

MISKOLCI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI
DOKTORI ISKOLA

KÁLLAI ERNŐ

HELYI CIGÁNY KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATOK
ELMÉLETI MODELLJE
ÉS MŰKÖDÉSI GYAKORLATA
MAGYARORSZÁGON

PhD értekezés

Deák Ferenc Állam- És Jogtudományi Doktori Iskola

Doktori Iskola vezetője: Prof. Dr. Bragyova András DSc. egyetemi tanár

Doktori program címe: A magyar állam- és jogrendszer; jogtudomány
továbbfejlesztése; különös tekintettel az európai
fejlődési tendenciákra

Alprogram címe: Hagyomány és megújulás a jog elméleti megalapozásában

Tudományos vezető: Dr. habil. Szabó Miklós egyetemi tanár

Miskolc, 2008

Ajánlás

Kállai Ernő:

Helyi cigány kisebbségi önkormányzatok elméleti modellje és működési gyakorlata Magyarországon
című PhD disszertációjához

A témaválasztását aktualitása - sajnos, már jó ideje - elvitathatatlan. Általában a nemzetiségi-kisebbségi, s azon belül különösen a cigány kisebbségi kérdés megoldatlan maradt végig a polgári korban, majd a létezett szocializmusban, s a rendszerváltás óta is. A kérdés persze nem egyszerű: társadalmi, politikai, jogi probléma-gubancok gabalyodnak össze benne. A helyzet értelmezése és a továbblépés lehetőségének keresése is komplex megközelítést igényel tehát. Ennek feltételei kitüntetetten együtt vannak a disszertánsban. Egyrészt az elméleti érdeklődés és a gyakorlati tapasztalat, másrészt a szociológiai tényismeret és a jogi szabályozás-technika, harmadrészt a résztvevő és a megfigyelő minősége egyesül személyében. Olyan dolgot tudott tehát összeállítani, amilyen e feltételek konstellációjának hiányában mástól nem várható el.

A disszertáns kezén nemcsak hosszú gyakorlati tapasztalat és kutatói gyakorlat, hanem történeti tájékozottság, szakirodalmi olvasottság és elméleti igényesség is felhalmozódott. Mindezek szintézise, egybedolgozása e disszertáció. A bevezetőt követő elméleti megalapozás történeti kitekintést, jogi szabályozásbeli áttekintést és nemzetközi körképet bocsát előre. A következő nagy rész ennek a nagyléptékű áttekintésnek a kibontását kínálja, az elméleti autonómia-modell mentén elrendezve. A IV. rész képezi a dolgozat gerincét, a magyarországi helyzet reáltípussá kristályosított bemutatásával. Itt található igazán termékenyen a praxis és a teória, elmélyült analízisét adva a cigány kisebbségi önkormányzatok problematikájának. Szilárd alapot vet ez az elemzés a záró, *de lege ferenda* javaslatokat is értőn felvázoló résznek. A dolgozat végén bőséges irodalomjegyzék, s mellékletbe foglalva gazdag empirikus adatbázis vezet tovább az olvasót.

A szerző interdiszciplináris megközelítése stabil alapozást és azon nyugvó szintézist kínál. Ez a támaszték sokféle továbblépést tesz lehetővé az elméleti vitától és tovább gondolástól a további szociológiai elemzések irányának kijelölésétől a gyakorlati - politikai és jogi terepen végbevitt - cselekvésig. A továbblépés - egyáltalán: a lépés - már nem halogatható. Aki ezt felismeri, s elkötelezett a gondolkodás és a cselekvés mellett, az azzal a megnyugtató érzéssel veheti kézbe e dolgozatot, hogy a helyzetelemzés aprólékos, nagy kitartást és sok aprómunkát igénylő munkája el van végezve. Ajánlom mindazoknak megismerésre, továbbgondolásra és együtt-cselekvésre Kállai Ernő disszertációját, akik maguk is felismerték a probléma-együttes jelentőségét és komplexitását, s keresik a megoldás, a kibontakozás lehetőségeit.

Miskolc, 2008. február 7.

Dr. Szabó Miklós
egyetemi tanár

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék.....	3
I. Bevezető	6
II. Elméleti alapok	14
2. 1. Cigányok/romák Magyarországon	14
2. 1. 1. A kezdetektől a XX. század közepéig	14
2. 1. 2. A magyarországi cigányság az elmúlt fél évszázadban.....	20
2. 1. 2. 1. A második világháború előtt.....	20
2. 1. 2. 2. 1945-től a rendszerváltozásig	21
2. 1. 2. 3. A rendszerváltozás után	26
2. 1. 3. Kormányzati — politikai törekvések az elmúlt másfél évtizedben.....	29
2. 1. 3. 1. Középtávú intézkedéscsomagok	30
2. 1. 4. Összegzés	33
2. 2. A kisebbségi kérdés hatályos jogi szabályozása Magyarországon	35
2. 2. 1. A kisebbségi (nemzetiségi) jogok magyar szabályozásának alkotmányos kerete	35
2. 2. 2. A kisebbségi törvény létrejötte és előzményei.....	39
2. 2. 3. A kisebbségi törvény	43
2. 2. 3. 1. Kisebbségi önkormányzatok.....	48
2. 2. 4. A kisebbségi törvény 2005-ös módosítása utáni legfontosabb változások	55
2. 3. A kisebbségi kérdés nemzetközi vonatkozásai	58
2. 3. 1. A globális és az európai gyakorlat.....	58
2. 3. 1. 1. Az ENSZ dokumentumai	63
2. 3. 1. 2. Az Európa Tanács és az EBESZ.....	66
2. 3. 1. 3. Az Európai Unió.....	69
2. 3. 2. Az Egyesült Államok és az afro-amerikai kisebbség	71
2. 4. Elméleti összegzés helyett: diszkrimináció és/vagy pozitív diszkrimináció, avagy szükség van-e a kisebbségi különjogokra?.....	78
III. Az elméleti modell és reáltípusai	86
3. 1. Az autonómia általános elméleti modellje és annak típusai.....	86
3. 1. 1. A területi autonómia típusa	91
3. 2. 2. A személyi autonómia típusa	93
3. 2. Az autonómia modell politikai filozófiai problematikája.....	95
3. 2. 1. Premodern előzmények.....	95
3. 2. 2. Modern ideológiai előzmények	97

3. 3. Az autonómia modell reáltípusai nemzetközi kitekintésben	102
3. 3. 1. Autonómia a nemzetközi dokumentumokban.....	102
3. 3. 2. Az autonómia modell létező reáltípusai Európában	105
3. 3. 2. 1. Az európai reáltípusok alapja?.....	105
3. 3. 2. 2. Dél – Tírol.....	106
3. 3. 2. 3. A belga-reáltípus.....	107
3. 3. 2. 4. A spanyol-reáltípus	108
3. 3. 2. 5. Devolúciós reáltípus Nagy-Britanniában.....	109
3. 3. 2. 6. Az autonómia modell skandináv reáltípusa	110
3. 4. Az autonómia modell reáltípusai a magyar jogtörténetben	113
3. 4. 1. Az autonómiák előzményei.....	113
3. 4. 2. Autonómia reáltípusok a polgári átalakulás előtt	116
3. 4. 2. 1. A jászkun kerület	116
3. 4. 2. 2. A hajdúkerület	116
3. 4. 2. 3. A szepesi szász városok és a Tengermellék.....	117
3. 4. 2. 4. Székek	117
3. 4. 2. 5. Katonai határőrvidékek	118
3. 4. 2. 6. Egyházak.....	119
3. 4. 2. 7. Nemesi vármegyék.....	119
3. 4. 2. 8. Szabad királyi városok	120
3. 4. 3. A polgári átalakulás időszaka és a személyi autonómia modell reáltípusának első politikai tervezete	121
3. 4. 3. 1. A dualizmus korának hivatalos felfogása	121
3. 4. 3. 2. Jászi Oszkár nézetei	124
3. 4. 3. 3. Karl Renner és Ottó Bauer elmélete.....	125
3. 5. A cigány kisebbségi önkormányzatok reáltípusának vélt vagy valós előképei	128
3. 5. 1. A Romani Kris és a vajda-rendszer	128
3. 5. 1. 1. Romani Kris	129
3. 5. 1. 2. A vajda-rendszer	130
3. 5. 2. A Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége.....	133
IV. A működő reáltípus Magyarországon.....	137
4. 1. A kutatás módszerei.....	137
4. 1. 1. A mintavétel módszere	138
4. 1. 2. A mintavétel lépései	139
4. 2. A helyi cigány kisebbségi önkormányzatok működési modellje	140
4. 2. 1. A kisebbségi önkormányzatok megalakulása	140
4. 2. 1. 1. Folyamatosság és megszűnő testületek	140
4. 2. 1. 2. A választáson résztvevő képviselő-jelöltek számának alakulása és a jelöltek motivációi.....	142
4. 2. 2. A működés alapvető feltételei	149
4. 2. 2. 1. Elhelyezés és tárgyi feltételek.....	149
4. 2. 2. 2. Technikai feltételek.....	157
4. 2. 2. 3. Az elhelyezés és a tárgyi feltételek értékelése	161
4. 2. 3. Pénzügyi feltételek és gazdálkodás	162
4. 2. 3. 1. A bevételi oldal.....	163
4. 2. 3. 2. A kiadási oldal.....	170
4. 2. 4. Személyi feltételek: a CKÖ tagok jellemzése	179
4. 2. 5. A cigány kisebbségi önkormányzatok vállalt feladatai és működése..	195
4. 2. 5. 1. Testületi ülések	196
4. 2. 5. 2. Külső segítség.....	198

4. 2. 5. 3. Tevékenységi szerkezet.....	200
4. 2. 5. 4. Együttműködés a települési önkormányzattal.....	208
4. 2. 6. A CKÖ kapcsolatrendszere	219
4. 2. 6. 1. Kapcsolat a helyi intézményekkel, személyekkel	219
4. 2. 6. 2. Kapcsolat országos szervekkel	221
4. 2. 6. 3. Kapcsolat az Országos Cigány Önkormányzattal	222
4. 2. 7. Értékelés, megítélés	226
4. 2. 8. A jövőre vonatkozó elképzelések	242
4. 2. 9. Az empirikus kutatás tapasztalatainak összegzése	253
4. 2. 10. Az „átlagos” helyi cigány kisebbségi önkormányzat	255
V. Összegzés.....	258
5.1. Néhány javaslat de lege ferenda.....	258
5.1.1. A személyi hatály kérdésköre	258
5.1.2. A kisebbségi közösség törvényi definíciójának problémája	259
5.1.3. Az önkormányzatisággal kapcsolatos problémák	263
5.1.4. A finanszírozás kérdései	268
5.2. Záró gondolatok.....	270
Magyar nyelvű összefoglaló	274
Summary.....	277
Felhasznált források és irodalom.....	280
Publikációs jegyzék	305
Ábrák jegyzéke	312
Melléklet.....	314

I. Bevezető

„Minden mesterség és minden vizsgálódás,
de éppúgy minden cselekvés és elhatározás is,
nyilván valami jóra irányul”¹

Értekezésem célja a Magyarországon most már több mint másfél évtizede létező helyi cigány kisebbségi önkormányzatok jogszociológiai, valamint az ezzel az intézménnyel összefüggő, jog- és államelméleti, jogtörténeti és társadalomtörténeti kérdések vizsgálata. Céloimat leginkább Georg Jellinek gondolataira hivatkozva tudom megfogalmazni, aki az un. „két oldal” elméletében kifejtette, hogy az állam és intézményeinek jogpozitivisták és szociológiai vizsgálatát össze kell kapcsolni, ha érvényes tudáshoz szeretnénk jutni.² Egyetértve Jellinekkel, meggyőződésem, hogy az állam térben és időben lejátszódó folyamatok sokaságából áll, így az állami folyamatok összességükben az emberi cselekvések és azok hatásai. Miként Rudolf von Jhering is megfogalmazta: „a megvalósulás a jog élete és igazsága, az a jog maga.”³ Így több éves kutatói tapasztalatom után egyre világosabbá vált számomra, hogy a kérdések vizsgálatánál nem elegendő egy szempont szerint megvilágítani a témát, mivel így nem kapunk valós képet az okokról. Hatványozottan így van ez a magyarországi cigányok/romák, és különösen a helyi cigány kisebbségi önkormányzatok esetében, mivel a kérdés összetettsége okán, egy csak „tisztá”, a jogintézményt számba vevő elemzés nem szolgálna elég információval. Miként Max Weber is gondolta⁴, a jog jelenségeit csak más jogi és társadalmi jelenségekhez viszonyítva érthetjük meg. Ebből kiindulva nem csak magát a helyi cigány kisebbségi

¹ Arisztotelész: *Nikomakhoszi etika*. Budapest: Gondolat, 1978. 5. o.

² Georg Jellinek: *Általános államtan*. (Ford: Szilágyi Péter) Budapest: Osiris-Századvég, 1994. 25-28. o.

³ Jhering megállapítását idézi: Kulcsár Kálmán: *Jogszociológia*. Budapest: Kulturtrade Kiadó, 1997. 27. o.

⁴ V.ö.: Weber, Max: 'Jogszociológia.' In: Varga Csaba (szerk.): *Jog és filozófia*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1981.

önkormányzatok jogintézményét vizsgálom, hanem az ezzel – véleményem szerint – szorosan összefüggő kérdéseket is.

Azért is fontosnak tűnő számomra az ilyen, széles alapokon nyugvó vizsgálat, mert bár születtek elemzések ezen a területen – bár koránt sincs „agyonkutatva”, mint néhány más téma esetében –, számomra nem adtak megnyugtató választ arra az alapkérdésre, hogy miért tűnik úgy minden szakember, külső szemlélő és kisebbségi képviselő számára is, hogy „valahogy rosszul működik ez a rendszer”, különösen a cigány kisebbségi önkormányzatok esetében. Ha néhány mondatban áttekintjük az eddigi kutatási eredményeket, látható, hogy általában csak egy, viszonylag szűk megközelítésben vizsgálták a problémát, gyakran nem is csak a cigány önkormányzatokra vonatkoztatva, hanem más nemzeti kisebbség intézményét is bevonva.

Az első, jelentősebb empirikus kutatás⁵, amely minden kisebbségi önkormányzatra kiterjedt, az MTA Regionális Kutatások Központja és az MTA Kisebbségkutató Műhely által elvégzett vizsgálat volt 1997-98-ban. Ennek keretében lezajlott egy kérdőíves vizsgálat, amelyhez esettanulmányok csatlakoztak. Így valamennyi kisebbségi önkormányzathoz és az adott település polgármesteri hivatalához önkitöltős kérdőívet juttattak el, kérve azok kitöltését és visszaküldését. A megválasztott módszertanból következőleg a kutatás során *„eredendően számtalan esetlegesség és bizonytalanság is adódott. Nem ismerhettük azt, hogy mely településről és milyen kisebbségi önkormányzat küldte vissza a kérdőívet.”*⁶ A cigány kisebbségi önkormányzatok esetében 451 testületből 112 küldte vissza, ami 24,8 százalékos arányt jelent. A vizsgálat során, összességében az a megállapítás alakult ki, hogy szükségesnek tartják a meglévő kisebbségi önkormányzati rendszert a szereplők, de feltétlenül reformokra szorul az

⁵ Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Budapest: Osiris-MTA Kisebbségkutató Műhely-MTA Regionális kutatások Központja, 1999.

⁶ Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. 62. o.

intézményrendszer. Leggyakrabban említették a feladatok, a jogok és az elvárások összehangolatlanságát, a finanszírozási rendszer elégtelen voltát. Az esettanulmányokban pedig megfogalmazódott, hogy az első ciklus a tanulás időszaka lehetett csak, és sokkal többet várnak a jövőtől.

Nagyon markáns véleményt fogalmaz meg Rátkai Árpád⁷ kutatási eredményeinek ismertetésekor, amely megállapításokra öt nagyváros és két budapesti kerület – összesen 46 kisebbségi önkormányzat – választási eredményeinek elemzése során jutott. Megítélése szerint a helyi kisebbségi önkormányzatok nem töltenek be jelentős szerepet, megválasztásuk csak „szemfényvesztés”, a rájuk ruházott feladatokat a már eddig is létező civil szervezetek sokkal jobban el tudnák látni, ők rendelkeznek igazi legitimációval. Mindezekből azt a következtetést vonja le Rátkai, hogy a helyi kisebbségi önkormányzatokra nincs szükség, megszüntetésükkel az országos önkormányzat erősödne.

2000-ben Robert Koulish⁸ öt településre kiterjedő vizsgálata során nem is a kisebbségi önkormányzatok voltak az alanyai vizsgálódásának, hanem a roma lakosság (500 fő) kérdőíves megkérdezésével és helyi közigazgatási képviselőivel készült interjúk során arra kereste a választ, hogy milyen elvárásai vannak a roma közösségeknek ezekkel az intézményekkel kapcsolatban. A kutatás fontosabb megállapításai a következők voltak: a romák részt kívánnak venni a közéletben, de nem rendelkeznek a megfelelő készségekkel és technikákkal a sikeres érdekvédelemért; a romák 46,6%-a elégtelennek minősíti a kisebbségi önkormányzat munkáját, de 90%-uk ellenezné azok felszámolását; a romák a kulturális tevékenység helyett inkább a szociális jogok érvényesítésében, munkaerő-képzésben, szociális segélyezésben, a lakásellátás megoldásában, és a diszkriminációs esetek feltárásában látnák szívesen a kisebbségi önkormányzatokat tevékenykedni.

⁷ Rátkai Árpád: 'A kisebbségi önkormányzatok legitimációhiánya.' *Regio*, (2000/3) 113-132.

⁸ Koulish, Robert E.: *What Roma Want Survey: Roma Civic Attitudes in Hungary*.
http://www.romacentrum.hu/aktualis/tudkut/attitud_a.htm

Molnár Emilia és Kai A. Schafft⁹ 2001 és 2002-ben (részben megismételve Schafft 1998-as postai kérdőíves vizsgálatát) interjúkat és esettanulmányokat készítettek, valamint postai kérdőíves vizsgálatot végeztek az összes helyi kisebbségi önkormányzat vonatkozásában. Valószínűleg a jó szervezésnek köszönhetően meglehetősen magas – 76%-os – visszaküldési arányt elérve tudtak következtetéseket levonni, mintájukat reprezentatívnak tekintve. Összegezve megállapításukat eredményeikről a következőket mondhatjuk el: a cigány kisebbségi önkormányzatok az előírt identitásörző feladattól eltérően a szociális problémák enyhítését, a megélhetési feltételek javítását, a fiatal generáció iskoláztatásának elősegítését tekintették feladatuknak. Továbbá a kisebbségi önkormányzatok szociális lobbyként lépnek fel, ezzel etnicizálják a szociális problémákat. Zárásként pedig – másokhoz hasonlóan – az antidiszkriminációs törvény megalkotásának szükségességét sürgették, remélve ettől a meglévő diszkriminatív gyakorlat jelentős változását.

Ebben az időszakban a Szociológiai Kutatóintézetben is – Szalai Júlia vezetésével – esettanulmányok készültek a helyi kisebbségi önkormányzatok jobb megismerése érdekében, hasonló megállapításokra jutva az előbb ismertetett véleményekhez.¹⁰

2002 tavaszán a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa kezdeményezett vizsgálatot¹¹, annak érdekében, hogy megismerje: hogyan érvényesülnek a kisebbségi törvényben rögzített jogok a kisebbségi önkormányzatok működése során. A Váradai Monika által vezetett kutatás folyamán Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye településein működő kisebbségi önkormányzatokhoz –

⁹ Molnár Emilia – Kai A. Schafft: 'A helyi roma/cigány kisebbségi önkormányzatok tevékenysége és céljai Magyarországon 2000-2001-ben.' *Szociológiai Szemle* (2003/1.) 79-99. o.; valamint Molnár Emilia: 'Atyáskodás és kiszorítósdi. Helyi intézmények, cigányok, kisebbségi önkormányzatok.' *Beszélő*, (2002/1.) 74-86. o.

¹⁰ V.ö.: Szalai Júlia: 'Az elismerés politikája és a cigánykérdés.' In: Horváth Á. – Landau E. – Szalai J. (szerk.): *Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok*. Budapest: Aktív Társadalom Alapítvány – Új Mandátum Könyvkiadó, 2000.

¹¹ *Jelentés a kisebbségi jogok érvényesüléséről a kisebbségi önkormányzatok 2002. évi működési tapasztalatai alapján.* <http://www.obh.hu>; valamint Váradai Monika Mária: '„A rendszer működőképes, de...” A kisebbségi önkormányzatok működési és együttműködési modelljei.' *Beszélő*, (2002/12.)

valamint az adott települések helyi önkormányzataihoz is –küldtek ki önkitöltős kérdőívet, amelyből 38% érkezett vissza. A kérdőíves vizsgálathoz kapcsolódott még megyei fórum, illetve 44 településen 100 interjú elkészítése is, általában kisebbségi egyesület, civil szervezet vezetőjével. Elemzésük során, a megismert adatokból modelleket állítottak fel, amelyek – a cigány önkormányzatok esetében – közös jellemzője (általam teljesen leegyszerűsítve), hogy nem a törvényben meghatározott feladatokat végzik az adott testületek, hanem a roma lakosság érdekében próbálnak a szociális helyzetet enyhíteni.

Mint tehát látható, alapvetően szociológiai kutatásokkal igyekeztek választ keresni a sokak által diszfunkcionálisnak tartott működésre, nagyobb jogi elemzéssel legfeljebb csak a Csefkó-Pálné-féle kutatás beszámolójában találkozhattunk. Ezen tapasztalatok felhasználásával tehát igyekeztem megtalálni azt az egyensúlyt az elméleti megközelítés és az empirikus kutatás között, ami meggyőződésem szerint átfogóbb, részletesebb eredményekkel szolgálhat. A helyi cigány kisebbségi önkormányzatok jogszociológiai elemzését a fenti szempontok alapján a következő szerkezeti keretben végeztem el:

Az „*elméleti alapok*” című fejezetben sorra veszem és elemzem azokat az elméleti problémákat, amelyek szoros összefüggést mutatnak a vizsgált intézmény működésével. Arra az alapvető kérdésre keresem a választ: szükség van-e kisebbségi különjogokra, mivel ez jelenti a kisebbségi önkormányzatok elméleti alapját is. Így áttekintem röviden a magyarországi cigányok társadalomtörténetének legfontosabb állomásait, amelyek bemutatják az évszázadokon keresztül ható, folyamatos társadalmi kirekesztődés okait. Ezután a kisebbségi önkormányzatokat megteremtő, eredeti kisebbségi jogi szabályozást elemzem, amelynek rendkívül fontos eleme az 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól, amelynek elfogadása és kidolgozása során felmerült polémiák alapvetően meghatározzák

a vizsgált intézmény jelenlegi működését. Hasonlóan fontos elemzési szempont ennél a résznél a helyi kisebbségi önkormányzatok létrejöttének és működési szabályainak áttekintése is. Ezután kitekintést teszek a kisebbségi jogok, a kisebbségi kérdés nemzetközi gyakorlatára. Így szeretném megvizsgálni azt, hogy milyen a nemzetközi gyakorlat, mennyire harmonizál vele a magyar szabályozás, a vizsgált intézménynél megjelenő jogérvényesülési problémák fakadhatnak-e a nemzetközi gyakorlattól eltérő magyar megoldásokból. A következő alfejezetben pedig megítélésem szerint fontosnak tűnő kísérletet teszek a magyarországi cigányság és az Egyesült Államok afro-amerikai etnikai csoportjának a társadalomtörténeti és jogtörténeti fejlődését összevetve, párhuzamok keresésére.

Az „*elméleti modell és reáltípusok*” fejezet már az önkormányzatiság alapjait, a hosszabb idő alatt nemzetközileg kimunkált elméleti modellt és a belőle kiformalódott reáltípusokat mutatja be, amelynek legfőbb célja annak kiderítése, hogy egyrészt mennyire illeszkedik a meglévő reáltípusok körébe a helyi cigány kisebbségi önkormányzatoknak az empirikus vizsgálatom idején hatályos rendszere, illetve volt-e valamilyen modell, amely a mai intézmények előképeinek tekinthető. Ennek során az autonómia meghatározásainak vizsgálatától elindulva áttekintem az önkormányzatiság politikai filozófiai alapjait, valamint a nemzetközi vonatkozásban megvalósuló, példaként szóba jöhető reálmodelleket is. Fontos alfejezet a magyar jogtörténeti hagyományok felelevenítése is, miként két olyan típust is elemzés alá vonok – a vajda-rendszert és a Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetségét – amelyek a közvélekedés szerint a helyi cigány kisebbségi önkormányzatok közvetlen előképeinek tekinthetők.

A „*működő reáltípus*” című fejezet a már több választási ciklus óta működő helyi cigány kisebbségi önkormányzatok empirikus adatfelvételen alapuló elemzése, amelynek alapvető célja, hogy a jogszabályokban meghatározott célok milyen módon és mértékben harmonizálnak a ténylegesen megvalósuló

gyakorlattal, illetve annak vizsgálata, hogy adekvát megoldásnak tekinthető-e a magyarországi cigányság vonatkozásában ez a jogintézmény. Így ennek során áttekintem a cigány kisebbségi önkormányzatok megalakulásának körülményeit, működésének feltételeit, lehetőségeit és eredményeit, kapcsolatrendszerüket, és a kisebbségi képviselők jövőre vonatkozó elképzeléseit.

Az értekezés elkészítése során a kutatás módszereit tekintve a napjainkra meghatározó vált, és véleményem szerint is a legnagyobb eredménnyel kecsegtető multidiszciplináris módszert használtam. A dolgozat egészét végigkíséri a jog-összehasonlító szemlélet, amely legpregnánsabban a nemzetközi vonások és a magyar megoldások elemző összehasonlításában jelenik meg. Ez a komparatív megközelítés különösen az értekezés első két fejezetére vonatkozik, amely mellett meghatározó a jog- és államelméleti kérdések analitikus vizsgálata, valamint a történeti-leíró szemlélet is. Az értekezés harmadik fejezetében empirikus szociológiai módszereket használtam, a feldolgozás során pedig az eredményekhez kapcsolódó analitikai, kritikai és komparatív szemléletű elemzést tekintettem célnak.

Mindezen széleskörű megalapozás azt a célt szolgálja, hogy megbízható és érvényes válaszokat találjak előfeltevéseimre. Hipotézisem szerint ugyanis bár a magyar kisebbségi jogi szabályozás nem tér el alapvetően a nemzetközi gyakorlattól, a létrejött kisebbségi önkormányzati rendszer elvei és lehetőségei nem épültek be szervesen a nemzeti és etnikai kisebbségi csoportok identitás-megőrzésébe, mivel a magyar jogtörténetben meglehetősen előzmény nélküli intézményrendszer jött létre általuk. Különösen így van ez a magyarországi cigányság esetében, amely csoport tagjait csak a rendszerváltás óta tekintik hivatalosan is etnikai kisebbségnek. Az ő esetükben további problémát a jogi norma előírásai és a társadalmi elvárások összeütközése (társadalmi helyzetükből kifolyólag mást várnak a roma emberek ettől az intézménytől,

mint amit a jogszabály lehetővé tesz) jelent, ezzel diszfunkcionálissá téve az intézmény működést.

Visszautalva Arisztoteléstől származó mottómra, a lehető legőszintébben remélem, hogy vizsgálódásaim hozzájárulnak a kérdés alaposabb megismeréséhez.

II. Elméleti alapok

Ebben a fejezetben elsődleges célom, hogy az elméleti problémák bemutatása révén választ keressek arra az igen fontos kérdésre, hogy milyen „*alapokon*” is állnak a cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon. Egyszerűbben: szükség van-e kisebbségi különjogokra? Ennek érdekében röviden összefoglalom a magyarországi cigányságra vonatkozó társadalomtörténeti tényeket, majd a magyar kisebbségi jogi szabályozást elemzem. Az európai és az Egyesült Államok jogpolitikai gyakorlatának rövid bemutatásával pedig további támpontokat szeretnék adni a kérdés részletesebb megvilágításához.

2. 1. *Cigányok/romák Magyarországon*

2. 1.1. A kezdetektől a XX. század közepéig

A nyelvészeti kutatások szerint a cigányok/romák¹² az indoeurópai népek családjába tartoznak, őseik a szibériai sztyeppéken élő, állattenyésztő árja törzsek között voltak.¹³ A Kr.e. II. évezredben megindult népvándorlási hullám során ezek az indoárja törzsek az indiai szubkontinensre vonultak, és magukba olvasztották az itt élő és fejlett kultúrával rendelkező népeket. Kialakult a szanszkrit nyelv, amelyből Kr.e. IV. században kivált a hindi mellett a cigányok ősi nyelve is, a romani sid.¹⁴ A lassan megszerveződő roma etnikum fokozatosan Észak-nyugat Indiába (a mai Pandzsáb területére) húzódott, és a több évszázados fejlődés során kialakult a törzsi-nemzetségi szervezet és az a szokásrendszer, amely több évezredre hatást gyakorolt a

¹² A továbbiakban a két elnevezést szinonimaként használom. Értelmezésére a későbbiekben még visszatérek.

¹³ A cigányok kezdeti történetére vonatkozó ismeretek meglehetősen hiányosak. Ebben a munkámban egy közismert és elfogadott összefoglalást használtam fel. V.ö.: Sir Angus Fraser: *A cigányok*. Budapest: Osiris Kiadó, 1996.

¹⁴ A nyelvészet által megfogalmazott elméleteket lásd részletesebben: *uo.*

romák életére. A Kr. u. VI.– X. században a népvándorlások és az ezzel járó állandó háborúskodások kimozdították helyéről a több évszázada letelepedett ósroma népességet. Először Perzsiába, majd Örményországba és Bizándba jutottak el vándorlásuk során. Egyes feltételezések szerint ebből az időszakból származik az első néhány, cigányokra vonatkozó írott forrás is. Így Firdauszi „*Királyok könyve*” című perzsa nemzeti eposzában említi azt a legendát, hogy Bahram Gór perzsa király tízezer lurit kér – akiket azonosítanak a cigányok őseivel –, akik értenek a lanthoz, Sangul indiai királytól. A nyelvészek erre az időszakra teszik az ősi cigány etnikum és a nyelv szétválását, három részre szakadását is: az örmény lomavren, az ázsiai domari, és a későbbi európai romani. Bizánc jelentős fordulatot hozott a romák életében: erre az időszakra teszik megismerkedésüket a kereszténységgel. Feltételezések szerint népnevük egy görög eretnek szektát jelentő atszinganosz szóból került át a latin nyelvbe cingarusként, a német nyelvbe pedig Zigeunerként, a magyarba később cigányként. A Bizáncon átvonuló zarándokoktól pedig jelentős ismereteket szerezhettek az európai viszonyokról. Továbbvándorlásuk Európába valószínűleg ezeknek az ismereteknek is volt köszönhető, valamint a feltartóztathatatlanul közeledő török támadásoknak, amelynek a Bizánci Birodalom is áldozatul esett. Az évszázadokon keresztül tartó vándorlások során feltehetően sikerült megőrizniük a kézművességhez és a szolgáltatóiparhoz kapcsolódó eredeti megélhetési módjukat, amelyet valószínűleg még Indiából hoztak magukkal. A vándorló életforma megőrzése azonban azzal a kompromisszummal járt, hogy erősen kellett alkalmazkodniuk azokhoz a népekhez, akik igényt tartottak szolgáltatásaikra. Ezáltal a nyelv és az identitás változása is elkerülhetetlen volt: etnikai tudatukat külső és belső tényezők is állandóan újraformálták, így elszakadtak ugyan indiai eredetüktől, de megőrizték különállásukat az őket körülvevő népektől vezető réteg, írott nyelv nélkül is.

Magyarországon valószínűleg a XIV – XV. században jelentek meg a hódító törökök elől, a Balkánról menekülve. Itt azonban nem álltak meg, hanem

tovább vándoroltak a nyugat-európai országokba, és ott mivel Kis – Egyiptomból származó zarándoknak hitték őket, menleveleket és támogatást szereztek a korszak uralkodóitól.¹⁵ Ekkor alakult ki az egyiptomi eredet, a „*fáraó népe*” mítosza, és ezt a hagyományt őrzi mai napig is angol nyelvterületen a „*Gipsy*” elnevezés. Nyugat – Európának azonban nem volt szüksége tartósan erre az új, számukra idegen kultúrával és szokásokkal rendelkező népre: sorra jelentek meg minden országban a kiutasító határozatok, bár ezeket következetesen soha nem hajtották végre. Angliában halállal fenyegették őket, XIII. és XIV. Lajos francia királyok irtó hadjáratot kezdtek ellenük, és a pápa is kiutasította őket az egyházi állam területéről. Ez köszönhető volt a már megszilárdult társadalmi viszonyoknak, a központi monarchiák adóztató rendszerének, hiszen a céheknek és a formálódó manufaktúráknak erős konkurenciát jelentett a hagyományos kézműiparral rendelkező, termékeiket a kereskedelmi útvonalakon vándorolva értékesítő népesség. Szabad földterületek sincsenek már, tehát új jobbágyokra nem lévén szükség, a civilizált Nyugat-Európa megjelenésük után néhány évtizeddel radikális módon megszabadult a cigányok jelentős részétől, de legalábbis akadályozta az újabb betelepülni szándékozókat.

A többségében a Kárpát-medencébe viasszorult nép a törökök ellen vívott hosszú háborúk zűrzavaros évszázadaiban azonban megtalálta helyét a magyar társadalomban.¹⁶ Az állandó hadi készülődés, a kézművesek hiánya rengeteg munkaalkalmat jelentett, és ez összekapcsolódott az autonómia megőrzésének korlátozott lehetőségével. Az erre az időszakra vonatkozó igen kevés adat ellenére – egyes kutatók megítélése szerint – úgy tűnik, hogy az erődítési, építkezési munkák, a fémművesség, a fegyvergyártás és karbantartás, a lókereskedés, postaszolgálat, kémkedés a magyar hadvezetés

¹⁵ Ezek között rengeteg hamisítvány volt, miként arra több szerző is felhívja a figyelmet. V. ö.: Kemény István: *A cigányok magyarországi története*. Kézirat.

¹⁶ A magyarországi letelepedés utáni néhány évszázadról a kutatók ismerete meglehetősen hiányos, a források csekély száma miatt gyakran ellentmondásos. Munkánkban Kemény István megközelítését használtam, amely összegzi a korszakkal foglalkozó történészek véleményét. V.ö.: Kemény István: *A cigányok magyarországi története*. Kézirat.

megbízásából az ország számára hosszú időn keresztül nélkülözhetetlen foglalkozások voltak. Így Zsigmond és Mátyás királytól kezdődően egészen a Rákóczi-szabadságharcig privilégiumokat kaptak egyes cigánycsoportok, sok ember számára még a társadalmi felemelkedés útja is megnyílt. 1557-ben Perényi nádor a nagyidai vár védelmével egy 1000 fős cigány csoportot bízott meg a feljegyzések szerint. Ebben az időben már rendszeres adózók voltak, akik szabadon gyakorolhatták iparukat, igazgatásukra öt vajdát jelöltek ki, akik az adó beszedésétől az igazságszolgáltatásig minden feladatot elláttak.¹⁷ Sok nemes igyekezett szolgáltatásaik állandó biztosítása érdekében letelepíteni a „kumpániákat”, és nagyon sok családi közösség a biztosabb megélhetés érdekében feladta vándorló életmódját. *„Kellett tehát a cigányok munkája. Háborús célokra is, békés célokra is. Mivel szükség volt a munkájukra, szükség volt magukra a cigányokra is. Nem csak a munkájukra tartottak igényt a városok és a vajdák, hanem adójukra is.”*¹⁸

A törökök kiűzése után azonban többségében feleslegessé váltak a hadigazdálkodáshoz kapcsolódó, addig hasznosnak tartott tevékenységek, és megindult az a folyamat, amikor már csak a legalantasabb munkákat kezdték rábízni a cigányokra. Ezzel kezdetét vette elszigetelődésük. Néhány évtizeddel a törökellenes harcok után, a szabad, önálló és jó szakember „cigányképet” fokozatosan felváltotta egy negatív megközelítés, amely szerint már csak mint tudatlan, kóbor, henye népként nevezték őket, akik lopásból és rablásból élnek.¹⁹ A XVIII. század közepén Mária Terézia és II. József felvilágosult abszolutizmusa tett kísérletet a kérdés megoldására. Alapelvük szerint minden ember egyenlő, tehát úgy kell megoldani a

¹⁷ A brassói, szebeni, kolozsvári és a többi városi adókönyvben azért szerepeltek a cigányok, mert adóztak. Az adókönyvekből azt is megtudhatjuk, hogy mennyit adóztak. De rendelkeztek erről az erdélyi országgyűlések is. Az 1558. szeptember 29 és október 4 között ülésező országgyűlés például így döntött: *„A cigányok taxája fejenként 1 forint. Vajdáik által szokatlan terhekkel ne zsaroltassanak.”* Az 1560. március 10 és 15 között ülésező enyedi országgyűlés határozata: *„A cigányok adózása szabályoztatott: minden sátorral bíró cigány kétszer évenként Szent György és Szent Mihály napkor 50-50 dénárt fizet.”* V.ö.: Keménylsván: *im.* 5-6. o.

¹⁸ U. o. 6. o.

¹⁹ A „cigánykép” változásáról lásd: Szuhay Péter: *A magyarországi cigányság kultúrája: etnikus kultúra vagy a szegénység kultúrája.* Budapest: Panoráma, 1999.

problémát, hogy a többségi társadalom tagjaihoz hasonlóan engedelmes alattvalókká kell átnevelni ennek a népnek a tagjait is. Ennek első lépéseként Mária Terézia rendeletben megtiltotta a cigány népnév használatát, helyette az „új-parasztot”, „új-magyart” tette kötelezővé. Később korlátokat állított a cigányok házasságkötése elé, majd elrendelte a gyerekek elvételét a cigány szülőktől, hogy őket azután „*polgári vagy paraszti*” családban neveljék fel. Eltiltotta őket a lókereskedelemtől, de megszüntetésre ítélte a vajdák intézményét is, mindenkit a falusi bírák joghatósága alá rendelt. Végül 1783-ban II. József a cigány nyelv használatát is megtiltotta. Ezek az intézkedések az emberekről történő gondoskodás felvilágosodás-kori, abszolutista gondolatából fakadtak. Visszatekintve alapvetően elhibázottnak, antihumánusnak, és a magyar történelem során az első jelentősebb diszkriminatív intézkedéseknek is tekinthetők ezek az abszolutista megoldások. A mai gondolkodás alapján nehezen lehet megindokolni azoknak az intézkedéseknek a szükségességét, amelyek a cigányok következetesen hátrányos megkülönböztetését írták elő, hiszen a XVIII. századi Magyarországon a népességmozgás, az etnikai-nyelvi sokszínűség megszokott és elfogadott dolog volt.

