Helyi társadalmi folyamatok

FARKASNÉ GASPARICS EMESE
RITECZ GYÖRGY
SALLAI JÁNOS

dialóg Campus

Helyi társadalmi folyamatok

Önkormányzati szaktanácsadó
szakirányú továbbképzési szak
Sorozatszerkesztő: Tózsa István

Farkasné Gasparics Emese –
Ritecz György– Sallai János

HELYI TÁRSADALMI FOLYAMATOK

A Helyi társadalmi folyamatok fejlesztéspolitikája című tantárgy egyetemi tankönyve

Dialóg Campus Kiadó ❖ Budapest

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt, A helyi önkormányzati közszolgálati stratégiafejlesztési képességek erősítése című KÖFOP -2 1.2. – VEKOP 15-2016-00001.6. számú alprojektje keretében jelent meg.

Alprojektvezető
Kristó Katalin

Szakmai lektor
Szántó Zoltán

Szerkesztő
Farkasné Gasparics Emese

© Dialóg Campus Kiadó, 2018
© Szerzők, 2018
© Szerkesztő, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Bevezető

A helyi társadalmi folyamatokról általában
Bevezetés 9
Közfoglalkoztatás 11
Szociális szövetkezetek 13
A helyi közösségi élet szabályozása 15
Alapítványok és társadalmi önszerveződések támogatása 17

Nemzetiségek és helyi nemzetiségi önkormányzatok
Magyarország nemzetiségei 18
Kisebbségvédelem az Európa Tanácsban 20
A nemzetiségi jogok érvényesülése Magyarországon 20
A nemzetiségek alapvető jogai 23
A nemzetiséghez tartozó egyéni és közösségi jogok 23
A nemzetiségek kulturális önigazgatása 26
A nemzetiségi választójog, választhatóság, képviselő és szószóló 28
A nemzetiségekkel összefüggő központi állami tevékenység 31
A nemzetiségi önkormányzatok 32

Felzárkóztatás, az esélyegyenlőség megteremtése és harc a szegénység és a leszakadás ellen
Kitűzött célok, fejlesztendő területek 50
A roma népesség helyzete 53
A helyi társadalmi folyamatok támogatásának egyéb programjai 54
Testvérvárosi és testvértelepülési kapcsolatok 55

A helyi közbiztonság egyes kérdései
Közbiztonság és bűnmegelőzés 57
A polgárőrség 60
Ellenőrző kérdések 62

A migráció lokális kezelése
Bevezetés 65
A migráció fogalma és jelentése 66
Magyarország és a migráció viszonya történeti megközelítésben 72
A migráció és ami mögötte van 75

A migráció és a demográfia kapcsolata 78
A migráció hatása a gazdaságra 86
A migráció hatása a vándorokra 93
Az „őslakosok” és a migráció viszonya 97
A migráció és a bűnözés viszonya, avagy a külföldiek által elkövetett bűncselekmények alakulása 102
Globális migrációs trendek 110
A helyi önkormányzat a migráció kezelésben 116
Befejezés 123
Ellenőrző kérdések 124
Felhasznált irodalom 125
Jogi hivatkozások jegyzéke 129

Bevezető

A könyvünk két, egymástól jól elkülöníthető témakört tárgyal, azonban a *Helyi társadalmi folyamatok* címmel összeállított anyagunkból is érzékelhető, hogy ezek összefüggnek egymással.

Hogy miként jelenik meg e téma a helyi közösségek életében és mindennapjaiban, azt szinte csak címszavakban lehetséges felvillantani (lásd *A helyi társadalmi folyamatokról általában* elnevezésű fejezetet). A könyvnek ebben a részében azt szeretnénk bemutatni, hogy milyen társadalmi kérdésekkel kell megküzdeniük a településeknek akkor, amikor önszervező és öngondoskodó tevékenységük során élhető, fenntartható társadalmi viszonyok kialakítására és megtartására törekednek.

A helyi társadalmakban – ahogy Magyarország munkaképes lakossága számára általában – a legfontosabb célok között szerepel a foglalkoztatottság biztosítása, a munka világába történő átvezetés, a versenyképes munkahelyek megteremtése az elsődleges munkaerőpiacon, a munkából származó biztos jövedelem és megélhetés. Ezért kell ismerni a 2011-től indult közfoglalkoztatásnak, szociális szövetkezeteknek a lehetőségeit és szabályozásait.

A helyi közösség összetartozásának alapjai – a helyi sajátosságok megerősítése, a helyi lakosság származásának, hagyományainak, kultúrájának ismerete, ápolása, jogainak és kötelezettségeinek biztosítása és integrálása az ország egészének társadalmi-gazdasági vérkeringésébe – indokolják azt, hogy nagyobb teret kapjon a magyarországi nemzetiségekre vonatkozó szabályozás ismertetése. Erre vállalkozik *A helyi nemzetiségek és nemzetiségi önkormányzatok* című fejezet.

A magyarországi nemzetiségi kérdés – elsősorban a roma népesség okán – sajnos összekapcsolódik az esélyegyenlőség megteremtését, a társadalmi felzárkóztatás igényét, lehetőségét megteremtő kérdések vizsgálatával, a hátrányos helyzetű települések, helyi és helyi nemzetiségi önkormányzatok feladataival, valamint a szegénység elleni küzdelemmel. Ennek összefoglalását kívánja adni a *Felzárkóztatás, az esélyegyenlőség megteremtése és harc a szegénység és leszakadás ellen* című fejezet.

A könyv a migrációval kapcsolatos kérdések előtt a helyi közbiztonsággal összefüggő tényezőket veszi sorra röviden *A helyi közbiztonság egyes kérdései* című részében.

Végezetül, a könyv második részében külön részt szenteltünk a migráció lokális kezelésének, hiszen ez egy olyan megkerülhetetlen társadalmi kérdés, amely a mindennapjainkat egyre nagyobb mértékben befolyásolja. Egyre fontosabb az, hogy ne csak védekezzünk, hanem hosszú távú és biztonságos megoldásokat találjunk a probléma kezelésére helyi, országos és nemzetközi szinten egyaránt. Ha a migrációt kezelni, befolyásolni kívánjuk, ahhoz meg kell ismernünk főbb jellemzőit, tendenciáit, hatásmechanizmusát és hátterét.

A tankönyv összeállításánál a szerzők arra törekedtek, hogy a helyi társadalmi folyamatokról és az azokra vonatkozó szabályokról átfogó képet adjanak, és olyan támpontokat

nyújtsanak a tanulás során, amelyek révén a problémák – bármely jogszabály változzon is – biztosan kezelhetők maradnak. Fontos, hogy mindazok, akik a helyi társadalmi folyamatokkal foglalkoznak, ismerjék a gazdaság, a köz- és szakpolitika, az állam, a helyi önkormányzat, illetve a jogi szabályozás lehetőségeit és korlátait a nemzetiségek, a társadalmi esélyegyenlőség és a migráció lokális kezelésének kérdésköreiben. Képesnek kell lenniük felmérni azoknak a tényezőknek a szerepét, amelyek segítik a helyileg fontos szükségletek kielégítését, az erőforrások igazságos elosztását, valamint segítik a helyi lakosok alkalmazkodóképességét ahhoz a változó környezethez, amelyet a jövő kihívásai jelentenek.

A szerkesztő

Farkasné Gasparics Emese

A helyi társadalmi folyamatokról általában

Bevezetés

A helyi társadalmi folyamatokról a következő kérdések jutnak a szakemberek eszébe (csak hogy a leggyakoribb szempontokat említsük):

- a helyi társadalom jó közérzetének biztosítása (helyi jóléti politika, a fizikai és lelki környezet javítása, helyi közbiztonság);
- a helyi/területi fejlődést érintő környezeti hatások, a környezeti viszonyokhoz való alkalmazkodás, a környezeti problémákból fakadó igényeknek való megfelelés, a globális kihívások és a megfelelő lokális válaszok megtalálása;
- településfejlesztési kérdések, a komplex térbeli fejlődési folyamatok társadalmi, gazdasági mozgatórugóinak feltárása, a tőkevonzó képesség növelése;
- a helyi szereplők részvétele a helyi társadalmi folyamatok rendezésében (a képviseleti és részvételi demokrácia lehetőségei és korlátai, közösségfejlesztés);
- a települések pénzügyi-költségvetési stabilitása, a lakossági, helyi intézményi eladósodás megakadályozása, a tartalékképzés lehetőségei;
- a lakosság számára biztosítandó közszolgáltatások megfelelő színvonalon való ellátása, a helyben megoldandó közügyekhez a feltételek biztosítása;
- a digitális világrend kialakulásával járó megváltozott környezeti és személyi kapcsolatrendszer, az infokommunikációs eszközök elterjedésével járó e-learning, az ügyintézési rend és ügyfélkapcsolatok átalakulása;
- ellentmondásos folyamatok a társadalmi kirekesztettség, leszakadás miatt, hogyan lehet kézben tartani, illetve megoldani a hátrányos körülmények között élő lakosság élethelyzetével összefüggő problémákat, hogyan kell és lehet átalakítani a helyi intézményrendszert, hogy az kezelni tudja ezeket a kérdéseket;
- szociális ügyek, helyi szociális tervezés és fejlesztés (ellátások bővítése, a szegénységi küszöb megemelése, idősek ellátása);
- a foglalkoztatottság és a kapcsolódó kérdéskörök (például közlekedésszervezés, közúti infrastruktúra stb.), és ide tartozik a nyugdíjkorhatár kérdésköre is, amely a szociális ügyek egyik kiemelt feladatköre;
- a helyi ügyek között megjelenő energiabiztonság és fenntartható fejlődés, az okosváros felé tartó fejlődés;
- helyi közbiztonság;
- társadalmi gondolkodás megújítása (egészség, életmód, kultúra, tanulás).

A helyi társadalmi folyamatokat szabályozó állam és jogrendszer a saját keretein belül hol részletesebben, hol marginálisan kezeli a helyben felmerülő kérdéseket. Egyes esetekben a közpolitikai megközelítés kap hangsúlyt, máskor a központi szabályok a szakmai szabályozásba ágyazva adnak megoldási lehetőséget.

Az említett témaköröket – a gyakorlati megjelenésük összetettsége miatt – komplexen kell kezelni. A komplex feladatok közül mégis ki kell emelni azokat a helyben kezelhető kérdéseket, amelyekre már megszületett az a szabályozás, jó gyakorlat, amely biztosítja egy-egy közösség érdekeinek, igényeinek érvényesülését. Ilyen a magyarországi nemzetiségek és a helyi nemzetiségi önkormányzatok ügye is. A magyarországi települési és területi önkormányzatokra kialakított szabályozás jó mintát adott a helyi nemzetiségi és helyi nemzetiségi önkormányzati ügyekben hozott rendelkezések meghozatalára és érvényesítésére is. Ebben a körben a lakosok elvárásai, a helyi ügyek és a helyi nemzetiségi ügyek intézése között megteremtődött az összhang és az esélyegyenlőség.

A nemzetiségi ügyek ugyanakkor – különösen a roma népesség, a cigányság viszonylatában – rávilágítanak egy sor megoldatlan, általános társadalmi problémára, amelyet helyi szinten is, országosan is, sőt európai uniós keretek között rendezni kell.

Nem lehet kitérni a magyarországi nemzetiségi politika értékelésekor az elől a megállapítás elől, hogy a Magyarország határain kívül élő magyar nemzeti kisebbségek nem vagy nem teljeskörűen kapják meg nemzetiségi jogaikat, holott ha figyelmen kívül hagyjuk az egyéb tényezőket, a viszonosság általános nemzetközi jogi elve minden államot kötelez erre.

A társadalmi folyamatok célirányosan alakulnak. A jó kormányzás keretei között a közösségi döntéshozatal, a perspektívák, a lehetséges megoldások és az ezekhez tartozó információk együtt biztosítják a döntések jó minőségét, amely szükséges a problémák eredményes kezeléséhez. A komplexen megjelenő helyi társadalmi konfliktushelyzetekből ki kell bontani és azonosítani kell a különböző szinteket, a különböző érintettek érdekeit.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 6–7. §-a feladatokat határoz meg a helyi társadalmi folyamatok két legfontosabb szereplője számára a helyi önkormányzatokkal összefüggő szabályozás keretében.

Eszerint a helyi önkormányzat feladatainak ellátása során

- támogatja a helyi lakosság önszerveződő közösségeit,
- együttműködik e közösségekkel,
- biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt;
- erősíti a település önfenntartó képességét,
- feltárja a lehetőségeket,
- hasznosítja meglévő erőforrásait.

A helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaiként pedig kötelesek

- öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához (azokat a kötelezettségeket, amelyek a közösségi feladatokhoz való hozzájárulás tartalmát és elmulasztásuk jogkövetkezményeit jelentik, a helyi önkormányzat rendeletében határozza meg).
- betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.

Közfoglalkoztatás

A helyi közösség tagjainak öngondoskodásra vonatkozó kötelezettsége körében érdemes néhány szót ejteni a 02011-ben létrehozott közfoglalkoztatás rendszeréről is, amely a helyi társadalmi folyamatokban többletforrást biztosított a foglalkoztatás gondjainak enyhítésére, a szociális ügyek megoldásához, segítette a társadalmi kirekesztettség és a hátrányos helyzetű lakosság – és ezek között kiemelten a roma kisebbség – problémáinak kezelését is.

Magyarország egyes régióinak társadalmi, gazdasági és infrastrukturális elmaradottsága, a halmozottan hátrányos helyzetű, a hátrányos helyzetű településeken élők munkanélkülisége, foglalkoztatottsági nehézségei (idénymunka, napszám stb.), szakképzetlensége és általános képzetlensége (iskolát be nem fejezők nagy aránya) rendkívül nagy szociális terhet róttak a helyi közösségre és a kormányzatra egyaránt. A probléma megoldását nem szolgálták kellő hatékonysággal a közmunka, szociális foglalkoztatás stb. korábbi rendszerei, a munkanélküliségi ellátás és a szociális segélyezés támogatási formái. Új megoldásokat kellett találni, így került sor a közfoglalkoztatás megvalósítására. A közfoglalkoztatást 2012. január elsején vezették be.

A közfoglalkoztatás keretében – a helyi önkormányzatok és a helyi nemzetiségi (elsősorban roma kisebbségi) önkormányzatok közreműködésével – a helyi társadalmak és az egyének elindultak az önbecsülésük, önértékelésük erősödéséhez vezető úton. A helyi társadalmak erősödése a munka révén segíti a települések öngondoskodási képességét, ami jótékonyan hat a feladataik ellátására, közszolgáltatásaik minőségére, végső soron a lakosság életminőségére.

A közfoglalkoztatás keretében a helyi önkormányzatok kistérségi mintaprogramokban mezőgazdasági termelő és kisegítő-kiegészítő tevékenységet folytattak. Hozzájárultak a helyi intézmények (óvoda, bölcsőde, idősek otthona, közétkeztetés stb.) friss, illetve házi tartósított zöldség- és gyümölcsellátásához, a baromfi- és állatállomány saját használatra történő feldolgozásához. A bio- és megújuló energia felhasználásához, az alternatív anyaggal való fűtéshez szükséges alapanyag megteremtésével (apríték stb.) és a kormányzati segítséggel beállított vegyes tüzelésű kazánokkal az energiamegtakarítás terén is gyors eredmények mutatkoztak meg.

A belvízelvezetés terén a települések útjai mentén elhelyezkedő vízelvezető árkok rendbetételével és az illegális hulladéklerakók felszámolásával megkönnyítették a településüzemeltetés mindennapi feladatainak ellátását. Sok településen az egykori tsz-épületekben olyan ipari jellegű tevékenységet végeztek, amelynek során a település elhasználódott eszközeinek pótlását biztosították, vagy más közcélokat szolgáló felszerelések gyártására került sor.

A közfoglalkoztatás szabályozására az Országgyűlés megalkotta a közfoglalkoztatásról és közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvényt. Ez a törvény határozta meg a közfoglalkoztatásra irányadó legfontosabb szabályokat: azt, hogy kik lehetnek közfoglalkoztatók; mi minősülhet közfoglalkoztatási tevékenységnek; a közfoglalkoztatáshoz nyújtandó és nyújtható támogatások formáit; a közfoglalkoztatás egész rendszerére kiterjedő, egyéb kérdéseket.

A szabályozásnak csak a helyi önkormányzatokra, helyi nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó releváns rendelkezéseit foglaljuk össze. Eszerint közfoglalkoztató lehet:

- helyi önkormányzat,
- helyi nemzetiségi önkormányzat,

- állami és önkormányzati tulajdon kezelésével megbízott vagy erre a célra az állam, illetve az önkormányzat által létrehozott gazdálkodó szervezet,
- szociális szövetkezet.

A közfoglalkoztatás keretében végezhető tevékenységek köre:

- a 2011. évi CVI. törvényben meghatározott feladatok (ezek mögöttes jogát a Munka törvénykönyvében foglalt szabályok alkotják, de a közfoglalkoztatási törvényben meghatározott eltérésekkel);
- a 2011. évi CLXXXIX. törvényben (a továbbiakban: Mötv.). előírt kötelező vagy önként vállalt helyi önkormányzati feladatok (például növényi alapanyagok feldolgozása, intézményi karbantartási feladatok, természeti és lakókörnyezet tisztántartása, gondozása, turisztikai látványosságok felújítása, karbantartása, adminisztratív feladatok, vis maior helyzeteknél történő közreműködés, belvízmentesítési, hóeltakarítási és síkosságmentesítési feladatok);
- a 2011. évi CLXXIX. törvényben (a továbbiakban: Njtv.) előírt kötelező vagy önként vállalt feladatok;
- a helyi vagy azon túlmutató közösségi feladatok (különösen egészségmegőrzési, szociális, nevelési-oktatási, kulturális, kulturális örökségvédelmi, műemlék-megóvási, gyermek- és ifjúságvédelmi, sport-, közrendi és közbiztonsági, természet- és környezetvédelmi, állatvédelmi, ár- és belvízvédelmi célú feladatok),
- közút fenntartásához, üzemeltetéséhez és fejlesztéséhez kapcsolódó feladatok, illetve
- a kormány által meghatározott közösségi célok megvalósítását szolgáló, azokat elősegítő feladat, elsősorban országos programokban való részvétellel, például az ország környezeti értékeit, infrastrukturális hálózatát (közutak, autópálya-építések, vízgazdálkodási létesítmények, vasúti pálya és üzemi létesítmények) javító feladatok ellátása.

A közfoglalkoztatás keretében végzett tevékenység nem lehet nyereségérdekelt, piac- és profitorientált.

A közfoglalkoztatás támogatási formáit alkotják a regisztrált álláskeresők számára, valamint a megváltozott munkaképességűek számára nyújtott támogatások, amelyek

- meghatározott időtartamú (4–12 hónap) foglalkoztatásra,
- országos közfoglalkoztatási programban való részvételre,
- mintaprogramban való részvételre vagy
- közfoglalkoztatás-mobilitási támogatásra vonatkoznak.

A támogatás közvetlen bérköltséghez és az ahhoz kapcsolódó egyes járulékokhoz, valamint a közfoglalkoztatással összefüggő közvetlen költségekhez (például szervezési költség) kapcsolódik.

A közfoglalkoztatási támogatás egyik formája a Start mintaprogram támogatása, amely a hátrányos helyzetű kistérségek és hátrányos helyzetű települések támogatását célozza. E program keretében került sor arra, hogy a települési önkormányzat a helyi nemzetiségi/kisebbségi önkormányzattal, a területén működő civil szervezetekkel és az illetékes munkaügyi kirendeltséggel együttműködve valósítsa meg az értékteremtő közfoglalkoztatást.

A kistérségi mintaprogramokban részt vevők körében kiemelten kezelendő feladat a közfoglalkoztatottak képzése, továbbá mezőgazdasági és egyéb iskolai szakképzési programok biztosítása, amelyek a társadalmi felzárkóztatást és esélyteremtést szolgálják.

A közfoglalkoztatás mind a közösségnek, mind az egyénnek rendkívül hasznos. A közfoglalkoztatók számára előny, hogy számos munkaerőhiánnyal küzdő területen van lehetőségük a munkaerő pótlására, az önkormányzati közfoglalkoztatásban pedig olyan települési feladatok kerülnek elvégzésre, amelyek a közfoglalkoztatottak munkája nélkül elmaradnának, vagy jelentős költségek árán lennének elvégezhetők. Ugyanakkor ez a munkavégzési forma előnyös a közfoglalkoztatottak számára is, hiszen nem kell „segélyből" (foglalkoztatást helyettesítő támogatásból) élniük, munkabért kapnak, visszavezetődnek a munka világába, ezek révén pedig erősödik a munkamorál, lehetőség nyílik képzésekre, és tevékenységük az egész helyi közösség hasznára válik.

Szociális szövetkezetek

A foglalkoztatás- és szociálpolitika fejlesztése Magyarországon is – az Európai Unióhoz hasonlóan – az elsődleges, nyílt munkaerőpiac felé fordulásra irányítja a hátrányos helyzetű munkavállalók, a közfoglalkoztatottak támogatására vonatkozó elképzeléseket. Általánosságban megfogalmazva, a *szociális szövetkezet* egy sajátos társadalmi vállalkozás, gazdálkodási forma, amely helyi közösségi szükségleteket elégít ki, közösségi vállalkozásként működik, és hátrányos helyzetű emberek foglalkoztatási integrációját valósítja meg, ezáltal biztosítja számukra a társadalmi felelősségvállalást helyzetük javításában.

A szociális szövetkezetek a gazdaságban közösségi, önkéntes és vállalkozási jelleget egyaránt felmutatnak. A szociális gazdaságban a szociális szövetkezetek elsődleges célja nem a profitszerzés, hanem oktatási, kulturális és foglalkoztatáspolitikai célokat preferálnak. A szociális szövetkezetek tagjaik részére képesek előnyöket nyújtani az elsődleges, (verseny)piaci viszonyokkal szemben, és olyan területen is képesek kielégíteni az igényeket, amelyben a gazdaságban működő piaci vállalkozások általános tevékenysége nem érdekelt. A szociális szövetkezet a változó tőke elve szerint működik, azaz a tagok ki- és belépésével változik a szervezet tőkéjének nagysága.

A szociális szövetkezet tagja a szövetkezet keretében végzett munkavégzése, személyes közreműködése után munkája ellenértékét élelmiszerben vagy utalványban kapja, vagy részesül a szövetkezet által előállított javakból (termény, termék).

A szociális szövetkezetek magyarországi típusai:

- A *hátrányos helyzetűek foglalkoztatási integrációját biztosító szociális szövetkezetben* a tagságnak csak kisebbik részét alkotják az integrálandó személyek, a többség azokból áll, akik a segítséget nyújtják, az integrációs tevékenységet végzik.
- A *helyi közösségi szükségleteket kielégítő szociális szövetkezet* a helyi közösségek érdekeit képviseli, tehát a helyi szükségleteket, igényeket figyelembe vevő szervezet, amely alapvetően a helyi közszolgáltatások megfelelő színvonalú ellátását szolgálja. Tagja lehet önkormányzat és karitatív szervezet is. A szociális szövetkezet e formája elősegítheti a hátrányos helyzetű emberek önfenntartását.

- A *közösségi vállalkozásként működő szociális szövetkezet* alternatív gazdasági együttműködésre épül. Ilyen formáció például az iskolaszövetkezet vagy a foglalkoztatási szövetkezet. Az iskolaszövetkezetek speciális jellegét a diákmunka adja, míg a foglalkoztatási szövetkezetnek legalább 500 természetes személy és egy országos nemzetiségi önkormányzat is tagja kell, hogy legyen. A foglalkoztatási szövetkezet elsősorban a hátrányos helyzetű tagjai megsegítésére törekszik a munkafeltételek megteremtésével, munkaerő-kölcsönzéssel és munkaközvetítő tevékenységgel.[1]

A szociális szövetkezetek átmenetet jelentenek a közfoglalkoztatásból az elsődleges piacgazdaságba. A közfoglalkoztatásban elért saját bevételek növekedése kíméli az állami központi költségvetési forrásokat, az állami támogatások csökkenését eredményezi. Amennyiben a program, a közfoglalkoztatásban végzett tevékenység önfenntartóvá válik, a benne részt vevők szociális szövetkezetet alakíthatnak.

Az önkormányzatok a szociális szövetkezetek tagjaiként ingyen a szociális szövetkezet rendelkezésére bocsátják a közfoglalkoztatáshoz vásárolt eszközöket, berendezéseket, gépeket stb. Ezzel a közfoglalkoztatottak önfoglalkoztatóvá, szövetkezeti taggá, illetve szövetkezeti alkalmazottá válnak, és akár az elsődleges munkaerőpiacon is kipróbálhatják magukat.[2] A közfoglalkoztatás szociális szövetkezetbe történő konvertálása jelenleg még jelentős vitákat generál a témát kutatók körében.

A helyi társadalmi folyamatok körében a foglalkoztatási szakpolitika irányainak kijelölése, fejlesztése szempontjából a következőket érdemes figyelembe venni:

- A foglalkoztatás szintjének emelése társadalmi cél.
- A foglalkoztatottak képzése, szakmai ismereteinek megalapozása, bővítése (iskolarendszeren kívül) folyamatos közpolitikai feladat.
- A segélyezés helyett a munka elvének érvényesítése egyaránt érvényesítendő helyi és össztársadalmi viszonylatban is.
- A közfoglalkoztatás centralizált, erősen kontrollált szervezeti és irányítási keretek között zajlik. A szociális szövetkezetben végzett munka során a tagok egyenrangúak, csak a munkavégzéshez szükséges hierarchia áll fenn.
- A tevékenység finanszírozása szempontjából a közfoglalkoztatás az állami támogatásokra épít, a közfoglalkoztatottaknak törvény által meghatározott, kizárólagos juttatást biztosít (közfoglalkoztatási bér), és a közösségi hasznú munkákra koncentrál. A szociális szövetkezetben a tevékenység motivációját a tagok részére biztosított többféle juttatás (fizetés, részesedés, természetbeni juttatás, kedvezmény stb.) jelenti. A piaci megméretés és értékítélet a tagok és a menedzsment együttes teljesítményének függvénye. Az ellátott feladatok is sokfélék, de általában piaci és közösségi szükségleteket elégít ki nem szociális alapon.

---

[1] Lásd NÉMETH László (2013): *Mi a szociális szövetkezet?* Szociális Szövetlezetek Országos Szövetsége (SzoSZöv) 2013. 07. 06. Elérhető: http://szoszov.hu/nemeth-laszlo-mi-a-szocialis-szovetkezet (A letöltés dátuma: 2018. 05. 02.).

[2] G. FEKETE Éva – LIPTÁK Katalin (2014): Közfoglalkoztatásból szociális szövetkezet? In LUKOVICS Miklós – ZUTI Bence szerk.: *A területi fejlődés dilemmái.* Szeged, Szegedi Tudományegyetem, Gazdaságtudományi Kar. 123–142. Elérhető: www.eco.u-szeged.hu/download.php?docID=40071 (A letöltés dátuma: 2018. 05. 02.).

- A közfoglalkoztatás az állami szociális támogatás speciális fajtája: a szociális szövetkezetben végzett munka tartós foglalkoztatási státuszt biztosít.

A foglalkoztatottság biztosítása, a munkanélküliség arányának leszorítása különösen az elmaradott, hátrányos helyzetű térségekben, a szociális célú megoldásokkal kombinálva hozhat megoldást mind a közfoglalkoztatás, mind a szociális szövetkezetek szervezése révén. A helyi társadalmaknak az önszerveződés és öngondoskodás keretében folyamatosan keresnie kell azokat a lehetőségeket, amelyek e célok megvalósítását szolgálják.

A helyi közösségi élet szabályozása

Az Mötv.-ben a helyi önkormányzatok jogosultságot és felhatalmazást kaptak arra, hogy rendeletben szabályozzák azt, hogy a helyi közösség tagjai kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait. A közösségi együttélés szabályairól szóló önkormányzati rendeletekre vonatkozóan a Kúria többször tett közzé elvi iránymutatást. Eszerint az önkormányzati szabályozás egysége érdekében fontos, hogy a jogalkotás tárgya ne forgácsolódjon szét különböző tartalmú önkormányzati rendeletek között, azaz ne sokféle, különböző tárgyú önkormányzati rendelet tartalmazza a közösségi együttélésre vonatkozó rendelkezéseket. Attól függően, hogy eredeti jogalkotói jogkörben a helyi önkormányzat alkotott-e rendeletet, a közösségi együttélés szabályozása csak az eredetileg szabályozni kívánt életviszonyokra vonatkozó rendeletek között történhet meg, törvény által meghatározott felhatalmazás mellett.

Szinte valamennyi magyarországi települési önkormányzat szabályozza a közösségi együttélés alapvető kérdéseit. A helyi önkormányzati rendeletek általános definíciót is meghatároznak ebben a tárgykörben, mégpedig oly módon, hogy kijelölik, milyen magatartást tekintenek a közösségi együtténéssel ellentétesnek. A közösségi együttélés alapvető szabályaiba ütközik az a magatartás, amely bűncselekménynek, illetve szabálysértésnek nem minősül, de sérti a közösség együttélésének normáit, viselkedési szabályait, másokat zavar, megbotránkoztat.

A közösségi együttélést sértő magatartást mutat vagy cselekedet hajt végre az, aki

- a település zászlaját, címerét, jelképét a települési önkormányzat engedélye nélkül vagy az abban foglalt feltételektől eltérő módon használja, illetve olyan célból vagy módon, amelyre nem adható engedély;
- a település megnevezését engedély nélkül vagy a megadott engedélytől eltérő módon használja;
- a tulajdonában vagy használatában lévő ingatlan, épület, kerítés, a közút szegélyéig terjedő, környezetébe eső járda, árok, útburkolat stb. tisztántartásáról nem gondoskodik;
- az ipari, kereskedelmi vendéglátóipari vagy egyéb szolgáltató tevékenysége miatt elszennyeződött terület megtisztításáról, rendberakásáról nem gondoskodik;
- nem akadályozza meg, hogy a tulajdonában, használatában lévő ingatlanról a közútra föld, iszap, kő vagy más szennyező anyag kerüljön, illetve a kikerült anyagot nem takarítja el;

- a tulajdonában vagy használatában lévő ingatlanról a közterületre kihajló növények gallyazását nem végzi el;
- a közterületre kihelyezett hulladékgyűjtő edényének környezetét nem tartja tisztán;
- belterületi ingatlanának tisztántartásáról, gyomtalanításáról, elgazosodásának megakadályozásáról nem gondoskodik, az ingatlana területén hulladékot raktároz, rovarok, rágcsálók elszaporodását lehetővé teszi;
- közterület-használati engedély nélkül tárolja a használaton kívüli, üzemképtelen, illetve hatósági jelzés nélküli járművét közterületen;
- gyepfelületen, zöldterületen járművel parkol vagy közlekedik;
- közterületen engedély nélkül építményt elhelyez, vendéglátóipari előkertet, teraszt alakít ki;
- építési anyagot, tüzelőanyagot, építőipari tevékenység végzéséhez szükséges eszközt közterületen tárol;
- kereskedelmi, szolgáltató, szórakoztató tevékenység céljára közterületet engedély nélkül igénybe vesz;
- személy- vagy áruszállítási tevékenységgel összefüggő célra állomáshelyként közterületet használ engedély nélkül;
- a közösségi zöldfelületen a zöldfelület élővilága elleni cselekményt valósít meg, különösen: növényeket engedély nélkül csonkít, fák törzsét és ágait (engedély nélkül) hirdetés, transzparens, reklámhordozó, kötél vagy kábel rögzítésére használja;
- közterületen virágot szed, dísznövényt károsít vagy az élő növény részeit engedély nélkül begyűjti;
- a közterületen használati szerződés nélkül reklámhordozót létesít, illetve hirdetményét nem az erre a célra kijelölt helyre helyezi el;
- a tulajdonában vagy bármely más okból használatában álló lakásban vagy a közös használatú helyiségekben és területen tevékenységével másokat zavar, különösen: zajt, bűzt, füstöt, port vagy más zavaró hatást okoz;
- a tulajdonában vagy használatában lévő épület, lakás (ingatlan) felújításával keletkezett szennyeződéseket, hulladékot, törmeléket a közös használatú területről nem távolítja el, és ezzel akadályozza a társtulajdonosokat;
- háztartási hulladékot, elhasznált bútort és nagyobb tárgyakat a használatában lévő ingatlan közös használatú helyiségeiben, területén tárol, és azok elszállíttatásáról nem gondoskodik;
- a háztartási takarítási munkákat, kerti munkákat úgy végzi, hogy az másokat zavar a pihenőórákban;
- mások lakását eláztatja;
- ingatlanának nyílászáróin keresztül közterületre folyadékot önt ki, hulladékot, dohánycsikket vagy egyéb tárgyat kidob;
- az ingatlan közös használatú udvarán, erkélyén galambot etet, illetve tart;
- a tulajdonában, gondozásában lévő állat által okozott szennyeződést nem takarítja el;
- nem gondoskodik arról, hogy a tulajdonában, gondozásában lévő állat (eb) sem embert, se más állatot ne veszélyeztessen, és ne legyen póráz, felügyelet nélkül közterületen;
- állatot közterületen legeltet;
- kolduló, kéregető tevékenységet folytat közterületen;

- közterületen medencében, szökőkútban, tóban fürdik, halakat fog ki;
- belterületen zöldhulladékot vagy egyéb anyagot éget;
- a település temetőjében kegyeletsértő magatartást tanúsít, síremléket engedély nélkül megbont, átalakít, a sírhelyek gondozásakor keletkezett hulladékot nem a kijelölt gyűjtőhelyre rakja.

A közösségi együttélés szabályainak megsértése miatti eljárás kizárólag hivatalból indítható. Erre a helyi önkormányzat hivatal jegyzőjének van hatásköre. A közösségi együttélés szabályait megsértővel (az elkövetővel) szemben közigazgatási bírság szabható ki. Ha a magatartás közterületen valósul meg, helyszíni bírság szabható ki.

Az Mötv. a demokratikus társadalmi működés szabályainak és elveinek megfelelő szabályok mellett a helyi közösség tagjainak szerepét is befolyásoló követelményeket fogalmaz meg. Az állampolgári/lakossági, választói felelősség alapelvi szintre emelésével összhangban kijelöli azokat a területeket, ahol a polgároknak felelősséget kell vállalniuk saját sorsukért, és részt kell venniük a közösségi célok megvalósításában. Azaz a polgár nemcsak a saját cselekedeteiért tartozik felelősséggel, hanem más polgárok magatartásáért is.

Alapítványok és társadalmi önszerveződések támogatása

A települések szerkezete, morfológiai sajátosságai, a népesség összetétele és az adott környezet gazdasági helyzete jelentősen meghatározza a helyi társadalmi folyamatokat általánosságban és a települési önkormányzatok feladatainak tekintetében is. A civil szerveződések, kezdeményezések nagyban javíthatják a helyi önkormányzatok közszolgáltatásának minőségét, tartalmát, és fajtáit.

A migráció elleni védekezés a közbiztonsági feladatok fokozottabb ellátását kívánja meg az (ebben különösen az országhatár menti települések, a nagyvárosok, azok környezete és agglomerációja érintett). A szuburbanizáció (városkörnyéki, alvóvárosi településjelleg) is megnövekedett közszolgáltatási igényt jelent. E feladatokba a helyi civil szerveződések, alapítványok, egyesületek jelentős kiegészítő tevékenységükkel be tudnak segíteni.

A régió, a térség adottságai az idegenforgalom, a hagyományőrzés fejlesztésének lehetőségét, kihasználását biztosíthatják. A helyi társadalmi folyamatoknak része a hagyományőrzés, a helyi értéktár felállítása, gondozása, fejlesztése. Ennek jogszabályi támogatása a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról szóló 2012. évi XXX. törvény révén biztosított.

Szintén a helyi társadalmi, közösségi érzés erősítését szolgálja a kegyeletőrzés. Ez elsősorban olyan helyi ügyekben mutatkozik meg, mint például a helyi zsidó temető restaurálása (az adott településről elhurcoltak emlékére) és a helyi katonasírok rendbetétele (a világháborúk helyi és külföldi katonáinak emlékére).

Nemzetiségek és helyi nemzetiségi önkormányzatok

A helyi önkormányzatok mindenekelőtt azt a célt szolgálják, hogy egy adott lakóterületen élők helyi közösséggé szerveződjenek értékteremtő, értékhordozó és értékmegújító módon. A helyi társadalmi folyamatok leképezik nemcsak az ott élő lakosság értékrendjét, de kihatással vannak a tágabb környezet és az ország egészének életére is. Ugyanakkor a helyi társadalomban lehetőség nyílik az egyéni identitás kialakítására és fejlesztésére, illetve családi, baráti kapcsolatok ápolására, amelyekből felépülnek a falu, a város, a térség egymáshoz kapcsolódó viszonyai, azok a kohéziós erők, amelyek a közös gyökerek mentén alakítják életünket és a jövő társadalmi viszonyait.

A helyi közösségek kategorizálása számtalan szempontból történhet. Az egyik ilyen kategória magában foglalja az adott helyen élők származását, gyökereit, őseit, kultúráját, hagyományait és anyanyelvét. Ezért a helyi társadalmi folyamatok körében meghatározó szempont a Magyarországon élő nemzetiségek jogállása (egyéni és közösségi vonatkozásban egyaránt), helyzete, jogaik és érdekérvényesítési lehetőségeik. Ráadásul a legnagyobb létszámú nemzetiség – a roma közösség – életének és helyzetének alakulása a társadalmi felzárkóztatás, az esélyegyenlőség szakpolitikai ügyéhez is kapcsolódik. A hazai nemzetiségek integrációja és társadalmi, közösségi identitásuk megtartása, hagyományaik megőrzése, a nemzetiségek esélyegyenlőségének biztosítása olyan összetett kérdéskör, amelyet önállóan is érdemes tárgyalni.

Magyarország nemzetiségei

A nemzetiségi kérdés a modern államok kialakulásával, az egyes államok területi szuverenitásának megteremtődésével került felszínre Európában. Már a 19. század közepétől politikai tényező volt az államokat irányító kormányzás során, és az Osztrák–Magyar Monarchia területén országformáló tényező volt – egészen az I. világháborúig. A nagyhatalmi politikai érdekek nem az etnikai összetartozást tekintették államalkotó tényezőnek, még akkor sem, ha az I. világháborút lezáró békeszerződésekben már megfogalmazták a nemzetiségi jogokra vonatkozó alapvető szabályokat. Az új államalakulatokat egyszerűen kötelezték a területükön élő, de más nemzethez tartozó etnikai csoportok elismerésére. Ezzel egyidejűleg beemelték a nemzetközi jogba a kisebbségekkel szembeni kötelezettségeket, és vállalták, hogy azok betartását nemzetközileg garantálják, illetve ellenőrzik.

Ennek a megoldásnak volt egy nagyon racionális politikai megfontolása. Az új államok számára a hozzájuk csatolt nagyobb terület és nagyobb népesség csak akkor jelenthet nagyobb erőt, ha az újonnan hozzájuk csatolt területek más etnikai hovatartozású lakosai lojálisak az új államhatalom iránt. A kulcskérdések a következők voltak:

- a kisebbségek elismerése;
- a kisebbségi jogok szavatolása humanitárius és pragmatikus okokból;
- a kisebbségi jogok érvényesítésének eljárási kérdései;
- szerződések és deklarációk, amelyek a faji, vallási, nyelvi kisebbséghez tartozók jogait biztosítják.

Az irányadó kormányzati elgondolások a nemzetiségi jogokat elsődlegesen az egyes etnikai népcsoportok kulturális autonómiájában akarták megoldani, és teljesen elvetették a területi autonómia gondolatát.

A 20. században mind az ENSZ, mind a nemzetközi szervezet keretében dolgozó jogtudósok megpróbálták a kisebbségi, nemzetiségi jogok definícióját megalkotni, azonban az érintett államok ellenállása miatt ez a kísérlet nem vált valóra. A kisebbségfogalom európai szintű elfogadásában leginkább az Európa Tanács javaslata nyert teret. Eszerint *a nemzeti kisebbség személyek olyan csoportja egy államban, amely több nemzedék óta az adott állam területén lakik, és az adott állam polgára, ugyanakkor olyan közös etnikai, nyelvi, történelmi vagy kulturális és/vagy vallási jellemvonásokkal rendelkezik, amelyek megkülönböztetik a lakosság többi részétől, saját közös kulturális identitással bír, és azt meg is kívánja őrizni.*

Az államalkotó nemzet (nép), illetve a kisebbség közötti legnagyobb érdekellentétet az önrendelkezéshez való jog jelenti. Az önrendelkezési jog a politikai státusz feletti szabad döntést, a gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődés szabad meghatározását jelenti. Az ENSZ Közgyűlése 1992-ben fogadta el a nemzeti, etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbséghez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozatot. A dokumentumban – a fogalmi meghatározást megkerülve – le vannak fektetve bizonyos állami kötelezettségek a kisebbségek védelme érdekében, mint például a kisebbségek jogainak biztosítása a különböző állammal összefüggő ügyletek, hatósági eljárások során stb. Nevesítésre került néhány kisebbségi jog, például a kultúra élvezete, vallásgyakorlás, nyelvhasználat diszkrimináció nélkül, saját szervezetek alapításának joga stb.

Az ENSZ által elfogadott polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 27. cikke kimondja, hogy az olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ott élő kisebbségektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együtt saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, és saját nyelvüket használják. Az ENSZ egyezségokmánya révén a nemzetközi jog részévé vált a kisebbségek megítélésének néhány kardinális kérdése:

- a kisebbségek létezésének elismerése egy államon belüli csoportként;
- túlmegy a negatív diszkrimináció tilalmán, és elismeri a kisebbségi jogokat és a kisebbségek egyenlőségét;
- a kisebbségek védelme identitásukhoz kötődik (saját kultúra, vallás, nyelv).

A kisebbségi jogok mind egyenként, mind közösen gyakorolhatók, hátrányos megkülönböztetés nélkül. Kifejezetten kimondták, hogy a jogok gyakorlása során a kisebbséghez való tartozás miatt senkit sem érhet hátrány. A kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van a nemzeti és – ahol lehetséges – a helyi döntéshozatalban való hatékony részvételre, amennyiben ez őket érinti, és az a nemzeti törvényhozással nem összeférhetetlen. A kisebbségek jogainak megjelenítése egy adott társadalmi rendszerben a mindennapi demokrácia része

mind országos, mind helyi szinten, amely természetesen párosulhat az adott ország lakossága számára biztosított esélyegyenlőséggel.

Kisebbségvédelem az Európa Tanácsban

Bár az Európa Tanács legfontosabb emberi jogi dokumentuma, az emberi jogok európai egyezménye nem emeli ki a kisebbségvédelmi rendelkezéseket az általános emberi jogok köréből, mégis kimondja a hátrányos megkülönbözetés tilalmát a következő megfogalmazásban: „A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani."[3] E deklaráció garanciáját az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata adja.

A nemzetiségi jogok érvényesülése Magyarországon

A 2011-ben elfogadott Alaptörvény jelentős részben átvette a már korábban is meglévő nemzetiségi jogokat, és részben magában az Alaptörvényben, részben a nemzetiségekről szóló önálló, sarkalatos törvényben, részben pedig más törvényekben megfogalmazottak szerint kiegészítette, továbbfejlesztette azokat. Most az Alaptörvény nemzetiségekre vonatkozó rendelkezéseit mutatjuk be.

1. A Nemzeti Hitvallásban kinyilvánításra került, hogy
   - a velünk elő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők;
   - vállaljuk a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját;
   - tiszteljük más népek szabadságát és kultúráját, és hisszük, hogy nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulás az európai egység sokszínűségéhez, amelyből levezethető, hogy a velünk élő nemzetiségek kultúrája pedig hozzájárul Magyarország sokszínűségéhez, és erős támaszt jelent az ország közössége számára;

2. A *Szabadság és felelősség* cikkei között a nemzetiségekre – kiemelten – az alábbi rendelkezések vonatkoznak:
   - Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.
   - A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.
   - Minden nemzetiségi magyar állampolgárnak joga van önazonosságának szabad vállalásához és megőrzéséhez.

[3] 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről, 14. cikk *(Megkülönböztetés tilalma).*

- A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvi oktatáshoz.
- A nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, a nemzetiségeket és a nemzetiségként való elismerés feltételeit sarkalatos törvény határozza meg. (Sarkalatos törvény az a törvény, amelyet az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával fogad el. A sarkalatos törvény a jogalkotásban a legerősebb joghatállyal bíró törvényi kategória; ennek elfogadásához, módosításához a mindenkori országgyűlési képviselők döntő részének egyetértésére, konszenzusára van szükség.
- A Magyarországon élő nemzetiségeknek joga és lehetősége van nemzetiségi képviselő megválasztására, illetve nemzetiségi szószóló küldésére az Országgyűlésbe.
- A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatot hozhatnak létre. A helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok megválasztásának szabályait is sarkalatos törvényben kell szabályozni.
- Ugyancsak sarkalatos törvény a nemzetiségként való elismerést meghatározott idejű honossághoz és meghatározott számú, magát az adott nemzetiséghez tartozónak valló személy kezdeményezéséhez kötheti.

3. Az államra vonatkozó szabályok között a következő rendelkezések szerepelnek:
   - A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza. A Magyarországon élő nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételét először az országgyűlési képviselőknek az Alaptörvény hatálybalépését követő első általános választását követően megalakult Országgyűlés munkájában kell biztosítani. Ez 2014-től érvényes.
   - Az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával megválasztja az alapvető jogok biztosának helyetteseit, amelyek közül egyikük ellátja a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét.

Magyarország a rendszerváltoztatást követően a hatalom vertikális megosztásában, a helyi önkormányzatok rendszerében is biztosítja a nemzetiségi jogokat. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény is – ahol szükséges – utal a helyi önkormányzatok kötelezettségeire a helyi nemzetiségi önkormányzatok vonatkozásában, hiszen nyilvánvaló, hogy a nemzetiségi közösségek a helyi társadalom aktív résztvevői, a különböző nemzetiségi és helyi értékrendek és érdekek képviselői és a helyi (települési) önkormányzatok partnerei is a különböző helyi közügyek és közfeladatok ellátásában.

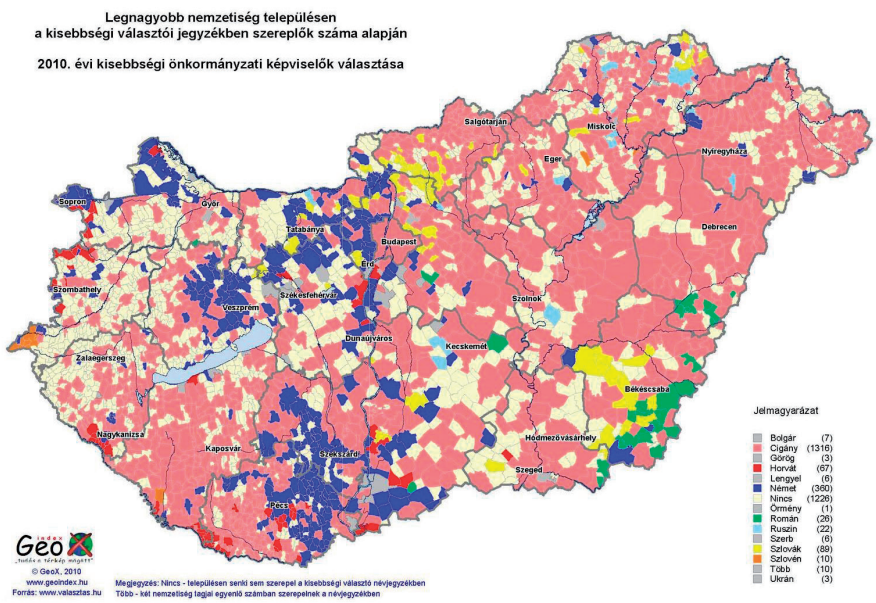
A nemzetiségi önkormányzati jogokat a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. (sarkalatos) törvény tartalmazza, amelynek értelmében a nemzetiségi önkormányzati jogok minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoportot megilletnek, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, és a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg. E népcsoportok egyben olyan összetartozás-tudatról tesznek bizonyságot, amely nyelvük, kultúrájuk és hagyományaik megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. Magyarország vallja, hogy fontos az ország különböző vallási hagyományainak, más népcsoportok szabadságának és kultúrájának tiszteletben tartása, és minden, valamely

nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad megvallásához és megőrzéséhez. A nemzetiségek által létrehozott kulturális értékek Magyarország kulturális örökségének szerves részei, a kulturális sokszínűség, a nyelvi különbözőség a gazdagodás forrásai.

Magyarország elismert nemzetiségi közösségei a következők (alfabetikus sorrendben):

- bolgár
- görög
- horvát
- lengyel
- német
- örmény
- roma
- román
- ruszin
- szerb
- szlovák
- ukrán

E népcsoportokat – mint e nemzetiségekhez tartozó választópolgárok közösségét – megilletik a nemzetiségi önkormányzati jogok. Ezeket a jogaikat törvényben meghatározott módon, választott képviselőik útján gyakorolhatják.



1. ábra

Nemzetiségek aránya Magyarország területén

Forrás: Térképek Ptolemaiosztól a Google Maps API-ig (2010. 10. 03.) *Önkormányzati választások 2010.* Elérhető: http://terkepem.blogspot.hu/2010/08/onkormanyzati-valasztasok-2010.html (A letöltés dátuma: 2018. 05. 02.)

1. táblázat

Magyarország nemzetiségei megye szerinti bontásban

Megye	népesség (fő)	kisebbségi (fő)	kisebbségi (%)
Budapest	1 777 921	53 646	3,02
Bács-Kiskun	546 517	21 444	3,92
Baranya	407 448	42 797	10,50
Békés	397 791	24 838	6,24
Borsod-Abaúj-Zemplén	744 404	53 021	7,12
Csongrád	433 344	8681	2,00
Fejér	434 317	11 573	2,66
Győr-Moson-Sopron	434 706	11 871	2,73
Hajdú-Bihar	552 998	14 709	2,66
Heves	325 727	14 769	4,53
Jász-Nagykun-Szolnok	415 917	13 912	3,34
Komárom-Esztergom	316 590	18 399	5,81
Nógrád	220 261	15 124	6,87
Pest	1 083 877	45 099	4,16
Somogy	335 237	14 893	4,44
Szabolcs-Szatmár-Bereg	582 256	29 354	5,04
Tolna	249 683	18 165	7,28
Vas	268 123	9836	3,67
Veszprém	373 794	9978	2,67
Zala	297 404	10 469	3,52

Forrás: Tóth Ágnes – Vékás János: *Nemzeti és etnikai kisebbségek Magyarországon. A 2001. évi népszámlálási adatok rövid összefoglalása.* 3. (s.a.) Elérhető: http://nemzetisegek.hu/dokumentumok/file_1097836263_toth_vekas2.pdf (letöltés dátuma: 2018. 05. 02.)

Az Njtv. hatálybalépése több ütemben történt, a 2014. évi nemzetiségi önkormányzatok választásának napjával lépett életbe teljeskörűen. A nemzetiségek alapvető jogai szélesebbek, mint a nemzetiségi önkormányzáshoz való jog, de a jogosultságok a nemzetiségi önkormányzás keretében jelenítődnek meg a lehető legegyértelműbb módon.