Az ellenállás és az intézkedések korántsem következetes végrehajtása ellenére az erőszakos asszimiláció sikeresnek bizonyult. A XIX. századra a több száz éve betelepült, szokásait és kultúráját régóta megőrző cigányság döntő többsége feladta és elfelejtette anyanyelvét, betagozódtak a magyar társadalomba. Eddigi megélhetési formáik leginkább a fémművesség különböző szakmáihoz és a vásári szórakoztatáshoz, a zenéléshez kapcsolódtak. A rendeletek hatására a még mindig megélhetést biztosító kovács, szegkovács szakmát kezdték többen művelni, ami a XIX. század végén családtagjaikkal együtt még 60 ezer romának biztosított megélhetést.²⁰ Még inkább felemelkedési lehetőséget biztosított a magyar nemzeti öntudatra

²⁰ Olyan kiemelt szakmának számított, hogy még az 1950-es években is léteztek cigány szegkovács szövetkezetek.

ébredéssel együtt megjelenő és hosszú időre uralkodóvá váló zenei műfaj, a verbunkos virágkora. Míg a XVIII. század végén alig 1600 cigányzenészt említenek az összeírások, száz év múlva már 17 ezer zenész cigányt regisztráltak Magyarországon. A falusi zenészekről a külföldön is jól ismert bandákig széles társadalmi skálán elhelyezkedő, a cigányság minden idők legsikeresebb és leginkább megbecsült tagjai írták be nevüket a magyar történelembe. Kialakult a cigányság „*arisztokráciája*”, akik társadalmi rangjukat, anyagi jólétüket, ha csökkenő mértékben is, de egészen a XX. század második feléig meg tudták őrizni.²¹

A cigánykérdés újbóli jelentkezése a XIX. század második felére tehető, különösen a romániai cigány rabszolga-felszabadítás után meginduló bevándorlás új hullámától kezdődően. A hagyományait és nyelvét megőrző, és többségük által még vándorló életmódot folytató cigányok megjelenése nagy riadalmat keltett az országban, de – a különböző vélemények szerint – ellenérzésekkel fogadták őket a már letelepült és a többségi társadalom kultúráját átvett, asszimilálódott cigányok is.²² Félve attól, hogy lerombolják megjelenésükkel a régóta itt élő cigányok által kiharcolt viszonylagos elfogadottságot, igyekeztek elhatárolódni az újonnan jöttektől. A többségi társadalom jelentős részében ezen törekvések ellenére is kezdett eluralkodni a cigányellenesség, és ezt a formálódó gyűlöletet kivetítették a már asszimilálódott - integrálódottakra is, mivel sötétebb bőrük miatt továbbra is jól felismerhetők voltak. A betelepülési hullám hatására – hiszen a kutatások szerint 1840 és 1893 között a Magyarországon élő cigányok létszáma megduplázódott – a XIX. század végén az ország cigány lakosságának összeírását rendelték el. Az 1893. évi összeírás a magyarországi cigányok történetének egyik legfontosabb dokumentuma szerint 1893 január 31-én kerekén 280 ezer cigány élt az országban. Az összeírt cigányok száma

²¹ V. ö.: Sárosi Bálint: *Cigányzene...* Budapest: Gondolat, 1971.

²² Ez a mechanizmus a mai napig megmaradt helyi szinten. Mint majd a kutatásból is látható lesz, a „*mi cigányainkkal*” általában nincs bajunk, a probléma a frissen betelepülő, „*újakkal*” van.

274.940 volt, de kimaradt az összeírásból Budapest, ahol a cigányok száma valószínűleg félezer körül lehetett.²³

A XX. század elejére kialakult a magyarországi cigányság hármas tagozódása. A középkorban érkező és nyelvüket – kultúrájukat elvesztő legnagyobb csoportot nevezik "romungronak", magyar embernek, akik többségükben maguk is megkülönböztetik magukat a cigányság többi részétől. A másik csoport döntő többsége a XIX. század második felében érkezett, beszélik cigány anyanyelvüket, és érkezésük iránya miatt "oláh cigányoknak" nevezik őket. Létezik még egy kis létszámú harmadik csoport is: ők főleg a Dunántúl déli részén letelepedett „*beások*”, akik a román nyelv archaikus változatát beszélik.

2. 1. 2. A magyarországi cigányság az elmúlt fél évszázadban

2. 1. 2. 1. A második világháború előtt

A dualizmus idején megkezdődött ugyan a hagyományos cigány mesterségek háttérbe szorulása, lassú elhalása, de az akkori idők gyors gazdasági növekedése és liberalizmusa miatt a mesterségüket veszítő cigányok sikeresen tudtak más megélhetést találni. A két világháború között azonban a régi foglalkozások eltűnése rohamossá vált, a válságokkal tarkított technikai-társadalmi fejlődéssel egyre kevésbé tudtak lépést tartani a cigányok. Súlyosbította a helyzetet az erős cigány bevándorlás a Trianon utáni környező országokból, így a jóval kevesebb munkalehetőségen egyre több romának kellett osztoznia. Az 1944-es német megszállás előtt a mintegy 200 ezer főre becsült cigányság már döntő többségében letelepedett életmódot folytatott, a megrendsabályozásukra hozott rendeletek (rendészeti, járványügyi) is főleg csak a kóbor, vándor életmódot folytatókra irányultak. Anyagi- szociális-kulturális leszakadásuk a többségi társadalomtól rohamos

²³ Kemény István: (szerk.): *A magyarországi romák*. Budapest: Press Publica, 2000. 11. o.

ütemben gyorsult. „*Felszabadulásunk előestéjén a magyarországi cigányság relatív helyzetét tekintve történetének mélypontján állott.*”²⁴

Ezt a helyzetet súlyosbította a náci megszállás utáni egyre határozottabb fellépés ellenük. A megelőző évtizedek liberalizmusát fokozottan cigányellenesség váltotta fel a közigazgatásban, a csendőrségen. „Átnevelés”, „civilizálás”, vagy valamiféle kényszermunkatábor vetődött fel ötletként a cigánykérdés „kezelése” érdekében, ezután megkezdődött munkaszolgálatos századok összeállítása, majd 1944. március 19. után a „*cigánykérdés megoldása*” népirtásba torkollott. A nácik és a magyar nyilasok célja eredetileg a vándorcigányok deportálása volt, de ilyen életmódot folytatókat egyáltalán nem, vagy alig találtak, így a végrehajtás során egész települések teljes letelepedett cigány lakosságát hurcolták el a megsemmisítő táborokba. Arra azonban a történettudomány még nem adott megbízható és határozott választ, hogy hányan estek áldozatúul ennek a népirtásnak. A legmegbízhatóbbnak tartott kutatás²⁵ 5000-re teszi a számukat, de a Nácizmus Üldözötteinek Bizottsága erősen vitatott becslése több mint 30.000. áldozatról szól.

2. 1. 2. 2. 1945-től a rendszerváltozásig

A háború vége a cigányok számára mindenek előtt az életben maradást, a megsemmisítéstől való megmenekülést jelentette. Az 1947-48-ig tartó népi demokratikus időszak nagymértékben megváltoztatta a cigányságnak az egész társadalommal való viszonyát. Az 1944 előtti tekintélyelvű rendszer nem ismerte el egyenjogúnak a cigányokat, a demokrácia az egyenjogúság elvét hirdette meg. Az újonnan létrejött — és a csendőrség szerepét vidéken felváltó — rendőrség ugyan a politikai harc eszközüvé vált, de a faji vagy etnikai megkülönböztetés tiltott volt számára, személyi állománya miatt

²⁴ Kemény István – Rupp Kálmán – Csalog Zsolt – Havas Gábor: *Beszámoló a magyarországi cigányok helyzetével foglalkozó 1971-ben végzett kutatásról*. Budapest: MTA Szociológiai Kutató Intézet, 1976. 50. o.

²⁵ Karsai László: *A cigánykérdés Magyarországon 1919–1945*. Budapest: Cserépfalvi kiadása, én.

pedig társadalmi téren alapvetően szegénypárti volt. Gazdasági téren viszont rontotta a cigányság helyzetét a nagybirtokok felosztása, mivel ez munkaalkalmak elvesztését jelentette számukra. Kimaradtak a földreformból, noha azelőtt megélhetésük jelentős részben a mezőgazdaságban végzett munkából származott. A demokratizálódás hatott az iskolázódásra is. Az iskolába nem járó cigány gyerekek aránya 50 százalék volt a második világháború előtt, ez 1945 után gyorsan csökkent, 1957 után iskolaköteles korba lépők között ez az arány már csak 10 százalék volt.

Politikai téren azonban a háború után sokáig nem történt előrelépés, sőt, még a kérdést sem fogalmazták meg a cigányság helyzetét illetően. Az első és sokáig az utolsó elméleti fejtegetés a cigánysággal kapcsolatban 1946-ban jelent meg, a kommunista párt elméleti folyóiratában.²⁶ Néhány szerző²⁷ csak magánvéleménynek tartja Kálmán András írását, azonban hosszú idő után ő volt az, aki először átfogó módon közelítette meg a kérdést. „*A gazdasági talpraállítást ki kell, hogy egészítse a cigányság nemzetiségi jogainak megadása.*”²⁸ Megfogalmazásában a „cigányprobléma” nem a cigányfajúak vagy cigányanyanyelvűek problémáját jelenti, hiszen a cigányság döntő többségét asszimilálódott, városban lakó munkások, kisiparosok, kereskedők képezik. A fő probléma azokkal a falun lakó, vagy „*vándorcigányokkal*” van, akik nem rendelkeznek rendszeres munkával, keresettel. Véleménye szerint nemzetiségi kérdéstről van szó, hiszen a cigányság is nemzetiség, csak még nem kapta meg azokat a jogokat, amely ebben az esetben járna. Jól ismerte fel azt a kérdést, hogy a cigányság gazdasági helyzete az adott időben a mélyponton volt, valamint azt is, hogy a kitzítottságot a kulturális, iskolázottságbeli lemaradás csak tovább fokozza. Kétségtelen tény az is, hogy a cigányság teljes egészében kimaradt a földosztásból is, pedig az 1945 után a törvény előtti egyenlőség eszméjét meghirdető új demokráciában sokak számára jelentett ez egy ideig határozott jövőképet. Sokáig nem

²⁶ Kálmán András: 'A magyar cigányok problémája.' In.: *Társadalmi Szemle* (1946/8-9.)

²⁷ Sággy Erna: 'Cigánypolitika Magyarországon 1945-1961.' In: *Regio* (1999/1.)

²⁸ Kálmán András: *I.m.*

szerveződött olyan mozgalom, nem termelődött ki olyan cigányszármazású értelmiségi réteg, amely felkészülten tudott volna hatást gyakorolni a cigányság életének a rendezésére, problémáik megoldására.

Bár tudjuk, hogy az előbbi helyzetelemzés nem volt hivatalos álláspont, mégis ennek hatását érezzük az 1957-től, ha rövid időre is de megszerveződő Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége alapelveiben.²⁹ Ez azonban csak rövid átmenet jelentett a híres-hírhedt párhatározat megjelenése előtt.

Az MSZMP KB Politikai Bizottságának 1961-es határozata a cigánykérdést nem nemzetiségi, hanem szociális ügyként határozta meg. *„A cigánylakosság felé irányuló politikában abból az elvből kell kiindulni, hogy bizonyos néprajzi sajátossága ellenére sem alkot nemzetiségi csoportot. Problémáik megoldásánál sajátos társadalmi helyzetüket kell figyelembe venni és biztosítani kell számukra a teljes állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, és ezek gyakorlásához szükséges politikai, gazdasági és kulturális feltételek megteremtését. ... Sokan nemzetiségi kérdésként fogják fel, és javasolják a "cigány nyelv" fejlesztését, cigány nyelvű iskolák, kollégiumok, cigány termelőszövetkezetek stb. létesítését. Ezek a nézetek nem csak tévesek, de károsak is, mivel konzerválják a cigányok különállását és lassítják a társadalomba való beilleszkedésüket.”*³⁰ Tehát egyértelműen egy szociális válságkezelés köntösébe bújtatott asszimilációs törekvéstről volt szó. Egyetlen pozitívumaként a dokumentumnak, a határozatban leírják, hogy 2100 cigánytelep létezik az ország területén, amelyeken embertelen körülmények között lehet csak élni.

Hosszú idő után és sokáig utána is a legmegbízhatóbb adatokat jelentve, huszonhat évvel a második világháború vége után, 1971-ben országos kutatás

²⁹ Erre a szervezetre a későbbiekben részletesen kitérek még.

³⁰ 'A cigányság helyzetének megjavításával kapcsolatos egyes feladatokról Az MSZMP KB Politikai Bizottságának határozata 1961. Június 20.' In.: Mezey Barna (szerk.): *A magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422-1985*. Budapest: Kossuth Könyvkiadó, 1986. 240. o.

készült a cigányokról, Kemény István vezetésével.³¹ A kutatás szerint akkor 320 ezer fő volt a cigányok száma. Ebből 23 százalék élt a keleti régióban (Szabolcs – Szatmár, Békés és Hajdú – Bihar megyében), 20 százalék az északi régióban (Borsod – Abaúj – Zemplén, Nógrád és Heves megye), 21 százalék a Dunántúlon, 19 százalék a budapesti régióban (Pest, Fejér és Komárom megye), valamint 16 százalék az alföldi régióban (Csongrád, Bács – Kiskun és Szolnok megye). Településtípusok szerint 7,7 százalék élt Budapesten, 14 százalék a vidéki városokban, és 78 százalék a községekben.

Magyar anyanyelvű volt ebben az időben 71 százalék, cigány anyanyelvű 21 százalék, és román anyanyelvű nem egészen 8 százalék. A cigány lakások kétharmada volt cigánytelepen. A cigányok több mint kétharmada vályog-, vertföld-, vagy sárfalú kunyhóban lakott. A lakások 44 százalékában nem volt villany. Vízvezeték a lakások 8 százalékában volt, az épület telkén kút volt a lakások 16 százalékánál, 100 méternél közelebb lévő kút a lakások 37,5 százalékánál, és 100 méteren túl lévő kút a lakások 39 százalékánál volt található. WC volt a lakáson belül a lakások 3 százalékánál, a lakáson kívül a lakások 4 százalékánál, árnyékszék a lakások 61 százalékánál, és árnyékszék sem volt a lakások 32 százalékánál.

A 14 éven felüli cigányok 39 százaléka analfabéta volt. A 20 – 24 éves korú cigány fiatalok 26 százaléka végezte el az általános iskolát, a többiek nyolc osztálynál kevesebbet végeztek, és több mint 10 százalékuk egyáltalán nem járt iskolába. Az országos kutatás regisztrálta azt is, hogy az ötvenes és hatvanas évek iparosításának hatására, 1971-re foglalkoztatottá vált a munkaképes korú férfiak 85 százaléka, valamint azt is, hogy a cigány családfők 11 százaléka volt szakmunkás, 10 százalékáa betanított munkás, 44 százalékáa segédmunkás, 13 százalékáa mezőgazdasági fizikai dolgozó, 3 százalékáa napszámos, 6 százalékuk pedig önálló, segítő családtag, vagy

³¹ Kemény István – Rupp Kálmán – Csalog Zsolt – Havas Gábor: *Beszámoló a magyarországi cigányok helyzetével foglalkozó 1971-ben végzett kutatásról.* 72. o.

alkalmi munkából tartotta fenn magát. A munkaképes korú nők foglalkoztatottsága 1971-ben 30 százalékos volt, de a nyolcvanas évek elejére 50 százalékosra emelkedett.

1965-ben indították el a cigánytelepek felszámolására irányuló programot. Ennek keretében az állandó keresettel rendelkező cigányok kedvezményes kamatú kölcsönt vehettek fel úgynevezett "CS" (csökkentett értékű) új házak építtetésére, vagy megüresedő régi parasztházak megvásárlására. A "CS" házak többnyire telepszerűen, egymás mellé épültek, régi parasztházak vásárlására pedig leginkább a sorvadó kistelepléseken volt lehetőség, vagyis a települési elkülönülés új formái jöttek létre. Ennek ellenére a cigányok települési és lakásviszonyai igen nagymértékben javultak.

A kérdés szempontjából az egyik következő, jelentősebbnek tartott, 1984-es pártdokumentum szerint³² a 360 ezresre becsült lélekszám teljes egészében letelepedettnek tekinthető, a területi elhelyezkedésük is állandósult. Döntő többségük a főváros és környékén, valamint Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár megyében él, leginkább falvakban. A munkalehetőségeket azonban az iparral rendelkező nagyvárosokban találják meg, ezért nagy részük ingázik, vagy munkásszálláson lakik. A foglalkoztatottság tovább emelkedett, már a cigány nőknél is 53 százalék állandó munkaviszonnyal rendelkezik. Az aktív keresők fele azonban segédmunkás, a szakmunkások aránya elenyésző a többségi társadalomhoz viszonyítva. Gyorsult a telepek megszüntetése is, de az új, "CS" (csökkentett komfortfokozatú) lakások építésével szeparált, csak cigányok által lakott településrészek jöttek létre.

A dokumentum szerint a cigánygyerekeknek mintegy a 60 százaléka már jár óvodába, fele már elvégzi az általános iskolát, és egyre többen tanulnak

³² Az adatok az MSZMP KB Agitációs és Propaganda Bizottságának 1984. október 2-i ülésén megtárgyalt jelentéséből származnak In.: Mezey Barna (szerk.): *A magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422-1985.* 275.o.

szakmát, járnak középiskolába.³³ Formálódik a cigány értelmiség első generációja is, ők főleg művészeti, népművelési területen érnek el sikereket. Azonban egyre inkább elfogadott dolog az elkülönített és a gyógypedagógiai oktatás, de nem látják az összefüggést a többségi társadalomhoz képest még mindig alacsony iskolázottság és a sajátos oktatási formák között.³⁴ A nyílt és rejtett előítéletek azonban továbbra sem csökkennek, legfeljebb csak a „puha diktatúra” nyomja a felszín alá. A rossz életkörülményekért és a nehéz felzárkózás miatt a társadalom egyedül csak a cigányságot okolja, a tömegtájékoztató eszközök pedig tovább erősítik a munkakerülő-bűnöző sztereotípiákat.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a 80-as évek végére a cigányság helyzete az előző évtizedekhez képest megváltozott. Sok ember számára megnyílt a felemelkedés lehetősége, és akinek ez sikerült, környezete már nem is tekintette „igazi” cigánynak. Ezek az eredmények azonban nagyon ingatag talajon álltak. Az oktatás színvonaltalansága, a munkaerő képzetlensége időzített bombaként robbant az előre nem látott rendszerváltozás után. A romok pedig maguk alá temették a cigányság jelentős részét az elmúlt évtizedek eredményeivel és illúzióival együtt.

2. 1. 2. 3. A rendszerváltozás után

A látványosan meginduló, de nem eléggé megalapozott felemelkedés a rendszerváltozás után pillanatok alatt kártyavárként omlott össze. A szocializmus alatt is csak a legkevesebb szakértelmet igénylő feladatokra, leginkább segédmunkásként foglalkoztatott cigány származású munkavállalók (az aktív keresők több mint a fele!) váltak először fölöslegessé a privatizálásra kerülő vállalatoknál. Amíg 1971-ben a — mint láthattuk — munkaképes korú férfi roma népesség körében a foglalkoztatottság 85 százalékos volt (alig eltérően a nem romák 87

³³ *Uo.*

³⁴ Részletesen lásd még: Havas Gábor - Kemény István - Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Budapest: Oktatókutató Intézet - Új Mandátum Könyvkiadó, 2002.

százalékától), 1993 végére ez az arány 29 százalékra csökkent (szemben a nem romák 64 százalékával).³⁵ Az alacsony iskolázottságú embereknek, akiket az elmúlt évtizedekben is csak a legkevesebb szakértelmet igénylő feladatokra használtak, reményük sem lehetett arra, hogy sikeresen érvényesüljenek a most már üzleti alapon szerveződő munkaerőpiacon. Ezzel pedig megingott a cigány családok megélhetése, és egyik következményeként a régebben felvett lakásépítési hitelek visszafizetésére képtelenné válva, sorra veszítették el lakásaikat.

A rendszerváltozást követő sokkhatás után az elmúlt években tovább differenciálódott a cigányság. Kialakulóban van egy olyan — egyelőre még szűk — réteg, amely sikeres válaszokat tudott adni az elmúlt évek kihívásaira. Ők leginkább vállalkozóként próbálnak érvényesülni, többen jelentős sikerrel.³⁶ Persze ez csak korlátozott mértékben vonatkozik azokra, akik kényszerből léptek a vállalkozás útjára, ők csak a mindennapi megélhetést tudják biztosítani családjuknak, de még így is kedvezőbb helyzetben vannak, mint a cigányság jelentős része. Vannak olyanok is, akik értelmiségi pályán, közéleti szereplőként találják meg megélhetésüket. A cigány családok jelentős része azonban évtizedekkel ezelőtti szintre süllyedt vissza rövid időn belül, képzetlenségük miatt esélyük sincs munkalehetőségre. A reménytelen helyzetbe került cigány emberek körében – a hasonló szociális helyzetben lévőkhez hasonlóan – ismét kialakult a „megélhetési bűnözés”³⁷, ami sokak számára az életben maradás egyetlen esélyét jelentette. A többségi társadalom pedig — mivel a rendszerváltozás megingatta mindenki anyagi helyzetét — megújult ellenszenvvel fordult a cigányság felé. Az 1990-es évek első felében a mindennaposá váló oktatási-, foglalkoztatási-, hatósági- és lakhatási diszkrimináció mellett megjelent ötletként a kényszerlakhelyre telepítés gondolata is, valamint a szervezett

³⁵ Kemény István: 'A magyarországi roma (cigány) népességről.' In: *Magyar Tudomány* (1997/6.)

³⁶ Részletesen lásd: Kállai Ernő: 'Roma vállalkozók 1998-ban.' In: Kemény István (szerk.): *Cigányok/romák és a láthatatlan gazdaság*. Budapest: AKM-Osiris, 2000, 38-80. o.

³⁷ A „megélhetési bűnözés” természetesen szociológiai fogalom, a tételes jog nem ismeri ebben a formában.

csoportok által elkövetett támadások, bántalmazások. A nyíltan faji megkülönböztetést hirdető politikai erők rasszista jelszavakat hangoztató és náci „*hősöket*” dicsőítő felvonulásai gyakran országosan elismert politikai szervezetek oldalvizén hajóztak, nyílt vagy burkolt támogatásukat élvezték. Az elhíresült tiszavasvári különballagtatás után személyiségi jogaik megvédéséért az igazukat polgári peres eljárásban kereső emberek csak mint a „*tetvesek, rühesek*” vonultak be a sajtó történetébe.³⁸ A rosszul értelmezett szólásszabadság a demokrácia örve alatt felszínre hozta az évtizedek óta lappangó, sok esetben gyűlöletté fajuló ellenszenvet.

A rendszerváltozás utáni időre tehető a cigányság politikai ébredése, önszerveződésének kezdete is. A hosszú időn keresztül csak felülről irányított szerveződések — mint az 1985-ben létrehozott Országos Cigánytanács, vagy az 1986-ban újraszervezett Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége — után a jogállamiság eszméjéhez kötődő, és az egyesülést, szólás- és sajtószabadságot deklaráló törvények megjelenése után volt lehetőség önálló szervezetek létrehozására. Az 1990-es országgyűlési választásokra három cigány párt is alakult — köztük a Magyarországi Cigányok Szociáldemokrata Pártja volt a legsikeresebb —, de önálló mandátumot egyik képviselőjük sem szerzett. Az első szabadon választott parlamenti ciklusban azonban három, cigány származását nyíltan is vállaló képviselő³⁹ is részese lehetett a hatalomformálásnak országos, nagy pártok képviselőiként. A nagy felbuzdulás után a politikai pártok azonban csak 2002-ben gondolták úgy, hogy valóban szükség van cigány származású képviselőkre is a Parlamentben. Így a 2002-es választások után négy pártpolitikus cigány ember szerzett mandátumot.

Sokkal jelentősebben indult a civil cigány szervezetek tevékenysége, 1991 végére már 96 ilyen szervezet volt hivatalosan bejegyezve. Működésük

³⁸ Lásd: Seszták Ágnes: 'Másodfokú személyiségi jogok.' In: *Demokrata* (1999/17); Matúz Gábor - Sinkovics Ferenc: 'A tetűhöz való jog törvényesítése.' In: *Demokrata* (1991/21)

³⁹ Hága Antónia, Horváth Aladár és Péli Tamás

azonban egyre bizonytalanabb, az anyagi finanszírozás esetleges, pályázati pénzek megszerzése gyakran a hatalmon lévő kormányhoz való lojalitáson múlik. Az állam közalapítványokat hozott létre, ahonnan különböző programokra nyerhetnek támogatást. A „Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért” Közalapítvány 1995-ben jött létre⁴⁰ elsősorban a kisebbségi önazonosság és a kultúra megőrzésének támogatása érdekében, 1996-ban pedig a megélhetést segítő „A Magyarországi Cigányokért Közalapítvány”⁴¹ kezdte meg működését, amely támogatási keretét 80-90 százalékban a mezőgazdasági termelés ösztönzésére osztották szét pályázatok útján.

Nagyobb reményre adnak okot azok a kísérletek, amelyek a cigányok kulturális felzárkóztatása érdekében új kezdeményezésekre teremtenek lehetőségeket az oktatás területén. Ezek között megtalálható különböző felzárkóztató és szakképző programok, de ugyanígy a ma már európai hírnévre szert tett pécsi Gandhi Gimnázium, vagy az átlagnál magasabb tudású szakemberek képzésére szolgáló Romaversitas Láthatalan Kollégium is. Lassan, de formálódik egy szakmailag jól felkészült, fiatal cigány értelmiségi réteg is, akiket egyre nehezebb lesz a cigányságra vonatkozó döntésekből kihagyni. Biztató a jövőre nézve az is, hogy megindult a tudományos igényű felmérés is a cigány gyerekek helyzetére vonatkozóan az általános iskolák és az óvodák körében is. Ezek a tapasztalatok talán lehetővé teszik a mára egyértelműen zsákutcának bizonyuló elkülönítő oktatási gyakorlat megváltoztatását.

2. 1. 3. Kormányzati — politikai törekvések az elmúlt másfél évtizedben

A rendszerváltás után az első demokratikusan megválasztott parlament és kormány azonnal szembesült az évtizedek óta háttérbe szorított kisebbségi

⁴⁰ 2187/1995. (VII. 4.) Korm. hat. a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány létrehozásáról.

⁴¹ Létrehozta a 1121/1995. (XII. 7.) Korm. hat. A Magyarországi Cigányokért Közalapítvány alapításáról

kérdés megoldatlan gondjaival, az azonnali cselekvés szükségességével. Így az elmúlt tíz év történéseit két nagy szakaszra bonthatjuk: 1990-től 1995-ig az egész jogszabályi és intézményi háttér újragondolása, jogszabályalkotás útján történő át- és kialakítása volt napirenden, amiről a későbbiekben számolok be. 1995-től pedig megjelentek az első olyan kormányzati programok, amelyek a cigányság helyzetének jobbítása érdekében születtek. Tovább nem is lehetett halogatni az állami szerepvállalást, mivel a rendszerváltás az egész magyar társadalom anyagi helyzetét megingatta, a munkanélkülivé váló, elkeseredett tömegekben pedig egyre inkább kezdett felerősödni az intolerancia, mások gondjai iránti közömbösség. Az indulatok elszabadulásától tartva felismerték a politikai döntéshozók is, hogy speciális, a romák társadalmi integrációját elősegítő állami segítség nélkül nincs esély a helyzet megváltoztatására.

2. 1. 3. 1. Középtávú intézkedéscsomagok

Az 1120/1995. (XII.7.) Korm. határozat⁴² az első jelentősebb Kormányintézkedés, amely már kifejezetten a cigányság egyre inkább ellehetetlenülő helyzetére kereste a megoldást. Ennek érdekében, első lépésként a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek munkájának összehangolására Cigányügyi Koordinációs Tanácsot hozott létre, a cigányság problémáinak kezelésére és társadalmi integrációjának elősegítése érdekében. Deklarált feladatai között megtalálható a közép és hosszú távú program kidolgozásának, az esélyegyenlőtlenség csökkentésének az igénye. Szorosan kapcsolódik hozzá az 1125/1995. (XII.12.) Korm. határozat⁴³, amely a cigányság helyzetével kapcsolatos, legsürgetőbb feladatokkal foglalkozó dokumentum. Felismerve a sürgető állami feladatvállalást, meghatározott területeken cselekvési programok kidolgozását írja elő a szaktárcák számára.

⁴² 1120/1995. (XII. 7.) Korm. hat. a Cigányügyi Koordinációs Tanács létrehozásáról

⁴³ 1125/1995. (XII. 12.) Korm. hat. a cigányság helyzetével kapcsolatos legsürgetőbb feladatokról

Ezekre az 1995-ös határozatokra épül az első középtávú intézkedéscsomag, a 1093/1997. (VII.29.) Korm. Határozat⁴⁴, amely széleskörűen igyekszik felmérni és meghatározni a cigányság társadalmi integrációjához szükséges feladatokat. Az első részében az 1997 és 1998-ban megvalósítandó intézkedéseket tartalmazza. Így az *oktatás-művelődés területén* megfogalmazásra került a tandíjrendszer és a gyermekvédelmi támogatás továbbfejlesztésének és hatékonyságának sürgető szükségszerűsége, az oktatási szegregáció megakadályozása, regionális tehetséggondozó programok (pl. Gandhi Gimnázium és Kollégium) továbbfejlesztése, hálózatuk bővítése, tehetséggondozó kollégiumok létrehozása. A *foglalkoztatás területén* a cigánytelepek felszámolása, a foglalkoztatási programok kialakítása és a működők továbbfejlesztése, a cigány tanulóknak a szakképzési rendszerbe történő integrálása, föld és állattenyésztési programok megvalósítása került be célként. *Szociális területen* válságkezelő vis maior-keret létrehozását irányozta elő. A *térségi programok területén* komplex válságkezelő programok végrehajtását jelöli meg olyan településeken, ahol a lakónépességben belül jelentős részarányt képviselnek a halmozottan hátrányos helyzetű rétegek, így a cigányság is. A *diszkriminációellenes programok* tekintetében szükségesnek tarja felmérni az esetleges további jogszabályok szükségességét, fontosnak ítéli a rendőrképzésbe beépíteni a cigányságra vonatkozó ismereteket. *Kommunikációs területen* pedig a cigányság élethelyzetének fejlesztéséhez kapcsolódó PR tevékenység kidolgozásának szükségessége jelenik meg. Az intézkedéscsomag második részében a később meghatározandó feladatok irányelveit rögzíti a határozat. Így szól a cigány tanulók felsőoktatási tanulmányainak elősegítéséről, kulturális intézmények szükségességéről, a kisebbségi önkormányzatok szerepéről a munkanélküliség leküzdésében, a cigányság egészségügyi állapotának javítása érdekében a szűrő-gondozó hálózat kiterjesztéséről, a konfliktuskezelés érdekében a jogvédő irodák

⁴⁴ 1093/1997. (VII. 29.) Korm. hat. a cigányság élethelyzetének javítására vonatkozó középtávú intézkedéscsomagról

támogatásáról, a közszolgálati médiumokban szükséges reális cigánykép kialakításáról.

Az 1998-ban hatalomra lépő új kormány szükségesnek tartotta a középtávú intézkedéscsomag átdolgozását. Az 1047/1999. (V.5.) Korm. határozatban⁴⁵ megfogalmazottak alapvetően az 1997-es célokat követik, de prioritást kaptak az oktatásra, kultúrára vonatkozó feladatok. Így az *oktatás tekintetében* az alapfokú oktatásban a tartalmi fejlesztés (rendszeres óvodába járás és a mulasztások csökkentése mellett), a közép és felsőfokú oktatásban pedig a lemorzsolódás megelőzése (kollégiumok, ösztöndíjak) a kitűzött cél. A *kultúra vonatkozásában* a csoport-szerveződéshez kapcsolódó közművelődési intézményrendszer fejlesztése, szakemberek továbbképzése, szakanyagok elkészítése, a *foglalkoztatás területén* pedig a tartós és pályakezdő munkanélküliek segítése, közmunka és közhasznú programok szervezése, valamint szociális földprogram kidolgozása került megfogalmazásra. A *diszkriminációellenes programok* esetében nagyobb figyelmet kell fordítani a hatályos jogszabályok érvényesülésére, a *kommunikációs stratégiában* pedig el kell magyarázni a többségi társadalomnak, hogy miért is van egyáltalán szükség a cigányokkal foglalkozó programra.

A középtávú intézkedéscsomag sikeres megvalósításának érdekében az új kormány szükségesnek tartotta az irányító szervezet megváltoztatását is, így a 1048/1999. (V.5.) Korm. határozatban⁴⁶ a Cigányügyi Koordinációs Tanácsot megszüntette, és helyette Cigányügyi Tárcaközi Bizottságot hozta létre. Előrelépés, hogy az új fórum albizottságokat hozhat létre, meghívás alapján tanácskozási joggal cigány társadalmi szervezetek képviselői is részt vehetnek az évente legalább 4 ülésen, valamint állandó meghívott a

⁴⁵ 1047/1999. (V. 5.) Korm. hat.a cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról

⁴⁶ 1048/1999. (V. 5.) Korm. hat.a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság létrehozásáról

kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, a Magyarországi Cigányokért és a Gandhi Közalapítvány és az Országos Cigány Önkormányzat elnöke is.

A 2002-ben hatalomra lépett új kormány – szinte már természetesnek mondható módon – ismét újraalkotta a középtávú intézkedéscsomagot⁴⁷, az eddigiekhez hasonló tartalommal, de most már esélyegyenlőségi programnak nevezve. Ennek hangsúlyos részét képezi a cigány gyerekek ösztöndíj-támogatása, valamint a telep-felszámolási program. Ezekhez a programokhoz kapcsolódik továbbá egy hosszú évek óta, nem kevés energia befektetésével megalkotott, de a mai napig el nem fogadott „hosszú távú stratégiai program”⁴⁸ is, hasonló elveket megfogalmazva abban is. Napjainkban, 2005-től kezdődően, a *Roma Integráció Évtizede* program lebonyolítása során ugyan azokat a célokat fogalmazták meg, mint az elmúlt másfél évtizedben folyamatosan, bár az eredmények hasonlóan mérhetetlenek idáig.

2. 1. 4. Összegzés

A rövid történeti áttekintés után – megítélésünk szerint, modern fogalmak használatával – a magyarországi cigány népesség életében, időszakonként, nagy társadalmi változások idején, un. „modernizációs válságok” keletkeznek, amelyek legszembetűnőbb megnyilvánulása a megélhetés, a munkahely tömeges elvesztése, valamint a társadalmi kirekesztettség formáinak felerősödése. Következik ez abból, hogy a társadalmilag „békés” periódusokban is folyamatosan jelenlévő diszkriminatív attitűd a romák jelentős részét a társadalom alsó felében tartja oly módon, hogy kevés lehetőséget biztosít a jó minőségű oktatásban történő tömeges részvételre, ezzel is kizárva a lehetőségét az anyagi és társadalmi státusz emelkedésével járó, minőségi munkahelyek megszerzésének a lehetőségéből. Így, egy-egy

⁴⁷ 1021/2004. (III. 18.) Korm. hat. A romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről

⁴⁸ A hosszú távú roma társadalom, és kisebbségpolitikai stratégia irányelvei.
<http://www.romapage.hu/tudomany/hircentrum/article/71004/1598/>

foglalkozási csoport – pl. zenészek – időleges kiugrása mellett, a szegény és kitaszított cigányok csoportja folyamatosan újratermelődik.

Az ilyen válságokból – a gazdaság és a társadalom bonyolult összefüggései és önmozgása következtében – ha nem is kiutat találnak, de egy bizonyos idő után valamiféle megélhetési lehetőség révén kiegyensúlyozottabb időszak következik.⁴⁹ Persze anélkül, hogy a cigány népesség többségének helyzete stabilan jó irányba változna. A mindenkori kormányok – történeti léptékben is – időnként különböző intézkedési tervekkel beavatkoznak ezekbe a folyamatokba. Amennyiben sikeres a terv, akkor gyorsíthatják a válságból történő kilábalást, ellenkező esetben azonban csak a romákkal szembeni előítéleteket sikerül erősíteni. Idáig inkább az utóbbinak vagyunk tanúi. Az elmúlt másfél évtized kétség kívül jó szándékú intézkedései a cigányság helyzetén számottevően nem javítottak, a társadalom jelentős részében viszont azt tudatosították, hogy rengeteg – több milliárd forint – pénzt költenek a cigány népességre, a jelek szerint értelmetlenül. Pedig az ilyen terveknél nem a jó szándékkal van a baj, hanem a tisztázatlan célokkal és elvekkel. Hiszen a rendszerváltozás óta nem tudja eldönteni sem az aktuális kormányzó elit, sem pedig a roma politika képviselői, hogy „*van-e cigányügy*”. Mert ha van – és a meglévő és egyre erősödő társadalmi kirekesztettség erre utal – akkor bizony bármennyire is félő ezt kimondani, időlegesen legalább is, speciális, csakis a cigányok helyzetét javító intézkedésekre is szükség lehet. Ebben az esetben elkülönített költségvetés, és saját, feladatorientált intézményrendszerre is szükség van, ha hatékonyan akarnak küzdeni a problémák ellen. Ha viszont nincs „*cigány ügy*” – és ez a vonulat látszik kirajzolódni az utóbbi években –, sikerül ismételten szociálpolitikára redukálni az intézkedéseket. Így minden egyes, szegényeknek tett gesztus – pl. családi pótlék emelése – egyben „*cigány*

⁴⁹ Az itt vázolt modell gondolatmenetét részletesen lásd: Kállai Ernő: 'Első kísérlet egy konfliktusmodell alkotására a roma-nem roma együttélésben.' In: Kovács Nóra – Osvát - Anna - Szarka László (szerk.): *Etnikai identitás, politikai lojalitás. Nemzeti és állampolgári kötődések.* Budapest: Balassi Kiadó, 2005. 150-163. o.

intézkedés” is, elszámolható sok milliárd erre, a helyzet viszont – az elemzések szerint – nem változik pozitív irányba, mivel figyelmen kívül maradnak a társadalmi kirekesztettség okai, és megszüntetésének következetes módszerei is.