A nemzetiségek alapvető jogai

A nemzetiséghez tartozó egyéni és közösségi jogok

Minden nemzetiség jogosult arra, hogy nemzetiségi közösségként létezzen és fennmaradjon. Ennek során megkülönböztethetünk kifejezetten egyéni nemzetiségi és közösségi nemzetiségi jogokat, azonban a jogosultságok gyakran egyéni és közösségi jogként is érvényesülnek.

A szabályozás szerint minden nemzetiségi közösségnek és nemzetiséghez tartozó személynek joga van arra, hogy

- szülőföldjén zavartalanul boldoguljon,
- kötődhessen és védhesse a saját, a szülők, az ősei születési vagy lakóhelyének kultúráját, hagyományait,

- biztosított legyen az óhazával való zavartalan kapcsolattartás,
- egyenlő bánásmódban részesüljön,
- semmiféle vonatkozásban ne kerüljön kirekesztésre, elkülönítésre a többségi nemzetből,
- hovatartozása miatt ne lehessen üldözni, megfélemlíteni, életkörülményeit megnehezíteni, jogainak gyakorlásában akadályozni,
- a nemzetiséghez tartozók közéletben való részvétele – e minőségükben – nem korlátozható, érdekeik kifejezésére, védelmére a jogszabályi keretek között egyesületeket, pártokat hozhatnak létre stb.

Az egyéni nemzetiségi jogokról elmondható, hogy a nemzetiséghez való tartozás kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A nemzetiséghez való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető. Törvény vagy annak végrehajtására kiadott jogszabály egyes nemzetiségi jogok gyakorlásának tekintetében az egyéntől nemzetisége deklarálását kérheti. A nemzetiségi önazonossághoz való jog és valamely nemzetiséghez tartozás kinyilvánítása nem zárja ki a kettős vagy többes kötődés elismerését.

A nemzetiséghez tartozó személyes jogokról az alábbiak állapíthatók meg:

- Az anyanyelv szabad használatának joga szóban vagy írásban. Az ezzel összefüggő jogok érvényesüléséről az alábbiak állapíthatók meg:
  - a nemzetiséghez tartozó személynek joga van kapcsolatot ápolni mind az óhaza és a nyelvnemzetek állami és közösségi intézményeivel, mind a más országokban élő adott nemzetiségekkel;
  - az állam köteles biztosítani a hivatalos eljárásokban a nemzetiségi nyelvhasználat lehetőségét, különösen a polgári, a büntető és a közigazgatási eljárások során – ezt a lehetőséget valamennyi vonatkozó eljárási törvény rögzíti is;
  - a nemzetiséghez tartozó képviselő, illetve a nemzetiségi szószóló nemzetiségi anyanyelvét az országgyűlésben, a helyi önkormányzat képviselő-testületében is használhatja – ha a felszólalás kizárólag az adott nemzetiségi nyelven hangzott el, a felszólalás magyar nyelvű szövegét vagy tartalmi kivonatát az ülés jegyzőkönyvéhez csatolni kell;
  - azokon a településeken, ahol valamely nemzetiségnek a népszámlálás során regisztrált aránya eléri a húsz százalékot, az érintett település helyi önkormányzatának képviselő-testülete a települési nemzetiségi önkormányzat kérésére köteles jegyzőkönyveit és határozatait a magyar nyelv mellett az adott nemzetiség nyelvén is vezetni és szövegezni – amennyiben az érintett települési nemzetiségi önkormányzat kéri, a helyi köztisztviselői, közalkalmazotti állások betöltése során (az általános szakmai követelmények megtartása mellett) biztosítani kell az adott nemzetiség anyanyelvét is ismerő személy alkalmazását;
  - azokon a településeken, ahol valamely nemzetiségnek a népszámlálás során regisztrált aránya eléri a tíz százalékot, a helyi önkormányzat az illetékességi területén működő települési nemzetiségi önkormányzat kérésére köteles biztosítani, hogy a települési önkormányzat rendeletének kihirdetése, hirdetményének közzététele a nemzetiség nyelvén is megtörténjen, továbbá a helyi önkormányzat által fenntartott és/vagy finanszírozott médiaszolgáltató rendszeres nemzetiségi

közszolgálati műsort, sajtóterméket biztosít az adott településen élő nemzetiségi közösség anyanyelvi tájékoztatása érdekében;
  - azokon a településeken, ahol valamely nemzetiségnek a népszámlálás során regisztrált aránya eléri a tíz százalékot, a helyi önkormányzat az illetékességi területén működő települési nemzetiségi önkormányzat kérésére köteles biztosítani, hogy a közhivatalok és a közszolgáltatást végző szervek elnevezését feltüntető táblák feliratai, az ezek működésére vonatkozó közlemények a nemzetiség anyanyelvén is olvashatók legyenek, illetve a közigazgatási eljárás során használt nyomtatványok a nemzetiségi anyanyelven is rendelkezésre álljanak;
  - azokon a településeken, ahol valamely nemzetiségnek a népszámlálás során regisztrált aránya eléri a tíz százalékot, a helyi önkormányzat az illetékességi területén működő települési nemzetiségi önkormányzat kérésére köteles biztosítani, hogy a helység- és utcaneveket megjelölő táblák feliratai a nemzetiség anyanyelvén is olvashatók legyenek.
- A nemzetiséghez tartozó személy joga, hogy anyanyelvén használja családi és utónevét hivatalosan is, illetve kérésére a személyazonosító igazolvány vagy más hivatalos irat a nemzetiséghez tartozó nevét is tartalmazza.
- Az adott nemzetiség joga történelmének, kultúrájának, hagyományainak megismerése, ápolása, gyarapítása és továbbadása saját anyanyelvén.
- A nemzetiséghez tartozó személy joga részt venni az adott nemzetiségi anyanyelvi oktatásban, művelődésben, megtanulni a nemzetiségi anyanyelvet.
- Minden nemzetiséghez tartozónak joga van nemzetiségi voltával kapcsolatosan személyes adatainak védelméhez külön törvényben meghatározottak szerint.

A nemzetiségi közösségeknek joguk van:
- törvényi keretek között intézmények létrehozásához és működtetéséhez;
- a helyi és országos közéletben való részvételre – e minőségükben nem korlátozhatók, érdekeik kifejezésére nemzetiségi érdekképviseleti szervezeteket hozhatnak létre, érdekeik védelmére kérhetik az állam erre hivatott szerveit;
- a nemzetiséghez tartozók óvodai neveléséhez, általános iskolai neveléséhez, oktatásához, nemzetiségi kollégiumi ellátáshoz, középfokú oktatási intézményben való neveléshez, oktatáshoz, felsőfokú képzéshez, továbbá
- az országos nemzetiségi önkormányzataik révén a nemzetiségi kiegészítő nevelés, oktatás feltételeinek kezdeményezésére és kialakítására – ennek kapcsán az alábbiak jelenthetők ki:
  - a nemzetiségeknek joga van az oktatási önigazgatáshoz;
  - a nemzetiségek oktatási közösségi joga tulajdonképpen az anyanyelvi joghoz kapcsolódik, a nemzetiségként használt anyanyelven történő oktatáshoz való hozzáférést jelenti;
  - a nemzetiséghez tartozó gyermek – szülője (gyámja, gondviselője) döntésétől függően – két tannyelvű oktatásban vehet részt;
  - az anyanyelvű és anyanyelvi oktatás a nemzetiségi óvodában, iskolában, iskolai osztályban vagy csoportban történhet: a településen biztosítani kell a nemzetiségi óvodai nevelést, ha ugyanahhoz a nemzetiséghez tartozó nyolc gyermek szülője

kérte, és az óvodai csoport megszervezhető, az iskolai oktatást a fenntartó állami tanügyi szervezettől kell kérni;
  - a nemzetiségi nevelésben, oktatásban biztosítani kell a népismeret tárgykörébe tartozó ismeretanyag elsajátítását, így különösen a nemzetiség és anyaországa történelmének, irodalmának, földrajzának, kulturális értékeinek és hagyományainak megismerését – természetesen a nemzetiségi oktatás keretében biztosítani kell a magyar nyelv oktatását is, és lehetővé kell tenni azt is, hogy megismerjék a Magyarországon biztosított nemzetiségi jogokat és intézményrendszert;
- a nemzetiségi anyanyelvű pedagógusok képzésének, továbbképzésének biztosítása az állam feladata.

A törvények keretei között Magyarország biztosítja
- a nemzetiségi közösségeknek rendezvényeik, ünnepeik zavartalan megtartásának lehetőségét,
- valamint építészeti, kulturális, kegyeleti és vallási emlékeik, hagyományaik megőrzésének lehetőségét, a jogot azok ápolásához és átörökítéséhez, jelképeik használatához.

A nemzetiségek kulturális önigazgatása

A nemzetiségek kulturális önigazgatása körébe a nemzetiséghez tartozók kulturális ellátásának segítése, a nemzetiségek kulturális igényeit kielégítő kulturális intézmények – könyvtárak, közgyűjtemények stb. – alapításával, fenntartásával kapcsolatos jogok tartoznak. A kulturális önigazgatás keretében érvényesíteni kell a nemzetiségek kulturális autonómiájának megfelelő művelődési érdekeket. A nemzetiségi anyanyelvű könyvtár ellátását az Országos Idegennyelvű Könyvtár koordinálja, a szolgáltatásokat a megyei könyvtárak, illetve a Fővárosi Szabó Ervin Könyvtár a nyilvános könyvtári rendszeren keresztül biztosítja. A nemzetiségek kulturális önigazgatási tevékenységét az állam is támogatja a nemzetiségi kultúrák tárgyi emlékeinek gyűjtése, közgyűjtemények alapítása révén, továbbá nemzetiségi könyv- és időszaki kiadványok megjelentése útján. A magyar állam által támogatott nemzetiségi kulturális önigazgatás körébe tartoznak azok az állami központi rendezvények, megemlékezések, amelyek egy-egy nemzetiség valamely vallási, népcsoportot érintő közösségi eseményére vonatkoznak (például németek kitelepítése, örmény genocídium stb.). A magyarországi kulturális örökség digitalizálása és archiválása során biztosítani kell a nemzetiségekkel kapcsolatos kulturális értékek digitalizálását és archiválását is.

A nemzetiségi jogok tartalmát, megjelenítési formáját tekintve – elsősorban a közösségi nemzetiségi jogok érvényesülésében – jelentős szerepe van a médiának. A médiatartalommal összefüggő nemzetiségi jogok közé tartozik, hogy az információhoz a saját anyanyelvükön férhessenek hozzá, tájékozódhassanak a tömegkommunikációs eszközök útján közvetített tájékoztatásokhoz, juthassanak hozzá és szolgáltathassanak saját médiatartalmakat és sajtótermékeket.

Magyarországon közszolgálati médiaszolgáltatás működik a nemzeti közösségek megőrzése és megerősítése, a nemzetiségi anyanyelvi kultúra ápolása, gazdagítása és a nemzetiségek kulturális igényeinek kielégítése céljából. A nemzetiségi médiaszolgáltatással

összefüggő jogokat és lehetőségeket a nemzetiségekről szóló törvényre alapozva a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény szabályozza. A nemzetiségek médiatartalommal összefüggő jogainak körében joguk van

- hozzáférni az információhoz saját anyanyelvükön, és azt ily módon továbbadni, ezért biztosítani kell a nemzeti közszolgálati médiában (rádióban, televízióban és más audiovizuális eszközzel) a rendszeresen jelentkező nemzetiségi műsorszámokat: a nemzetiségi műsorszámokat lehetőség szerint az érintett közösség többsége részére elérhető módon és időpontban kell közzétenni úgy, hogy az az adott nemzetiség által lakott területen elérhető legyen;
- tájékozódni és tájékoztatni a saját anyanyelvükön, tömegkommunikációs eszközök útján – ehhez biztosítani kell a központi költségvetésből a nemzetiségi közszolgálati műsorkészítés szervezeti és költségvetési alapját;
- médiaszolgáltatás és sajtótermék eléréséhez és terjesztéséhez a saját anyanyelvükön, továbbá biztosítani kell a nemzetiségi közösség életét és kulturális értékeit bemutató közszolgálati műsorszámok archiválását, azoknak a közszolgálati médiavagyon keretében történő megőrzését, feldolgozását és elérhetőségét.

A nemzetiségek közszolgálati médiában való megjelenését magyar nyelven is biztosítani kell. A közszolgálati média keretében valamennyi kisebbség számára biztosítani kell a lehetőséget, hogy a saját életét bemutassa, illetve kultúráját megismertesse a többségi társadalom nézőivel, hallgatóival. Példák a nemzetiségi rádióműsorokból: *Három szólamra* (lovári); *Jelenlét* (roma); *Nemzetiségek zenéje;* örmény, lengyel, szerb, román, szlovák, horvát, német nemzetiségi műsorok az MR4 Rádió adásában. További példaként említhetők az M1 és a Duna TV csatornán a nemzetiségi kultúrák napja keretében sugárzott műsorok, illetve az *Unser Bildschrim* elnevezésű német műsor.

Az állam segítséget nyújt és támogatja a nemzetiségek által lakott területen az anyaországaikból származó rádiós és audiovizuális médiaszolgáltatások vételét, a nemzetiségek anyanyelvén közvetített műsorszámok elérését. Az államnak biztosítania kell, hogy a nemzetiségi közszolgálati műsoroknak legyen önálló szervezeti és költségvetési alapja, folyamatosan legyen lehetőség a nemzetiségi műsor készítésére, terjesztésére és fejlesztésére. A nemzetiségi műsorokat szerkesztő, készítő médiamunkatársak munkáját alapvetően az egyes nemzetiségi műsorkészítők határozzák meg, a műsoridőpontok meghatározása pedig az MTVA és az országos nemzetiségi önkormányzatok megállapodásától függ.

A nemzetiségek médiatartalom szolgáltatással összefüggő jogainak biztosítása kiterjed

- a nemzetiségi közösségek életét, hagyományait, kultúráját bemutató filmalkotások és dokumentumfilmek elkészítésének támogatására,
- a közösségi, kisközösségi és egyéb – bármely módon terjesztett – médiaszolgáltatásban közzétett, nemzetiségekkel kapcsolatos rádiós és audiovizuális műsorszámok készítésére és terjesztésére is.

Valamennyi, Magyarország által elismert nemzetiség jogosult kultúrájának és anyanyelvének ápolására és az anyanyelvén való rendszeres tájékoztatásra a közszolgálati médiaszolgáltatásban közzétett, önálló műsorszámok közzététele útján. Ezt a feladatot a közszolgálati médiaszolgáltatónak országos, illetve – a nemzetiség földrajzi elhelyezkedésének figyelembevételével – helyi médiaszolgáltatásban a nemzetiség igényeinek megfelelő

műsorszámokkal, az audiovizuális médiaszolgáltatásban szükség szerint feliratozással vagy többnyelvű közzététellel segítenie kell. A nemzetiségek országos önkormányzatai – ennek hiányában országos szervezetei – a közszolgálati médiaszolgáltatónál rendelkezésükre álló műsoridő felhasználásának elveit önállóan határozzák meg. Ezen elveket – amelyek nem érinthetik a műsorszám tartalmát és a műsorszerkesztést – a közszolgálati médiaszolgáltató köteles tudomásul venni.

A nemzetiségi választójog, választhatóság, képviselő és szószóló

A *nemzetiségi választójog* szintén alapvető jog. A nemzetiségi választáson az a személy *választó,* aki a nemzetiségi névjegyzékben szerepel. A névjegyzékbe fel kell venni azt a magyar állampolgárt, aki

- a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán szavazati joggal rendelkezik,
- a nemzetiségek jogairól szóló törvényben megnevezett valamely nemzetiséghez tartozik, azaz bolgár, görög, horvát, lengyel, német, örmény, roma/cigány, román, ruszin, szerb, szlovák, szlovén vagy ukrán,
- a megnevezett valamely nemzetiséghez tartozását az Njtv.-ben meghatározott tartalommal és a választási eljárásról szóló törvényben meghatározott eljárási rendben megvallja.

Egy személy egyidejűleg csak egy nemzetiség névjegyzékében szerepelhet. A nemzetiségi választópolgár a lakóhelye szerinti településen vagy a választás kitűzését megelőző harmincadik napig bejelentett tartózkodási helye szerinti településen szerepelhet a nemzetiségi névjegyzékben.

A nemzetiségi választáson az a személy *választható,* aki

- a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választható,
- a nemzetiségi önkormányzati képviselők megelőző két általános választásán (illetve az azokat követő időközi nemzetiségi választáson) nem volt más nemzetiség nemzetiségi jelöltje,
- nyilatkozatot tesz arról, hogy a nemzetiség képviseletét vállalja és a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri.

Tekintsük át röviden a nemzetiségi választás szabályait! A nemzetiségi választójog 2014-től kétféle választást jelent: nemzetiségi képviselő, illetve nemzetiségi szószóló választását az általános országgyűlési választásokon az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény alapján, valamint nemzetiségi önkormányzat képviselőinek választását a nemzetiségi önkormányzati választásokon.

A nemzetiségi képviselő, illetve nemzetiségi szószóló megválasztása az Országgyűlésbe a következő főbb csomópontokra osztható:

- Először a 2014. évi országgyűlési képviselői választáskor volt lehetőség arra, hogy valamely nemzetiségi választópolgár saját nemzetiségének listájára szavazhat.
- Nemzetiségi képviselő, illetve nemzetiségi szószóló választásán az a magyar választójoggal rendelkező személy vehet részt, aki a névjegyzékben nemzetiségi

választópolgárként regisztráltatta magát, és az országgyűlési képviselők választására is kéri ennek kiterjesztését a parlamenti választások során.

- A nemzetiségi választópolgárként regisztrált személy egy egyéni választókerületi jelöltre és ezen felül a saját nemzetiségének listájára szavazhat. Tehát ha a szavazó nemzetiségi választópolgárként regisztráltatta magát, és a saját nemzetisége állít listát, akkor a választópolgár a listás szavazatát csak a saját nemzetiségének listájára adhatja, pártlistára nem! Ha a nemzetiségi szavazópolgár saját nemzetisége nem állít listát, a nemzetiségi választópolgár is szavazhat a pártlistára.
- Ahhoz, hogy egy választópolgár élni tudjon nemzetiségi választójogával, legkésőbb a parlamenti szavazást megelőző meghatározott határnapon, 16 óráig kérnie kell nemzetiségi választópolgárként történő felvételét a választási névjegyzékbe (regisztráció). E regisztráció nélkül nem szavazhat az adott nemzetiség önkormányzati választásán, továbbá a kiterjesztés kérése nélkül nem szavazhat az országos nemzetiségi önkormányzat listájára sem.
- A regisztráció módja:
  - személyesen a helyi választási irodában,
  - postai úton a *Nemzetiségi választópolgárként történő nyilvántartásba vétel* megnevezésű űrlap megfelelő kitöltésével és visszaküldésével, vagy
  - a webes felületen, honlapon vagy az ügyfélkapun keresztül a regisztrációs kérelem online benyújtásával.
- A nemzetiségi választójogot gyakorlók esetében a választható személyekre a nemzetiségi országos listát az országos nemzetiségi önkormányzat állítja össze. (Ahhoz, hogy a nemzetiségi országos lista létrejöjjön, a névjegyzékben az adott nemzetiségi választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezerötszáz nemzetiségi választópolgár ajánlása szükséges.)
- A nemzetiségi országos listán csak olyan személy szerepelhet, aki maga is az adott nemzetiség választópolgáraként regisztráltatta magát (tehát maga is nemzetiségi választópolgár).
- A nemzetiségi listának minimum három jelöltet kell tartalmaznia.
- Az Országgyűlésbe bejutott nemzetiségi képviselők nem alakíthatnak képviselőcsoportot.
- A listát állító, de mandátumhoz nem jutott nemzetiségek a lista első helyén szereplő jelöltet mint nemzetiségi szószólót küldik a magyar Országgyűlésbe.

2014-ben sajnálatosan egyetlen magyarországi nemzetiség sem tudott önállóan, országos lista alapján képviselői minőségben képviseletet biztosítani a maga számára. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény alapján ebben az esetben a nemzetiségek képviseletét a megválasztott nemzetiségi szószóló látja el. A nemzetiségi szószólók az Országgyűlésben szavazati joggal nem rendelkeznek, azonban a nemzetiségek képviselete érdekében különböző egyéb közjogi jogosítványaik vannak. A szószólók jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz és az adott nemzetiség érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.

A szószólók az Országgyűlés ülésein felszólalhatnak, ha a Házbizottság megítélése szerint a napirendi pont a nemzetiségek jogait és érdekeit érinti. A felszólalásra vonatkozó szándékát jelezni kell a Házbizottság ülésén. Rendkívüli ügyben a szószóló a napirendi pontok tárgyalását követően – határozati házszabályi rendelkezésekben foglalt módon – felszólalhat.

Az Országgyűlés 2014-ben a tizenhárom elismert magyarországi nemzetiség képviselőiből és szószólóiból létrehozta az önálló Magyarországi Nemzetiségek Bizottságát 15/2014. (V. 27.) OGY határozatával. A nemzetiségeket képviselő bizottságnak, mint önálló bizottság lehetősége van törvényalkotás kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munkát ellenőrző tevékenységre. Elsődleges feladata, hogy az Alaptörvényben, az Országgyűlésről szóló törvényben, a nemzetiségi törvényben, valamint az országgyűlési határozati és más házszabályi rendelkezésekben meghatározott hatáskörét gyakorolja. A Magyarországi Nemzetiségek Bizottságának tizenhárom tagja és három albizottsága van. A nemzetiségeket képviselő bizottság megnevezésére, elnökének és alelnökének személyére az Országgyűlés elnöke (a házelnök) tesz javaslatot. A Magyar Nemzetiségi Bizottságnak jelenleg szlovák nemzetiségi elnöke és roma nemzetiségi alelnöke van.

A nemzetiségi bizottságnak három albizottsága van:

- a magyarországi nemzetiségek bizottsága a feladatkörébe tartozó törvények végrehajtását, azok társadalmi, gazdasági hatásait, valamint a deregulációs folyamatokat kíséri figyelemmel;
- köznevelési és kulturális albizottság;
- nemzetiségi önkormányzati, külügyi és költségvetési albizottság.

Ennek értelmében külön feladata, hogy állást foglal a kormánynak és az alapvető jogok biztosának a nemzetiségek helyzetéről készített beszámolójáról.

A nemzetiségeket képviselő bizottságot alkotó szószólók a bizottsági munkában szavazati joggal vesznek részt. Az Országgyűlés más állandó bizottságainak, illetve a törvényalkotási bizottság ülésein – az állandó bizottság vagy a törvényalkotási bizottság elnökének döntése alapján, vagy ha erről a Házbizottság határoz – tanácskozási joggal vesz részt. A szószóló az Országgyűlés plenáris ülésén kérdést intézhet a kormányhoz, a kormány tagjaihoz, az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez és a legfőbb ügyészhez a feladatkörükbe tartozó, a nemzetiségek érdekeit és jogait érintő ügyben. A nemzetiségi szószólóknak interpellációs joga azonban nincs. A szószólót – az országgyűlési képviselőkhöz hasonlóan – mentelmi jog illeti meg.

(A *mentelmi jog* az országgyűlési képviselő sérthetetlenségét jelenti. A mentelmi jog alapján a képviselő megválasztása napjától kezdődően, a mandátuma időtartama alatt és azt követően nem vonható felelősségre bíróság vagy más hatóság előtt szavazata vagy véleménynyilvánítása miatt, és emiatt szabálysértési és büntetőeljárás sem indulhat ellene. A mentelmi jog nem vonatkozik államtitoksértésre, becsületsértésre vagy rágalmazásra, valamint a polgári jogi felelősségére. A mentelmi jog nem terjed ki a közigazgatási hatósági eljárásokra sem.

A képviselő nem mondhat le a mentelmi jogáról, letartóztatni vagy őrizetbe venni csak tettenérés esetén lehet. Ellene eljárás csak akkor történhet, ha az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával – az illetékes bizottság által lefolytatott vizsgálat után – a mentelmi jogát felfüggesztette.

A szószóló megbízatása megszűnik

- az Országgyűlés megbízatásának megszűnésével,
- halála esetén,
- az összeférhetetlenség kimondásával,
- lemondásával,

- ha a képviselők választásán már nem választható,
- ha már nem szerepel a nemzetiségi választópolgárok központi névjegyzékén.

Az összeférhetetlenség kimondásáról, továbbá annak megállapításáról, hogy a szószóló már nem választható, illetve nem szerepel a nemzetiségi választópolgárok központi névjegyzékében, az Országgyűlés határoz. A szószóló nem lehet nemzetiségi önkormányzat elnöke vagy tagja.

A nemzetiséghez tartozó képviselő, a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselő, illetve a nemzetiségi szószóló anyanyelvén is felszólalhat, és iromány nyújthat be. Az adott nemzetiségi anyanyelven benyújtott iromány benyújtásával egyidejűleg annak hiteles magyar nyelvű fordítását is át kell adni. Az iromány benyújtására vonatkozó alaki és tartalmi feltételeknek mind a nemzetiségi anyanyelven, mind magyar nyelven meg kell felelni. Az Országgyűlés eljárását a magyar nyelven benyújtott iromány alapján folytatja le. A fordítás költségeit a nemzetiségek bizottsága biztosítja. Az Országgyűlés ülésén és az országgyűlési bizottság ülésén történő felszólalás magyar nyelvre történő tolmácsolását az Országgyűlés Hivatala biztosítja.

A nemzetiségekkel összefüggő központi állami tevékenység

Az Országgyűlés

- feloszlathatja azt a nemzetiségi önkormányzati testületet, amely nem az Alaptörvénynek megfelelően működik;
- a központi költségvetésről szóló törvény elfogadása során a nemzetiségpolitikáért felelős miniszter (az emberi erőforrások minisztere) által vezetett minisztérium költségvetési fejezetében biztosítja
  - az országos nemzetiségi önkormányzatok működési támogatását, valamint az általuk fenntartott intézmények és média támogatását,
  - a helyi (települési és területi) nemzetiségi önkormányzatok működési támogatását, valamint az általuk fenntartott intézmények és társulások, illetve a helyi nemzetiségi média támogatását,
  - a nemzetiségpolitikai tevékenység támogatási előirányzatát és annak módosítását.

A köztársasági elnök

- a nemzetiségi önkormányzat Országgyűlés általi feloszlatása esetén megbízza a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetőjét, hogy az új nemzetiségi képviselőtestület, közgyűlés megválasztásáig gyakorolja azokat a feladat- és hatásköröket, amelyeket jogszabály, a nemzetiségi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata a nemzetiségi önkormányzat elnökének feladataként határoz meg, illetve döntsön azokban az ügyekben, amelyeket – átruházott hatáskörben – el kell látni.

A kormány

- kétévente áttekinti a Magyarországon élő nemzetiségek helyzetét, és erről beszámol az Országgyűlésnek;

- a nemzetiségi feladattal érintett miniszterek (belügyminiszter, emberi erőforrások minisztere, Miniszterelnökséget vezető miniszter) és országos hatáskörű szervek bevonásával – a fővárosi és megyei kormányhivatalok közreműködésével – segíti a nemzetiségek jogainak és sajátos érdekeinek érvényesülését, szervezi ezek feltételeinek biztosítását;
- szabályozza a nemzetiségek vonatkozásában ellátandó helyi közszolgálat képesítési előírásait;
- biztosítja a megyei és fővárosi kormányhivatal útján a helyi nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletét;
- dönt a közigazgatási szervek és a nemzetiségi önkormányzatok között keletkezett – más szerv hatáskörébe nem tartozó – vitában.

A nemzetiségpolitikáért felelős miniszter (az emberi erőforrások minisztere)

- előkészíti a nemzetiségek jogairól szóló jogszabály tervezetét;
- közreműködik a nemzetiségek jogait, a nemzetiségi önkormányzatok feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok és egyedi állami döntések előkészítésében;
- a központi költségvetési törvényben meghatározott címen és feltételekkel biztosítja a nemzetiségi önkormányzatok és más nemzetiségi szervezetek számára az állami támogatást;
- rendeletben szabályozhatja a nemzetiségi köznevelésben és közoktatásban részt vevő tanulók ösztöndíját.

A feladat- és hatáskör szerint illetékes miniszter

- ellenőrzi a nemzetiségi önkormányzati intézmények működésének szakmai követelményeire, a közszolgálati képesítési előírásokra vonatkozó jogszabályok betartását, és arról beszámol az érintett nemzetiségi önkormányzatnak;
- a nemzetiségi önkormányzatok és más nemzetiségi szervezetek részére pénzügyi támogatást nyújthat a nemzetiségpolitikáért felelős miniszterrel közös koordinációban.

A nemzetiségi önkormányzatok

A nemzetiségi önkormányzat jogállása

A *nemzetiségi önkormányzat* egy nemzetiségi közszolgáltatási feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező, közvetlen demokratikus választással létrehozott szervezet, amely a nemzetiségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a nemzetiség érdekeinek védelmére és képviseletére, a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetiségi közügyek települési, területi és országos szinten történő önálló intézésére jön létre.

Az egyes nemzetiségek – közvetlen választással – községben, városban, megyei jogú városban, fővárosi kerületben *települési,* fővárosban és megyében *területi* (a továbbiakban együtt: *helyi*), valamint *országos nemzetiségi önkormányzatot* hozhatnak létre. A nemzetiségi önkormányzatokat – a helyi önkormányzatokhoz hasonlóan – öt évre választják.

A nemzetiségi önkormányzat feladat- és hatáskörének gyakorlására a nemzetiségi önkormányzat testülete jogosult. A nemzetiségi önkormányzatot az elnöke képviseli.

A települési és területi nemzetiségi önkormányzat testülete a képviselő-testület, az országos nemzetiségi önkormányzat testülete a közgyűlés. Magyarország 3200 településén mintegy 2300 helyi nemzetiségi önkormányzat, 13 országos nemzetiségi önkormányzat működik.

A nemzetiségi önkormányzati jogok minden nemzetiségi önkormányzat tekintetében egyenlők. A nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá- és fölé rendeltségi viszony. Ugyancsak nincs alá- és fölé rendeltségi viszony az adott település, megye vagy főváros önkormányzata, illetve a települési, területi nemzetiségi önkormányzat között.

Nemzetiségi önkormányzati választások

A nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése megbízatásának keletkezése a nemzetiségi önkormányzati választások eredménye. A nemzetiségi önkormányzatok képviselőit az ország beosztása szerint megalkotott választókerületekben választják meg. A választókerületek így alakulnak:

- a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán egy település alkot egy választókerületet;
- a fővárosi nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán a főváros egy választókerületet alkot;
- a megyei nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán a megye egy választókerületet alkot;
- az országos nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán az ország területe egy választókerületet alkot.

A megválasztható települési nemzetiségi képviselők száma:

- 3 fő, ha a nemzetiségi névjegyzékben szereplő nemzetiségi választópolgárok száma a választás kitűzésének napján kevesebb, mint száz fő;
- 4 fő, ha a nemzetiségi névjegyzékben szereplő nemzetiségi választópolgárok száma a választás kitűzésének napján legalább száz fő;
- A területi nemzetiségi képviselők száma: hét fő;

Az országos nemzetiségi képviselők száma:

- 15 fő, ha a nemzetiségi névjegyzékben szereplő nemzetiségi választópolgárok száma a választás kitűzésének napján nem több, mint ötezer fő – ilyen a bolgár, a görög, a lengyel, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovén és az ukrán országos nemzetiségi önkormányzat;
- 23 fő, ha a nemzetiségi névjegyzékben szereplő nemzetiségi választópolgárok száma a választás kitűzésének napján több, mint ötezer fő – ilyen a horvát és a szlovák országos nemzetiségi önkormányzat;
- 31 fő, ha a nemzetiségi névjegyzékben szereplő nemzetiségi választópolgárok száma a választás kitűzésének napján több, mint tízezer fő – ilyen országos nemzetiségi önkormányzat nincs;

- 39 fő, ha a nemzetiségi névjegyzékben szereplő nemzetiségi választópolgárok száma a választás kitűzésének napján több, mint huszonötezer fő – ilyen a német országos nemzetiségi önkormányzat;
- 47 fő, ha a nemzetiségi névjegyzékben szereplő nemzetiségi választópolgárok száma a választás kitűzésének napján több, mint ötvenezer fő – ilyen a roma országos nemzetiségi önkormányzat.

2014-ben átalakult a nemzetiségi választási rendszer: a korábbi országos nemzetiségi önkormányzatot elektori rendszerben létrehozó választás helyébe a közvetlen szavazás lépett. A helyi, területi és országos választást csak azokon a településeken lehetett kitűzni, ahol az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma a legutolsó országos népszámlálás összesített adatai szerint elérte a harminc főt. A népszámlálási adatok felhasználása egyfelől előnyt jelent a nemzetiségi választásokban, hiszen nem kell külön felkutatni egy adott nemzetiség jelenlétét a településeken. Ez azonban nem biztosítja egyértelműen a nemzetiségek választásának lehetőségét, mivel a népszámláláskor a nemzetiségi hovatartozás kérdésére önkéntesen lehet(ett) nyilatkozni, és azt nem kapcsolták össze a nemzetiségi választáson való részvétellel. Az alapvető jogok biztosa – az Európa Tanács Velencei Bizottságának javaslatával összhangban – azt javasolta, hogy kiegészítő megoldásként, az országos nemzetiségi önkormányzatok közreműködésével készüljön egy „történelmi települések katalógusa", ahol az egyes nemzetiségi jogok törvény erejénél fogva biztosíthatják a nemzetiségi önkormányzati választás lehetőségét a meghatározott településeken. Ez a megoldás még nem valósult meg.

A nemzetiségi önkormányzati választásokat az általános helyi önkormányzati választásokkal egy időben tartják meg. A nemzetiségi választópolgárnak fel kell vetetnie magát a nemzetiségi névjegyzékbe. Aki nem veteti fel magát a nemzetiségi névjegyzékbe, az nem szavazhat a nemzetiségi képviselők választásán, és nem is indulhat jelöltként. A regisztrációt a Nemzeti Választási Iroda által közzétett határidőig kell elvégezni. Regisztrálni személyesen vagy levélben, a lakóhelye szerinti polgármesteri hivatalban és közös önkormányzati hivatalban, a működő helyi (nemzetiségi) választási irodában lehet, illetve az ügyfélkapun vagy a Nemzeti Választási Iroda online felületén. A magyarországi lakcímmel rendelkező uniós állampolgárok, bevándoroltak, letelepedettek, menekültek akkor vehetnek részt a nemzetiségi önkormányzati választáson, ha nemzetiségként regisztráltak. A bevándoroltak, letelepedettek, menekültek csak választók, de nem választhatók, azaz nem lehetnek jelöltek.

Települési nemzetiségi önkormányzati választást ott lehet kitűzni, ahol a legutóbbi (2011. évi) népszámlálási adatok alapján legalább harmincan egy adott nemzetiséghez tartozónak vallották magukat. A szavazást csak azokon a helyeken tartják meg, ahol legalább annyi jelölt indul, mint a megválasztható képviselők száma (három vagy négy). A területi nemzetiségi önkormányzati képviselők választását ott kell kitűzni, ahol a fővárosban, megyében kitűzött települési választások száma legalább tíz. Az országos nemzetiségi önkormányzati választásokat ki kell tűzni.

A nemzetiségi önkormányzati választáson nemzetiségi szervezet és/vagy a nemzetiségi választópolgárok állíthatnak jelöltek a jogszabályban meghatározott feltételek szerint. Az önkormányzati választáson a nemzetiségi szervezet állíthat jelöltet. Azt a szervezetet, amely jelöltet (listát) kíván állítani, jelölő szervezetként be kell jelenteni a Nemzeti

Választási Bizottságnál. Jelölő szervezet az lehet, amely az önkormányzati képviselői választások kitűzésekor a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában mint nemzetiségi szervezet szerepel.

Két vagy több szervezet közös jelöltet is állíthat. A települési nemzetiségi önkormányzati képviselő jelölése történhet a települési nemzetiségi névjegyzékben a választás kitűzésének napján szereplő választópolgárok öt százalékának, de legalább öt választópolgárnak az ajánlása révén. Egy választópolgár csak egy jelöltet ajánlhat. Jelöltet ajánlani ajánlóíven lehet.

A települési nemzetiségi önkormányzati választáson nem feltétel, hogy a jelölt az adott településen lakjon, azonban a jelöltté váláshoz szerepelnie kell az adott nemzetiségi névjegyzékben, és a megelőző két nemzetiségi önkormányzati választáson (illetve az azokat követő időközi nemzetiségi választáson) nem lehetett más nemzetiség jelöltje. Nyilatkoznia kell továbbá arról, hogy vállalja az adott nemzetiség képviseletét, és beszéli a nemzetiségi közösség nyelvét, ismeri a kultúráját és hagyományait. Csak annak a nemzetiségnek egy vagy több jelöltjét támogathatja a nemzetiségi választópolgár, amely nemzetiségként a nemzetiségi névjegyzékben szerepel.

A területi (megyei és fővárosi) nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán az a nemzetiségi szervezet állíthat listát, amely a fővárosban, megyében kitűzött települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán legalább a választások tíz százalékában önálló jelöltet állított, és amely a nemzetiségi választópolgárok legalább két százalékának ajánlását összegyűjtötte. Az országos nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán az a nemzetiségi szervezet állíthat listát, amely a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán legalább a választások tíz százalékában önállóan jelöltet állított, és amely a nemzetiségi választópolgárok legalább két százalékának ajánlását összegyűjtötte. Egy nemzetiségi szervezet egy választókerületben csak egy – önálló vagy közös – lista állításában vehet részt. Egy nemzetiségi szervezet csak egy nemzetiséget képviselhet. Egy személy csak egy települési, egy területi és egy országos nemzetiségi önkormányzati jelölést fogadhat el.

A választást akkor lehet megtartani, ha legalább annyi jelölt van, mint a megválasztható képviselők száma. A nemzetiségi szavazólistán legfeljebb háromszor annyi jelölt szerepelhet, mint a megválasztható képviselők száma. A nemzetiségi szavazás helyszíne:

- a választópolgár azon a településen szavazhat, amelynek nemzetiségi névjegyzékében szerepel;
- ahol legalább egy települési nemzetiségi önkormányzat választását kitűzték, ott a helyi választási irodának külön létrehozott nemzetiségi szavazóhelyiséget kell biztosítani a nemzetiségi választópolgárok számára.

A nemzetiségi szavazólap kétnyelvű: magyar és az adott nemzetiségi nyelve.

A nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán az alábbi választási bizottságok működnek:

- szavazatszámláló bizottság,
- helyi választási bizottság,
- területi választási bizottság,
- Nemzeti Választási Bizottság.

A választási bizottságba a jelölő szervezet nem bízhat meg tagot. A nemzetiségi jelölő szervezet a település szavazóhelyiségébe az adott nemzetiséghez tartozó nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárt delegálhat megfigyelőnek.

A szavazatszámláló bizottság számolja meg a jelöltekre leadott szavazatokat, megállapítja az érvényes és érvénytelen szavazatok számát, összesíti az eredményt, és arról jegyzőkönyvet készít. A helyi választási bizottság dönt a szavazatszámláló bizottság tevékenysége, döntése elleni kifogásokról, valamint a szavazás lebonyolítása során a szavazóhelyiségben történt egyéb cselekménnyel kapcsolatos kifogásokról.

A területi választási bizottság dönt egyrészt minden olyan kifogásról, amely a területi nemzetiségi önkormányzati választáshoz kapcsolódik, illetve az olyan kifogásokról, amelyek nem tartoznak a települési nemzetiségi önkormányzati választáshoz, de az elkövetés helye a területi választási bizottság illetékességi területén volt, másrészt a helyi választási bizottság döntése elleni fellebbezésről.

A Nemzeti Választási Bizottság dönt egyrészt minden olyan kifogásról, amely az országos nemzetiségi önkormányzati választáshoz kapcsolódik, illetve az olyan kifogásról, amely nem tartozik a települési vagy területi nemzetiségi önkormányzati választáshoz, és az elkövetés helye szerint sem határozható meg, másrészt a területi választási bizottság döntése elleni fellebbezésről.

A települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választása akkor eredményes, ha legalább annyi jelölt kap szavazatot, mint a megválasztható nemzetiségi önkormányzati képviselők száma. Képviselők azok a jelöltek lesznek, akik az eredményes választáson a megválasztható képviselők közül a legtöbb szavazatot kapták. Szavazategyenlőség esetén sorsolással kell megállapítani, hogy az egyenlő számú szavazatot kapott jelöltek közül ki szerez mandátumot.

A területi és az országos listák a rájuk leadott szavazatok arányában szereznek mandátumot. Nem szerez mandátumot az a lista, amely az adott választókerületben leadott érvényes szavazatok legalább öt százalékát (közös lista esetén tíz százalékát, kettőnél több nemzetiségi szervezet által állított közös lista esetén tizenöt százalékát) nem szerezte meg. Ha a listán kevesebb jelölt van, mint a megszerezhető mandátumok száma, akkor azok a mandátumok a következő általános választásig betöltetlenek maradnak. Ha a hiányos, betöltetlen mandátumú képviselő-testületben a képviselők száma a képviselő-testület vagy közgyűlés működéséhez szükséges létszám alá csökken, akkor az üres helyekre időközi választást kell kitűzni.

Eredménytelen a választás, ha a kiosztott mandátumok száma nem éri el a testület működéséhez szükséges létszámot. *Eredménytelen választás* esetén időközi nemzetiségi önkormányzati választást kell kitűzni. Az időközi választást

- települési nemzetiségi önkormányzati képviselők tekintetében a helyi választási bizottság,
- területi nemzetiségi önkormányzati képviselők esetében a területi választási bizottság,
- országos nemzetiségi önkormányzati képviselők esetében a Nemzeti Választási Bizottság tűzi ki.

Az a megválasztott települési önkormányzat, amelynek közigazgatási határán belüli lakossága több mint fele az adott nemzetiségi választópolgárok névjegyzékében szerepel,

és a megválasztott képviselők több mint fele az adott nemzetiség jelöltjeként indult, a települési önkormányzati választáson – alakuló ülésén – *átalakult nemzetiségi önkormányzattá* nyilváníthatja magát. Az átalakult nemzetiségi önkormányzat kettős feladatot lát el. Egyrészt megmarad települési önkormányzatnak, másrészt ellátja a települési nemzetiségi önkormányzati feladatokat is.

Ha a települési önkormányzat alakuló ülésén átalakult települési nemzetiségi önkormányzattá, és az adott településen külön megválasztották a nemzetiségi önkormányzatot, az nem tarthatja meg alakuló ülését, szünetelés áll be. Amennyiben az átalakult települési nemzetiségi önkormányzatban a nemzetiségi képviselők létszáma ötven százalék alá csökken, az átalakult nemzetiségi önkormányzat települési önkormányzatként működik tovább, és a helyi választási bizottság elnöke – amennyiben van megválasztott települési nemzetiségi önkormányzat – összehívja az alakuló ülést.

A nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének, illetve közgyűlésének *alakuló ülését* az illetékes helyi vagy területi választási bizottság elnöke a választást követő tizenöt napon belül, országos nemzetiségi önkormányzat esetében harminc napon belül hívja össze. Az alakuló ülés összehívására – sikertelenség esetén – legfeljebb további két ízben kerülhet sor; települési és területi nemzetiségi önkormányzat esetén harminc napon belül, országos nemzetiségi önkormányzat esetén negyvenöt napon belül. Amennyiben a helyi/országos alakuló ülés megtartására ezen időtartamon belül nem kerül sor, időközi választást kell kitűzni.

Az alakuló ülést a jelenlévő legidősebb nemzetiségi önkormányzati képviselő mint korelnök vezeti mindaddig, amíg a képviselő-testület, illetve közgyűlés elnökének megválasztása meg nem történik. Az alakuló ülésen a nemzetiségi önkormányzat megválasztja a nemzetiségi önkormányzat elnökét és elnökhelyettesét a testületének tagjai közül, kialakítja bizottsági struktúráját, megválasztja a bizottságai tagjait, megalkotja a szervezeti és működési szabályzatát, dönt a tiszteletdíjakról és illetményekről.

Eredménytelen az alakuló ülés, ha

- az ülésen megjelentek száma miatt a képviselő-testület, illetve a közgyűlés határozatképtelen,
- az ülés határozatképes, azonban nem választja meg a testület elnökét.

Az alakuló ülés nyilvános, azonban a személyi kérdésekben való döntésre – mint például az elnök, elnökhelyettes(ek) megválasztására – titkos szavazással, zárt ülésen kerülhet sor. A helyi nemzetiségi önkormányzat elnöke és elnökhelyettese társadalmi megbízatású személy. Az országos nemzetiségi önkormányzat elnöke és elnökhelyettesei az országos nemzetiségi önkormányzat közgyűlésének döntése szerint lehetnek főállásúak vagy társadalmi megbízatásúak is. Az elnök és az elnökhelyettes(ek) tisztségének betöltésére vonatkozó módozatot a szervezeti és működési szabályzatban rögzíteni kell. Egyes, a szervezeti és működési szabályzatában meghatározott feladatok ellátásának felügyeletére az országos nemzetiségi önkormányzat tanácsnokot is választhat.

A helyi nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete az elnökének, elnökhelyettesének, tagjainak, valamint az általa létrehozott bizottság elnökének és tagjainak *tiszteletdíjat* állapíthat meg. A helyi nemzetiségi önkormányzat elnökének megállapított tiszteletdíj nem lehet magasabb, mint a mindenkori köztisztviselői illetményalap, a természetbeni juttatás pedig az illetményalap ötven százaléka.

A helyi nemzetiségi önkormányzat elnökhelyettese részére megállapított tiszteletdíj nem lehet magasabb az elnök számára megállapított tiszteletdíjnál. A helyi nemzetiségi önkormányzat bizottságának elnöke számára megállapított tiszteletdíj nem lehet magasabb a helyi nemzetiségi önkormányzat elnöke tiszteletdíjának ötven százalékánál. A helyi nemzetiségi önkormányzati képviselő tiszteletdíja nem lehet magasabb a helyi nemzetiségi önkormányzat elnöke számára megállapított tiszteletdíj harminc százalékánál. A helyi nemzetiségi képviselő tiszteletdíja legfeljebb ötven százalékkal megemelhető, ha a képviselő tanácsnoki, bizottsági elnöki, bizottsági tagsági feladatot is ellát.

Az országos nemzetiségi önkormányzat közgyűlése, amennyiben főállású elnököt és elnökhelyettes(eke)t választ, illetményt állapít meg részükre. Az illetmény megállapítása kötelező. Az országos nemzetiségi önkormányzat elnöke számára meghatározott illetmény összege nem lehet magasabb a köztisztviselői illetményalap tizenkétszeresénél. Amenynyiben az országos nemzetiségi önkormányzat társadalmi megbízatású elnököt és elnökhelyettest választ meg, akkor az elnök és elnökhelyettes tiszteletdíja nem lehet magasabb a köztisztviselői illetményalap kilencszeresénél, bizottsági elnök esetében a köztisztviselői illetményalap ötszörösénél, a bizottság tagja esetben az illetményalap háromszorosánál és a képviselő esetében az illetményalap kétszeresénél. Amennyiben az országos nemzetiségi önkormányzat tanácsnokot választ, a részére megállapított tiszteletdíj és egyéb juttatás mértéke azonos a bizottsági elnököt megillető díjazással.

A nemzetiségi önkormányzati tevékenységgel összefüggő, számlával igazolt és szükséges költségeket meg kell téríteni. A költségek kifizetését az elnök engedélyezi. A helyi és országos nemzetiségi önkormányzat elnöke és elnökhelyettese(i) a költségtérítés kivételével nem vehetnek fel semmiféle járandóságot olyan szervezetben végzett tevékenységért, amelyet a nemzetiségi önkormányzat hozott létre, tart fenn, vagy amelynek tulajdonosa. A helyi és országos nemzetiségi önkormányzat tisztségviselőinek, képviselőinek tiszteletdíja, illetménye és egyéb juttatása közérdekű adat.

A nemzetiségi önkormányzat ülései, feladat- és hatásköre

A nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatában meghatározott számban tart ülést, de *évente legalább négy alkalommal ülést kell tartania.* A nemzetiségi önkormányzat testületi ülését össze kell hívni, amennyiben

- a nemzetiségi önkormányzati képviselők több, mint negyede (települési szint esetén legalább kettő képviselő) kéri,
- a nemzetiségi önkormányzat bizottsága kéri,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezi.

A testületi ülés összehívásának kérése esetén az indítványnak tartalmaznia kell az ülés összehívásának indokát, napirendjét, pontos időpontját és helyszínét. A nemzetiségi önkormányzatok a feladat- és hatáskörükbe tartozó nemzetiségi közügyekben önállóan vagy más szervekkel együttesen járhatnak el.

A helyi nemzetiségi önkormányzat esetében is megkülönböztethetünk *általánosan meghatározott feladat- és hatáskört,* ezen belül *kötelezően ellátandó feladat- és hatáskört.*

A nemzetiségi önkormányzat kötelezően ellátandó feladat- és hatáskörébe tartozó közügyet az Njtv. állapíthat meg, és az Országgyűlésnek egyidejűleg biztosítania kell a kötelező feladat- és hatáskör ellátásához szükséges forrás- és eszközrendszert.

A nemzetiségi önkormányzatok – mind helyi, mind országos szinten – a feladat- és hatáskörükbe tartozó közügyekben önállóan vagy más szervekkel együttesen járhatnak el. A nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete, illetve közgyűlése a nem kizárólagos és át nem ruházható feladat- és hatáskörét a szerveire elnökére, bizottságaira átruházhatja, valamint társulásaira átruházhatja. A testület az átruházott hatáskör gyakorlására utasítást adhat, a hatáskör gyakorlását visszavonhatja. Az átruházott hatáskört nem lehet továbbadni. A nemzetiségi önkormányzat a nemzetiségi közügyek intézése során feladat- és hatáskörében eljárva

- határozatot hoz;
- intézményeit önállóan igazgatja;
- tulajdona tekintetében gyakorolja tulajdonosi jogait;
- önálló költségvetést alkot, és ennek megfelelően gazdálkodik;
- a nemzetiségi közügyek tekintetében jogosultak az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező állami és önkormányzati szervek eljárásának kezdeményezésére, azoktól tájékoztatást kérhetnek, számukra javaslatokat tehetnek (kezdeményezési jog);
- a kulturális önigazgatási feladatkörben
  - a nemzetiségi önkormányzat az ágazati törvényben meghatározottak szerint részt vehet a nemzetiséghez tartozók kulturális ellátásának segítésével összefüggő állami és önkormányzati feladatok végrehajtásában,
  - jogosult – az ágazati törvényekben és az államháztartásról szóló törvényben meghatározottak szerint – nemzetiségi kulturális intézmény létesítésére, fenntartására, más által létesített kulturális intézmény fenntartói jogának, illetve kulturális feladatának átvételére;
  - amennyiben országos nemzetiségi önkormányzat kéri, a legalább hetvenöt százalékban nemzetiségi kulturális feladatot ellátó intézmény fenntartói jogát át kell adni számára. Ha jogszabály a számára valamely (nemzetiségi kulturális önigazgatással kapcsolatos) döntés meghozatalánál véleményezési vagy egyetértési jogot biztosít, ezt a véleményezési, vagy egyetértési jogot harmincnapos időtartamon belül, nyilatkozat formájában gyakorolhatja. A határidő egyszeri alkalommal meghosszabbítható harminc nappal. Elmulasztása jogvesztő. Ha a nemzetiségi önkormányzat egyetértési nyilatkozatát nem adta meg, az az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság nemperes eljárásának kezdeményezésével pótolható.

A helyi nemzetiségi önkormányzat át nem ruházható feladat- és hatásköre – amelyben minősített többséggel határozza meg a működés feltételeit – a következő:

- szervezeti és működési szabályzatának megalkotása, illetve módosítása az alakuló ülést követő három hónapon belül;
- a nemzetiségi önkormányzat megnevezésének, jelképeinek és az általa képviselt nemzetiség ünnepeinek megjelölése;
- a nemzetiségi önkormányzat vagyonleltárára, továbbá törzsvagyona körére és a tulajdonát képező vagyon használatára vonatkozó szabályok megállapítása;

- a helyi önkormányzattal, egyéb állami szervekkel, más nemzetiségi önkormányzatokkal stb. szükséges megállapodások megkötése;
- gazdálkodó és más szervezet alapítása vagy az ezekben való részesedés szerzése, megszüntetése, átalakítása;
- társulás létrehozása vagy társuláshoz való csatlakozás;
- más önkormányzattól (helyi és nemzetiségi egyaránt) történő feladat- és hatáskör átvétele;
- a nemzetiségi önkormányzat költségvetésének, zárszámadásának elfogadása;
- döntés a hatáskörébe tartozó vezetői kinevezésekről, megbízásokról és azok visszavonásáról,
- pályázat, állami támogatás iránti kérelem, igénylés benyújtásáról, illetve támogatásról történő lemondásról;
- eljár a nemzetiségi jogok védelmében, különösen a helyi kollektív nyelvhasználat, az oktatás és nevelés, a hagyományápolás, a nemzetiségi kultúra, a helyi sajtó, az esélyegyenlőség és társadalmi felzárkóztatás, a szociális ellátás tekintetében; a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény szerint az ilyen ügyekben megilleti az ügyféli jogállás, nyilatkozattételi jog és a jogorvoslati jogosultság is;
  - a nemzetiségi jogok védelmében szükség esetén közvetlenül bírósághoz fordulhat,
- eljár minden olyan ügyben, amelyet törvény vagy a nemzetiségi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata e körbe tartozónak minősít.

A helyi nemzetiségi önkormányzat az alábbi kötelező közfeladatot, közszolgáltatást látja el:
- a nemzetiségi feladatokat ellátó intézménye fenntartásával kapcsolatos ügyek,
- más önkormányzat által átruházott ügyek.

A nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése ülései nyilvánosak. Zárt ülést a következő esetekben kell tartania:
- összeférhetetlenségi és méltatlansági ügy tárgyalásakor,
- kitüntetés adományozása ügyében,
- vagyonnyilatkozati eljárás esetén,
- fegyelmi büntetés kiszabása során.

Zárt ülést tarthat az alábbi témák kapcsán:
- választás, kinevezés, felmentés;
- vezetői megbízás vagy a megbízás visszavonása;
- fegyelmi eljárás megindítása;
- állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor;
- illetve ha a nyilvánosság üzleti érdeket sértene.

A nemzetiségi önkormányzat testületének határozatképességét a törvény a következőképpen szabályozza: ha a nemzetiségi képviselők több mint fele jelen van a testületi ülésen, akkor a határozatképesség szempontjából a jelenlévő érintett képviselőt, a döntéshozatalból kizárt képviselőt, továbbá a be nem töltött képviselői helyet a jelenlévők számába be kell számítani.

A döntések meghozatala történhet a szavazáskor
- egyszerű többséggel (ha a döntéshozatalnál jelen van a képviselők több mint fele)
- vagy minősített többséggel (ha jelen van a megválasztott képviselők több mint fele).

Amennyiben az előírt támogatottság nincs meg, a döntés elutasítottnak tekintendő. A döntések általános jelleggel, nyílt szavazással történnek. A nyílt szavazás rendjéről a nemzetiségi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában rendelkezni kell. Titkos szavazás, illetve név szerinti szavazás a képviselő-testület, közgyűlés ülésén jelen lévő képviselők több mint felének kezdeményezésére tartható.

A nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének és közgyűlésének, illetve a bizottságok üléseiről jegyzőkönyvet kell készíteni. A jegyzőkönyvet az ülésen használt nyelven (nemzetiségi nyelv), illetve magyar nyelven kell elkészíteni. A jegyzőkönyv közokirat. A jegyzőkönyv tartalmára és hitelesítésére vonatkozó szabályokat az Njtv. tartalmazza. Az előírások a következők:
- a jegyzőkönyvben meg kell jelölni a testületi ülés helyét, időpontját;
- a megjelent nemzetiségi önkormányzati képviselők nevét, az ülésről történő esetleges távozásuk esetén a távozás időpontját;
- a meghívottak nevét, a meghívottak megjelenésének tényét;
- a javasolt, az elfogadott és tárgyalt napirendi pontokat;
- az előterjesztéseket;
- az egyes napirendi pontokhoz hozzászólók nevét, részvételük jogcímét, a hozzászólásuk, illetve az ülésen elhangzottak lényegét;
- a szavazásra feltett döntési javaslat pontos tartalmát;
- a döntéshozatalban részt vevők számát;
- a döntésből kizárt képviselő(k) nevét és a kizárás indokát, érintettség esetén az erre vonatkozó bejelentést;
- az ülésen részt vevő jegyző vagy megbízottja esetleges jogszabálysértésre vonatkozó jelzését;
- a szavazás számszerű eredményét (támogatta, elutasította, tartózkodott);
- a meghozott döntést.

A jegyzőkönyvet az ülést levezető elnök és a testület által a képviselők közül megjelölt hitelesítő írja alá. A jegyzőkönyv kötelező melléklete az ülésre szóló meghívó (a közhallgatásról szóló hirdetmény) és az előterjesztés(ek). A jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül meg kell küldeni a területileg illetékes fővárosi és megyei kormányhivatalnak.

A nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének döntései nyilvánosak, így a zárt ülésen meghozott döntés is az. A nyílt ülés jegyzőkönyve megtekinthető, míg a zárt ülés jegyzőkönyvébe betekinteni csak annak van joga, aki a zárt ülésen is részt vehet.

A nemzetiségi önkormányzat és a helyi önkormányzatok, illetve az állami szervek közötti együttműködés

A nemzetiségi önkormányzatok a nemzetiségi közügyek intézése érdekében jogosultak az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező állami és/vagy önkormányzati szervek

eljárásának kezdeményezésére, azoktól tájékoztatást kérhetnek, részükre javaslatot tehetnek. A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv a megkeresés kézhezvételétől számított 30, testületi szerv esetén 60 napon belül köteles érdemben határozni, illetve 30 – jogalkotással összefüggő kérdésben 45 – napon belül érdemben nyilatkozni.

A települési önkormányzat hivatala a települési nemzetiségi önkormányzat részére – annak székhelyén – biztosítja az önkormányzati működés személyi és tárgyi feltételeit, továbbá gondoskodik a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról. Ezek a feladatok a következők:

- a helyi nemzetiségi önkormányzat részére havonta, igény szerint, de legalább tizenhat órában a települési nemzetiségi önkormányzat feladatának ellátásához szükséges tárgyi, technikai eszközökkel felszerelt helyiség rendelkezésre bocsátása, ingyenesen;
- a helyiséghasználatra a települési, illetve a területi önkormányzat a települési nemzetiségi, illetve a területi nemzetiségi önkormányzattal megállapodást köt, egyúttal mindkét fél a saját szervezeti és működési szabályzatában – lehetőleg azonos tartalommal – rögzíti a megállapodás tartalmi feltételeit;
- a helyiséghez, illetve a helyiség infrastruktúrájához kapcsolódó rezsiköltségek és fenntartási költségek viselése;
- a helyi nemzetiségi önkormányzat működéséhez, a testületi, tisztségviselői és képviselői feladatok ellátásához szükséges tárgyi és személyi feltételek biztosítása;
- a helyi nemzetiségi önkormányzat testületi üléseinek előkészítésével összefüggő feladatok elvégzése, különösen a meghívók, az előterjesztések, a testületi ülések jegyzőkönyveinek irományi formába foglalása, sokszorosítása, postázása, valamennyi hivatalos levelezés bonyolítása, postázása;
- a testületi döntések, illetve a tisztségviselők döntéseinek előkészítésében való közreműködés és a testületi döntéshez, tisztségviselői feladatokhoz kapcsolódó adminisztráció ellátása;
- a helyi nemzetiségi önkormányzat gazdálkodásával, feladatainak végrehajtásával kapcsolatos nyilvántartási, iratkezelési feladatok ellátása;
- a jelnyelv és a speciális kommunikációs rendszer használatának biztosítása;
- valamennyi feladatellátáshoz, végrehajtáshoz kapcsolódó költség viselése, kivéve a helyi nemzetiségi önkormányzat tagjainak, tisztségviselőinek telefonhasználata;
- a helyi önkormányzat képviselő-testületi üléseire, közmeghallgatásra, valamint a kötelező önkormányzati feladatok ellátását szolgáló rendezvényre minden esetben meg kell hívni a helyi nemzetiségi önkormányzat elnökét;
- amennyiben a helyi önkormányzat képviselő-testülete az Njtv. által meghatározott nemzetiségi jogok, különösen a kollektív nyelvhasználat, oktatás, nevelés, nemzetiségi hagyományápolás és kultúra, a helyi sajtó, a társadalmi felzárkóztatás és a szociális ellátás kérdéskörében a nemzetiségi lakosságot e minőségében érintő határozatot kíván hozni, azt csak a nemzetiségi lakosságot képviselő települési nemzetiségi önkormányzat, ennek hiányában a területi nemzetiségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg;
- a helyi nemzetiségi önkormányzat testületei – erre irányuló szerződés alapján – a feladat- és hatáskörüket az általuk képviselt nemzetiséggel azonos vagy attól eltérő másik nemzetiségi önkormányzatra kölcsönösen átruházhatják. Az átruházáshoz

háromoldalú megállapodás szükséges az átadó, illetve az átvevő nemzetiségi önkormányzatok és az érintett országos nemzetiségi önkormányzat között (kivéve, ha az átvevő maga az országos nemzetiségi önkormányzat). A nemzetiségi önkormányzatok közötti feladat- és hatáskör átadására, átvételére vonatkozó megállapodásnak a következőket kell tartalmaznia:

- azt a kijelentést, hogy a megállapodás tárgyát képező feladat- és hatáskört az átvevő az átadótól átveszi;
- az átadó az ellátandó feladat- és hatáskör ellátásával arányban álló anyagi, tárgyi és pénzügyi feltételeket az átvevő rendelkezésére bocsátja;
- az átvevő tudomásul veszi, hogy az átadó – ha a feladat ellátása nehézségekbe ütközik – az országos nemzetiségi önkormányzat egyetértésével, egyoldalú nyilatkozattal visszavonhatja az átadott feladat- és hatáskört, ez esetben az átvevő az átvett vagyont vagy az annak helyébe lépett vagyont, vagyonrészt – átadáskori értéken – az eredeti átadó rendelkezésére köteles bocsátani;
- az átadó és az átvevő kölcsönösen kijelenti, hogy ha bármely okból ellehetetlenül a megállapodás tárgyát képező nemzetiségi önkormányzati feladat- és hatáskör gyakorlása, a hatáskört az a területileg illetékes helyi önkormányzat gyakorolja tovább, amely a jogszabályi előírások szerint köteles azt ellátni;
- a feladat- és hatáskörre vonatkozó átadás-átvételi megállapodás kötelező mellékletét kell, hogy képezze az átvétel pénzügyi megalapozottságát igazoló dokumentáció (költségvetés, vagyon vagy vagyonrész tulajdonjogára, a helyi önkormányzat által biztosított feltételekre vonatkozó megállapodás stb.). Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható.

A helyi önkormányzat és a helyi nemzetiségi önkormányzati együttműködés alapján a megkötésre kerülő megállapodásnak tartalmaznia kell az alábbi információkat:

- a helyi önkormányzat által nyújtott gazdálkodási és számviteli szolgáltatások körében a helyi nemzetiségi önkormányzat költségvetésének előkészítésével és megalkotásával, a költségvetéssel összefüggő adatszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével, a gazdálkodásra vonatkozó beszámoló elkészítésével, továbbá a helyi nemzetiségi önkormányzat önálló pénzintézeti fizetési számlájának nyitásával, törzskönyvi nyilvántartásba vételével és adószám-igénylésével kapcsolatos határidőket és kötelezettségeket, illetve a felelősök konkrét megjelölését mindkét fél részéről;
- a helyi nemzetiségi önkormányzat kötelezettségvállalásaival kapcsolatosan a helyi önkormányzatot terhelő ellenjegyzési, érvényesítési, utalványozási, szakmai teljesítésigazolási feladatokat és az azok megvalósításáért felelős személyek konkrét megnevezését;
- a helyi nemzetiségi önkormányzat kötelezettségvállalásának a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott szabályait, különösen az összeférhetetlenségi és nyilvántartási kötelezettségeket;
- a helyi nemzetiségi önkormányzat működési feltételeinek és gazdálkodásának eljárási és dokumentációs részletszabályait;
- a helyi nemzetiségi önkormányzat számára a helyi önkormányzat köztisztviselő közül a számviteli, adminisztrációs, döntéselőkészítő stb. feladatokat elvégző

személyek kijelölésének rendjével és az adatszolgáltatási feladatok teljesítésével megbízott személyekre vonatkozó előírásokat, feltételeket;
- annak rögzítését, hogy az adott település, megye önkormányzatának jegyzője – vagy a jegyzővel azonos képesítési előírásoknak megfelelő megbízott – a helyi önkormányzat megbízásából és képviseletében részt vesz a helyi nemzetiségi önkormányzat testületi ülésein, és szükség esetén jelzi, amennyiben törvénysértést észlel.

Amennyiben a helyi önkormányzat és a helyi nemzetiségi önkormányzat közötti megállapodásra nem kerül sor határidőn belül, vagy a megállapodás nem tartalmazza a törvény által előírtakat, a megyei kormányhivatal a megállapodás megkötése, illetve annak tartalmának rendezése érdekében soron kívüli törvényességi felügyeleti eljárást folytat le, és ennek keretében egyeztetést koordinál a felek között. Az egyeztetés eredménytelensége esetén a megállapodás megkötése és annak tartalmi vonatkozásai érdekében a helyi nemzetiségi önkormányzat közvetlenül bírósághoz (közigazgatási és munkaügyi bírósághoz) fordulhat. A bíróság a megállapodást soron kívüli eljárásban létrehozza, és tartalmát megállapítja, továbbá esetlegesen dönt a helyi nemzetiségi önkormányzat kártérítési igényéről.

A nemzetiségi önkormányzati képviselő jogai és kötelezettségei

A nemzetiségi önkormányzati képviselő nemzetiségi ügyekben az adott nemzetiség képviseletében jár el. Ennek tartalma a következő:
- A nemzetiségi önkormányzati képviselő a nemzetiségi önkormányzat alakuló ülésén (illetve a megválasztását követő ülésen) anyanyelvén vagy magyarul esküt vagy fogadalmat tesz, és erről okmányt ír alá. Az eskü vagy fogadalom letétele nem feltétele a nemzetiségi képviselői munkának.
- Részt vesz a testület döntéseinek előkészítésében, a döntés meghozatalában és végrehajtásában.
- Részt vesz a nemzetiségi önkormányzati testület ülésein, ahol a testület elnökétől, elnökhelyettesétől, a bizottsági elnöktől, a helyi önkormányzat jelenlévő képviselőjétől (jegyzőtől vagy annak megbízottjától) nemzetiségi ügyekben felvilágosítást kérhet. A nemzetiségi önkormányzati képviselő által feltett kérdésre az ülésen szóban vagy az ülést követő tizenöt napon belül írásban érdemi választ kell adni. A nemzetiségi képviselő kérheti, hogy az ülésen tett hozzászólását szó szerint jegyzőkönyvezzék, ha a hozzászólást írásban benyújtotta, azt a jegyzőkönyvhöz mellékeljék. A testületi ülésen való részvétel nemcsak jog, hanem kötelezettség is. Amennyiben a nemzetiségi képviselő annak az ülésnek az időpontjától számítva, amelyről első ízben távol maradt, bármely okból egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület, közgyűlés ülésén, képviselői mandátuma megszűnik. Ezt a megszűnést a nemzetiségi képviselő-testület határozatban állapítja meg.
- A nemzetiségi képviselő megbízást kaphat a nemzetiségi önkormányzat képviseletére.
- A nemzetiségi képviselő a megválasztását követő harminc napon belül, majd azt követően – megbízatása idején – minden év január 31. napjáig vagyonnyilatkozatot tesz. A vagyonnyilatkozatához csatolni kell a vele egy háztartásban élő házastársa

vagy élettársa, illetve gyermeke vagyonnyilatkozatát is. A képviselő vagyonnyilatkozata nyilvános, a hozzátartói vagyonnyilatkozatok azonban nem, abba csak ellenőrzés keretében lehet betekinteni. A vagyonnyilatkozat-tétel elmulasztása esetén a nemzetiségi önkormányzati képviselő mindaddig nem gyakorolhatja képviselői jogait, amíg azt nem pótolja.
- Tagja lehet a nemzetiségi önkormányzat bizottságának.

A helyi nemzetiségi önkormányzat alakuló ülésén megválasztja elnökét, elnökhelyetteseit is. A helyi nemzetiségi önkormányzat társadalmi megbízatású elnököt, illetve elnökhelyettest választ, míg az országos nemzetiségi önkormányzat főállású elnököt és elnökhelyettest választhat.

A helyi nemzetiségi önkormányzat elnöke a települési önkormányzat képviselő-testületi ülésén, illetve a megyei önkormányzat közgyűlésén tanácskozási joggal vesz részt. A tanácskozási jog az országos nemzetiségi önkormányzat elnökét is megilleti. A tanácskozási jog mellett a nemzetiségi önkormányzat elnöke jogosult felvilágosítást, tájékoztatást kérni a nemzetiséget is érintő kérdésekben, továbbá ügyviteli közreműködést igényelni, illetve kezdeményezni a helyi önkormányzat hatáskörébe tartozó intézkedés megtételét.

Összeférhetetlenség, méltatlanság

A közéletben valamennyi megválasztott tisztségviselő, képviselő e tisztségében való függetlenségének biztosítására szolgáló jogi fogalom az *összeférhetetlenség.* Ennek értelmében fontos, hogy a hatáskörök, a döntéshozó és végrehajtó pozíciók, az egymáshoz kapcsolódó alá-fölé rendeltségi viszonyok, irányítási jogosítványok, többszörös tisztségviselés szétváljanak, ezáltal kizárva a nemkívánatos érdekérvényesítés és befolyásolás lehetőségét. Az összeférhetetlenség szempontjából megkülönböztetünk:
- *Közjogi és hivatali összeférhetetlenséget,* amely szerint a köztársasági elnök és hivatalának köztisztviselői, az Alkotmánybíróság tagja, az alapvető jogok biztosa és helyettese, az Állami Számvevőszék elnöke, alelnöke és számvevői, bíró, ügyész, közigazgatási szerv állami tisztviselője, köztisztviselője, a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjai, a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, alelnöke, ügyvezető igazgatója, a Magyar Fejlesztési Bank Igazgatóságának tagja és közeli hozzátartozója, a Közbeszerzések Tanácsának tagja, országgyűlési képviselő, európai parlamenti képviselő, a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. alkalmazottja, Igazgatóságának és Felügyelő Bizottságának tagja, az Egyenlő Bánásmód Hivatala Tanácsadó Testületének tagja nem tölthet be választott tisztséget.
- *Média-összeférhetetlenséget,* amely szerint a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) elnöke, elnökhelyettese, a Médiatanács elnöke, tagjai, a Médiatanács Panaszbizottságának tagja, az NMHH hivatalának főigazgatója és főigazgató-helyettese, közszolgálati médiaszolgáltató vezérigazgatója és vezető állású munkavállalója, országos és/vagy regionális újság (írott vagy elektronikus sajtótermék) szerkesztőségének vezetője, országos vagy helyi (körzeti) rádió és televízió vezetője nem tölthet be választott tisztséget.

- *Gazdasági összeférhetetlenséget,* amely szerint kizárólagos vagy többségi állami tulajdonban lévő gazdasági társaság vezetője, annak igazgatóságának vagy felügyelő bizottságának tagja, hitelintézet, biztosítótársaság vezető tisztségviselője, igazgatóságának vagy felügyelő bizottságának tagja, a közbeszerzésekről szóló törvény hatálya alatt álló szervezettel szerződéses jogviszonyban álló szervezet vezetője, vezető tisztségviselője vagy dolgozója nem lehet választott tisztségviselő.
- *Képviselőséggel összeférhetetlen tevékenységet,* amely az országgyűlési, illetve önkormányzati képviselői tisztséggel kapcsolatos tevékenységekre vonatkozik: ennek alapján képviselő e minőségét szakmai vagy üzleti ügyben nem használhatja ki, jogosulatlanul bizalmas információkat nem szerezhet, illetve nem használhat fel. Az országgyűlési képviselő a kéthavi képviselői alapdíjat meghaladó értékű ingyenes juttatást, ajándékot nem fogadhat el, illetve ilyen dolog nem kerülhet a megbízása megszűnését követően a saját vagy közeli hozzátartozója tulajdonába.
- *Egyéb sajátos összeférhetetlenségeket,* amely szerint például nem lehet más nemzetiségi önkormányzat elnöke, nem lehet átalakult nemzetiségi önkormányzat elnöke, az adott helyi nemzetiségi önkormányzat illetékességébe tartozó település jegyzője.

Az összeférhetetlenség körébe tartozó okok közül az egyes törvények határozzák meg, hogy a különböző összeférhetetlenségi körben milyen mélységig szabályoznak, illetve milyen sajátos összeférhetetlenséget tüntetnek fel.

A *méltatlanság* szubjektív, etikai kategória; más, mint az összeférhetetlenség. E körben a megválasztott képviselő, tisztségviselő, munkavállaló az adott feladatát, megbízatását olyan módon köteles teljesíteni, olyan magatartást kell, hogy tanúsítson, hogy az erősítse az adott szervezetbe, közjogi tisztségbe, intézménybe és képviselői minőségébe vetett választói bizalmat, és általában annak megbecsültségét, és ezáltal javítsa azok feladatellátási képességét. Személyes viselkedése, cselekedetei, eljárása során tartózkodik minden olyan tevékenységtől, állásfoglalástól, amelyben emberekre vagy azok csoportjára vonatkozóan előítéletet fogalmaz meg, vagy az bármilyen formában sértheti az emberi méltósághoz való jogot.

Méltatlanság miatt a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése megszünteti annak a nemzetiségi önkormányzati képviselőnek a megbízatását, akinek

- az állammal szemben – a lehetséges jogorvoslati eljárások kimerítését követően – köztartozása áll fenn, és azt az erről szóló értesítés kézhezvételét követő hatvan napon belül, illetve az erről szóló részletfizetési vagy fizetési halasztásra vonatkozó határozat szerint nem rendezi (a nemleges adótartozást a köztartozásmentes adózó adatbázis igazolja);
- akinek gazdasági társaságát felszámolták, és az ennek következtében megállapított helytállási kötelezettségét nem teljesítette;
- akit szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítéltek;
- aki nem a valóságnak megfelelő vagyonnyilatkozatot tett.

A méltatlanságot – az összeférhetetlenséghez hasonlóan – külön eljárásban kell megállapítani. A méltatlanság kimondásával a képviselő megbízatása megszűnik. A további lehetséges esetek, amikor megszűnik a megválasztott nemzetiségi önkormányzati képviselő megbízatása:

- a megválasztását követő általános nemzetiségi önkormányzati választás napján (időközi választás esetén az időközi választás napján),
- összeférhetetlenség kimondásával,
- méltatlanság megállapításával,
- lemondással,
- képviselő-testület, közgyűlés feloszl(at)ásával,
- ha egy éven át nem vesz részt a nemzetiségi önkormányzati képviselő-testület, közgyűlés munkájában,
- a képviselő halálával.

A nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodása

A nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodása a nemzetiségi feladatok ellátását szolgáló vagyonnal való gazdálkodást, a vagyon kezelését, valamint a nemzetiségi önkormányzati bevételek és kiadások felhasználását jelenti. A nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodására alapvetően a helyi önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, azzal, hogy a gazdálkodásnak a nemzetiségi közügyeket kell szolgálnia.

A nemzetiségi önkormányzat vagyona törzsvagyonból, korlátozottan forgalomképes törzsvagyonból áll. A törzsvagyonba tartozó vagyonelemeket a nemzetiségi önkormányzat testülete határozza meg a nemzeti vagyonról szóló törvény keretei között. A nemzetiségi önkormányzat a rendelkezésére bocsátott vagyonnal, az állam vagy a helyi önkormányzat által a nemzetiségi önkormányzat számára átadott ingatlannal a felelős gazdálkodás szabályai szerint gazdálkodik.

A nemzetiségek központi költségvetésből történő támogatása feladatalapú finanszírozást jelent. Feladatalapú támogatásra a nemzetiségi célú előirányzatokból nyújtott támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről szóló 428/2012. (XII. 29) Korm. rendelet alapján minden olyan nemzetiségi önkormányzat jogosult, amely a megelőző évben legalább négy testületi ülést és közmeghallgatást tartott, amelynek jegyzőkönyvét megküldte az illetékes kormányhivatal részére. A támogatás előfeltétele, hogy a nemzetiségi önkormányzat megfeleljen a működési támogatás feltételeinek, azaz

- törzskönyvi nyilvántartásba bejegyzett,
- költségvetési számlával rendelkező,
- működő szervezet legyen.

A működés igazolására a nemzetiségi önkormányzat a tárgyévet megelőző évben megtartott legalább négy testületi ülésének és a közmeghallgatásának jegyzőkönyvét az ülést követő tizenöt napon belül, de legkésőbb a következő év január 15-ig benyújtja a fővárosi és megyei kormányhivatal számára. A jegyzőkönyvek mellékleteként be kell nyújtani az ülés meghívóját, a napirendjét képező ügyekre vonatkozó előterjesztéseket, a határozati javaslattal a végrehajtáshoz megszületett megállapodásokat stb. A január 15-ei határidő jogvesztő, tehát az adott évben nem részesülhet feladatalapú támogatásban az, aki ennek nem tesz eleget.

A kormányhivatal értékeli a jegyzőkönyvek és döntések alapján megállapítható tevékenységet, és azt pontozásra megküldi az Emberi Erőforrások Minisztériumának, hogy a pontozás alapján meghatározható legyen a nemzetiségi önkormányzat költségvetési

támogatása. A nemzetiségek kötelező feladatainak feladatalapú támogatását a központi költségvetés az *Emberi Erőforrások Minisztériuma* című fejezetéből (XX. fejezet) „települési és területi nemzetiségi önkormányzatok támogatása" központi kezelésű előirányzatból biztosítja. A támogatás a nemzetiségi feladatok ellátásához közvetlenül kapcsolódó költségek támogatása, amely támogatási összeg az áfát is tartalmazza, így a kedvezményezett nemzetiségi önkormányzatokat adólevonási jog nem illeti meg, és az adóterhet másra nem háríthatja át.

A központi költségvetési támogatás kifizetése két részletben – támogatási előlegként – történik. A támogató minisztérium a támogatást a MÁK által vezetett bankszámláról biztosítja. A támogatási előleg első része április 30-ig, a második része augusztus 15-ig kerül folyósításra. A nemzetiségi önkormányzat számára működéséhez biztosított támogatás csak működésre használható fel!

A támogatási összeget elkülönítetten kell kezelni, és arról elkülönített számviteli nyilvántartást kell vezetni. A támogatás felhasználására vonatkozó számlákat, bizonylatokat, szerződéseket és egyéb okiratokat a beszámoló benyújtásától számított nyolc évig meg kell őrizni. Amennyiben a támogatásból fel nem használt összeg marad vissza, azt az elszámolási határidőt követő tizenöt napon belül vissza kell fizetni a támogató részére. A támogatás felhasználására és elszámolására a 4/2013 (I. 11.) Korm. rendelet szabályai az irányadók.

A támogatás felhasználását a támogató, illetve a jogszabályok alapján erre feljogosított szervezetek ellenőrizhetik. Az ellenőrzések lefolytatására a költségvetési támogatás igénybevétele alatt, a támogatott tevékenység befejezésekor (az adott költségvetési év végén), illetve lezárásakor, valamint a beszámoló elfogadását követő öt évig kerülhet sor.

Ha a jogszabályi feltételek nem teljesülnek, jogszabálysértés történt vagy a támogatás célja más okból meghiúsult, akkor a támogató a támogatói okiratot – és természetszerűleg magát a támogatást – visszavonja, és a támogatott nemzetiségi önkormányzatnak a támogatást ügyleti és késedelmi kamattal növelt összegben vissza kell fizetni a Magyar Államkincstárban vezetett támogatói számlára.

Az Állami Számvevőszék 2014 óta rendszeresen (program szerint) ellenőrzi az egyes országos és települési nemzetiségi önkormányzatok feladatainak ellátását, gazdálkodását, annak szabályszerűségét, a települési nemzetiségi önkormányzatok támogatási rendszerét. Az ellenőrzések keretében a számvevőszék értékelte a helyi önkormányzat és a települési nemzetiségi önkormányzat együttműködését, hogy az szabályszerű megállapodások keretében történt-e, továbbá hogy a települési nemzetiségi önkormányzat gazdálkodása és feladatellátása megfelel-e a jogszabályoknak. Ennek során az alábbi sommás megállapítást tette közzé: a települési nemzetiségi önkormányzatok jó munkája, gazdálkodásának szabályossága leginkább a velük együttműködő, illetve a működési feltételeiket biztosító helyi települési önkormányzaton, illetve azok jegyzőjén múlik. A települési nemzetiségi önkormányzat minden esetben megállapodást kell, hogy kössön a települési önkormányzattal, amelynek keretében biztosítja a nemzetiségi önkormányzat személyi, tárgyi működési feltételeit, illetve szabályozza a nemzetiségi önkormányzat gazdálkodásával kapcsolatos kérdéseket. A nemzetiségi önkormányzatok költségvetése, zárszámadása, beszámolásával összefüggő kérdések, a pénzügyi kontroll érvényesítése a kötelezettségvállalástól a teljesítésigazoláson át az utalványozásig még fejlesztendő terület – alapvetően összefügg a mindenkori települési nemzetiségi önkormányzat kis létszámával, működési gyakorlatának kialakulatlanságával.

Az Állami Számvevőszék a nemzetiségi önkormányzatok működési és gazdálkodási feladataival összefüggő feladatok ellátásának segítésére nemzetiségi öntesztet tett közzé, amelyek letölthetők az intézmény honlapjáról.

Az Mötv. speciális, nemzetiségekre vonatkozó rendelkezése

Ha a közös önkormányzati hivatalt létrehozni kívánó településeken élő nemzetiségeknek a népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint a települések összlakosságszáma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó települések száma legalább öt, akkor e települési önkormányzatok képviselő-testületeinek azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntésével – amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági vagy kulturális hagyományai ezt indokolttá teszik –, a helyi önkormányzatokért felelős miniszter (belügyminiszter) jóváhagyása alapján a közös önkormányzati hivatal létrehozása során el lehet térni a közös önkormányzati hivatal létrehozásának általános szabályaitól. Vagyis hét helyett öt település is létrehozhatja a közös önkormányzati hivatalt, és az egyes települések összlakossága nem kétezer, hanem legalább ezerötszáz fő összesen. Az ilyen közös önkormányzati hivatal megalakulásához azonban a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása szükséges.

A nemzetiségi önkormányzatok léte egyébként figyelembevételre kerül akkor is, amikor a közös önkormányzati hivatalok által foglalkoztatott, elismert köztisztviselői létszám finanszírozásának meghatározása történik. A közös önkormányzati hivatal finanszírozási elveinek egyik eleme, hogy hány nemzetiségi önkormányzatot szolgál ki.

Felzárkóztatás, az esélyegyenlőség megteremtése és harc a szegénység és a leszakadás ellen

Kitűzött célok, fejlesztendő területek

Az Alaptörvényünk deklarálja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, és arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. A szociális biztonság megvalósítására szociális intézményeket működtet, és szociális intézkedéseket hoz.

A nemzetiségi önkormányzatok egyik fő feladata a nemzetiségek érdekképviselete, a nemzetiségek esélyegyenlőségének és társadalmi felzárkóztatásának biztosítása. E célnak megfelelően a társadalmi felzárkóztatás érdekében más szervekkel való együttműködést, a szegénység elleni küzdelem és a foglalkoztatás növelése érdekében a közfoglalkoztatással összefüggő ügyekben megállapodást köthet, az ifjúsági és szociális feladatellátás tekintetében intézményeket alapíthat, elvégezhet szervezési feladatokat, ilyen tárgyban testületi döntést hozhat.

A társadalmi felzárkóztatásnak a gazdasági és területi kohézió céljaival összhangban olyan cselekvéseket kell támogatnia, amelyek kezelik a munkanélküliség, a megfosztottság és szegénység területeit. Az Európai Unió (a továbbiakban: EU, unió) 2020-ig tartó fejlesztési időszakának egyik nevesített célkitűzése ugyancsak a szegénység elleni küzdelem, a társadalmi kirekesztettség mérséklődése és a hátrányos helyzetűek felzárkóztatása.

Az EU tagállamai partnerségi szerződésükben megadják, hogyan tervezik a közösség által irányított helyi fejlesztés támogatását, és meghatározzák, hogy mely területtípusoknál alkalmazható a közösség által irányított helyi fejlesztés. A tagállamok és a tagállami irányító hatóságok meghatározzák a helyi társadalmi viszonyokra vonatkozóan a helyi közösségek fejlesztési stratégiájának feltételrendszerét, és gondoskodnak a megvalósítás koordinációjáról.

Az önkéntes programok szervezésével és lebonyolításával felhívja a figyelmet a problémákra, jó gyakorlatokat mutat fel azok kezelésére – mindez a kedvezményezett szervezetek szociális fejlesztéseit és az azonosított helyi igényekre szabott kapacitásának bővítését szolgálja. Ide sorolandó tevékenység továbbá a helyi hagyományok ápolása, a nemzetiségek kulturális identitásának elmélyítését szolgáló tevékenység, a közéleti szerepvállalás és érdekképviselet elősegítése.

A támogatandó helyi szervezetek köre rendkívül széles:

- egyesületek, nemzetiségi egyesületek,
- alapítványok, alapítvány egyéb önálló intézménye,
- egyházak, vallási tevékenységet végző szervezetek,
- egyéb nonprofit szervezetek.

2010-ben a kormány az egységes társadalmi felzárkóztatás kialakítása, a felzárkóztatás intézményrendszerének megteremtése érdekében létrehozta az Emberi Erőforrások Minisztériumán belül a társadalmi felzárkóztatásért felelős szervezeti egységet.

A szociális államtitkárságon belül a felelős szervezeti egység (helyettes államtitkár) feladata a cigányság, a hátrányos térségekben élők, az alacsony iskolai végzettségűek, valamint az egészségügyi állapotuk miatt nehezen vagy egyáltalán nem foglalkoztatható társadalmi csoportok életkörülményeinek, társadalmi helyzetének javítására, illetve társadalmi integrációjának elősegítésére irányuló közpolitikai feladatok meghatározása és kidolgozása, amely csökkenti a területi, társadalmi hátrányokból és nemzetiségi hovatartozásból fakadó egyenlőtlenségeket, és elősegíti a közszolgáltatásokhoz történő egyenlő hozzáférést.

A kormányzati tevékenység felelősségi területei:

- társadalmi és területi felzárkóztatást segítő programok biztosítása,
- mélyszegénység elleni küzdelem,
- gyermekszegénység elleni küzdelem,
- gyermekek oktatási esélyeinek növelése,
- hátrányos helyzetű emberek és romák foglalkoztathatósága,
- szegregátumokban élők integrációja,
- a roma kultúra támogatása, szemléletformálás, diszkrimináció elleni küzdelem.

A kormányprogramban foglaltak megvalósítására indított néhány program (a helyi nemzetiségi önkormányzatok és helyi önkormányzatok közreműködésével): Útravaló ösztöndíjprogram – a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány (MACIKA); Biztos Kezdet; Helyi Esélyegyenlőségi Programok; Roma Kultúra program. A kormány a Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia elfogadásával kívánja a társadalmat mozgósítani.

A 2010-ben meghatározott helyzet alapján Magyarország egyik legsúlyosabb gondja a szegénységben élők, különösen a roma népesség helyzetének stagnálása, romlása, leszakadásuk és kiszorulásuk azokból a lehetőségekből, amelyek a tanulás, a foglalkoztatás révén vagy akár a lakhatási körülményeik tekintetében változást jelenthetne. Magyarországon a romák felzárkóztatását célzó politikát nem lehet elválasztani a szegénység elleni általános küzdelemtől, a társadalmi és gazdasági felzárkóztatást és versenyképességet jelentő programok célzott – a roma nemzetiséget elérő – megvalósításától.

Európában a romák egyedül Magyarországon rendelkeznek államilag garantált országos és helyi választáson létrejött képviselettel, és biztosított számukra a kulturális autonómia. A Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia összetett módon jelöli ki a feladatokat: az állami intézkedések, a célzott programok, a meghatározott szereplők (országos és helyi roma nemzetiségi önkormányzatok, egyházak, civilek, települési önkormányzatok) számára összehangolt cselekvést ír elő. Központba állítja a munkát, azaz első helyre teszi annak elérését, hogy az inaktív, munkaképes emberek ismét aktívak legyenek, megjelenjenek a tényleges munkaerőpiacon, továbbá az állami és települési támogatások, juttatások esetén maguk a támogatottak is nyújtsanak a közösség számára hasznos teljesítményt. A felzárkóztatás szakpolitikája a hátrányos területeken komplexen – oktatással, szociális és egészségügyi intézkedésekkel, életmód- és szemléletformálással, a foglalkoztatási lehetőségek és feltételek kialakításával – kívánja a célokat szolgálni.

A szegénység, a társadalmi kohézió ügye – a gazdasági fejlődéssel szoros összefüggésben – megjelenik az Európai Unió politikájában is. Az EU 2020 tervezési időszakra

meghatározott öt fő cél egyike a szegénység és a társadalmi kirekesztettség elleni küzdelem. Az uniós stratégia átfogó célja, hogy a tagállamok összességében 20 millióval csökkenjen a szegénységben vagy társadalmi kirekesztettségben élők száma. Ehhez kapcsolódóan Magyarország vállalása az, hogy mintegy félmillió embert igyekszik kiemelni a szegénységi kategóriából.

A felzárkóztatási politika a szegénység szempontjából az alábbi területekre koncentrál:

- gyermekszegénység, roma ügyek, hátrányos helyzetű térségek;
- intézkedések a gyermekétkeztetésben: az ingyenesség kiszélesítése;
- intézkedések a gyermekvédelmi szakellátásban: feladat- és hatáskör telepítése a járási hivatalokhoz, a gyermekvédelmi szakellátásból kikerült fiatal felnőttek szakképzésének támogatása;
- intézkedések az oktatásban: hároméves kortól kötelező óvodáztatás, a tankönyvek ingyenességének kiszélesítése, a korai iskolaelhagyók arányának csökkentése;
- intézkedések a szakképzésben: duális szakképzés bevezetése;
- intézkedések a foglalkoztatásban: a közfoglalkoztatás rendszerének támogatása, képzések, átképzések és szakképzések valamely szakma megszerzése érdekében, támogatások a helyben megvalósítható földprogram elindításához (növény- és állattenyésztés), munkaerő-mobilitáshoz lakhatási támogatás;
- intézkedések szociális és egészségügyi területen: szakképzési programok roma asszonyok dada és óvodai kisegítő képzése, ápolónői program, a lakhatási feltételek javítása: roma telepek felszámolása, lakástámogatási programok, tűzifaprogram stb.

A célok eléréséhez a felzárkóztatási politikának figyelembe kell vennie a társadalom egészének szemléletformálását is a hátrányos helyzetűek és a roma nemzetiségűek szocializálásának és a szociokulturális hátrányok leküzdése, a roma nők iskolai és munkaerőpiaci hátrányainak csökkentése vonatkozásában. A felzárkóztatás kérdése összhangban van egyéb, a családok támogatására vonatkozó kormányzati cselekvési tervekkel is. Kiemelten kell azzal foglalkozni, hogy a gyermekvállalás ne jelentsen szegénységi kockázatot a családok számára. Az ehhez vezető út néhány fontos szegmense: az otthonteremtés feltételeinek javítása, a családbarát munkahely, a gyermekek napközbeni ellátásának minél szélesebb körben történő biztosítása. A helyi önkormányzatoknak a helyi roma nemzetiségi önkormányzatokkal együtt olyan helyi intézkedéscsomagot kell kidolgozni és megvalósítani, amely a tényeken alapszik, és a helyi adatokon alapuló szakpolitikai kérdésekre alapul.

Főbb elvárások és szakterületek, amelyet helyi szinten lehet teljesíteni:

2. táblázat

Helyi szinten teljesíthető főbb elvárások és szakterületek

családpolitika	• a szegénység kiküszöböléséhez a szükségletalapú szolgáltatások biztosítása (se többet, se kevesebbet) • a családok számára „családmenedzseri” támogatás biztosítása
szociálpolitika	• elősegíteni, hogy az eltartott, segélyezett szerepkörből át lehessen kerülni az adófizetői szerepbe
oktatáspolitika	• óvodai nevelés biztosítása minden gyermek számára • a tanulói képességek alapján a továbbtanuláshoz való hozzáférés támogatása

foglalkoztatáspolitika	• közfoglalkoztatási programok, • képzés és munkatapasztalat, • a helyi piaci igényeknek megfeleltethető szakképzés lehetőségének megteremtése
területfejlesztés/településfejlesztés	• területrehabilitáció: települési belső területek fejlesztése a helyi szükségleteknek megfelelően
egészségügy	• az egészséges életmóddal kapcsolatos információk, szolgáltatások (helyben biztosított szűrőprogramok stb.)

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A roma népesség helyzete

A 2011-ben végzett népszámlálás adatai szerint valamivel több, mint ötszázezer fő vallotta magát a nemzetiségi hovatartozás lapján roma/cigány nemzetiségűnek, azonban a kutatói becslések szerint a magyarországi cigányság összlétszáma eléri/meghaladja az egymillió főt. A cigányság életkori összetétele lényegesen fiatalabb népességet mutat, mint a nem cigány népességé. A cigányság területileg egyenetlenül helyezkedik el az országban. Több megyében a teljes lakossághoz viszonyított arányuk nem haladja meg a 10%-ot, míg Borsod-Abaúj-Zemplén megyében, Baranyában, Heves megyében a nem cigány lakossághoz viszonyított arányuk már 20% feletti. A területi különbségek kisebb egységekben mérve is rendkívül szélsőségesek: számos településen, településcsoportban a lakosság többsége/egésze roma/cigány nemzetiségű. A romák több mint 60%-a vidéken, falusias környezetben, többnyire szegregátumokban, igen rossz lakhatási körülmények között él. A jellemzően „gettósodott" települések zöme kistelepülés, és általában a leszakadó, halmozottan hátrányos helyzetű térségekben található.

Magyarországon a Lechner Tudásközpont vállalkozott arra, hogy különböző uniós finanszírozású programok keretében a helyi társadalmi folyamatok közül talán a legnehezebb témának, a mélyszegénységben élők felzárkóztatásának közösségi együttműködésben történő megvalósításának a lehetőségeit kutassa. Megállapításai szerint a szegénység megállításának komplex feladatát csak komplex megoldásokkal lehet biztosítani. Ezek beazonosítása, megtervezése és alkalmazása a komplexitás miatt csak a helyi közösségek együttműködésében és támogatásával történhet.

A közösségi tervezés esetében az érintetteknek már a folyamat elején – a helyzetfeltárás, problémafelvetés során – kapcsolatba kell lépniük egymással, hogy megismerjék a tervezés feltételeit, beazonosítsák a megvalósítandó célkitűzéseket. Ez tulajdonképpen a helyi közpolitika gyakorlati kivitelezését jelenti. Mindannyian „szakértői" vagyunk saját életünknek, szükségleteinknek és céljainknak (vágyainknak), és szeretnénk ezt a tudást a környezetünknek is átadni. Így lehet a döntéseket demokratikussá tenni, és a valódi igényekhez alakítani ezeket. Amíg a helyi szereplők bele nem tanulnak a közösségi, partnerségi működésbe, szükség van külső segítőre, így például az önkormányzati szaktanácsadó tevékenységére. Azonban a külső szakértőnek fel kell készülnie az eltérő célok, érdekek egyeztetésére is, és ez a kompromisszumok, illetve konszenzusok megfelelő elfogadtatását, sőt gyakran konfliktuskezelést jelent.

A helyi társadalmi folyamatok támogatásának egyéb programjai

Az elmúlt húsz év során az Európai Unió vidékfejlesztési programjának részeként a helyi közösség által irányított helyi fejlesztés, a LEADER program segítette közvetlenül a helyi szereplőket saját településeik hosszú távú lehetőségeinek biztosításában. A LEADER célja, hogy a helyi fejlesztésekre szánt uniós forrásokat ne egymástól elkülönült területeken (egészségügy, oktatás, mezőgazdasági fejlesztés, kulturális fejlesztés, helyi gazdaságfejlesztés, turizmus stb.) és ne a helyi társadalom megkérdezése nélkül használják fel.

A LEADER szemléletmódján alapul az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap és az Európai Halászati Alap, tehát az ESB-alapok (európai strukturális és befektetési alapok) 2020-ig tartó támogatási rendszere. A közösség által irányított helyi fejlesztésen a következőket kell érteni:

- konkrét területre összpontosított fejlesztések a növekedés minőségét központba helyező megközelítéssel;
- a helyi nyilvánosságot és a magánszektor érdekeit is figyelembe vevő helyi, úgynevezett akciócsoportok részvételével meghatározott fejlesztések a helyi közösségi irányítás fokozásával;
- olyan integrált és több szektort felölelő, területspecifikus helyi fejlesztési stratégiákon keresztül valósul meg, amelyek szem előtt tartják a helyi igényeket és lehetőségeket, lehetőleg alulról építkezik;
- fejleszti a helyi közösségi kapacitásokat, innovatív jellemzői vannak;

hálózatszerű együttműködést valósít meg.

A LEADER integrált segítséget nyújthat, hogy az egyes területek

- új módokat találjanak versenyképességük fenntartására és növelésére,
- a lehető legjobban használják ki adottságaikat, különösen a munkalehetőségek hiányára, a helyi közszolgáltatások biztosításának alacsony szintjére, a népesség elöregedésére, a leszakadás megállítására nézvést,
- javítsák a helyi társadalom szervezettségi szintjét.

A LEADER lényege, hogy egy térség önkormányzatai, vállalkozásai, civil szervezetei összefognak, és létrehoznak egy helyi közösséget (partnerség megvalósítása). A helyi közösség a helyi adottságok és elképzelések alapján megalkotja a helyi vidékfejlesztési stratégiát, amelyben meghatározza azokat a fejlesztési célokat, amelyek megvalósulása segíti a térség problémáinak megszüntetését. A helyi vidékfejlesztési stratégia megalkotása a térség lehető legszélesebb nyilvánosságával történik. A stratégiát az Irányító Hatóság megvizsgálja, és ha azt megfelelőnek tartja, a megvalósításához egy meghatározott keretösszeget bocsát a helyi közösség rendelkezésére.

A LEADER Irányító Hatósága jelenleg a Miniszterelnökség. A LEADER helyi fejlesztési stratégiáinak tervezésében, a helyi akciócsoportok 2014–2020-as helyi fejlesztési programjainak elkészítésében a Lechner Tudásközpont nyújt segítséget. A kormány a helyi vidékfejlesztési stratégiák elkészítéséhez pályázati úton támogatást biztosít, tervezési

felkészítő tájékoztatókat szervez, és más segédleteket bocsát közre. E feladatok végrehajtásának segítésére az EU 2014–2020 tervezési, fejlesztési időszakában a kormány elfogadta az EFOP-ot, amelyben jelentős, pályázati úton elnyerhető támogatást biztosít a *Társadalmi szerepvállalás erősítésére a közösségek fejlesztésével* megnevezésű programoknak.

Az alapvető célok a helyi igényekre és helyi lehetőségekre reflektálnak, ezek: új (formalizált vagy nem formalizált) kisközösségek létrehozása vagy a már létező kisközösségek kapacitásainak és aktivitásainak, szervező erejüknek fejlesztése, a kisközösségek szervezett programjai tárházának bővítése a társadalmi integráció és együttműködés területein. További célkitűzés az önkéntességre való hajlandóság növelése, az önkéntes tevékenység általános társadalmi megbecsültségének emelése és ezzel együtt az önkéntesség helyi vagy térségi szintű népszerűsítése konkrét önkéntes programok megvalósításával.

A központi költségvetés különböző – működési, tankönyv-, gyermek- és tanulói étkeztetési – támogatásokat adhat a nemzetiségi önkormányzat számára az általa fenntartott nevelési-oktatási intézmény segítésére.

Testvérvárosi és testvértelepülési kapcsolatok

A helyi önkormányzatok külkapcsolatainak legelterjedtebb formája a testvérvárosi, testvértelepülési kapcsolatrendszer. E kapcsolati forma alapja éppen a helyi népesség, a helyi nemzetiségi kötődések, az anyaországi és elszármazotti kapcsolatok megtartása, felújítása, azok ápolása és fejlesztése, a kulturális örökség ápolása, a hagyományőrzés. Természetesen a mai globális viszonyok között a helyi gazdaságfejlesztés támogatására ezek a nemzetközi kapcsolódások származhatnak valamely más gazdasági együttműködésből is.

A testvérvárosi mozgalom a II. világháború után alakult ki, hiszen a népek és kultúrák összefogása alkalmas lehet a béke megőrzésére. Ehhez járult még a közép-európai népességcseréből és az egyes nemzetiségek kitelepítéséből fakadó szomorú következmények enyhítésére irányuló politikai törekvés a hetvenes évektől kezdve.

A testvérvárosi kapcsolatok jelentősége abban rejlik, hogy az önkormányzatok koordinálásával a lakosság széles rétegei személyes és hivatalos kapcsolatokat alakíthatnak ki, és ezáltal erősítik az összetartozás érzését, illetve a nemzeti és nemzetiségi identitást. Az egyes települések, területek külkapcsolatainak alapját a helyi önkormányzat jelenti. A helyi önkormányzatokra vonatkozó jogszabályok rendelkeznek az önkormányzatok azon jogosítványáról, hogy saját maguk – testületeik útján – határozzák meg a más államokban létező önkormányzatokkal történő kapcsolattartásra, együttműködésre vonatkozó elképzeléseiket, lehetőségeiket. Az önkormányzat dönt a nemzetközi és külföldi kapcsolatfelvételről, fogadja a külföldről érkező megkereséseket, szervezi az együttműködést, szerződéseket köt, intézi a levelezést, biztosítja a közös, illetve kölcsönös eseményeket.