Az utóbbi elvek egyik terméke a kisebbségi önkormányzati rendszer is, amely – a politikai döntéshozók és a cigány népesség reménye szerint is – a cigányság társadalmi felemelkedésének szép és jól működő intézménye lehetne. De mint láthatjuk a későbbiekben, a kisebbségi autonómiának a romák esetében, szemben a jogszabályokban megfogalmazottakkal, legalábbis a cigány emberek elvárása szerint, alapvetően másról kellene szólni.

***2. 2. A kisebbségi kérdés hatályos jogi szabályozása Magyarországon*⁵⁰**

2. 2. 1. A kisebbségi (nemzetiségi) jogok magyar szabályozásának alkotmányos kerete

Az alapvető emberi jogok napjainkra már a nemzetközi jog szerves részévé váltak. Mint minden körülmények között érvényesülésre igényt tartó szabályokként, megtalálhatóak a demokratikus berendezkedésű országok alaptörvényeiben, alkotmányaiban. Így van ez Magyarország esetében is: „8. § (1) *A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.*(2) *A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.*”⁵¹ Az itt

⁵⁰ A dolgozatnak ebben a részében, természetesen, *az empirikus vizsgálat idején hatályos joganyagot ismertetem*, mivel csak ez ad lehetőséget az összehasonlító elemzésre. A napjainkig megvalósuló változásokról később ejtek szót.

⁵¹ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság alkotmánya

megfogalmazott elvárásokat a – nemzetinek és etnikainak nevezett – kisebbségek esetében a kisebbségi törvény⁵² konkretizálja.

A fontosabb nemzetközi jogi szabályok későbbi áttekintése előtt is előrebocsáthatom, hogy az általános deklaráció mindenben megfelel a nemzetközi elvárásoknak, a kérdés alaptörvény-szintű szabályozásának. Anélkül, hogy részletesen felsorolnám az első és második generációs alapjogok katalógusát, figyelmemet csak a téma szempontjából releváns részekre irányítom. Így két, különösen fontos szakaszt kell kiemelni az alkotmányból – 68.§ (1) és 70/A.§ (3) –, amelyeket olyan fontosnak érzett a jogalkotó, hogy szó szerint átemelte a kisebbségi jogi külön szabályozásba is:

„68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.

(2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.

(3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit biztosítják.

70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. (2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.

(3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”⁵³

⁵² 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól

⁵³ 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság alkotmánya.

„A kisebbségvédelem keretében két célt kell az államnak elérnie: egyrészt biztosítania kell azt, hogy a kisebbséghez tartozó egyéneket kisebbséghez való tartozásuk miatt alapvető jogaik gyakorlása során ne érhesse hátrányos megkülönböztetés, másrészt a kisebbségi közösségek és a kisebbséghez tartozó egyének számára olyan többletjogosítványokat biztosíthat, amelyek segítik a kisebbségi létből adódó hátrányos helyzetük leküzdését, végső soron pedig megakadályozzák a többségi társadalomba való beolvadásukat.”⁵⁴

Ezeket a megállapításokat kitűnően példázzák az Alkotmányból idézett szakaszok. Így természetesen azért, mert valaki kisebbségi csoporthoz tartozik, ugyanolyan államalkotó tényező – tehát teljesen azonos jogokkal rendelkező –, mint a többségi társadalom tagjai. Saját identitásuk, kultúrájuk, nyelvük ápolása és megőrzése miatt semmilyen hátrány nem érheti őket, sőt, külön jogosítványok segíthetik elő kisebbségi önazonosságuk megőrzését. Ezért biztosíthatják országgyűlési képviselőket⁵⁵, és önkormányzati alapon működő önzorgatásukat is.

Természetesen ez nem mindig volt így. Az alkotmányt az emberi jogokra vonatkozó nemzetközi egyezmények alapján, a rendszerváltás idején megszülető 1989. évi XXXI. törvény⁵⁶ módosította először. Ekkor került beiktatásra a már idézett 68. § (1) bekezdése is, bár ekkor a jogok alanyait még „nemzeti és nyelvi kisebbségként” nevesítve. Ennél a fordulatnál valószínűleg a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezményokmányának⁵⁷ 27. cikkét, illetve az azt kihirdető magyar

⁵⁴ Palásti Sándor: 'A diszkrimináció természete. A kisebbségek jogainak védelme a magyar jogrendszerben'. In: *Társadalmi Szemle*, (1998/5.) 67. o.

⁵⁵ A jogérvényesülés egy problémája: mivel még a mai napig sem született részletes szabályozás a kisebbségek parlamenti képviselőinek ügyében, az Alkotmánybíróság már két esetben állapított meg mulasztásos jogsértést. Mivel a politikai pártok régóta és sikertelenül egyezkednek a kérdésben, egyre inkább kezd úgy tűnni a dolog, mintha ez nem a kisebbségek jogszabályban lefektetett joga, hanem a többség adománya lenne. A parlamenti képviselőnek bővebb kifejtése – bár a kisebbségi kérdés egyik legizgalmasabb témaköre – meghaladná a dolgozat terjedelmét. A téma kifejtése pl.: Pap András László: *Identitás és reprezentáció*. Budapest: Gondolat, 2007.

⁵⁶ 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról

⁵⁷ Az Egyezségokmányt 1966. december 16-án fogadták el, és 1976. március 23-án lépett hatályba. Kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): A

jogszabályt használták fel, szakítva az eddig már „történelminek” számító „nemzetiség” megfogalmazással. Ennek jelentősége köztudomásúlag az, hogy ez a nemzetközi dokumentum volt az, amelyben először lépett túl a nemzetközi közösség a mindenkit megillető emberi jogi védelmen, és külön jogokat biztosított az etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbséghez tartozó személyeknek.⁵⁸ 1990-ben lett beiktatva az idézett harmadik bekezdés is, először még konkrétan utalva az országgyűlési képviseletre is, de ez a változat még ebben az évben módosult, és helyére az idézett, egyszerűbb megfogalmazás került.⁵⁹ Mindezeket az apróságokat természetesen csak azért érdemes feleleveníteni, hogy látható váljon: a kisebbségekre vonatkozó alkotmányos joganyag a rendszerváltás pillanatától kezdve „forrongó” állapotban volt, és van a mai napig is.

Ennek ellenére jól látható, hogy az 1949 óta teljesen átformálódott alkotmányunk, ha sok tekintetben nem is körültekintően, de a demokrácia és a jogállamiság elveinek figyelembevételével igyekszik biztosítani a nemzetközileg is igényelt elvárásokat. Így természetesen a magyarországi cigányság számára is léteznek azok az alkotmányos keretek, amelyek alapján megfelelő jogi környezetben élhetnek, élhetnének⁶⁰. Az, hogy mégis gondok vannak a jogrendszerben és a jog működésében, az alapvetően nem az alkotmányos szintű szabályozás problémáit mutatja.

kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény. Budapest: Gondolat Kiadó – MTA Jogtudományi Intézet – MTA Kisebbségkutató Intézet, 2003. 61-71. o.

⁵⁸ Majtényi és mások megállapítása szerint a vallási jelző a magyarországi zsidóság miatt maradt ki a módosításból, a nemzeti jelző pedig valószínűleg fordítási hiba. Egy 1990-es módosítás óta beszélünk „nemzeti és etnikai” kisebbségekről. V.ö.: Majtényi Balázs: *A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje*. Kézirat. 2005. 150. o. Fontos megjegyezni, hogy a most és később is idézett kézirat *A nemzetállam új ruhája* címmel 2007 végén könyv formájában is megjelent. Mivel a dolgozat készítésekor még csak a kézirat állt rendelkezésemre, az ottani oldalszámokat hivatkozom.

⁵⁹ Ezért vélekednek többen úgy, hogy nem mulasztásos alkotmánysértést követ el az országgyűlés, hanem „csak” jogsértést

⁶⁰ Ez sem volt mindig így, a cigány népesség a rendszerváltásig nem számított hivatalosan is elismert kisebbségi (nemzetiségi) népcsoportnak. V.ö.: Kállai Ernő: 'A magyarországi romák története 1945-től napjainkig' In: Kemény István: (szerk.): *A magyarországi romák* Budapest: Press Publica, 2000. 16-24. o.

2. 2. 2. A kisebbségi törvény létrejötte és előzményei

A nemzetiségek jogainak külön törvényi szintű szabályozására irányuló igény a bipoláris világrend megszűnése környékén jelent meg, jellemzően Európa keleti és középső felében. Természetesen ez nem véletlen, hiszen sok ország területén éltek a világháborúkat követő békerendszerek következtében anyaországuktól elszakadt kisebbségi csoportok ebben a térségben. A politikai erjedés hatására így először 1989-ben Litvániában, 1990-ben Észtországban, 1991-ben Lettországon és Horvátországban, 1992-ben Fehéroroszországban és Ukrajnában születtek meg a nemzetiségi törvények. Ezt követte 1993-ban Magyarországon az LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.⁶¹

Ennek azonban komoly előzményei, sőt, történeti előzményei vannak hazánkban. Elég csak utalnunk az 1868-as Eötvös-Deák-féle nemzetiségi törvényre – amelynek felemás megoldásaival csak később foglalkozunk az autonómia-modellek tárgyalásakor, de amely a maga korában – sok tekintetben egyedülálló volt Európában is. Az ezt követő évszázadban a különböző politikai rezsimek és nem kis részben a nemzetközi fejlemények hatására, a kérdés törvényi szabályozására nem merült fel igény a politikai vezetés, és nem volt lehetőség a nemzetiségek oldaláról.

A rendszerváltozás utáni törvényalkotási folyamat is jó néhány évre tekint vissza.⁶² Az első – ha nem is közvetlen előzményként számon tartott – tervezetet 1979-ben Samu Mihály jogászprofesszor készítette, amelyben a meglévő jogtörténeti előzményekre és a demokratikus fejlődéshez szükséges

⁶¹ A részleteket lásd: Georg Brunner: *Die rechtliche Lage der Minderheiten in Mittel-, Ost- und Südosteuropa. Osteuropa Rech.* NSZK: 1994. 162. o.

⁶² Ahány szereplő, annyiféle megközelítés. Természetesen mindenki annak a jelentőségét emeli ki, amelynek elkészültében szerepe volt. Ezért gyakran ellentmondásokkal találkozunk. V.ö: Györi Szabó Róber: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében (1989-1990)*. Budapest: 1998. 99-151. o.; Bodáné Pálok Júlia: 'A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei.' In: *Acta Humana* (1993 N° 12-13.) 26-45. o.; Dr. Kaltenbach Jenő: *Európai szabályozású kisebbségi törvényt.* <http://www.nemzetisegek.hu>

új igényekre hívta fel a figyelmet. Az MSZMP akkori vezetésénél azonban nem talált támogatásra a koncepció.⁶³

1988-tól azonban már sorra születtek a javaslatok. Az egyik első irányelveit még az MSZMP KB fogadta el 1988 novemberében. Ma már tudható, hogy ezek és a későbbi kezdeményezések nem csak a politikusok által sokat emlegetett nemzetiségi kérdés iránti elkötelezettség miatt, „*követve a magyar történelem legnemesebb hagyományait és értékeit*”⁶⁴ születtek. Mint több elemző is megfogalmazta⁶⁵, két praktikus ok vezette a magyar politikai elitet a kisebbségi jogi szabályozás megalkotása során. Egyrészt pozitív színben kívánták feltüntetni a demokratizálódó magyar államot annak érdekében, hogy gyorsítani lehessen az európai intézményrendszerhez történő csatlakozást. A nehéz gazdasági helyzetben lévő ország nem szerette volna, ha az emberi és kisebbségi jogok kodifikációjának a hiánya hátráltatja a várt segítségeket, a csatlakozást. Másrészt szem előtt tartották a határon túli magyarság megoldatlan gondjait is, ezzel is „*példát mutatva*”, hiszen hazánkban a szétszórt népcsoportok miatt nem volt kockázata egy nagy területre kiterjedő, területi típusú autonómiának. Ezt támasztják alá olyan „*elszólások*” miszerint „*a törvénytervezet véleményezésébe a határon túli magyarság képviselőit is bevonták*”⁶⁶, miközben kizárólag a hazai szabályozás megalkotásáról – nem is lehetett másról – volt szó.

Az első, komoly tárgyalási alapot jelentő tervezetet 1989 áprilisára, az Igazságügyi Minisztérium megbízásából Baka András készítette el, amely 1990 februárjára már kész szöveggé terebélyesedett. Elemzők ezt a tervezetet nevezik „*liberális koncepció*”-nak, amely a szabályozás alapelveire és

⁶³ Utalva az előzőekben írottakra, ennél a kérdésnél sem lehet egyértelműen megállapítani, hogy Samu Mihály kezdeményezéséről van szó, vagy pedig felkérték a koncepció elkészítésére.

⁶⁴ Idézet az 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól Preambulumából

⁶⁵ V.ö.: Eiler Ferenc: *A kisebbségi önkormányzati rendszer és tapasztalatai. Eredmények kérdőjelekkel.* (Kézirat); Szalai Júlia: 'Az elismerés politikája és a cigánykérdés.' In: Horváth Á. – Landau E. – Szalai J. (szerk.): *Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok.* Budapest: Aktív Társadalom Alapítvány – Új Mandátum Könyvkiadó, 2000. 562. o. stb.

⁶⁶ Győri Szabó Róber: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében (1989-1990).* 120. o.

jellegére utal: „Az állampolgári jogok egyes elemeinek jogi szabályozása úgy és csak úgy lehetséges, ha a jogrendszer egésze s a jogok érvényesülését szolgáló intézmények mintegy zárt rendszert alkotva garanciáját jelentik az emberi-állampolgári jogok teljességének. Nem a külön intézmény megalkotása jelenti tehát ezen jogok fő biztosítékát, hanem a jogrendszer egészének az összeműködése, ami természetesen nem zárja ki az olyan megoldások lehetőségét, hogy egyes speciális állampolgári jogterületek fokozottabb védelmére bizonyos speciális jogi eszközöket is alkalmazunk, speciális intézményeket létesítsünk.”⁶⁷ Ebben a megfogalmazásban a nemzetállami jogrend keretein belül kell biztosítani a kisebbségi jogok, és semmiképpen sem része ezeknek az autonómia, vagy valamilyen külön intézményrendszer. Ezeket megvalósíthatatlannak tartja, a kisebbségek szórt elhelyezkedése, másrészt a kisebbségi regisztráció hiánya miatt. Megítélése szerint, ha egyáltalán létre jön autonómia, akkor azt maguknak a nemzetiségeknek kellene létrehozniuk. A tervezet – amely nem talált kedvező fogadtatásra a nemzetiségek körében – újra felbukkant 1990 decemberében, most már az Antal-kormány hivatalos javaslataként. Ez a változat alapvetően a kultúrára vonatkozó jogokat tartalmazott, a politikai jogok tekintetében pedig az újraírt alkotmány vonatkozó szakaszait ismételte meg.

Mivel a kisebbségek kedvezőtlenül reagáltak az ilyen típusú megoldási javaslatokra, új irányba elindult, több különböző, de már „*autonómista*” tervezet született. Ezek egyike volt – még az Antal-kormány hivatalba lépése előtti időszakban született – a Tabajdi Csaba által vezetett Kisebbségi Titkárság tervezete, amelynek megalkotása alapvetően Bíró Gáspár nevéhez köthető. Az elkészült, a kisebbségi autonómia egyik változatát is tartalmazó szöveggel alapvetően és inkább a külföldi szakértők értettek egyet, Magyarországon azonban sem a kormányzati oldal, sem a nemzetiségi

⁶⁷Baka András: ‘Az új magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi törvény koncepciójáról.’ In: *Regio*. (1990. december.) 59-66. o.

szervezetek nem tudták elfogadni az elképzeléseket. Ez után alakult meg 1991. január 30-án a nemzetiségi szövetségek közös szervezete a Kisebbségi Kerekasztal, amely új tervezet elkészítését vállalta magára. Ez el is készült áprilusra, miként az új szervezet – a Kisebbségi Hivatal⁶⁸ – is hasonló módon új anyagot gyúrt össze a már meglévőkből. Mindkét tervezet foglalkozott az asszimiláció tilalmával, a szabad identitásválasztás elvével, az egyéni és kollektív jogok biztosításának és védelmének elvével, az önkormányzatiság szükségével, az anyagi támogatási rendszer létrehozásával.

A Kerekasztal szervezete – amelyből jól érzékelhető az állammal szembeni nagyfokú bizalmatlanság – alapvetően a kisebbségi önkormányzati rendszert helyezte a középpontba, mégpedig nagyon határozottnak tűnő javaslatokkal. A legnagyobb figyelmet az országos önkormányzat kapta, ezt szánva a kulturális autonómia és az egész rendszer hierarchikus központjának. Az elképzelés súlyát jelzi, hogy ezt a szervezetet a kisebbségi közösség határain is túlnyúló közjogi funkcióval, mindenre kötelező rendelet kiadására is fel kívánták hatalmazni, amivel természetesen nem csak belső ügyeiket szabályozták volna. Mindezek mellett olyan „erős jogosítványokat” tartalmazott az elképzelés, mint pl.: a kisebbségi oktatás törzsanyagának meghatározása a közoktatásban, azon álláshelyek meghatározása, amelyek betöltéséhez kisebbségi nyelvismeret szükséges, feladatok előírása a helyi kisebbségi önkormányzatoknak, ülnökök választása a Legfelsőbb Bíróság Kisebbségi Kollégiumába, országgyűlési képviselő jelölése, stb. A résztvevők szerint az egész folyamat csúcspontját az 1991 szeptemberi konszenzus kialakítása jelentette a kormányzati oldallal, a közös tervezet elfogadása.

Az ezt követő események az 1993-as elfogadásig egyesek megítélése szerint a szakszerű szövegezés és finomítás szakaszát jelentette, a mások szerint a kompromisszumos tervezet a hatpárti politikai alku következtébe elvérzett, és

⁶⁸ 34/1990. (VIII. 30.) Korm. rendelet a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalról

a ténylegesen kikényszeríthető jogok helyett inkább csak kívánalmakat és lehetőségeket fogalmazott meg. „A legnagyobb visszalépés a két leglényegesebb területen, a kisebbségi önkormányzati rendszer és a kulturális autonómiát illetően történt. Az önkormányzati rendszer a parlamenti szakaszban szinte a felismerhetetlenségig megváltozott, és ezáltal elvesztette az önkormányzati jegyek jelentős részét. A kulturális autonómia pedig távoli, bizonytalan ígéretté szelídült, ígéretté, amelynek beválthatóságát az azóta eltelt idő aligha igazolta.”⁶⁹

A hatpárti konszenzus következtében szinte egyhangú, 96,5%-os többséggel fogadta el az országgyűlés a törvényjavaslatot. Két cigány származású képviselő – Hága Antónia tartózkodott, Horváth Aladár nemmel szavazott – azonban elvetette a kialakult formát⁷⁰, ezzel szinte előre vetítve a várható nehézségeket, amelyeket a „felpuhított” jogi szabályozásból eredeztetnek az elemzők.

2. 2. 3. A kisebbségi törvény⁷¹

Az alkotmányban deklarált alapelvek részletszabályait tehát a kisebbségi törvény bontotta ki. Így a törvény már preambulumban arra az alapvető felismerésre jut, hogy a „nemzeti és etnikai kisebbségek harmonikus együttélése a többségi nemzettel a nemzetközi biztonság alkotó eleme”, valamint „a nemzeti és etnikai önazonossághoz való jogot az egyetemes emberi jogok részének tekinti”.⁷² Fontos megemlíteni azt is, hogy nem

⁶⁹ Dr. Kaltenbach Jenő: *Európai szabályozású kisebbségi törvényt.* www.nemzetisegek.hu

⁷⁰ vö: http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_szav.szav_lap_egy?p_szavdatum=1993.07.07.22:02:06&p_szavkepv=I&p_szavkpvcso=I&p_ckl=34

⁷¹ Szeretném ismételtelen előrebocsátani, hogy a jogszabály elemzése a 2005-ös reform előtti állapotra vonatkozik. Legfontosabb oka ennek, hogy a lezajlott empirikus kutatás még ebben a jogi keretben készült, így nem lenne értelme ettől eltérő szabályok elemzésére, amikor a kutatás eredményeinek bemutatásakor is erre hivatkozok. Másrészt olyan közeli a változások, hogy egyelőre komolyabb tapasztalat nem áll még rendelkezésemre az új szabályok tekintetében, és még a szakirodalomban sem született fontosabb elemzés. Így a legfontosabb változásokról a következő részben külön, röviden írok.

⁷² 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól

különleges kiváltságban részesülnek ezáltal a kisebbségek: „Ezen jogok összessége nem a többség adománya és nem a kisebbség kiváltsága, forrásuk pedig nem a nemzeti és etnikai kisebbségek számaránya, hanem az egyén szabadságának és a társadalmi békének tisztelete alapján a másság joga”. Megtalálhatóak mindazon elvek és értékek, amelyeket védeni és fejleszteni kíván: „A Magyar Köztársaság területén élő, magyar állampolgárságú nemzeti és etnikai kisebbségek nyelve, tárgyi és szellemi kultúrája, történelmi hagyományai, valamint a kisebbségi létükkel összefüggő más sajátosságaik egyéni és közösségi önazonosságuk része.” De kiemelten szerepet kap az önkormányzathoz való jog deklarálása is: „az önkormányzatok a demokratikus rendszer alapját képezik, a kisebbségi önkormányzatok létrehozását, tevékenységét és az ezáltal megvalósuló kulturális autonómiát az Országgyűlés a kisebbségek sajátos jogérvényesítése egyik legfontosabb alapfeltételének tekinti”. Mindezek alapján megállapítható, hogy a törvény elvi szinten meghaladja a nemzetközi szabályozást, hiszen nem csak egyéni jogokat ismer, véd és támogat, hanem a közösségi identitást is deklarálja, és a közösségi (kollektív) jogok is megtalálhatóak a jogszabályban. Ennek a legjellemzőbb megjelenési formája a kisebbségi önkormányzatok rendszere. A fejlett jogelvek ilyen határozott kinyilvánításától általában sokáig tartózkodtak Európa többi részén, így ezért is tekinthették sokáig különlegesnek a hazai szabályozást, felhívva más országok figyelmét is ezekre a megoldásokra. „A decentralizáció, a területi és személyes autonómia kombinációja, amelyet a kisebbségekről szóló törvény tartalmaz, nagymértékben újszerű és a törvény végrehajtása során nyert tapasztalatok nagy érdeklődésre számíthatnak olyan más államok részéről, amelyek hasonló gondokkal találkoznak” – lelkesedett az ENSZ kisebbségvédelmi albizottságának egyik tagja.⁷³

A törvény személyi hatályának megállapítása a törvény-előkészítés egyik legnehezebb, legnagyobb problémája volt, ugyanis figyelembe kellett venni

⁷³ Asbjorn Eide: ‘Bevezetés.’ In: *Acta Humana* (1993/12-13.) 6. o.

azt, hogy a kisebbségek a regisztráció, a nyilvántartásba vétel minden formája ellen tiltakoztak.⁷⁴ Ennek következtében a törvényben megjelenő jogokat a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók gyakorolhatják, ennek alapja pedig a szabad identitásválasztás, más értelmezésben az identitás szabad megvallása.⁷⁵ Mindenki önmaga döntheti el, saját belátása szerint, hogy származása alapján kisebbségi csoporthoz tartozónak tekinti-e magát, de nem kizárt a többes kötődés kinyilvánítása és elismerése sem. Ez az önbevallás egyben különlegesen védett személyes adat is⁷⁶, bármilyen nyilvántartásban szerepeltetni csak különösen szigorú szabályok szerint lehetséges.⁷⁷ (Ez a rendelkezés – mint később még kitérünk rá – alapvető problémák forrását jelentette nem csak a választások törvényes lebonyolításának, hanem elméleti szinten is vitákat generált: meg lehet-e így határozni a kisebbségi különjogok alanyait?) Az alapvető rendelkezések között találjuk a hátrányos megkülönböztetés általános tilalmát és annak konkrét eseteit is, anélkül, hogy magának a diszkriminációnak fogalmi meghatározását adná.

A jogszabály taxatíve felsorolja azokat a nemzeti és etnikai kisebbségi csoportokat, amelyek élhetnek a kisebbségi törvényben rögzített jogokkal.⁷⁸

Eszerint nemzeti és etnikai kisebbség „*minden olyan, a Magyar Köztársaság*

⁷⁴ A törvény eredeti változatában szerepelt egy rész az un. „*anonim népszavazásról*”. Ennek értelmében a kisebbségek létszámának megállapítására négyévenként a helyi választások során sor került volna egy „*kvázi*” összeírásra: külön szavazólapon, csak azok, akik kérik. Ez a rendelkezés azonban gyorsan kikerült az eredeti változathoz.

⁷⁵ Ennek a kérdésnek a kapcsán jelentős elméleti vita bontakozott ki, mivel ha az identitás szabad választásáról beszélünk – egyesek értelmezésében – ez lehetővé teheti az identitás „*váltogatását*”, ami visszaélésre adhat lehetőséget. A megválasztást viszont egyszeri aktusnak tekintik, amin a joggal való visszaélés nélkül már nem lehet változtatni. A kettős vagy többes kötődés törvény általi elismerése azonban további bonyodalmakat teremthet. Ezért az biztos, hogy a jogszabály nem egyértelmű fogalmazása bizonytalan helyzetet idézhet elő. V.ö.: Majtényi és Kaltenbach idézett munkáival

⁷⁶ V.ö.: 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról

⁷⁷ Előrebocsáthatjuk érdekességként: a hivatkozott adatvédelmi törvény szigorú szabályai ellenére kutatásunk során minden településen, a kisebb helyeken pedig valójában igen pontosan meg tudták mondani nem csak a cigány emberek számát, hanem életkori megoszlásukat, iskolai és munkahelyi adataikat is. Hiába igen nagy az asszimilációs elvárás, a közösség nem felejt el, ki a cigány.

⁷⁸ Fontos elméleti szempont, hogy a kisebbség meghatározása nem azonos azzal, hogy az adott jogszabály kit fogad el az adott jogosultság alanyának. Erről a későbbiekben még szó lesz.

területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul”. A törvény záró rendelkezései között sorolja fel azt a tizenhárom népcsoportot, amely a törvény értelmében nemzeti és etnikai kisebbségnek minősül. „E törvény értelmében Magyarországon honos népcsoportnak minősülnek: a bolgár, a cigány, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.”⁷⁹ Ennek kapcsán említést kell tennünk arról a dilemmáról – amelyről már közvetve szóltunk –, amely szerint a kisebbségi törvény – és ezáltal a közbeszédben is így meggyökeresedő – névleg megkülönböztet nemzeti és etnikai kisebbségeket. Különbséget azonban nem tesz a kétféle csoport között jogok és kötelezettségek tekintetében. A szakirodalomban, illetve a szakmai körökben vált közhelyszerűvé az az értelmezés, amely szerint nemzeti kisebbségnek tekinthető az a csoport akinek van anyaország, etnikai kisebbségnek pedig akinek nincs, így esetünkben a cigányok, illetve a ruszinok sorolhatók még ide, bár ezt többen cáfolják.⁸⁰ Tehát úgy tűnik ebben az esetben, hogy a jogalkotó a nemzetközi elvárásokhoz kívánta igazítani fogalomhasználatát, és mindenképpen kerülni akarta a „történelmi” nemzetiség-fogalmat.

A törvény személyi hatálya kapcsán azonban említést kell tennünk még további kérdésekről is. Egyrészt arról, hogy a jogszabály hatálya nem terjed ki a menekültekre, a bevándorlókra, a letelepedett külföldi állampolgárokra és a hontalanokra sem, bármilyen nemzetiséghez tartoznak is. Másrészt több

⁷⁹ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól . IX. fejezet, a 61. § (1) bekezdése

⁸⁰ Itt lehet az alapja annak, hogy kutatásunk során a polgármesterek, illetve jegyzők gyakran féltek használni a cigány kifejezést, és helyette előszeretettel emlegették az „etnikumot”.

szerző is felhívja a figyelmet⁸¹ néhány további problémára. Többen vitatják a „száz éve honos” meghatározást is, hiszen több esetben tudvalevőleg nem felelnek meg ennek a kritériumnak. Másrészt – témánk szempontjából különösen fontos módon – elmondható, és talán a történeti áttekintésből is kiderült, hazánkban soha nem volt egységes „cigány” népcsoport, ez a mindenkori hatalom „találmánya” az egyszerűbb politikai viszonyok reményében. A cigányok önmaguk is megkülönböztetnek több csoportot, amelyek más nyelvvel, szokásokkal és kulturális hagyományokkal rendelkeznek. Úgy tűnik tehát, hogy a bizonyos szempontból a nemzetközi jogból ismert „soft” szabályok alkalmazása sok esetben vitákat, és jogértelmezési problémákat generálnak. Elég csak utalnunk pl. a „Társaság a Magyarországi Zsidó Nemzeti Kisebbségért”⁸² egyesület népi kezdeményezésére, amely kérte, hogy az Országgyűlés az általunk is vizsgált jogszabályban a zsidóságot is ismerje el nemzeti kisebbségként.⁸³

A tartalmi részt illetően elmondható, a törvényalkotó céljai közé tartozott, hogy megteremtse a kisebbségi lét megéléséhez szükséges intézményes alapokat, beleértve az anyaországokkal és nemzetekkel való kapcsolattartást, továbbá elősegítse a kisebbségi létből adódó hátrányok mérséklését és felszámolását, az ehhez szükséges demokratikus intézményrendszer kiépítését, ennek keretében a kulturális autonómia kiépítésének lehetőségét. A jogszabály II. fejezete foglalkozik először az egyéni kisebbségi jogokkal, majd a későbbi részekben bontja ki tartalmukat részleteiben is. Mindezek alapján a nemzetiségi identitásukat megvallóknak – miként evidens módon a többséghez tartozóknak is saját kultúrájuk vonatkozásában – joguk van hagyományaik ápolásához, családi ünnepeik, az egyházi szertartások anyanyelven való megtartásához. Joguk van saját és gyermekeik nevének, utónevének megválasztásához, anyanyelvük szabályai szerinti

⁸¹ Vö: Majtényi Balázs: A magyarországi kisebbségi önkormányzati rendszer elvei és működése Fundamentum. 2001/3. szám.

⁸² <http://www.zsidokisebbsseg.com/node/69>

⁸³ Vö.: 2/2006. (I. 30.) AB határozat. Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 9. számában

anyakönyveztetéshez, hivatalos okmányokban való feltüntetéséhez. A kisebbséghez tartozó személynek joga van anyanyelvének, történelmének, kultúrájának, hagyományainak megismeréséhez, ápolásához, gyarapításához, továbbadásához, joga van az anyanyelvi oktatásban, művelődésben való részvételhez, a kisebbségi mivoltukkal kapcsolatos személyi adatok védelméhez. A törvény III. fejezete szól a közösségi jogokról. Így a kisebbségek közösségi jogai közé tartozik a kisebbségi önazonosság megőrzése, ápolása, erősítése és átörökítése, hagyományaik, kultúrájuk, nyelvük ápolása és fejlesztése, tárgyi és szellemi kultúrájuk megőrzése és gyarapítása, jelképek használata, emlékeik, emlékhelyeik ápolása. Társadalmi szervezeteket, helyi és országos önkormányzatokat, országos nevelési, oktatási, tudományos hálózatot hozhatnak létre. Joguk van az anyanyelvi neveléshez, oktatáshoz, művelődéshez. Itt rendelkezik a törvény a közszolgálati médiumokban történő műsorkészítési jogról, a kisebbségek országgyűlési képviselőkhöz való jogáról, sajátos módon a kisebbségi jogok országgyűlési biztosának (ombudsman) intézményéről is.

2. 2. 3. 1. Kisebbségi önkormányzatok

„Az egyes kisebbségek az e törvényben meghatározottak szerint községben, városban és a Főváros kerületeiben kisebbségi települési önkormányzatokat, vagy közvetett, vagy közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzatokat, valamint országos kisebbségi önkormányzatokat hozhatnak létre. A fővárosban közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzat alakítható”⁸⁴ A kisebbségi törvény egyik legfontosabb céljának tekinthető a személyi elven alapuló kulturális autonómia megteremtésének elősegítése, ennek szervezeti megnyilvánulása pedig a kisebbségi önkormányzatok rendszere. Ebben az esetben sajátos „*keverékét*” láthatjuk a területi és a személyi autonómiának. Mert mint az előzőekben már utaltam rá, alapvetően kulturális plusz jogosultságai lehetnek azoknak a

⁸⁴ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól, 21. § (1)

személyeknek, akik identitásukat megvallják. Az autonómia intézményesített formájához azonban be kellett emelni valamilyen területi elemet is a választási szabályok és az illetékesség vonatkozásában. Így tűnt a leginkább járható útnak – mivel hazánkban alapvetően nincsenek egy tömbben élő kisebbségi népcsoportok – alapegységként a település meghatározása. Ezzel akár az is előfordulhat, hogy az adott egységben többséget alkotnak a kisebbségi személyek, és így értelmezhető már a később ismertetésre kerülő önkormányzat-típusok is. Nagy gondot jelent a középszint – félig történő – kihagyása. Nem csak a történeti ragaszkodás okán a megyei szinthez, hanem mert így nincs igazi átjárás a két pólus között, és ráadásul, valamilyen véletlen folytán a fővárosban – a kerületi kisebbségi önkormányzatok mellett! – közvetlen választással lehet fővárosi önkormányzatot alakítani.⁸⁵

Az eredeti szabályok szerint tehát két szintje van a kisebbségi önkormányzatoknak: a helyi és az országos. A helyi kisebbségi önkormányzatok háromféle módon jöhetnek létre. Így először, és a cigányság esetében elvétve előfordulva, ha a települési önkormányzati választásokon mandátumot szerzett képviselők több mint a fele egy adott kisebbség képviselőjeként kerül megválasztásra, akkor az új testület átalakulhat *települési kisebbségi önkormányzattá*. Ebben az esetben a testület azokat a feladatokat is – hatósági jogkör, közüzemi szolgáltatások, stb.– ellátja, amelyek egy települési önkormányzat hatáskörébe tartoznak. Másik lehetséges – de szintén igen ritka – lehetőség az, ha a települési önkormányzat képviselőinek 30%-át egyazon kisebbség jelöltjeként választják meg, akkor ezek a képviselők létrehozhatják a *közvetett módon létrejött helyi kisebbségi önkormányzatot*. A harmadik, alapvetően és döntő többségében előforduló lehetőség, a *közvetlen módon létrejött helyi kisebbségi önkormányzat*. Ebben az esetben öt ajánlásra van szükség mindösszesen ahhoz, hogy valaki kisebbségi képviselőjelölt lehessen. Az identitásmegvallás már ismertetett és néha problémásnak tűnő módja miatt a

⁸⁵ A jogalkotók ezt a nagy tévedést a 2005-ös reformban megszüntették

jelöltnek nem kell nyilatkoznia kisebbségi hovatartozásáról még megválasztása után sem, elegendő arról nyilatkoznia, hogy vállalja az adott kisebbség képviselőjét. Mivel a települési és kisebbségi önkormányzati választásokat egy időben tartják – és természetesen nincs nyilvántartás senki kisebbségi származásáról –, így minden, választójoggal rendelkező magyar állampolgár rendelkezik mind aktív, mind passzív választójoggal a kisebbségi önkormányzati választásokon is.⁸⁶ A választás a következő módon zajlik: helyi kisebbségi önkormányzati választást a helyi választási bizottságnak ki kell tűznie, ha azt legalább 5 fő, magát azonos kisebbséghez tartozónak valló és a településen állandó lakóhellyel rendelkező választópolgár a kisebbségi törvény mellékletében meghatározott iratminta kitöltésével kezdeményezi. A helyi kisebbségi önkormányzati választásokon mindazok szavazhatnak, akik jogosultak a helyi önkormányzati képviselők megválasztására. Mindkét testület választóit a településenként vezetett közös névjegyzékben tartják nyilván. A két választás azonos napon és ugyanazokban a szavazóhelyiségekben zajlik. A választópolgárok – függetlenül attól, hogy a kisebbségi közösség tagjai vagy sem – kézhez kapják a kisebbségi önkormányzati választás szavazólapját is. A kisebbségi önkormányzatokat az úgynevezett „kislistás rendszer” szabályai szerint választják.⁸⁷ A választópolgárok legfeljebb annyi jelöltre szavazhatnak, ahány tagja a testületnek lehet. A jelöltek neve a szavazólapon alfabetikus sorrendben szerepel. A kisebbségi önkormányzatok képviselőinek számát a törvény – a település lakosságszámától függően – 3 vagy 5 főben határozza meg. Érvényesen szavazni csak egy kisebbség jelöltjére lehet. Képviselők a legtöbb szavazatot kapott jelöltek lesznek. A választás érvényes, ha legalább 50, illetve a 10.000-nél több lakosú településeken és a fővárosi kerületekben legalább 100 választópolgár érvényesen szavazott.

⁸⁶ Mint említettem, ezek a szabályok a kutatás idején hatályban lévő rendelkezések. A változásokról később még szólok.