A testvérvárosi, testvértelepülési kapcsolatokat a hivatalos diplomáciai kapcsolatoktól a speciális helyi feladatok, érdekek különböztetik meg, továbbá kötetlenségük, informális jellegük, gyakorlatiasságuk és közvetlenségük teszik ezeket élővé és hasznosíthatóvá. Elsősorban kulturális, idegenforgalmi, hagyományőrző, szociálpolitikai, építészeti, helyi gazdaságfejlesztési kérdéseket érintenek. A testvérvárosi kapcsolatrendszer valamely közös összetartó elemet vesz alapul, arra épül. Törekszik a másik környezetének, működési feltételeinek, feladatellátásának megismerésére, az információ- és tapasztalatcserére, lehetőséget ad

és támogatja a közös pontokat a testvérvárosok kulturális és gazdasági életében befektetések, közös projektek megvalósítása révén. A felek a testvérvárosi kapcsolatok keretében a hivatalos külkapcsolati rendszeren túl, közvetlenül adhatják át egymásnak a tapasztalataikat, és közösen tudnak megoldásokat keresni azonos vagy hasonló problémákra. Meghatározó a kapcsolatépítésben a földrajzi közelség, a történelmi kapcsolódások, a közös nyelv vagy a közös probléma.

Az Európai Unió a határmenti települések együttműködését, kapcsolataikat, feladataikat külön programmal, az INTERREG útján is támogatja. A testvérvárosi kapcsolatok létesítését és fejlesztését, a területfejlesztési és közigazgatási tapasztalatcserét az Európa Tanács égisze alatt működő Európai Települések és Régiók Tanácsa (CEMR) is ösztönzi. Ugyancsak a helyi kapcsolatrendszer fejlesztését szolgálja az évente két ország két városában megvalósított rendezvénysorozat, ami az *Európa Kulturális Fővárosa* elnevezést viseli.

Magyarország része a nyugati határa mentén húzódó tájvédelmi, infrastrukturális, környezetvédelmi, kulturális és idegenforgalmi feladatok ellátásában együttműködő Alpok–Adria Munkaközösségnek, amely magyar, osztrák, német, svájci, szlovén, olasz és horvát települések, megyék, tartományok és régiók részvételével valósul meg. Magyarország településeinek harmada rendelkezik testvérvárosi kapcsolatokkal, ma Németország, Románia, Szlovákia települései adják a legnagyobb számban a magyar testvérvárosi kapcsolatokat.

A testvérvárosi, testvértelepülési kapcsolat a két település önkormányzata közötti szerződésen alapszik. Hivatalosan, ünnepélyes esemény keretei között kerül aláírásra az együttműködést biztosító megállapodás, de rendszerint már előzetesen létrejött a települések és azok intézményei, iskolái között valamilyen szintű kapcsolattartás. A testvérvárosi megállapodás tartalmazza a megállapodást kötő önkormányzatok megnevezését, az együttműködés indíttatását, általános céljait, eszmeiségét, az együttműködés pénzügyi és tartalmi kereteit, konkrét területeit, érvényességét. A testvérvárosi együttműködés és kapcsolat fejlesztésének lehetősége korlátlan. A kapcsolatok legnagyobb része kulturális alapokon nyugszik, de lehetnek oktatási (különösen nyelvtanulási), ifjúsági és sportcéljai is. Ugyancsak széles körben van lehetőség a nemzetiségi kapcsolatok ápolására.

Az együttműködésről, a testvérvárosi, testvértelepülési és partneri kapcsolatokról szóló megállapodás aláírása csak egy szándék kereteit jelenti. A létrejött kapcsolat ápolása és fejlesztése, a megvalósítandó célok érdekében a településeknek folyamatosan együtt kell dolgozniuk. A folyamatos kapcsolattartás, tájékoztatás, tájékozódás nem a leglátványosabb része a kapcsolattartásnak, mégis nélkülözhetetlen. Ugyancsak fontos, hogy rendszeresen kerüljön sor hivatalos találkozókra, állandó programokra, konferenciákra, a városok vezetőinek találkozójára.

Az Európai Bizottság a 2014–2020-ra vonatkozó programjában a transznacionális kapcsolatok fejlesztése érdekében, a testvérvárosi kapcsolatok legjobb hagyományaira építve, pénzügyi támogatással egybekötve folytatja az *Európa a polgárokért* elnevezésű programját; ezzel ösztönzi a tagállamok településeit a helyi szintű kapcsolatok kialakítására és fejlesztésére.

A testvérvárosi kapcsolatokban rejlő lehetőségek kihasználása, azok fejlesztése minden településnek új eszközt ad a kezébe ahhoz, hogy elősegítse saját életének, kultúrájának, gazdaságának fejlesztését, ápolja és gazdagítsa hagyományait, és olyan megoldásokat ismerjen meg, amelyek adaptálásával jobban tudja kezelni közügyeit, és hatékonyabban tudja megoldani a problémáit.

A helyi közbiztonság egyes kérdései

Közbiztonság és bűnmegelőzés

Magyarországon mindenkinek joga van személyének és javainak biztonságához. A közbiztonság a társadalom életminőségének része, olyan kollektív érték, amelynek kialakítása és megőrzése közös ügy – állapítja meg a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023) szóló 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat.

A helyi közbiztonsággal, vagyonvédelemmel összefüggő önkormányzati feladatok hagyományosan a helyi közügyek körébe tartoznak, a helyi önkormányzatok kötelező feladatai. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek, a helyben biztosítható közfeladatok körében közreműködik a település közbiztonságának biztosításában.

A *közbiztonság* – egyöntetű értelmezés szerint – a társadalmi együttélés rendjének az a jogilag szabályozott köre, amelyben az emberek élete, személye, javai és jogai biztosítottak az illetéktelen támadásoktól. A település közbiztonsági állapota a helyi lakosok mindennapjait veszélyeztető problémák megelőzését, kezelését és következményeinek elhárítását jelenti, amelyet az erre felhatalmazott állami rendvédelmi szerveknek, a helyi szervezeteknek és érintetteknek közösen kell megoldani.

A közrend és közbiztonság fenntartása alapvetően a rendőrség feladata, amely magában foglalja a bűnmegelőzési tevékenységet is, de a civil szféra maga is igyekszik közreműködni a biztonság megteremtésében. A jogalkotás részben külön törvényekben, részben magában a rendőrségi törvényben (1994. évi XXXIV. törvény) szabályozza ezeket a közbiztonság-erősítő tevékenységeket. Az önkormányzat egyes rendészeti feladatokra foglalkoztathat önkormányzati természetvédelmi őrt, közterület-felügyelőt, mezőőrt, rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzetet és halászati őrt. Ugyancsak az önkormányzati rendészeti tevékenység körébe tartozik az iskolakerülés elleni fellépés és az iskolai rend biztosítása érdekében alkalmazható „iskolarendőr”.

A helyi lakosokat és érdekeiket meg kell védeni a bűnözőktől, a közlekedési és együttélési szabályokat súlyosan megsértőktől, ezért az önkormányzás lényegéből fakadóan, a közbiztonság fontosságára tekintettel a helyi önkormányzatoknak rendelkeznie kell bűnmegelőzési és közbiztonsági koncepcióval. A közbiztonsági terveket és koncepciókat a rendőrséggel együttműködve kell elkészíteni. A helyi önkormányzatnak kezdeményező szerepe van a különböző helyi jelzőrendszerek felszerelésében és működtetésében (például közlekedési szabálysértés észlelésére alkalmas kamerák, térfigyelő kamerák), a helyi bűnmegelőzési programok megtervezésében, koordinálásában, lebonyolításában (például D.A.D.A. program) és a civil közbiztonsági szerveződések munkájának segítésében (helyi önkéntes rendőrök, városőrség, polgárőrség stb.).

A helyi bűnmegelőzési és közbiztonsági feladatok:
- a bűnesetek okainak feltárása,
- a sértetté/áldozattá váláshoz vezető okok, körülmények feltárása,
- a bűnesetek számának csökkenéséhez vezető intézkedések meghatározása,
- a bűnmegelőzés és a közbiztonság biztosításához kapcsolódó feladatok meghatározása,
- a döntések előkészítése és a döntés meghozatalát követően együttműködés a szakmai szervezetekkel a végrehajtás megvalósításában.

A bűnmegelőzés és a közbiztonság megvalósításában a helyi önkormányzatoknak a következőket kell érvényesíteni:
- együttműködés és partnerség a rendőrséggel,
- a kiemelt célcsoportok meghatározása és a jellemző bűnelkövetések azonosítása,
- a prioritások megfogalmazása,
- rugalmasság és gyors reagálás elősegítése,
- áldozatvédelem,
- bűnmegelőzési munka (koncepció készítése, kommunikáció stb.)

A helyi bűnmegelőzés és közbiztonság kiemelt célcsoportjai:
- gyermekek, fiatalkorúak, fiatal felnőttek;
- időskorúak (nyugdíjasok);
- hátrányos helyzetű rétegekhez tartozók.

A bűnmegelőzés és közbiztonság kiemelt célcsoportjai esetében a terhükre elkövethető bűncselekmények köre is más-más jellegű. A gyermekek, fiatalkorúak, fiatal felnőttek veszélyeztetettsége a helyben észlelhető okok közül jellemzően a mikrokörnyezetben keresendő okból következhet be: családon belüli erőszak, fizikai bántalmazás, testi épség elleni cselekmények, iskolai, munkahelyi környezeti tényezőkre visszavezethető események, szórakozási lehetőségek és szokások, és szintén nagy fokú a terhükre elkövetett, kábítószerrel való visszaélés. A felnőtt és időskorú lakosság veszélyeztetettsége a vagyon elleni bűncselekmények körében nagyobb mértékű, de nem lehet figyelmen kívül hagyni a nők elleni erőszakos cselekményeket vagy a közlekedési szabályok megsértése miatt bekövetkező eseményeket sem. A hátrányos helyzetű rétegekhez tartozók veszélyeztetettségére pedig a személyes érintettség jellemző (például munkabérek kizsarolása, csalások, kényszerítés stb.).

A rendőrségről szóló törvény külön meghatározza a települési önkormányzat és a rendőrség kapcsolatát. A rendőrség feladatainak ellátása során együttműködik a helyi önkormányzati szervekkel, a civil szervezetekkel és a lakossággal, segíti a helyi önkormányzatokat a hivatalos eljárások zavartalan lefolytatásában, támogatja a helyi önkormányzatoknak és az állampolgároknak a helyi közbiztonság javítására irányuló önkéntes tevékenységét. Az együttműködés keretében a helyi rendőri szerv létesítéséhez és megszüntetéséhez, a helyi rendőri szerv vezetőjének kinevezéséhez ki kell kérni az érintett települési önkormányzat (Budapesten a fővárosi kerületi önkormányzat) képviselő-testületének, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi közgyűlés véleményét.

Ugyancsak az együttműködés keretében az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv tájékoztatja a helyi önkormányzatot, ha a lakosság széles körét érintő rendőri intézkedést tervez végrehajtani. Ezen kívül az illetékes rendőrségi feladatot ellátó szerv tájékoztatást ad a határrend, határőrizet és határforgalom alakulásáról a határterülettel érintett területi önkormányzatok és megyei jogú városok közgyűlései számára. A tájékoztatás szükség szerint kiterjed a területi önkormányzat közgyűlésének elnökére, illetve az érintett települések polgármesterére is, ha a lakosságot a szomszédos állam területéről valamely veszély fenyegeti, például tömegesen menekülő, illetve ideiglenes menedéket kérő személyek érkezése várható, továbbá információt szolgáltat a határterületen bevezetendő korlátozásokról, a környezet szennyezéséről, annak veszélyéről, illetve a természeti értékek és területek veszélyeztetéséről, károsításáról.

A helyi önkormányzat az illetékes rendőrségi szervezet számára tájékoztatást küld a rendőrség tevékenységét érintő, a területén felmerült tényekről és körülményekről, valamint a javasolt intézkedésekről (felterjesztési jog). A települési önkormányzat szerződést köthet a közigazgatási illetékességi területén működő rendőrkapitányság vagy határrendészeti feladatokat ellátó kirendeltség vezetőjével a helyi közbiztonságot érintő feladatok ellátása, a rendőrségi és önkormányzati szervek tevékenységének összehangolása, valamint az illetékességi területén működő rendőri szerv létesítése, bővítése, fejlesztése érdekében. A helyi önkormányzatok a közbiztonsággal összefüggő feladatok ellátásának társadalmi segítésére és ellenőrzésére bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottságot hozhatnak létre.

A közrend biztosítása szempontjából az önkormányzati rendészet meghatározó szerve a közterület-felügyelet. A közterületek rendjének és tisztaságának védelme, valamint a közterületek rendjét megbontó jogsértések megelőzése, megakadályozása, szankcionálása, az önkormányzati vagyon védelme érdekében és a közterületi közszolgálattal összefüggő feladatok ellátásához szükséges szervezeti keretekre és a közterület- felügyeleti tevékenységet ellátó személyek jogállására az 1999. évi LXIII. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

A települési önkormányzatok a közterület-felügyelet útján gondoskodnak

- a közterületi rend és tisztaság védelméről,
- a játszóterek biztonságáról,
- a tömegközlekedési eszközök használati rendjének fenntartásáról,
- az önkormányzati vagyon védelméről,
- a várakozási (parkolási) közszolgáltatás nyújtásáról,
- ellenőrzik a közterületek jogszerű használatát: az ott folyó, engedély szerinti tevékenységet és annak szabályszerűségét,
- a közterületen tanúsított tiltott magatartás megelőzéséről, magakadályozásáról, megszüntetéséről és szankcionálásáról.

Az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személy – így a közterület-felügyelő is – e minőségében hivatalos személy. A közterület-felügyelő köteles ruházatán megjeleníteni a *közterület-felügyelet* megnevezést. A közterületek rendjét és biztonságát a közterületen képfelvevő üzemeltetése segíti.

A közterület-felügyelet keretében közbiztonsági, illetve bűnmegelőzési okból bárki számára nyilvánvalóan észlelhetően képfelvevőt lehet elhelyezni, és felvételt lehet készíteni. A képfelvevők elhelyezéséről és a megfigyelt közterületről a települési önkormányzat

tájékoztatja az illetékes rendőrséget és a települési önkormányzat honlapján keresztül a lakosságot is. A képfelvevő által rögzített felvételek felhasználására garanciális szabályok vonatkoznak. A képfelvétel csak a helyszínen elkövetett bűncselekmény esetén, szabálysértési eljárásban, a közterület-felügyeleti intézkedés szabályszerűségének megállapítására irányuló közigazgatási hatósági eljárásban, a felvételen szereplő személy által – jogainak gyakorlása érdekében – indított eljárásban használható fel. A képfelvételt nyolc, illetve ha hatósági eljárás nem indult, harminc nap elteltével törölni kell. Akinek a jogát, jogos érdekét a felvétellel rögzített cselekmény érinti, két munkanapon belül kérheti, hogy a közterület-felügyelet a képfelvételt harminc napon belül ne törölje. A közterület-felügyeletnek biztosítania kell, hogy az érintett személy a felvétel törlésének időpontjáig megtekinthesse a róla készült felvételt. A képfelvétel kezelésére vonatkozóan a közterület-felügyeletnek be kell tartani az adatvédelmi, adatkezelési előírásokat is.

A polgárőrség

A polgárőrség országos, területi és települési hatáskörrel és illetékességgel bíró, önkormányzás elvén alapuló szervezet, közhasznú jogállású köztestület. Célja a közrend és a közbiztonság fenntartásának segítése, a lakossági részvétel biztosítása a határőrizetben, a környezet- és természetvédelemben, a veszélyhelyzetek megelőzésében és kezelésében, a helyi közbiztonság közösségi védelme. Ennek során tevékenyen részt vesznek a gyermek- és ifjúságvédelemben, a kábítószer-fogyasztás megelőzésében, a rendezvények és sportesemények biztosításában, szervezik a Szomszédok Egymásért Mozgalmat, segítenek a közlekedés biztosításában.

A polgárőrök tevékenységük ellátása során hatósági jogkörrel nem rendelkeznek, kényszerítő eszközt nem alkalmazhatnak. Feladataik ellátása során közfeladatot ellátó személynek minősülnek. A polgárőr tettenérés során jogosult az elkövetőt bűncselekménye abbahagyására felszólítani, a helyszínen visszatartani, köteles azonban a lehető legrövidebb időn belül az intézkedésre jogosultnak átadni.

A közlekedés zavartalanságának biztosítása érdekében jogosult jelzőőri tevékenységre (ilyet gyakran látni iskolák közelében). Közlekedési baleset esetén – amennyiben a baleset rendőri intézkedést igényel – értesíti a rendőrséget, és egyúttal beszámol az esetről.

A környezet- és természetvédelem körében összefüggő tevékenysége a következő:

- védett természeti területek védelme és felügyelete,
- védett élőlények védelme,
- környezetkárosítás feltárása.

A polgárőrök kiegészítő jelleggel közreműködnek

- a katasztrófák elleni védekezésben,
- a katasztrófákat követő helyreállítás feladataiban,
- polgárok és javaik védelmében.

A polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól a 2011. évi CLXV. törvény rendelkezik. A polgárőrség a rendőri szervezetekkel együttműködési megállapodást köt, amelyben meghatározzák az együttműködés területeit, a közös feladatok ellátásának

rendjét, a rendőri szervek által rendelkezésre bocsátott eszközöket, a kapcsolattartásra vonatkozó rendelkezéseket. A polgárőr szervezet a rendőri szervezeteken túlmenően együttműködik – a rendőri szervekkel megkötött együttműködési szerződéshez hasonló írásos megállapodás alapján – az alábbiakkal:

- a hivatásos katasztrófavédelmi szervekkel,
- a helyi önkormányzatokkal,
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatallal,
- a természet- és környezetvédelmi hatóságokkal,
- közforgalmi vasúti és közúti személyszállítást végző gazdasági társaságokkal,
- erdőgazdaságokkal stb.

A polgárőrség irányító szerve az Országos Polgárőr Szövetség, amelynek tagjai a polgárőr egyesületek. Az Országos Polgárőr Egyesület legfelsőbb irányító szerve a küldöttgyűlés, amelyet legalább évente egyszer össze kell hívni.

Az Országos Polgárőr Szövetség feladatai a következők:

- a polgárőrségről szóló törvényben és az alapszabályában meghatározott feladatok ellátása,
- közigazgatási hatósági feladatok a polgárőri tevékenységgel összefüggésben (igazolványok kiadása, adatnyilvántartás stb.)
- polgárőrök képzése, továbbképzése, szakmai felkészítése,
- koordináció a területi és települési polgárőr egyesületek között,
- képviseli és védi a polgárőrség érdekeit,
- nemzetközi kapcsolatokat létesít, tart fenn.

Polgárőr az a 18. életévét betöltött, cselekvőképes, büntetlen előéletű személy lehet, aki nyilatkozatban vállalja a polgárőri szolgálatot és magára nézve kötelezőnek ismeri el a polgárőrség szabályzatait. A polgárőr igazolvánnyal rendelkezik, és ruháján jogosult a polgárőrség megjelölésre.

A polgárőri tevékenységet az Országos Polgárőr Szövetségen keresztül a központi költségvetés is támogatja. Az Országos Polgárőr Szövetség feletti törvényességi ellenőrzést az ügyészség gyakorolja.

Ellenőrző kérdések

1. Milyen helyi társadalmi folyamatok azonosíthatók a települések életében? Adjon róluk rövid jellemzést!
2. Mit jelent az önszerveződés, öngondoskodás és önfenntartás a helyi közösségek viszonylatában?
3. Milyen szerepe van a helyi közfoglalkoztatásnak a helyi társadalmi folyamatokban?
4. Mi az a szociális szövetkezet?
5. Hogyan szabályozzák a helyi önkormányzatok a közösségi együttélést? Milyen magatartásokra terjed ki a szabályozás?
6. Mutassa be a magyarországi nemzetiségek jogállását!
7. Jellemezze a nemzetiségek helyzetét Magyarországon a nemzetiségi jogok és kötelezettségek alapján!
8. Hogyan szabályozza Magyarország Alaptörvénye a nemzetiségek jogait és kötelezettségeit?
9. Mutassa be a nemzetiségek jogairól szóló törvény legfontosabb rendelkezéseit!
10. Mit jelent a nemzetiségek médiatartalom-szolgáltatással összefüggő joga?
11. Mit jelent a nemzetiségek kulturális önigazgatáshoz való joga?
12. Ismertesse a nemzetiségi választójog alapvető szabályait!
13. Milyen módon vannak jelen a nemzetiségek az Országgyűlésben?
14. Hogyan működnek a nemzetiségi önkormányzatok?
15. Mi az átalakult nemzetiségi önkormányzat?
16. Milyen feladatokat látnak el a helyi nemzetiségi önkormányzatok?
17. Melyek a nemzetiségi képviselőre vonatkozó összeférhetetlenség és méltánytalanság szabályai?
18. Melyek a helyi nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodásának legfőbb elemei?
19. Mutassa be a Nemzeti Felzárkóztatási Stratégiát!
20. Mi az a LEADER Program?
21. Milyen lehetőségek állnak rendelkezésre a társadalmi felzárkóztatás megvalósításához a roma népesség tekintetében?
22. Hogyan alakultak ki a testvérvárosi, testvértelepülési kapcsolatok? Miért érdemes azokat fenntartani?
23. Melyek a helyi közbiztonság legfontosabb célkitűzései?
24. Mi jellemzi a rendőrség és a helyi önkormányzat együttműködését a helyi közbiztonság megteremtése során?
25. Milyen lehetősége és feladatai vannak a helyi önkormányzatoknak a helyi közbiztonság megteremtésében, fenntartásában?
26. Milyen szerepe és feladatai vannak a polgárőrségnek a települések közbiztonságában?
27. Melyek a közterület-felügyelet feladatai?

Tájékoztató irodalom

A Magyar Országgyűlés Nemzetiségi Bizottsága üléseinek jegyzőkönyvei (2014–2016).

G. Fekete Éva – Lipták Katalin (2014): Közfoglalkoztatásból szociális szövetkezet? In Lukovics Miklós – Zuti Bence szerk.: *A területi fejlődés dilemmái.* Szeged, Szegedi Tudományegyetem, Gazdaságtudományi Kar. 123–142. Elérhető: www.eco.u-szeged.hu/download.php?docID=40071 (A letöltés dátuma: 2018. 05. 02.).

Hajdú Zoltán (s. a.): *A testvértelepülési kapcsolatok sajátosságai és az eredmények hasznosítása.* Pécs, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete.

Németh László (2013): *Mi a szociális szövetkezet?* Szociális Szövetkezetek Országos Szövetsége (SzoSzöv) 2013. 07. 06. Elérhető: http://szoszov.hu/nemeth-laszlo-mi-a-szocialis-szovetkezet (A letöltés dátuma: 2018. 05. 02.).

Sutus-Juhász Adrienn (2009): *Testvérvárosi együttműködéseken alapuló diplomáciai kapcsolatrendszer Kecskeméten.* Budapesti Gazdasági Főiskola, Külkereskedelmi Főiskolai Kar, szakdolgozat.

Térképek Ptolemaiosztól a Google Maps API-ig (2010. 10. 03.) Elérhető: http://terkepem.blogspot.hu/2010/08/onkormanyzati-valasztasok-2010.html (A letöltés dátuma: 2018. 05. 02.).

Tóth Ágnes – Vékás János: *Nemzeti és etnikai kisebbségek Magyarországon. A 2001. évi népszámlálási adatok rövid összefoglalása.* 3. (s.a.) Elérhető: http://nemzetisegek.hu/dokumentumok/file_1097836263_toth_vekas2.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 02.).

Jogi hivatkozások jegyzéke

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről

2006. évi X. törvény a szövetkezetekről

2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról

2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról

2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról

2011. évi CLXV. törvény a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól

2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről

2012. évi XXX. törvény a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról

428/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet a nemzetiségi célú előirányzatokból nyújtott támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről

4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről
15/2014. (V. 27.) OGY határozat az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 13/2014. (V. 6.) OGY határozat módosításáról
1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023)
1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

Ritecz György – Sallai János

A migráció lokális kezelése

„Az ember csak azt ismeri meg igazán, amit megszelídít.”[1]

Bevezetés

Az elmúlt időszakban ismét tanúi lehettünk a tömeges migráció jelenségének, amelyet az adatátviteli forradalom eredményeként mindenki figyelemmel kísérhetett a tévében, a mobiltelefonján, tableten és egyéb eszközökön, akár az otthonában, akár a Föld bármelyik pontján. A napi jelenségek elfeledtetik velünk, hogy az elmúlt évszázadokban, a honfoglalás óta eltelt időszakban hányszor éltük már át ugyanezt a jelenséget, hányszor találkoztunk jelentős népvándorlással, kényszermigrációval stb. Csak a nyolcvanas évektől többször találkozhattunk román vagy NDK-s népcsoportokkal, akik hazánkon keresztül jutottak el Nyugat-Európába. A kilencvenes években a jugoszláv polgárháború elől menekülő bosnyákok, horvátok szintén több hullámban érkeztek hazánkba. A jugoszláv válságot az iraki és afganisztáni háború elől tömegesen menekülők megjelenése követte, majd ezt a jelenséget tovább erősítették az arab tavasz és a szír polgárháború menekültjei a magyar határoknál.

Csak azt tudjuk befolyásolni és kezelni, amit ismerünk. Ha a migrációt kezelni, befolyásolni kívánjuk, ahhoz meg kell ismerni a főbb jellemzőit, tendenciáit, hatásmechanizmusait és hátterét. Az ember – egy bizonyos megközelítésben – vándorló lény,[2] ez viszont társadalmilag csak akkor elfogadható, ha az egyes közösségek és társadalmak (kibocsátó, befogadó vagy tranzit szerepkörű) normális létét, biztonságát nem veszélyezteti. A vándorlás elméletének legalapvetőbb megállapítása, hogy az ember rendkívüli módon – számos állatfajnál nagyobb mértékben – vándorlásra kész élőlény. Az emberiség történetét meg lehet írni a nagy vándorlások történeteként is. A homo sapiens vándorlások útján terjedt el az egész földön viszonylag rövid idő alatt, mindenesetre gyorsabban, mint bármely más élőlény, és ellentétben a legtöbbjükkel, minden földrészt benépesített a Déli-sarkvidék kivételével. A nagy földrajzi felfedezések következtében elindult folyamatra katalizátorként hatott a közlekedési és hírközlő eszközök robbanásszerű fejlődése, amely az első ipai forradalom időszakára tehető. Ezt erősítette tovább a globalizáció, annak is főleg a legutolsó szakasza, valamint a nyolcvanas évek végétől teret nyerő adatátviteli forradalom eredményei.

---

[1] Részlet De Saint-Exupéry, Antoine: *A kis herceg című művéből.* Rónay György ford.39. Elérhető: http://mek.oszk.hu/00300/00384/00384.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 03.).

[2] Andorka Rudolf et al. (2006): *Bevezetés a szociológiába.* Budapest, Osiris Kiadó. 239.

Mára a világ egy „globális faluvá" zsugorodott, amelynek minden pontja ismertté és elérhetővé vált. A kialakult centrum- és perifériatérségek között folyó versengés és a Föld különböző pontjainak eltérő életszínvonal-minősége egyaránt a vándorlást, a belső és a külső migrációt katalizálja.

A migráció fogalma és jelentése

Az elmúlt évek eseményei új megvilágításba helyezték a biztonság és a migráció fogalomkörét, főleg Európában. Pedig Samuel Huntington már több mint két évtizede elkészítette a közismert elemzését a lehetséges veszélyekről.[3] Ebben felvázolta a jövő konfliktusait, amelyeket szerinte inkább a kulturális tényezők fognak kirobbantani, semmint a gazdaságiak vagy az ideológiaiak. Mindezek elkerülése végett a Nyugatnak ki kell(ene) fejlesztenie más civilizációknak a valláson és filozófián alapuló, mélyebb megértését. Sajnos ez még nem történt meg, sőt, inkább mintha ellenkező irányba haladnánk. Pedig megoldáshoz csak az vezethet, ha képesek vagyunk a más úton járó nemzetek érdekeit és értékeit is meglátni, felismerni bennük, ami közös. A ma problémái csak a (mindinkább) teret hódító vallási és kulturális szélsőségeseknek és a populistáknak használnak (fejletlenség, munkanélküliség, kirívó egyenlőtlenségek és a nyomor).

A (köz)biztonsághoz való jog állampolgári jogként definiálható.[4] Ez azért is igaz, mivel a biztonság az emberi lét egyik alapszükséglete. Ennek része a közbiztonság, és ennek megléte nélkül elképzelhetetlen a normális élet. Ezért is fogalmazza meg az emberi jogok nyilatkozata, hogy „mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra".[5] A biztonságot fenyegető veszélyek – ezek fajtái, intenzitásuk, erősségük – térben és időben jelentős mértékben változnak, ezek szubjektivizálódott érzetei nemkülönben. Az e veszélyek elhárításában részt vevő intézmények, módszerek, eljárások, intézkedések kiválasztása a mindenkori konkrét helyzethez kell, hogy igazodjon, szem előtt kell tartani annak komplexitását.

A politika feladata elsősorban nem a tagadás, hanem a közvetítés: a társadalomban rejlő és önmagában megoldhatatlannak tűnő ellentmondások közvetítése és kihordása. Mégpedig olyan módon, hogy az a társadalmi egyetértéshez, illetve a társadalmi megszervezéshez vezessen. Tehát a politika intézményrendszere ellentétekkel és hierarchiákkal terhelt talajból nő ki, és azt vállalja magára, hogy ezeket az ellentéteket és hierarchiákat társadalmilag kihordható ellentétekké és hierarchiákká változtatja át. A politika ugyanis alig ígérhet mást, mint azt, hogy a társadalom egymásnak feszülő érdekei és értékei között egy viszonylagos egyensúlyi állapotot teremt.

Az emberi önzés és a szükségletek kielégítése magánérdekekhez kötött. Ez a piaci viszonyok mellett olyan játékszabályok közé kényszerül, amelyekben a magánérdek

---

[3] HUNTINGTON, Samuel P. (1998): *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása.* Budapest, Európa Könyvkiadó.

[4] GÖNCZÖL Katalin (1999): A közbiztonsághoz való jog az emberi jogok körében. In SÁNTHA Ferenc szerk.: *Bűnözés és bűnmegelőzés a válságrégiókban. A III. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés anyaga.* Miskolc, 1998. szeptember 25–26. Budapest, Magyar Kriminológiai Társaság. 10.

[5] 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről, 5. cikk.

kielégülése a társadalom közösségi értékeit is gyarapító kerülőutakra kényszerül. Ebből következően a kormányok legfontosabb feladata a szerteágazó biztonsági funkciókat ellátó intézményi rendszer létrehozása és működtetése.

Maslow szükséglethierarchiája szerint a szükséglet a társadalmi, lakossági igényeket jelenti mindazon termékek, szolgáltatások és tevékenységek iránt, amelyek a társadalmi, emberi lét fenntartásához, a társadalomban élő egyén létezéséhez szükségesek. A szükséglet hiányérzet, amely motiválja a hiányérzet megszüntetésére irányuló tudatos törekvést, és tudatos cselekvést vált ki. Vagyis „minden tett és állapot eredője a szükséglet".[6]

Argyris szerint[7] az élet értelme az egyén szükségleteinek kielégítése. Eközben mindig új szükségletek teremnek, de a létfenntartás szükséglete (amelynek része a biztonság) örök. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül – a maslowi elmélet egyfajta korrekciójaként –, hogy a szükségletek időben és térben eltolt kielégítése is megvalósítható. Ez nem jelent mást, minthogy az adott szükséglet szélesebb és teljesebb kielégítésének reményében az ember képes időlegesen bizonyos szükségleteit kielégítetlenül hagyni.[8] Egyfajta értelemben ez a fejlődés alapja, amely a járt utat képes feladni a járatlanért.

Ezek után kijelenthető, a *migráció* lényegét tekintve elsősorban *a biztonsági, illetve más szükségletek kielégítése érdekében végzett tartós helyváltoztatás,*[9] amely más, érintett embercsoportok biztonsági és más szükségleteinek kielégítését akadályozhatja, veszélyeztetheti, vagy éppen segítheti is.[10] Ezen antagonisztikusnak tűnő ellentétek között kell a politikának – és adminisztratív szintjeinek, szerveinek – a minden érintett fél szempontjából legkevesebb kárt és a lehető legnagyobb hasznot (legtöbb szükségletkielégülést) hozó megoldási formákat megtalálni és alkalmazni.

Mindezek jelzik, hogy a migráció kezelése és ezen belül a határrendészet is jelentős mértékben átpolitizált, működtetése során viszont a társadalom széles rétegeinek akár különböző indíttatású érdekeit is szolgálnia kell. Ahhoz azonban, hogy egy vándorlási folyamat elinduljon, valamilyen direkt kiváltó ok, motivációs tényező meglétére is szükség van. Ez gyakorlatilag bármi lehet: természeti katasztrófa, a gazdasági életkörülmények megváltozása, társadalmi vagy politikai krízis.

Ezt azért kell tisztázni, mert a migránsok helyzetének megértését jobban elősegíti, ha tudjuk, milyen okból és milyen körülmények között hagyták el lakóhelyüket, hiszen abból arra is tudunk következtetni, hogy esetleg vissza tudnak-e, vagy vissza akarnak-e térni oda. Mindezen körülmények a minősítésüket is befolyásolják. A tudományos közélet a migrációt befolyásoló tényezőket a *push-pull* modelljének segítségével jeleníti meg.

---

[6] MASLOW, Abraham (1943): A Theory of Human Motivation. *Psychological Review,* Vol. 50. No. 4. 370.

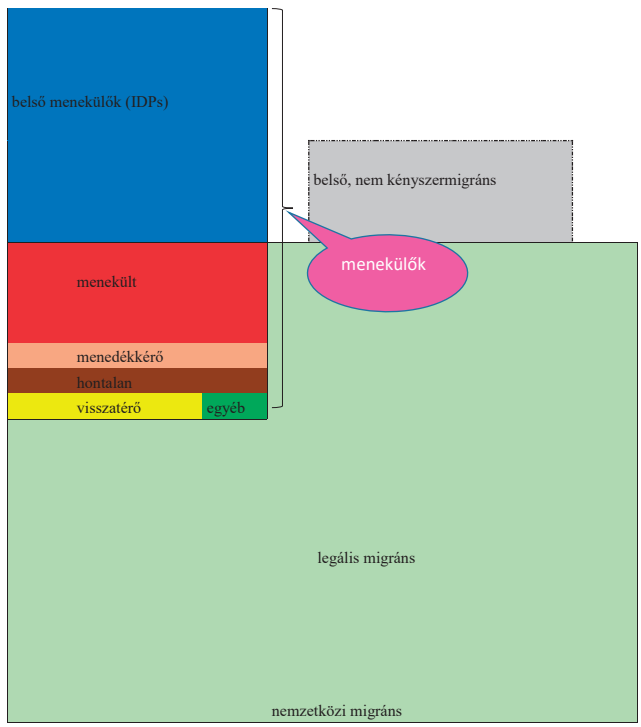
[7] SUTERMEISTER, Robert A. (1966): *Ember és termelékenység.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 25.

[8] Ezt igazolja például a szélsőséges megpróbáltatásokat is vállaló irreguláris migránsok sokasága, akik a jobb lét reményében vágnak neki az ismeretlennek.

[9] A szerző alkotta megfogalmazás.

[10] Lásd: RITECZ György (2006): Migráció hatásmechanizmusai. In RÉDEI Mária szerk.: *Magyarországot érintő nemzetközi migráció.* Budapest, MK KBH. 71–88.

A migráción belül megkülönböztethetünk szinte számtalan megfogalmazást az érintett személyekre vonatkozóan.[11] A legáltalánosabb az úgynevezett *migráns* kifejezés.[12] Ez a migrációban érintett személyek gyűjtőfogalma, ugyanis mindenki ide tartozik, aki a migráció alanya vagy a későbbiekben kifejtett valamennyi fogalom alá tartozó személy a legálistól az irregulárisig, a menekülttől a gazdasági migránsig. A legtöbb esetben ezt a gyűjtőfogalmat használjuk (helytelenül) az egyes speciális területekre is. Ez olyan, mintha az almára és a cseresznyére is csak a gyümölcs meghatározást használnánk. Azért is célszerű az adott csoportra a megfelelő kifejezést használni, mert teljesen eltérő sajátosságok jellemezhetik őket, illetve a rájuk vonatkozó jogszabályok is teljesen különbözők.



2. ábra

A migránsok fogalmi rendszere

Megjegyzés: Az arányok igyekeznek igazodni a 2015. évi adatokhoz, ezért célszerű azt a 21. ábrával együtt értelmezni.

Forrás: a szerző saját szerkesztése

[11] Tudományáganként, országonként is eltérhet, illetve az idők során újak is születnek.

[12] Érdekes megfigyelni, hogy a sokak által használt Google fordító program a *migrant* angol kifejezést még *vándorlóként* fordítja, de amint többes számban használjuk, a *migrants* alakot már a *bevándorlónak* felelteti meg, pedig a két magyar megfelelő között óriási a különbség. Ezért is tartom fontosnak az egyes kifejezések pontos meghatározását.

Az egyik kategória a *legális migráns,*[13] aki a honi és a célország/célterület[14] (valamint, amennyiben az érintett, a „tranzitország", illetve a nemzetközi közösség) jogi szabályait betartva, önkéntesen lakhelyet változtat, és a korábbitól eltérő, másik állam (vagy térség) területén választja meg az állandó tartózkodási helyét, vagyis a lakhelyét.

A második kategóriába sorolható a *menekült (refugee),* „aki faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem akar oda visszatérni."[15]

E fogalomhoz még számos kifejezés kapcsolódik, amelyek elterjedtek a médiában és a közbeszédben, ezekre is ki kell térnünk. Ezek közül az első a *menedékkérő (asylum seeker).* A menedékkérők azok, akik a nemzetközi védelemre vonatkozó igényüket benyújtották, de menekültstátuszukról még nem született hivatalos döntés, függetlenül attól, hogy azt mikor nyújtották be.[16] Tehát menekültnek a konvenció által elismert (státuszt kapott) menekültet nevezhetjük; ezért is nevezik őket néha „konvenciós menekülteknek".

E kategória (bizonyos értelemben vett) alcsoportját képezi a *menedékes*[17] vagy *oltalmazott,* aki nem felel meg a menekültként való elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy – az e veszélytől való félelmében – nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni.[18] Az angol szövegekben erre a *temporary protection* kifejezés szerepel, amely egyaránt fordítható ideiglenes, illetve átmeneti védelemként is.

Meg kell jegyezni, hogy a menekültek és a menedékesek az államhatár átlépése során még irreguláris migránsnak is minősülhetnek, amennyiben jogellenesen lépik át az államhatárt, mivel csak az eljáró hatóságok intézkedései, illetve döntése nyomán kapják meg a státuszt, amely alapján menekültnek, menedékesnek tekinthetők, illetve természetesen lehetnek legális migránsok is.

Mindenképpen szükségszerű megjegyezni, hogy a *menekült* fogalma mára elavult, s a mai idegenrendészeti problémák jelentős része is ebből eredeztethető, tekintettel arra, hogy az egyes országok érzékelik a definíció elavultságát, és igyekeznek a saját viszonyaiknak megfelelően valamilyen humánus megoldást találni az adott kérdésre, de ebből csak eltérő értelmezések fakadnak. A genfi egyezmény alapvetően a II. világháború, illetve az azt követő népességmozgás értelmezésére és kezelésére született. Időközben lezajlott a hidegháború, majd ezután is elmúlt egy negyedszázad, és a definíción nem változtattak, pedig emberek tömegeinek kellett azóta is az otthonaikból elmenekülniük oly módon, hogy az már nem fér bele a konvencionális fogalomkörbe, ezért új fogalmat kellene alkotni. Megítélésünk szerint egyrészt nem szabad, hogy kizáró tényező legyen az, ha hiányzik a származási

[13] A szerző alkotta megfogalmazás. Jelen esetben nem a demográfia és a szociológiatudomány szempontjai érvényesültek.

[14] Ha nem nemzetközi, hanem országon belüli migrációról beszélünk.

[15] A genfi egyezmény 1A cikke szerint.

[16] Az UNHCR megfogalmazása a szerző fordításában.

[17] Egyes helyeken „befogadottként" említik.

[18] 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról, 12. § (1) bekezdés.

ország védelmének igénybevétele, mert (mint majd látjuk a gyakorlatban) a menekülők döntő többsége[19] ma is megalapozott okokból menekül el, és mégis lehetséges vagy elégséges az, hogy az adott ország másik részébe menekül, vagyis belső menekülővé válik. Másrészt a jelen megfogalmazás szerint a menekülés okait, azt, hogy „személyes üldöztetésben" volt része, az adott egyénnek kellene bizonyítania, pedig polgárháború, háború esetén logikus emberi tevékenység, hogy saját és családja életének, testi épségének megóvása érdekében elmenekül az adott területről, de ez a cselekmény mégsem fér bele a konvencionális definícióba. Ezen túlmenően ma már jól látható, hogy számos olyan eset, szituáció alakul(hat) ki, amely miatt logikus és kényszerű lépés a menekülés, és mégsem illeszkedik a jelenlegi fogalomkörbe, ilyen például a természeti katasztrófa, az időjárás-változás, a környezetszennyezés. Mindezekből adódóan célszerű lenne egy új, nemzetközileg[20] is elfogadott fogalmat megalkotni. Az alábbi munkadefiníciót javaslom: *menekült az, aki természeti vagy társadalmi változások hatására otthona/tartós tartózkodási helye elhagyására kényszerül, és az új körülmények között önellátásra nem képes, így oltalomra/védelemre szorul.*

Az államhatárok átlépése is egy másik megnevezést indukál, így beszélhetünk *nemzetközi migránsról (international migrant):* ő az, aki átlépett legalább egy államhatárt a migrálása közben. És beszélhetünk úgynevezett *belső menekülőről (internally displaced person, IDP),* aki a származási országán belül igyekszik menedéket találni természeti vagy társadalmi katasztrófák elől.[21] A félreértések elkerülése végett célszerű a *belső migránst* is definiálni; ő az, aki a származási országán, illetve a tartós tartózkodási helye szerinti országon belül változtat tartósan lakóhelyet. Ez lehet kényszeren (IDP) vagy saját szándékon alapuló (nem kényszerből). Azért is célszerűbb a *belső migráns* kifejezést célszerűbb a saját döntésen alapuló (nem kényszerből történő) migrációra, mert az IDP már nemzetközileg is elismert és használt fogalom.

Visszatérőknek (returned) tekinthetők azok az egykori menekültek és IDP-k, akik spontán vagy szervezett formában visszatértek a származási országukba, illetve lakhelyükre (szokásos tartózkodási helyükre), de még nem teljesen integrálódtak, és még élvezik az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) segítségét, támogató tevékenységét.[22]

Közismert fogalom a *hontalan (stateless person),* ezt nem szabad összekeverni a menekülttel. A hontalan nem esik a genfi egyezmény oltalma alá, nem rendelkezik semelyik állam állampolgárságával, hazáját általában nem üldöztetés miatt hagyta el.[23] Az „egyéb" kategóriába tartoznak azok a személyek, akik nem esnek közvetlenül a fenti csoportok valamelyikébe, de akikre kiterjed az UNHCR védelme és/vagy segítő tevékenysége humanitárius vagy egyéb különleges indokok alapján.[24]

Mindenképpen szükségesnek tartom egy új definíció bevezetését, mert e (másik) gyűjtőfogalom hiánya sok esetben okoz félreértéseket. Sokszor használják a *migráns* vagy

[19] Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának (UNHCR) 2015. évi jelentése szerint a menekülők 58,6%-a.

[20] Természetesen tudjuk, hogy a jelenlegi politikai szituáció nem a legkedvezőbb egy ilyen fogalom elfogadtatásához, de mindenképpen szükségesnek véljük, hogy legalább szakmai szinten megkezdődjenek az erre vonatkozó egyeztetések és az álláspontok kialakítása, hiszen ezek orientálhatják a politikai döntéseket is.

[21] Az UNHCR ezt részletesebben taglalja.

[22] Az UNHCR *returned refugees* és *returned IDPs* definícióinak felhasználásával a szerző által alkotott fogalom.

[23] Az UNHCR statisztikájában csak azok jelennek meg, akik UNHCR hontalan mandátummal rendelkeznek.

[24] Az UNHCR *others of concern* definíciójának felhasználásával a szerző alkotta fogalom.

a *bevándorló* kifejezést helytelenül a fentebb ismertetett fogalmak gyűjtőneveként. Ezért javaslom a *menekülők*[25] kifejezés használatát. Ez magában foglalja:

- a menekülteket;
- azokat, akik menekülni kényszerültek, és már benyújtották menedék iránti kérelmüket, de azt még nem bírálták el (menedékkérők);
- azokat, akik menekülni kényszerültek, de az országuk (származási vagy tartózkodási) határain belül keresnek menedéket (belső menekülők, IDPs),
- illetve a hontalanokat, akik az ENSZ védelmét/segítségét élvezik;
- valamint azokat a visszatérő menekülteket és/vagy belső menekülőket is, akiknek még nem fejeződött be a visszaintegrálása, valamint az UNHCR „egyéb" kategóriájába sorolt személyek.

Az UNHCR kifejezése a *forcibly displaced persons,* ezek a *menekülni kényszerülő* vagy *kényszermenekülő* személyek. Az egyszerűbb szóhasználat végett a *menekülő* kifejezés alkalmazását javaslom esetükben. Vagyis: *a lakhelyét kínzás, fegyveres konfliktus, üldöztetés, erőszakos összecsapások vagy az emberi jogok megsértése miatt elhagyó, menedéket kereső ember.* Tekintettel arra, hogy ezekben az esetekben az adott személy külső veszély miatt menekül, célszerű, ha egyszerűen a *menekülő* kifejezést használjuk a fent már definiált kategóriák együttes megnevezéseként.

A legális migráció ellentétpárja is megvan: az *illegális migráció:*[26] ekkor a migráns jogszabályokba ütköző módon kívánja tartós tartózkodási helyét (lakhelyét) egyik országból a másikba áthelyezni. Az utóbbi időben egyre többen[27] használják a legális-illegális fogalompár helyett a *reguláris-irreguláris* megkülönböztetést. Lényegében irreguláris migrációnak számít az, amikor a nemzetközi vándorlás a származási, a transzfer- és a fogadó ország szabályozási normáitól eltér,[28] vagyis az illegális migráció szinonimájaként értelmezhető. Az *illegális* jelzővel szemben megfogalmazott kritika lényege, hogy egy emberi lény semmilyen körülmények közt nem lehet „törvényen kívüli". A cselekmény (az államhatáron való átjutás vagy a tartózkodás)[29] lehet illegális, de maga a személy nem, így illegális migrációról beszélhetünk ugyan, amely azonos az irreguláris migrációval, de az alanya csak *irreguláris migráns* lehet.[30]

A *bevándorló* kifejezés természetszerűleg a célország megközelítéséből értendő, így azon migránsokat tekinthetjük idetartozónak, akik migrációjuk során tartósan[31] az adott

[25] A szerző alkotta meghatározás.

[26] A szerző alkotta meghatározás.

[27] Például: Hautzinger Zoltán – Hegedüs Judit – Klenner Zoltán (2014): *A migráció elmélete.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 17–18.; Futó Péter (2009): *Irreguláris migráció Magyarországon. A megszámlálhatatlan számszerűsítése. Az irreguláris migráció európai adatai és trendjei.* (2009). Clandestino Kutatási Projekt. Összefoglaló. Elérhető: http://irregular-migration.net/typo3_upload/groups/31/4.Background_Information/4.3.Policy_Briefs_NATIONAL/Hungary_PolicyBrief_Clandestino_Nov09_2_hu.pdf (2016. 07. 03.).

[28] Karoliny Eszter – Mohay Ágoston: *Az illegális migráció szabályozása.* Elérhető: www.ittvagyunk.eu/htmls/cikkek.html?articleID=33 (A letöltés dátuma: 2016. 07. 03.).

[29] Hautzinger az irregularitás lényegét állapotként értelmezi. Lásd: Hautzinger Zoltán (2016): *Idegen a büntetőjogban.* Pécs, AndAnn Kft. 12-13.

[30] Ezzel személy szerint nem teljesen értünk egyet, de érveink ismertetését a terjedelmi korlátok, illetve a jelen mű célja, tartalma nem teszi lehetővé.

[31] Ez országonként eltérő; általában három vagy öt, esetleg ennél is több évet jelent, míg az érintett személy állampolgárságért folyamodhat.

(nem származási) országban kívánnak „életvitelszerűen" tartózkodni. Problematikus lehet, hogy a bevándorlók gyerekei (ha nem kapják meg az ország állampolgárságát) bevándorlónak számítanak, noha már az ország területén születtek. A másik lehetőség, hogy a külföldön születetteket[32] tekintjük egy ország lakosságából bevándorlónak, tekintet nélkül arra, hogy mi a jelenlegi jogi státuszuk. Ebben az esetben migránsnak számítanak az állampolgárságot szerzett külföldiek is, ugyanakkor ide sorolhatók a hazai állampolgárok átmeneti külföldi tartózkodása alatt született gyerekei is.[33] *Ha az egyik vagy mindkét szülő külföldön született, az adott személyt „migrációs hátterűnek"* lehet tekinteni. Őket nevezzük *más- vagy harmadgenerációs bevándorlónak, migránsnak.* Értelemszerűen a bevándorlás ellentéte is létezik, ez a *kivándorlás,* amely csupán annyiban tér el ettől, hogy a származási ország szemszögéből közelíti meg a migrációt, viszont jelentős mértékben különböző érdekek és hatások jellemzik (lásd később).

Használatos még az úgynevezett *tranzitmigráns* kifejezés is, amely azokat a személyeket takarja, akik az adott területen, országban csak rövid ideig,[34] ideiglenesen tartózkodnak, a migrációjuk kiinduló és célállomása között. Nem azonos a tranzitzónában tartózkodókkal, akik szintén az e fogalomkörhöz tartozók egyik alkategóriáját alkotják.

A *gazdasági migráns* kifejezést sokan azonosítják a bevándorlóval. Elvileg a gazdasági migráns kizárólagos motivációja a gazdasági előnyszerzés. Mindenképpen meg kell jegyezni, hogy ez lényegében csak egy elméleti kategória, mivel a migráció során általában több tényező és motiváció eredményeként valósul meg maga a migráció. Itt jegyzendő meg, hogy a gyakorlati megvalósulás oldaláról vizsgálva a migrációban részt vevő személyek a migráció folyamán a fent említett fogalmak egyikének, másikának vagy akár több másiknak is megfelelnek – akár egyidejűleg is. Sajátos helyzet alakult ki e téren az Európai Unióban, ahol az emberek a személyek szabad áramlása elvén választanak az EU-belül egy tagállamot, ahol munkavégzés céljából letelepednek, fenntartva a bármikori hazatérés jogát. De mi történik, ha ezek a személyek örökre elhagyják az anyaországot, és mi történik a már új államban született gyermekekkel?

Magyarország és a migráció viszonya történeti megközelítésben

Köztudott, hogy a magyarság is egy migrációs folyamat során jutott el az őshazából Baskíria, Levédia és Etelköz érintésével a Kárpát-medencébe. A Kárpát-medencében a magyarok bevándorlása, a honfoglalás előtt és azt követően is nagy tömegű nemzetközi vándorlások mentek végbe. A török nyelvű besenyő törzsek „honosítása" a 10. század végétől kezdődött meg, és egészen 1122-ig tartott, amikor is végső vereséget szenvedtek a bizánciaktól. A besenyők menekültek voltak, de jöttek II. István és elődjeinek hívására is, akik a könnyűlovasokból álló katonanépet nyugati és déli hadjárataikban is bevetették, cserében a besenyők

[32] A nemzetközi migrációs statisztikákban általában ez a használatos, vagyis mindazok, akik nem a származási országukban élnek életvitelszerűen.

[33] KOVÁTS András (2014): Migrációs helyzetkép Magyarországon. In TARRÓSY István – GLIED Viktor – VÖRÖS Zoltán szerk.: *Migrációs tendenciák napjainkban.* Pécs, IDResearch Kft. – Publikon Kiadó. 341.

[34] Ez adott esetben néhány óra, néhány nap, de nem ritkán több hét (vagy akár hónap) is lehet.

továbbra is katonáskodhattak, nem kerültek földesúri joghatóság alá, és igazságszolgáltatásukat saját ispánjuk irányíthatta.[35]

II. Géza uralkodása (1141–1162) alatt indult meg a szászok betelepítése. A magyar királynak többféle célja is volt a megbízottai révén hívott német telepesekkel, hiszen nemcsak a gyéren lakott, megműveletlen erdélyi területeket akarta képzett parasztokkal benépesíteni, hanem az is fontos lehetett számára, hogy az új lakók egy idő után megbízható adófizetői legyenek, s határvédelmi feladatokat is ellássanak. Legfeljebb tízezerre tehető akkoriban a nyugat-európai telepesnek, latinul *hospeseknek,* vagyis vendégeknek a száma. A kezdetben kapott kiváltságokon kívül az jelenthetett számukra vonzerőt, hogy hazájukban a korabeli túlnépesedés miatt már igen nehéz volt földhöz jutni, és ott számos földesúri teher keserítette életüket.[36]

Van példa sikertelen migrációs – integrációs – kísérletekre is. Ilyen volt a Német Lovagrend 1211-es, klasszikusnak induló betelepítésének kísérlete. II. András Erdély délkeleti részére, az elhagyott Barcaság vidékére hívta a Szentföldön két évtizeddel azelőtt, eredetileg betegápolásra alapított, ám időközben sikeresen katonáskodó, lovagrenddé fejlődő teuton lovagokat. Számukra vám- és adókedvezményeket, vásártartási jogot, illetve saját súly- és mértékegységeik bevezetését, sőt viszonylagos autonómiát is biztosítottak. Emellett az erdélyi püspök helyett saját maguknak szedhették be az egyházi tizedet. Ám a rövid idő alatt öt várat is építő és falvakat alapító lovagoknak ez sem volt elég: saját pénzt kezdtek verni, területeket foglaltak, 1224-ben pedig már önálló államot akartak alapítani. Végül II. András a pápa tiltakozása ellenére 1225-ben fegyveres erővel űzte ki őket az országból.

Az 1240-es években került sor a kunok megtelepedésére, akik az Alföld különböző területein, egészen a Temes folyó vidékéig kaptak szállásterületet. A vallásukat és etnikai különállásukat még egy ideig megőrizték. Végül katonai erővel 1282-ben, IV. (Kun) László idejében, a hódtavi csata után „honosították meg" őket, és ezt követően hozták létre a sokáig létező, jogilag autonóm területi szervezeteiket, az úgynevezett kun székeket. Ugyanebben az időszakban, a 13. században települtek be az iráni származású jászok, akik az évszázadok során megőrizték néphagyományaikat, kultúrájukat, és integrálódtak a magyar társadalomba.

A 15. században, Luxemburgi Zsigmond uralkodása idején az ország peremterületeit elsősorban ruténekkel és románokkal népesítették be. A délszláv népcsoportok nagyobb tömegben való megjelenése a Kárpát-medencében[37] – Mátyás idejében – a Kinizsi Pál által vezetett 1481-es támadást követően következett be, vagyis a muzulmánok korábbi zaklatásai miatt elnéptelenedett Temesvár környékére költöztettek több tízezer szerbet. A török idők egyik következménye még, hogy a Kárpátokban élő tót és oláh nemzetiségeket nem sújtották annyira török hadjáratok, illetve a népszaporulat miatt a Kárpátok völgyeit folyamatosan egyre nagyobb számban vették birtokba, és lehúzódtak az Alföld irányába.

A következő nagy, szervezett betelepítési hullám már a törökök kiűzése utáni időszakra esett, amikor a hosszan elhúzódó harcok, illetve a Rákóczi-szabadságharc és az azzal egy időben dúló pestisjárvány során Magyarország számos vidéke ismét lakatlanná vált. Ezeken a helyeken a bécsi kormányzat olyan, elsősorban katolikus, német ajkú parasztok számára kí-

[35] ILLÉNYI Balázs (2000): Betelepítési történet. *HVG,* 22. évf. 40. sz. 73–77.

[36] Tehát hasonló okok jelentkeztek akkor is, mint manapság, csak ma a földesurat másként nevezik.

[37] Engel Pál tanulmánya nyomán. Lásd: ENGEL Pál (1999): Telepítések Magyarországon Zsigmond korában. *História,* 21. évf. 8. sz. 14–16.

nált újrakezdési lehetőséget, akiknek korábbi lakóhelyén – az előző évtizedekben, a viszonylagos békeidőkben – a rendelkezésre álló földekhez képest túlnépesedett a lakosság.

Kezdetben a szokásos kedvezmények, az ingyenes föld, építőanyag, öt- vagy hatévi adómentesség volt a fő motívum, ám a 18. század ötvenes éveiben a területet egyfajta (kevésbé ismert módon) büntetőkolóniaként is használta az udvar: bűnözőket, utcalányokat, zendülő parasztokat vagy egyszerűen csak protestáns vallásuk miatt Ausztriában „nem kívánatosnak számító elemeket" telepítve ide.

II. József idejében már mérsékelni kellett a bevándorolni igyekvők számát, így különböző feltételekhez kötve engedélyezték a betelepülést. Végül is a „kalapos király" alatt mintegy 40-50 ezer német betelepítettről tudunk. A 18. század egészére nézve összességében több mint 300 ezer betelepítettről van ismeretünk (a század végére 9 milliósnak tartott összlakossághoz képest ez 3,33 %).

A 19. században jelentős számú zsidó vallású bevándorló is érkezett Galíciából, miközben a század második felében a mezőgazdasági túlnépesedés sokakat indított arra, hogy a tengerentúlra vándoroljanak. 1861 és 1913 között 1 millió 349 ezer magyarországi lakos vándorolt ki csak az Egyesült Államokba – de nem tudjuk, hogy a kivándorlók közül hányan tértek vissza.

Az első világháború után 350 ezer menekült vándorolt be az országba a Magyarországtól elcsatolt területekről. A kivándorlás az első világháború előttihez képest lényegesen csökkent, a két világháború között 95 ezren vándoroltak ki, de közel ugyanennyien voltak a visszavándorlók és bevándorlók is.

A második világháború kirobbanását követően több mint 100 ezer lengyel polgár és 45 ezer katona menekült hazánkba, akik nagy része továbbállt a háború alatt, illetve később visszatért Lengyelországba.

A második világháború végén Erdélyből 125 ezer, Kárpát-Ukrajnából 25 ezer, a Vajdaságból 80 ezer magyar menekült érkezett az impériumváltás miatt a mai ország területére. Közvetlenül a háború után 30 ezer magyar nemzetiségű személy kényszerült Szlovákiából Magyarországra költözni. A következő évek szlovák-magyar népességcseréje keretében körülbelül 110 ezer magyart telepítettek át kényszerrel Szlovákiából, és 73 ezer szlovák hagyta el Magyarországot. A győztes nagyhatalmak döntése alapján ki kellett volna telepíteni az összes német nemzetiségű lakost. Ténylegesen mintegy 50 százalékuk, 250 ezer ember került kényszerkitelepítésre Németországba és Ausztriába. Mindezek a kényszervándorlások igen sok egyéni szenvedést és végső soron a kitelepítő országoknak is súlyos károkat okoztak.

A második világháború utáni évtizedekben jelentős számú magyar állampolgár hagyta el az országot főképpen politikai okok miatt, az üldöztetés elől menekülve. 1944-ben és a következő években 100-110 ezer ember hagyta el az országot, az 1956-os forradalom után pedig közel 200 ezren távoztak.[38]

A nyolcvanas, kilencvenes évek fordulója táján hazánk a kontinens legnagyobb, legjelentősebb migrációs folyamatainak színtere volt, amikor is az NDK-s[39], román, majd a jugoszláv[40] migráns tömegek hazánk területén találtak „menedéket", illetve azon keresztül jutottak el a hőn vágyott „Nyugatra".

[38] ANDORKA et al. (2006): *i. m.,* 259.

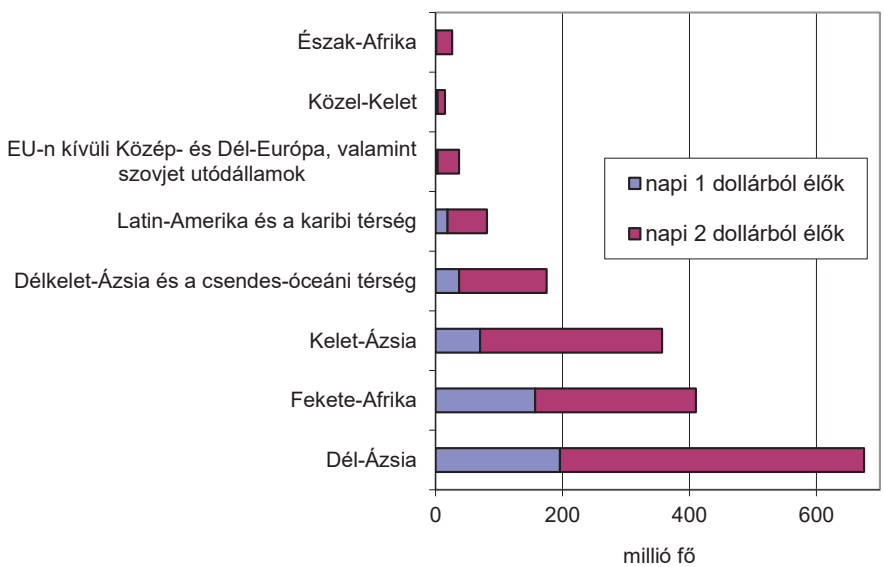
[39] Német Demokratikus Köztársaság.

[40] Beleértve a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság valamennyi volt állampolgárát.

A több mint ezer éves történelmünk bizonyítja, hogy a magyar közösség a migrációs folyamatok keresztüzében élt és fejlődött, valamint nem elhanyagolható fontosságú integráló szerepet töltött és tölt be a Kárpát-medence térségében. Továbbá azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy több százezer magyar került határon túlra területváltozások vagy kivándorlás útján, így most zárt tömbökben és szórványban élnek szerte a világban.

A migráció és ami mögötte van

A Föld minden 100 új lakójából 3 a gazdag, 97 pedig a „harmadik és negyedik világ" országaiba születik. A *Financial Times* szerint míg a világ fogyasztásának[41] 96 %-a a népesség 5%-ára jut, addig 1,3 milliárd ember napi két dollárnál kisebb összegből kénytelen megélni. Mindeközben a föld népességének növekedése sem egyenletesen oszlik meg a földrészek, illetve a társadalmilag, gazdaságilag eltérő államokban. A szegényebb térségek nagyságrendekkel nagyobb népszaporulatot produkálnak, mint az „elöregedő" nyugati társadalmak. Mint az jól látható, a fejlett társadalmak fogyása általánossá vált: ez szinte szívóhatást fejt ki a déli és keleti országok szegényedő lakosságára, miközben a hazai túlnépesedés és nyomor – nem is beszélve a háborúk, polgárháborúk és diktatúrák taszító hatásáról – az elvándorlásra ösztönöz.



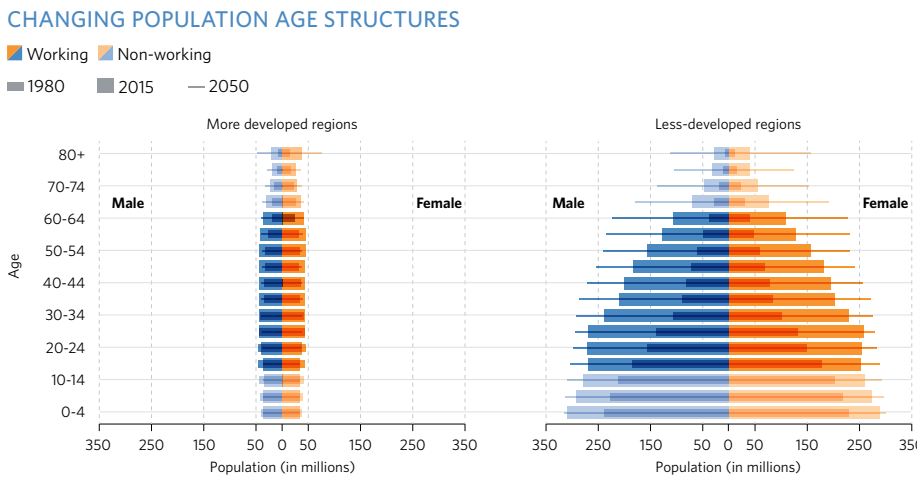
3. ábra

A szegénység alakulása földrészenként

Forrás: Szegénység világszerte (2008). *HVG,* március 29. 107.

[41] Beleértve például a különleges szolgáltatásokat, minőségi turizmust, luxuscikkeket is.

Az ENSZ szerint a nyugati piacgazdaságú országok 1970 és 1995 között 35 millió bevándorlót fogadtak be. Eközben a fejlett országokban ma minden újszülöttre tíz, 65 évesnél idősebb ember jut. Ez az arány húsz év múlva várhatóan egy a tizenöthöz lesz.



4. ábra

A fejlett és a fejlődő országok korfája

Forrás: DAS GUPTA et al. (2014): *The State of World Population 2014.* UNFPA. www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/EN-SWOP14-Report_FINAL-web.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 04.)

A demográfusoknak még nem sikerült megtalálniuk azt a formulát, amely egyszerre jelentene mindenki számára elfogadható megoldást a dél túlnépesedésére és az észak elaggására. A migráció, vagyis az emberek tömeges mozgása a határok átjárhatósága következtében a 21. század egyik legégetőbb problémáját képezheti. Okai a csökkenő gazdasági erőforrásokban, illetve azok egyenlőtlen megoszlásában, a népességrobbanásban, illetve a kettő következtében az egyes térségekben fokozódó elszegényedésben, valamint az etnikai és vallási feszültségekben kereshetők. Az éhező tömegekre a gazdagabb és kisebb lélekszámú kontinensek (Európa, Észak-Amerika) valóságos szívóhatást gyakorolnak. Egy ENSZ-tanulmány szerint a világ lakosságának leggazdagabb 20%-a 150-szer annyi jövedelemmel rendelkezik, mint a legszegényebb 20%. Ez a leggazdagabb 20% használja fel a meglévő élelmiszerek 60%-át és az energia 70%-át.[42] E gazdasági és szociális szakadékok óhatatlanul tömeges migrációt indítanak el. Mindeközben a globalizáció és a technikai fejlődés egyszerűbbé, gyorsabbá és olcsóbbá teszi magát a vándorlást.

Abból következően, hogy az ember, ha nem is ösztönlény, de szükségletei által vezérelt, törekszik legalább az „alacsonyabb" (fiziológiai, biztonsági) szükségleteit kielégíteni, vagyis megteremteni vagy javítani az életfeltételein. Ennek egyik lehetséges módja az olyan helyre való mozgás (migráció), ahol ezek alapvetően biztosíthatók.

[42] *Biztonságpolitika,* 82.

A gazdasági indíttatáson túl a nemzeti és etnikai, vallási vagy az ezek köntösébe bújtatott hatalmi problémák kiéleződése olyan fegyveres konfliktusok kirobbanásához vezethet, amely egyrészt a védtelen polgári lakosság tömegeit késztetheti menekülésre életük megóvása céljából, másrészt a vesztes nemzetiség vagy etnikum tagjai menekülhetnek a határon túlra a győztesek bosszúja elől. A nemzeti és etnikai feszültségek, az ezekből kirobbanó konfliktusok és az ezzel összefüggő úgynevezett életmentő migráció a Balkánon, a Közel-Keleten, Afrika különböző részein, a kaukázusi és a közép-ázsiai térségben is egyaránt valós probléma. Ezen túl (általában valóban csak ideiglenes, ám jelentős nagyságrendű) migrációt okozhatnak a természeti katasztrófák, úgymint a földrengések és az árvizek, de a ma még kevésbé érzékelhető felmelegedést is meg kell említeni. A kilencvenes évek közepén 4 év alatt fél C°-kal emelkedett a föld átlagos hőmérséklete.[43] Amennyiben bolygónk felmelegedése ilyen mértékben folytatódik tovább, nemcsak az elsivatagosodással, hanem a sarkvidéki jég megolvadása folytán[44] a tengerek és óceánok vízszintjének emelkedésével, és ebből adódóan a szárazföld jelentős (jó részben lakott) területeinek víz alá kerülésével, több százmillió ember megélhetési lehetőségének, illetve a közvetlen életének veszélyeztetésével kell számolni, amelynek következtében milliókat érintő migrációs folyamatok kezdődhetnek el.

A migráció igazi veszélyét az adhatja, hogy az etnikai konfliktusok és a létbizonytalanság miatt, illetve egyszerűen a jobb élet reményében szülőföldjüket elhagyók tömegébe kalandvágyók, köztörvényes bűnözők, terroristák, áru-, kábítószer- és fegyvercsempészek keverednek, akiknek a kiszűrése a tömeges és esetleg erőszakos határátlépés viszonyai között szinte lehetetlen, illetve az illegális migránsok kiszolgáltatottságukból, perifériára szorultságukból adódóan bűncselekmények elkövetőivé vagy áldozataivá válnak. Ezek a befogadó ország gazdasági, szociális ellátórendszereit olyan mértékben megterhelhetik, hogy az már a „honi" állampolgárok különböző dimenziójú biztonságát veszélyeztetheti.

Az ipari forradalom és a modernizáció feltétele a szabad migráció volt. A „természetes indíttatású" migráció – amikor a lakosság egyes csoportjai saját érdekeiket követik – pozitív előrehajtó szerepet tölt be az adott térség és az adott közösség egészének fejlődésében. Ebből látszik, hogy mennyire szemben áll a „természetes migráció" a „kikényszerített migrációval".[45]

Hogy miért indul a migráció, azt még csak tudjuk (többnyire). De hogy mi lesz ennek kihatása az azt átélőkre, az új közösségre – azt már kevésbé ismerjük. A migráció nem csak munkaerő kérdése, de nem is csak a politikai vitákban szerepet játszó tömegek mozgása. A migráció következménye az, hogy felszakadnak vagy átalakulnak a korábbi kultúrkörnyezetek, a hagyományos érintkezési kultúra lepusztul, újak épülnek ki helyette. A migráció kölcsönviszony: a különböző lokális kultúrformák közötti kapcsolatrendszer. Az elvándo-

[43] Az értékeket mintegy 1000 földi megfigyelőállomás, 7000 hajó és 1000 tengeri bója mérési adatainak összegzéséből kapták. Forrás: WMO Meteorológiai Világszervezet.

[44] Az északi félteke vizei majdnem három héttel rövidebb ideig vannak befagyva, mint 150 évvel ezelőtt. A fagyás ma 8,7 nappal később, az olvadás 9,8 nappal korábban következik be. Wirth Endre (2002): Új felmelegedéselmélet. *InforMed*, 2002. 07. 10. Elérhető: http://old.informed.hu/eletmod/kornyezet/?article_hid=16967 (A letöltés dátuma: 2018. 05. 04.). Mindezek jelentőségét jelzi, hogy egyes tudósok szerint a Római Birodalom bukása után a keletről nyugatra irányuló népvándorlást is egy ehhez hasonló klímaváltozás indukálta. *Klímaváltozási kételyek,* 84.

[45] Glatz Ferenc (1996): Elvándorlás, kitelepítés. *História,* 3. sz. 8.

rolt hiányt hagy maga után, amelyet a helyi közösség betölt, netán frissen odavándorolt személyekkel. A bevándorló új szokásrendet hoz magával, idomul a helyi többséghez, de a többség is észrevétlenül kölcsönöz tőle olyan újabb szokásrendeket, amelyeket eddig talán idegennek érzett. A migráció tehát új típusú kölcsönviszony, azaz egymásra hatás: tanulás egymástól, be- és elfogadás – vagy éppen az ellenkezője.

Az őslakosság és a bevándorlók kezdetben külön etnikumokként élnek együtt, majd fokozatosan összekeveredenek, és a keveredés következtében új népességek, új társadalmak, új kultúrák alakul(hat)nak ki.

A nemzetközi vándorlások tehát nem kivételes folyamatok, hanem hozzátartoznak az emberiség történetéhez. Ezért nem csodálkozhatunk azon, hogy napjainkban is jelen van e folyamat, és a következő évtizedekben is folytatódni fog, sőt… (de erről később).

A migráció és a demográfia kapcsolata

Magyarországon – a fejlett nyugati államokhoz hasonlóan vagy talán még annál is aggasztóbb méretekben – folyamatos az ország polgárainak számszerű fogyása és elöregedése. A demográfusok kalkulációi szerint 2050-re hazánk lakossága a mai 80%-ára, vagyis 8 millióra csökken, miközben a nyugdíjasok aránya a mai 14,6%-os arányról 25,7%-ra növekszik. Mindez azt jelenti, hogy nemcsak a népesség fogy, de általában a társadalmat fenntartó aktív, munkaképes csoportnak egyre nagyobb társadalmi csoportot kell eltartania, ami nemcsak társadalmi feszültségeket vált ki, hanem gazdasági ellehetetlenülésbe is sodorhatja az országot.

A fentiek elkerülésére, illetve kompenzálására – demográfiai szempontok alapján – különböző alternatívákat dolgoztak ki.[46] Felmerülhet a kérdés, milyen mértékben érinti ez a migrációt? Elemzések szerint a népességcsökkenés megállítása több komponens egyidejű és tartós tendenciaváltása esetén valósulhat meg. E komponensek pedig:

- a termelékenységi szint emelése,
- a halandóság csökkenése,
- a bevándorlási nyereség.

A kitűzött cél lényegét tekintve az, hogy a vizsgált 50 éves periódus végére,[47] illetve azt követően se csökkenjen hazánk lakosságának száma 10 millió alá. Az alaphelyzet 2015-ben a következő volt: a Magyarországon élő lakosság száma: 9,83 millió, az élve születések száma 91,7 ezer évente, míg a halálozások száma 131,7 ezer,[48] a korcsoportmegoszlás: 0–19 éves: 23,6%; 20–64 éves: 61,8%; 65 év fölöttiek: 14,6%.[49]

Az egyes alternatívák a következők:

---

[46] HABLICSEK László – TÓTH Pál Péter (2000): A nemzetközi vándorlás szerepe a magyarországi népesség számának megőrzésében 1999–2050 között. *Demográfia,* 43. évf. 1. sz. 11–47.

[47] 2050-re.

[48] *Népesség, népmozgalom (1941–).* Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wnt001b.html (A letöltés dátuma: 2018. 05. 04.).

[49] HABLICSEK–TÓTH (2000): *i. m.*

3. táblázat

A migráció és a demográfia kapcsolata

	2050-ben lakosság száma (millió fő)	**Élve születések alakulása (ezer fő)**	**Halálozás alakulása (ezer fő)**	**Vándorlási egyenleg (évi ezer fő)**	**A korcsoportok (0–19, 20–64, 65–X évesek) aránya (%)**
Alap	8	72–112,1	125,1–145,4	5	19,1–55,2–25,7
Bevándorlási	8,4	76,1–112,1	127,7–145,4	10,8	19,1–55,2–25,7
Betelepítési	10	88–112,1	145,4–162,1	1800 egyszerre + évi 10,8	19–53,5–27,5
Migrációs	10	93–112,1	143–145,4	40,3	19,1–56,6–24,3
Fenntartó	10	105,3–112,1	108,9–145,4	13,5	20,8–51,5–27,7

Forrás: a szerző saját szerkesztése

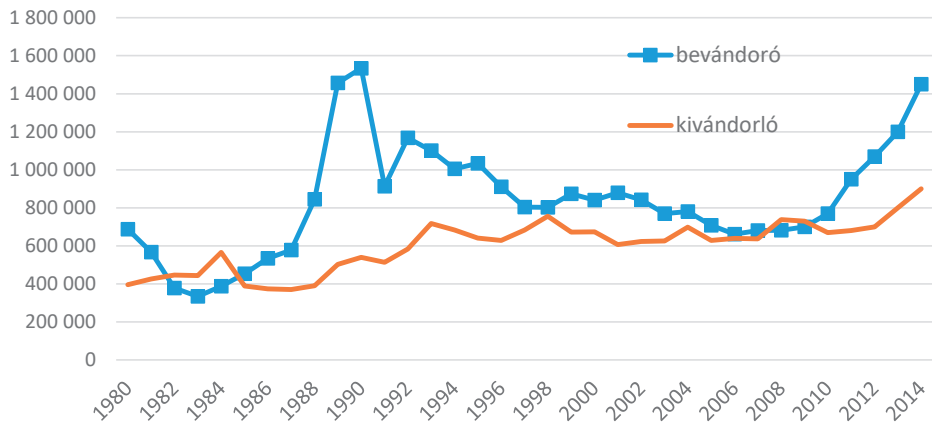
Mindebből kitűnik, hogy a felvázolt (kiemelten a betelepítési és a migrációs) alternatívák szinte illuzórikusak (ahogy azt a szerzők is elismerik). Lehetetlen azzal számolni, hogy egy rövid időintervallumon belül (1–3 év) majd kétmillió betelepülő érkezik hazánkba, mi pedig képesek is lennénk befogadni őket. Még a rendszerváltás időszakában, illetve az azt követő időszakban a Romániából és a volt jugoszláv államokból ide érkező migránsok száma sem érte el éves szinten a 100 ezret, illetve többségük tovább is ment, így ilyen nagyarányú, hazánkat érintő immigrációs eseményre nem számíthatunk a közeljövőben.[50] Nem is beszélve arról, hogy a különböző alternatívákban említett vándorlási egyenlegben szereplő évi 10–40,3 ezer fős pozitívum eléréséhez megközelítően – maximálisan évi 5 ezer kivándorlóval kalkulálva[51] – évi 15–47 ezer immigránsra lenne „szükség", amely az összlakosság 1,5–4,7%-át jelentené. Ez a valós tapasztalatok fényében semmiképp sem reális. Ugyanis a közismerten legjelentősebb migrációs célországban, Németországban a kilencvenes években a nagy arányú migrációs hullám idején is az országba érkező migrációs egyenleg aránya az összlakosság 0,5–9,5%-át jelentette. Ilyenformán – a másik két feltétel javításán túl – hazánknak legalább olyan vonzó hatást kellene kifejteni a migráció terén, mint Európa legnagyobb politikai és gazdasági potenciáljával rendelkező országának.

A magyarországi elméleti, statisztikai elemzést követően vizsgáljunk meg a nagy bevándorlási tapasztalatokkal rendelkező és hosszabb távon a népességfogyás és az elöregedés veszélyének jelentős mértékben kitett országot, Németországot. Felmerülhet a kérdés: miért éppen Németországot? Amennyiben az európai országok valamelyikét kívánjuk vizsgálni a migráció, illetve a külföldiek jelenlétének vonatkozásában, akkor kijelenthető, hogy ennél jobb választás nem is lehet. Ugyanis az ötvenes évektől tartósan magas a külföldiek jelenléte, amely emelkedő tendenciát is mutat. A kontinens országai közül itt jelentkezett a legtöbb – a második helyen lévő Nagy-Britanniánál is 5-ször, 8-szor több – bevándorló, de a benyújtott menekültkérelmek száma is ebben az országban a legmagasabb, a más

[50] A 2015. évi események sem cáfolják ezt, ugyanis a több mint 320 ezer „átvonuló" migráns és a 177 ezer menedékkérő közül szinte senki sem maradt hazánkban.

[51] Hazánk uniós csatlakozása óta jelentős a kivándorlás, de statisztikailag nehezen kimutatható. Mindenesetre 2010–2015 között a KSH szerint körülbelül 150 ezer, egyes tudományos kutatások szerint 300 és 500 ezer közötti a valós adat a más tagállamban dolgozó magyar állampolgárok számát illetően.

államokban benyújtott kérelmek többszöröse.[52] Ilyenformán igen alkalmas a migrációból eredő demográfiai[53] hatásmechanizmusok elemzésére, tapasztalatok levonására.



5. ábra

A Német Szövetségi Köztársaságba be- és kivándorlók száma

Forrás: Anzahl der Auswanderer aus Deutschland von 1991 bis 2016 (2018). *Statista. Das Statistik-Portal* https://de.statista.com/statistik/daten/studie/157440/umfrage/auswanderung-aus-deutschland/ (letöltés dátuma: 2016. 08. 16.)

Amennyiben megvizsgáljuk az országba betelepülők és kitelepülők számát, illetve egyenlegét, megállapítható, hogy *az egyik legpregnánsabb migrációs célország sem képes hosszabb távon jelentős migrációs többletet* (vagy, ahogy az Hablicsek és Tóth tanulmányában szerepel, „vándorlási egyenleget") *biztosítani, hogy ezzel kompenzálja a népességcsökkenést.* Ugyanis e szociális biztonságot magas szinten biztosító demokráciában (egyben a legfejlettebbek közé sorolt országból) is tartósan magas szinten jelentkezik a kivándorlás. Ezzel szemben a szocialista tábor összeomlását követő migrációs nyomás, illetve a schengeni rendszerből következő szigorítások eredményeként a német és nem német származású betelepülők száma egyaránt csökkenő tendenciát mutatott, oly mértékben, hogy 1997–1998-ban a külföldiek vándorlási egyenlege már szinte nullát mutatott, 2008–2009-ben pedig negatívba is váltott.[54] Tagadhatatlan, hogy más források szerint[55] a németországi vándorlási egyenleg a kilencvenes években mégiscsak pozitív, sőt, az ország népességének az utóbbi

[52] Ez a harmincszor nagyobb területtel és háromszor több lakossal rendelkező Egyesült Államokba (közismerten a világ legnépszerűbb célországába) benyújtott menekült kérelemnek a másfél, kétszerese.

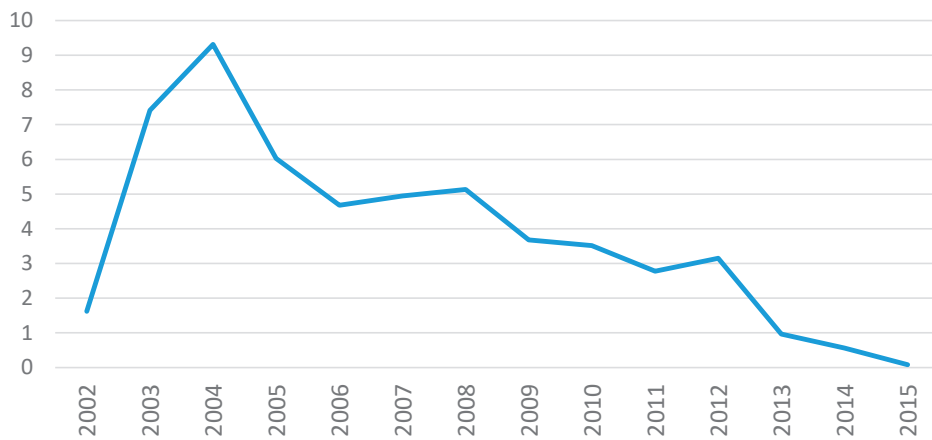
[53] Valamint a migrációval kapcsolatos más tényezők vizsgálatára.

[54] A 2011 utáni eseményekre a szerzők részletesen kitérnek globális és európai vonatkozásban egyaránt *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0* című könyvükben.

[55] SCHWARCZ, Karl (2001): *2000. évi jelentés a németországi demográfiai helyzetről.* Elérhető: http://demografia.hu/kiadvanyokonline/index.php/demografia/article/viewFile/678/350 (A letöltés dátuma: 2018. 05. 04.).

évtizedben történt növekedése is csak a külföldiek érkezésének tudható be. Mindebből Magyarországot érintően olyan következtetést lehet csak levonni, hogy amennyiben a halálozási arány csökken, illetve a szaporulati tendencia növekszik, akkor a reálisan várható be- és kivándorlások eredményeként hazánk lakosságának csökkenési üteme akár jelentősen is lelassulhat, a legoptimálisabb esetben pedig a „fenntartó alternatíva" is megvalósulhat.

Felmerülhet kérdésként, hogy miért szerepel a menekült kérelmet benyújtókra vonatkozó adatok sora a bevándorlók vizsgálatánál. Ehhez tudni kell, hogy a kilencvenes években gyakorlattá vált – a szigorodó idegenrendészeti és bevándorlási szabályok okán –, hogy a bevándorolni szándékozók, ha legális lehetőséget nem látnak arra, hogy a kívánt országban letelepedhessenek, akkor turistaként vagy illegálisan beutaznak az országba, és a tartózkodásuk legalitásának (legalább ideiglenes) megszerzése érdekében menekültkérelmet nyújtanak be. E kérelmek benyújtása leginkább akkor történik meg, ha valamely hivatalos szerv felfedte az illegális bejutást vagy tartózkodást. Ezt igazolja a kérelmek elutasításának magas aránya is (85–96%). Magyarországon is hasonló jelenségek mutatkoznak, ami megjelenik abban is, hogy az elfogadott menekültkérelmek száma évente csak néhány száz.[56]



6. ábra

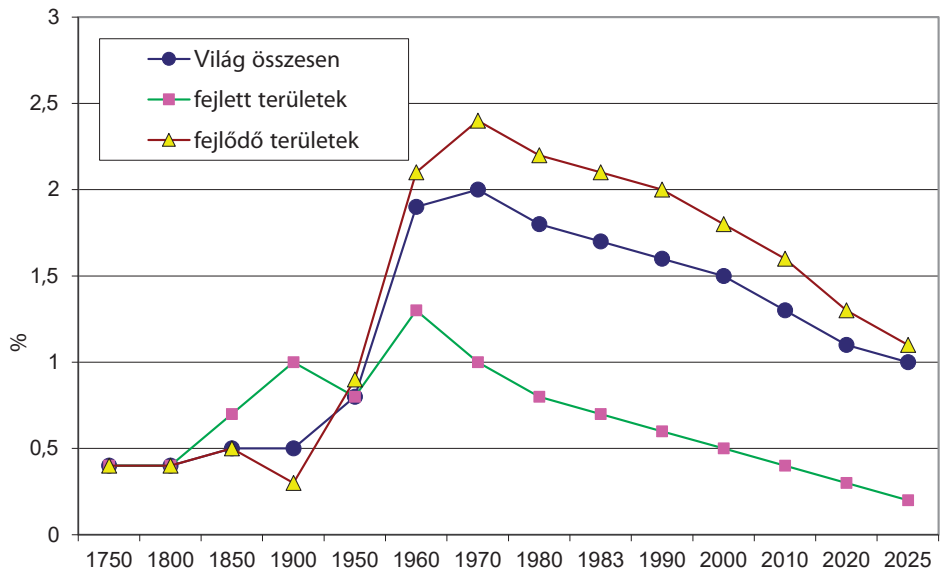
Magyarországon a benyújtott menedékkérelmekből az elfogadottak aránya (%)

Forrás: a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal statisztikái. www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu (letöltés dátuma: 2018. 05. 04.)

Korábban röviden taglaltuk, hogy Németországban a nagy számban jelen lévő, illetve érkező külföldiek országosan lényegében képesek voltak csökkenteni a népességfogyást. Nézzük ezt most meg részletesebben a tartományok vonatkozásában. Érdekes, hogy a legtöbb külföldi részaránnyal rendelkező Hamburg, Berlin, Hessen viszonylag alacsony népességfogyást, illetve minimális növekedést regisztrálhat, de a születések aránya nem magasabb az átlagosnál, míg a viszonylag kevés külföldivel rendelkező Mecklenburg, Szászország,

[56] Kivéve a romániai forradalom idején menekülőket, de ez is csak 2522 főt jelentett.

Szász-Anhalt és Brandenburg népességcsökkenése erősnek mondható, és itt a legkisebbek a születési arányok is. Részben ezekkel ellentétes, hogy a legnagyobb népszaporulattal „dicsekedhető" Baden-Würtenberg, Bajorország, Rajna vidék viszont csak közepes mértékben rendelkezik jelentős külföldi közösséggel. Ebből az tűnik ki, hogy *jelentős bevándorlás esetén sem várható a születések számának nagyobb arányú növekedése,* igaz, az ellenkezője sem állítható. Ezt támasztja alá a betelepülők származási hely szerinti vizsgálata. A döntő többség a hasonló szaporulati jellemzőkkel rendelkező európai államokból érkezik, így nem is várható érdemi előrelépés a szaporulati számokban a külföldiek számának, arányának növelésével. Megjegyzendő, hogy ez a *fejlődő államokból* történő, nagyobb arányú immigráció esetén sem várható, mivel az e térségek országaiban lakók *népszaporulati tulajdonságai egyre erősebben idomulnak a fejlett országokéhoz:* a 21. század harmadik évtizedétől várhatóan már itt is csökkenésről (1 alatti mutatóról) kell majd beszélni.



7. ábra

A világnépesség alakulása

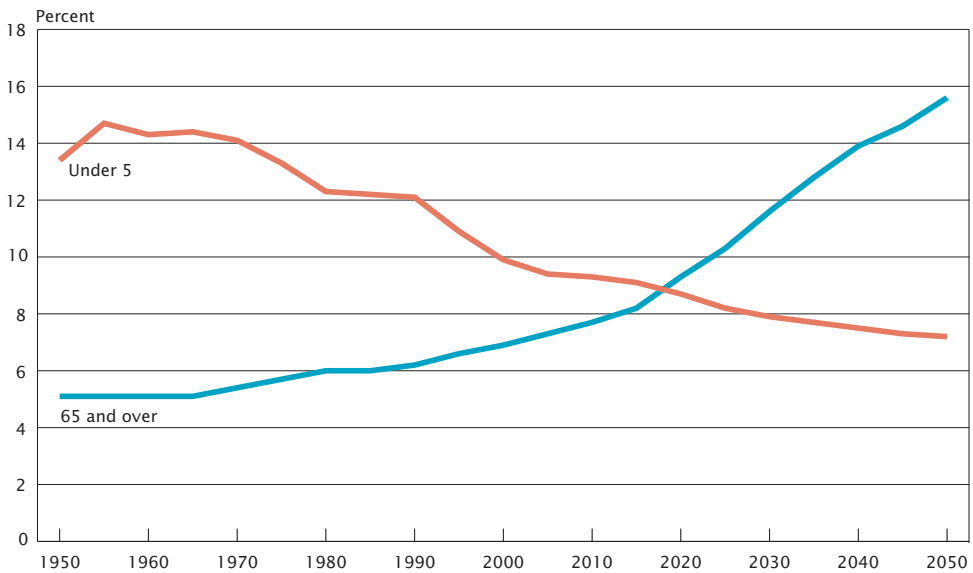
Forrás: DANISS Győző (1997): Ma, egy pillanatra: 5 878 166 927. Az emberiség lélekszáma várhatóan még ebben az évezredben eléri a hatmilliárdot. *Népszabadság,* július 12. 19. alapján a szerző saját szerkesztése

Más nemzetközi tapasztalatok is igazolják, hogy a kisebb arányú *bevándorlás nem okoz demográfiai javulást,* mivel az asszimiláció részeként a „szaporodási hajlam" is idomul a többséghez. *A nagyarányú migráció viszont megbonthatja a társadalom különböző területein* (vallási, kulturális, munkaerő stb.) *kialakult egyensúlyt, és ez konfliktusokat gerjeszthet.*

Ezek után nézzük meg, hogy az elöregedés problémája mennyire kezelhető a vándorlással. Mielőtt a részletes elemzést kezdenénk, meg kell említeni, mit is jelent és miért is olyan fontos az elöregedés tanulmányozása. Az ENSZ 2000 végén nyilvánosságra hozott

adatai,[57] valamint az európai szakértők számításai szerint húsz év múlva a jelenlegi négy helyett már csak két aktív dolgozó fog eltartani minden egyes nyugdíjast. Az uniós tagállamokban az 1995-ös, 57 milliót kitevő (15,4%) nyugdíjas korosztály 2015-re 96 millióra (18,9%) nőtt. Egyes szakértők szerint a 21. század globális problémái – éghajlatváltozás, migráció, etnikai feszültségek stb. – közül a világ népességének elöregedése jelentheti a legnagyobb veszélyt. Harminc év múlva a fejlett országoknak a jelenleginél legalább a GDP 9–16%-ával többet kell fordítaniuk nyugellátásra. Ennek finanszírozására a jelenlegi adóterheket 25–40%-kal kellene növelni, ami elképzelhetetlennek tűnik, mivel ez tömegek ellehetetlenedését és a piac (ez által a gazdaságok) összeomlását eredményezné.

Figure 2-3.
Young Children and Older People as a Percentage of Global Population: 1950 to 2050



8. ábra

A 65 év felettiek és az 5 év alattiak aránya a földön

Forrás: Ilyen még nem volt az emberiség történetében (2016). *HVG.* Forrás: http://hvg.hu/gazdasag/20160331_demografia_idosek_fiatalok (letöltés dátuma: 2018. 05. 03.). ENSZ-jelentés a 2013. évi adatok alapján

Ezek után nézzünk egy konkrét példát. Németországban az egyesülést követően is fokozatosan csökkent a születések száma, bár az elhalálozásoké is, így tartós – évi közel 100 ezres – népességfogyás tapasztalható. Így fogalmazódhatott meg a müncheni DIW gazdaságkutató intézet becslése szerint az, hogy a jelenlegi 40–42 millió foglalkoztatott fenntartásához – figyelembe véve a népszaporulatot –, évi félmillió bevándorlóra lesz szükség

[57] Tálas Andrea: Rohamosan öregedő Nyugat-Európa – őszbe borul. *HVG,* 22. évf. 51–52. sz. 32–34.

a következő évtizedekben.[58] Magyarországon a nyolcvanas évek elején (1981) emelkedett az elhalálozások száma az élve születések száma fölé,[59] és a különbség egyre nő, amely már meghaladja az évi 45 ezer főt. Magyarországon a hatvanas évek közepétől nagyobb részben a népesség elöregedése, kisebb részben az egészségtelen életmód, azaz a korábbihoz képest kevesebb fizikai munka, a „túltápláltság", a fokozott stressz és alkoholfogyasztás miatt növekszik a halálozások gyakorisága.[60] Az NSZK-ban az elmúlt században az elöregedés egyértelműen látszik: az elmúlt ötven év alatt a 20 év alattiak közel egyharmados aránya egyötödre csökkent, míg a 60 év felettiek 14,7%-os részaránya 21,8%-ra nőtt. A jövőre vonatkozó elemzések szerint e tendencia folytatódása várható a következő évtizedekben is, oly mértékben, hogy 2040-re a 60 felettiek már a társadalom 37%-át is kitehetik, míg a 20 év alattiak aránya 15% körülire csökken, eközben 2030 körül már az ötven év felettiek majdnem elérik az összlakosság felét. Mindez annak ellenére kalkulálható, hogy a fent illusztrált immigrációs folyamatok nagy valószínűséggel továbbra is fennmaradnak.

Ehhez hasonlóan Magyarországon is az elmúlt száz évben a gyerekek száma, illetve aránya rohamosan – egyharmadnál magasabb arányról egyötöd alá – csökkent, a hatvan év felettiek néhány százalékos arányról egyötödre nőttek. Természetszerűleg nem lehet megfeledkezni az ez idő alatt a szociális és egészségügyi ellátottságban beállt javulás korösszetételére, átlagéletkorra[61] gyakorolt hatásáról, valamint a háborúk pusztításáról sem, amely leginkább a munka- és nemzőképes korúak arányait csökkentette. Ez utóbbi jól látható a korfánkon is. Ugyanakkor megjelentek az egyes politikai törekvések direkt és indirekt hatásai is – például az úgynevezett Ratkó-korszak –, valamint egyértelmű a „piramis" talapzatának keskenysége, amely az „egészségtelen" kormegoszlást jelzi. Az elkövetkező évtizedekben sem várható jelentős kedvező változás hazánkban e téren, vagyis a 20 év alattiak aránya tovább csökken, míg az ötven év felettiek aránya – hasonlóan, mint NSZK-ban – lassan megközelíti a magyarországi populáció felét, természetszerűleg a munkaképes lakosság aránya viszont egyre fogy.[62] Egyes elképzelések szerint – a nyelvi, kulturális különbségek elkerülése érdekében – a határon túli magyarságból kellene „feltölteni" a magyarországi demográfiai hiányt. Eközben a szomszédos országok magyar kisebbsége is apadóban van: a fogyás 5%-ra tehető évtizedenként, tehát a magyarországinál is kevesebben születnek, és többen halnak meg – főleg a Vajdaságban és Erdélyben –,[63] így Magyarország demográfiai helyzetének jelentős javítása tőlük[64] nem várható. Illetve, ahogyan azt a kormányzat is meg-

[58] DUNAI Péter: Németek, vendégmunkások, „idegenek". *HVG,* 27. évf. 13. sz. 35–36.

[59] 1982-ben az addigi természetes szaporodásból természetes fogyás lett, amely azóta is tart. A halálozások arányában az európai rangsor végén vagyunk, amely főleg a 30–65 éves korosztály korai elhalálozásából eredeztethető. Ennek okai elsősorban a szívizominfarktus, májzsugorodás, bizonyos daganatos megbetegedések, valamint balesetek és öngyilkosságok. Lásd JÓZAN Péter – TÓTH Pál Péter – SZARKA László (2000): Évszázadunk magyarsága. Kevesebben születnek, kevesebben halnak meg, a ki- és bevándorlási adatok bizonytalanok. DANISS Győző lejegy. *Népszabadság,* 58. évf. 264. sz. 22–23.

[60] Józan Péter, a KSH főtanácsadójának meglátása szerint. Lásd JÓZAN–TÓTH–SZARKA–DANISS (2000): *i. m.*

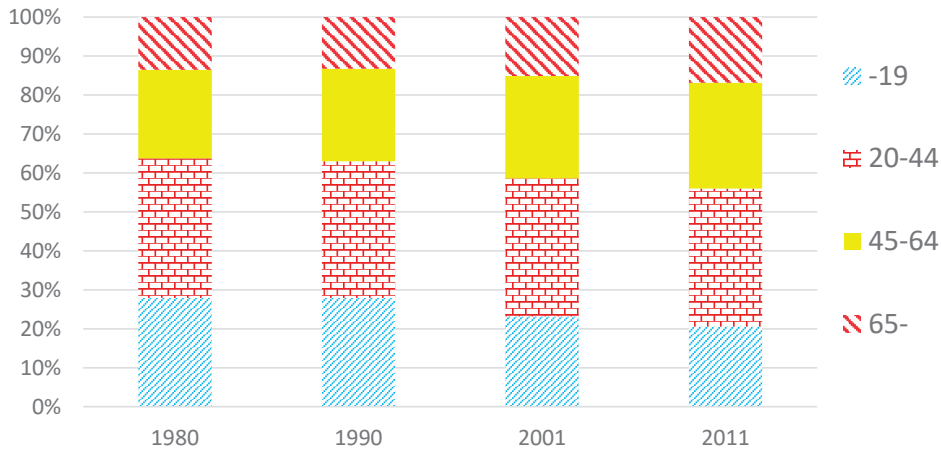
[61] A születéskor várható élettartam a férfiak esetében 66,4 év, a nők esetében 75,1 év, míg a nyugat-európai átlag 73,9, illetve 80,2 év.

[62] A globálisan várható élettartam – jelenleg 65 év – az utóbbi ötven évben többet emelkedett, mint az elmúlt öt évezredben.

[63] JÓZAN–TÓTH–SZARKA–DANISS (2000): *i. m.*

[64] Az innen érkező bevándorlók által.

fogalmazta, nem cél e közösségek felszámolása, gyengítése, hanem inkább az a célszerű, hogy támogassuk őket a saját lakhelyükön való teljes élet lehetőségének megteremtésében.



9. ábra

A magyar lakosság korcsoportonkénti arányának változása 1980–2011 között

Forrás: a KSH adatai alapján a szerző saját szerkesztése. Népszámlálás 2011, országos adatok. www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_teruleti_00 (letöltés dátuma: 2018. 05. 04.)

Megítélésem szerint – a globális tendenciákat figyelembe véve – el kell fogadni, hogy a társadalmi fejlődés jelen szakaszában *a népességcsökkenés lényegében elkerülhetetlen,* legfeljebb tompítani lehet. Ehhez viszont olyan társadalmi, gazdasági közeget kell teremteni, amelyben a születések száma nő, a halálozási ráta csökken, és nem hagyja el több ember az országot, mint amennyi érkezik. Ennek érdekében komolyan vett népesedéspolitikai intézkedésekre van szükség:[65] növelni kell a lakáshoz jutási esélyt, emelni kell a munkahelyek számát és a család eltartását biztosító bérszínvonalat, a családi pótlékot, a GYED-et és a GYES-t emelésre, az egészségügyi ellátás színvonalát, és szigorúbbra kell venni a megelőzés szabályait,[66] oldani kell a társadalmi feszültségeket, erősíteni kell a szélesebb értelemben vett biztonságot.[67] Az öregedés okozta gazdasági feszültség kezeléséhez viszont vissza kellene szorítani a korai nyugdíjba menetelek kezdeményezését, emelni a nyugdíjkorhatárt, valamint erősíteni, támogatni a több pillérre támaszkodó intézményrendszert is (például önkéntes és magánynyugdíj-pénztárak).

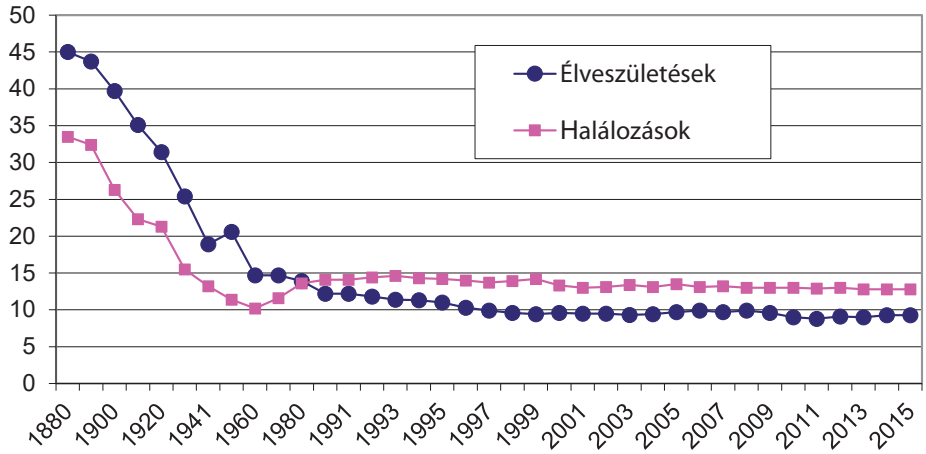
Mindezekből tehát kitűnik, hogy a magyarországi népességcsökkenési és elöregedési problémáira *a bevándorlás inspirálása önmagában nem megoldás*. Talán úgy is fogalmaz-

[65] Szabó A. Ferenc (1990): *Társadalom, népesedés és politika.* Budapest, Magvető Kiadó.