⁸⁷ 1997. évi C. törvény a választási eljárásról 101-107. §

Az így létrejött helyi kisebbségi önkormányzatok közjogi státusszal rendelkeznek, feladataikat a települési önkormányzat mellett látják el. A települési kisebbségi önkormányzat kivételével – amely „működteti” az egész települést – a másik két modell azonos, de meglehetősen bonyolultan szabályozott feladat- és hatáskörrel rendelkezik. Egyrészt rendelkeznek saját hatáskörrel – saját vagyonának felhasználása, gazdasági irányítás, szervezeti és működési rend meghatározása, névválasztás, helyi kisebbségi ünnepek meghatározása, ösztöndíjak és kitüntetések alapítása, intézményalapítás, stb.–, másrészt lehetősége van a települési önkormányzatnak hatásköröket átruháznia a kisebbségi önkormányzatra – ennek azonban nincsenek kötelező esetei –, és vannak olyan hatáskörök is, amelyek a települési önkormányzattal együttesen gyakorolhatók – ezek az egyetértési, szabályozási, véleményezési jog esetei. Törvényességi felügyeletüket az illetékes Közigazgatási Hivatal látja el, gazdálkodásukat pedig csak az Állami Számvevőszék ellenőrizheti.

A kisebbségi önkormányzatok működésének infrastrukturális hátterét a települési önkormányzatoknak kell biztosítaniuk: gondoskodni a megfelelő elhelyezésről, biztosítani a szükséges technikai eszközökkel történő ellátást. A működés pénzügyi feltételeit az éves költségvetési törvényben meghatározott nagyságú normatív összeg biztosítja. A finanszírozás azonban többszörös. Az államilag biztosított normatívát a települési önkormányzat – saját belátása szerint – tetszőleges összeggel kiegészítheti, lehetőség van pályázatok megnyerésére és külföldi szervezetek támogatásának, adományának elfogadására, vagy akár vállalkozás folytatására is. Mindezen pénzeket azonban csak a költségvetési gazdálkodás szabályai szerint lehet kezelni. A helyi kisebbségi önkormányzat költségvetésének teljes mértékben be kell épülnie a települési önkormányzat költségvetésébe, bár erre vonatkozóan a település nem rendelkezik döntési jogosultsággal. A gazdálkodás végrehajtója azonban csak az önkormányzat hivatala lehet. A kötelezettségvállalásra, utalványozásra, ellenjegyzésre a települési

önkormányzat jegyzője jogosult, és az ellenjegyzés a fedezet meglétére és a kiadás jogszerűségére terjed ki.

Külön kell szólni az országos önkormányzatokról⁸⁸, mivel a kisebbségi törvény lehetőséget biztosít a helyi kisebbségi önkormányzatok országos szintű integrációjára, kisebbségenként egy országos önkormányzat megalakítására. (Különösen fontossá válhatna szerepük, mivel a parlamenti képviselet hiányában a politikai hatalom ezeket a testületeket tekinti az adott kisebbségi csoport országosan legitim képviselőinek.) Az országos önkormányzatot elektori rendszerben választják. Így kisebbségi elektor minden – az ismertetett három forma közül bármilyen módon – megválasztott helyi kisebbségi képviselő vagy szószóló.⁸⁹ Ha a településen nincsenek ilyenek, akkor egy elektor megválasztását kezdeményezheti a településen élő három, magát kisebbséghez tartozónak valló állampolgár. Ha az országos választáson az elektorok 50%-a megjelenik és a választási eljárás során végig jelen is van⁹⁰, akkor a gyűlés határozatképesnek tekinthető. Az országos önkormányzat képviselőit ekkor saját körükből, a kislistás választás szabályainak megfelelően választják meg, számuk 13 és 53 között lehet. A megválasztott testület alapvető feladata a helyi kisebbségi önkormányzatok érdekeinek országos és megyei szintű képviselete. Az országos és helyi szint között azonban nincs hierarchikus viszony, nem tartoznak egymásnak beszámolási kötelezettséggel. Feladat és hatáskörét tekintve az országos önkormányzat szinte azonos jogosítványokkal rendelkezik, mint a helyi testületek. Így a kisebbség kulturális autonómiájának megteremtése érdekében intézményeket hozhat létre és összehangolja azok működését. Önállóan dönthet intézményei megalapításáról, ezek szervezeti és működési

⁸⁸ Sajnálatos dolog, de pl. az Országos Cigány Önkormányzat tekintetében senkinek sem sikerült empirikus vizsgálatot lefolytatnia, mivel ez a testület idáig elutasított minden ilyen irányú megkeresést.

⁸⁹ A szószóló – amely intézménnyel nem foglalkoztam részletesen – egy településen kisebbségi önkormányzat hiányában láthatja el az adott kisebbség érdekeinek képviseletét, védelmét. 2005 után már a kisebbségi önkormányzat elnökét tekinti a jogszabály szószólónak, ami rendkívül sok félreértésre ad lehetőséget.

⁹⁰ Mint 2003 januárja, a Legfelsőbb Bíróság végzése óta tudjuk: az 50%-os részvételnek az elektori gyűlésen folyamatosan, így az utolsó szavazás alkalmával is meg kell lennie.

szabályairól, fenntartásáról, működtetéséről; színház működtetéséről; múzeumi kiállítóhely, országos gyűjtőkörrel rendelkező közgyűjtemény létesítéséről, fenntartásáról; kisebbségi könyvtár fenntartásáról; művészeti, tudományos intézet, kiadó alapításáról, működtetéséről; országos hatáskörű közép- és felsőfokú oktatási intézmények fenntartásáról; jogsegélyszolgálat létrehozásáról és működtetéséről; valamint egyéb, törvény által hatáskörébe utalt feladatainak ellátásáról. Véleményt nyilvánít az általa képviselt kisebbséget e minőségében érintő jogszabályok tervezetéről, ideértve a megyei, fővárosi közgyűlési rendeleteket is; a képviselt kisebbségek csoportjait érintő kérdésekben közigazgatási szervektől tájékoztatást kérhet, részükre javaslatot tehet, hatáskörükbe tartozó ügyekben intézkedést kezdeményezhet; közreműködik a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező állami szervekkel az általa képviselt kisebbségek alsó-, közép- és felsőfokú kisebbségi oktatás szakmai ellenőrzésében. A kisebbségi oktatás törzsanyagának kialakításában – a felsőoktatás kivételével – az érintett országos önkormányzatot egyetértési jog illeti meg. Az országos önkormányzat működése körében pályázatokat írhat ki, ösztöndíjakat alapíthat. Lényeges különbség azonban, hogy míg gazdálkodását szintén az Állami Számvevőszék ellenőrzi, törvényességi felügyeletére egyetlen állami szervnek sincs hatásköre, bár ennek hiányára a kisebbségi ombudsman több alkalommal is felhívta már a figyelmet.⁹¹

Végezetül feltétlenül kell még foglalkoznunk két olyan problémával, amely a 2005. évi módosításig komoly aggályokat vetettek fel az elemzőkben és magukban a kisebbségi közösségek tagjaiban is. (Fontos erre utalnunk, mert az empirikus kutatás eredményeinek ismertetésekor találkozunk a problémával.)

Az első problémát a kisebbségi önkormányzatok választása körül egyre gyakrabban megjelenő „visszásságok”, „kakukkfióka jelenségek” ügye

⁹¹ V.ö: az ombudsman éves jelentéseivel. www.obh.hu

jelentette. Lefordítva a hétköznapiok nyelvére ez két dolgot jelentett: ha valaki úgy gondolta, jelölthette magát bármilyen kisebbségi képviselőnek, másrészt bárki leadhatta szavazatát a kisebbségi képviselőkre, ha ő ezt szükségesnek érezte, függetlenül attól, hogy tagja volt-e az adott kisebbségi közösségnek vagy sem. Így egyre több olyan helyzetet lehetett megfigyelni, hogy (akár hatalomvágy, akár anyagi okokból kiindulva) valaki olyan kisebbségi jelöltnek választotta meg magát, ahová bevallottan nem tartozott. Ez jobb esetben valamiféle „*segíteni akarást*” (mint majd az empirikus részben láthatjuk) jelentett, de tanúi lehetünk annak is az elmúlt években, amikor egy településen szándékosan „*leváltották*” a kisebbségi képviselőket.⁹² Hogy volt ez lehetséges? Úgy, hogy bárki leadhatta szavazatát a kisebbségi jelöltekre a helyi önkormányzatok megválasztása során, nem kellett az adott közösség tagjának lenni. Bár bizonytalanok vagyunk a magyarországi kisebbségek számát illetően, de mint Majtényi is felhívja rá a figyelmet, az első választáson 1.774.299, a másodikon pedig 2.657.722 személy szavazott kisebbségi jelöltekre is.⁹³ Az mellett, hogy ez rendkívül sok vitára adott okot (volt olyan év, amikor az Országos Román Kisebbségi Önkormányzat nem tudott megalakulni emiatt!), kiderült, hogy ennek a lehetőségnek, a kicsit cinikusan „*szimpátia szavazatoknak*” nevezett dolognak, nagyon sok kisebbségi vezető örül, különösen a romák körében.⁹⁴ Pedig egyre inkább egyértelművé vált: „*A többséghez tartozók által leadott szavazatok a kisebbséghez tartozók alapvető jogait sértik, abból a már említett okból, hogy esetenként nem ők döntenek arról, ki képviselje őket, ez pedig végső soron negligálja magát a kisebbségi önkormányzati rendszert.*”⁹⁵

Ezzel kapcsolódott össze a problémának a jogi oldala is. Ez pedig nem volt más, mint az az ellentmondás, amely az alkotmány 68. § (4) bekezdése és a

⁹² Gondolunk itt pl. Jászladányra, amikor az érdekeket határozottan képviselő cigány önkormányzati elnököt a következő választásokon a – deklaráltan nem cigány származású – polgármester felesége és kollégái váltották fel.

⁹³ Az adatok megtalálhatók: *Kisebbségek Magyarországon 1999*. Budapest: 1999. 42. o.

⁹⁴ Vö.: a IV. fejezetben lévő elemzéssel 194-198. o.

⁹⁵ Majtényi Balázs: *A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje*. Kézirat. 2005. 158. o.

70. § (1) bekezdése között feszült. Míg az előbbi kimondta, hogy a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának a joga kizárólag a kisebbségeket illeti meg, addig a másik jogszabályhely szerint „*minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon választható ... és választó legyen*”.⁹⁶ Tehát ütközött a kisebbségi különjog az identitásválasztás teljes szabadságával és az általános választójoggal. És a gyakorlatban az utóbbi megoldásnak biztosítottak elsőbbséget, szemben az alkotmánybíróság határozatával.⁹⁷ Az előzőekben is felvázolt probléma miatt 2002-ben elkerülhetetlenné vált a változtatás, így a 2002. évi LXI. törvény a következő módon foglalt állást: „*A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint az országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen*”.⁹⁸ Mivel az összeütközést úgy sikerült „*feloldani*”, hogy a kisebbségi kérdés kikerült ebből a körből – és ismételten visszautalunk az említett visszasságokra – egyre égetőbbé vált a kisebbségi önkormányzatok megválasztásának és egyéb kérdéseinek az újraszabályozása.

2. 2. 4. A kisebbségi törvény 2005-ös módosítása utáni legfontosabb változások

A hosszú vajúdas után szinte váratlanul négypárti konszenzus jött létre, amelynek eredményeként elfogadásra került „*A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szó törvény*”.⁹⁹ A működésre vonatkozó változó szabályok mellett – amelyek egyelőre és a lezajlott

⁹⁶ 1949. évi XX. törvény Az Alkotmányról 70. § (1)

⁹⁷ 6/1991. (II. 28.) AB határozat

⁹⁸ Megállapította a 2002. évi LXI. törvény 7. §. Hatályos a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződés kihirdetésének a napjától

⁹⁹ 2005. évi CXI. törvény A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról

kutatásunk szempontjából is irrelevánsak, így nem térünk ki rájuk – legfontosabb elemei a választásról szóló újabb szabályok.

Így ezután az rendelkezik aktív és passzív választójoggal, aki a kisebbségi törvényben meghatározott kisebbséghez tartozik, és a kisebbséghez tartozását vállalja és kinyilvánítja, magyar állampolgár, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik, és a kisebbségi választói jegyzékben szerepel. Mint látható a legfontosabb új elem, a választói névjegyzék, a „regisztráció”. A névjegyzékbe, felhívás alapján önként lehet jelentkezni, és ezt – a később megsemmisítésre kerülő – registert titkosan kezelik. Jelöltet csak meghatározott társadalmi szervezet állíthat¹⁰⁰, a választás pedig akkor tartható meg, ha legalább harmincan kérték felvételüket a névjegyzékbe az adott településen.

Új elem az is, hogy megvalósul a középszint, minden olyan megyében, ahol legalább 10 helyi kisebbségi önkormányzat van, megválasztásra kerülhet a 9 tagú testület. Országos önkormányzat megválasztásához elég négy helyi kisebbségi önkormányzatnak megléte, valószínűleg gondoltak a kisebb közösségekre is.

A jogszabály elfogadása után azonnal megszólaltak a kritikai hangok, az érintettek szerint nem a konszenzusos változatot sikerült ismét elfogadni (bár gondoljunk a kisebbségi törvény eredeti elfogadására, ez már szinte hagyomány), így a választási szabályok szerintük nem küszöbölik ki a visszaéléseket, inkább csak megbonyolították egy kicsit a rendszert¹⁰¹.

¹⁰⁰ Jelölő szervezet: az egyesülési jogról szóló törvény szerint bejegyzett olyan társadalmi szervezet (ide nem értve a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény szerint bejegyzett szervezetet), amelynek alapszabályában - a települési kisebbségi önkormányzati választás évét megelőző legalább 3 éve - rögzített célja az adott nemzeti vagy etnikai kisebbség képviselete 2005. évi CXIV. törvény A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról.

¹⁰¹ A kisebbségi törvény átalakításáról szóló viták bemutatása külön dolgozatot igényelne. Így csak utalni tudok Eiler Ferenc: 'Törekvések a kisebbségi önkormányzati választások reformjára 1998 és 2004 között.' In: Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2004. Helybenjárás.* Budapest: EÖKIK, 2005. 93-107. o. , illetve Szabó Orsolya: 'A kisebbségi

Gondolnak itt elsősorban arra, hogy az eredeti elképzelésekkel szemben nem az adott közösség állítja össze és kezeli a névjegyzéket, hanem általában a jegyző, és megítélésük szerint ő – mivel nem tájékozott a kérdésben – ezután sem fogja tudni eldönteni, hogy az adott személy az adott kisebbséghez tartozik-e vagy sem. Ha mégis, akkor sem tehet igazán semmit sem. Mindenesetre az első, ezekkel a szabályokkal megtartott választás után világossá vált, hogy igaza van a kritikát megfogalmazóknak. A „szimpátia szavazókat” felváltották a „szimpátia regisztráltak”, mivel semmi nem szabgátat a joggal való visszaéléseknek. Így valószínű, hogy további módosításokra van szükség a választási szabályokban, miként sok más mellett az intézményátvétel és a finanszírozás kimunkálatlan szabályaiban is.

Sajnálatos az is, hogy az eredetileg meglévő „kedvezményes mandátum”¹⁰² szabályait úgy változtatták meg, hogy az előzetes normakontroll során az alkotmánybíróság már meg is semmisítette ezt a rendelkezést.¹⁰³ Ez azt jelenti, hogy kisebbségi tagja, kisebbségi jogon nem lesz a helyi önkormányzati testületeknek, ezzel – különösen a cigányság esetében,

törvény és módosítása avagy: a „nagyon várt, kiemelkedő jelentőségű, sanyarú sorsú torzszülött” . U.o. 108- 130. o. munkáira.

¹⁰² A már nem hatályos szabályozás szerint a kislistás választási rendszerben – vagyis a 10 ezer fő alatti településeken – a kisebbség egy jelöltje bekerülhetett a képviselő-testületbe, ha több szavazatot ért el a mandátumszerzéshez szükséges legkisebb szavazatszám felénél. A vegyes választási rendszerben egy kedvezményes mandátum volt kiosztható akkor, ha a kisebbségi kompenzációs lista rendelkezett a mandátumszerzéshez szükséges legkisebb szavazatszám több mint egynegyedével. A kedvezményes mandátum igénybevételére mind a két választási rendszerben akkor volt lehetőség, ha az általános szabályok szerint az adott kisebbség egyetlen képviselője sem került be a képviselő-testületbe. A 2002. évi általános választáson összesen 1296 kisebbségi jelöltet választottak helyi önkormányzati képviselővé. Közülük 541 fő, vagyis a képviselők több mint 40%-a kedvezményes mandátummal jutott a testületbe. A cigány kisebbség az összes helyi önkormányzati mandátumának körülbelül 70%-át a kedvezmény igénybevételével szerezte. A vegyes választási rendszerben három kisebbség – cigány, német, szlovák – kivételével minden közösség csak kedvezményes mandátummal tudott képviselővé jutni.

¹⁰³ Az Alkotmánybíróság 809/B/1998. AB határozata szerint az eredeti szabályozásban a kedvezményes mandátumszerzés lehetősége „pozitív diszkriminációs tartalmú szabály” volt, így az nem sértett alkotmányos jogokat.

Az új szabályozással kapcsolatban – amelynek értelmében a települési kisebbségi önkormányzat legtöbb szavazattal megválasztott képviselője nyilatkozatával a helyi önkormányzat képviselő-testületének tagjává válhatott volna – az Alkotmánybíróság 34/2005. (IX. 29.) AB határozatával megállapította, hogy a megtámadott törvényi előírások alkotmányellenesek. A döntés indokolása szerint ez a szabályozás nem az egyetlen lehetséges megoldás a kisebbségek képviselőinek biztosítására, eltér a választójog egyenlőségének az Alkotmányban kimondott elvétől, korlátozza a kisebbséghez nem tartozó választópolgároknak a helyi önkormányzat képviselő-testülete tagjának megválasztására vonatkozó alapjogát, továbbá nincs összhangban az Alkotmány 2. §-ából következő demokratikus legitimitáció követelményével.

akiknek máshogy nincs esélyük bekerülni a „nagy” önkormányzatba – tovább növekszenek a társadalmi távolságok.

2. 3. A kisebbségi kérdés nemzetközi vonatkozásai

2. 3. 1. A globális és az európai gyakorlat¹⁰⁴

A nemzetközi jog szabályai között a kisebbségekre vonatkozóan alapvetően két típus található: egyrészt a hátrányos megkülönböztetés tilalmát tartalmazó részek, másrészt a kisebbségeket támogató előírások, állásfoglalások. A „*soft law*” jellegű szabályozásból következőleg azonban az államok számára inkább csak a hátrányos megkülönböztetést tiltó szabályok között találunk kötelezettségeket előíró rendelkezéseket.¹⁰⁵ Ilyen típusúakat azonban szinte minden területen, mint ahogyan Kardos Gábor megállapította: a nemzetközi emberi jogi szerződések szinte kivétel nélkül tartalmazzák a diszkrimináció tilalmára vonatkozó részeket.¹⁰⁶ A különjogok vonatkozásában azonban leginkább csak bizonytalan normatív tartalmú, szabadon értelmezhető rendelkezéseket találunk, mint pl. olyan megfogalmazásokat, mint „*erőfeszítéseket tesznek*”, „*hatékony intézkedéseket hoznak*”, stb. Ebből következőleg a kikényszeríthetőségük és szankcionálhatóságuk rendkívül esetleges. Bár mint több szerző is utal rá, az azért mindenképpen biztató, hogy a nemzetközi közösség felismerte a jelentőségét és foglalkozik a kérdéssel, egyre többen fontosnak is tartják, csak talán még nem jutottak odáig, hogy a deklarációkból kikényszeríthető normák jöjjenek létre.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Elemzésemnek ebben a részében a kisebbségi kérdés általános tényezőit kívánom áttekinteni. Az autonómiák szerepével külön, az autonómia modellek vonatkozásában foglalkozom

¹⁰⁵ Ez a megközelítés aztán gyakran átszivárog a nemzetközi jogrendszerekbe is. Lásd: a magyar kisebbségi törvény keret-jellegét.

¹⁰⁶ Vö.: Kardos Gábor: *Üres kagylóhéj. A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései.* Budapest: Gondolat, 2003. 102. o.

¹⁰⁷ Vö.: Majtényi Balázs: *A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje.* Kézirat. 2005. 97. o.

A szabályozás jellege után fontos néhány szóban kitérni arra is, hogy kikre vonatkoznak ezek a szabályok, tehát kik tekinthetők a nemzetközi kisebbségi jog alanyainak.¹⁰⁸ Mint már utaltam rá, a nemzetközi okmányok általában kerülnek a „nemzetiség” kifejezést, így a globális dokumentumok inkább „nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi”, az európaiak pedig leginkább a „nemzeti kisebbség” kifejezést használják. Ez következik valószínűleg abból az idegenkedésből, ami 1945 után a „nép” és „nemzetiségi” kifejezést övezte, másrészt az előbbi, elfogadott megfogalmazások elég tág teret adnak annak a lehetőségnek, hogy különösebb viták nélkül egy adott kisebbségi csoportot a nemzetközi jog alanyának lehessen tekinteni. A kisebbségek fogalmának meghatározásával azonban csak jogi kötéserő nélküli dokumentumokban találkozhattunk idáig. Két fontos példáról kell említést tenni. Az egyik, az ebben a témában készülő dolgozatok szinte mindegyikében idézett Capotorti-féle meghatározás szerint kisebbség az a csoport, amely *„egy nem-domináns pozícióban lévő, az állam többi lakosságához képest számszerűen kisebbségben lévő csoport, amelynek tagjai, az állam polgáraiként, a lakosság többi részétől eltérő etnikai, vallási vagy nyelvi jellemzőkkel rendelkeznek, és, ha csak közvetetten is, rendelkeznek egy, a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritástudattal”*.¹⁰⁹ Ezt később Jules Deschènes megpróbálta pontosítani, így megfogalmazása szerint *„egy állam polgárainak csoportja, amely számszerű kisebbségben és nem-domináns helyzetben van az illető államban, amely olyan etnikai, vallási vagy nyelvi tulajdonsággal rendelkezik, amelyek eltérnek a lakosság többségétől, és amely rendelkezik egy egymással való szolidaritástudattal, amelyet, még ha közvetetten is, a túlélésre irányuló, és a többséggel való jog szerinti és valóságos egyenlőségre törekvő közös akarat*

¹⁰⁸ Itt érdemes utalni Kovács Péter örök érvényű (ebből következőleg mindig idézett) megjegyzésére: *„Ha valaki a kisebbségek definíciójának taglalásába fog, akkor alapos okkal feltételezhető, hogy vagy disszertációt ír, vagy pedig valamely kisebbségvédelmi kodifikációs kísérlet előrehaladását készül lelassítani”*. Vö.: Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Budapest, Pro Minoritate, Osiris, 1996. 36.o.

¹⁰⁹ Idézi: Brunner, Georg – Küpper, Herbert: ‘Európai autonómia megoldások’. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzetit kisebbségekről*. Budapest : Rejtjel Kiadó, 2005. 379. o.

motivál”.¹¹⁰ A másik, megkerülhetetlen meghatározás az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1993-ban elfogadott 1201-es ajánlása, amely szerint nemzeti kisebbség „*olyan személyek csoportja egy államban, akik a) az illető állam területén laknak és ennél fogva állampolgárok; b) hosszú távú, szilárd és tartós kötelék fűzi az illető államhoz; c) megkülönböztető etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzőkkel rendelkeznek; d) megfelelően reprezentatívak, noha számukat tekintve kevesebben vannak, mint az illető állam vagy régió lakosságának többi része; e) közös identitásuk elemei megőrzésének – ideértve kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük közös megőrzésének – vágya motiválja őket.*”¹¹¹ Fontos tehát utalnom rá újból, hogy ezek a meghatározások egyetlen állam számára sem kötelezőek, csak útmutatásként szolgálnak. Nem is túlságosan nehéz felfedezni azonban a hasonlóságot a már elemzett magyar kisebbségi törvény ilyen irányú meghatározásával.¹¹²

Az ajánlás-jelleg miatt azonban korántsem egységesen értelmezik az államok a kisebbség-meghatározásokat. Egyrészt különbséget tesznek, pontosabban kizárják ebből a körből sok országban – így Magyarországon is – a külföldieket, menekülteket és hontalanokat, de van olyan ország, amely egyáltalán nem ismeri el a kisebbségek létét, mint pl. Európában Franciaország vagy Görögország. Vagy pl. Szlovénia – bár alkotmánya előírja – különbséget tesz a „*hagyományosan az ország területén élő*” és később bevándorolt népcsoportok között, és így, amíg a magyar és olasz népcsoport különjogokban részesül, ebből kimaradnak a romák, horvátok, bosnyákok, szerbek is.¹¹³

Itt kell említést tennünk a cigányok/romák kisebbségként történő elismeréséről is. Hosszú évtizedek után először, az Európa Tanács 1557-es

¹¹⁰ U.o.

¹¹¹ U. o.

¹¹² Vö. 2.2.3. fejezettel

¹¹³ Vö.: Majtényi Balázs: *A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje*. Kézirat. 2005. 103. o.

ajánlásában, teljes mértékben a romák elismerésére, elfogadására és az államok által történő támogatás szükségességére teszi a hangsúlyt. Mint megállapítja, a romák nem egyszerűen „csak” kisebbségi csoportot, hanem „különleges kisebbségi csoportot alkotnak, mivel kettős kisebbségi státusszal rendelkeznek. Etnikai közösséget képeznek, és legtöbbször a társadalom szociálisan hátrányos helyzetű csoportjaiba tartozik.”¹¹⁴ Sőt, a roma nőket hármasszoros diszkrimináció – nők, romák, szociálisan hátrányos helyzetűek – sújtja.¹¹⁵ Mindezek miatt az Európa Tanács szükségesnek érzi felhívni a tagállamok figyelmét, hogy mindezek ellenére még mindig nem ismerik el minden országban a romákat kisebbségi csoportként, és így nem élvezik az ehhez kapcsolódó jogokat. Felhívja tehát az államokat ezen jogok érvényesítésére, valamint a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény és a Regionális vagy kisebbségi nyelvek Chartájának alkalmazására.¹¹⁶ Valószínűleg szükség is van erre, mert több országban is megpróbálják megkerülni, vagy „leegyszerűsíteni” a szükséges szabályokat. Így például Litvániában és Romániában sok roma nem rendelkezik még állampolgársággal sem, nemhogy kisebbségi jogokkal.¹¹⁷ Magyarországon elismert kisebbségnek számítanak, bár mint tudvalévő, nincs olyan hazánkban hogy „cigány”, mivel legalább három, jól körülhatárolható, más nyelvvel és kultúrával rendelkező csoport található évszázadok óta az ország területén.¹¹⁸

Az általános részben kell még utalnunk arra is, hogy több szerző – Magyarországon különösen Majtényi – megállapításai szerint a roma- kérdést a nemzetközi dokumentumok gyakran biztonságpolitikai kérdésnek tekintik.¹¹⁹

¹¹⁴ A romák jogi helyzete Európában. 1557 (2002) számú ajánlás. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. 4. pont. 178. o.

¹¹⁵ U. o. 11. pont. 180. o.

¹¹⁶ U. o. 6. pont. 179. o.

¹¹⁷ V.ö.: Az EU csatlakozási folyamat nyomon követése: Kisebbségek védelme. Open Society Institute, 2001.

¹¹⁸ Vö.: a romák társadalomtörténetéről írt részekkel

¹¹⁹ V.ö.: Majtényi Balázs: 'Romák és a nemzetközi jog az uniós csatlakozáskor'. In: Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2004 Helybenjárás*. Budapest: EÖKIK, 2005. 42-58. o. A nemzetközi irodalomban pl.: Fernand De Varrenes: *Minority Rights and*

Megállapítása szerint ez a szemléletmód egészen nyilvánvalóan jelen van az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) dokumentumaiban, de az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének több határozatában és az Európai Bizottságnak a csatlakozási folyamat alatt készített rendszeres éves országjelentéseiben is. *„Egy olyan – általam veszélyesnek tartott – nézet legalizálása és intézményesítése, amelyre hivatkozással az emberi jogok általános védelmétől akár két irányban is el lehet térni. Egyrésztől oly módon, hogy azoknak az egyéneknek, akik veszélyesek a békére és a biztonságra, az emberi jogait bizonyos esetekben korlátozzák, ahogy az például a közelmúltban Abu Graib iraki börtönében vagy Guantanamon megtörtént. Más esetekben pedig éppen a biztonságot veszélyeztetőket – adott esetben a kisebbségi különjogok megadása révén – a nagyobb társadalmi hasznosság elérése érdekében a többletjogok megadásával lehet pacifikálni. Holott a jelenlegi jogfelfogás szerint az egyének vagy az egyének csoportjainak a biztonságra való veszélyessége, ahogy az általános emberi jogok élvezetének a megvonásához, úgy a különjogok megadásához sem szolgáltatathat alapot.”*¹²⁰ Ez a gondolatmenet, természetesen sok tekintetben igazolható. Elég csak Magyarország EU csatlakozása előtt az un. országjelentésekre gondolni, ahol nagyon kemény kritikákkal illették a romák helyzetét hazánkban. Európában „*félelem söpört végig*” a meginduló roma migráció víziójától vezérelve. Bekövetkezett a csatlakozás, a romák helyzete érdemben nem változott, ezek a megállapítások azonban kikerültek a később készült jelentésekből, miként más tagállamoktól sem kéri számon az EU a kisebbségek helyzetét. Valószínűleg az már nem jelent akkora kockázatot ebben a térségben.

the Prevention of Ethnic Conflicts. UN Commission on Human Rights Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights Working Group on Minorities, Sixth session, 10 May 2000.

E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/CRP.3, Ted Gurr - Barbara Harff: *Minorities at Risk: a global view of ethnopolitical conflicts*. Washington D.C.: U.S. Institute of Peace. 1995.

¹²⁰ 120 V.ö.: Majtényi Balázs: 'Romák és a nemzetközi jog az uniós csatlakozáskor'. In: Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2004 Helybenjárás*. Budapest: EÖKIK, 2005. 44-45. o.

A következőkben, a teljesség igénye nélkül, a legfontosabb diszkriminációellenes és kisebbségvédelmi dokumentumokat veszem sorra.

2. 3. 1. 1. Az ENSZ dokumentumai

Bár az Egyesült Nemzetek Alapokmánya csak a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról és az ellene való küzdelem szükségességéről rendelkezett, működéseinek első éveiben már felismerte ennek a területnek a fontosságát is. Így született néhány fontos dokumentum, és általában valamiféle ellenőrző mechanizmust is rendeltek a rendelkezések megvalósulásának vizsgálatára.

1948-ban fogadták el és 1951-ben lépett hatályba „*A népiirtás büntetétének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezményt*”,¹²¹ amely népiirtás alatt „*valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport, mint olyan, teljes vagy részleges megsemmisítésére irányuló szándékkal történő elkövetését*” érti. Értelmezésében a népiirtás olyan súlyos bűncselekmény, amelynek az egyéni elkövetője is büntethető (szemben a nemzetközi jogban az államokra mért szankciókkal), sőt, a népiirtással vádolt személyeket nemzetközi bíróság elé is lehet állítani, bár tudomásom szerint ez a bíróság még nem hozott egyetlen ítéletet sem.

Ezután következett az egyik legjelentősebbnek tartott ENSZ dokumentumnak az elfogadása, amely az „*emberi jogok nemzetközi törvényéhez tartozik*”¹²², ez pedig „*Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata*”.¹²³ Bár csak határozat formájában, tehát jogi kötőerő nélkül született, szokásjogi úton kötelező

¹²¹ Az egyezményt 1948. december 9-én fogadták el, és 1951. január 12-én lépett hatályba. Kihirdette az 1955. évi 16. törvényerejű rendelet. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény* 31-34. o.

¹²² Az Emberi jogok nemzetközi törvényét több dokumentum alkotja: az ENSZ Alapokmányának az emberi jogokra vonatkozó rendelkezései, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, a két emberi jogi egyezségokmány, és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának kiegészítő jegyzőkönyvei.

¹²³ A Közgyűlés 1948. december 10-én fogadta el. Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény.* 35-37. o.

erejűvé vált. A nyilatkozat az Alapokmányban foglalt rendelkezések kifejtését adja.

1960-ban Párizsban fogadták el „Az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezményt”¹²⁴, amely az oktatásban alkalmazott különböző diszkriminációs jelenségek tilalmát fogalmazza meg. Bár előírja az államok számára a kisebbségek saját oktatási tevékenységének elfogadását, tevőleges kötelezettséget nem ír elő a számukra.

1969-ben lépett hatályba „A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény”¹²⁵, amely tilalmazza a faj, szín, a leszármazás, a nemzetiség, vagy etnikai származás alapján történő megkülönböztetést. Az államoknak vállalni kell azt is, hogy megakadályozzák a faji felsőbbrendűsége alapozott eszmék terjedését, és betiltanak minden olyan szervezetet, amelyek ilyen nézeteket propagálnak. Az egyezményben foglalt kötelezettségek ellenőrzésére létrejött a felek által a „Bizottság a Faji Megkülönböztetés Megszűntetéséért” nevű szervezet, amely alapvetően a tagállamok által benyújtott jelentéseket vizsgálja meg, de egyéni panaszokat is elbírálnak. Így például elmarasztalták Spanyolországot is a romákkal kapcsolatos bizonyos intézkedéseinek megtétele, vagy meg nem tétele miatt.¹²⁶

¹²⁴ Az Egyezményt 1960. december 14-én fogadták el, és 1962. május 22-én lépett hatályba. Kihirdette az 1964. évi 11. törvényerejű rendelet. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény.* 38-44. o.

¹²⁵ Az Egyezményt 1965. december 21-én fogadták el, és az 1969. január 4-én lépett hatályba. Kihirdette az 1969. évi 8. törvényerejű rendelet. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény.* 45 - 56. o.

¹²⁶ Committee on Elimination of racial Discrimination takes up of Spain [08 March 1996] R/D860 Kifejti: Majtényi Balázs: *A többkultúrú politikai közösség magyarországi modellje.* Kézirat. 2005. 108. o.

1966-ban fogadták el és 1976-ban lépett hatályba a „*Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya*”¹²⁷. Különösen fontos lehet(ne) ez a dokumentum a romák számára, aki szociálisan is rászorultak, de a megvalósítás összefüggésben van az államok teherbíró képességével. A részes államok csak arra vállalnak kötelezettséget, hogy lehetőségeik függvényében fokozatosan megpróbálják biztosítani ezeket a jogokat, így mint második generációs alapjogok, nem peresíthetőek.

Mindezekből a rendelkezésekből jól látható, hogy a nemzetközi közösség megítélése szerint ebben a modern korban a kisebbségek nyílt diszkriminációja már teljességgel elfogadhatatlan. A diszkrimináció tilalmán túl azonban megjelentek fokozatosan a kisebbségi különjogok is, bár érdekesség, hogy ezek esetében azonban mindig egyéni jogokként nevesítik őket. Így van ez az 1976-ban hatályba lépett „*Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya*”¹²⁸ esetében, bár utal a kisebbségi közösségek létrejöttére is. 27. cikkében túllép a diszkrimináció egyszerű tilalmán, és kifejezetten jogokat fogalmaz meg: „*Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbséghez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.*”¹²⁹ És mivel globális szinten más, jogi kötőerővel rendelkező dokumentum ezt már nem követte, ez így napjainkig, a kisebbségi jogok egyetlen megfogalmazott kötelező erejű szabálya egyetlen szinten. Ez arra utal, hogy a nemzetközi közösség elismeri: nem elég megvédeni a kisebbségi közösségeket a hátrányos megkülönböztetéstől, hanem hátrányaik kiküszöbölésére lehetőségeket kell kapniuk, amelynek

¹²⁷ Az Egyezségokmányt 1966. december 16-án fogadták el, és 1976. január 3-án lépett hatályba. Kihirdette az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény.* 57-60.

¹²⁸ Az Egyezségokmányt 1966. december 16-án fogadták el, és 1976. március 23-án lépett hatályba. Kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény.* 61-70. o.

¹²⁹ Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény.* 63. o.

alapját jelenthetik a többlet jogosultságok. A működési mechanizmus ellenőrzése az Emberi Jogi Bizottság hatáskörébe tartozik.

Az itt lefektetett elveket az ENSZ a következőkben még nem tudta meghaladni, továbbfejleszteni napjainkig. Az 1992-ben elfogadott „Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbséghez tartozó személyek jogairól”¹³⁰ rendelkező, kötelező jogi erővel nem bíró dokumentum nem tudott többlet hozzátenni a kérdéshez, miként az 1989-ben elfogadott „Gyermekek jogairól szóló egyezmény”¹³¹ is csak a Nemzetközi Egyesgokmány 27. cikkét ismételte meg a gyermekek vonatkozásában.

2. 3. 1. 2. Az Európa Tanács és az EBESZ

Az Európa Tanács napjaink talán egyik legjelentősebb szervezete, hiszen szinte minden európai államot tagjai között találunk, és a romák szempontjából is elsődleges, mivel a cigány népesség döntő többsége ezen a kontinensen, azon belül is leginkább Kelet- és Kelet-közép Európában él. Így nem elhanyagolható szempont, hogy milyen rendelkezések születnek ebben a szervezetben a romákra is vonatkozó diszkriminációellenes és különjogokat biztosító intézkedések tekintetében.

Az első jelentős dokumentumnak tekinthető az 1950-ben elfogadott „Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről”¹³² szóló anyag, amelynek 14. cikke a kisebbségek elleni diszkriminációt is tilalmazza. Az egyezményhez csatolt 12. jegyzőkönyv hatályba lépése óta pedig már megállapítható a diszkrimináció ténye, bármely jogszabályban meghatározott

¹³⁰ Elfogadta a Közgyűlés 1992. december 18-án kelt 47/135. számú határozatával. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény.* 98-101. o.

¹³¹ Az Egyezményt 1989. november 20-án fogadták el, és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. Kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény.* 92-97. o.

¹³² Az Egyezményt 1950. november 4-én fogadták el, és 1953. szeptember 13-án lépett hatályba. Kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény.* 121-128. o.

jogok tekintetében is, nem csak az egyezmény vonatkozásában. A dokumentum fontosságát nem csak az jelzi, hogy lehetőség van egyéni panaszos eljárásra is, hanem hogy az 1990-es években rendszerváltó államok, amikor felvételüket kérték a szervezetbe, tagságuk feltételül szabták az egyezmény megerősítését. Az ellenőrzésre létre hívott Emberi Jogok Európai Bírósága pedig aktívan működik, Magyarország is „*érdekelt félként*” jelent meg több eljárásban is.¹³³

A jelentős Egyezmény mellett talán még az „*Európai Szociális Chartát*”¹³⁴ érdemes említeni, amely tiltja a szociális jogok érvényesülésénél a kisebbségi alapon történő diszkriminációt. Az ellenőrzést a Független Szakértő Bizottság végzi, amely a részes államoktól két évente beérkező jelentéseket értékeli, és fogalmaz meg esetleg „*figyelmeztetést*”, vagy „*ajánlást*”.