[66] Például a középkorú férfiak alkotta társadalmi csoport aránytalanul magas halálozási arányát a szélesebb értelemben vett biztonság megteremtésével, illetve biztosításával lehetne csökkenteni, mivel e csoportot viselik meg leginkább a jogi, gazdasági, szociális, egészségügyi és nem utolsósorban a közbiztonság hiányából eredő társadalmi konfliktusok.

[67] Ideértve a jogbiztonságot is.

hatnánk, hogy *a migráció szükséges, de nem elégséges feltétele a fejlett társadalmak, így Magyarország népességének fenntartásához.*



10. ábra

Az ezer főre jutó élve születések és halálozások számának alakulása Magyarország mai területén 1980–2015 között

Forrás: A KSH adatai alapján a szerző saját szerkesztése. *Népesség, népmozgalom (1941–).* www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wnt001b.html (letöltés dátuma: 2018. 05. 04.)

A migráció hatása a gazdaságra

Mint minden társadalmi jelenség, így a migráció is hatással van a gazdaságra és viszont. Az elemzés érdekében mindenekelőtt meg kell különböztetni a migrációt kibocsátó, a cél- és a tranzitországokat, mivel más-más jellegű hatásokat keltenek, illetve kelthetnek a migrációs érintettség függvényében.

Mit jelent egy ország számára, ha jelentősebb arányban *elhagyják polgárai?* Az ipari társadalmakban megszokott nézetek szerint elsősorban *humánerőforrás-csökkenést* jelent. Ami nem más, mint hogy munkaképes – és talán nem mellékesen az adott ország forrásaiból képzett, nyelveket beszélő – munkaerő hagyja el az országot, amely által az ország belső potenciálja, fizikai és szellemi erőforrásai csökkennek. Megjegyzendő, hogy a migrációs és főleg az illegális migrációs folyamatokban leginkább a 20–35 év közötti férfiak vesznek részt, így távozásukkal a társadalmi termelés legaktívabb rétege csökken. Ez leginkább az úgynevezett gazdasági migránsok esetén jellemző. Nem ritkán ennek folyományaként, a későbbi családegyesítések révén a társadalom szélesebb rétegei (gyerekek, nők és idősebbek) is elhagyhatják az országot, amely az adott ország gazdasági potenciálját akár jelentős mértékben is megingathatja, illetve demográfiai, etnikai összetételét megváltoztathatja, de ez már egy másik gondolat.

Lehet viszont pozitív eleme is a gazdasági okból történő emigrációnak a kibocsátóország számára, mivel például az általában jellemzően meglévő *munkanélküliek nagy tömege is csökkenhet ezáltal* – itt elsősorban az irregulárisan migrálókra kell gondolni –, így *a szociális ellátás állami terhei mérséklődhetnek.* Továbbá nem egy esetben a gazdag országba kijutó polgárok a fizetésük egy részét családjuknak, rokonaiknak hazautalják,[68] illetve hazalátogatva „otthon" költik el, ezáltal is enyhíthetik a megélhetési gondokat, valamint *a pénzforrások bejuttatásával élénkíthetik a származási ország piacát és ezáltal a gazdaságot.*

Nem lehet eltekinteni attól, hogy a migráció szempontjából *célországnak* tekintett államok zömében a gazdaságilag és politikailag is a legfejlettebbek, ezért képesek és készek a saját érdekeik érvényesítése érdekében hatni a migránsokat kibocsátó országokra. Például az NSZK „fizetett" a szocialista Romániának azért, hogy a németajkú szászok kivándorlását ne akadályozza. A legtöbb példa viszont éppen ezzel ellentétes, vagyis a migránskibocsátót politikai[69] és gazdasági eszközökkel (nem ritkán nyomással) arra késztetik, hogy akadályozza meg[70] a migrációs hullámot, illetve kezelje a kiváltó okokat. Mindez tehát negatívan hathat egy származási országra. Ellenkező megoldás is létezik, amennyiben az adott ország hajlandóságot mutat, és aktív tevékenységre is kész a célország biztonsági érzetét fenyegető migráció fékezésére, akadályozására, és ilyenkor jelentős mértékű segélyekre, kedvezményes hitelekre is számíthat. E *pozitív és az előbbi negatív hatásokat* megtapasztalhatják a tranzitországok is, amennyiben a fejlett nyugati országok érdekei úgy kívánják.

A társadalmi „katasztrófákon" túl a természeti katasztrófák is nagy létszámú népességmozgást indukálhatnak.[71] Ezen esetben zömében ideiglenes migrációról beszélhetünk. A származási ország számára „kedvező", hogy ilyen módon a lakosság egy érintett részének (általában a javak mentésére már nem marad idő) külföldre – biztonságos helyre – való juttatásával az élete megmenthető, és átmenetileg biztonsági szükségletei legalább minimális szinten kielégíthetővé válik, amíg meg nem teremtődnek a honi biztonságos feltételek a további normális élethez. Általában a természeti csapások okozta károk önmagukban

---

[68] Például az 1970–80-as években a jugoszláv, majd a török „vendégmunkások". De például a külföldön dolgozó magyarok hazautalásai is ezermilliárdos nagyságrendet jelentettek, vagyis a GDP 3%-át adták 2015-ben. Történelmi rekordot döntött a hazautalt pénz mennyisége (2016). *Magyar Nemzet Online.* 2016. 10. 06. Elérhető: https://mno.hu/gazdasag/tortenelmi-rekordot-dontott-a-hazautalt-penz-mennyisege-1364459 (A letöltés dátuma: 2017. 04. 14.). Az Egyesült Államokból hazautalt pénz nélkül a mexikói gazdaság is megroppanna: 2016-ban ez a tétel 27 milliárd dollárt tett ki, miközben az ország olajexportja mindössze 18,5 milliárd dollárt hoz évente. Ebbe beleroppanhat Mexikó (2017). *Hír TV Online*, 2017. 01. 03. Elérhető: http://hirtv.hu/hirtvkulfold/az-amerikabol-hazautalt-penz-nelkul-mexiko-megroppanhat-1379236 (A letöltés dátuma: 2017. 04. 14.). Több mint 2 milliárd euró, a bruttó hazai termék (GDP) 2,4%-a – nagyjából ekkora összeget küldenek haza évente a külföldön dolgozó szlovák állampolgárok az otthon maradt családtagjaiknak. Dől a külhonból hazautalt pénz (2016). *Új Szó Archívum Online*, 2016. 04. 12. Elérhető: http://ujszo.com/online/kozelet/2016/04/12/dol-a-kulhonbol-hazautalt-penz (A letöltés dátuma: 2017. 04. 14.).

[69] Ennek egyik legkézzelfoghatóbb példája a vízumkényszer alkalmazása.

[70] 1999 januárjában az uniós államok egyfajta ultimátumot adtak át Törökországnak azzal, hogy állítsa meg a néhány hét alatt jelentkező, több ezres kurd menekülthullámot, különben gazdasági szankciókat vezetnek be vele szemben, és az uniós csatlakozási tárgyalási esélyek is a beláthatatlan, távoli jövőbe vesznek. A 2015. márciusi EU–török-megállapodás ezzel éppen ellentétes: Törökország 3 milliárd euró támogatás és a vízumegyezmény megkötésének reményét kapta azért, hogy megállítsa a Szíriából az Európai Unió felé menekülőket.

[71] Ilyen esetekben – például árvíz, vulkáni működés, hurrikán stb. – ritkán fordul elő az államhatár átlépése, általában adott ország területén belül zajlik a migrációs folyamat, ennek ellenére lehet és volt már példa (mint a kárpátaljai tiszai árvíz) a határátlépésre, így ennek hatásait is szükséges vizsgálni.

nagyságrendekkel súlyosabbak, mint az általuk okozott migráció járulékos (szállítási, ellátási, szervezési költségek) terhei.

Ezek voltak tehát a származási, kibocsátó országokra ható jelenségek. Ezt követően tekintsük át az úgynevezett *tranzitországok* helyzetét. A migránsok által csak ideiglenesen „használt" országok speciális helyzetben vannak. Általában a földrajzi, de nem egyszer a társadalmi, gazdasági helyzetükből eredően is „közbenső állomást" jelentenek a migráció számára a cél- és a kibocsátó országokhoz képest. Ebben az átmeneti időszakban az adott ország bizonyos határszakaszai, területei érintettek. Sajátos helyzetükből fakadóan nem ritkán a tranzitországokban is jelentkeznek azon hatások (illetve e hatások egy része), mint amelyek a kibocsátó vagy a célországban. Talán itt jegyzendő meg, hogy az elméletileg tisztán elkülönített, illetve definiált származási, tranzit- és célországok nem egy esetben átfedést mutatnak. Ami azt jelenti, hogy valamely migráció szempontjából kibocsátónak tekintett ország bizonyos népcsoportok számára célországnak vagy tranzitországnak is tekinthető. Például (kis) Jugoszlávia a kilencvenes évek polgárháborús, háborús időszakaiban egyértelműen kibocsátónak volt tekinthető, de a horvátországi, boszniai területekről menekülő szerbek célországa és az ázsiai országokból Nyugat-Európába migrálók tranzitországa is volt egyben, így a hatások is komplexen érték, illetve hatottak rá.

A tranzitországok ideiglenes, illetve átutazó jellege önmagában is többrétű lehet, ugyanis ez néhány órától – amíg egyszeri utazással az illető fizikailag keresztüljut az országon – néhány évig (a továbbjutás meghiúsulása esetén „életfogytig") is terjedhet. Alapesetben a legális tranzitmigráció nem bír jelentős hatással az adott országra, mivel – a legalitásból eredően – a normál közlekedési utakat, eszközöket, módokat felhasználva halad keresztül az országon. Bizonyos esetekben még így is hatással lehet – bár nem kimondottan az ország gazdaságára –, amikor *rövid időn belül nagy számban* jelentkeznek az átutazni szándékozók. Ekkor a közlekedésben, az elhelyezésben, az élelmezésben, az egészségügyi és egyéb ellátásban érintett területeken fennakadást idézhetnek elő. Még ebben az esetben is, amennyiben a vándorok anyagi helyzete, ellátottsága megkívánja, a tranzitállamnak forrásokat kell biztosítani az *ideiglenes ellátásra, továbbutaztatásra,* amely rövid időn belüli, nagy arányú migráció esetén jelentős mértékben sújthatja az adott országot. Például Horvátország gazdaságát és normál működését is jelentős mértékben terhelte a rajta keresztül nyugatra vándorló, illetve ideiglenesen az országa területén tartózkodó bosznia-hercegovinai migránsok ellátási igénye a bosznia-hercegovinai háború idején. Vagy gondoljunk a karácsonyi és húsvéti ünnepek előtti és utáni határforgalomra Röszke és Tompa térségében, vagy arra, amikor a Nyugat-Európában dolgozó török és a volt jugoszláv „vendégmunkások" hazalátogatása és visszautazása során kommunális, közlekedési problémák generálodnak.

A fentiekhez hasonló hatások érik a tranzitországot az illegális migránsok megjelenése esetén, annyival kiegészítve, hogy elsősorban a határőrizeti és idegenrendészeti feladatokat ellátó szervek feladata növekszik, így az erre a területre fordítandó költségek akár nagyságrendekkel is növekedhetnek.[72] Még az irreguláris migránsok is jelenthetnek pozitív hatást a gazdaságra. Például a 2015. évi tömeges migráció idején a (legalábbis a szeptember

[72] Például Ausztria a kilencvenes évek közepén 30 milliárd schillinget volt kénytelen a határcsendőrség felállítására költeni. 2015-ben Magyarország 82 milliárd forintot költött a tömeges migráció kezelésére (határvédelmi rendszer – „kerítés" – építése, túlóradíjak stb.) a normál költségvetési kiadásokon túl.

4-éig) érkező irreguláris migránsok menetjegyet váltottak a MÁV járataira, élelmet és italt vásároltak az útjuk során (hazánkban főleg Szeged és Budapest térségében), így jelentős bevételhez jutottak a fuvarozó vállalatok[73] és a kereskedők is, valamint az adók kapcsán az állam is bevételhez jutott. Ahogy talán furcsa mód az IBH (Ideiglenes Biztonsági Határzár) is bevételt is jelentett (a kiadásokon túl), ugyanis a beszállítóknak (a BV cégeinek és a közvetlen beszállítóknak) munkahelyeket teremtett, illetve fenntartást jelentett számukra a munka, és a munkaadói és munkavállalói terhek, valamint az áfa formájában bevétel képződött a költségvetés számára.

Ezzel párhuzamosan a közbiztonságot szavatoló és a migrációt kezelő szervek, intézmények fejlesztése és működésük finanszírozása is indokolt, mivel – a fent említetten túl – a *közbiztonságra* és direkt módon a gazdaságra is hatással lehetnek, illetve vannak a migránsok. A migránsok és különösen az illegális migránsok az illegális tartózkodásuk okán, a képzettségük vagy az azt igazoló okmányok hiányában döntő többségében feketemunka végzésére kényszerülnek. Emiatt az „üres" munkahelyek száma csökken, ez pedig gerjeszti a munkanélküliséget. Ezek miatt, továbbá a migránsok *szociális ellátását* célzó intézkedések költségei miatt is e személyek jelentős szociális forrásigény-növekedést okozhatnak. A *feketemunka* folytán a közterhek vállalásában – mind a munkavállalók, mind a munkáltatók oldalán – csökkenés mutatható ki, amely közvetlenül is *gazdasági hátrányt jelent* a befogadó ország részére. Itt jegyzendő meg, hogy lassan kialakultak, kialakulnak olyan foglalkozások, munkaterületek (dirty work), amelyeket szinte kizárólag „idegenek", migránsok végeznek – például ki látott már Németországban szőke, kékszemű, „északi típushoz" tartozó szemetest? Vagy például a 2000. évi idegenrendészeti törvény szigorításával kapcsolatos népszavazás kapcsán felvetődött Svájcban, hogy a svájci kórházak és az idegenforgalom képtelen működni a külföldi munkaerő nélkül. Ezzel együtt a célországok jogszabály-módosításaiban egyértelműen érzékelhető az a szándék, hogy a jövőben már csak a gazdaság számára nélkülözhetetlen, szakképzett munkaerő beengedését tegyék lehetővé. Mindeközben a külföldi („fekete- vagy szürke-") munkavállalók jelenléte egyfajta bérleszorító – és áttételesen árcsökkentő – tényezőként is jelentkezhet. Például egyes kalkulációk szerint a cseh állam Ukrajnával és Oroszországgal szemben bevezetett vízumkényszere akár 10%-kal is növelhette az építési költségeket, mivel az építőiparban jelentős volt a „keleti" feketemunkások részaránya. Ez már át is vezet bennünket a célországi hatásokra.

A *célországokra* ható tényezők szélesebb skálája ismert, így ezekkel külön is foglalkozunk, most a kimondottan gazdasági szempontokat tekintsük át. Mindenekelőtt az egyik legnagyobb volumenű, a legális (a széles értelemben vett) migráció körébe tartozó tényező a turizmus. A különböző célú turisták az adott országban a vásárolt áruk és az igénybe vett szolgáltatások által munkahelyeket teremtenek, illetve tartanak fenn, és a GDP jelentős részét is megtermelhetik. Közismert, hogy Szlovénia vagy Ausztria bevételeinek egy jelentős része a turista-, illetve az idegenforgalomból származik, de hazánkban is megkerülhetetlen tényező. Matolcsy György szerint a GDP több mint egytizedét az idegenforgalom

[73] A szeptember 4-ét követő időszakban viszont az állam finanszírozta a buszokat a szállításhoz, de az adók kapcsán a kiadás közel fele visszafolyt a költségvetésbe.

állítja elő.[74] Adott esetben viszont ennek is lehetnek negatív hatásai, mint például az úgynevezett bevásárló turizmus esetében, amikor akár regionális áruhiányt is képes előidézni e folyamat, illetve a közbiztonság, a higiénés és a normál viszonyok is sérülhetnek, gondoljunk csak a nyolcvanas évek második felében a magyarok ausztriai bevásárlási rohamára.

A legális keretek között maradva, a migráció kérdéskörébe tartozik a külföldön való tanulás, munkavállalás is. Az adott ország számára alapvetően ez kedvező, mivel van módja arra, hogy szelektálja, kiválogassa azon személyek körét, akiknek jogosultságot biztosít arra, hogy a felségterületén tartózkodjanak, és ezáltal érvényesítheti érdekeit,[75] így hasznos – leggyakrabban valami oknál fogva éppen hiányzó – munkaerőhöz juthat. Továbbá a képzést nála elvégző tehetséges diákok egy jelentős része vélhetőleg az országban marad, és ezáltal egyfajta „agyelszívás" is megvalósulhat.[76] Bár megjegyzendő, hogy annak idején a nyugat-európai országok főként az olyan munkakörökben kínáltak munkahelyet a bevándorlóknak, amelyeket a helyben születettek nem kedveltek, ezért jórészt képzetlen munkaerő áramlott a kontinensre. A recesszió viszont fokozottan érintette a nem kedvelt munkaköröket, és a válságot átvészelő, nem kedvelt munkakörök beteltek. Ez egyes helyeken odáig vezetett, hogy a migránsok között a legtöbb országban jóval több a munkanélküli, mint azt a társadalomhoz viszonyított arányuk indokolná. Következésképpen a kormányok indokoltnak látták, hogy a munkaerőpiac zavartalansága és a társadalmi béke fenntartása érdekében útját állják a tömeges betelepülésnek.

Eközben egyre népszerűbbé váltak azok a nézetek, miszerint a bevándorlással az elöregedés problémájával küzdő célországok aktív korú csoportokhoz is juthatnak. Ez viszont a migráció kérdéskörében oly aktuális téma, hogy ennek részletezésére külön is kitértünk (lásd az előző fejezetet).

Ide tartozik még a korábban a célországba jutott külföldiek családegyesítése is, amely által a zömében fiatalabb korosztály (a már „bentlévő" felesége, gyermekei) juthat az áhított országba, és ez szintén hatással lehet az adott ország demográfiai és munkaerő-helyzetére, de más hatások is jelentkezhetnek. A nagyobb létszámú betelepülők, a családegyesítésben részt vevők jelentős nyomást gyakorolhatnak az egészségügyi és szociális szférára, valamint a nem ritkán kulturális különbségek okán jelentkező konfliktusok forrásai, illetve szenvedő alanyai is lehetnek. A migráció hatásainak vizsgálatakor nem hagyható figyelmen kívül a vándorlás, az áttelepülés során az adott területre jutó humánerőforrás fizikai és szellemi koncentrációja sem, ami például lehetővé tette a kiegyezést követően Magyarország

[74] A turizmusirányítás átszervezése (2000). *HVG,* október 21. 147. Nem mellékes a fejlődés sem, a turizmusból származó devizabevétel 1990-ben 818 millió dollár volt, 1999-re 2,4 milliárd dollár fölé emelkedett. 2009-ben már 3,8 milliárd, 2016-ban pedig 6,1 milliárd dollár bevételt jelentet. *A Magyarországra tett külföldi utazások száma és a hozzá kapcsolódó kiadások (2009–).* Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_ogt002e.html (A letöltés dátuma: 2018. 05. 04.).

[75] Egyes államszövetségeken belül más szabályok élnek, van, ahol nincs lehetőség válogatni, de az unióban a szabad mozgás elve alapján a tagállamok polgárai szabadon utazhatnak, és akár munkát is vállalhatnak másik tagállamban. Lényegében a Brexit mellett kardoskodóknak ez volt az egyik leglényegesebb kifogásuk.

[76] „A fejlett országok hiányszakmáit bevándorlással pótolni óhajtó koncepciók illuzórikusak, hiszen a megfelelően képzett szakemberek globális szinten nem állnak kellő számban rendelkezésre. Másrészt az ilyen irányú kísérletekkel a fejlett országok megfosztják a kevésbé fejlettek attól a szürkeállománytól, amely kulcsszerepet játszhatna felemelkedésükben." ÓDOR Bálint – SZESZTAY Ádám (2001): A demográfiai és migrációs folyamatok hatása Magyarország fejlődési pályájára. *Európai tükör,* 6. évf. 5. sz. 38. Megjegyzendő, hogy közben a migráns számára egyértelműen az előnyök dominálnak ebben az esetben.

felvirágzását vagy az USA világhatalommá válását is. Ez abból következett, hogy a munkaerő és a szakértelem szabadon vándorolt, mozgott. A termelés üteme gyorsan követhette a piac igényét és a technológiai fejlődés ütemét.[77]

Adott esetben a migránsok a befogadó (illetve tranzit-) ország szociális és egészségügyi[78] biztonságát is veszélyeztethetik, amennyiben egy szűk időtartamon belül nagy számban – az adott ország kapacitását meghaladó mértékben[79] – lépik át az állam határát. Egy másik vetület az, amikor nem a mennyiségnek, hanem úgymond a „minőségnek" van jelentősége, vagyis gyógyíthatatlan fertőző betegség (például Ebola) hordozója esetén egy vagy néhány fertőzött is képes a vándorlása során az érintett országokban súlyos egészségügyi helyzetet előidézni.

Az illegális migráció során jogsértő cselekmények sorát elkövető és nem ritkán elszenvedő személyek jutnak egy adott ország területére. E jogsértések megakadályozására, a folyamatok kezelésére az adott államnak – saját érdekében – apparátusokat, szervezeteket kell létesítenie, működtetnie, ám ezek jelentős kiadással, humán- és anyagi erőforrások felhasználásával járnak. Például 1998-ban Svájc közel 3 milliárd frankot[80] fordított a menekülőkre, ugyanezen évben Ausztria 22,4 milliárd schillinget,[81] Németország közel 40 milliárd márkát költött[82] a költségvetéséből a határok őrizetére. Tehát a nyugati országok büdzséjét is jelentős mértékben terhelik e költségek. Ahogy az várható is volt, a Dublini Konvenció, a schengeni külsőhatárok, valamint az úgynevezett biztonságos harmadik ország elve direkt módon való érvényesülése folytán a terhek jelentős többsége áthárítódott a közép- és kelet-európai országokra, amely megkívánta az uniós szintű intézkedéseket, és ezért jött létre a Schengen Alap, majd a „Szolidaritási Alapok". Az Európai Unió azért hozta ezeket létre, hogy komplex módon tudja kezelni a migrációs helyzetet, és megsegítse a kelet-közép-európai újonnan csatlakozókat. De azt is mondhatjuk, hogy a megnövekedett terheinek kompenzálása érdekében működtek ezek a 2007-2014-es pénzügyi időszakban.[83] A négy alap: Menekültügyi (EMA), Integrációs (IA), Visszatérési (EVA) és Külső Határok Alap (KHA).

---

[77] „A népsűrűség egyik oldalról nem meghatározója, hanem elsősorban függvénye a termelésnek, a másik oldalról viszont a már kialakult népességtömörülés serkentője a gazdasági tevékenységnek, különösen az ipar és a szolgáltató szektor esetében." PERCZEL György szerk. (2003): *Magyarország társadalmi, gazdasági földrajza.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 101.

[78] Például különleges terhet rótt a magyar egészségügyre a Romániából áthozott AIDS-es gyermekek kezelése, amely évente és személyenként 140 ezer USD, és például 1994-ben 16 ilyen eset volt, míg magyar állampolgárságú AIDS-es gyermek nem volt.

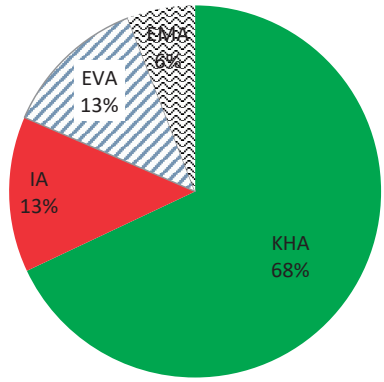
[79] Például az 1999-es koszovói konfliktus idején Albánia szociális és egészségügyi rendszere nem volt képes fogadni, illetve ellátni a menekülteket.

[80] FÖLDVÁRI Zsuzsa (1999): Svájc és a menekültek – szigorítás humánusan. *HVG,* 21. évf. 26. sz. 24–25.

[81] *Zahlen und Fakten* (1998). 20.

[82] Német Szövetségi Határőrség (BGS).

[83] *Committee General Programme Solidarity and Management of Migration Flows. Meeting 20 September 2007.* Elérhető: http://ete.ypes.gr/wp-content/uploads/2014/06/SOLID_2007_27.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 15.)



11. ábra

A Szolidaritási Alapok magyarországi megoszlása

Forrás: a www.solidalapok.hu adatainak felhasználásával a szerző által készített grafikon

A migráció kezelését célzó intézkedések bizonyos mértékig különleges, bár nem egyedi helyzetet teremtenek a határ mentén élők gazdasági viszonyait is érintően. Ez talán a magyar példán keresztül érthető meg a legjobban. A Kelet-Magyarországon élők jelentős része – a jelentős ár- és bérkülönbözetet ki-, illetve felhasználva – a határon túli kapcsolatokból él, bonyolult (nem minden esetben legális) gazdasági hálózatok alakultak ki. Amennyiben az illegális migráció megakadályozása, valamint más jogsértő cselekmények felfedése és megelőzése érdekében szigorítások lépnek életbe e határszakaszokon, azok várhatóan a határ hazai és túloldalán is gazdasági és szociális problémákat okoznak majd. Nem utolsósorban, ha leáll Kárpátalja és a Nyírség kapcsolata, akkor az ottani elit elvándorol, megroppan az ott élő magyarság, de hasonló a helyzet Vajdaságban is. Ezzel együtt az ország keleti részében kialakult egyfajta „megélhetési bűnözés". Az illegális migrációhoz kapcsolódó embercsempészetből és (az attól részben független) cigarettacsempészetből eredő jövedelmek és a határrendészeti szervek dolgozóinak bérszínvonala közötti óriási különbség jól érzékelhető korrupciós veszélyt is jelent.

Ha már a határon túl élő magyarságnál tartunk, meg kell említeni, hogy a közismert törvényszerűséget – miszerint a külföldről behozott, képzetlen munkaerő alacsonyan tartja a bérszínvonalat – a magyar kormányzat a státustörvény (majd az állampolgársági törvény) és a minimálbér együttes hatása révén igyekezett kiküszöbölni. Ezzel nemcsak legalizálta, de törvényes keretek közé is terelte a határon túli magyarok magyarországi munkavállalását, valamint az előírt minimálbér révén – legalábbis a legális kereteken belül dolgozók részére – a bércsökkentő tényezőket is igyekezett visszaszorítani. A minimálbér az „őslakosok" számára is kedvező hatást hozott[84] abból kifolyólag, hogy elvileg ezáltal a magasabb presztízsű munkaerő árának is növekednie kellett. A képzett munkaerőt igénylő munkahelyek betöltése szempontjából kulcskérdés, hogy a bérszínvonal alulról kiinduló emelkedése

[84] Itt nem a 2017. január elsejétől életbe lépő minimálbér-szabályozásra gondoltunk, hanem a korábbi időszakokra.

milyen módon alakul. Ha csak kevéssé növekszik, akkor a magasan képzett hazai munkaerő – amely az iskolarendszer bővülése miatt a társadalom egyre nagyobb részét testesíti meg – jelentős részben elvándorolhat, hiszen tudását a fejlettebb gazdaságokban jobban tudja kamatoztatni.[85] Helyébe alacsonyabb vagy kevésbé minőségi képzettségű értelmiségiek vándorolhatnak be (hiszen a fejlődő és középfejlett országok szűkös lélekszámú csúcsértelmisége, ha egyszer elhagyja hazáját, akkor nagyobb jövedelmet és nagyobb biztonságot ígérő országok felé áramlik). Ez olyan elitcserét jelent, amelyet képzettségi szempontból legkevésbé sem nevezhetünk minőséginek, de amely mindenképpen előidézné az elitcserét szükségszerűen kísérő társadalmi konfliktusokat. Az elitcserét[86] csak a jövedelmek radikális emelkedése esetén úszhatja meg az ország.

A célországok vonatkozásában a Nemzetközi Valutaalap (IMF) vizsgálata[87] szerint az elmúlt időszak tapasztalatai nemigen igazolják azt az egyik leggyakrabban hangoztatott félelmet, hogy a bevándorlók elveszik a munkát a helyi lakosok elől. Sőt, a menekültválság 2015-ben 0,09 százalékkal, 2016-ban pedig 0,13 százalékponttal emelte meg az unió hazai össztermékét (GDP), főleg annak köszönhetően, hogy növekedtek a menekültek lakhatását és megélhetését biztosító kormányzati ráfordítások. 2020-ra a bevándorlók és a menekültek munkavállalása kedvező esetben uniós szinten 0,25 százalékponttal növeli a GDP-t. Ausztria, Németország és Svédország esetében pedig 0,5 és 1,1 százalékpontot tehet hozzá a növekedés mértékéhez. Mindezen tényezőkre és hatásokra is tekintettel kell lenni a migrációt kezelő intézkedések kialakításánál, bevezetésénél, alkalmazásánál.

A migráció hatása a vándorokra

Mintha egyre inkább az lenne a tendencia, hogy a migráció folytán olyan „idegen, külföldi" csoportok jöttek az adott országba – az ideiglenes, vagy végleges letelepedés bevallott vagy titkolt szándékával –, akik a saját országukban is a társadalom legalsó rétegeihez tartoztak, azaz zömükben szakképzetlenek, iskolázatlanok, a befogadó ország nyelvét, kultúráját sem ismerők voltak.[88] Pontosabban ez inkább csak az illegális módon vándorlókra igaz, ugyanis a közép- és alsóközéposztály mobil és migrálni kész rétegei általában rendelkezik olyan gazdasági háttérrel és információs kapcsolatokkal, amelyek segítségével a migráció legális módját választhatják.

Éppen ezért (a kulturális konfliktusok elmélete szerint)[89] egyes kisebbségi rétegek tagjai – így a migránsok egy része is – a törvény áthágásával igyekeznek áthidalni a saját

[85] Ezt tapasztalhattuk meg a 2010-es években Magyarországot érintően.

[86] Ezen elitcsere veszélye nemcsak hazánkat, hanem más társadalmakat is fenyeget, amelyek fokozott mértékben ki vannak téve a migrációnak.

[87] Az IMF a migránsok gyors integrációját szorgalmazza (2016). *Magyar Szó Online*, 2016. 01. 26. Elérhető: www.magyarszo.rs/hu/2951/kulfold_nagyvilag/139612/Az-IMF-a-migr%C3%A1nsok-gyors-integr%C3%A1ci%C3%B3j%C3%A1t-szorgalmazza.htm (A letöltés dátuma: 2017. 03. 19.).

[88] Tauber István (1999): *Modern piaci társadalom társadalmi struktúra, leszakadó társadalmi rétegek, bűnözés.* Budapest, Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok. 116.

[89] Póczik Szilveszter (1999): Az etnikai tényező és a halmozottan hátrányos helyzetű roma kisebbség kriminológiai nézőpontból. In Sántha Ferenc szerk.: *Bűnözés és bűnmegelőzés a válságrégiókban. A III. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés anyaga.* Miskolc, 1998. szeptember 25–26. Budapest, Magyar Kriminológiai Társaság. 168.

szegényes létmódjuk és a többség viszonyai között húzódó szakadékot, és birtokba igyekeznek venni a középosztály szimbolikus értékeit és anyagi javait. Az egyre gyorsuló modernizáció és társadalmi – tehát vertikális[90] és horizontális – mobilizáció folytán a kétfajta civilizáció között elterülő mezsgyére csúsznak, és egyre inkább elveszítik a saját etnikai kultúrájukat és társadalomszervezetüket, miközben az új helyzetükhöz még nem sikerült tökéletesen alkalmazkodniuk. Ennek következtében (ideiglenesen) nem képesek azonosulni a többséggel, nem képesek megfelelően stabil társadalmi státuszt és orientációs mintákat találni, ami súlyos identitászavarok forrásává válik.

Le kell szögeznünk, hogy a gyökérteleneknek, migránsoknak számos közös jellemzőjük van. A többségük „szegény"[91], és olyan körülmények között él, amely csak nagyon szűk választási lehetőséget biztosít nekik az életben. Sokan kisebbségi csoportok tagjai. Mindnyájan családi környezetük elhagyására és idegen – gyakran ellenséges – környezetben való letelepedésre kényszerülnek. Mások az összetartozás és együttműködés új formáit fejlesztik ki abbéli igyekezetükben, hogy leküzdjék az elvándorlás pszichológiai és fizikai nehézségeit. Vannak olyanok, akik agresszív, versengő magatartást vesznek fel, sőt esetleg készek saját biztonságuk és boldogulásuk érdekében ugyanolyan helyzetben lévő más emberek kizsákmányolására. Az elvándorlás nyújthat új, váratlan lehetőséget, amelyet egyesek képesek megragadni. De a többség számára eredeti környezetük elhagyása nem nagyobb lehetőséget, hanem nagyobb elszegényedést és nagyobb bizonytalanságot jelent. A menekültek számára azonban nem egy esetben fontosabbak a „taszító", mint a „húzó" tényezők. Elvándorlásukat legfőképpen az indokolja, hogy kiszabaduljanak egy olyan helyzetből, amelyben életük, szabadságuk vagy jólétük veszélyben van. Ezért nem egyszer vállalják még az embertelen körülményeket és néha még a halál kockázatát is.[92]

Az illegális migránsok az új környezetben nem ritkán az embercsempészek „rabszolgáivá" válnak, mivel a csempészésük díját csak részben tudták kifizetni, így azt ledolgoztatják velük. Az már jobb esetnek tekinthető, amikor csak illegálisan (feketén) kénytelenek munkát vállalni, mivel sem tartózkodási, sem munkavállalási engedélyük nincs, bár, ha legális a tartózkodásuk, akkor sem ritka esetükben a feketemunka. Ez viszont azt jelenti számukra, hogy nincs társadalom-, illetve egészségügyi biztosításuk, így nem kaphatnak táppénzt, sem nyugdíjat, de az sem ritka, hogy a – szerződés nélkül – kialkudott munkabért sem kapják meg.

A fentiekkel együtt nézzük meg, milyen hatások érik a „migránst", illetve ennek milyen következményei vannak. A háborúmentes régiókban és korszakokban felnőttek számára még fejlett beleérző képesség mellett is nehéz elképzelni azt az érzést, amit az otthon,

---

[90] Természetszerűleg jelen mű nem foglalkozik részleteiben a társadalmi rétegekben való mozgással.

[91] Megjegyzendő, hogy az irreguláris migránsok átjuttatása Nyugat-Európába átlagosan több ezer dollárba kerül. A származási országok legszegényebbjeinek általában nincs olyan anyagi háttere és kapcsolati hálója, amely elősegítené a migrálásukat, így ők maradnak, legfeljebb az országon belül „menekülnek". Vagyis nem a legszegényebbek tudnak ilyen módon útra kelni, de mire (általában több hónapos vagy éves út végén) az áhított célországba érnek, sokszor szinte teljesen elszegényednek, az összes vagyonuk annyi, amennyi rajtuk és „bennük" van.

[92] Emlékeztetőül néhány magyarországi eset: 1995. július, Győr közelében 18 tamil nemzetiségű Sri Lanka-i állampolgárságú halott személyt találtak egy zárt teherautóban. 2000 augusztusában 58 kínai illegális migráns holttestét találták meg Doverben egy holland kamionban. 2015 augusztusában 71 menekülő holttestét fedezték fel Ausztriában egy hűtőkamionban. 2015-ben UNHCR adatok alapján csak a mediterrán térségben 3771 menekülő halt meg vagy tűnt el a migráció során. 2016-ban ez a szám már 5019-re növekedett.

a környezet, adott esetben a hozzátartozók egyik pillanatról a másikra történő elvesztése okoz. Az azonnali hatás nagyjából azonos, mint egy véres tömegbaleset közvetlen átélése után. Az akut stressz-szindrómának nevezett állapot közvetlenül a vészhelyzetbe után lép fel, ilyenkor a részt vevők lelkileg dermedt, azaz gyakorlatilag cselekvésképtelen állapotba kerülnek. De még ha korlátozottan akcióképesek maradnak is, viselkedésük irányvesztett lesz, teljes orientációs zavar állhat be náluk, amely miatt képtelenek lesznek alkalmazkodni, beilleszkedni, s még a legegyszerűbb, mindennapos, ügyes-bajos dolgaikkal sem képesek törődni.

Az átélt események sokkjával nem érnek véget a lelki megpróbáltatások. Depresszió, szorongás, alvászavar, vegetatív izgalmi állapotok (végtagremegés, heves szívdobogás, a bélműködés és az emésztés zavarai, a vérnyomás és a vércukorszint kóros ingadozása), valamint egyéb pszichoszomatikus szervi tünetek – ezek az elűzetés vagy menekülés első napjaiban tapasztalható, úgynevezett poszttraumás stressz-szindróma jellemzői. És még azok a szerencsésebbek, akik ennyivel megússzák. A menekültek egy részénél ugyanis olyan, valóságként megélt víziókat, „bevillanásokat" (flashbackeket) is tapasztalnak, amelyek során naponta tízszer-hússzor, újból és újból, akár teljes valóságként átélik a velük történteket. Általában e periódust a gyerekek és a nők élik át a legnehezebben. A szülők zavarodottsága, dezorientációja hatványozottan sújtja a gyerekeket, akik közül olykor még az iskoláskorúak is csecsemőként viselkednek. A nők pedig összeroppanhatnak, főként az olyan férfiközpontú társadalomból érkezők, mint amilyenben például a közel-keleti, a közép-afrikai vagy éppen az afgán asszonyok élnek, elvesztve az otthon nyújtotta biztonságot, de még inkább a legfőbb védelmező szerepét betöltő férjüket. A totális diktatúrákból érkező számkivetettek az átlagnál gyakrabban szenvednek üldözéses tévképzetektől: a befogadó táborban is paranoiásan rettegnek a megfigyelőktől, kórosan nem bíznak senkiben és semmiben.

Azzal, hogy az emberek egyik óráról a másikra kénytelenek elhagyni lakóhelyüket, szétszakad a mindennapok biztonságos hálója, felbomlanak a társadalmi lét alapjául szolgáló viszonyrendszerek, összeomlik a társadalmi hierarchia, eltűnnek az egyén számára az önmeghatározás, az identitás szempontjából nélkülözhetetlen viszonyítási pontok. A menekültek tömege így szó szerint a semmibe vetett, „kozmikus magányra" ítéltetett egyénekből áll össze. A hontalanná váltak csak nagyon nehezen, részben a visszaköltözés, az úgynevezett repatriálás után zökkenhetnek vissza normális kerékvágásba.

A tábori (közösségi szállás) élet során jelentkeznek az úgynevezett másodlagos traumák. A vezető tünet itt továbbra is az általános fenyegetettségből, valamint a kényszerű tétlenségből fakadó szorongás és depresszió. A menekülttáborokba rekesztett férfiak körében különösen erősek a frusztrációs tünetek. A menekülés előtt többnyire önálló családfenntartók elvesztik autonómiájukat, nem csinálhatják azt, akkor és úgy, ahogyan megszokták. Ráadásul még a befogadás humanitárius gesztusa nyomán is azt érzik, hogy ki vannak szolgáltatva másoknak, megszűnt a saját életükbe való beleszólási kompetenciájuk.

A kényszervándorlás során a menekülők sok esetben beszűkült tudatállapotba kerülnek, ilyenkor csak a menekülés „lebeg" a szemük előtt, és ilyen esetben nem ritkán a tényleges erkölcsi és társadalmi normákat nem képesek tudomásul venni. Ezért fordulhat elő, hogy akár súlyos sérülés veszélyét is kockázatva, akár többször egymás után is képesek belemenni veszélyes szituációkba (pengés kerítés, háborgó tenger, fegyverhasználatra jogosult rendőr stb.). Ez nem tudatos tevékenység részükről – ezzel együtt sem mentesít a jogsértés alól –, de a migráció kezelésben részt vevő rendészeti, önkormányzati és civil

szervezet munkatársainak és a lakosságnak is célszerű ezzel tisztában lenni annak érdekében, hogy megfelelően tudják lereagálni az ilyen helyzeteket.

A befogadó társadalom nem ritkán tele van negatív elő- és értékítéletekkel, de a *menekült* címke még semleges formájában is megbélyegző. Ha a helyzet nem oldódik, mindezek folyományaként kialakul a menekültidentitás. Ha ez hosszabb távon az eredeti, az „anyatársadalom" kultúrájából, szokásaiból, értékhierarchiájából született énkép helyébe lép, az sokak számára megnehezíti, vagy éppen elviselhetetlenné teszi a további életet. Ezért is egyfajta identitáskeresés, illetve a visszatalálás módja a „gettóba" költözés, hiszen a származási, etnikai, kulturális, nyelvi közösségbe tartozás biztonságot és önazonosságot is jelenthet.

4. táblázat

A „migránsok" házának/lakásának felszereltsége

Ellátottság	A kivándorlás előtt (%)	Jelenleg (%)
állandó meleg víz	78,6	90,9
vezetékes gáz	44,3	75,7
villany- vagy gázfűtés	23,3	50,4
eredeti képzőművészeti alkotás	26,1	19,3
értékes szőnyeg	32,1	12,1
zongora	13,7	6,2
színes tévé	36,3	80,9
automata mosógép	37,7	62,9
számítógép	6,8	18,9
videó	19,4	47,4
hifi	18,9	33
CD	5,2	19
telek, föld	27,8	12,1
másik lakás	10,3	3,5

Forrás: TÓTH Pál Péter (1997): *Haza csak egy van? Menekülők, bevándorlók, új állampolgárok Magyarországon (1988–1994).* Budapest, Püski. 153.

A lakásfelszereltségi adatok is jól tükrözik a migránsok, menekültek származási és befogadó országának, illetve környezetének kulturális és értékkülönbségeit. Például az új környezethez alkalmazkodva dominálni kezd a korszerű elektromos eszközökkel való ellátottság, míg az elhagyott közegben az értékes szőnyeg a meghatározó.

A szociológusok szerint az idegenbe szakított és a közeli hazatérés reményétől megfosztott menekültek számára többféle életstratégia kínálkozik: a beilleszkedés, a beolvadás, az elkülönülés, valamint a társadalom peremére sodródás.

Az ismertetett, főleg negatív pszichés hatások mellett természetszerűleg jelentkeznek pozitívak is. Sőt, a legtöbb migráns jobb, biztonságosabb közegbe kerül, mint amelyben korábban élt, így képes lesz saját érdekeit érvényesíteni, szükségleteit kielégíteni. Ha nem így lenne, akkor nem lenne ennyi migráns. A migrációnak és annak hatásainak megfelelő kezelése érdekében a köz-és államigazgatásnak mind a negatívumokat, mind a pozitívumokat ismernie kell, és rendelkeznie kell a szükséges intézkedések végrehajtására vonatkozó jogosultságokkal, feltételekkel, készségekkel.

Az „őslakosok” és a migráció viszonya

A tömeges népvándorlás valóban világjelenség lett. „A fejlődő országokban gyökértelenné váltak közül sokan vették útjukat a fejlett országok felé, ám ott újabb társadalmi és gazdasági válsággal szembesültek. A recesszió és a növekvő munkanélküliség a jól ismert idegengyűlölet újabb felélénküléséhez vezetett a fejlett országokban. A vándorok egyre több zaklatásnak vannak kitéve. Ez megkerülhetetlen, mivel az emberi társadalom szociológiai-politikai működéséből következően […] a különböző eredetű, különösen a különböző etnikumú, sokszor egymástól igencsak különböző kultúrkörből származó csoportjai között összeköltözésük következtében konfliktusos helyzet alakul ki. […] Mások a szokásaik, az erkölcseik. Ez gyakran a fennálló rend megbontásához vezet. Különös, messziről hozott hagyományaik művelése gyanút, félelmet ébreszt az őslakosságban. Máshogyan főznek, étkeznek, öltözködnek, máshogyan viszonyulnak a nőkhöz vagy akár a tulajdonhoz, ami komoly súrlódásokra vezethet.”[93] Irritáló lehet a migránsok tömeges megjelenése, ha a jövevények túlságosan szegények,[94] hiszen a közvélekedés szerint a meggazdagodás vezérli őket, illetve az, ha nagy a civilizációs különbözőségük a helyi lakossághoz képest.

Nem utolsósorban talán azért is frusztráltak az „őslakosok”, mivel az elnyomottak, a szűk térbe szorítottak, ha más, „tágabb”, nagyobb mozgáslehetőséget (érdek- és szükségletkielégítést) biztosító térbe kerülnek, nagy eredményekre képesek,[95] és ez kiválthatja az ott élő többség ellenérzését. Ezzel együtt a polgárok diszkomfortérzetét Magyarországon – a 2015-ös eseményeken kívül – ritkán érinti közvetlenül a külföldi irreguláris migráns.

Ennek ellenére a külföldiek „egyre fenyegetőbbnek látszó” jelenléte és bűnözése komoly félelmeket ébresztett a magyar polgárok körében. Az aggodalmak fokozásában jelentős szerepet játszott a média, amikor mind a menekültekkel, mind a külföldiek bűnözésével kapcsolatos problémát annak valóságos súlyához mérten messzemenően felnagyította. Így a migrációt és a terrorizmust (fals megközelítésben) összekapcsolta, és szemmel láthatólag nem minden tendencia nélkül[96] hozzálátott egy xenofóbiával telt „külföldikép” kialakításához, amely szerkezetében igen hasonló a „külföldinek” a több nyugat-európai országban is jelen lévő negatív észleléséhez.[97]

---

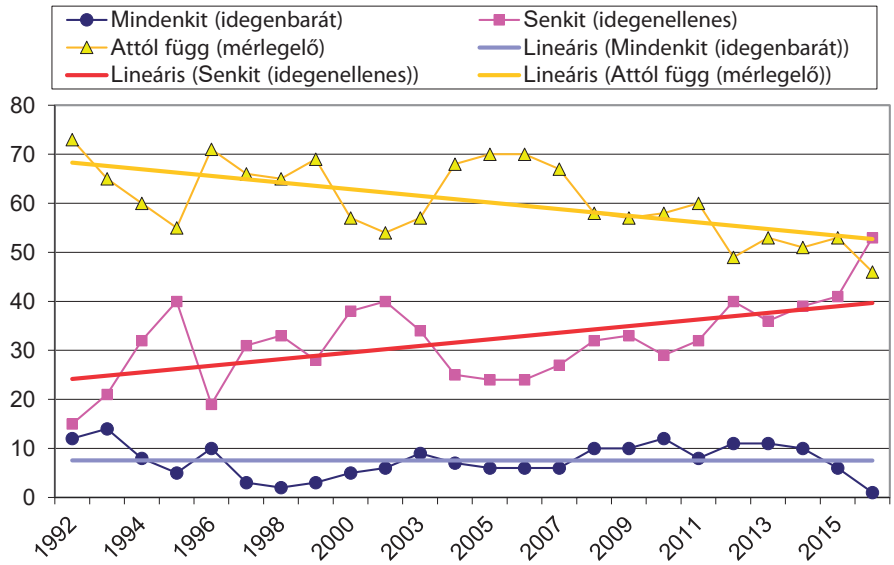
[93] Szabó A. Ferenc (2000): *Migráció, biztonság, EU-bővítés.* Budapest, Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet. 21.

[94] De irritáló lehet ennek az ellentéte is, például 2015-ben a legújabb, több százezer forintos mobiltelefonnal érkező menekülők látványa.

[95] Például a magyar Nobel-díjasok, zsidók, romániai magyarok Magyarországon.

[96] Vagy tévedünk, és mégis tudatos e tevékenység?

[97] Póczik (1999): *i. m.,* 200.



12. ábra

Milyen mértékben szabad menekülteket hazánkba engedni?

Megjegyzés: válaszadók százalékban

Forrás: a TÁRKI adatai alapján a szerző saját szerkesztése. Csúcsot döntött az idegenellenesség, és elfogyott az idegenbarátság (2016). *TÁRKI.* www.tarki.hu/hu/news/2016/kitekint/20160404_idegen.html (letöltés dátuma: 2018. 05. 04.)

Magyarországon, illetve Közép-Kelet-Európa szinte valamennyi országára vonatkoztatva elmondható, hogy az utóbbi időben az állampolgár elbizonytalanodik, fél, kollektív közérzete romlik. Ennek legfőbb oka, hogy a társadalom megszokott rendjében beállt gyors változások, az általános értelemben vett „rendetlenség", a szabályok erejének gyengülése sokakban a nagy lehetőség eljöttét, míg másokban (ha úgy tetszik, a gyengékben) a védtelenséget, a kiszámíthatatlanságot, a bizonytalanság érzetét erősítik fel.

Ehhez hozzá kell tenni, hogy „természetszerűleg a gazdasági növekedés idején csökken az abszolút elégedetlenek száma, de nő a viszonylagos elégedetlenség. Ennek oka, hogy nőnek ugyan a lehetőségek, de az igények még gyorsabban növekednek. A felkelő, de ki nem elégülő vágyak előítéletek, bűnbakállítások, gyűlölködő balhitek táptalajává válnak, melyek végzetes hatóerővé alakulhatnak, mihelyt ezekre rátalál egy gátlástalan, hataloméhes politikus és nyomában a hasonszőrűek serege."[98]

A bizonytalan, szabályozatlan helyzetben, ha alkalom kínálkozik az alacsony kockázatú normaszegésre, mindig akad, aki ezzel visszaél, és ennek láttán mindig lesz olyan is, aki magát baleknak érzi, és szinte törvényszerűen elidegenedik attól a közösségtől, társadalomtól, amely ezt a normaszegést nem képes megakadályozni. Az állampolgár így

[98] CSEPELI György (1999): Xenofóbia és politika. *HVG,* 21. évf. 12. sz. 54.

a megváltozott életkörülményeire keres magyarázatot, hibáztatja az idegeneket, a „tehetetlen" rendőrséget, az „erélytelen" politikusokat. S a kör ezzel bezárul. Szabad az út a demagógia előtt.[99]

Ahogy azt a MTA volt elnöke is megfogalmazta: „A rossz fizikai és rossz lelkiállapot kiegyensúlyozatlanná teszi az egyént. A közösségi normáktól elidegenedett személyiség kiszámíthatatlanná válik embertársai számára, végső soron a termelési fegyelem követelményeihez és a közösségi együttélés szabályaihoz sem hajlandó igazodni. Egyéni bizonytalansága a termelés (gazdaság) és a közösségi élet (politika, közélet) bizonytalanságát idézheti elő. Ezt az állapotot korunk nagy agymosási találmánya, a média megkísérli kezelni, irányítani. Póteszköze az egyoldalúan piacorientált gazdaságoknak és egyoldalúan szavazatorientált politikusoknak. Rövidtávra eredményes eszköztár. Hosszú távon e »kezelési mód« csak összeomláshoz vezethet […]".[100]

Ezt segíti elő az úgynevezett „biztonsági deficit" jelenléte. Egyfajta biztonságot (biztonságérzetet) jelentett még a hidegháború is, mivel ismert volt az „ellenség", tudott volt, ki ellen és hogyan lehet védekezni. Ma viszont nincs arca a veszélyforrásnak, így keresni kell, illetve az összetett, bonyolult veszélyeztetés érthetőbbé tétele folytán egyszerűsítések történnek, amelyek szintén torzulásokhoz vezetnek. Másik oldalról viszont a politika és az egyén számára sokkal direktebben értelmezhető a negatívum, így a félelmek, hiányok megszüntetése, illetve ezek ígérete – így a demagóg, nacionalista politika – hozhat viszonylag egyszerű és gyors politikai sikert.[101]

A nyugati előítéletek elsősorban abból indultak ki, hogy „[a] bevándorolt, az illegálisan bujkáló, a jogosulatlanul menedékjogot kérő és a leendő terrorista személyek között keveredés van".[102] Ezzel együtt jelentkezik a lenézett emberek felemelkedése miatti önleértékelés kompenzációja, a kognitív disszonancia is.

A második világháború utáni fellendülés időszakában a gazdasági fejlődéshez szükséges olcsó és beruházás nélkül is jól hasznosítható munkaerő beszerzése volt a fő motiváló erő, amely hosszú ideig a konjunkturális viszonyok változásához hasonló ingadozást mutatott. A többnyire gazdasági elemeket tartalmazó megközelítés hangsúlya a későbbiekben egyre inkább a demográfiai kategóriák felé tolódott el. Nevezetesen, a nyugat-európai országok többsége elérkezett a demográfiai átmenet időszakába, amely az elöregedési folyamat lassítására, a népességcsökkenés megakadályozására és a növekvő eltartási terhek enyhítésére törekedve ösztönözte a bevándorlást. A hetvenes évek elején fellendülő nyugat-európai bevándorlási hullám idején Kelet-Európa még nem mutatott bekapcsolódási hajlandóságot az intrakontinentális folyamatokba, ezért a lehetséges migrációs források földrajzilag egyre keletebbre, a közel-keleti térség felé tolódtak. Ez azt eredményezte, hogy a célállomás és a küldő ország közötti különbségek nemcsak gazdasági, hanem kulturális, morális, tudati szempontból is megnőttek.

---

[99] KORINEK László (1999): A bűnmegelőzés lehetőségei átalakuló társadalmunkban. In SÁNTHA Ferenc szerk.: *Bűnözés és bűnmegelőzés a válságrégiókban. A III. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés anyaga.* Miskolc, 1998. szeptember 25–26. Budapest, Magyar Kriminológiai Társaság. 256.

[100] GLATZ (1996): *i. m.,* 6.

[101] Ennek tudható be számos országban a szélső jobboldali és populista pártok előretörése.

[102] WIHTOL DE WENDEN, Catherine (1995): Les politiques d'immigration européenne. *Cahiers de la Sécurité Intérieure,* Vol. 19. No. 1. 24., 32.

Közép-Kelet-Európában a szocialista rendszer felbomlását követő migrációs robbanást követően egyfajta megnyugvás következett volna, de a jugoszláviai események, illetve a keletről nyugatra migrálók nem hagyták (és nem hagyják) érintetlenül a térséget, így Magyarországot sem. Ennek és a kormánykampánynak a következménye az, hogy ma a megkérdezettek több mint fele akarja Magyarország határait lezárni minden menedéket kereső előtt, mivel biztonságot fenyegető veszélyként érzékelik. (lásd a 11. ábrát) A „szuperliberális" álláspontot képviselők („bárki jöhet") köre szinte megszűnő félben van (1%). Az egyöntetű vélemény szerint a külföldi magyarokat be kell fogadni, a bűnözőket azonban nem szabad. A mindenkit beengedők erős csökkenése jelzi, hogy a külföldiektől való félelem, a biztonság tőlük való féltése hazánkban is egyre erősebb.

Leginkább azon társadalmi csoportok ellenségesek az idegenekkel szemben, akiknek az átlagosnál több okuk van a félelemre; ez megfelel a bűnbakképzés ismert mechanizmusának. Az idegenellenesség egyik indukálója az illegális, úgynevezett feketemunka-vállalásban való magas reprezentáltságuk. Ez nemcsak a munkanélküliség fokozódásához járulhat hozzá, hanem a bérszínvonal lenyomásához és a közterhek be nem fizetése okán a társadalmi köztehervisélés aránytalanságához is. Ez az „őslakosokat" irritálhatja, és adott esetben konkrét hátrányba is hozhatja. Mindezen tények akkor is igaznak tekinthetők – bár Magyarországra nemigen jellemző[103] –, ha tudjuk, hogy a migránsok által végzett munkák, így a feketemunkák zöme is olyan munka, amit más általában nem végez el, vagy nem olyan feltételekkel tenné.

Meg kell jegyezni, hogy a hírorientált média akaratlanul is növeli a külföldiekkel szembeni ellenérzéseket. Persze elképzelhető, hogy a hír fogyasztója megedződik, és képessé válik az elkerülhetetlenül bekövetkező torzítások kiszűrésére. Az ily módon „kiművelt" hírfogyasztó emiatt védetté válna a külföldiekhez kapcsolódó, eltúlzott negatív hírek befogadásával szemben. Ám sajnos a tudatosan irányított médiakampányok ezt az eshetőséget kizárják, és a szándékolt idegenellenesség (ellenségkép), a félelem válik (vált) meghatározóvá az emberek többségénél.

Nem feledkezhetünk meg arról, hogy korunk egyik paradoxonja a világ egységesülésének és széttöredezésének egyidejűsége, és e két ellentétes folyamat kölcsönhatása. Mind nagyobb szerepet játszik a különbözőség, a „másság" markáns meghatározása, mégpedig mindenekelőtt a kultúra fogalomrendszere alapján. A globalizáció előrehaladtával párhuzamosan – annak ellenreakciójaként is – nemzeti, nacionalista, etnikai, vallási fundamentalista, vagyis a kulturális különbségeken és identitáson alapuló, azokat hangsúlyozó mozgalmak erősödésének, a köztük kirobbanó összecsapásoknak, az elszakadásra irányuló politikai törekvéseknek vagyunk a tanúi.[104] Ugyanakkor nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy nemcsak egyetlen, a Nyugat képére formált és annak dominanciájával jellemezhető civilizáció van, hanem különböző egyenrangú civilizációk léteznek.

A migráció általános (nem feltétlenül negatív kimenetelű) népesedési konfliktusokat hozott magával. Ilyen például a műveltségi kiegyenlítés igénye és ezzel a hagyományos uralkodó rétegek vezetési monopóliumának megkérdőjelezése. Az asszimilációt és egyben

[103] Tekintettel arra, hogy a migránsok döntő többsége hazánkon csak átutazik, néhány napnál tovább ritkán maradnak.

[104] Rostoványi Zsolt (keleti kultúrákat kutató professzor) véleménye szerint. FÁBIÁN Péter – ROSTOVÁNYI Zsolt (2000): Kulturális robbanás a világban. *Népszabadság,* 58. évf. 129. sz. 23., 27.

disszimiláció a térség kultúrájának gazdagodását, erősítését idézte elő, és sokszínűbbé tette az emberiséget. De kiélezte a nacionalizmus, az antiszemitizmus, a vallási békétlenség konfliktusait is. Felkeltette a nemzeti önrendelkezés igényét, és magával hozta a gazdagodás és az elszegényedés polarizációját.

A konfliktusok megelőzése vagy legalábbis a saját ország határain kívül tartása érdekében a legtöbb nyugati ország a „segítség helyben" politikáját űzi a legszívesebben, tehát inkább a származási ország melletti országokat támogatja, mondván, a menekültek hasonló kultúrájú helyeken húzzák meg magukat, és térjenek majd haza minél gyorsabban és könnyebben.

A globalizáció hatására a jóléti szociális állam is válságba jutott. Nem igazán tudja már elejét venni a társadalmi polarizációnak, a piac fundamentalizmusának, egyeduralmának. Ennek következtében megváltozott az állam és a polgár viszonya is, és az utóbbinak emiatt új fogódzóra van szüksége. Ha a polgár elveszíti szociális védettségét, amit tulajdonképpen korábban az államtól kliensként kapott, akkor nyilván keresi azt a kulturális közösséget, amely valamiféle biztonságérzetet nyújt neki. Ez az elmúlt negyedszázadban nagymértékben a nemzethez, az etnikumhoz kötődik, és nem véletlen, hogy az ilyen mozgalmak megerősödtek.

Nem lehet eltekinteni attól, hogy a befogadás kétoldalú, a befogadónak és a befogadottnak egyaránt alkalmazkodnia kell. Nem nevezhető rasszizmusnak, amikor a kölni török kalifátus vezető vetélytársának lelövetése, vagy az afro-arab lányok kötelező körülmetélése, vagy az albán menekültek által működtetett kábítószer-hálózat ellen szólal fel valaki, de amikor valakit csak a bőrszíne, etnikai csoporthoz való tartozása vagy egyszerűen csak mássága miatt bántanak, zaklatnak, az már az.

A rasszista, xenofób jelenségek gyakorisága egyértelműen nem köthető sem az adott ország gazdasági helyzetéhez, de még a munkanélküliség[105] nagyságrendjéhez vagy a külföldiek, menekültek számszerű jelenlétéhez sem.[106] A migráció reálisabb értékeléséhez, a folyamatok megértéséhez tekintettel kell lennünk arra is, hogy mára a nemzetállami keretek meggyengültek,[107] a nemzeti szuverenitás egyre több ponton nem létezik vagy illuzórikus. Az állampolgárságból kiveszőben van az etnikai, kulturális alkotóelem. A globalizáció az információk, áruk, emberek korábban sosem látott forgalmát hozta magával. Egyesek szerint a haza ugyanúgy felpakolható, elhozható, átmenthető jószág lett, mint korábban a pénz, a munkabírás vagy a tudás.

Nem felejthető el, hogy a Marshall-segély által felélénkített európai országok fejlődése lehetetlen lett volna külföldről bevont munkaerő nélkül. Ennek ellenére a nyugat-európai országokat egyesítő Európai Unió létjoga lélektanilag nem kis részben a további bevándorlás megakadályozásának vágyából ered, amely mélyen áthatja az egyes nyugat-európai országok közvéleményét.

Nem kerülhető meg az a kérdés, hogy a nyugat-európai államok egyes polgárai nemcsak a (távolabbi) délről és keletről érkező migránsoktól, hanem a nemrég csatlakozott országok magasabb munkabérért nyugatra vándorló tömegeitől is tartanak. A vizsgálatok

[105] Legtöbbször az illegális migránsok a tévhittel ellentétben nem „veszik el" az „őslakosok" munkahelyeit, mivel olyan munkát végeznek, amit mások nem is lennének hajlandóak elvállalni.

[106] Ritecz György (2003): Az illegális migráció és az EU-csatlakozás hatása a magyar határőrizetre. *Határőrségi Tanulmányok,* 1. különszám. 20–25.

[107] Csepeli György (1999): A kihűlt olvasztótégely. *Belügyi Szemle,* 47. évf. 1. sz. 21–26.

azt mutatják, hogy a magyar családok kevésbé mobilak, zömük saját ingatlanuk foglyai. A megunt, kinőtt vagy éppen túl drága otthon cseréje azonban sokszor megoldhatatlanak tűnik, mivel lakásuk helyben reális áron eladhatatlan, az új munkahely térségében lévő lakásárak nem megfizethetők számukra. A bérlakás intézménye hazánkban, illetve a kelet-közép-európai térségben a szocialista időkhöz képest erősen visszafejlődött, és még ma sem alakult ki oly mértékben, mint a fejlett-ipari államokban, így ez a belső mobilitás egyik gátja. Ezt jelzi az is, hogy a belső vándorlások száma a hatvanas évek 330 ezres szintjéről az ezredfordulóra körülbelül 210 ezerre esett vissza, az ideiglenes lakóhelyváltozások száma pedig 630 ezerről 150 ezerre csökkent.[108]

Mindannyiunknak tudni kell, hogy „mind a befogadó, mind a letelepedő népesség részéről nagyfokú toleranciára van szükség a konfliktusok eredményes kezelése érdekében".[109] Ez különösen nehéz a jelentős kulturális-civilizációs különbségek megléte esetén, pedig a távolabbról, idegen civilizációkból érkezők aránya jelenleg még alacsony, de várhatóan a jövőben egyre inkább növekedni fog.[110]

A migráció és a bűnözés viszonya, avagy a külföldiek által elkövetett bűncselekmények alakulása

Tudományosan elismert tény, hogy „az elszegényedés folyamata, de pusztán a nagyarányú szegénység léte[111] egy társadalomban törvényszerűen szüli a bűnözést".[112] Ez egy kriminológiailag már elfogadott megállapítás. Az viszont még kevésbé szembetűnő – bár ugyanolyan magától értetődő –, hogy a kiszolgáltatott helyzetbe[113] kényszerülő illegális migránsok is potenciális bűnelkövetők és áldozatok, vagyis elválaszthatatlanok a bűnözéstől.

A bűnözés egyre nemzetközibbé válik, a határok többé már nem jelentenek akadályt a bűnelkövetők számára. Az Európai Unió és gyakorlatilag az egész európai kontinens közös „játékteret", illetve felvevőpiacot jelent a bűnszervezetek számára, amelyek tagjai különböző nemzetekhez, népcsoportokhoz tartoznak.

Magyarországon az elmúlt évtizedekben a külföldiek által elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatban nem egy esetben pontatlan, torz információ jelent meg. Egyes szakértők megítélése szerint a médiában megjelenő hírek, nyilatkozatok szövegösszefüggései alapot adnak arra a feltételezésre is, hogy nem kevés politikai célzatosság bújik meg mögöttük. Vagyis „logikusan feltételezhető, hogy a külföldiekkel kapcsolatos tendenciózus nyilatkozatokkal, a bűnbakképzéssel egyes politikusok és rendőri vezetők csupán önigazolást kerestek".[114]

---

[108] ANDORKA et al. (2006): *i. m.,* 256.

[109] SZABÓ (2000): *i. m.,* 55.

[110] Lásd később a kontinensen belüli és a kontinensek közötti vándorlási arányokat.

[111] Több más tényező együtt hatása mellett. – a szerző megjegyzése

[112] VIGH József (1999): A bűnmegelőzés elméleti és gyakorlati kérdései. *Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok.* Budapest, Országos Kriminológiai és Kriminalisztikai Intézet. 78.

[113] Zömében szintén elszegényednek, mivel minden vagyonukat arra áldozták, hogy nyugatra juthassanak.

[114] PÓCZIK Szilveszter (1999): Külföldi bűnelkövetők Magyarországon a kriminálstatisztika tükrében. *Belügyi Szemle,* 47. évf. 9. sz. 28.

Az objektív tények feltárása érdekében mindenekelőtt talán érdemes lenne megvizsgálni, hogy az elmúlt harminc évben[115] hogyan alakult hazánkban és ezen belül a külföldiek által elkövetett ismertté vált bűncselekmények aránya, tendenciája.

13. ábra

Külföldiek által elkövetett bűncselekmények és a külföldi elkövetők arányának alakulása Magyarországon (%)

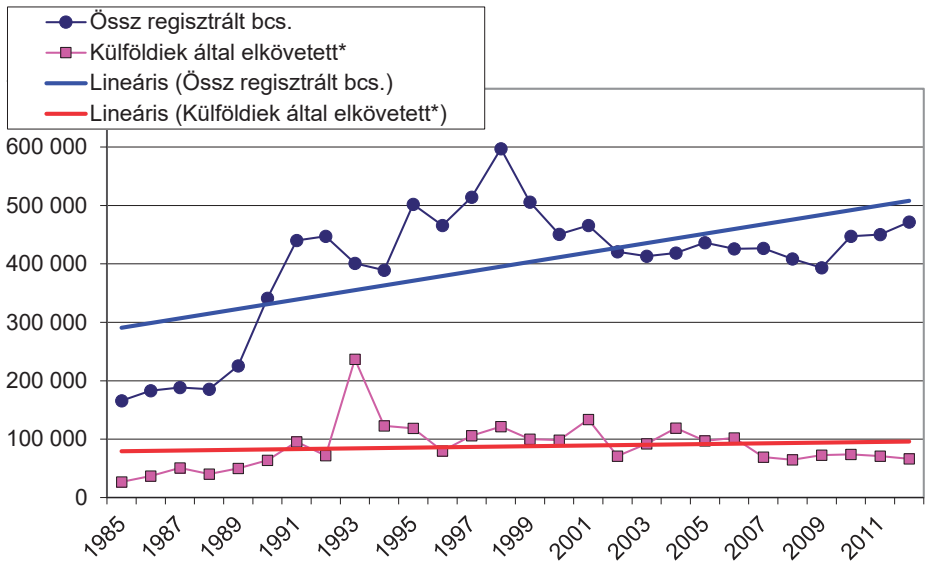
Forrás: Tájékoztató a bűnözésről 1986–2015. évi kiadványok. BM Adatfeldolgozó Hivatal – Ügyészségi Számítástechnika-alkalmazási és Információs Központ; *A külföldi állampolgárok bűnözése Magyarországon 1989–2012. évi kiadványok.* Ügyészségi Számítástechnika-alkalmazási és Információs Központ – ENYÜBS[116]

Sajnálatos módon 2012-től nem érhetők el adatok a külföldiek által hazánkban elkövetett bűncselekményekről, ám a meglévő statisztikák tükrében, illetve a trend (lineáris) értékelése alapján megállapítható, hogy hazánkban az összes elkövetett bűncselekményhez képest a külföldiek által elkövetett bűncselekmények viszonylag minimálisak: átlagban 2–3% közötti az érték, és ez a kategória az elmúlt három évtizedben egyértelműen csökkenő tendenciát mutat. Vagyis a külföldiek is egyre kevesebb bűncselekményt követnek el Magyarországon, annak ellenére, hogy egyre több külföldi fordul meg (a turizmust és az irreguláris migrációt is ideértve) hazánkban.

[115] A teljesebb és hitelesebb kép kialakítása érdekében célszerű a rendszerváltás előtti néhány évet is figyelembe venni.

[116] *Tájékoztató a bűnözésről 1986–2015. évi kiadványok.* BM Adatfeldolgozó Hivatal – Ügyészségi Számítástechnika-alkalmazási és Információs Központ; valamint *A külföldi állampolgárok bűnözése Magyarországon 1989–2012. évi kiadványok.* Ügyészségi Számítástechnika-alkalmazási és Információs Központ – ENYÜBS.

Az elkövetői részarány a bűncselekményi részarányhoz képest valamivel magasabb (4–5%), viszont a tendencia gyakorlatilag stagnálást mutat,[117] ami arra utal, hogy a bűnelkövetők közül tartósan alacsony számban és arányban vannak a külföldiek. Megjegyzendő, hogy a külföldiek által elkövetett bűncselekmények számának drasztikus megemelkedése 1993-ban egy csalási ügyre – a közel tízezer rendbeli, úgynevezett „arany Buddha"-ügyre – vezethető vissza.[118]



14. ábra

A Magyarországon elkövetett összes és a külföldiek által elkövetett bűncselekmények trendje 1985–2012 között

Megjegyzés: a láthatóság, illetve érzékelhetőség érdekében a külföldiek által elkövetett cselekmények számát megszoroztam tízzel.

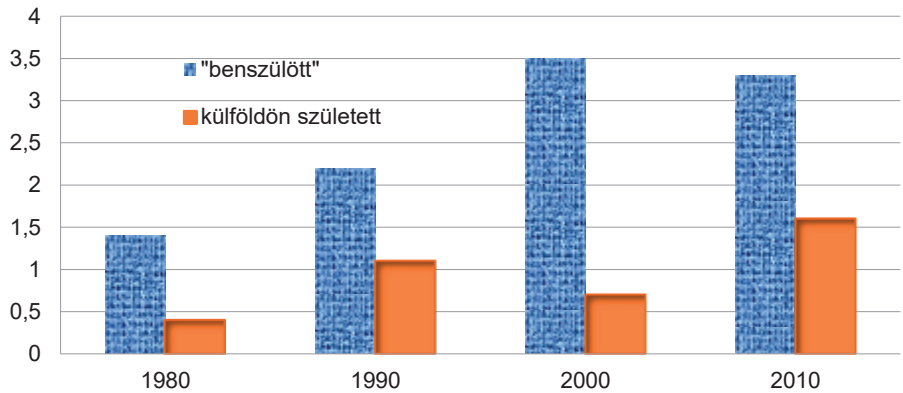
Forrás: a szerző saját szerkesztése

A teljesebb és korrektebb kép érdekében célszerű megtekinteni az országos és a külföldiek kapcsán jelentkező trendek összevetését is. Az ismertté vált bűncselekmények alakulása egyértelműen tükrözi, hogy hazánk és közéletének kriminalizálódásának nem a külföldiek által elkövetett jogsértések az igazi okai. Az összes bűncselekmény egyértelműen emelkedő trendet jelez, míg a külföldiek által elkövetett esetek lényegében stagnálnak. Ezt támasztják alá az elkövetői körre vonatkozó lineárisok is, mivel az összes elkövetők számának növekedését csak kismértékben követi a külföldi bűnelkövetők növekedési trendje.

[117] A 2015 évi adatok nélkül – amelyek jelentős mértékben az új határzárhoz kapcsolódó bűncselekmények miatt nőttek meg – csökkenő lenne.

[118] Ez is jelzi, hogy kis esetszámról beszélhetünk, mert egy csalási ügy is képes volt ilyen mérvű torzítást okozni a statisztikában.

A hazai kép hitelesebb megismeréséhez, megértéséhez elengedhetetlen a más országokra való kitekintés.



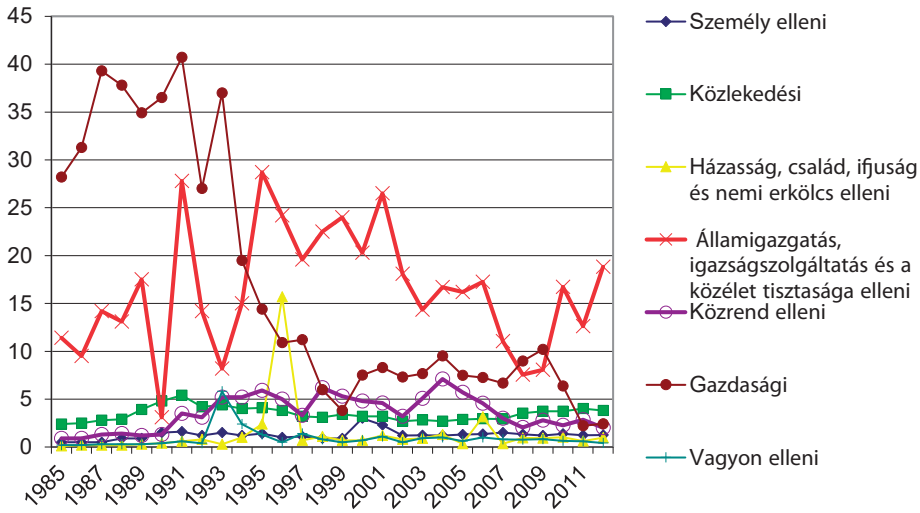
15. ábra

A 18-39 éves bűnelkövetők elkövetési aránya a születési hely megoszlásában az Egyesült Államokban (%)

Forrás: The Criminalization of Immigration in the United States (2015). *American Immigration Council,* Special Report, 07. 10. alapján a szerző által készített grafikon

Jól érzékelhető, hogy az Amerikai Egyesült Államokban is – amely az egyik legismertebb migrációs célország – a külföldön születettek által elkövetett bűncselekmények száma csak töredéke annak, amelyek a „bennszülötteknek" tudhatók be.

Eközben hazánkban a kiemelt csoportok elemzése is jelzi, hogy a külföldiek által elkövetett bűncselekmények aránya a Magyarországon elkövetett összes bűncselekménynek csak töredéke volt, általában az 5%-ot sem érte el, és viszonylag alacsony (az összes hazai ügyhöz képest alacsonyabb) növekedési ráta jellemzi. A gazdaság elleni bűncselekmények relatíve magas aránya volt jellemző a kilencvenes évek közepéig, majd erősen visszaesett ez is az összes elkövetőhöz képest. Az államigazgatás elleni bűncselekmények aránya rendkívül hullámzó görbét rajzol ki, a változást mutató trend az elmúlt húsz évben viszont egyértelműen csökkenést mutat. E bűncselekmény-kategória nem utolsósorban a határrendészeti tevékenységből, vagyis az embercsempészet (amely ebbe a bűncselekményi csoportba tartozik) elleni erőteljesebb és hatékonyabb fellépésből, illetve az illegális migráció és az ezt kihasználó bűnözői csoportok intenzív tevékenységéből adódik.

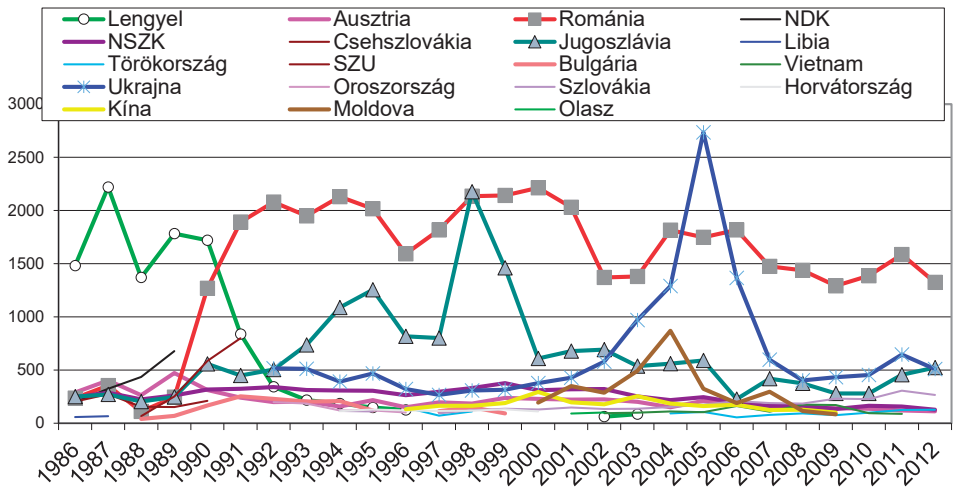


16. ábra

A Magyarországon elkövetett bűncselekményekben a külföldi elkövetők által elkövetett cselekmények arányainak alakulása kiemelt csoportonként (%)

Forrás: a szerző saját szerkesztése a tíz legjellemzőbb állampolgársági kategória alapján

Magyarországon a külföldi elkövetői kör állampolgársági elemzésénél egyértelmű, hogy a rendszerváltást megelőzően a lengyelek domináltak, majd szinte el is tűntek, mivel már számukra is lehetővé vált a nyugati – nagyobb „nyereséggel" kecsegtető – országokba való kijutás. Ezzel szemben a román állampolgárok ugrásszerű megnövekedése és tartósan magas bűnelkövetési arányuk már elgondolkodtató. A (volt) jugoszláv állampolgárok és az ukránok is lényegében egy szűk időszakban váltak meghatározókká. Az adatok szerint a közhiedelemmel ellentétben sem a balkáni, sem a kínai bűnözői körök tevékenysége adatokkal nem támasztható alá. Ahogy az irreguláris migránsok sem követnek el olyan mennyiségű, minőségű bűncselekményt hazánkban, amely a statisztika számára igazán kimutatható lenne.

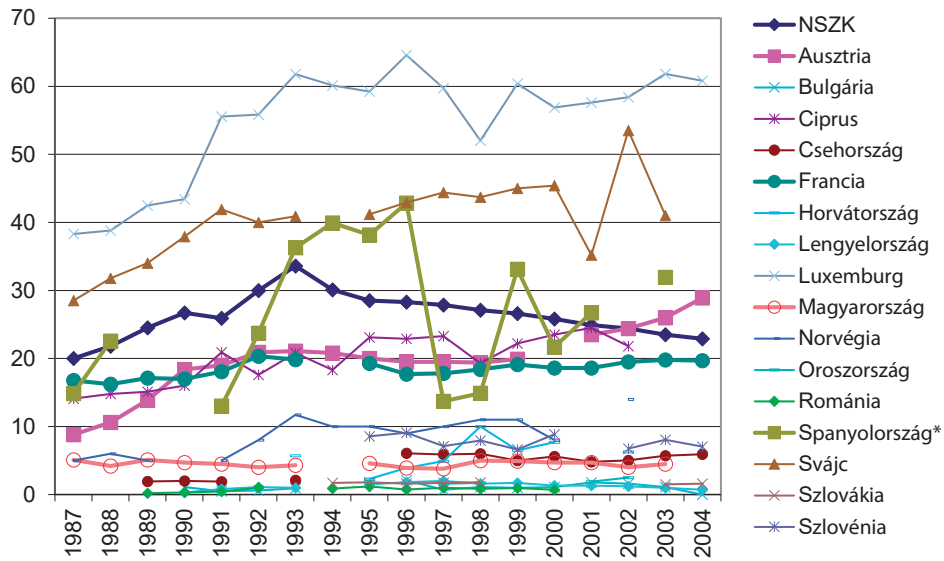


17. ábra

Külföldi bűnelkövetők állampolgársági megoszlása

Forrás: a szerző saját szerkesztése az Interpol adatai alapján

A nemzetközi összehasonlítás teljesebbé tétele érdekében tekintsük át az Interpol adatbázisának külföldi elkövetőkre vonatkozó számadatait is. A grafikon érzékletesen mutatja, hogy a volt szocialista országokban tartósan alacsony, mondhatni minimális (még a huszadrészt sem éri el) a külföldiek által elkövetett bűncselekmények aránya, míg Nyugat-Európában a két évtizeddel azelőtti arányokhoz képest jelentős mértékben nőtt, majd magas szinten (átlagban egyötöd arányban) stabilizálódott, illetve továbbra is emelkedő trendet jelez. Ez azért jelzi, hogy a globalizálódás, a határok nyitottabbá válása, a migráció felerősödése óhatatlanul is hozzájárult ahhoz, hogy a nyitottabb országokban egyre nagyobb arányban követnek el bűncselekményeket más országok állampolgárai.



18. ábra

A külföldiek által elkövetett bűncselekmények aránya az Interpol adatbázisa alapján (%)

Megjegyzés: sajnálatos módon az Interpol 2006-tól megszüntette ezen adatok gyűjtését és publikálását.

Forrás: az Interpol adatai alapján a szerző saját szerkesztése *(International Crime Statistics, 1987–2005)*

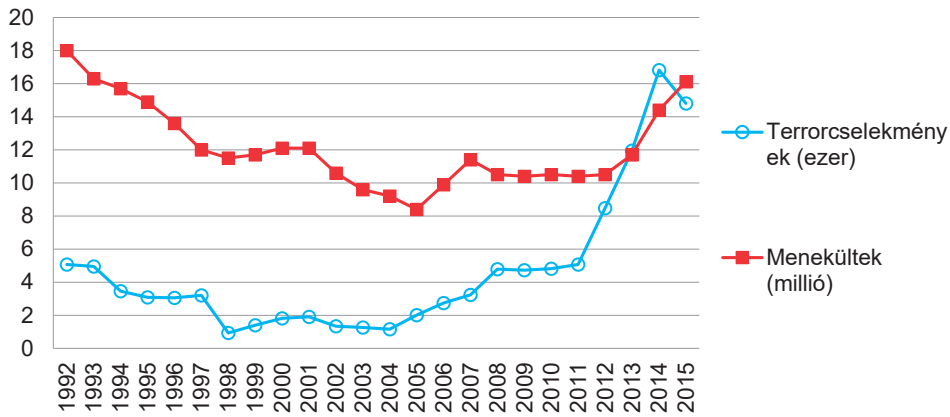
A fenti adatok és összehasonlítások talán elég plasztikusan megmutatták, hogy hazánkban a rendszerváltást követően jelentkező bűnözési „boom”-ot (a média és egyes politikai körök kommunikációjától eltérően) nem a külföldieknek, hanem elsősorban magyar és zömében a bűnözésből, a bűnözésnek élőknek „köszönhetjük”.

Megállapítható tehát, hogy Magyarországon a külföldiek által elkövetett bűncselekmények volumene és tendenciája elmarad a hazai összbűnözéstől és a nyugat-európai országokban kialakult jellemzőktől egyaránt, vagyis nem igazoltak azon feltételezések, kijelentések, amelyek a külföldiek által elkövetett bűncselekmények magas számát, növekvő trendjét hangozatják. Ennek ellenére, illetve ezzel együtt a határrendészetnek egyre nagyobb szerepe van a hazánkban külföldiek által elkövetett bűncselekmények felderítésében, felfedésében és nem utolsósorban megelőzésében azáltal, hogy kiszűrik, és távol tartják hazánk területétől a nagy valószínűséggel bűncselekményt elkövetni szándékozókat. A nyugati adatok és tapasztalatok egyben egyfajta figyelmeztetést, figyelemfelhívást jelenthetnek számunkra, és rámutat, hogy az államhatárok ellenőrzése egyre fontosabb szerepet játszik a polgárok széles értelemben vett biztonságérzetének fenntartásában.

Meg kell említeni a terrorizmus kérdését,[119] mivel az utóbbi évek eseményei kapcsán a média, a politika és ezáltal a közvélemény egy jelentős részében is az a szemlélet alakult ki, hogy az érkező irreguláris migránsok számottevő terrorfenyegetést jelentenek.

[119] Végül is a terrorcselekmény is egy bűncselekmény. Lásd a büntető törvénykönyv 314. §-át.

Ha megvizsgáljuk a rendelkezésre álló objektív adatokat és információkat, akkor nemcsak árnyalható a kép, de a közvélekedést cáfolatát is láthatjuk.



19. ábra

A menekültek és a terrorcselekmények száma

Forrás: az UNHCR és a GTD (Global Terrorism Database) adatainak felhasználásával a szerző által készített ábra

Ahhoz, hogy megvizsgálhassuk, van-e összefüggés a menekültek számának alakulása és a terrorcselekmények elkövetése (mennyiségi változása) között, először célszerű elemezni a trendeket.[120] Az elmúlt negyedszázadban (főleg az első másfél évtizedben) – lásd a 16. ábrát csökkenő trend érzékelhető mind a terrorcselekmények, mind a menekültek számában. Mondhatnánk, (legalábbis ebből a szempontból) egyre békésebb világban éltünk, egyre kevesebb embernek kellett elmenekülnie az otthonából és a hazájából. Ez utóbbi kitételt azért kellett megtennünk, mert az elemzett UNHCR-adatok nem tartalmazzák az úgynevezett belső menekülőket (IDPs), vagyis azokat, akik a saját országukon belül igyekeztek menedéket találni (lásd a 21. ábrát). Pedig e csoport nagyságrendje kétszer nagyobb, mint a hazájukból elmenekült személyeknek.

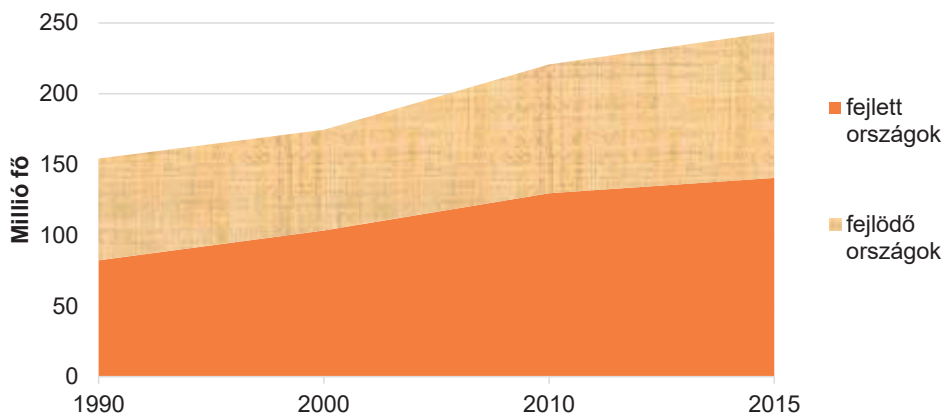
Visszatérve a trendekre: láthatjuk, hogy mintegy tíz évvel ezelőtt történhetett valami, mert mind a két számsor emelkedni kezdett. A terrorcselekmények száma a 2004-es minimumról 2008-ig fokozatosan emelkedett. A menekültek száma egyfajta „fáziskéséssel", 2005-től kezdett nőni, de csak 2007-ig, majd stagnált egészen 2012-ig. A stagnálási fázis jól érzékelhető a terrorcselekmények számában is, itt 2008-2011-re tehető ez az időszak. Majd 2012-től drasztikus emelkedést láthatunk e tekintetben, míg a menekültek vonatkozásában ismét egy évvel később érzékelhető jelentős növekedés. Ez alapján azt mondhatnánk,

[120] Annak ellenére, hogy az IDP-k száma drasztikusan növekedett, mégsem ezeket az adatokat elemezzük itt, mivel most alapvetően az EU területére irányuló, illetve bejutó menekülteket (a státuszt szerzetteket) vizsgáljuk, mivel az IDP-k természetükből adódóan nem jutnak el más országok területére, illetve ez a fejezet a menekültek és a terrorizmus összefüggésének vizsgálatát tűzte ki célul. Ezzel együtt az IDP-k számának drasztikus növekedése is megérne egy külön kutatást.

hogy látszik az összefüggés a terrorcselekmények és a menekültek számának változása között. De ha a részleteket is megvizsgáljuk,[121] egyértelműen kiviláglik, hogy a közfelfogással szemben nem azért történik egyre több terrorcselekmény, mert egyre több a menekült, hanem éppen ellenkezőleg: azért kell egyre több embernek elmenekülnie otthonából, mert hazájában egyre több és súlyosabb terrorcselekmény történt. Vagyis éppen a terror elől menekülnek el a menekülők. Mindenesetre a 2015–2016-os adatok optimistább képet adnak, ugyanis előbb a terrorcselekmények, majd a menekülők száma is egyre jobban csökken.

Globális migrációs trendek

Az utolsó közel fél évszázadban a népesség növekedéséből eredően, a gazdasági fejlettségbeli különbségek miatt, a közlekedés egyszerűbbé, gyorsabbá válása és a kommunikáció felgyorsulása folytán, valamint a társadalmak nyitottabbá válásának következtében a nemzetközi migráció dinamikus növekedést mutat. Míg 1970-ben 78,5 millióan vettek részt a nemzetközi migrációban, addig az ezredfordulón már 174,5 millióan, és 2015-ben már több mint 243,7 millióan voltak részesei ennek a társadalmi folyamatnak (lásd a 19. ábrát).



20. ábra

A nemzetközi migráció trendje

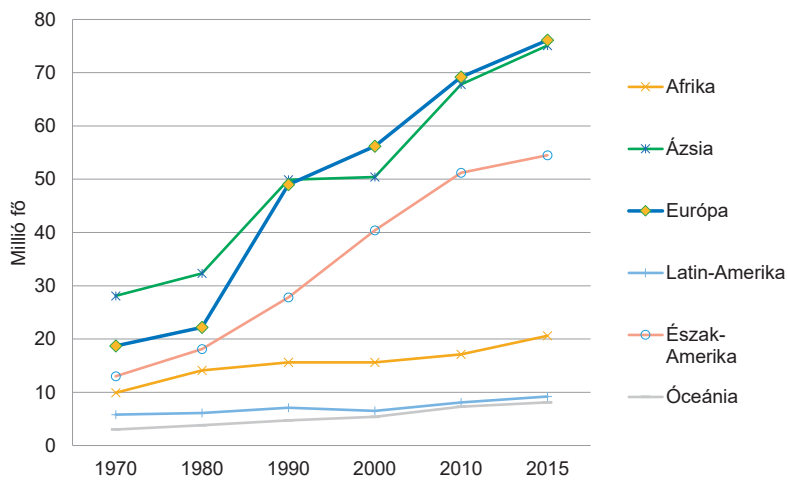
Forrás: a szerző által készített grafikon az alábbi adatok alapján: Trends in International Migrant Stock. The 2015 Revision (2015). *United Nations Population Division Department of Economic and Social Affairs.* Elérhető: www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/docs/MigrationStockDocumentation_2015.pdf (letöltés dátuma: 2018. 05. 03.)

[121] A terjedelmi korlátok miatt itt nincs mód a részletek kifejtésére, de lásd: RITECZ György (2015): Terrorizmus és/vagy bevándorlás, avagy mit mutatnak a számok. *Migráció és Társadalom,* 1. sz. 112–120.

A Földön zajló globális migrációnak csupán mintegy 30%-a irányul Nyugat-Európa és Észak-Amerika – azaz a fejlett társadalmi, gazdasági térségek – irányába. Az elmúlt két-három évtizedben a fejlődő országok között zajló migráció nagyságrendje is jelentősen és gyorsan növekedett, ehhez többek között a kétpólusú világ megszűnése, a megindult gyors fejlődés, az új piacok megteremtése és a közlekedés forradalma is hozzájárult.[122]

Magát a migrációt egyfajta kettőség jellemzi. „A bevándorló etnikai csoportok és az általuk hordozott minőségek számos más tényező függvényében válhatnak a befogadó társadalmakban, különösen a fejlett nyugati társadalmakban demográfiai, szociológiai, gazdasági, társadalompolitikai, külpolitikai, igazgatási és rendészeti (belbiztonsági) vagy éppen katonapolitikai, tehát összességében biztonsági tekintetben releváns problémává, feszültségek és konfliktusok forrásává, ezért a migrációt intenzív nemzetbiztonsági és rendészeti munka kíséri. Másrészről azonban a nemzetközi migráció a nemzeti és nemzetközi biztonságot erősítő tényező. Az intenzív vándorlás lassú kiegyenlítődést eredményez a globális társadalomban és a világgazdaságban, a világgazdasági centrumországok veszítenek fejlettségi előnyükből, az elmaradottabb területek fejlődése felgyorsul."[123]

A nemzetközi migráció trendje egyértelműen növekvő tendenciát mutat, de ez földrészenként eltérő intenzitású és nagyságrendű. Ki kell emelnünk, hogy itt a legális, vagyis a széles értelembe vett migrációról beszélünk, lásd a fogalmaknál.



21. ábra

A nemzetközi migráció trendje és regionális megoszlása

Forrás: a United Nation adatai alapján a szerző által készített grafikon. International Migrant Stock (2015). *United Nations. Department of Economic and Social Affairs.* Elérhető: www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml (letöltés dátuma: 2018. 05. 04.)

[122] Keserű Dávid – Glied Viktor (2014): Migrációs tendenciák. Kihívások és az erre adott szakpolitikai válaszok az Európai Unióban. In Tarrósy István – Glied Viktor – Vörös Zoltán szerk.: *Migrációs tendenciák napjainkban.* Pécs, IDResearch Kft. – Publikon Kiadó. 246.

[123] Póczik Szilveszter (2014): Nemzetközi migráció, biztonságpolitika, biztonság. In Tarrósy István – Glied Viktor – Vörös Zoltán szerk.: *Migrációs tendenciák napjainkban.* Pécs, IDResearch Kft. – Publikon Kiadó. 101.

Az Európába és Ázsiába irányuló migráció a legnagyobb. Még az utóbbi „enyhe" időszakban is évi 1-1,5 millió ember vándorol ide. Az Észak-Amerikába tartó migrációt egy lineáris emelkedés jellemzi. Itt a 45 évvel ezelőtti 13 milliós nagyságrend lényegében megnégyszereződött: 54,5 millióra nőtt (lásd a 17. ábrát). Ez idő alatt az ázsiai migráció a két és félszeresére, az európai szintén négyszeresére nőtt. Afrika, Latin-Amerika és Óceánia szinte teljesen másik dimenziót, egyfajta stabilitást mutat: az e földrészeket érintő mozgások és a nagyságrend is töredéke a fejlett régiókban jelentkező migrációnak.

Némileg árnyalja a képet, ha azt vizsgáljuk, hogy a lakosság létszámához viszonyítva hogyan alakul a nemzetközi migrációban érintettek száma. Egyértelmű, hogy Észak-Amerika és Európa ebben a vonatkozásban is dinamikus emelkedést mutat. Míg 1990-ben az európai népesség kevesebb, mint 6,8%-át jelentette a migráció, egyenletes növekedéssel 2015-re már a lakosság több mint tizede (10,3%) migráns volt. Az Észak-Amerikába irányuló migráció intenzitása az elmúlt évtizedekben sem lanyhult, így 50%-os növekedéssel a korábbi egytizedről 2015-re a lakosság 15,2%-a vált érintetté a migrációban. Részben megdöbbentő, hogy – a viszonylag kis népességszámból eredően – Óceániában (statisztikailag ide tartozik Ausztrália is) tartósan a népesség 17-20%-át jelenti a nemzetközi migrációban érintettek száma. Ázsia hatalmas népességéhez képest szinte eltörpül a migránsok nagyságrendje (1,5-1,7%), de még a vándorlás intenzitása sem képes lépést tartani a demográfiai növekedéssel (lásd a 5. táblázatot). A médiában és a közvélekedésben kialakult kép ellenére az Afrikából induló, illetve *Afrikát érintő nemzetközi migráció* a népességnek kevesebb, mint 2,6%-át érinti, sőt az *arány csökkenő trendje* is csak ezen a földrészen érzékelhető, amely részben a demográfiai növekedésből, részben egyéb sajátosságokból ered.[124]

5. táblázat

A globális migráció nagysága származási és célrégiónként 2013-ban

Célrégió	Származási régió						Összesen
	Afrika	Ázsia	Európa	Latin-Amerika	Észak-Amerika	Óceánia	
	millió fő						
Afrika	15,3	1,1	0,8	0	0,1	0	17,3
Ázsia	4,6	53,8	7,6	0,7	0,6	0,1	67,4
Európa	8,9	18,6	37,8	4,5	0,9	0,3	71
Latin-Amerika	0	0,3	1,2	5,4	1,3	0	8,2
Észak-Amerika	2	15,7	7,9	25,9	1,2	0,3	53
Óceánia	0,5	2,9	3,1	0,1	0,2	1,1	7,9
Összesen	31,3	92,4	58,4	36,6	4,3	1,8	224,8

Megjegyzés: az „összesen" nem egyezik meg a „tényleges összesen"-nel, mivel 6,4 millió nemzetközi migráns vonatkozásában nem állapítható meg egyértelműen a származási ország.

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A nemzetközi migráció vonatkozásában mindenképpen meg kell említeni az úgynevezett belső migrációt is, vagyis azt, amikor egy adott régión, kontinensen belül zajlik a folyamat

[124] Lásd: RITECZ–SALLAI (2016): *i. m.*

(lásd a 5. táblázatot). A legnagyobb nemzetközi migrációt (71 millió fő) jelentő *európai vándorlás több mint fele (37,8 millió fő) a földrészen belüli mozgásból ered,* vagyis a „Schengen-elv", a nyitott belső határok jól működnek. Vagy nemcsak ezen múlik? Ugyanis a másik legnagyobb migrációt „felmutató" kontinensen, Ázsiában a régión belüli mozgás is megközelíti a kétharmados (60%) arányt, és az elmúlt tizenöt évben ugyanúgy növekvő tendenciát mutat. A leginkább „belterjes" földrész Latin-Amerika, itt ugyanis a belső migráció aránya 70%-os, bár másfél évtizede még 76%-os volt, vagyis lassan bár, de „kifelé nyílik". Ugyanez figyelhető meg Afrikában is, ahol az elmúlt tizenöt évben 58%-ról 52%-ra csökkent a földrészen belüli migráció aránya, és egy érdekes jelenség is jelentkezik: az úgynevezett cirkulációs migráció.[125] Úgy tűnik, hogy egyelőre a nemzetközi migráció azt jelenti, hogy az adott kontinensen belül vándorol az emberek többsége, és *csak kisebb arányban indulnak távolabbi földrészekre.* Mindezektől eltér Észak-Amerika – talán a jövőt mutatva –, ahol a nemzetközi migrációban való aránya szinte közel azonos Latin-Amerikának (27%), Észak-Amerikának (31%) és Európának (23%), vagyis ez a legkozmopolitább földrész.[126]

Mindeközben nem feledkezhetünk meg arról, hogy *a nemzetközi migrációban részt vevőknek több mint negyede „kényszermigráns", vagyis menekülő.* A média és a köznyelv zömében őket tekinti migránsnak, így ezen adatokat érdemesebb kicsit részletesebben megvizsgálni. Naponta 42 500 embernek kell elhagynia az otthonát fegyveres konfliktusok vagy üldöztetés miatt, hogy biztonságos területet keressen saját országában vagy azon kívül. Ez a szám 2011 óta évente mintegy 10 ezer fővel növekszik. 2014-ben már percenként 30 ember kényszerült elhagyni az otthonát.[127]

Manapság arról is sokan megfeledkeznek, hogy 1992-ben az ENSZ 18 millió *menekültet* tartott nyilván. Ez a szám 2005-ig folyamatosan csökkent, egészen 8,4 milliós szintre, majd emelkedni kezdett, és 2015 végére már elérte a *16,1 milliós* nagyságrendet, amely *kevesebb, mint amennyi két évtizeddel korábban volt.* Ezt figyelembe véve álságosnak tűnnek a „megtelt Európa" jellegű megjegyzések, és azt is látni kell, hogy az elmúlt évtizedekben Európa minden egyes évben szinte „feltűnés nélkül", zökkenőmentesen befogadott 2-3 millió menekültet. Ezenkívül még évente közel félmillió irreguláris migráns is érkezett,[128] és az európai közösség országai ezt nemcsak elviselték, de ennek előnyeit is élvezték.[129]

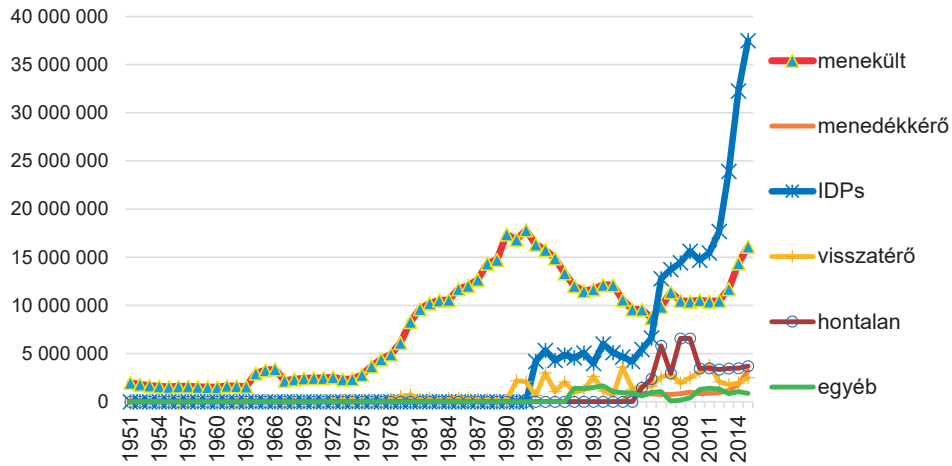
[125] A célország és a kibocsátó ország közötti viszonylag rendszeres az oda-vissza irányú mozgás.