A különjogok biztosítása tekintetében az 1990-es években elfogadott „*Regionális vagy kisebbségi nyelvek kartájára*”¹³⁵, illetve a „*Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményre*”¹³⁶ kell utalnunk. Az elemzők szerint azonban az egyébként kötelező erejű rendelkezésekhez bizonytalan jogi tartalmú megfogalmazások társulnak.¹³⁷ Mégis, előrelépésnek tűnik, a korábbiakhoz képest, hiszen a diszkrimináción túl rendelkeznek a kisebbséghez tartozó személyeket megillető különjogokról is.

Az 1992-ben elfogadott nyelvi charta deklarációja szerint védelemben kell részesíteni a kisebbségi nyelveket a többnyelvűség és a multikulturalizmus

¹³³ Esetleírásokat lásd pl Majtényi Balázs: *A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje*. Kézirat. 2005. 117-122. o.

¹³⁴ A Chartát 1961. október 18-án fogadták el Torinóban, és az 1965. február 26-án lépett hatályba. Magyarországon kihirdette az 1999. évi C. törvény. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény*. 132 – 135. o.

¹³⁵ A Chartát 1992. november 5-én nyitották meg aláírásra, és 1998. március elsején lépett hatályba. Kihirdette az 1999. évi XL. törvény. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény*. 136-150. o.

¹³⁶ A Keretegyezményt 1995. február 1-én fogadták el, és 1998. február 1-én lépett hatályba. Kihirdette az 1999. évi XXXIV. törvény. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény* 157-166. o.

¹³⁷ Vö.: de Varennes, Ferdinand: 'Kisebbségi jogok a nemzetközi jogban.' In: *Fundamentum*, 1998/1-2. 26-39. o.

megóvása érdekében. Azonban nem a kisebbségi származású személyeket biztosítja jogokról, hanem állami kötelezettségvállalásokat ír elő. Megjelenik a „*területhez nem köthető nyelvek*” kategóriája is, amelyeket nem lehet külön földrajzi körzethez kötni. Ezekre a nyelvekre így csak a „*Célok és elvek*” című fejezet alkalmazható, amely nem kötelező az államok számára. Ez jó okot szolgáltatott Magyarországnak is a lovári és beás nyelv alkalmazásának elutasítására.¹³⁸

Az 1998-ban hatályba lépett Keretegyezmény értelmében a kisebbségi jogok az általános emberi jogok részét képezik, ezeket a jogokat és szabadságokat egyénileg és másokkal közösségben is gyakorolják, az államokat pedig a pozitív irányú beavatkozásra biztatja. Az egyezmény jogi kötőerővel rendelkezik, de mivel a kisebbségek fogalmát nem határozta meg, ez külön értelmezésekre is lehetőséget ad. A már említett „*soft*” megfogalmazások jelentősen felpuhítják az alkalmazás lehetőségét.

Érdekes még említést tenni a jogi kötőerővel nem rendelkező, de például a romák szempontjából fontos Közgyűlési Ajánlásokról is. Ilyen például – a kisebbségek meghatározásánál már említett – 1201/1993-as ajánlás, vagy például az első, romákkal foglalkozó dokumentum, a Közgyűlés „*563. számú Ajánlása az európai cigányokról és más vándorló életmódú emberekről*”,¹³⁹ amelyet 1969-ben fogadtak el. Ezen a területen fejlesztette tovább munkáját a „*Parlamenti Közgyűlés 1203/1993. számú ajánlása az európai cigányokról*”,¹⁴⁰ vagy a már szinté idézett 1557/2002. számú, „*A romák jogi helyzete Európában*”¹⁴¹ című dokumentumok elfogadásával. Ezekben az ajánlásokban egy fokozatos fejlődésnek vagyunk a tanúi, mint már említettem, a legutolsó, 2002-es dokumentum már széles körben elfogadja a

¹³⁸ Bár jelenleg is folynak törekvések ezek beemeléseire.

¹³⁹ In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *Európa kisebbsége. A rom kisebbség a nemzetközi dokumentumokban*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2005. 62 – 63. o.

¹⁴⁰ U. o. 64 – 68. o.

¹⁴¹ U. o. 69 – 75. o.

diszkrimináció ellenes kötelezettségeket, és az államokat a jogok elfogadására inti.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) dokumentumai – pl. Koppenhágai dokumentum, Párizsi Charta, stb. – alapvetően csak kisebbségpolitikai deklarációnak tekinthetők. Ami miatt témánk szempontjából érdekes ez a szervezet is, az az, hogy 1992-ben, Helsinkiben elfogadott, „*A változás kihívásai*” című dokumentum alapján jött létre a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos intézménye, akinek alapvető feladata, hogy felhívja a figyelmet a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos, „*alacsony intenzitású*” konfliktusokra. Így terjesztette ki tevékenységét a Főbiztos a romák és a többségi lakosság konfliktusaira is. Eddig már három átfogó jelentésben számolt be a romák romló helyzetéről.¹⁴²

2. 3. 1. 3. Az Európai Unió

Sokan úgy gondolják, hogy az egységesülő Európa egy új, közös jogrendszer is ki fog alakítani, és így a kisebbségi jogot is összeurópai szinten fogják szabályozni. Lehet, hogy egyszer ez be fog következni, de jelenleg a tagállamok egyelőre még a kisebbségeket érintő jogi szabályozás szükségességét illetően is vitát folytatnak. Ebből következőleg nem is tudok sok dokumentumot említeni ezen a területen a diszkrimináció tilalmát előíró szabályokon túl. Így az elemzők szerint a magyar nyelvű szakirodalom a kisebbségi jogi szabályozás vonatkozásában három területre szokott kitérni¹⁴³: egyrészt az Európai Parlament politikai nyilatkozataira, másrészt a tagjelölt országok kisebbségi kérdésben meghatározó viszonyaival foglalkozó un. országjelentésekre, illetve a rendkívül szerteágazó intézményrendszer

¹⁴² Vö.: Vizi Balázs: 'A világ vigyázó tekintete ... Megfigyelő és ellenőrző mechanizmusok a nemzetközi kisebbségvédelemben: a cigányság helyzete.' In: Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban*. Budapest: 2003. 53-78. o. A Főbiztos jelentései pedig megtalálhatóak: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *Európa kisebbsége. A rom kisebbség a nemzetközi dokumentumokban*. 195 – 2004. o.

¹⁴³ Gyertyánfy András: Az etnikai kisebbségek az Európai Közösség jogában. In: *Jogtudományi Közlöny*, 2003. 3. sz. 145-152. o.

miatt a nyelvi sokszínűségre. Ebből is következik – mint a romák vonatkozásában erre már korábban kitértem – alapvetően a tagjelöltekkel támasztanak elvárásokat ezen a területen, és valószínűleg akkor sem lenne nagyobb változás, ha hatályba lépne mégis az Alkotmányos Szerződés, amelynek I-2. cikke tartalmaz a kisebbségekre vonatkozó állásfoglalást: „Az unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”¹⁴⁴ Ehhez kapcsolódik (a Szerződés része lett volna hatályba lépés esetén) a 2000-ben elfogadott „Alapvető Jogok Chartája”. Ez tilalmazza a diszkriminációt, illetve utalás tesz a kulturális, vallási és nyelvi sokszínűség megőrzésére.¹⁴⁵

A legfontosabb szabályozás azonban mindenképpen a diszkrimináció tilalmának különböző kimondása az EU dokumentumokban. Ennek egyik állomása az Alapszerződésbe az Amszterdami Szerződés által beiktatott 13. cikk, és az ennek a megvalósítása okán elfogadott „A faji és etnikai diszkrimináció különböző formái elleni fellépésről szóló 2000/43. számú irányelv”.¹⁴⁶ A dokumentum a közvetlen és közvetett diszkrimináció, valamint a zaklatás fogalmi meghatározását adja, valamint a pozitív diszkriminációt is elérendő célként jelöli meg. Magyarország szempontjából alapvető jelentőségű, mert az itt megfogalmazottak alapján fogadta el a Magyar Országgyűlés a 2003. évi CXXV. törvényt az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről.

¹⁴⁴ Alkotmányos Szerződés <http://www.eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:HU:HTML> De mint a kézirat lezárulása óta tudjuk, a szerződés elfogadása megbicsaklott, később elvetették.

¹⁴⁵ Részletes kifejtése: Vizi Balázs: ‘Az Európai Unió és a kisebbségek jogai’. *Kisebbségkutatás* 2001. 2. sz. 275-287.

¹⁴⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:HU:HTML>

Mindezek alapján elmondható, hogy bár vannak törekvések az Európai Unióban is a kisebbségi kérdés jogi rendezésére, de ennek valószínűleg még csak a kezdetén vagyunk.

2. 3. 2. Az Egyesült Államok és az afro-amerikai kisebbség

Eddig keveseket foglalkoztató kérdést szeretnék röviden megvizsgálni a következőkben. Áttekintem röviden az Egyesült Államok társadalomtörténetében a feketék (ma: afro-amerikaiak) egyenjogúsításának legfontosabb állomásait. Ennek a célja pedig az, hogy megnézzük, felfedezhető-e valamiféle párhuzam az amerikai feketék és az európai romák esélyegyenlőségért folytatott küzdelmében, hasonlítanak-e a társadalmi és jogi lehetőségek, az intézményrendszer a jogegyenlőség elérésének szempontjából. Sokan tiltakoznak már a gondolat ellen is, és valóban, első látásra teljesen másnak tűnik a probléma. De ha jobban a mélyére nézünk a kérdésnek, talán nem is annyira különbözőek a lehetőségek és a társadalmi helyzetek. Erre hívta fel a figyelmet pl. a „*The New York Times*” is egyik nemrégiben megjelent cikkében, amely szerint *„a romák az egyenlőség elérésére az amerikai fekete polgárjogi mozgalom tapasztalataiból is példát merítenek. A romák egyre gyakrabban fordulnak bíróságokhoz jogaik érvényesítésére, főleg ott, ahol az a legnagyobb eredménnyel kecsegtet: az Európai Unió új tagállamaiban, illetve a csatlakozásra pályázó országokban, amelyek igyekeznek jó benyomást kelteni Nyugat-Európában új diszkriminációellenes törvényeik szigorú értelmezésével.”*¹⁴⁷ Azt, hogy tudatosan alkalmazzák-e ezeket a módszereket, vagy csak a hasonló társadalmi helyzetből kifolyólag kerülnek elő ezek az eszközök, nehéz lenne most még eldönteni. Az viszont kétségtelen tény, hogy amikor néhány éve Horváth Aladár¹⁴⁸ irodájában jártam, egy hatalmas plakát borította be az egyik falat, ez pedig nem mást ábrázolt, mint Martin Luther Kinget.

¹⁴⁷ <http://www.romnet.hu/hirek/hir0605082.html>

¹⁴⁸ A Roma Polgárjogi Alapítvány és a Roma Polgárjogi Mozgalom elnöke

Visszatekintve a nem is olyan nagyon régmúltra, elmondható, hogy az évszázadokon keresztül az amerikai kontinensre behurcolt feketék jogi helyzetét sokáig inkább csak az ókorból ismert „beszélő szerszámhoz” lehetett hasonlítani. A társadalom fejlődése következtében, a lezajlott északi és déli államok polgárháborújának eredményeként 1863-ban eltörölték a rabszolgaság intézményét.¹⁴⁹ Ez azonban nem jelentett hirtelen, döntő fordulatot a deklarált jogok megvalósulása szempontjából. 1910-ig, a feketék 89 százaléka még mindig abban a déli körzetben élt, ahová őseiket behurcolták¹⁵⁰. A lakosság alig 10 százalékát kitevő fekete népesség társadalomban elfoglalt helye és szociális helyzete tömegesen nem változott. Voltak természetesen olyan emberek, akik tehetségük és szerencséjük révén elindultak a középosztályosodás felé, de ez egyáltalán nem vált tömegessé. A század végén elfogadásra kerülő „*Jim Crow-törvények*” (amelyet több államban és több rendelkezéssel) a szegregáció megvalósítását írta elő. Ezt 1896-ban a Legfelsőbb Bíróság is törvényesítette, és így több mint fél évszázadra az „*elkülönített, de egyenlő*” intézmények biztosítását írták elő.¹⁵¹ A kényszerű elkülönítés, valamint a meginduló szellemi elitképződés – mert ha nem járhattak állami felsőoktatásba, akkor létrehozták saját intézményeiket, pl. Alabamai Néger Tanítóképző Főiskola, a mai Alabamai Állami Egyetem egyik őse – önvédelmi és érdekérvényesítő mozgalmak létrehozását provokálta ki. Az 1909-ben alakult „*Nemzeti Szövetség a Színesbőrűek Felemelkedéséért*” (National Association for the Advancement of Coloured People, NAACP), és az 1910-ben létrejött „*Nemzeti Városi Liga*” (National Urban League) küzdelmei még csak a kezdeti lépések megtételére voltak elegendőek. Legjelentősebb sikerük – különösen a migráció szempontjából – 1915-ben volt, amikor a Legfelsőbb Bíróság

¹⁴⁹ A rabszolgák behozatalát 1808-ban végleg megtiltották, de illegálisan 1860-ig még legalább 250 000 embert hurcoltak be Afrikából. Lásd: Ábrahám Tamás: 'Az USA fekete lakosságának migrációja a XX. században.' In: *Demográfia* 2000. 1. szám 161-175. o.

¹⁵⁰ Statistical Abstract of the United States 1942, Idézi: Ábrahám Tamás: i. m. 164. o.

¹⁵¹ Vö.: Plessy contra Ferguson ügy. Lásd: Sellers, Charles – May, Henry – McMillen, Neil R.: *Az Egyesült Államok története*. Maecenas Könyvkiadó, 1995. 197. o.

hatályon kívül helyezte az un. „grandfather clause”-t.¹⁵² Még ennél is nagyobb jelentőségű volt a második világháború kezdete, amikor Rooseveltnél ígéretet tett a hadseregben meglévő szegregáció eltörlésére.

Mindezek a lépések azonban csak lassú előkészítői voltak a második világháború után meginduló polgárjogi mozgalomnak. Az ekkora kiteljesedő fogyasztói társadalom és a viszonylag sokakat érintő jólét szinte felhívás volt az ezekből a lehetőségekből a szegregáció miatt kiszoruló fekete emberek számára. Ekkorra a belső migráció révén a feketék jelentős része az északi és nyugati területekre húzódott már, jelentős szellemi bázist képezve, de a társadalom javaiból kirekesztve. 1940 és 1957 között a szellemi foglalkozású feketék száma több mint kétszeresére emelkedett, a szakmunkások száma 180 százalékkal nőtt, a szolgáltatásban dolgozók száma pedig több, mint megháromszorozódott.¹⁵³ A szegregáció azonban változatlanul fennállt, sőt, még hatványozottabban volt jelen a déli államokban. Döntő áttörésnek számított ugyan az 1954-es „*Brown v. Board of Education*” ügy a Legfelsőbb Bíróságon, amikor Warren főbíró segítségével eltörölték az 1896-óta törvényesített szegregációt az állami oktatási intézményekben, a tényleges megvalósuláshoz azonban Martin Luther King fellépésére volt szükség.¹⁵⁴ Ennek pedig a szimbolikus dátuma 1955. december 1-én volt, amikor Rosa Parks fekete varrónő nem adta át a helyét a buszon egy fehér embernek, ezért letartóztatták és tizennégy dollár pénzbírságra ítélték. Az akkor még csak huszonöt éves King vezetésével az alabamai Montgomeryben 386 napig bojkottálták a feketék a buszközlekedést és jártak gyalog dolgozni.¹⁵⁵

¹⁵² A „nagyapapa szakasz” szerint egyes államokban azok a feketék, akik más államból vándoroltak be, és nagyapjuk nem rendelkezett szavazati joggal, külön intelligenciateszt megírása után szavazhattak csak. Lásd: Horvát Pál – Tévész T. Mihály (szerk.): *Általános Jogtörténet*. Nemzeti Tankönyvkiadó, én. 414. o.

¹⁵³ Vö.: Kis Aladár (szerk.): *Egyetemes történet 1945-1875*. Nemzeti Tankönyvkiadó, 1993. 33. o.

¹⁵⁴ Martin Luther King szerepéről lásd részletesen pl.: <http://www.thekingcenter.org/> vagy <http://www.ujkigyos.baptist.hu/index.php?m=937>

¹⁵⁵ Rosa Parks jelentőségéről lásd: http://hu.wikipedia.org/wiki/Rosa_Parks

A Mahatma Gandhi erőszakellenes gondolatait is ismerő King, hosszú, nehéz, de békés küzdelmet ígért a feketéknek, amely végén a győzelem fogja várni őket. *„Mielőtt megnyernék ezt a küzdelmet, még néhányunkat börtönbe fognak vetni, de győzni fogunk. Ne aggódjatok értünk – mielőtt megnyernék ezt a küzdelmet, némelyikünk elveszti az állását, de győzni fogunk. Mielőtt megnyernék ezt a küzdelmet, némelyikünknek még a fizikai halállal is szemben kell nézni. De ha a fizikai halál az az ár, amit néhányunknak meg kell fizetni azért, hogy megszabadítsuk gyermekeinket a tartós pszichés haláltól, akkor nincs ennél üdvözítőbb. Győzni fogunk. Mielőtt győzünk, néhányunkat félreértik és csúnya nevekkkel illetik majd, és elutasítják mint a csöcselék felbujtóit és lázítókat, de győzni fogunk.”*¹⁵⁶ A konkrét célokra túl a meginduló polgárjogi mozgalom a kulturális szabadság és a gazdasági és jogi felemelkedés lehetőségét ígérte a feketéknek. Új korszak kezdődött egy népcsoport életében: *„Volt valami leírhatatlan remény, idealizmus, bátorság és elszántság azokban az első hónapokban, amikor szervezkedni kezdtek, meneteltek, daloltak és börtönbe mentek... Hívők voltak. Amikor a börtönben, a tömeggyűléseken, a rendőrök és a katonák sorfala előtt a *We shall overcome* (Győzni fogunk) kezdetű spirituálét énekelték, komolyan gondolták ... a „győzelem” a „szabadságot” jelentette, a „jogokat”, a „méltóságot” az „igazságot”, a fehérek és feketék közösségét és sok minden mást, amit az emberek egy mozgalomban inkább csak éreznek, semmint pontosan tudnak”*¹⁵⁷

Az elinduló küzdelem, az iskolai integrációért vívott akciók¹⁵⁸, a „beülési” (sit-in) mozgalom¹⁵⁹ lassan eredményeket is hozott. Az 1957-es és 1960-as

¹⁵⁶ Martin Luther King: *We Shall Overcome* – beszéd, 1966. június 17.

<http://www.podcastdirectory.com/podshows/index.php?sid=443695>

¹⁵⁷ Vincent Harding gondolatai idézi: Anthony Giddens: *Szociológia*. Budapest: Osiris Kiadó, 1997. 272. o.

¹⁵⁸ Az egyik legismertebb összeütközés 1957-ben volt Little Rock-ban, amikor maga a kormányzó rendelte ki az arkansasi nemzeti gárdát, hogy megakadályozzák a fekete gyerekek belépését az állami középiskolába. Válaszul Eisenhower elnök szövetségi csapatokat vezényelt a városba, és így tudta kilenc fekete diák megkezdeni tanulmányait. Hasonlóan szövetségi csapatokat kellett bevetni, amikor James Meredith egyetemi beiratkozását akarták megakadályozni Mississippi államban.

polgárjogi törvények először a választásokon való részvételt igyekeztek biztosítani a feketék számára. Az igazi áttörést azonban az 1964-es polgárjogi törvény hozta, amely a rabszolga-felszabadítás után a legjelentősebb jogszabály volt. A rendelkezés megtiltotta a faji megkülönböztetést nyilvános helyeken, a foglalkoztatásban és a szakszervezetekben is. Fontos szankciók is megjelentek a végrehajtásban, így a jogszabály kimondta, hogy attól a tagállamtól megvonják a pénzügyi támogatást, amelyik faji diszkriminációt alkalmaz. Ezután a főügyész beperelhetette a szegregáló iskolákat, a munkaügy területén pedig felállították az un. Egyenlő Lehetőségek Bizottságát.¹⁶⁰ Ehhez kapcsolódott még az 1968-as lakástörvény is, amely megtiltotta a faji megkülönböztetést az ingatlanok bérlésében és adásvételében. Johnson elnök fekete minisztert és legfelsőbb bírósági bírát is kinevezett, Martin Luther King pedig Nobel Békédíjat kapott.

A polgárjogi küzdelem elhárította az akadályokat a feketék középosztályosodása előtt. Ezzel azonban korántsem szűntek meg az etnikai feszültségek az Egyesült Államokban. Új lendületet és jelentősen más irányt adott a mozgalomnak Martin Luther King meggyilkolása 1968-ban. 125 városban törtek ki zavargások, és ezzel kezdetét vette a mozgalom máig is tartó, „*harcos*” szakasza. Ugyanis a fekete középosztályba felemelkedni nem tudó tömegek tényleges társadalmi helyzete keveset változott. „...*a fekete gettó láthatatlan falait a fehér társadalom emelte, amelynek egyrészt hatalmában állt bezárni azokat, akiknek nincs hatalmuk, másrészt tartósítani ez utóbbiak hatalom nélküli állapotát. A fekete gettók szociális, politikai, oktatási és mindenekelőtt gazdasági gyarmatok. A lakóik alattvalók, akik gazdáik kapzsiságának, kegyetlenségének, érzéketlenségének, bűneinek és félelmeinek áldozatai*” – írta egy megfigyelő.¹⁶¹ Egyre inkább a szélsőséges

¹⁵⁹ Eredetileg az 1940-es évekre visszanyúló mozgalomban a feketék „beültek” az áruházak büféibe a fehéreknek fenntartott helyekre és záróráig nem rendeltek semmit.

¹⁶⁰ Részletes kifejtését lásd.: Kis Aladár (szerk.): *Egyetemes történet 1945-1875*. Nemzeti Tankönyvkiadó, 1993. 50. o.

¹⁶¹ Kenneth B. Clark: *Fekete gettó* című munkájából idéz: Douglas Massey-Nancy Denton: *Az amerikai apartheid*. http://www.bparciv.hu/magyar/kiadvany/bpn/26_27/165_181.html

ideológiák mentén sorakoztak fel, a „*Black Power*”, a „*Fekete Párducok*” mellett megjelent az muszlim vallás befolyása is. Ezt erősítette meg az elnök által kinevezett tényfeltáró (un. Kerner-) bizottság is. Jelentésükben világosan fogalmazznak: „*az amerikai életet oly régóta átható diszkrimináció és szegregáció most már valamennyi amerikai jövőjét fenyegeti. A szegregáció és a szegénység a faji gettókból olyan romboló környezetet teremtett, amelyet a legtöbb fehér amerikai még hírből sem ismer. A fehér amerikaiak egy dolgot nem képesek igazán megérteni – de ez az, amit a négerek sohasem felejtnek el – hogy a fehér társadalom nagyon is tehet a gettók létrejöttéről. A gettót fehér intézmények hozták létre, fehér intézmények tartják fenn és a fehér társadalom tűri el a fennmaradásukat. ... állandósul az ország társadalmi kettéosztottsága: a nagyvárosi, többségében szegény négerekre, és a zöldövezetekben lakó, javakban bővelkedő fehérre.*”¹⁶² Mindebből világosan látszik, hogy önmagában a jogegyenlőség – és annak bizonyos fokú végrehajtása – nem szünteti meg az etnikai feszültségeket, ha az párosul egyfajta szociális válsághelyzettel is, mivel ilyenkor a szociális probléma akarva-akaratlanul „*etnicizálódik*”. Így az „*amerikai város válságának kora*”¹⁶³ után, napjainkig sem zárult le a szociális-etnikai-polgárjogi harc, váltakozó erővel lángolnak fel a küzdelmek.

Visszatérve eredetileg feltett kérdésünkre, azt gondolom, hogy sokkal több párhuzamot lehet felfedezni az amerikai feketék és az európai romák esélyegyenlőségért vívott küzdelmében, mint azt elsőre gondolnánk. Közel azonos a kiindulópont, a rabszolgaság. Még Európában ez inkább csak a társadalmi és nem jogi kirekesztésben nyilvánul meg (bár például a Román Fejedelemségekben az 1860-as évekig ténylegesen is rabszolgastátuszban éltek a cigányok, ekkor történik meg felszabadításuk¹⁶⁴), addig az USA-ban jogilag is így volt. Hasonló volt a társadalmi kirekesztésből következő

¹⁶² A bizottság jelentéséből a vonatkozó részeket idézi: Douglas Massey-Nancy Denton: *Az amerikai apartheid*. http://www.bparchiv.hu/magyar/kiadvany/bpn/26_27/165_181.html

¹⁶³ Vö.: Jon C Teaford: *Az amerikai város válságának kora 1964-1979*.

http://www.bparchiv.hu/magyar/kiadvany/bpn/06_07/teaford.html

¹⁶⁴ Vö.: Viorel Achim: *Cigányok a román történelemben*. Budapest: Osiris Kiadó, 2001.

gettósodás, iskolázatlanság, munkanélküliség megléte is, miként hasonló volt a fogyasztói társadalomból történő kirekesztés is, és az ebből következő, fokozódó elégedetlenség. Más viszont a küzdelem jellege és eredményei. Az Egyesült Államokban saját erőből, civil mozgalom segítségével gyakoroltak hatást a kormányzatra, hogy az a jogokat kiterjessze. Ezt eleinte nem szívesen tették meg, de amikor felismerték társadalmi szükségszerűségét, akkor rendkívül következetesen végrehajtották az intézkedéseket. Nem riadtak vissza súlyos szankciók alkalmazásától vagy fegyveres erő bevetésétől sem.¹⁶⁵ Később megszületett a kvóta-rendszer is, ami nem más, mint pozitív diszkrimináció gyakorlása a társadalmi különbségek csökkentése érdekében. Mindennek következtében gyorsított ütemben alakult ki egy fekete középosztály, a kutatások szerint a 35 millió afro-amerikaiból 10 millióan tartoznak a középrétegbe.¹⁶⁶ Ez persze alapjaiban nem szüntette meg a további 25 millió fekete szociális kirekesztését és az ebből következő faji kérdéseket, de jelentős mértékben és következetesen képviselnek egy elvet, amely a jövőben akár sikereket is jelenthet ennek a népcsoportnak.

Ezzel szemben Európában fordítottan tűnik a küzdelem mechanizmusa. Egyrészt nincs jelentős roma-civil mozgalom, mivel nincs jelentős számú roma értelmiség sem, aminek legfőbb oka a társadalmi és gazdasági kirekesztés. Így leginkább a „*mindenható államtól*” várják a segítséget. Ezek megjelenési formái az előző fejezetekben is ismertetett jogszabályok, amelyek első sorban a diszkrimináció tilalmát írják elő, és minimális mértékben próbálnak plusz támogatás adni a helyzet javításához. Mivel pedig nincs erős nyomásgyakorló csoport a romák között, így az „*adományozott*” jogi lehetőségekhez igen kis mértékben társulnak szankciók, azok végrehajtása és ellenőrzése esetleges. Ebből pedig az következik, hogy a civil aktivitás hiányában a kisebbségi csoport ki lesz szolgáltatva a „*többség adományainak*”. Úgy tűnik, egyedül egyre kevésbé tudnak változást elérni,

¹⁶⁵ V.ö.: 157-es lábjegyzetben írtakkal

¹⁶⁶ Bús Lívია – Zsigó Dávid: „Az embereket meg kell hatni” – Glenn C. Loury közgazdász. Magyar Narancs 2005. 10. 27. <http://www.manacs.hu/index.php?gcPage=/public/hirek/hir.php&id=12317>

hiszen „Nem kétséges, a szegénység »internalizálódik«, beépül az emberekbe, és ezért a saját viselkedésük is hozzájárul a szegénységük és más problémáik fennmaradásához. De úgy vélem, hiba ebből azt a következtetést levonni, hogy a társadalom nem felelős az ő helyzetükért, és azt várni, hogy megváltozzanak és felemeljék magukat. Az embereken pszichikailag is nyomot hagy a környezetük és a háttérük: depresszióssá válhatnak, elveszíthetik a magabiztosságukat, feladhatják. Vagy olyan értékrendszereket tehetnek magukévá, amelyek az egyik napról a másikra való életet még biztosíthatják, de nem segítenek abban, hogy kimásszanak a gödörből. A család is átadhatja ezeket az értékeket. Egy közösség is kialakíthat olyan kultúrát, ami elidegeníti és marginalizálja a tagjait a szélesebb társadalmon belül.”¹⁶⁷ A hasonlóság a két népcsoport között látható, a módszerek és az eredmények azonban különböznek egymástól, de mint az idézett cikk is jelzi, úgy tűnik, hogy az Európai romák egyre inkább követendő példaként tekintenek a sok tekintetben vitatott, de sok tekintetben sikeresnek is tűnő amerikai modell felé.

2. 4. Elméleti összegzés helyett: diszkrimináció és/vagy pozitív diszkrimináció, avagy szükség van-e a kisebbségi különjogokra?

Az „elméleti alapok” című fejezet alapvető célkitűzése az volt, hogy bemutassa, több területre is kitekintve a nemzeti és etnikai kisebbségek, és kiemelten a magyarországi cigányság helyzetét, illetve az ezzel összefüggő, vagy azt befolyásoló tényezőket. Mindennek a végső értelme az, hogy láthatóvá váljon: a szociológiai helyzet és a jogfejlődés irányai milyen mértékben támasztják alá a kisebbségi különjogok szükségességét, mivel a magyar kisebbségi önkormányzati rendszer, és ezen belül az általam példaként vizsgált cigány kisebbségi önkormányzatok kétség kívül a pozitív diszkrimináció példáinak is tekinthetőek, hiszen „faji” alapon létrejövő

¹⁶⁷ Bús Livia – Zsigó Dávid: „Az embereket meg kell hatni” – Glenn C. Loury közgazdász. Magyar Narancs 2005. 10. 27. <http://www.mancs.hu/index.php?gcPage=/public/hirek/hir.php&id=12317>

önigazgató közösségek. A fejezet végén azonban zavarban vagyok, úgy érzem, egyértelmű válasz nem adható a kérdésre. Hiszen a társadalomtörténeti tények kétség kívül azt bizonyítják, hogy a cigányság esetében is olyan történelmi lemaradásról beszélhetünk, a társadalmi kirekesztés olyan évszázados „*hagyományairól*”, amelyek olyan különbségeket alakítottak ki a többségi társadalom és a romák társadalmi helyzetének szinte minden területén, amelyet önerőből nem lehet leküzdeni. Számomra ezt támasztja alá az a jogfejlődési folyamat is, amely a nemzetközi jogalkotásban és a magyar polgári jogfejlődésben is lezajlott, és ha lassan is, de a különjogok irányába mozdul el.

Ha megnézzük azonban az érveket, szinte egyenlő számban találunk támogatót és ellenzőt is ezen a területen. Miként Majtényi¹⁶⁸ felhívja rá a figyelmet, először el kell döntenünk, hogy a két terület szabályai – a hátrányos megkülönböztetés tilalma és a kisebbségi jogokat támogató szabályok – kiegészítik-e egymást, vagy éppenséggel kizárják. Így elmondható, hogy a többletjogok megadása formai értelemben az egyenlőség megsértését jelentik. Miként Eötvös is utalt rá: *„Ha az egyes Rousseau nézetei szerint minden jogát az államra ruházta, hogy attól többet nyerjen vissza, mint amennyit átadott, tudniillik az uralkodásbeni részvételt: szó sem lehet olyas jogok létezéséről, melyekre valaki nem mint polgár, hanem mint valamely nemzetiség tart igényt. Az összes nemzetiségek egyenjogúságának eszméje merőben ellenkezik a teljes demokratikus állam fogalmával, s ez államforma valószínűsítése csak annyiban lehetséges, amennyiben semmivé teheti az érintett eszme befolyását.”*¹⁶⁹ Ebből tehát az következik, hogy az ellenzők egy része az általános emberi jogokat védelmezve utasítják el a kisebbségi különjogokat.

¹⁶⁸ Majtényi Balázs: *A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje*. Kézirat. 2005. 55. o.

¹⁶⁹ Eötvös József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra*. Budapest: Magyar Helikon, 1981. II. 559. o.

Más megközelítésben viszont a pozitív diszkrimináció egyszerűen csak „jogferdítés”, amely a társadalmi konfliktusok elmélyüléséhez vezet.¹⁷⁰ Peron összegyűjti azokat az érveket, amely szerinte „*a fasiszta korporatív államot teremti újra*”. Meggyőződése, hogy az előnyben részesítettek „*elpuhulnak*”, mivel kevesebbet kell teljesíteniük az eredmények elérése érdekében. Mint fogalmaz: áldozat-kultusz alakul ki, a különböző csoportok egymással versengenek, hogy ki van rosszabb helyzetben, ezért ki kap nagyobb támogatást, tehát megindul a „*vad tülekedés a létra legalacsonyabb fokáért*”. Ez tehát nem más, mint „*egyenlőtlenség az egyenlőség nevében*”, másrészt az „*apák bűneiért*” kell felelni a mai generációnak, miközben a diszkrimináció történeti vonatkozásai már régen kompenzálva vannak.

Ezt a gondolkodást viszont cáfolja az a jelentés is, amelyet 1995-ben Clinton amerikai elnök kérésére készítettek, és amelyben úgy fogalmaznak a szerzők, hogy a pozitív diszkrimináció alkalmazása nem jelentheti kvóták alkalmazását, nem preferálhat alkalmatlan, felkészületlen embereket, és nem hozhat létre „*fordított*” diszkriminációt.¹⁷¹ Hasonlóan gondolkodnak erről francia kutatók is, amikor a méltányosság (amely szemben áll az egyenlőség eszméjével) csak időleges lehet, mert különben ellenérzéseket szül, és kevésbé hasznos, mint egyes amerikai példák is mutatják¹⁷²

A pozitív diszkrimináció mellett áll ki a Magyarországon még kevésbé ismert elemző, Glenn C. Loury is, aki a kérdés közgazdasági vonulatát is elemzésének tárgyává teszi. Írásaiban alapvetően az emberi tőke és a társadalmi tőke viszonyát hasonlítja össze a kisebbségi különjogok

¹⁷⁰ Vö.: Jim Peron: *A pozitív diszkrimináció és az áldozat-kultusz.*

http://www.hayek.hu/publi/peron_poz_diszkr_es_ald_kult.htm

¹⁷¹ Vö.: Zsigmond Anna: *Igazságos diszkrimináció vagy visszájára fordított rasszizmus.*

<http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=1998-10-vt-Zsigmond-Igazsagos>

¹⁷² ‘A pozitív diszkrimináció változatai.’ Les politiques de discrimination positive. [Dossier.] = *Problemes politiques et sociaux*, 1999. 822. no. 3–72. p. In: *Kisebbségkutatás*. 1999. 4. szám. http://www.hhrf.org/kisebbségkutatás/kk_1999_04/cikk_nyomtatás.php?id=154

szemszögéből.¹⁷³ Bemutatja, hogy „egy adott egyéni teljesítményre képes felnőtt dolgozó ember olyan »inputok terméke«, mit az oktatás, a szülők nevelési készségei, az akkulturáció, a táplálkozás és a szocializáció, amelyben fejlődése éveiben részesül.”¹⁷⁴ Így a történelmileg kialakult egyenlőtlenségek hosszú ideig fennmaradhatnak az esélyegyenlőség jogi intézményeinek létrejötte után is. Így meggyőződése, hogy szükség van a pozitív diszkriminációra, sőt, ez a széles körben elfogadott demokratikus eszmék alapköve is. Mindemellett nem azt az elvet képviseli, amely szükségesnek érzi a munkahelyi és az oktatásbeli, faji alapon történő előnyhöz juttatás helyességét, tehát a kvóta-rendszert. Felhasználva az ellenzők „eltunyulási” vélekedését is, saját, új rendszert javasol. Bár nem fejt ki részleteiben elgondolásait, a „kivételező” helyett „fejlesztési” pozitív diszkriminációt tart szükségesnek. Mint írja, ez a rendszer számol azzal a ténnyel, hogy „a feketék és a fehérek teljesítménye különbözik, és közvetlenül ezen próbál változtatni ahelyett, hogy különböző elvárásokat támasztana feketéknek, s így elmenekülne a probléma elől.”¹⁷⁵ Értelmezésemben ez egy esélykiegyenlítő politika gondolata, amely lehet, hogy az Egyesült Államokban új szempontként jelentkezik, de Európában — ha csak embrionális szinten is – inkább mindig is ez jelent meg a politikai és jogi közgondolkodásban¹⁷⁶.

Magyarországon feltétlenül érdemes említést tenni a rendszerváltozás után működni kezdő Alkotmánybíróság (AB) gyakorlatáról is. Fontos ez, hiszen az AB gyakorlatát bemutató statisztika tanúsága szerint¹⁷⁷ a demokratikus átmenet első éveiben, 1990 és 1995 között meghozott döntések sorában a legtöbb indítvány ennek az alapjognak a sérelmét kifogásolta, az AB 198

¹⁷³ *Előítélet, megkülönböztetés, színvakság*. Válogatás Glenn C. Loury írásaiból. Budapest: Rajk László Szakkollégium, Ráday Könyvesház 2005.

¹⁷⁴ Glenn C. Loury: 'Hogyan javíthatnánk a pozitív diszkrimináción?' In: *Előítélet, megkülönböztetés, színvakság. I. m.* 12. o.

¹⁷⁵ *U.o.* 17. o.

¹⁷⁶ Az Európai kérdés további elemzése: Kovács Péter: *Az európai kisebbségvédelmi kodifikáció legújabb eredménye* www.regiofolyoirat.hu/newspaper/1994/4/10KOVACS_PETER.DOC

¹⁷⁷ *Alkotmányos Elvek és Estek*. Constitutional & Legislative Policy Institute, Budapest: 1996.

határozatot hozott ebben a tárgyban. Ebből is látszik, hogy „mind mennyiségi, mind minőségi megfontolások azt támasztják alá, hogy egy különleges jogról van szó”¹⁷⁸. Mint maga az Alkotmánybíróság is megfogalmazta egyik határozatában: „...az Alkotmány e rendelkezése csak az emberi, illetve állampolgári jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a diszkrimináció tilalma kiterjed az egész jogrendszerre”¹⁷⁹. Így először az egyenlőségi jog eszméjét kapcsolta össze az emberi méltósággal, kimondva, hogy a megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának a szempontjait meghatározni¹⁸⁰. Ezt fejlesztette tovább Sólyom László a halálbüntetéssel foglalkozó határozathoz¹⁸¹ fűzött különvéleményével – amelynek lényege, hogy az életek egyenlőségét a méltóság garantálja –, amely az un. „abortusz-határozatban”¹⁸² már többségi véleményként jelenik meg. Ezek után a méltóságnak ez a „küszöbfogalom”¹⁸³ jellege az egyenlőként való kezelés jogát is megalapozta. Itt foglalkozik az AB először a pozitív diszkrimináció lehetőségével is, elfogadva azt, ha egy társadalmi cél csak úgy érvényesíthető, hogy ez a szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az erre vonatkozó pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni.¹⁸⁴ Bár a határozat egyértelművé tette, hogy az alapjogok tekintetében nincs helye a pozitív diszkriminációnak, „bár a társadalmi egyenlőség mint cél, mint társadalmi érdek, megelőzhet egyéni érdekeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé”¹⁸⁵. Györfi Tamás –

¹⁷⁸ Györfi Tamás: 'A diszkrimináció tilalma: egy különleges státuszú jog' In: Jogtudományi Közlöny, 275(-293.) o.

¹⁷⁹ 54/1995. (IX.15.) AB határozat

¹⁸⁰ 9/1990. (IV.25.) AB határozat

¹⁸¹ 23/1990. (X.31.) AB határozat

¹⁸² 64/1991. (XII.17.) AB határozat

¹⁸³ Kis János kifejezése: Kis János: *Az abortuszról. Érvek és ellenérvek*. Budapest: Cserépfalvi é.n. 111. o.

¹⁸⁴ 64/1991. (XII.17.) AB határozat

¹⁸⁵ U. o.

véleményemmel egyező – értelmezése¹⁸⁶ szerint azonban ez az AB megfogalmazásában csak a *nagyobb* társadalmi egyenlőség elérése érdekében legitimálja a pozitív megkülönböztetést.

Mindezek után érdemes még röviden arra is kitérnünk, hogy miként gondolkodnak erről a kérdésről, kifejezetten a romák vonatkozásában. Előrebocsátva elmondható, hogy uralkodó álláspontnak tekinthetjük azt a megközelítést, amely szerint egy kitapintható félelem van a kutatók körében a „szociális kérdés etnicizálása” vonatkozásában.¹⁸⁷ Próbálják az általános szociálpolitika keretein belül értelmezni a romák problémáit, tagadva azt, hogy bármiféle köze lenne a kialakult helyzetnek az etnikai származáshoz. Mások mellett a legkarakteresebben ezt Ladányi János fejtette ki, miszerint „Romaügyek pedig nincsenek”.¹⁸⁸ Miként elemzésében rámutat: „a többség által, felülről, adminisztratív módon, kizárólag romák számára kialakított szervezetek egy idő után szükségszerűen diszkriminatív funkciót töltenek be, és létrehozóik szándékával szöges ellentétben nem a szociális és etnikai konfliktusok mérséklése, hanem azok kiéleződése irányába mutatnak.”¹⁸⁹ Elemzése alapján ma Magyarországon a legmélyebb szegénységben élők száma 600 – 800 ezer főre tehető, és ennek legalább egyharmada (200-250 ezer cigány ember, a magyarországi roma lakosság közel fele) roma ember. Mindezekből azt a következtetést vonja le Ladányi, hogy szó sincs etnikai kérdésről, mert bár diszkrimináció igen nagymértékben létezik, ez a probléma alapvetően „csak szegénykérdés”. Tehát a „romaügy nélküli romaügy” a megfelelő megközelítés. Még megsemmisítőbb véleménnyel illeti a kisebbségi önkormányzati rendszert, azt „intézményesített gettónak” tekintve. Gondolatmenetében felsorolja azokat a valóban létező hibákat, amelyek a kisebbségi önkormányzati rendszert jellemzi (ezekre én is kitértem

¹⁸⁶ Györfi i. m.

¹⁸⁷ Lásd például: Horváth Á. – Landau E. – Szalai J. (szerk.): *Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok*. Budapest: Aktív Társadalom Alapítvány – Új Mandátum Könyvkiadó, 2000.

¹⁸⁸ Ladányi János: „Romaügyek pedig nincsenek” In.: *Egyenlítő* 2003/1. szám.

<http://www.ienlito.hu/main.php?ev=2003&szam=1&cikk=5>

¹⁸⁹ U. o.

már vagy még ki fogok térni), és elvetve ezt az intézményrendszert, a „*nagypolitikát*” bízta arra (a fő példa: FIDESZ - Lungo Drom szövetség), hogy emeljenek be politikájukba cigányokkal foglalkozó kérdéseket és embereket (bár szerintem ez is etnikai alapú megoldás lenne)¹⁹⁰.

Hasonlóan gondolkodik erről Horváth Aladár roma politikus is (Ladányi hosszú évek óta a tanácsadója), aki a kirekesztéstől való félelmét fogalmazza meg: „*A magyarországi romák nem szavaztak cigány pártokra, mert túlnyomórészt elutasítják az etnikai alapú politizálást, és ki akarnak lépni abból a csapdából, amelyet a roma és gádzsó nacionalisták teremtettek számukra. Nem akarják, hogy kiszorítsák őket a demokratikus jogállami keretektől, mert ennek alternatívája a politikai gettó*”.¹⁹¹ Így véli ezt Hell István is, aki az „*esélykiegyenlítést*” gyakorlatilag diszkriminációként értelmezi.¹⁹² A fellelhető, ebben a témában készült írások közül még Zsigó Jenő roma politikus nézetei érdemelnek figyelmet, amelyek bár nem konzekvensek, de – szemben az előző vélekedésekkel – egyre inkább a romák önmegvalósításának, és valamiféle pozitív diszkriminációnak a pártjára állnak.¹⁹³

Mindezekből azt hiszem láthatóvá vált, hogy a kérdésben megnyugtató, uralkodó álláspont még nem kristályosodott kis sem nemzetközi, sem magyar vonatkozásban. Nem feladatom igazságot tenni ebben a kérdésben, de figyelembe véve a később bemutatásra kerülő részeket is, számomra úgy tűnik, hogy valószínűleg nem ebben, a jelenleg is létező formában, de kisebbségi különjogokra mégiscsak szükség van a hátrányok leküzdésének idejére. És nem csak a történelmi „*bűnök*” kiegyenlítése és az emberi jogok

¹⁹⁰ A fenti megközelítés véleményem szerint érdekes módon hasonlít Marx vélekedésére, aki a zsidókérdés megoldását hasonló módon képzei el. V.ö.: Marx: A zsidókérdés Budapest: „Phönix Kiadása, 1934.

¹⁹¹ Horváth Aladár: „Cigánykonceptiók”. In: *Népszabadság*, 2002. december 2.

¹⁹² Lásd részletesen: Hell István: *A rossz prognózis: esélykiegyenlítés származási alapon*.

<http://www.romacentrum.hu/aktualis/tudkut/polgarjogi/200123/12-rosszprognosis-hun.html>

¹⁹³ Lásd: az Amaro Drom című folyóirat legutóbbi éveinek vezércikkeit. <http://www.amarodrom.hu>

érvényesítése miatt, hanem olyan józan megfontolásból, amely meggátolja bizonyos kisebbségi csoportok esetében az etnikai származással összekapcsolódott, hátrányos helyzet folyamatos újratermelődését.

III. Az elméleti modell és reáltípusai

3. 1. Az autonómia általános elméleti modellje és annak típusai

Az autonómia szó értelmezéstani szempontból a görög „*autos*” (ön) és „*nomos*” (törvény) szavakból tevődik össze, saját törvénykezést, önállóságot jelent.¹⁹⁴ Mint több szerző is felhívja rá a figyelmet – és ezt saját józan belátásunk alapján is kijelenthetjük – az európai kultúrában igen régi hagyománya van annak, hogy az emberek egy bizonyos csoportját felruházzák azzal a lehetőséggel, hogy maguk dönthetnek az őket érintő egyes kérdésekben. Természetesen nem csak és kizárólag nemzeti és etnikai kisebbségi csoportokról lehet beszélni ebben a vonatkozásban, hanem az élet szinte minden területén megjelentek ezek a törekvések igen régi időktől fogva. Így elmondható, hogy több ezer éve is küzdöttek már bizonyos népek és népcsoportok gazdasági, vallási vagy nyelvi önállóságuk megőrzése érdekében. Hasonlóan így volt ez olyan intézmények esetében is mint pl. a középkortól kezdődően az egyetemek önállósága. Elmondhatjuk tehát, hogy az öngazgatás, önkormányzatiság gondolata hosszú történelmi fejlődés során jutott el a mai formáig.

Magyarországon, hasonlóan Európa többi területéhez, a középkori uralkodótól elnyert privilégiumlevelek jelentették az adott közösség különböző *szabadságaiban* (jogaiban) megtestesülő lehetőségeket. Hazánkban¹⁹⁵ is egyik jellegzetes formája a *libera regia civitas*, a szabad királyi városi jogállás volt, amely a kiváltságok révén magába foglalta az igazgatás, adóztatás és igazságszolgáltatás jogát is. A másik formát, hasonló tartalommal, a nagyobb területi egységekben szerveződött nemesi önkormányzat jelentette.¹⁹⁶ Sőt,

¹⁹⁴ Vö. Orbán Balász: *Mi az autonómia?*

http://www.shp.hu/hpc/hpc_member_3g.php?azonosito=commorakozigaz&oldalkod=1155206311

¹⁹⁵ Az említésre kerülő példák részletes kifejtését lásd: Mezey Barna (szerk.): *Magyar Alkotmánytörténet*. Budapest: Osiris Kiadó 1996.

¹⁹⁶ A sajátosan Magyarországra jellemző formákra, mint pl. telepesefalvakból szerveződő területi autonómiák, a későbbiekben részletesen is kiterünk, miként a testületi autonómia kérdésére is.

fontos jogtörténeti előzménynek tekintik pl. a Szaniszló Ágost által 1551-ben kibocsátott királyi chartát, amely a vallási türelmen túl a személyi autonómia elemeit tartalmazó rendelkezéseket tartalmazott a lengyelországi zsidóság vonatkozásában. A döntő fordulatot, a modern értelemben vett átalakulás kezdetét azonban, Európában és hazánkban is (bár nálunk kicsit későbbtől) az 1789-es polgári forradalomtól számíthatjuk. Eltűntek a jogi egyenlőtlenségek, a különböző kiváltságokkal felruházott csoportok helyébe a modern polgári állam az egyenlőség eszméjét helyezte, felszámolva a különböző típusú elkülönüléseket. Így a polgári forradalmak győzelme után a modernizálódó állam az önkormányzati alapon szerveződő testületekre is kiterjesztette főhatalmát, és ezzel együtt ezek az autonóm formák elvesztették funkciójuk jelentős részét. Vonatkozott ez természetesen a helyi - területi, vagy népcsoportonként szerveződő közösségekre is. Helyükbe azok a modern – többségében területi alapon szerveződő –, helyi önkormányzatok léptek, amelyeknek jellegzetességét a mai napig is úgy foglalhatjuk össze, hogy „A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy - jogszabályi keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.”¹⁹⁷ Ebből világosan látható, hogy az önkormányzatok nem államon kívüli képződmények, hanem bizonyos szempontból szerves részei a vertikális munkamegosztásnak, kiegészítői az állami hatalom központi intézményrendszerének.

Napjainkban a teljesen független önkormányzat legfeljebb eszmei szinten képzelhető csak el. A magyar közigazgatási jog egyik definícióértékű megfogalmazása szerint a területi alapú helyi önkormányzat, öngazgatás tehát nem más, mint „*olyan demokratikusan választott és működő helyi köztestület, amely a törvények keretei között, saját felelősségére és területe, lakosai érdekében, önállóan szabályozza és igazgatja az átfogó feladat- és*

¹⁹⁷ *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*. Európa Tanács, Strasbourg, 1985.X.15. 3. cikk 1. <http://www.hhrf.org/htmh/dokumentumok/851015h.htm>

hatáskörébe tartozó helyi közügyeket.”¹⁹⁸ Ebből jól látható, hogy egyre inkább a választott testületre szűkül le az önkormányzatiság fogalma. Ezzel összefüggésben, érdekességként említhető még az a sajátosság, hogy a jogi szakirodalom a magyar önkormányzat fogalmának meghatározásakor a fogalom három alapelemére helyezi a hangsúlyt: a helyi demokráciára, az átfogó felelősségre, valamint a helyi önállóságra.¹⁹⁹

Ez a típusú gondolatmenet nem választható el a XIX. században uralkodóvá váló nemzetállam fogalmától sem. Ez napjainkban – bár lényegesen módosult, „*felpuhult*” tartalommal – még mindig az állam nemzeti egységét és területi sérthetlenségét, területe és lakossága felett gyakorolt szuverén hatalmát jelenti. Ez alapvetően politikai közösséget jelent, de feltételezi a kulturális és etnikai egységet is. A globalizálódó viszonyok mellett azonban egyre több szereplő kér lehetőséget az állam nemzeti karakterének tartalmi meghatározásában, köztük első sorban az állam területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek is.²⁰⁰ Így a kisebbségi léthez való jog fokozatosan – és ma már kétségbe nem vonhatóan – egyetemesen elismert alapelv lett, bár ebből egyáltalán nem következik a kisebbségi csoportok identitásának automatikus védelme. Hiszen a hátrányos megkülönböztetés tilalmát és a mindenkit megillető emberi jogokat elismerve, az államot sokan etnikailag és kulturálisan semleges intézménynek tekintik.²⁰¹ Ez a semlegesség azonban csak a többségi kultúra uralmával képzelhető el.²⁰² Miként Kymlicka meggyőződéseként vallja: egy állam soha nem lehet semleges, hiszen teljes berendezkedése a többség nyelvét, kultúráját, gondolkodásmódját tükrözi. Így a kisebbségek egyenjogúsága – miként azt napjainkban egyre több nemzetközi dokumentum is megerősíti – a kisebbségek identitásának megőrzéséhez, egyenjogúságához, csak különjogok biztosításával juthatunk el.

¹⁹⁸ Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész.* Budapest: Osiris Kiadó, 1998. 170. o.

¹⁹⁹ Részletes kifejtését lásd: *U. o.*

²⁰⁰ A kérdés részletesebb államelméleti kifejtését lásd a következő alfejezetben.

²⁰¹ Vö.: Barry, B.: *Culture and equality.* Cambridge: Polity Press, 2001.

²⁰² Vö.: Kymlicka, W.: *Multicultural Citizenship.* Oxford: Oxford University Press, 1995. chapters 4-7.

Az egyre terjedő különjogokban azonban minden állam az elszakadás igényének a megjelenését vizionálja, a liberális demokráciák pedig az állampolgári egyenlőség megsértését említik, amit egyfajta „középkorias” hagyományok újjáéledésének értelmezik. Ezeket a félelmeket azonban többen cáfolják, egyrészt a többnemzetű (plurinational) demokrácia fogalmának bevezetésével²⁰³, másrészt az egyéni és kisebbségi jogok működésének számbavételével, és azok problémáival.²⁰⁴

Az így, napjainkra kiformalódott önkormányzatiságnak egy szűkebb dimenzióját jelenti a kisebbségi autonómia, amely *„pozitív rendelkezésekkel biztosítja a speciális kisebbségi érdekek érvényesülését azáltal, hogy az államhatalom, legalábbis bizonyos ügyeket, illetőleg a kisebbséghez tartozók felett elkülönítve az ő intenciójuk szerint, esetleg az ő közreműködésükkel vagy éppen ő általuk gyakoroltatik”*²⁰⁵. Mint egy másik szerző megállapítja, ez *„lehetővé teszi a kompakt módon települt kisebbségnek, hogy tagjait érintő politikai, kulturális és gazdasági döntésekre nagyobb befolyást gyakoroljanak. Ez azonban nem annyira azt jelenti, hogy az etnikai csoportok »saját« állami kormányokkal rendelkezzenek, hanem inkább azt, hogy a hatalmi intézmények és állami szolgáltatások kerüljenek közelebb hozzájuk.”*²⁰⁶.

Vannak olyan szerzők, akik a legtágabb értelemben felfogott kisebbségvédelmi intézménynek tekintik a kisebbségi autonómiát,²⁰⁷ míg mások az önrendelkezés egyik leágazásaként beszélnek róla, miként arra az egyik fő típus bemutatásánál mi is kitérünk. Kovács Péter megközelítésében

²⁰³ Vö.: Keating, M.: *Plurinational Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

²⁰⁴ Pl. Kymlicka *im*.

²⁰⁵ Búza László: *A kisebbségek jogi helyzete*. Budapest, 1930, MTA, 3. o. Idézi: Kovács Péter: 'Az autonómia a nemzetközi jogban.' In: *Kisebbségi érdekérvényesítés, önkormányzatiság, autonómiaformák*. Budapest: Osiris Kiadó, 1997. 193. o.

²⁰⁶ Eide, Asbjörn: Protection of Minorities. Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems Involving Minorities. Idézi: *uo*. 194. o.

²⁰⁷ „ az autonómia olyan kisebbségvédelmi intézmény, amely az egyes államokban az autonómiához tartozó embercsoport (faji, etnikai), nyelvcsoporthoz, vallási csoport, kulturális csoport vagy terület érdekeit hivatott védeni.” In: Gerencsér Balázs - Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia. (működő modellek, magyar elképzelések)* Budapest: 2001. <http://www.hhrf.org/autonomia/konyv.zip>. 17.o.

„Az autonómia az illető közösségnek valamilyen – az általa lakott terület egészéhez, esetleg egy részéhez kötődő, vagy pedig a közösséghez tartozó s az identitást felvállaló összes individuumot átfogó – érdekképviselői és adott esetben akár bizonyos igazgatási jogosítványokkal bíró intézménykomplexumokkal történő felruházása.”²⁰⁸, amely kiemeli az intézmény személyi és terület, igazgatási, valamint érdekképviselői jellegét is.

Mint ezekből a meghatározásokból is lezűrhető, a kisebbségi autonómia nem más, – miként a legtöbb definíció hasonlóan fogalmazza meg – mint az identitáshoz kapcsolódó kérdésekben a döntéshozatali jogosítványok valamilyen mértékű átruházása az állam által, egy adott kisebbségi csoport demokratikusan megválasztott vezetésére.

Érdeemes kitérni még arra is – bármennyire triviálisan hangzik is a gondolat –, hogy az autonómia létjöttéhez, vagy legalább is annak igényléséhez elengedhetetlenül szükséges egy öntudattal rendelkező kisebbségi csoportnak a léte is. Miként a Brunner – Küpper szerzőpáros is kifejti: „Egy kisebbség csak akkor létezik, ha a kisebbség tagjai tudatában vannak, hogy csoportjuk valamely lényeges szempontból más. Ha a kisebbségi és többségi csoport közötti különbséget képező tulajdonságok társadalmilag meglehetősen jelentéktelenek, hiányozhat a kisebbségi helyzet fennállásának elismerése.”²⁰⁹

Ez azt is jelenti, hogy létezhet olyan kisebbséginek tekintett csoport is, amely tagjainak önként vállalt célja pl. az asszimiláció elérése, így számunkra az autonómia nem elérendő cél, tehát rájuk erőltetni sem érdemes.²¹⁰ Másrészt, amennyiben adott az öntudatos, identitását megőrizni akaró csoport, akkor számunkra koránt sem egyedül üdvözítő megoldás lehet az önkormányzatiság.

²⁰⁸ U. o. 17.o.

²⁰⁹ A gondolat részletes kifejtését lásd: Brunner, Georg – Küpper, Herbert: ‘Európai autonómia-megoldások: a kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája’. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest: Rejtjel Kiadó, 2005. 377.o.

²¹⁰ Visszautalva pl. Horváth Aladár roma politikus gondolataira, nem kizárt, hogy a kisebbségi önkormányzatok intézményét az asszimiláció vagy integráció akadályának tekintik. Hasonlóan a nem roma származású elemzőktől, akik mintha tartanának a romák öntudatosodásától.

Ez csak egy eszköz, amely ugyan nagyon fontos, de a kisebbségi jogok gyakorlásának csak egy fokozata. Mert fölösleges autonómiát tervezni, ha az olyan alapelvek sem valósulnak meg, mint pl. a jogegyenlőség elve, vagy a hátrányos megkülönböztetés tilalma. Így elmondhatjuk, hogy az önkormányzatiság a kisebbségi jogok csúcsát jelenti, a legmagasabb szintet, amit egy adott kisebbségi csoport elérhet egy állam keretein belül.

A kisebbségi autonómia modelljének két alapvető elméleti típusa lehetséges²¹¹, és az adott kor viszonyainak megfelelően már régóta részei az európai jogi és politikai közgondolkodásnak. Az egyik alapmodell az un. területi vagy politikai autonómia, amelynek alapját az adott állam jól elhatárolható területe jelenti a teljes lakosságával együtt. Ilyen esetben, nemzetiségre való tekintet nélkül minden állampolgár részt vesz a terület vezetésének megválasztásában, a létrejövő testület pedig illetékességgel rendelkezik a terület egésze felett. A másik típus az un. személyi elvű, perszonális autonómia, amely esetén a valamilyen mértékben átruházott közhatalmi jogosítványokat gyakorló kisebbségi intézményeket, lakóhelytől függetlenül, az adott kisebbségi csoporthoz tartozók választják, így az önkormányzati szervek hatásköre is csak az adott kisebbségi közösség tagjaira, illetve intézményeire terjed ki. Ezt a formát nevezik gyakran kulturális autonómiának is, mivel leggyakrabban az oktatás és a kultúra területén rendelkeznek a megválasztott szervek megfelelő jogosítványokkal.

3. 1. 1. A területi autonómia típusa

Ha részletesebben megvizsgáljuk a kérdést, először a területi autonómiát érdemes szemügyre venni. Miként a már hivatkozott szerzőpár vallja, az autonómia a kisebbségi jogok hierarchiájának csúcsa, de egyben a kisebbségi problémák megoldásának eszköze is.²¹² A területi autonómia elméleti

²¹¹ A kérdés rövid kifejtése megtalálható: Ifj. Korhecz Tamás: 'A kisebbségi autonómiáról címszavakban.' In: *Európai Utas*, 1999/4. 37. sz.

²¹² Brunner, Georg – Küpper, Herbert: 'Európai autonómia-megoldások

igazolását leggyakrabban a nemzetközi jogban találják meg. Ennek kiinduló pontja az egyszerre a nemzetközi jog alapelveinek és az egyetemes emberi jogok előfeltételeként megnevezett önrendelkezési jog, amely minden népet és nemzetet megillet. Ebből levezetve következik, hogy az ennél gyengébb jogosítvány, az autonómiához való jog, szinte automatikusan elfogadhatónak tekinthető. Miként Majtényi a nemzetközi szakirodalom tapasztalatait is megfogalmazva megállapítja, a létrejövő „*alacsonyabb szintű*” önrendelkezés megakadályozza a kisebbségi csoport államtól történő esetleges elszakadását: „*A területi autonómia ugyanis felfogható a többségi nemzet és a kisebbség kompromisszumaként, amelynek biztosítása fejében a kisebbség lemond az önrendelkezés végrehajtásáról*”²¹³. Miként a szakirodalom, ő is különbséget tesz a „*belső*” és „*külső*” önrendelkezési jog között is. Tehát nem csak arról van szó, hogy minden népnek és nemzetnek joga van saját államhoz („*külső önrendelkezési jog*”), hanem az autonómiához („*belső önrendelkezési jog*”) is, miként az levezethető az ENSZ Közgyűlésének 1514. számú határozatából, illetve az 1966-os két nemzetközi egyezségokmány első cikkeiből is, hiszen „*Minden népnek joga van az önrendelkezésre. E jog értelmében a népek szabadon határozzák meg politikai rendszerüket és szabadon biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket.*”²¹⁴. Miként Majtényi véleményében is megtalálható, függetlenné azok a népcsoportok válhatnak, amelyekről megtagadják az autonómia alapvető jogát, ezzel akadályozva alapvető fejlődési lehetőségeiket. Mindezek fényében talál jobban érthető, miért tartják a kisebbségi jogok csúcsának az autonómiát.

A létrehozás és működés szempontjából a területi autonómia esetén a területiség elvének figyelembe vételekor meghatároznak, és külön jogokkal ruháznak fel bizonyos kisebbségiek által lakott területet. Ennek természetesen csak akkor van értelme, ha az adott területen, az adott kisebbségi csoport tagjai vannak többségben. Ebben az esetben az autonómia-jogok alanya az adott

²¹³ Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? A román politikai és emberi jogai a változó világban.* Budapest: 2003. 82. o.

²¹⁴ *U. o.* 83.

területrészt kormányzó köztestület. Ez a testületi forma illeszkedhet az adott állam közigazgatási szerkezetébe is²¹⁵, csak rendkívül fontos az, hogy a többi, nem autonóm közigazgatási terület által is gyakorolt általános jogok megléte mellett rendelkezzen számottevően több, vagy különlegesebb jogokkal is náluk, mint pl. a kisebbségi nyelv az adott területen államnyelvvé is válik. E nélkül, kiemelten meglévő különjogok nélkül, nem beszélhetünk területi autonómiáról.

Mindezen külön jogokból kizárólag azok részesülnek, akik az adott területen laknak, de itt viszont mindenki, függetlenül attól is, hogy pl. nem az adott területen többségben lévő kisebbségi csoporthoz tartoznak bizonyos egyének. Ennek legvilágosabb megnyilvánulása – miként az adott területet vezető testület is ebből nyeri legitimitását – az, hogy az általános választójog alapján minden választásra jogosult részt vesz a döntéshozó és a végrehajtó hatalom ellenőrzésére létrejövő képviseleti szerv megválasztásában. Az így létrejövő testület egyben az adott kisebbségi csoport országos politikai képviselőjének is tekinthető.

3. 2. 2. A személyi autonómia típusa

Lényegesen különbözik ettől a másik forma, a személyi autonómia. Eredete a germán szokásjogból is ismert „*a jog személyhez kötöttsége*” elvére vezethető vissza. Működőképességének bizonyítására pedig leggyakrabban az egyházak felépítését szokták példaként állítani. Ennek következménye az, hogy már a 19. századi magyar liberális gondolkodásban is megjelent a vallás szabad megválasztásához hasonlóan az etnikai identitás szabad megvallásának

²¹⁵ Miként a szakirodalom is felsorolja az ismertetett modell közismert reáltípusait: a helyhatósági minta a gagauz területi autonómia a Moldovai Köztársaságban, a horvátországi szerbek területe, a szlovéniai magyar és olasz autonóm közösségek. Ez a közigazgatási egység lehet tartomány is, pl. Frízis Hollandiában, Dél-Tirol Olaszországban; vagy akár egy egész állam is egy szövetségi rendszerben, mint pl. a nem orosz államok az Orosz Föderációban. Az általános közigazgatási szerkezetbe nem illeszkedő modellek esetében általában szigetekenél találkozunk, mint. Pl. Feröer Szigete, Korzika és a Krím Fél-sziget. V.ö: Brunner, Georg – Küpper, Herbert: 'Európai autonómia-megoldások 387. o.

gondolata is.²¹⁶ Ennek kapcsán gyakran hivatkoznak pl. a horvát és a szerb nép történelmére is, amikor a két etnikumot gyakorlatilag a vallás és az ebből következő történelmi különutak különbségének fényében mutatják be.

Létrehozása és működése szempontjából elmondható, hogy ez a modell nem területhez, hanem az adott kisebbségi csoport valamely tagjához kapcsolódik. A kisebbséghez tartozás kérdése azonban olyan problematika, amelyre igen nehéz választ találni.²¹⁷ Mindezek mellett a személyi autonómia úgy határozható meg, mint „*egy csoportnak biztosított, az autonómia különböző jogait és hatásköreit gyakorló intézményi struktúrákkal ellátott önkormányzat egy formája*”²¹⁸. Ebből következőleg az autonómia-jogok alanyának egy olyan intézménynek kell lennie, amely magába foglalja egy adott kisebbség tagjait. Ennek típusa lehet a magánjogi (pl. egyesület) vagy közjogi (pl. egyházi szervezet) szövetség, de nem feltétlenül szükséges köztestületnek lennie, illetve több hasonló testület hordozhatja ezeket a jogokat, csak ilyenkor szükséges egy „*összehangoló*”, érdekeket artikuláló szervezet léte is. Mivel ez a forma nem területhez, államigazgatási berendezkedéshez kötődő forma, és mivel az adott kisebbségi csoport tagjai sem alkotnak homogén tömeget, a leggyakrabban felmerülő kérdés az országos képviselőnek a problematikája, amely komoly gondot okoz évek óta már hazánkban is.²¹⁹ Érdeemes továbbá megemlíteni azt is, hogy a személyi autonómia megvalósítandó céljai között elsősorban iskolák, kulturális és társadalmi intézmények működtetése szerepel, ezért leggyakrabban „*kulturális autonómiaként*” említik őket. A célok pontos meghatározása, illetve a személyi jellegből fakadó jogok korlátozottsága (vagy általában ilyen módon történő értelmezettsége), valamint a kisebbségi csoportok társadalmi elvárásai gyakran az ilyen

²¹⁶ Ennek példákkal történő bemutatására a dolgozat későbbi részében tesztek kísérletet.

²¹⁷ Mindez a kisebbségek regisztrációjának különböző módjára, illetve a kisebbségi névjegyzék körül kikristályosodó viták területére vezet el. Részletes kifejtését lsd. pl.: Georg – Küpper, Herbert: 'Európai autonómia-megoldások. 396. o. vagy Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? i. m.*

²¹⁸ Brunner, Georg – Küpper, Herbert: 'Európai autonómia-megoldások 394. o.

²¹⁹ V.ö. az Országos Cigány Önkormányzattal kapcsolatban írtakkal.

testületek diszfunkcionális működését eredményezhetik, amikor is ütközik az elméleti modell eszmeisége a megvalósuló reáltípussal.²²⁰

3. 2. Az autonómia modell politikai filozófiai problematikája

3. 2. 1. Premodern előzmények

Az autonómia modern értelme – nyilvánvalóan és a legtöbb ember számára – a felvilágosodás emberképéhez kötődik, amely szerint minden ember magában hordja a boldogulásának a titkát, amit csak ő maga hozhat felszínre. Ennek ellenére sokan antik gyökereket vélnek felfedezni a kérdésben, így nagyon röviden érdemes erre is kitérni. Több szerző megállapítását követve elképzelhető ugyan, hogy az autonómia gyökerei az antik „*autarkeia*”-ig vezethető vissza²²¹, de meggyőződésem szerint is jellegzetesen egy újkori fogalommal állunk szemben, amelyet először – miként utaltam rá – a felvilágosodás gondolkodói fogalmaztak meg politikai és erkölcsi filozófiájukban.²²² Az autonómiafogalom mai jelentését keresve persze rengeteg – inkább vélt – utalást találhatunk a különböző „*régi*” gondolkodó elképzelései között. Így az igazságosság – mint a legfőbb jó elérésének egyik eszközeként az ember önállóságának eleme – feltűnik Arisztotelésznél, ami nem más, mint „*ami a politikai közösség számára létrehozza és megőrzi a boldogságot, s ennél fogva tulajdonképpen megegyezik a törvény megtartásával, mivel a törvények szándéka az, hogy az emberi élet minden területét érintő állásfoglalásokkal megteremtsék a városállamban a közjót.*”²²³ Ehhez hasonlóan szokták párhuzamba állítani – egyáltalán nem biztos, hogy

²²⁰ Ennek egyik tipikus példáját mutatja be dolgozatom empirikus kutatással foglalkozó részében.

²²¹ Arisztotelész alapvetően azt magyarázza meg a fogalommal, hogy miért nem lehet elég az emberek számára a háztartás és a falu, miért szükségszerű a polisok kialakulása. Ebből következőleg az autonómia későbbi fogalmával a kapcsolat erőtetettnek tűnik.

²²² Ungvári Z. Imre: 'Autonómia. Elmélet, lehetőség, valóság.' In: *Korunk* 2000. január. 6. o.

²²³ Arisztotelész: *Nikomakhoszi etika*. Európa 1987. Elemzi és idézi: Leo Strauss – Joseph Cropsey (szerk.): *A politikai filozófia története*. Budapest: Európa Könyvkiadó, 1994. I. kötet 180. o.

helyesen – Platón „belső” igazságosságról kialakított felfogását is.²²⁴ Ezek az utalások azonban arra a megközelítésre mutatnak, amely az igazságosságot, összekapcsolva a méltányossággal, a pozitív diszkrimináció egyik okának tételezik napjainkban. Ez pedig a valamilyen módon méltánytalanul leszakadó, hátrányba kerülő társadalmi-etnikai csoportok esélykiegyenlítésére szolgálhat. De minként minden premodern előzmény erőltetettnek tűnik, ez sem tekinthető másnak. Ezek az elképzeléseket a későbbi elemzők párhuzamba állították a felvilágosodás korában megfogalmazott elvvel, amely elsősorban az önálló észhasználatot, az öntörvényadást, az önelhatározás képességét jelentette.

Ezzel a kerülővel valóban el lehet jutni Kantig, aki az előbb említett felvilágosodás-kori elvet az erkölcsstan alapfogalmává tette. Így lesz az autonómia a szabadság szinonimája, minden eszes lény önmeghatározó és egyetemes törvényadó képessége. Így lett a kategorikus imperatívusz által az autonómia az erkölcs és a jog alapelve²²⁵. Miként Ungvári kifejti, Kantnál a kategorikus imperatívusz végcélja az emberi autonómiának megfelelő világállapotnak, az emberi nem etikai közösségének a megteremtése. Ebből következőleg tehát nem csak erkölcsi követelmények forrásáról van szó, hanem a jogi viszonyok megteremtésének alapelvét is jelenti. Az erkölcs és a jog közös alapjára építették később „*erkölcsi jogok*” kanti meghatározottságú elméletét az angolszász jogfilozófusok (Rawls, Dworkin) is, így náluk az „*autonómia egyszerre jelenti itt az erkölcsi követelmények kényszermentes, szabad döntés alapján való általánosíthatóságát és az ember lényegi függetlenségének, önsorsépítő képességének elismerését.*”²²⁶ Ez már valóban az autonómia első modern és példaértékű kifejtése.

²²⁴ Az embernek önmagához, illetve a lélek részeinek egymáshoz való helyes viszonyáról van szó. Lásd részletesebben: Ungvári Z. Imre *I. m.* 7. o.

²²⁵ Immanuel Kant: ‘Az erkölcsök metafizikája.’ Első rész. A jogtan metafizikai alapelemei. In.: Immanuel Kant: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése. A gyakorlati ész kritikája. Az erkölcsök metafizikája.* Budapest : Gondolat, 1996. 326-327. o.

²²⁶ Ungvári: *I. m.* 10. o.

Mindezek után azonban meg is állítjuk az autonómia fogalmának távoli politikai filozófiai múltba vezető keresését, mivel az egyrészt szétfeszítené dolgozatunk kereteit a téma kiterjedtsége miatt – hiszen miként Bódig Mátyás is felhívja a figyelmet Hans Kelsen vélekedésére, miszerint a teljes természetjogi gondolkodás középpontjában az igazságosság fogalma, annak keresése áll²²⁷, így ha elfogadjuk az összefüggést az igazságosság és méltányosság gondolatával, gyakorlatilag áttekinthetjük a teljes természetjogi gondolkodást –, másrészt teljesen elkanyarodnék eredeti célkitűzésemtől, amely a mai autonómia reáltípusok közvetlen előzményeit és mostani összetevőit szeretné sorra venni. Így a továbbiakban a közvetlen előzményként számon tartott két nagy ideológia, a liberalizmus és a nacionalizmus hatásait, és a kettő egymásra hatásából napjainkra kiformalódott multikulturális államfelfogást kívánom vizsgálódásaim körébe vonni.

3. 2. 2. Modern ideológiai előzmények

A polgári forradalmaktól kezdődően kiformalódó *liberalizmus* elvi sajátosságai között említhető az egyén elsődlegességének előtérbe állítása, és az egyenlőség sajátos felfogása. Ebből következőleg – mivel az egyén áll a középpontba – a közösségek csak másodlagos szerepet kapnak ebben az értelmezésben. Az autonómia fontos elv, de csak az egyén autonómiája, a nagyobb közösség is fontos – hiszen egyes vélekedések szerint a belső ösztönzések alakítják ki a társulási formákat –, de csak másodlagos elem. Így az önkormányzatokat legfeljebb a hatalommegosztás egyik elemének tekintik, ahol az egyén védelmet talál a túlburjánzó állammal szemben.²²⁸

²²⁷ Bódig Mátyás: 'Természetjog és jogpozitivizmus.' In.: Szabó Miklós (szerk.): *Fejezetek a jogbölcseleti gondolkodás történetéből*. Miskolc: 1999. 11. o.

²²⁸ Vö.: 'A liberalizmus és a liberális állam.' In.: Takács Péter (szerk.): *Államelmélet. Az államelmélet, állambölcselet és a politikai filozófia történetének vázolata*. Miskolc: 1997. 127-150. o.