[126] A származási földrészt alapul véve.

[127] *Global Trends. Forced Displacement 2015* (2016). Elérhető: www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html (A letöltés dátuma: 2018. 05. 04.)

[128] Ez talán egy kicsit árnyalja a képet ahhoz az adathoz, hogy 2015-ben 1,8 millió menekülő érkezett illegálisan az EU országaiba (a Frontex, az Európai Unió külső határainak ellenőrzésének gyakorlati együttműködéséért felelős ügynökség adatai szerint).

[129] Sajnos ennek kifejtésére terjedelmi okok miatt nem vállalkozhatunk.



22. ábra

Az UNHCR adatai a migrációban érintettek megoszlására 1951–2015 között

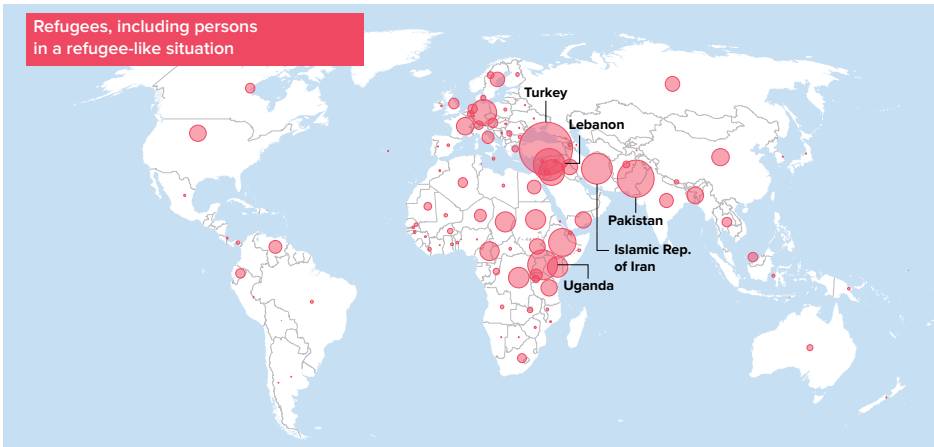
Forrás: a szerző által készített grafikon ezek alapján: Global Trends. Forced Displacement 2015 (2017). *i. m.*; Figures at a Glance. Statistical Yearbooks (s.a.). *UNHCR. Elérhető:* www.unhcr.org/statistics (letöltés dátuma: 2018. 05. 04.)

A közbeszédben a *menekültek (bevándorlók)* kifejezés megszokott az Európai Unióba érkező migránsokra, pedig nem mindegy, milyen fogalmakat használunk, mert más-más tevékenységek, okok állnak mögötte, de főként azért, mert teljesen eltérő jogkövetkezményeket hordoznak magukban. A 21. ábrán jól látható, hogy az elmúlt években nem a menekültek, de még csak nem is a menedékkérők száma nőtt meg drasztikusan, hanem az úgynevezett belső menekülőké (IDPs). A menekültek száma az elmúlt tíz évben 8,4 millióról megduplázódott, és 2015-ben már több mint 16 millió menekültet tartottak nyilván világviszonylatban. Viszont a drasztikus növekedést a *belső menekülők* számának exponenciális emelkedése okozta, mivel egy évtizede még „csak" négy millióan tartoztak ebbe a csoportba, de 2015-ben már *37,5 millióan* (ami több mint a regisztrált menekültek duplája) voltak kénytelenek hazájukon belül menekülni. Ezenkívül 2015-ben további 3,2 millióan kérvényezték a nemzetközi menekültstátuszt, 2,5 millió főt igyekeztek visszaintegrálni a menekülésük után, 3,7 millióan viszont hontalanul kénytelenek élni, és az úgynevezett egyéb kategóriába is 870 ezer ember tartozott. Mindezek együtt adják a 63,9 millió[130] menekülni kényszerülőt, akiket a bolygónkon menedékre szorulóként regisztrál az ENSZ erre szakosodott szervezete.

Az objektív vizsgálathoz az is hozzátartozik, hogy a legtöbb menekült ellátásáról nem Európában, de még csak nem is Észak-Amerikában kell gondoskodni, hanem például

[130] *Global Trends. Forced Displacement 2015* (2016). Elérhető: www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html (A letöltés dátuma: 2018. 05. 04.)

Törökországban, ahol 2,7 millió[131] menekült tartózkodik, Pakisztánban 1,6 millió, Libanonban 1,1 millió, Iránban 979 ezer, de még Etiópiában is 736 ezer, és végül Jordániában 664 ezer. A menekültek 86%-át a fejlődő országok fogadják be.[132]



23. ábra

A menekültek területi megoszlása a Földön

Forrás: Global Trends. Forced Displacement 2015 (2017). *UNHCR.* 10. Elérhető: www.unhcr.org/5943e8a34.pdf (letöltés dátuma: 2018. 05. 04.)

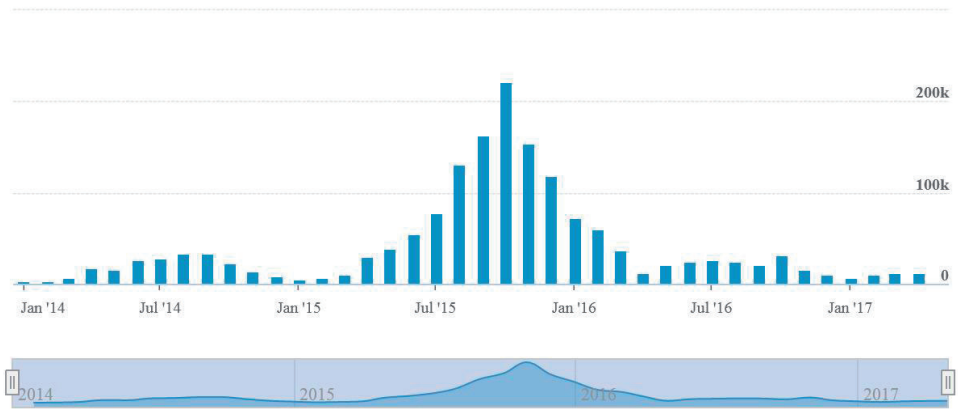
A 23. ábra jó alkalmat kínál arra is, hogy megnézzük, honnan, miért is menekülnek az emberek. Viszonylag jól elkülöníthetően két nagyobb földrajzi egység a meghatározó. Talán érdemes lenne elgondolkodni azon, hogy az ide érkező menekülők jelentős száma (38,6%)[133] egy szűk régióból (Irak, Afganisztán, Pakisztán, Irán, Szíria) kel útra. Vagyis azon országokból, amelyekben mi, a „fejlett Nyugat" vívtunk háborút – elvileg – humanitárius célból, majd „csapataink" nemrég kivonultak onnan, lényegében káoszt hagyva maguk után. Az *állam intézménye nem működik* sem Irakban, sem Afganisztánban, így aki teheti, eljön onnan. A másik terület a Szubszahara és Afrika „szarva", illetve azon régió – a kategorizálás szempontjából idetartozónak vehetjük Szíriát is –, amelynek országaiban már több éve polgárháború folyik, és a „civilizált" Nyugat valójában nem volt képes semmit sem tenni az ártatlan civil lakosság megvédése érdekében. Ezt az anarchikus helyzetet használják ki

[131] A *New Asylum Applications Lodged in Selected Countries in Europe, North America, Oceania and Asia 2016* adatai szerint.

[132] Global Trends. Forced Displacement 2015 (2017). *UNHCR.* 2–3. Elérhető: www.unhcr.org/5943e8a34.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 05. 04.).

[133] Lásd Asylum Trends 2014. Levels and Trends in Industrialized Countries (2015). *UNHCR.* (2014. évi adat.)

a szervezett bűnbandák, és lélekvesztőkön csempészik át a Földközi-tengeren a menekülők tömegeit a hőn áhított Európai Unióba.[134]



24. ábra

A mediterrán térségben a tengeren érkező menekülők száma havi bontásban 2014. január és 2017. április között

Megjegyzés: beleértve a közép- és kelet-mediterrán térséget egyaránt.

Forrás: Mediterranean Situation (s.a.). *Operational Portal. Refugee Situations.* Elérhető: http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean (letöltés dátuma: 2017. 04. 19.)

Ha megnézzük akár az UNHCR (lásd 24. ábra), akár a Frontex[135] adatait, jól érzékelhető, hogy a 2015-ös *tömeges migrációs hullámnak már rég vége van.* Sőt, az is egyértelműen látható, hogy nem 2016 március második felétől indult meg a csökkenés, vagyis az EU–török megállapodásnak,[136] illetve esetlegesen annak felmondásának nincs akkora hatása az irreguláris migrációs folyamatokra, mint azt sok politikai tényező hangoztatja. A hatásmechanizmusok ennél sokkal komplexebben működnek.[137]

A helyi önkormányzat a migráció kezelésben

Az önkormányzatok működését szabályozó, az önkormányzati feladatrendszert meghatározó önkormányzati törvény direkt módon nem határoz meg feladatot, sem eszközrendszert

[134] Sok esetben nem is csempészik be az EU területére őket, csak megelégszenek azzal, hogy nemzetközi vizekre viszik a migránsokkal megrakott hajókat, és ott magukra hagyják őket, remélve, hogy a schengeni határok őrzői előbb vagy utóbb kimentik a nyílt tengeren hánykódó menekülőket. Némely esetben értesítik is az uniós hatóságokat a menekülthajókról.

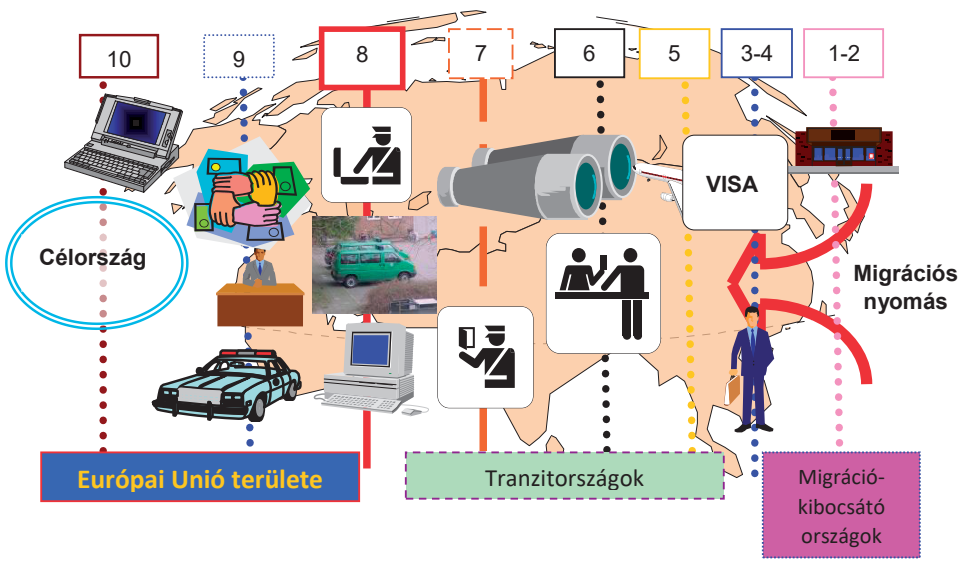
[135] Az Európai Unió külső határellenőrzésének gyakorlati együttműködéséért felelős ügynökség.

[136] A migrációs szükséghelyzet kezelésére (2016. 03. 18.).

[137] Ennek részletes kifejtésére terjedelmi korlátok miatt nem vállalkozhatunk. Részleteket lásd: RITECZ–SALLAI (2016): *i. m.*

a helyi önkormányzat felé a migráció kezelését érintően, de nem kerülhető meg az, hogy helyben keressünk és adjunk választ a felmerülő társadalompolitikai, gazdasági kérdésekre. Szinte megkerülhetetlen a „gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan" gondolkodásmód alkalmazása.

A migráció – ideértve a legális és az irreguláris migrációt is – kezelésére kialakított rendszer elve és gyakorlata nem más, mint a SAS, vagyis a Schengen Acquis Rendszer (korábbi, talán ismertebb nevén az IBM, Integrated Border Management). A SAS az egyes tagállamok és a közösség kompetens hatóságainak és más érintett szervezeteknek egy olyan egységes szemléleten alapuló tevékenységi rendszere, amely a meglévő emberi-erőforrások, eszközök és technológia, ismeretek és tudás felhasználásával, az uniós és a schengeni szabályok egységes és következetes alkalmazásával, a preventív intézkedések koordinált működtetésével, az irányítási és ellenőrzési feladatok összehangolt realizálásával *a személyek, az áruk és a szolgáltatások szabad mozgásának magas szintű biztosítása mellett a tagállamok és polgáraik, illetve a közösség területén tartózkodó valamennyi személy határbiztonsági szükségleteinek kielégítésére, valamint a hatékony migrációkezelésre irányul.*[138]



25. ábra

A SAS szűrői vizuálisan

Forrás: Ritecz György szerkesztése

A SAS lépcsői (szűrői) szövegesen:

1. politikai, gazdasági és tájékoztató eszközök a migráció kezelésében;
2. vízumrendszer;
3. delegált okmányszakértő;

[138] A megfogalmazás kifejtését és a téma bővebb leírását lásd: RITECZ–SALLAI (2016): *i. m.*

4. összekötő tisztviselők;
5. a szállítóvállalatok felelőssége;
6. a tranzitállamok határellenőrzési rendszere;
7. biztonságos harmadik országok;
8. a külső határok szigorú ellenőrzése;
9. kiegyenlítő intézkedések;
10. a belső határ térsége.

A felsorolt lépcsők (szűrők) egy komplex – horizontálisan és vertikálisan is összetett – elméleti rendszert alkotnak (lásd a 24. ábrát), amelyben az egyes elemek (alrendszerek) kölcsönösen hatnak egymásra, és együtt egy összetett szűrőrendszert képeznek. Így az egyes szűrőelemek hiánya vagy elégtelen működése a mögötte[139] lévőkre plusz terheket hárít, illetve jelentős mértékben csökkenti az egész rendszer hatékonyságát. Több elem egyidejű működési hiánya pedig a teljes rendszer eredménytelenségéhez is vezethet. Ha tehát azt szeretnénk, hogy a SAS kellő hatékonysággal funkcionáljon, akkor minden egyes alrendszerét megfelelően és közösségi szinten is összehangoltan kell működtetni.

A fent említett SAS többlépcsős rendszerén belül a 8–10 pontokban a regionális és a helyi önkormányzatok szerepe, illetve a velük való együttműködés is megkerülhetetlen. A SAS-t az alábbi szervezetek tevékenysége és együttműködése jellemezheti:

- Határőrség (amelyik országban van)
- Rendőrség
- Vám- és pénzügyőrség
- Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal
- Munkaügyi Főfelügyelőség
- Külügyminisztérium Konzuli Főosztály
- Nemzetbiztonsági Hivatal
- Katasztrófavédelmi szervek
- Önkormányzatok
- Növény- és Állategészségügyi Szolgálat
- Egészségügyi Szolgálat
- Környezetvédelmi szervek
- Műemlékvédelmi Hivatal
- Szállító- és szállítmányozó vállalatok
- Polgárőrség
- Segélyszervezetek
- Egyéb non-profit szervezetek

Kónya László Ferenc és Pusztai Adél *A helyi nemzetiségi önkormányzat működése, szervezése és a migráció kezelése* című, 2015-ben készült tankönyve részletesen ismerteti a legális és illegális migráció kérdéseit, annak szabályozó rendszerét és normatíváit, így ezek ismételt kifejtésétől eltekintünk. Viszont a mű megírása, megjelenése óta számos olyan jelentős momentum, illetve a normákat érintően is számottevő változás történt a migráció

[139] Mert mindenképpen szem előtt kell tartani, hogy a migráció mindig egyfajta folyamat, és ezért csak a folyamat jellemzőire tekintettel lehet azt hatékonyan kezelni.

kezelés kapcsán, amely az *önkormányzatokat* is érintette. Ezek közül (a terjedelmi korlátok miatt) csak a fontosabbakat tekintjük át.

2015 tavaszán fokozatosan növekedett Magyarországon az irreguláris migránsok száma.[140] Amikor már naponta ezernél is többen lépték át jogsértő módon az EU külső határát a magyar–szerb viszonylatban, akkor döntött a magyar kormány az úgynevezett Ideiglenes Biztonsági Határzár (IBH) létrehozásáról,[141] kezdetben a szerb–magyar határszakaszon.[142]

Egy hónappal később meg is született a 2015. évi CXXVII. törvény az ideiglenes biztonsági határzár létesítésével, valamint a migrációval összefüggő törvények módosításáról.[143] Ennek keretében nemcsak a „kerítésről" született norma, hanem a harmadik országok polgárainak beutazási és tartózkodási szabályai[144] is szigorításra kerültek, valamint a menedékjog[145] egyes részei is. Ezzel párhuzamosan a harmadik ország is definiálásra[146] került, amelynek szellemében az ezen országokból érkező – vagy azon áthaladó – menedéket kérők kérelme vizsgálat nélkül elutasíthatóvá vált. Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény módosítása viszont lehetővé tette, hogy a külső határ szerinti határvonaltól, illetve a határjeltől számított 10 méteres sáv e törvény szerint igénybe vehető az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmények építése, telepítése és üzemeltetése, valamint a honvédelmi, nemzetbiztonsági, katasztrófavédelmi, határőrizeti, menekültügyi és idegenrendészeti feladatok ellátása céljából. A törvénymódosítás értelmében ezt a használatot a tulajdonos vagy az ingatlan használója köteles tűrni, de természetesen kártérítésre jogosult. Ez több *önkormányzatot,* illetve önkormányzati tulajdonú szervezetet is érintett.

Időközben az irreguláris migrációs nyomás még tovább fokozódott. Elterjedt az IBH építésének híre, illetve egyéb tényezők is hatottak.[147] 2015. augusztus végén már naponta tízezres nagyságrendben érkeztek (és távoztak) az irreguláris migránsok hazánkba. Ennek folyományaként az Országgyűlés elfogadta a 2015. évi CXL. törvényt az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról. Ennek részeként megszületett a *tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet (migrációs válsághelyzet)* fogalma, amely alapján 2015. szeptember 15-ével *Bács-Kiskun és Csongrád megyére ki is hirdették a migrációs válsághelyzetet.*

A törvény lehetővé tette, hogy a kormány rendeletben meghatározhatja a területfelhasználás és -beépítés feltételeit[148] tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén. Ennél is konkrétabban érintették (és érinthetik) az egyes *önkormányzatokat* a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben alkalmazható ideiglenes igénybevételre vonatkozó előírások. Ugyanis a migrációs válsághelyzetben az állam vagy a *helyi önkormányzat* tulajdonosi joggyakorlásában vagy vagyonkezelésében, továbbá a többségi állami tulajdonban vagy

[140] Nincs lehetőség a migrációs adatok, trendek részletes ismertetésére. A globális, európai és hazai vonatkozású tények elemzéséhez lásd: RITECZ–SALLAI (2016): *i. m.*

[141] 1401/2015. (VI. 17.) Korm. határozat a rendkívüli bevándorlási nyomás kezelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről.

[142] 2015. október közepétől horvát viszonylatban is.

[143] A törvény 2015. augusztus 1-jén lépett hatályba.

[144] A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény.

[145] 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról.

[146] 191/2015. (VII. 21.) Korm. rendelet a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról.

[147] Erről a részletesebb információkat lásd: RITECZ–SALLAI (2016): *i. m.*

[148] Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosítása.

önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok tulajdonában álló ingó és ingatlan vagyontárgyak ideiglenesen, de legfeljebb hat hónapra igénybe vehetők a válsághelyzet kezelésében részt vevő szerv által a feladatai ellátásához szükséges mértékben és kártalanítás ellenében, amennyiben az igénybe vevő szerv a válsághelyzet kezeléséhez szükséges intézkedést saját erőforrásai terhére csak aránytalanul nagy ráfordítással vagy késedelmesen tudná végrehajtani. Az igénybevételt az adott ingatlant és ingó vagyontárgyat bármilyen jogcímen használó harmadik személyek tűrni kötelesek. Természetszerűleg a vagyonkezelő az igénybe vevő szervvel együttműködésre köteles. Nem árt tudni, hogy a kártalanítás összegének megállapításánál figyelembe kell venni[149] (többek között) a gazdasági forgalomban lévő, hasonló szolgáltatásért szokásos díjat is.

Tekintettel arra, hogy az IBH működtetéséhez a rendőrség nem rendelkezett gyorsan mobilizálható, elégséges létszámmal, megteremtették a jogszabályi hátterét annak is, hogy a Magyar Honvédség is közreműködhessen[150] a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén az elismerés iránti kérelmek regisztrálásában és az ehhez kapcsolódó feladatok ellátásában.

De még ez sem tűnt elégségesnek, ezért a Belügyminiszter felhatalmazást kapott[151] arra, hogy az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszterrel egyetértésben, rendeletben, tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben a többségi állami tulajdonban vagy *önkormányzati* tulajdonban álló gazdasági társaságok számára a tevékenységi körükbe tartozó szolgáltatások nyújtására szerződéskötési kötelezettséget írjon elő.

Ugyancsak a szeptember közepétől hatályos törvény keretében határozták meg azt, hogy tranzitzóna[152] alakítható ki

- olyan személyek ott tartózkodására, akik azt kérik, hogy ismerjék el őket menekültként vagy oltalmazottként;
- a menekültügyi, idegenrendészeti eljárások lefolytatására;
- az ezekhez szükséges létesítmények elhelyezésére.

Ennek kialakítására viszont nem volt elégséges a bő egy hónappal korábban megjelölt 10 méteres határvonaltól számított sáv, így azt 60 méterre[153] bővítették.

Az illegális migráció visszatartása, illetve az elkövetők cselekményeinek szankcionálhatósága érdekében új bűncselekmények kerültek meghatározásra:

- a határzár tiltott átlépése (Btk. 352/A. §);
- a határzár megrongálása (Btk. 352/B. §);
- a határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása (Btk. 352/C. §);
- az embercsempészet szigorodó szankcionálása.

A szerb viszonylatú IBH-nak, a jogszabályi változásoknak, az ezzel is összefüggő határőrizetet végrehajtó erők létszámnövekedésének, tevékenységének köszönhetően az irreguláris migránsok átterelődtek a horvát viszonylatba, így már naponta tízezres nagyságrendben

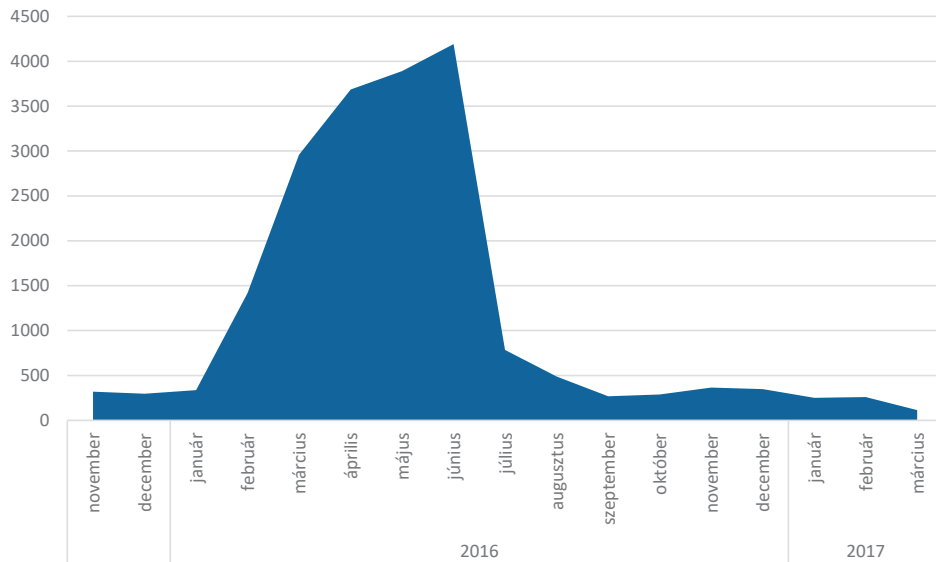
[149] 2015. évi CXL. törvény egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról, 16. §.
[150] 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról, új 80/G. §.
[151] 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról, módosított 93. §.
[152] 2015. évi CXL. törvény, 20. §.
[153] 2015. évi CXL. törvény, 22. §.

léptek az ország területére, de néhány napon belül el is hagyták azt nyugati irányban. Október közepére viszont már elkészült a horvát–magyar részen is az IBH. Ennek hatására, illetve számos más nemzetközi tényező számunkra kedvező irányú változására a hazánkba érkező irreguláris migránsok száma minimálisra (napi néhány főre) esett vissza.

Az adatok szerint az IBH és a jogszabályváltoztatások együttese sem volt elégséges arra, hogy távol tartsa Magyarországtól az illegális migrációs folyamatot, csak csökkentette azt, mivel 2016 elejétől ismét egyre többen kísérelték meg illegálisan átlépni a szerb–magyar határszakaszt (lásd a 25. ábrát). Ebből adódóan újabb jogalkotási lépések történtek. A kormány 2016. március 9-étől az ország egész területére kiterjesztette a migrációs válsághelyzetet.[154] A jogalkotási intézkedések része volt az is, hogy a menekültügyi hatóság[155] különösen civil szervezettel, *helyi önkormányzattal,* egyházi jogi személlyel, alapítvánnyal, ezek intézményével, gazdálkodó szervezettel, valamint egyéb jogi személlyel szerződést köthet a menekültet, az oltalmazottat, a befogadottat és a menedékest megillető, a befogadás anyagi feltételeinek körébe tartozó ellátások biztosítására és a menedékes szociális és mentálhigiénés gondozására. További ilyen intézkedés volt az, hogy a menekültek vagy oltalmazottak vonatkozásában az egészségügyi alapellátás körébe tartozó egyéb egészségügyi ellátásokat az elismerését kérő a szálláshelye szerinti *települési önkormányzat* által biztosított ellátás keretében veheti igénybe. Ez azt is jelentette, hogy az önkormányzatoknak arra kellett számítani, hogy a hatáskörükben lévő intézményeknek a meglévőkön kívüli további feladatokat kell ellátniuk. Viszont az elismerést kérők számára az ellátás és a támogatások költségei továbbra is a menekültügyi hatóságot terhelik. Mindezekhez hozzá kell azért tenni, hogy 2016-ban az összesen 29 432 menedékjogi kérelmező közül mindössze (az egész évben, országosan) 154 kapott menekültstátuszt, 271 oltalmazotti és 7 pedig befogadotti státuszt. Vagyis a védelmet kapottak köre viszonylag szűk, így az ő ellátásuk sem a hivatalnak, sem az önkormányzatoknak nem okozhatna különösebb nehézséget.

[154] 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról.

[155] 113/2016. (V. 30.) Korm. rendelet az egyes migrációs tárgyú és velük összefüggésben egyes további kormányrendeletek módosításáról, 61. §.



26. ábra

A Magyarországon felfedett, tiltott határátlépők alakulása 2015 novembere és 2017 márciusa között havi bontásban

Forrás: az ORFK havi határhelyzetképei alapján a szerző saját szerkesztése

E jogszabályok csak a növekedés ütemét tudták csökkenteni, így további lépésekre volt szükség. Így született meg a „nyolc kilométeres szabály".[156] Eszerint a külső határ szerinti határvonaltól, illetve a határjeltől számított nyolc kilométeres sávon belül az illetékes feltartóztathatja a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldit, és az IBH legközelebbi kapuján átkísérheti (érvényes: 2016. július 5-étől). Egyből drasztikusan le is csökkent az illegálisan átlépni szándékozók száma (lásd a 25. ábrát) olyan alacsony szintre (vagy szinte alacsonyabbra), mint amilyen 2010 előtt volt.

Azóta nem is történt jelentős változás az illegális migrációs mozgásban hazánkat érintően. Ennek ellenére 2017 márciusában ismét félévre meghosszabbították[157] a migrációs válsághelyzetet az egész ország területére. Az irreguláris migránsok Magyarország területén való mozgásának további korlátozására, illetve a menekültügyi eljárások hatékonyabb lefolytatása érdekében[158] a rendőr az ország egész területén megállíthatja és átvezetheti az IBH

[156] 2016. évi XCIV. törvény a határon lefolytatott menekültügyi eljárás széles körben való alkalmazhatóságának megvalósításához szükséges törvények módosításáról.

[157] 36/2017. (III. 6.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet módosításáról.

[158] 2017. évi XX. törvény a határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról.

kapuján a jogellenesen itt tartózkodó, menedékjogi kérelem előterjesztésére szándéknyilatkozatot tévő külföldit. A külföldi a menedékjog iránti kérelmét kizárólag a tranzitzónában nyújthatja be, és azt az elbírálásig nem is hagyhatja el hazánk irányába.

2017. április 7-étől viszont az új határellenőrzési kódex módosítása[159] értelmében a határátkelőhelyeken nemcsak a harmadik államok polgárai, hanem a szabad mozgás jogával rendelkező valamennyi személy, így az uniós polgárok is úgynevezett szisztematikus ellenőrzés alá esnek, vagyis adataikat ellenőrzik az adatbázisokban. Erre azért van szükség, hogy az egyre inkább visszaszorított Iszlám Állam keretében korábban harcolók, akik esetleg visszakívánnak térni[160] az unió területére, illetve át kívánják lépni a külső határokat (akár befelé, akár kifelé), kiszűrhetők legyenek.[161]

Ez viszont azt eredményezte, hogy a határátkelőhelyeken hosszabb várakozások alakultak ki. Ez a köztisztasági, közegészségügyi feladatatok terén fokozottan érintheti *a helyi önkormányzatokat,* hiszen – ahogy az már szinte megszokott – nemcsak a migrációs válsághelyzet idején, hanem az úgymond „normális" időszakokban is fennakadások tapasztalhatók. (Például a nevesebb ünnepek idején a Balkánra vagy a Törökországba utazó volt „vendégmunkások", illetve azok leszármazottaik átutazása idején.) Az ilyen jellegű és a migráció kezelésen kívüli feladatokat is részletesen, pontos jogszabályi hivatkozásokkal rögzíti a mindenkori hatályos *önkormányzati hatásköri jegyzék.*

Amit viszont mindenkor és mindenkinek szem előtt kellene tartania ahhoz, hogy a közös európai migrációs politika valósággá válhasson, az az, hogy minden szereplőnek együtt kell működnie: a tagállamoknak, az uniós intézményeknek, a nemzetközi szervezeteknek, a polgári társadalomnak, *a helyi hatóságoknak* és a harmadik országoknak is.[162]

Befejezés

A tanulmányunkban áttekintettük a migráció témakörével kapcsolatos legfontosabb történeti, elméleti és gyakorlati témaköröket. Ezek nyomán megállapítható, hogy mára egyértelművé vált az, hogy az elmúlt időszakban bekövetkezett tömeges migrációs eseményeket nem lehet bejezettnek vagy egyedi jelenségnek tekinteni és a globalizációtól elvontan vizsgálni. Ezért vázoltuk a magyar és egyetemes történelemből azokat a jelentősebb migrációs eseményeket, amelyek bemutatása révén a mai kialakult helyzet jobban megérthető.

A migráció egyértelműen globális jelenség, és ezért az emberiség globális kihívása. Ugyanakkor kontinentális és lokális szinteken is foglalkozni kell ezzel, mert biztonsági

[159] 2015/0307 (COD) Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az (EU) 2016/399 rendeletnek a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról (végleges hivatalos számozása még nincs).

[160] Több ezer uniós polgár vett részt az Iszlám Állam oldalán a harcokban. Ezzel együtt sem a legális, sem az irreguláris migránsokat nem lehet terroristának nevezni vagy minősíteni.

[161] „A külső határokon végzett szisztematikus ellenőrzések lehetőséget nyújtanak majd arra, hogy kiküszöböljük a belső biztonságot érintő potenciális kockázatokat, köztük a visszatérő külföldi terrorista harcosok jelentette veszélyt is." *Schengeni határellenőrzési kódex. Új tanácsi rendelet a külső határokon végzett ellenőrzések megerősítéséről* (2017). Elérhető: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/03/07/regulation-reinforce-checks-external-borders/ (A letöltés dátuma: 2018. 05. 04.).

[162] *Európai Migrációs Stratégia, COM(2015) 240 final* (2015). Brüsszel. Elérhető: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/HU/1-2015-240-HU-F1-1.PDF (A letöltés dátuma: 2018. 05. 17.) alapján.

kockázatokat és jó lehetőségeket is hordoz. A globális kihívásra éppen ezért csak akkor lehet jó választ adni, ha lokális szinten – a globális és regionális folyamatokat komplexen átlátva –, a helyes elemzési folyamatok eredményeként jó megoldások születnek. Azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy egyes országokat sajátos földrajzi helyzetükből és gazdasági fejlettségükből adódóan eltérően érintheti a vándorlás, a migráció. Sőt, az egyes országok különböző régióit is másképpen veszélyeztetheti vagy teheti érdekeltté a legális, illegális migráció. Vannak olyan határ menti viszonylatok, amelyek révén az embercsempészésből, az infrastruktúrák és szálláshelyek igénybevételéből komoly jövedelmekre lehet szert tenni, ezért bizonyos ember csoportok ellenérdekeltté válhatnak a hatóságok, rendvédelmi szervek intézkedéseivel szemben. Így a helyi szinteken más-más módon kell kezelni a legális és/vagy illegális migrációt. Mindezekre az elkövetkezendő időszakban folyamatosan keresni kell a válaszokat, és fel kell készülni az ország valamennyi kistérségében a migrációs jelenségek kezelésére.

Ellenőrző kérdések

1. Definiálja a migráció fogalmát!
2. Melyek a migráció típusai?
3. Milyen jellemzői vannak a legális és az illegális migrációnak?
4. Mik a migráció kiváltó okai?
5. Vázolja a migráció és a demográfia viszonyrendszerét!
6. Mi a migráció hatása a gazdaságra?
7. Milyen hatása van a migrációnak a vándorokra?
8. Mi az „őslakosok” és a migráció viszonya?
9. Mi a migráció és a bűnözés viszonya?
10. Milyen globális migrációs trendeket ismer?
11. Miként vehet részt a helyi önkormányzat a migráció kezelésében?
12. Mi az a migrációs válsághelyzet?
13. Melyek a SAS elemei?
14. Mi az önkormányzat helye a SAS-ban?
15. Milyen magyar intézkedéseket tettek a tömeges migráció kapcsán?

Felhasznált irodalom

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal statisztikái (2018). Elérhető: www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu (letöltés dátuma: 2018. 05. 04.).

A Magyarországra tett külföldi utazások száma és a hozzá kapcsolódó kiadások (2009–). Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_ogt002e.html (letöltés dátuma: 2018. 05. 04.).

A turizmusirányítás átszervezése (2000). *HVG,* október 21. 147.

Andorka Rudolf – Kapitány Balázs – Lengyel György – Spéder Zsolt – Szántó Zoltán – Tóth K. István György (2006): *Bevezetés a szociológiába.* Budapest, Osiris Kiadó.

Anzahl der Auswanderer aus Deutschland von 1991 bis 2016 (2018). Elérhető: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/157440/umfrage/auswanderung-aus-deutschland (A letöltés dátuma: 2016. 08. 16.)

Asylum Trends 2014. Levels and Trends in Industrialized Countries (2015). Elérhető: www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/551128679/asylum-levels-trends-industrialized-countries-2014.html (A letöltés dátuma: 2016. 08. 16.)

Az IMF a migránsok gyors integrációját szorgalmazza (2016). *Magyar Szó Online*, 2016. 01. 26. Elérhető: www.magyarszo.rs/hu/2951/kulfold_nagyvilag/139612/Az-IMF-a-migr%C3%A1nsok-gyors-integr%C3%A1ci%C3%B3j%C3%A1t-szorgalmazza.htm (A letöltés dátuma: 2017. 03. 19.).

Csepeli György (1999): A kihűlt olvasztótégely. *Belügyi Szemle,* 47. évf. 1. sz. 21–26.

Csepeli György (1999): Xenofóbia és politika. *HVG,* 21. évf. 12. sz. 54.

Csíkszentmihályi Mihály (2007): *A fejlődés útjai. A harmadik évezred pszichológiája.* Budapest, Nyitott Könyvműhely.

Csuka Gyöngyi – Török Ádám szerk. (2015): *Az Európába irányuló és 2015-től felgyorsult migráció tényezői, irányai és kilátásai.* Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.

Daniss Győző (1997): Ma, egy pillanatra: 5 878 166 927. Az emberiség lélekszáma várhatóan még ebben az évezredben eléri a hatmilliárdot. *Népszabadság,* július 12. 18–19.

Das Gupta, Monica – Engelman, Robert – Levy, Jessica – Luchsinger, Gretchen – Merrick, Tom – Rosen, James E. (2014): *State of World Population 2014. The Power of 1.8 Billion.* New York, UNFPA. Elérhető: www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/EN-SWOP14-Report_FINAL-web.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 04.)

De Saint-Exupéry, Antoine (1973): *A kis herceg című művéből.* Rónay György ford. Elérhető: http://mek.oszk.hu/00300/00384/00384.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 03.).

Dől a külhonból hazautalt pénz (2016). *Új Szó Archívum Online*, 2016. 04. 12. Elérhető: http://ujszo.com/online/kozelet/2016/04/12/dol-a-kulhonbol-hazautalt-penz (A letöltés dátuma: 2017. 04. 14.).

Dunai Péter: Németek, vendégmunkások, „idegenek". *HVG,* 27. évf. 13. sz. 35–36.

Ebbe beleroppanhat Mexikó (2017). Elérhető: http://hirtv.hu/hirtvkulfold/az-amerikabol-hazautalt-penz-nelkul-mexiko-megroppanhat-1379236 (A letöltés dátuma: 2017. 04. 14.)

Engel Pál (1999): Telepítések Magyarországon Zsigmond korában. *História,* 21. évf. 8. sz. 14–16.

Európai Migrációs Stratégia, COM(2015) 240 final (2015). Brüsszel. Elérhető: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/HU/1-2015-240-HU-F1-1.PDF (A letöltés dátuma: 2018. 05. 17.)

Committee General Programme Solidarity and Management of Migration Flows. Meeting 20 September 2007. Elérhető: http://ete.ypes.gr/wp-content/uploads/2014/06/SOLID_2007_27.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 15.)

FÁBIÁN Péter – ROSTOVÁNYI Zsolt (2000): Kulturális robbanás a világban. *Népszabadság,* 58. évf. 129. sz. 23., 27.

Figures at a Glance. Statistical Yearbooks (2017). Elérhető: www.unhcr.org/statistics (A letöltés dátuma: 2018. 05. 04.)

FINSZTER Géza (1999): Ismét a nemzetbiztonságról. *Belügyi Szemle,* 47. évf. 4–5. sz. 5–19.

FINSZTER Géza (2001): Rendészet vagy rendvédelem? *Belügyi Szemle,* 49. évf. 2. sz. 86-96.

FÖLDVÁRI Zsuzsa: Svájc és a menekültek – szigorítás humánusan. *HVG,* 21. évf. 26. sz. 24–25.

FUTÓ Péter (2009): *Irreguláris migráció Magyarországon. A megszámlálhatatlan számszerűsítése. Az irreguláris migráció európai adatai és trendjei.* (2009). Clandestino Kutatási Projekt. Összefoglaló. Készítette: FUTÓ Péter. Elérhető: http://irregular-migration.net/typo3_upload/groups/31/4.Background_Information/4.3.Policy_Briefs_NATIONAL/Hungary_PolicyBrief_Clandestino_Nov09_2_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2016. 07. 03.)

GLATZ Ferenc (1996): Elvándorlás, kitelepítés. *História,* 3. sz. 6–10.

Global Trends. Forced Displacement 2015 (2016). Elérhető: www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html (A letöltés dátuma: 2018. 05. 04.)

GÖNCZÖL Katalin (1999): A közbiztonsághoz való jog az emberi jogok körében. In SÁNTHA Ferenc szerk.: *Bűnözés és bűnmegelőzés a válságrégiókban. A III. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés anyaga.* Miskolc, 1998. szeptember 25–26. Budapest, Magyar Kriminológiai Társaság. 10–22.

HABLICSEK László – TÓTH Pál Péter (2000): A nemzetközi vándorlás szerepe a magyarországi népesség számának megőrzésében 1999–2050 között. *Demográfia,* 43. évf. 1. sz. 11–47.

HALÁSZ Iván (2011): *A nemzetközi migráció és a közigazgatás.* Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem.

HAUTZINGER Zoltán – HEGEDÜS Judit – KLENNER Zoltán (2014): *A migráció elmélete.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

HAUTZINGER Zoltán (2016): *Idegen a büntetőjogban.* Pécs, AndAnn Kft.

HORVÁTH Levente (2010): Felkészülés a klímaváltozásra – alkalmazkodás. *Nemzet és Biztonság,* 3. évf. 1. sz. 67-83.

HUNTINGTON, Samuel P. (1998): *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása.* Budapest, Európa Könyvkiadó.

ILLÉNYI Balázs (2000): Betelepítési történet. *HVG,* 22. évf. 40. sz. 73–77.

Ilyen még nem volt az emberiség történetében (2016). *HVG.* Elérhető: http://hvg.hu/gazdasag/20160331_demografia_idosek_fiatalok (letöltés dátuma: 2018. 05. 03.).

International Crime Statistics, 1987–2005. Interpol.

International Migrant Stock (2015). Elérhető: www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml (A letöltés dátuma: 2018. 05. 04.)

JÓZAN Péter – TÓTH Pál Péter – SZARKA László (2000): Évszázadunk magyarsága. Kevesebben születnek, kevesebben halnak meg, a ki- és bevándorlási adatok bizonytalanok. DANISS Győző lejegy. *Népszabadság,* 58. évf. 264. sz. 22–23.

Karoliny Eszter – Mohay Ágoston: *Az illegális migráció szabályozása.* Elérhető: www.ittvagyunk.eu/htmls/cikkek.html?articleID=33 (letöltés dátuma: 2016. 07. 03.).

Keserű Dávid – Glied Viktor (2014): Migrációs tendenciák. Kihívások és az erre adott szakpolitikai válaszok az Európai Unióban. In Tarrósy István – Glied Viktor – Vörös Zoltán szerk.: *Migrációs tendenciák napjainkban.* Pécs, IDResearch Kft. – Publikon Kiadó. 245–274.

Kónya László Ferenc – Pusztai Adél (2015): *A helyi nemzetiségi önkormányzat működése, szervezése és a migráció kezelése.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Korinek László (1999): A bűnmegelőzés lehetőségei átalakuló társadalmunkban. In Sántha Ferenc szerk.: *Bűnözés és bűnmegelőzés a válságrégiókban. A III. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés anyaga.* Miskolc, 1998. szeptember 25–26. Budapest, Magyar Kriminológiai Társaság. 254–283.

Kováts András (2014): Migrációs helyzetkép Magyarországon. In Tarrósy István – Glied Viktor – Vörös Zoltán szerk.: *Migrációs tendenciák napjainkban.* Pécs, IDResearch Kft. – Publikon Kiadó. 329–348.

Kupa László szerk. (2010): *Vándorló kisebbségek. Etnikai migrációs folyamatok Közép-Európában történeti és jelenkori metszetekben.* Pécs, Pécsi Tudományegyetem.

Magyarországon 1989–2012. évi kiadványok. Ügyészségi Számítástechnika-alkalmazási és Információs Központ – ENYÜBS.

Maslow, Abraham (1943): A Theory of Human Motivation. *Psychological Review,* Vol. 50. No. 4. 370-396.

Mediterranean Situation (s.a.). Elérhető: http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean (letöltés dátuma: 2017. 04. 19.).

Népesség, népmozgalom (1941–). Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wnt001b.html (letöltés dátuma: 2018. 05. 04.).

Népszámlálás 2011, országos adatok. Elérhető: www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_teruleti_00 (letöltés dátuma: 2018. 05. 04.).

New Asylum Applications Lodged in Selected Countries in Europe, North America, Oceania and Asia 2016 (2017). Elérhető: www.coordinationtoolkit.org/wp-content/uploads/eur_syrian_asylum_seeker_unhcr.pdf

Ódor Bálint – Szesztay Ádám (2001): A demográfiai és migrációs folyamatok hatása Magyarország fejlődési pályájára. *Európai tükör,* 6. évf. 5. sz. 35–64.

Póczik Szilveszter (1999): Az etnikai tényező és a halmozottan hátrányos helyzetű roma kisebbség kriminológiai nézőpontból. In Sántha Ferenc szerk.: *Bűnözés és bűnmegelőzés a válságrégiókban. A III. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés anyaga.* Miskolc, 1998. szeptember 25–26. Budapest, Magyar Kriminológiai Társaság. 162–203.

Póczik Szilveszter (1999): Külföldi bűnelkövetők Magyarországon a kriminálstatisztika tükrében. *Belügyi Szemle,* 47. évf. 9. sz. 28–44.

Póczik Szilveszter (2014): Nemzetközi migráció, biztonságpolitika, biztonság. In Tarrósy István – Glied Viktor – Vörös Zoltán szerk.: *Migrációs tendenciák napjainkban.* Pécs, IDResearch Kft. – Publikon Kiadó. 101–133.

Rédei Mária szerk. (2006): *Magyarországot érintő nemzetközi migráció.* Budapest, MK KBH.

Ritecz György – Sallai János (2016): *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0.* Budaörs, Hanns Seidel Alapítvány.

Ritecz György (2003): Az illegális migráció és az EU-csatlakozás hatása a magyar határőrizetre. *Határőrségi Tanulmányok,* 1. különszám. 20–25.

RITECZ György (2006): Migráció hatásmechanizmusai. In RÉDEI Mária szerk.: *Magyarországot érintő nemzetközi migráció.* Budapest, MK KBH. 71–88.

RITECZ György (2015): Terrorizmus és/vagy bevándorlás, avagy mit mutatnak a számok. *Migráció és Társadalom,* 1. sz. 112–120.

RITECZ György (2016): A tömeges migráció és/vagy népvándorlás ürügyén. A kialakult tömeges migráció katalizátorai. In DEÁK József – GAÁL Gyula – SALLAI János szerk. (2016): *A toll sokszor erősebb, mint a kard.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Schengeni határellenőrzési kódex. Új tanácsi rendelet a külső határokon végzett ellenőrzések megerősítéséről (2017). Elérhető: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/03/07/regulation-reinforce-checks-external-borders/ (A letöltés dátuma: 2018. 05. 04.).

SCHWARCZ, Karl (2001): *2000. évi jelentés a németországi demográfiai helyzetről.* Elérhető: http://demografia.hu/kiadvanyokonline/index.php/demografia/article/viewFile/678/350 (letöltés dátuma: 2018. 05. 04.).

SÍK Endre (2016): *Csúcsot döntött az idegenellenesség, és elfogyott az idegenbarátság.* Elérhető: www.tarki.hu/hu/news/2016/kitekint/20160404_idegen.html (A letöltés dátuma: 2018. 05. 04.)

SIK Endre – TÓTH Judit szerk. (1997): *Migráció és politika.* Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézet.

SIK Endre szerk. (2001): *A migráció szociológiája.* Budapest, Szociális és Családügyi Minisztérium.

SUTERMEISTER, Robert A. (1966): *Ember és termelékenység.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

SZABÓ A. Ferenc (1990): *Társadalom, népesedés és politika.* Budapest, Magvető Kiadó.

SZABÓ A. Ferenc (2000): *Migráció, biztonság, EU-bővítés.* Budapest, Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet.

SZABÓ A. Ferenc (2006): *A nemzetközi migráció és korunk biztonsági kihívásai.* Budapest, Zrínyi Kiadó.

SZABÓ Sára (2012): *Csökkenő természeti erőforrások. Nemzetközi konfliktusok.* Budapest, KJF, szakdolgozat.

Szegénység világszerte (2008). *HVG,* március 29. 107.

Tájékoztató a bűnözésről 1986–2015. évi kiadványai. BM Adatfeldolgozó Hivatal – Ügyészségi Számítástechnika-alkalmazási és Információs Központ.

TÁLAS Andrea: Rohamosan öregedő Nyugat-Európa – őszbe borul. *HVG,* 22. évf. 51–52. sz. 32–34.

TARRÓSY István – GLIED Viktor – VÖRÖS Zoltán szerk. (2014): *Migrációs tendenciák napjainkban.* Pécs, IDResearch Kft. – Publikon Kiadó.

TAUBER István (1999): *Modern piaci társadalom, társadalmi struktúra, leszakadó társadalmi rétegek, bűnözés.* Budapest, Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok. 111–124.

The Criminalization of Immigration in the United States (2015). *American Immigration Council,* Special Report, 07. 10.

TÓTH Pál Péter (1997): *Haza csak egy van? Menekülők, bevándorlók, új állampolgárok Magyarországon (1988–1994).* Budapest, Püski.

TÓTH Pál Péter (1999): Nemzetközi vándormozgalom. *Belügyi Szemle,* 47. évf. 1. sz. 27–34.

Történelmi rekordot döntött a hazautalt pénz mennyisége (2016). *Magyar Nemzet Online.* 2016. 10. 06. Elérhető: https://mno.hu/gazdasag/tortenelmi-rekordot-dontott-a-hazautalt-penz-mennyisege-1364459 (A letöltés dátuma: 2017. 04. 14.).

Trends in International Migrant Stock. The 2015 Revision (2015). Elérhető: www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/docs/MigrationStockDocumentation_2015.pdf (letöltés dátuma: 2018. 05. 03.).

VIGH József (1999): A bűnmegelőzés elméleti és gyakorlati kérdései. *Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok.* Budapest, Országos Kriminológiai és Kriminalisztikai Intézet, 60–83.

WIHTOL DE WENDEN, Catherine (1995): Les politiques d'immigration européenne. *Cahiers de la Sécurité Intérieure,* Vol. 19. No. 1. 13–33.

WIRTH Endre (2002): Új felmelegedéselmélet. *InforMed*, 2002. 07. 10. Elérhető: http://old.informed.hu/eletmod/kornyezet/?article_hid=16967 (A letöltés dátuma: 2018. 05. 04.).

Jogi hivatkozások jegyzéke

1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről

2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

2015. évi CXL. törvény egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról

113/2016. (V. 30.) Korm. rendelet az egyes migrációs tárgyú és velük összefüggésben egyes további kormányrendeletek módosításáról

1401/2015. (VI. 17.) Korm. határozat a rendkívüli bevándorlási nyomás kezelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről

191/2015. (VII. 21.) Korm. rendelet a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról

2015/0307 (COD) Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az (EU) 2016/399 rendeletnek a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról

2016. évi XCIV. törvény a határon lefolytatott menekültügyi eljárás széles körben való alkalmazhatóságának megvalósításához szükséges törvények módosításáról

2017. évi XX. törvény a határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról

36/2017. (III. 6.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet módosításáról

41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.

Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 6116 • E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Felelős szerkesztő: Dalloul Zaynab • Olvasószerkesztő: Sós Dóra Gabriella • Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

ISBN 978-615-5889-19-6 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5889-20-2 (elektronikus)

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó
közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

dialóg Campus

SZÉCHENYI 2020

MAGYARORSZÁG KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap

BEFEKTETÉS A JÖVŐBE