Persze bár a liberális alapfelfogás máig meghatározó legjelentősebb eleme az autonómia egyénekre vonatkoztatott felfogása maradt, korán megjelentek a bírálatok is a közösségek konstruktív szerepének elhanyagolása miatt.²²⁹ Ennek egyik modern kifejtése az 1980-as években megfogalmazódó *kommunitárius* kritika, amelynek emblematikus megfogalmazója Charles Taylor²³⁰ lett. Megítélése szerint, azok, akik az egyéni jogokat tekintik mindennél fontosabbnak, nem ismerik a liberális társadalom másik modelljét. Kiindulva Dworkin kétfajta morális elkötelezettségről szóló megállapításaiból – miszerint mindenkinek van nézete az élet céljáról, de tisztességesen kell bánni azokkal is, akiknek más elképzeléseik vannak erről a célról –, Taylor ezt a liberalizmust Kant elképzeléseihez vezeti vissza, amely abban a mindenkiben meglévő képességben gyökerezik, amely szerint mindenki el tudja dönteni, hogy mit tart jó életnek. Ezzel szemben Quebec példáján keresztül kifejti, hogy „*igenis szervezhetünk társadalmakat a jó élet köré anélkül, hogy ezzel lebecsülnénk azokat, akik nem értenek egyet vele*”²³¹. A modell különbséget tesz a sérthetetlen alapvető szabadságjogok és a köz érdekében korlátozható privilégiumok és mentességek között. Tehát „*egy erős kollektív célokkal rendelkező társadalom is lehet liberális, feltéve, hogy képes tisztelni a különbözőséget, különösen, ha azokról van szó, akik nem osztják közös céljait, és feltéve, hogy megfelelően védi az alapvető jogokat*”²³². A modell lényege tehát annak a „feszégetése”, hogy milyen határok között lehetséges egy alkotmányos demokráciában a közösségi identitások különjogok biztosítása útján történő megőrzése. (Ezzel gyakorlatilag visszaérkeztünk értekezésem politikai filozófiai alapproblémájához.)

A liberalizmussal kölcsönhatásban kialakuló *nacionalista államfelfogás* viszont a közösséget helyezte előtérbe, olyannyira, hogy az államalkotók egy etnikai közösség vezető szerepét kívánták biztosítani egy adott területen.

²²⁹ V. ö.: Hegel: *A szellem fenomenológiája* Budapest: Akadémiai Kiadó, 1979. 4. fejezet

²³⁰ Charles Taylor: 'Az elismerés politikája' In: Feischmidt Margit (szek.): *Multikulturalizmus* Budapest: Osiris Kiadó – Láthatatlan Kollégium, 1997. 124-152. o.

²³¹ U. o. 144. o.

²³² U. o.

Miként Feischmitt Margit is írja, az állami politikák legfőbb célja a XIX. századtól nyelvi, vallási és kulturális szempontból homogén lakosság kialakítása lett.²³³ Ennek gyakorlati megvalósítására kínálkozott a francia modell, ami a teljes beolvastást célozta, az etnikai közösségek nyelvének és természetes közösségeik közigazgatási szétzilálása révén.²³⁴ De miként Kymlicka és Straehle is felhívja rá a figyelmet²³⁵, az ilyen erőszakos megnyilvánulások szinte természetes következménye lett az asszimiláció elutasítása, és a kisebbségi nacionalizmus térnyerése bizonyos területeken.²³⁶

A homogenizáció mellett a másik fontos cél, a *nemzeti önrendelkezés* gondolatának a megjelenése jelentette a fordulópontot a nacionalizmus gondolatkörében. Valószínűsíthetőleg a kisebbségi autonómia problémája is ekkor jelenik meg²³⁷, amikor kiderül, hogy vannak olyan közösségek, amelyek nem tudnak, vagy nem akarnak részt venni a saját országukban kibontakozó többségi nemzetépítési folyamatban, és amely közösségek maguk is az önrendelkezési jogok alanyaként tekintenek magukra. Hiszen ha a magunk közösségének önrendelkezési jogokat tulajdonítunk, akkor ezt nem tagadhatjuk meg más közösségektől sem, hacsak nem saját elveinkkel fordulunk szemben.

Pedig az „*etnikai közösség*” modern változatának tartott „*nemzet*” nem mindig jelentette az „*egy nép, egy állam*” fogalmát.²³⁸ Mint felhívják rá a figyelmet, akár Jeanne d’Arc fellépése, akár Shakespeare drámáiban megjelenő „*lojalitás*” vagy „*patriotizmus*” egyáltalán nem jelentette ezt az államhoz kötődő nemzeti érzést, mivel a modern értelemben vett politikai

²³³ Feischmitt Margit: ‘A nemzetről másképp’. In: Tamás Pál – Erőss Gábor – Tibori Tímea (szerk.): *Nemzetfelfogások*. Budapest: ÚMK – MTA SZKI, 2005. 41-48. o.

²³⁴ Részletes kifejtése: Keating, Michael: ‘Többszempontú demokráciák a szuverenitás utáni világrendben.’ In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest: Rejtjel kiadó, 2005. 43-58. o.

²³⁵ Kymlicka, Will – Straehle, Christine: ‘Kozmopolitizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus.’ In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): I. m. 28. o.

²³⁶ Vö.: Az európai autonómiákról írtakkal a következő részben

²³⁷ Erre Bódig Mátyás hívta fel a figyelmem. Köszönöm!

²³⁸ Vö.: A nacionalizmus és a nemzetállam In.: Takács Péter (szerk.): *Államelmélet. I. m.* 197. o.

állam ekkor még nem is létezett. Így az „*államnacionalizmusnak*” is nevezett időszakban az állam teremtette meg a nemzetet, miként utalt rá Massimo d’Azeglio is: „*létrehoztuk Olaszországot, most hozzuk létre az olaszokat is.*”²³⁹ Lényeges különbség mutatkozott azonban az idők folyamán a módszerek tekintetében is, fontos szempont volt, hogy a nemzetállam intézményesülése diktatórikus vagy demokratikus formában valósul-e meg. Mert amíg a diktatúrákat az erőszakos asszimiláció jellemezte, addig a demokráciákban a tolerancia és a kisebbségi jogok elismerése fogalmazódott meg fokozatosan.²⁴⁰

Visszatérve azonban előző gondolatmenetünkhöz, elmondható tehát, hogy amíg a liberalizmus eredetileg és főcsapásszerűen inkább csak az egyénre koncentrált – de figyelembe véve a komunitáriusokról írtakat is – és így nem elégítette ki az emberek közösségi igényét, addig a nacionalista felfogás túlhajtotta ez utóbbit, aminek közvetlen következménye lett az „*elnyomott*” csoportok saját nacionalista gondolatainak megjelenése. Mit lehet tehát tenni, ha a nacionalizmus két formája, a kisebbségi és a többségi igények ellentmondanak egymásnak? Miként Majtényi felhívja rá a figyelmet, az igazságosság (most már társadalmi értelemben vett) felhasználásával, lehetőséget kell adni a kétféle ideológia összehangolására – vagy a nacionalizmus által oly fontosnak tartott önrendelkezési jog előbb említett kiterjesztése révén –, ami viszont nem jelent mást, mint a többkultúrájú politikai közösség fogalmának a megjelenését.²⁴¹ Ennek ideológiai megjelenési formája a „*liberális nacionalizmus*”, a két, egymás mellett, és egymással kölcsönhatásban fejlődő ideológia egyfajta közös megoldása. Miként Kis János jellemzi, ennek a célja is „*az egységes nemzetállam. Azonban eszköztárából ki van zárva a kisebbségi nyelvhasználat üldözése, a*

²³⁹ Idézi: Stradling, Bob: *A huszadik századi európai történelem tanítása*. 4. fejezet.

<http://www.altusoft.com/history/bobstradling/4.html>

²⁴⁰ Vö.: a magyarországi cigányság esetében az 1961-es párthatározat és az 1993-as LXXVII. törvény vonatkozásában írtakkal a társadalomtörténeti fejezetben.

²⁴¹ Vö.: Majtényi Balázs: *A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje*. Kézirat. 2005. 19. o.

kisebbségi művelődés tiltása, a kisebbség tagjainak elkergetése lakóhelyükről vagy elpusztításuk. Belefér viszont az állam iránti lojalitás azonosítása a többségi nemzet iránti lojalitással, s az állam útján elosztott előnyök fenntartása az államalkotó nemzet tagjainak számára. ... a liberális nacionalizmus az állampolgári jogok, a politikai egyenlőség és a törvények uralma által korlátozott nacionalizmus."²⁴² Tehát a többség és a kisebbség kiegyezését jelenti a hatalom gyakorlásakor.²⁴³

A szembenállás helyett valódi alternatívának tűnik napjainkban ez a megoldás, mivel az elmúlt évtizedek asszimilációs politikája közel sem hozta meg azt az eredményt, amit vártak tőle. Így a kisebbségi és többségi szembenállás nem szűnt meg, sőt, sok esetben az újjáéledő identitások ebből nyerték szellemi utánpótlásukat.²⁴⁴ Így a multikulturális államfelfogás szakít a hagyományos „egy nép, egy állam” felfogással, és elismeri az adott állam területén élő különböző csoportok kulturális igényeit is. Sőt, ezek a kulturális igények és „másságok” védelmet élveznek, és meg kell jelenniük a társadalom különböző interakcióiban is. Miként Majtényi rámutat, mindebből – és Joseph Raz szerint is²⁴⁵ – az következik, hogy „az államnak olyan intézményi megoldások kialakításával kell támogatnia a nemzeti közösségek kultúráját, melyek lehetőséget adnak a kisebbségeknek arra, hogy azt a nyilvános közszférában is megjelenítsék.”²⁴⁶ Miként Raz arra is felhívja a figyelmet, azt mindenképpen meg kell akadályozni, hogy a közösségek elnyomják saját tagjaikat, de a legnagyobb figyelemmel arra kell lenni, hogy „megtörjük a nyomor, a műveletlenség és az etnicitás közötti kapcsolatot.”²⁴⁷

²⁴² Kiss János: 'Túl a nemzetállamon.' In.: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény I. m.* 59. o.

²⁴³ Vö.: Majtényi Balázs: *A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje.* Kézirat. 2005. 20. o.

²⁴⁴ Vö.: Eriksen, Thomas Hylland: 'Etnikai osztályzás: mi és ök.' In: *Kultúra és Közösség*, 2002. 3. szám.

²⁴⁵ Vö.: Raz, Joseph: 'Multikulturalizmus liberális szempontból'. In.: Feischmitt Margit: *Multikulturalizmus.* Budapest: Osiris – Láthatatlan Kollégium, 1997.

²⁴⁶ Vö.: Majtényi Balázs: *A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje.* Kézirat. 27. o.

²⁴⁷ Raz, Joseph: 'Multikulturalizmus liberális szempontból'. I. m. 188-189. o.

Rövid áttekintésünkéből reményeim szerint világosan követhető, hogy a politikai filozófiai gondolkodásban a modern kor óta állandóan visszatérő téma volt az ember önállóságának először erkölcsi, majd politikai formáinak keresése. A polgári forradalmak megjelenése után a liberalizmus és a nacionalizmus bizonyos szempontból csak „*torz*” megoldásokat kínált az emberi és közösségi autonómia kiteljesedésére, sok esetben fölöslegesnek, vagy a nemzetállam bomlasztójának tartva azt. Az elmúlt évtizedek jogelméleti gondolkodásában megjelent a liberalizmus és a nacionalizmus metszéspontjában a multikulturális államfelfogás, amely elismeri a különböző etnikai, kulturális csoportok létét, sőt, fontosnak tartja az identitás megőrzését, és ehhez állami támogatást is szükségesnek tart, kiküszöbölve a hátrányos helyzet etnicizált problémáit. Ezzel el is érkeztünk a magyarországi cigány kisebbségi önkormányzatok reálmodelljéhez.

3. 3. Az autonómia modell reáltípusai nemzetközi kitekintésben

3. 3. 1. Autonómia a nemzetközi dokumentumokban

A már említett jogtörténeti előzményekhez szorosan kapcsolódva, a modern nemzetközi jogban is megtalálható napjainkban a kisebbségi önkormányzatiságra történő utalás.²⁴⁸ A nemzetközi szabályozás sajátosságai miatt – a jogi kötőerő nélküliség, valamint a szembenállás az állami szuverenitás alapelveivel – azonban csak inkább „*ajánlásokról*”, „*javaslatokról*” beszélhetünk. Ez az ambivalens viszonyulás – nyíltan nem támogatja az intézményi formát, de támogatja a kisebbségek védelmében ezeket az intézményeket – miatt is nevezi Kovács Péter „*szégyenlős kisebbségvédelemnek*” ezt a viszonyulást²⁴⁹. Ha megpróbáljuk sorra venni

²⁴⁸ A nemzetközi jogi vonatkozásokra további elemzéssel szolgál pl.: Majtényi Balázs: 'A kisebbségek autonómiája és a regisztráció'. In: Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban*. Budapest: 2003. 79-100. o.

²⁴⁹ Gerencsér Balázs - Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia. I. m.* 21. o.

először a legjellemzőbb jogi példákat – természetesen a teljesség igénye nélkül – akkor a következőket emelhetjük ki.

Globális szinten az Egyesült Nemzetek Szervezete a kisebbségi jogokat az emberi jogok részeként kezeli. Legjellemzőbb példái közé tartozik az ENSZ egyik közgyűlési határozata, amely elismeri a kisebbségek autonómiához való jogát, bár nem használja az autonómia fogalmát.²⁵⁰ Jelentősége, hogy egyértelmű feladatokat, tevési kötelezettségeket ír elő az államok számára, ami koránt sem volt jellemző ezt megelőzően az ENSZ égisze alatt kibocsátott dokumentumokra. Miként az 1. cikkben megfogalmazza: *„1. Az államok a saját területükön védik a kisebbségek létezését és nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását, valamint ösztönzik ezen identitás előmozdításának feltételeit. 2. Az államok megfelelő jogalkotási és egyéb intézkedéseket fogadnak el ezen célok megvalósítása érdekében.”*²⁵¹ Mindezekon túl a határozat egyértelműen megfogalmazza a kisebbséghez tartozók jogát a kulturális-, vallási-, szociális- és közéletben való részvétellel, valamint több más mellett az anyanyelvi oktatás, illetve a gazdasági életben való részvételre is. Sokan áttörésként értelmezték a dokumentum állásfoglalását, amelyből levezethetőnek tartják a Diszkrimináció Megelőzésének és a Kisebbségek Védelmének Albizottsága által felállított Munkacsoport létrejöttét is, amely az egyetlen univerzális intézmény, amely kizárólag a kisebbségi kérdéssel foglalkozik.²⁵² Néhány elemző ehhez a kérdéshez sorolja az 1960-ban elfogadott 1514 (XV.) számú a gyarmati országok és népek függetlenségéről szóló nyilatkozatát is²⁵³, amely a népek

²⁵⁰ Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól. 47/135-ös határozat, 1992.

²⁵¹ Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. I. m.* 99. o.

²⁵² Az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa által 1995. július 25-én elfogadott „A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló határozata” In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. I. m.* 102. o.

²⁵³ Nyilatkozat a gyarmati országoknak és népeknek nyújtandó függetlenségről. Kihirdetve a Közgyűlés 1960. december 14. napján kelt 1514 (XV) számú határozata által. In: *Emberi jogok. Nemzetközi Okmányok Gyűjteménye.* New York: Egyesült Nemzetek, 1988. 51- 53. o.

önrendelkezési jogát definiálja, bár mint nem kisebbségvédelmi dokumentumot általában nem tartják relevánsnak a kérdésben.²⁵⁴

Az Európa Tanács égisze alatt is jó néhány dokumentum született a kérdésben, de a fentebb már említett ambivalencia itt is megtalálható szinte minden okmányban. Így például rendkívüli fontossággal bír a kisebbségi jogok fejlődése szempontjából a Regionális vagy Kisebbségi nyelvek Európai Chartája²⁵⁵, amely bár kerüli az autonómia fogalmát, de a többnyelvűség intézményesítésekor többen asszociálnak erre a tartalomra is.²⁵⁶ Az ambivalencia tipikus megnyilvánulása, hogy bár magát az autonómiát nem említi, a helyi önkormányzatiságot definiálja.²⁵⁷ Érdeemes megemlíteni még a Parlamenti Közgyűlésének az 1201-es ajánlását is, amely az individuális jogok mellett kifejezetten szól a területi autonómiáról is, bár jellegéből kifolyólag ez nem kötelező dokumentum.²⁵⁸

Meglehetősen határozatlanul fogalmaz az EBESZ Koppenhágai Dokumentuma, amely egyszerűen tudomásul veszi az ilyen típusú intézmények létét: *„A résztvevő államok tudomásul veszik egyes nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának a védelmét és ennek feltételeinek megteremtése érdekében vállalt azon erőfeszítéseket, amelyek e célok elérésének egyik lehetséges eszközeként az ilyen kisebbségek speciális, történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás megteremtését célozzák, az érintett állam politikájának megfelelően”*²⁵⁹, bár egyes elemzők szerint ez a kollektív jogok egyértelmű elismerését jelentik.²⁶⁰

²⁵⁴ A részletes érvelést lsd.: Gerencsér Balázs - Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia. I. m.* 36.

²⁵⁵ A Chartát 1992. november 5-én nyitották meg aláírásra, és 1998. március elsején lépett hatályba. Kihirdette az 1999. évi XL. törvény. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. I. m.*

²⁵⁶ V.ö. Gerencsér Balázs - Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia. I. m.* 42. lábjegyzet 32. o.

²⁵⁷ 3. cikk 1. pont

²⁵⁸ Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201/1993-as ajánlásának harmadik cikkének 2. pontja.

²⁵⁹ EBESZ Koppenhágai Dokumentum 35. pont. Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. I. m.* 93. o.

²⁶⁰ Gerencsér Balázs - Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia. I. m.* 52. o.

Rövid áttekintésünkben kizárólag arra vállalkoztunk, hogy bemutassuk azt a határozatlanságot, amely a nemzetközi dokumentumokat jellemzi a kisebbségi autonómiák vonatkozásában. Minden kétséget kizáróan azonban megfigyelhető egy előrelépés is, ami talán a jövőben a kérdés karakteresebb megfogalmazását vetíti előre a nemzetközi jogban. Mindezek mellett azonban vannak ténylegesen működő példák is Európában az önkormányzatiság tekintetében. Most néhánynak – a teljesség igénye nélkül – vázlatos ismertetésére teszünk kísérletet, hogy később a magyar példák akár ebben az összehasonlításban is értelmezhetőek legyenek.

3. 3. 2. Az autonómia modell létező reáltípusai Európában

3. 3. 2. 1. Az európai reáltípusok alapja?

Bár nem kisebbségi autonómiának, hanem államszövetségnek tekinthetjük, sokan mégis az európai reáltípusok ősének tartják Svájc példáját. Történeti visszatekintésben látható, hogy már az 1848-as forradalmak után több értelmiségi fordult érdeklődve a tartományi föderalizmus modellje után. Ennek legjellemzőbb példáinak tartják az 1848-ban megjelent államjogi lexikont²⁶¹, vagy Julius Fröbel írásait, amelyben a Habsburg Birodalmat mint „*nagy monarchikus Svájcot*” emlegette, majd hasonló nézeteit tette közzé Adolf Fischhof is.²⁶²

Ez a kitüntetett figyelem annak a XIX. század közepétől megindult fejlődésnek szól, amely a többnyelvűséget tette államszervező elvvé, és az egyenrangú államnyelvek létezésével elutasította a kulturális nacionalizmust. A föderációs államfelépítés a kantonokra bízta a nyelvet, és az ehhez kötődő más kérdések, szabályozását. Megjelenik itt is a területiség elve – mint alapvető államszervező elv –, de itt a vallásból ismert analógia alapján a „*cuius regio,*

²⁶¹ Carl von Rotteck, Carl Welcker (Hg.): Staats-Lexikon oder Encyklopadie der Staatswissenschaften. 10. Altona 1848. 331. o.

²⁶² Vö.: Altermatt, U.: *I. m.*

cuius lingua” elv alapján a nyelvi közösségekre vonatkozik. Mindez lehetővé tette, hogy az adott nyelvi közösség hatásosan védje alapvető érdekeit. Mégis, ezek a nyelvi közösségek nem politikai egységként jelennek meg, így nem veszélyeztetni semmi az állam egységét. Fontos még kiemelni, hogy ez a fajta területi elv alapvetően csak ott tud sikeres lenni, ahol a központi állam föderatív szerkezetű és a nyelvi csoportok önálló egységet alkotnak. Mégis, napjaink működő autonómia reáltípusai sokszor tekintenek erre a példára.

3. 3. 2. 2. Dél – Tirol

Napjainkban a leginkább példaként emlegetett – mivel valószínűleg a leginkább ismert –, gyökereiben a középkorra visszanyúló autonómia reáltípus a hivatalosan „*Autonóm Provincia Bozen*” néven emlegetett észak-olaszországi terület. Az első világháború után Olaszországhoz került három nyelvű – német, olasz, ladin – tartomány hosszú évtizedek fejlődése, valamint Olaszország és Ausztria közös egyeztetése révén nyerte el mai politikai berendezkedését. Az 1948-ban megkötött „*Párizsi szerződés*” után bevezetésre kerülő un. első autonómia alapvetően nem felelt meg az ottani lakosok elvárásainak. Az 1960-as években még merényletektől sem riadtak vissza az ottani lakosok, amelynek eredményeként az ENSZ égisze alatt megindult lassú egyeztetés után, 1992-re fejeződött be az un. második autonómia megvalósítása. Ez már jelentős mértékben a helyi szintre helyez sok autonóm hatáskört, amelyek rendezése a saját helyi parlament és végrehajtó és közigazgatási struktúra segítségével történik. Olaszországban a 2001-es alkotmányreform tovább bővítette ezeket a hatásköröket, ami egyben az un. harmadik autonómia kezdetét is jelentette. Ekkor került pl. alkotmányjogilag is rögzítve a „Dél-Tirol” elnevezés.

Ha a siker titkát keressük, több részletre is figyelemmel kell lennünk. A területi autonómia – amely alapvetően épít a nyelvi közösségekre, mint Svájcban, bár azt politikai tartalommal tölti meg – jóvoltából egy gazdaságilag prosperáló területről van szó, ahol az ott élő olasz emberek – „*kisebbségek*

kisebbsége” – jobb gazdasági körülmények között élnek, mint az Olaszország más területén élők. A sikerhez hozzájárul a nemzetközi figyelem is, amely rákényszerítette a két érdekelt országot a megegyezésre. Mint a Gerencsér – Juhász szerzőpáros összefoglalja: alapvető tényezők a saját identitás megőrzésének akarata, a politikai egység és az anyaország tetterős támogatása.²⁶³ És természetesen nem elhanyagolható az olasz politikai gondolkodás sem, amely megfogalmazza a sikeres modell kiterjesztésének alapvető lehetőségét: „1) amikor az etnikai kisebbség többséget alkot egy meghatározott területen, akkor igenis joga van az önkormányzás valamilyen formájára; 2) s annak az államnak, amelynek kötődése van a kisebbséghez, joga a gyámkodási (patronálási) funkciót kifejteni, megfelelő nemzetközi eszközök útján.”²⁶⁴

3. 3. 2. 3. A belga-reáltípus

A mai Belgiumnak nevezett területen az évszázadok során két nagy népcsoport élt együtt: a holland nyelvű, protestáns flamandok északon, és a katolikus francia nyelvű vallonok délen. A történelmi folyamatok során – napjainkra kb. 70-ezres – német nyelvű kisebbség is részévé vált az adott terület lakosságának. Ebből a sokszínűségből következő – és a klasszikus nacionális államfelfogást erőltető törekvések miatt – állandó konfliktusok terepét jelentette a terület, egy adott közösség vezető szerepének kizárólagos elismertetése miatt. Az elmúlt közel száz év során fokozatosan alakult ki egy olyan összetett, minden közösség számára elfogadható reáltípus, amely különleges példáját jelenti napjaink autonómiáinak Európában.

A jelenleg is hatályos belga alkotmány szerint Belgium szövetségi állam, amely három – francia, flamand és német nyelvű – közösséget foglal magában. Belgium három régióból áll, úgy mint a flamand, a vallon és a brüsszeli régióból. Mindezek mellett külön megkülönböztetnek négy nyelvi

²⁶³ Gerencsér Balázs - Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia. I. m.* 70. o.

²⁶⁴ Gerencsér Balázs - Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia. I. m.* 71. o.

régiót is, mint a francia, holland, német és Brüsszel kétnyelvű régióját. Minden község valamelyik nyelvi régió részét képezi. A német nyelvterület közösség de nem területi régió, hiszen a vallon területi régióhoz tartozik. Különlegesség, hogy a német nyelvűek is rendelkeznek hasonló „*tanáccsal*”, „*törvényhozással és kormánnyal*”, mint a két nagy nyelvi közösség. Kötelező érvényű döntéseiket leginkább kulturális kérdésekben hozhatják az adott terület vonatkozásában, tehát sajátos módon keverik a kulturális autonómia klasszikus formája bizonyos mértékig és formában a területiség elvével.

Nem részletezve tovább az elsőre kissé bonyolult alkotmányos berendezkedést, elmondhatjuk, hogy a belgiumi németek Európa legjobban védett, jogaikban leginkább kiteljesedett kisebbségi csoportját alkotják²⁶⁵ (bár az alkotmány szerint nem kisebbségi csoport, hanem államalkotó tényező). Hiszen nincs még egy ilyen állam Európában, amely lakossága egy százaléknak nem csak kulturális jogokat, hanem territoriális autonómiát (saját parlamentet, kormányt) is biztosítana.

3. 3. 2. 4. A spanyol-reáltípus

A spanyol állam sokszínűségét először az 1978-as alkotmány ismerte el, amikor az ország területét 17 autonóm közösségre osztotta fel, amelyek között a legjelentősebbek a katalán a baszk és a gallégó nyelvű közösségek. Hat tartomány helyi nyelvét a spanyollal egyenrangúvá tette. Az alkotmány mindezek ellenére nem hoz létre autonómiát, hanem lehetővé teszi azon intézmények megalapítását, amelyek autonóm jogok birtokosai lehetnek.

Legtipikusabb példája a katalán autonómia, amely alapjait az 1979-es statútum hozta létre. Ez részletesen szabályozta az ún. átengedett hatásköröket, intézményeket. Ez a tipikus területi autonómia modellek sorába illeszkedik, de jelentős mértékben mutat átfedést a kulturális önrendelkezés klasszikus

²⁶⁵ Henrich Rosenstraater megállapítása. Idézi: Bangó Jenő: 'Németek Belgiumban: német nyelvű közösség a vallon régióban: Európa legjobban védett kisebbsége?' *Comitatus: önkormányzati szemle*, 2003. 5. sz. 31-37. o.

területeivel is, amikor a státútum teljes és kizárólagos illetékességet biztosít Katalóniának az oktatás területén. Hasonló – vagy talán még szélesebb –, jogkörökkel van felruházva a Baszkföld is, de az ottani szélsőségesen nacionalista erők – pl. az ETA szervezet – még ennél is szélesebb nemzettudattal rendelkeznek, és céljuk a mind teljesebb különállás megvalósítása.

Mindezek mellett a spanyol példa jól mutatja, hogy egy diktatúrából történt átmenet esetében is lehetőség van népek, nemzetiségek önrendelkezési jogának elismerésére, intézményeinek megteremtésére, és nem feltétlenül szükséges a klasszikus „*egy nemzet – egy állam*” hagyományaihoz történő merev ragaszkodás. Ami mindenképpen figyelemreméltó lehet minden állam számára, azt a következőképpen fogalmazta meg egy katalán politikus: *„Amit mi tulajdonképpen határozottan akarunk, az az, hogy a spanyolok ne mint ellenségükre tekintsenek a katalánokra, hogy őket is igazi spanyoloknak tekintsék; hogy egyszer és mindenkorra értsék meg és fogadják el, hogy mi úgy akarunk spanyolok lenni, hogy katalánok maradjunk; hogy igazi spanyolságunk garanciája az lehessen, hogy igazi katalánok vagyunk. És hogy hozzá kell szoktatni az embereket ahhoz, hogy a katalanizmust ne mint valami spanyolellességet értelmezzék, hanem mint a legspanyolosabb jelenséget.”*²⁶⁶ Sok ország esetében csak a katalán és spanyol kifejezést kellene behelyettesíteni a helyi megfelelővel, és talán máris közelebb vinne a megértéshez.

3. 3. 2. 5. Devolúciós reáltípus Nagy-Britanniában

„*Frissessége*” miatt is jelentős érdeklődésre tartott számot az elmúlt években az 1998-tól bevezetett hatalommegosztási program, amely önálló „*parlamentet*” adott Skóciának és Wales-nek.²⁶⁷ Jelentőségét a legkomolyabb

²⁶⁶ Francisco Cambó gondolatát idézi: Gerencsér Balázs - Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia. I. m.* 95. o.

²⁶⁷ Részletes kifejtését lásd: Vizi Balázs: ‘Demokratikus és kisebbségi öngazgatás - devolúciós modellek (Skócia, Wales) és a számi autonómia Skandináviában.’ In: Deák Ernő (szerk.): *Az EU és az*

alkotmányos változásnak értékelik a brit birodalom felbomlás óta, hiszen ez a regionalizálódás, sőt, akár az ország föderalizációjának irányába mutathat. Sajátossága, hogy ez a hatalommegosztás nem elsősorban az etnikai és kulturális közösségi igények kielégítésére jött létre (bár Skócia esetében egybeesnek azzal), hanem területhez kötötten a közigazgatási egységek nagyobb önállóságának a megteremtése érdekében. Így tekinthető akár csak a közigazgatás decentralizációjának is. Az önállóság több évszázados elvesztése óta sok területen meglévő (pl. megjelenés a nemzetközi sportversenyeken, a helyi önkormányzati rendszer) és megmaradó kulturális (és nem etnikai) különállás alapvetően meghatározta a fejlődés lehetséges irányait. Így jöhetett létre például skóciában a skót „parlament”, „kormány” (Végrehajtó Tanács), amelynek élén az „első miniszter” áll. Ezek a szervezetek természetesen az egységes és egyetlen államot alkotó Egyesült Királyság keretein belül létező szervezetek jelentenek. Mégis jelentős jogköröket kaptak pl. a közlekedés, az idegenforgalom, helyi önkormányzati finanszírozás és helyi adók, stb. kérdésében is.

Összegezve ennél a modellnél annak vagyunk tanúi, hogy a helyi identitás erősödése a központi hatalmat a berendezkedés újragondolására készíti, és egy demokratizálódási folyamat következtében jogkiterjesztés történik.

3. 3. 2. 6. Az autonómia modell skandináv reáltípusa

Ennél a típusnál is egyfajta jogkiterjesztésnek lehetünk tanúi, mégis jelentős eltéréssel a brittől. A lappok (számik) ugyanis négy országban szétszórtnak, Finnországban, Norvégiában, Svédországban és az oroszországi Kola-félsziget északi területein élnek, és számuk összességében sem haladhatja meg a 60-70 ezer főt. Ez nem teszi lehetővé területi autonómia létrehozását, mivel szinte nincs is olyan terület, közigazgatási egység, ahol közösségük tagjai lennének többségben. A számik halászó-vadászó, rénszarvastenyésztő életmódhoz

etnikai kisebbségek: diagnózis és prognózis. Ausztriai Magyar Egyesületek és Szervezetek Országos Szövetsége, 2004, 53-72. o.

kötődő identitástudata azonban napjainkig nem csak hogy megmaradt, hanem fokozatosan fejlődött, kiteljesedett.²⁶⁸ Történt ez mindazon törekvések ellenére, amely alapján a skandináv államok kulturális misszióknak tekintették az elmaradottnak tekintett életmód megváltoztatását. A nemzetközi jogok változása és a skandináv országok gondolkodásának formálódása után is a területiségen alapuló autonómia megvalósíthatatlan volt, így került előtérbe a kulturális közösség fogalma, amelynek összekötő eleme a szülőföld természeti kincseinek kiaknázásába történő beleszólás lehetősége jelentette. Ezeknek a törekvéseknek az intézményesült formáját jelenti a három skandináv államban megjelenő ún. „*Lapp Parlamentek*”, amelyek nem rendelkeznek önálló jogalkotó hatáskörrel vagy széles döntéshozatali jogkörrel, hanem a kulturális autonómia választott képviselői és irányító szerveként működnek. Ez azonban nem klasszikus kulturális önkormányzati jogosultságokat jelent (hiszen mint láttuk nincs önálló döntéshozatali jogköre), hanem inkább a közigazgatási döntéshozatalba történő beleszólás bizonyos – inkább politikainak tűnő – jogait jelenti. És bár nincsenek meghatározva alapvető területei a kulturális autonómia működtetésében, az évek során – szinte szokásjog alapján – fokozatosan kiterjesztették jogaikat bizonyos nyelvi és kulturális kérdésekben történő, alapvető döntésekben való részvételnek a lehetőségére. Mindezek alapján a nemzeti identitás megőrzésére és fejlesztésére van jogosítványuk.

Összegezve elmondható, hogy bár a nemzetközi jogi szabályozás igen sokértelműen igyekszik megfelelni mind az államok, mind bizonyos kisebbségi közösségek elvárásainak, és ebből következőleg igen tágan értelmezhetőek a nemzetközi dokumentumokban leírtak, a nemzetközi alapelvek között mégis megtalálhatóak mindazon szabályok és lehetőségek, amelyek kisebbségi közösségek számára lehetővé teszik bizonyos típusú önrendelkezések elismertetését, autonómia kivívását. Sok esetben maga a nemzetközi közösség is – akár csak biztonságpolitikai szempontokat is figyelembe véve – maga is bekapcsolódik bizonyos kérdések rendezésébe,

²⁶⁸ Pl. 1986-óta saját zászlót és himnuszt is használnak

mint pl. Dél-Tirol esete. Az autonómia modell ténylegesen működő európai reáltípusai pedig mintául szolgálnak, és lehetővé teszik minden állam számára a kisebbségek jogkiterjesztését, ha azt a politikai akarat szükségesnek tartja, az adott kisebbségi közösség pedig igényli. Az reáltípusok sokszínűségéből levonhatjuk a következő, alapvető következtetéseinket:²⁶⁹

Egy adott közösség identitásmegőrzési-igénye nélkül nincs értelme „nagylelkűséget” gyakorolni, illetve nem lehet más típusú (szociális, stb.) problémákat autonóm jogok biztosításával megoldani.

Az autonóm kezdeményezések elsődleges kiindulópontja legtöbb esetben a kulturális identitás és ezen belül kiemelten az anyanyelv megőrzésének az igénye. Ha ez egy jól körülhatárolható területen élő csoport igényeként jelentkezik, szóba jöhet akár a területi öngazgatás kérdése is.

Egy adott kisebbségi közösség a saját identitásának szempontjából lényeges ügyekben történő öngazgatásra vonatkozó igényeit nem csak a területhez kötődő önrendelkezési forma keretei között lehet biztosítani (skót parlament nem-etnikai elvű önkormányzata, számi parlament etnikai-kulturális, de nem területi elvű önkormányzatisága).

A kisebbségi identitás és kultúra fennmaradás nagyon jól biztosítható a jelenlegi liberális jogállami keretek között, mivel a szükséges párhuzamos intézményrendszer nem feltétlenül vonja maga után a szeparatizmust vagy a szegregációt

Bizonyos területeken az önálló döntéshozatal átengedése, vagy meghatározó befolyás biztosítása nem más, mint egy adott társadalomban a hatalommegosztás egyik formája.

²⁶⁹ Felhasználva Vizi Balázs: ‘Demokratikus és kisebbségi öngazgatás’ I. m. gondolatait is.

A kisebbségi önkormányzatiság különböző formáinak jogtechnikai eszközei manapság már széles körben ismertek, az autonómia megvalósítása leginkább politikai döntésektől függ.

3. 4. Az autonómia modell reáltípusai a magyar jogtörténetben

3. 4. 1. Az autonómiák előzményei

„ A vendégek és a jövevények akkora hasznot hajtanak, hogy méltán állhatnak a királyi méltóság hatodik helyén. Mert amiként különb-különb tájakról és tartományokból jönnek a vendégek, úgy különb-különb nyelvet és szokást, különb-különb példát és fegyvert hoznak magukkal, s mindez az országot díszíti, az udvar fényét emeli, s a külföldieket a pöffeszkedéstől elrettenti. Mert az egy nyelvű és egy szokású ország gyenge és esendő. Ennélfogva megparancsolom neked, fiam, hogy a jövevényeket jóakarattal gyámolítsad, és becsben tartsad, hogy nálad szívesebben tartózkodjanak, mintsem másutt lakjanak.”²⁷⁰ A sokszor idézett Intelmek szemléletes világítanak rá az államalapítás utáni több évszázados magyar társadalomtörténetben megjelenő kiváltságos, sok tekintetben önigazgató közösségek kialakulásának alapjaira. Több évszázadon keresztül tudatosan szervezett telepítéspolitikának, külföldiek „becsalogatásának” vagyunk tanúi. Ennek az okát pedig egyszerűen azokban az adatokban találhatjuk meg, amelyek a mindenkori népesség számát mutatják. 1000 körül mintegy félmillió, 1300 körül alig több mint másfél millió, a XV. század közepén alig hárommilliónyan éltek Magyarország területén.²⁷¹ Ez az ország területéhez képest igen alacsony népességszámot jelentett, amely akár az ország védelmét, illetve fejlődését is jelentősen akadályozhatta. Ezért vált tehát állami politikai törekvéssé az, hogy országunkat a lehető legvonzóbb helynek tüntessék fel, és biztosítsák a jövevényeket arról, hogy saját szokásaik szerint élhetnek, belső viszonyaikba

²⁷⁰ Szent István király intelmei Imre herceghez In:Árpád –kori legendák és intelmek. Budapest: Szépirodalmi könyvkiadó, é. n. 59. o.

²⁷¹ Vö.: Szabó István: *A magyarság életrajza*. Budapest, 1990.

az államhatalom nem szól bele. Így tiszteltek minden olyan szokást, amely nem ellenkezett a katolikus hittel, de mint Draskóczy István rávilágít: erőszakos térítésre sem törekedtek (ekkor még) a más hiten lévőkkel szemben.²⁷² Szerencsének mondható az is, hogy ez a magyar törekvés találkozott az ebben az időszakban, Nyugat-Európában kialakuló túlnépesedés tényével, így az államalapítás utáni három-négy évszázadban érkező „vendégek” (hospes) kiváltságai megteremtik a későbbi, intézményesült autonóm közösségek alapjait.

Ezekhez a bevándorlásokhoz kapcsolódott a „vendégjog” jogi szabályozásának kiformálódása is, amely II. András okleveleiben kísérhető figyelemmel. Már ekkor rögzítésre került a szabadság megőrzésének lehetősége (szemben a „helyi lakosok” kötött helyzetével), a saját jog alkalmazásának lehetősége, a bírák választásának joga, a végrendelkezés joga (ami igen komoly kiváltságnak számított ekkor), gyakran a saját pap megválasztásának a joga is. Mint láthatjuk, ezek olyan „többletjogosítványok” voltak, amelyek alapot jelenthettek a kiváltságos, öngazgató helyzet megteremtéséhez.

Ha csak említésszerűen is, de érdemes áttekinteni, hogy milyen népcsoportok érkeztek ebben az időszakban – ekkor még főleg és többségében Nyugat-Európa irányából – Magyarország területére, hiszen az ő kiváltságaik formálódása jelentette később az intézményesült autonómiáknak biztosított kiváltságok különböző összetevőit. Elsőként kell említeni a mohamedán vallású izmaelitákat, és különösen egyik csoportjukat, a kálizokat, akik virágzó muszlim közösségeket teremtettek hazánkban. Kiváltságaik érthetőek, ha tudjuk, hogy pénzügyi szakértelmük miatt a XIII. században már ők kezelik a kincstári jövedelmeket. Gyorsan ívelő karrierjüket azonban a tatárjárás megtörte, a népcsoportot szétszórta. Helyüket, a valószínűleg már a

²⁷² Vö.: Draskóczy István: *Kisebbségek az Árpád-kori Magyarországon*.
http://www.hhrf.org/kisebbségkutatas/kk_2000_03/cikk.php?id=294

honfoglalás óta itt élő és folyamatosan érkező zsidó népcsoport foglalta el, akik közül a pénzügyigazgatás vezető tisztségviselői kerültek ki. 1251-ben királyi privilégiumot kaptak, vallásuk és szokásaik szerint élhettek, egymás közötti vitákat a rabbi dönthette el, a keresztények és zsidók közötti perekben pedig a zsidóbíróhoz lehetett fellebbezni, amely tisztséget sokáig a nádor vagy a kincstartó töltött be. A XV. század végén, nyugatról begyűrűző zsidóüldözések idején a magyar uralkodó védte meg őket fegyveres erővel.²⁷³

Említést kell még tenni a besenyőkről, kunokról, jászokról is, akik alapvetően a határvédelemben ellátott feladataikért részesültek kiváltságokba. A középkor végén felgyorsult asszimilációs folyamat (elsősorban a nyelvvesztés) hatására elég gyorsan beolvadtak a magyar társadalomba. A déli vidékek arcukat a lassan megerősödő török támadások formálták, így jelentek meg sorra a bolgárok, szerbek, horvátok és románok is Magyarországon területén, és szintén valamilyen katonai feladat ellátásáért részesültek kiváltságokba. A feladat elvesztése azonban gyakran a kiváltságok elvesztésével, vagy korlátozott lehetőségek megtartásával jártak csak együtt. Így a földműves, pásztorrá váló népesség fokozatosan veszített privilegizált helyzetéből, legfeljebb az adott nép vezető rétege tudott megőrizni elemeket kiváltságaikból, de gyakran ők is betagozódtak a magyar nemesség körébe.

Végül említést kell tenni a szláv és német bevándorlókról is, akik elsősorban a kereskedelem és az ipar alapjait teremtették meg, ezzel lerakták a városok alapjait is. A később kialakult városok olyan szoros közösséget alkottak, hogy a német túlsúly csak a XIX. században kezdett oldódni, de pl. az erdélyi szászok a XX. századig megőrizték etnikai tudatukat.

A XIV. század végéig, a nagy pestisjárvány hatására Nyugat-Európában megszűnt a népességfelesleg, így lassan elapadtak a bevándorlások is. További népesség-utánpótlást már csak a keletről – különösen a török hódítók elől

²⁷³ U. o.

menekülő – érkezők jelenthettek.²⁷⁴ Ez a néhány évszázad azonban alkalmas volt arra, hogy kiformalja az autonómia modell azon reáltípusait, amelyek egészen a XIX. század második feléig, a polgári átalakulásig megmaradtak.

3. 4. 2. Autonómia reáltípusok a polgári átalakulás előtt

Mint láthattuk, a betelepülők általában egy tömbben éltek az ország bizonyos területein, általában egy feladathoz kötve kiváltságaikat. Ezek jelentették a területi autonómiák alapjait, amelyek privilégiumaikat – általában királyi statútummal – megerősítve, hosszabb időre intézményesíteni tudták különjogaikat. Természetesen további okai is voltak a különböző önkormányzati jogosultságok megőrzési lehetőségének, és ezek között elsődlegesen az erős központi hatalom hiányát említhetjük. Látható, hogy a XVIII. századra – központi közigazgatás erősödésével – fokozatosan kiüresedik az autonómiák része, egyre inkább az államigazgatási feladatok kerülnek előtérbe a helyi ügyek helyett. A legtöbb formát a polgári korszak előtt leginkább a hagyományokhoz való ragaszkodás, vagy valamilyen gazdasági célszerűség tartotta életben már csak. A polgári átalakulás után, a jogegyenlőség megjelenésével megszüntetik a széttagolt, kiváltságokra épülő helyi autonómiákat.

A legfontosabb önkormányzati reáltípusok a következők voltak:

3. 4. 2. 1. A jászkun kerület

Az 1279-ben szerzett kiváltságuk alapján lett a kunok igazgatási egysége, a jászkunok főispánja és bírója pedig maga a nádor (hiányában a szepesi kamara) lett. Az autonómia élén a jászkun főkapitány állt, aki az önkormányzati testület – jászkun universitas – közreműködésével kormányozta a területet. 1791-től önállóan követeket küldhetett a diétára.

3. 4. 2. 2. A hajdúkerület²⁷⁵

²⁷⁴ Szabó István *I. m.*

A Bocskai István által, a katonáskodásért cserébe adományozott kollektív nemesi kiváltságokból létrejött, katonai igazgatásra épülő önkormányzat, hosszú fejlődés után nyerte el végső jogkörét. A XVII. században a hajdútelepülések egy része elvesztette kiváltságait, a kisebb közösségek beolvadtak a vármegyei közigazgatásba. A hajdúvárosok azonban nem csak megőrizték, hanem egyben modernizálni is tudták kiváltságaikat. 1699-ben először választottak főkapitány maguknak, deklarálva a függetlenséget a vármegyei joghatóságtól. Az így létrejött „*hajdú universitas*” már a katonai jellegét elvesztett önkormányzati egységet jelentett. A XVIII. század végétől országgyűlési képviselőkhöz is jutottak.

3. 4. 2. 3. A szepesi szász városok és a Tengermellék

A kisebb kiváltságos, önkormányzattal bíró területek közé tartozott az eleinte 24, majd a XVIII. századi újjászervezés után 16 városból álló szepesi szász városok kerülete, amely önkormányzatuk révén, a maguk által választott gróf irányítása állottak, de gazdasági vonatkozásban is közvetlenül a kamarai adminisztráció alá tartoztak.

A fiumei és buccarai kerületből álló un. Tengermellék csak rövid átmenetet jelentett a magyar történelemben, a mely a magyar tengerpart önkormányzati egységét jelentette.

3. 4. 2. 4. Székek²⁷⁶

Sajátos önkormányzati egységet alkottak a speciális önállósággal bíró községek, székek. Eredetileg a bírói fórumra utaló elnevezésből (*sedes*) alakult ki a vármegyei joghatóság alól kivont autonómia-forma.

²⁷⁵ Részletes kifejtését lsd.: Orosz István: 'A hajdúk autonómiája a 17. században.' In: Bánkiné Molnár Erzsébet (szerk.): *Autonóm közösségek a magyar történelemben*. Kiskunfélegyháza: 2003. 91-100. o.

²⁷⁶ Részletes kifejtését lásd pl.: Makkai László – Mócsy András (szerk.): *Erdély története*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1986. II. kötet.

A *székely székek* (sedes Sicolorum) alapvetően az erdélyi közigazgatási alapegységet jelentették, szervezete és hatásköre sokban hasonlított a vármegye jogállására, de eltérést jelentett a speciális katonai funkciók megléte és az ősi szervezeti felépítés is. A széki közgyűlés és törvényszék státútumokat alkotott, ítélkezett, tehát rendelkezett önkormányzati jogosítványokkal.

A Károly Róbert által létrehozott *szász székek* (sedes Saxonum) hamar önkormányzati-közigazgatási egységekké váltak, hasonlóságot a szabad királyi városok jogállásával mutattak.

Katonai szolgáltatások fejében alakult ki a *szepesi tízlándzsás szék* is, amely nem összefüggő területe, a vármegyei joghatóság alól kivonva működött. Jogállásukat már a XVIII. században – funkciójuk megszűntével – elvesztették

Az egyházi nemesek önkormányzati testületei voltak a *praediális székek*, amelyek közjogilag nem váltak ugyan önállóvá – nemesi státuszuk nem jelentett országos nemességet –, autonómiájuk alapján azonban önálló igazgatási, igazságszolgáltatási, státútumalkotási joggal rendelkeztek.

3. 4. 2. 5. Katonai határőrvidékek

Az ország határainak őrizetét gyakran már az Árpád-korban is szívesen bízták egy-egy betelepülő népcsoportra. Ennek az emlékéért elevenítették fel a török háborúk idején, amikor már nem népcsoportra, hanem katonai feladatra szerveztek külön közigazgatási egységeket. Nem is tekinthetjük ezt igazi önkormányzatnak, inkább „*sajátos katonai feladatokat teljesítő, militarizált, félpolgári szerveződések*”²⁷⁷ voltak. Annyiban azonban még kötődtek az etnikai hagyományokhoz, hogy a határörként működő szerb és egyéb lakosság megtarthatta ősi szervezetét és szokásait, és adómentességet élveztek. Pl. a

²⁷⁷ Ember Gy.: 'Magyarország közigazgatása 1711-1765', Történelmi Szemle, 1983 alapján: Mezey Barna (szerk.): Magyar Alkotmánytörténet. Budapest: Osiris Kiadó 1996. 138. o.

horvát-szlavón határőrvidéken a szerb és horvát katonák törzsi szervezete sajátos keveréket alkotott a határőrség katonai szervezetével.

3. 4. 2. 6. Egyházak

Ejtenünk kell még néhány szót az egyházakról is, amelyek sajátos, de egyre csökkenő mértékű autonóm jogokat élveztek a magyar történelemben. Hiszen az államalapítás után a katolikus egyház meghatározó szerepet töltött be az állam irányításában, így maga az egyházszervezet is széleskörű jogosítványokkal rendelkezett az öngazgatás területén, de még a szervezeten kívüli kérdésekben is. Bár fokozatosan különvált egymástól a kánonjog (ius canonicum) és a szűkebb értelemben vett egyházjog (ius ecclesiasticum) ami kifejezetten csak a „belső” ügyeket szabályozta, a hierarchikusan felépülő papi szervezet hosszú időn keresztül jelentős befolyást gyakorolt a világi jogalkotásra és jogalkalmazásra egyaránt. A belső ügyeik tekintetében külön joghatósággal rendelkeztek, majd a törvénykezési kiváltságot is elnyerték (privilegium fori). Bár az évszázadok során a világi ügyekbe és egyházszervezési kérdésekben a jogosítványaik fokozatosan visszaszorultak (gondolok itt pl. a placetum regiumra, vagy más egyházszervezési jogkörre), a belső autonómia végig megmaradt. Vonatkozik ez a protestáns felekezetekre is, amelyeknél 1608-ban elismerték az egyházi önkormányzati jogot. Külön érdemes kiemelni a hívekkel meglévő viszonyt, ahol mindenki saját döntése alapján fogadott el bizonyos felekezethez köthető hitelveket, így személyes döntésévé és kapcsolódásával megjelent – még ha csak elemeiben is – az autonómia személyes vonatkozása is.

3. 4. 2. 7. Nemesi vármegyék

Az államalapítás után a különböző igazgatási, gazdasági és védelmi funkciók ellátására létrejött királyi közigazgatási egység önkormányzattá történő átalakulása a XIII. században a „serviensek” betagolásával vette kezdetét. A birtokos nemesek fokozatosan létrehozták közösségeiket a vármegyén belül, akik már saját bírakat (szolgabírák) választottak, és társas formában

törvénykeztek. Ez volt az alapja az igazságszolgáltatási privilégiumra épülő önkormányzativá vált szervezetnek. A vármegye legfontosabb szerve a közgyűlés (congregatio generalis) „*a megyei jogosítványok fókuszsa*”²⁷⁸ lett. A különböző közigazgatási funkciók ellátás – és az ehhez szükséges tisztviselői kar fokozatos kialakulás – mellett öngazgatási funkcióik elsősorban a statútumalkotás és adókivetés ügyében is eljárhattak, országgyűlési követeket választottak. Olyan jelentős történelmi szerepet töltek be ezek a testületek, hogy a polgári korban, de napjainkban is – természetesen lényegesen átalakult módon, például a bíraskodástól „*megtisztítva*” – alapjai a területi közigazgatásnak.

3. 4. 2. 8. Szabad királyi városok

A középkori fejlődés egyik legjelentősebb katalizátorát minden bizonnyal a fokozatosan újjászülető városok jelentették egész Európában. Ha megkésve, de így történt ez hazánkban is. A XIII. század második felében az uralkodók különböző privilégiumokkal igyekeztek a meginduló fejlődést gyorsítani. Ennek oka elsősorban a remélt és később bekövetkező jelentős gazdasági hasznot jelentő központok kialakulásának ígérete és lehetősége volt. Ehhez a szabadabb, kötöttségektől mentes gazdasági fejlődés alapjainak a megteremtéséhez pedig jelentős önállóságot kellett biztosítani, amelynek kifejlett formáját a szabad királyi városok testesítették meg. Az így létrejött „*városi szabadság*” pedig több területen megvalósuló, teljes köz- és magánjogi autonómia összességét jelentette. Ennek elemei voltak a megvalósuló területi autonómia (a terület birtokosa maga a város), amely alapját képezte a másik két fontos tényezőnek: a gazdasági és önkormányzati autonómiának. Ez utóbbi volt a „*leglátványosabb elem*”, hiszen a jogalkotásban, a jogszolgáltatásban és a közigazgatásban megvalósuló teljes önállóságot jelentette. Legfontosabb testülete pedig a városi tanács (senatus, magistratus) volt, ahol a jogok teljességét gyakorolhatták

²⁷⁸ U. o. 131. o.

A mentességek és jogosítványok alkotta gazdasági autonómia – miként a jogtörténészek megállapítják – „*a városi szabadságok központi kérdése volt, s mely az egész városi privilegizáltság okát és értelmét adta.*”²⁷⁹ Ez a különböző vámmentességek, árumegállító jog és egyéb lehetőségek mellett az ipari termelés lehetőségét is elősegítették. Itt alakultak meg az „*autonómiák autonómiái*”, az iparosok érdekvédelmi, önkormányzati szervei, a céhek. Mint igazi öngazgató közösség, saját tagjaira nézve szabályokat alkothattak és ezek végrehajtását ki is kényszeríthette. A későbbi, a gazdasági fejlődést akadályozó formái előtt a középkori önkormányzatiság egyik legtipikusabb modelljét jelentették.

3. 4. 3. A polgári átalakulás időszaka és a személyi autonómia modell reáltípusának első politikai tervezete

3. 4. 3. 1. A dualizmus korának hivatalos felfogása

A középkori kiváltságokra épülő autonómiaformákat a magyar reformkor gondolkodóinak munkássága, majd az 1848-as forradalmi eseményekkel meginduló polgári átalakulás jelentős részben jogilag is átalakította vagy megszüntette. De mint Baka András is rámutatott: fontos, sőt, alapvetően rendezetlen kérdés marad a dualizmus kialakulásáig az új polgári államszervezet és a nemzetiségek problematikája, „*hiszen néhány egyéb függő kérdés mellett éppen e két feladat megoldásával maradtak adósak 1848 – 1849 forradalmi eseményei*”.²⁸⁰ Nem véletlenül ez a két kérdés lesz meghatározó a dualizmus idején is, hiszen alapvető kapcsolat fedezhető fel a soknemzetiségű államterület legcélszerűbb, kedvező fejlődési lehetőségeket biztosító formájának megtalálása és a nemzeti közösségek érdekei között. A kor egyik legjelentősebb teoretikusa, Eötvös József, az un. Müncheni Kéziratok-ban²⁸¹ még a nemzetiségi kérdés folyamatos elhalását jövendölte, egyedül a nyelvet

²⁷⁹ Uo. 144. o.

²⁸⁰ Baka András: *Eötvös Józseftől Jászi Oszkárig. A magyar nemzetiségi politikai gondolkodás változásai.* Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1990. 33. o.

²⁸¹ „Irataim Münchenben 1848 végén”

tartva továbbélőnek, bár mint másik művében kifejti, ez önmagában nem képez nemzetiségi csoportot, csak „*egyike a nemzetiség fenntartására szolgáló eszközöknek*”²⁸², és a polgári fejlődés ezt is gyengíteni fogja. Későbbi munkáiban azonban kénytelen volt változtatni álláspontján.²⁸³ Így jut el ő is a centralista – municipalista megközelítéstől ahhoz az államszervezési elképzelésig, amelyben csak a szükséges centralizáció valósulna meg, azt pedig kiegészítené a nemzeti és nemzetiségi igényeket is kielégítő önkormányzati struktúra.

Ilyen előzményekből formálódik a kiegyezés idejére Eötvös meghatározó gondolatai, amely a legklasszikusabb liberális elveket követi, és alapvetően meghatározza a dualizmus közjogi berendezkedését. Az általa leginkább megfelelőnek tartott megoldás, a nemzeti szempontból semleges állam. Ezt kívánta kiegészíteni az egyéni nyelvi jogok megadásával, kollektív jogot, autonómiát nem szánt a nemzetiségi csoportoknak, kivéve a horvátokat, a történelmi hagyományok alapján. Az önkormányzat elvén felépülő közigazgatási rendszerben látja biztosítékát a nemzetiségi jogegyenlőség megvalósításának, szigorúan az egyéni szabadságjogokra támaszkodva.²⁸⁴ Tehát Eötvös felfogásában az államszervezet nemzetiségi szempontból semleges, így nem nyújthat semmiféle előnyt még a magyar nemzetiségűeknek sem. Egyéneket megillethetnek nyelvi jogok (ügykezelésben, tanácskozások alkalmával, stb.), de a területi vagy személyi elven szerveződő nemzetiségi autonómiák gondolatát elutasítja, mivel megítélése szerint – és ez a gondolat végigvonul az egész korszakon – ez csak a szeparatizmust erősítené, veszélyeztetve a magyar szupremáciát.

²⁸² Eötvös József: A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra I-II. Magyar Helikon, 1981. I. kötet. 248. o

²⁸³ Vö.: Báró Eötvös József: Naplójegyzetek – gondolatok –1864-1868. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia, 1941. Idézi: Baka András: *Eötvös Józseftől Jászi Oszkárig I. m.* 39. o.

²⁸⁴ Gyakorlatilag és lecsupaszítva ez a foglalat Eötvös nemzetiségi kérdésről vallott, végső felfogásának. Lásd: Eötvös József: A nemzetiségi kérdés. Pest, 1865. V.ö.: ‘Olasz Lajos: Szabadság, egyenlőség és nemzetiségi eszme. Eötvös József nemzetiségpolitikai nézetei.’ In: *Európai Utas* <http://www.hhrf.org/europaiutas/20002/7.htm>

Ezek az eszmék csaptak össze az 1868-as nemzetiségi törvény tárgyalásakor is. A nemzetiségi képviselők által benyújtott javaslat a hat legnépesebb nemzetiségi csoportot „*országos nemzetnek*” nevezte, és számukra a megyerendszer nemzetiségi viszonyoknak megfelelő átalakításával kollektív autonómiát követelt.²⁸⁵ Eötvös József – ekkor már vallás- és közoktatási miniszterként – a már ismertetett érvekkel utasította el a kezdeményezést, utalva arra is, hogy az ilyen módon „*kikerekített*” megyék akadályozzák az asszimilációt, illetve ő a nemzetiségi kérdést továbbra is az egyéni nyelvi jogok megadásának tekintette.²⁸⁶ Ekkor azonban Deák Ferenc az „*egy politikai nemzet*” fogalmának megalkotásával, máig vitatott megfogalmazást adott a nemzetiségi törvény preambulumának: „*Magyarország összes honpolgárai, az alkotmány alapelvei szerint is, politikai tekintetben egy nemzetet képeznek, az oszthatatlan egységes magyar nemzetet, melynek a hon minden polgára, bármely nemzetiséghez tartozzék is, egyenjogú tagja.*”²⁸⁷

Ezafajta megfogalmazás a legtöbb elemző szerint a nemzetiségi kérdést a dualizmus idején véglegesen nyelvi kérdéssé degradálta, mivel nem tekintette azt a maga összetettségében, és nem vette figyelembe az évtizedek alatt megjelenő nemzeti közösségek igényeit sem.²⁸⁸ Ezzel azonban még megszületése előtt lezárult az a korszak, amely a kisebbségi autonómiák lehetőségét megteremthette volna. A középkori előzmények után várható polgári fejlődési lehetőségek – utalva a jogelméleti fejtegetésekre is – helyett

²⁸⁵ Kemény G. Gábor (szerk.): *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában. I. 1867-1892.* Budapest: Tankönyvkiadó, 1952.

²⁸⁶ U.o.

²⁸⁷ 1868: XLIV. törvénycikk a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában

http://www.hhrf.org/kisebbssegkutatas/kk_1999_01/cikk.php?id=20

²⁸⁸ Továbbmegy kritikai véleményével Gangó Gábor, aki alapvető hibának azt érzi a nemzeti és etnikai ügyekben hozott jogszabályok esetében mind a mai napig is, hogy nem tisztázott a magyar nemzetállam fogalma. Miként írja: „*A tisztázatlanság oka mindenekelőtt abban rejlik, hogy Magyarország – bizony értelemben mindmáig – úgy próbál alkotóan viszonyulni és közeledni Nyugat-Európa politikai terndjeihez és értékeihez, hogy ezen értékek legmélyebb, tartósan fennálló hordozóját és a politikai elvek értelmezésének és megvalósításának magától értetődő terepét, a nemzetet, mint demokratikus politikai közösséget, mint a polgári nemzetállam intézményét nem tudta vagy akarta a magáévá tenni. Ennek eredménye képpen abban a tekintetben nincsen a magyar törvényhozásban (és közgondolkodásban) egységes álláspont, hogy miféle politikai kereten belül, avagy mihez képest kell a kisebbségeknek sajátos egyéni vagy közösségi jogokkal rendelkezniük.*” Vö.: Gangó Gábor: ‘Az 1868. évi nemzetiségi törvény korunk nemzetiségpolitikájának tükrében’. In: *Barátság*. 2003/5. szám. <http://www.comp-press-data.hu/Portal/Archives/Baratsag/2003/05/Bar02.pdf>

egy megtorpanás következett be. A megmerevedő, „állagőrző liberalizmus” már nem tudta feldolgozni a Monarchiát később szétfeszítő nemzetiségi igények megjelenését. Ennek egyik legjellemzőbb példája Jászi Oszkár munkássága.

3. 4. 3. 2. Jászi Oszkár nézetei

A radikális polgári ellenzék kisebbségpolitikai nézeteit összegző Jászi 1912-ben megjelent egyik alapmunkájában²⁸⁹ a kisebbségi problémákra adandó válaszokat a Monarchia fennálló berendezkedésétől várta. Bár már kezdett „kacérkodni” Kossuth egykori föderációs javaslatának gondolatával²⁹⁰, a nemzetiségi kérdés megoldását még mindig az általános demokratizálódásban, az anyanyelvhasználat következetes biztosításában látta. Az 1918 októberében megjelenő „Magyarország jövője és a Dunai Egyesült Államok”²⁹¹ című munkájában még mindig abba az illúzióba ringatta önmagát és olvasói is, hogy a magyar államiság nem csak hogy fenntartható jelenlegi keretein belül, hanem a Monarchia kibővítésével, még nagyobbá is válhat. Természetesen ekkor is meggyőződéssel vallotta, hogy minden egyéni jogot meg kell kapnia a kisebbségi származású embereknek, de nemzeti területi-politikai autonómiát még ekkor sem tartott elképzelhetőnek közösségek számára. Elvi meggyőződésévé vált (és érdemes összevetni Eötvös gondolkodásával), hogy az államokon belül a nemzetiségek az egységesülés felé haladnak, ami az államok integrációját készíti elő. Mindez a gondolkodás – bár magát polgári radikálisnak tartotta – jól beleillett abba a szellemi megmerevedésbe, amely a nemzetiségek számára a jogok kiterjesztését, az autonómiát káros gondolatnak tartotta, és végső soron a „történeti államterület” jelentős elvesztését okozta.

²⁸⁹ Jászi Oszkár: A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés. Grill 1912.

²⁹⁰ Ifj. Bertényi Iván: 'Kasszandrának mindig igaza van. Az emigráns Kossuth nézetei a nemzetiségi kérdésről.' In: *Európai Utas* <http://www.hhrf.org/europaiutas/20002/6.htm>

²⁹¹ Jászi Oszkár: *Magyarország jövője és a Dunai Egyesült Államok* Budapest, 1918. <http://mek.oszk.hu/02200/02222/02222.htm>

3. 4. 3. 3. Karl Renner és Ottó Bauer elmélete

Egyetlen olyan elméletalkotással találkozhatunk az elmúlt századforduló szellemi áramlatait tanulmányozva – bár csak áttételesen említhető a magyar gondolkodás érintőleges részeként, mint a Monarchiában született elmélet – , amely viszonylag elfogadható helyzetelemzést adott és progresszív gondolati megoldásokat keresett a felmerülő nemzetiségi problémák megoldására, az állam átszervezésére. Mivel csak elméletről van szó, kevés elemző vesztegeti az idejét az ausztrómaxisták gondolataira, de mivel napjaink kisebbségi önkormányzati rendszerének is az alapelveire – a kulturális autonómia modelljére – építették elképzeléseiket, talán nem érdektelen néhány pillantást vetni a két osztrák szociáldemokrata, Karl Renner és Otto Bauer gondolataira.

Elméletük táplálkozott egyrészt az öngazgatással nem rendelkező nemzeti közösségek fejlődése során megjelent gondolatokból, amelyekkel a helyüket keresték a fennálló birodalmon belül, másrészt kötődött a nemzetközi munkásmozgalomban lezajló elméleti fordulatokhoz is. Így nem hagyható figyelmen kívül, hogy 1896-ban a II. Internacionálé a nemzeti önrendelkezés jogát kimondó elvi állásfoglalása, és ennek a hatására az osztrák szociáldemokrata mozgalomban lezajló változás, amelynek részese volt Renner és Bauer is. Ennek a hatására került elfogadásra az un. „1899-es brünni program”, amelyben a nemzetek egyenlőségének érvényesítését a fennálló birodalmi berendezkedés eltörlésével, és főként területi alapon szerveződő föderáció létrehozásában látták megvalósíthatónak. Megfogalmazták, hogy „egy és ugyanazon nemzet összes önkormányzati területei képeznek együtt egy egységes nemzeti szövetséget, amely teljesen autonóm módon intézi saját ügyeit.”²⁹² Ezeket az általános célokat kitűző programot fejlesztette tovább a két teoretikus, akik a Monarchia megmentése érdekében, „Nagy-Ausztriát” kívánták létrehozni a demokratizálás és föderáció útján.

²⁹² Erényi Tibor: 'Munkásmozgalom az Osztrák-Magyar Monarchiában.' In: *História*, 1981. 2. sz. 28. o.

Vizsgálódásaik során azonban rögtön szembesültek azzal, hogy a birodalmon belül élő népek, jelentősen keveredve, nem csak és kizárólag egy területhez kötődve élnek, így a területi alapon szerveződő föderáció megvalósítása komoly nehézségekkel járhat. Ezért elemzés alá vették a lehetséges államszervezési módszereket. Láthatóvá vált számukra, hogy két út lehetséges: vagy követik az atomisztikus – centralisztikus felfogást vallókat, akik *„az államot nemzetileg ugyan differenciált egyének összességéből alkotott valaminek tekintik”*. Így számukra a *„nemzetiségi kérdés nyelvi és hivatali, vagyis főként igazgatástechnikai kérdés”,*²⁹³ vagy a kollektív – föderalisztikus irányzat érvelését fogadják el, akik szerint *„ a nemzet alkosson szervezett egységet, ez az egység legyen állami jogok hordozója, és az egységek szövetsége építse fel szervesen az összállamot”*.²⁹⁴ Persze az utóbbi irányzatban is megtalálható a területi szövetségrendszer híveinek a csoportja, akik politikai céljaikat a koronaországok és tartományok autonómiájának megvalósítására építik, de ehhez kötődnek (Renner és Bauer által is vallott) személyi szövetségi rendszer képviselői is, aki gondolataikat a nemzetek autonómiájára alapozzák. Utóbbi gondolatra építve jutnak el odáig, hogy a nemzetiséget egyformán gondolkodó és egyformán beszélők közösségének, tehát személyi szövetségnek, így a nemzetet pedig mint terület nélküli szövetségi személynek, önkéntes társulási rendszernek tételezik. Ez a tiszta társulási rendszer pedig *„megköveteli a teljes önálló nemzeti törvényhozást és nemzeti önkormányzatot kizárólag nemzettársasakból álló és minden nemzettársat lakóhelyre való tekintet nélkül felölelő testületek révén.”*²⁹⁵ Így, összefoglalva elmondható, hogy a nemzet nem csak azonosan gondolkodó és beszélő emberek szövetsége, hanem a *„modern emberek kulturális közössége”* is.²⁹⁶

²⁹³ Renner, Karl: 'Az ausztriai nemzetek harca az államért.' *A nemzeti kérdésről. A nemzeti kérdés Lenini elméletének kialakulása 1896-1914.* Budapest: Kossuth Könyvkiadó, 1988. 93. o.

²⁹⁴ U. o. 93. o.

²⁹⁵ U. o. 93. o.

²⁹⁶ U. o. 102.

Kérdéses persze, hogyan épül fel az állam a „*tisztán személyek szövetsége*” alapján. Kérdés az is, hogyan dönthető el (hiszen az állam ezt nem teheti meg!), ki, melyik nemzetiségi csoportba tartozik. Erre nem látszik más megoldás, mint a „*szabad nemzetiségnyilvánítás*” (gondoljunk napjainkban az „önbevallás” intézményére, valamint a 2005-ös reform után megvalósuló „regisztrációra”) alapján készített névjegyzék bevezetése. Csak ez lehet az alapja a nemzeti autonómiának. Ez a rendszer pedig az összes állami funkciót két illetékességi körben osztja el: nemzeti és állami teendőkre. A nemzeti ügyeket, teljesen önállóan a nemzeti testületek irányítják, az államikat pedig a területi hatóságok. Létrejön tehát egy kettős rendszer, amelyben létezik egy semlegesnek remélt, territoriális alapon felépülő állami közigazgatás, amely az összbirodalmi ügyeket (külpolitika, hadsereg, stb.) a legteljesebb neutralitással intézné. Másrészt pedig létezne a nemzeti szövetség, amely kizárólagos hatáskörrel intézne minden, csak a nemzetre vonatkozó (oktatás, nyelv, adó, stb.) ügyet. Amennyiben a közigazgatási terület „*vegyes*”, akkor azon a területen több nemzeti alapon szerveződő körzeti képviselőt kell biztosítani a nemzetek számára.

Bár messze nem tökéletes és hibamentes állami berendezkedés gondolatát vetette fel a két osztrák gondolkodó, valamint nem is új modell megalkotására tettek kísérletet csak annak egyik lehetséges reáltípusát vázolták fel, el kell ismernünk, hogy messze meghaladták korukat. Különösen annak fényében, hogy a „*történeti államnemzet*” bűvköréből még a magukat radikális polgárinak, vagy akár baloldali gondolkodónak tartó magyar teoretikusok sem tudtak kilépni abban az időben. Mindenképpen érdemes felfigyelni azokra az elemekre is (kulturális közösség, az identitás szabad megvallása, névjegyzék, stb.) Renner és Bauer tervezetében, amelyeket napjainkban is beemeltek a kisebbségi jogi szabályozásba²⁹⁷. Összességében tehát elmondható, hogy a polgári korban és az utána következő „*szocialista*” időszakban bár természetesen voltak az autonómia modellnek működő reáltípusai, mint pl. a

²⁹⁷ V.ö. a kisebbségi törvény bemutatásával.

területi önkormányzatok (bizonyos időszakban inkább csak az állami akarat végrehajtására), testületi autonómiák (Magyar Tudományos Akadémia), vagy akár a személyi alapon szerveződő önkormányzatiság elemi is felbukkantak (egyházi szerveződések, civil szervezetek), a nemzetiségek, nemzeti kisebbségek esetében nem beszélhetünk semmilyen kollektív jogról. 1945 előtt a történeti „*kultúrfölény és szupremácia*”, 1945 után pedig az internacionalizmus ideológiája okán. Így a rendszerváltozás után szinte „*szűz területen*” kellett megteremteni a kisebbségi autonómiák rendszerét.

3. 5. A cigány kisebbségi önkormányzatok reáltípusának vélt vagy valós előképei

3. 5. 1.A Romani Kris és a vajda-rendszer

Napjainkig élő legenda, hogy a cigányok fejlett közösségi szervezetben éltek, mielőtt a politikai hatalom, az asszimiláció megvalósítása érdekében szét nem verte ezeket az intézményeket. Sőt, sokan úgy vélik, hogy a régi időszak volt az „*igazi*”, a kisebbségi önkormányzati rendszer ennek már csak egy elkorcsosult változatát jelenti. Sokak szerint „*rendben*” lennének a romák, ha azt a fajta régi rendszert vissza lehetne állítani. Lehet is hallani az utóbbi években arról, hogy „*vajdákat*” választanak bizonyos közösségek, előfordult az is, hogy cigány értelmiségi ember fogadta el az így felajánlott pozíciót.²⁹⁸ Nem beszélve az önjelölt „*királyokról*”, akik valamiféle, soha nem létezett középkorias rendszert szeretnének bevezetni.²⁹⁹ És mivel ilyen kezdeményezések szép számban érkeztek cigány emberektől is (aminek természetesen megvannak a gazdasági és a hiányos műveltségben fellelhető okai is), a többségi politikai hatalom már-már hajlott a kérés teljesítésére, és a józanul gondolkodó embereknek minden erejüket be kellett vetniük az ilyen

²⁹⁸ Vö.: Hajdú Sándor: *Párizsnak évek óta nincs vajdája*. In: <http://epa.oszk.hu/00800/00804/00159/9996.html>; Solymosi Bertold: „Nem akartam vajda lenni, de megválasztottak” In: *Magyar Nemzet* 2002. július 15.

²⁹⁹ Vö.: Hídvégi-b. Attila: ‘Cigánykirály Magyarországon?’ In: *Amaro Drom* 2004. június

próbálkozások elhárítására. Tehát érdemes röviden megvizsgálni azt, hogy ezek a közösségi elemek (persze csak olyan tartalommal, amellyel léteztek), előképnek tekinthetők-e a jelenlegi kisebbségi önkormányzati reáltípus vonatkozásában. Előre kell azonban bocsátani azt is, hogy a most bemutatásra kerülő intézmények még történetileg sem vonatkoztak a teljes cigány népesésre, csak egy csoportjukra, az oláh cigányokra,³⁰⁰ így bármilyen párhuzam a mai viszonyokkal igen erőltetettnek tűnik.

3. 5. 1. 1. Romani Kris

A sokat emlegetett emlékek közé tartozik az un. „*cigánytörvény*”, a „Romani Kris”. Tárkány Szűcs Ernő a magyar jogi népszokások körében ezt az erdélyi faluszék és falusi bíró mellett említi.³⁰¹ Ennek a tekintélyes emberekből álló alkalmi testületnek nem is volt más feladata, mint egy adott közösség bizonyos vitás ügyeinek eldöntése, hasonlóan pl. a „*fogott bírák*” intézményéhez. Sok romantikus vélekedés kíséri ezt a valamikor létező testületet, egyesek szerint élet-halál uraként intézték a cigányok igazgatását, akár halálbüntetés kiszabásával és végrehajtásával is megfélemeztek bizonyos embereket. A kutatások azonban ezt semmilyen körülmények között nem támasztják alá. Sőt, egy viszonylag szűk hatáskörrel szólnak, amely alapján elmondható, hogy két területre terjedt ki az ítélkezés lehetőség: egyrészt vagyoni vitákra, különösen kölcsönökhöz és vásárokon lezajlott adásvételi ügyletekhez kötődő kártérítési ügyekre; másrészt (ahogyan a szakirodalom is emlegeti³⁰²) „*nőügyekre*”, mint házasságtörés, leányszöktetés, házassági vagyoni viták, stb. kérdésére. Maga a törvényszék fenyítő jogkört nem alkalmazott, ahogy szemléletesen megfogalmazták cigány emberek is „*nem zárják kulcsra az ajtót az ember mögött*”³⁰³, hanem csak anyagi jóvátételt állapított meg, illetve a közösség erkölcsi nyomást gyakorolt a bűnösnek kimondott emberre. A

³⁰⁰ Lásd: a dolgozat elején a cigányok tagolódására vonatkozó részt

³⁰¹ Bár a falusi bíróval nem lehet összehasonlítani, mivel a cigánytörvényszék csak ítélkezéssel, addig a falusi bíró a közösség irányításával is foglalkozott. Vö.: Tárkány Szűcs Ernő: *Magyar jogi népszokások*. Budapest: Gondolat, 1981. 797-802. o.

³⁰² Vö.: Erdős Kamill: 'Cigány-törvényszék.' In: *Néprajzi Közlemények*, 1959.

³⁰³ Stojka Péter: 'A törvény romái, „bírái” és a törvény a nyitrai cigánytelepen.' In: *Amaro Drom*, 2002. július

legsúlyosabb büntetések közé tartozott a „*patyív*”, a becsület elvesztése, illetve az „*arc elvesztése*”, ami a közösségből történő ideiglenes kizártságot jelentette.

Visszatekintve, kétséget kizáróan úgy tűnik, hogy ezek fontos közösségi alkalmak voltak az oláh cigány emberek életében, de jelentőségüket veszítették rögtön, amikor a roma közösségek jobban integrálódtak, befogadást nyertek a többség által, mert az után már természetesen a professzionális, állami igazságszolgáltatást vették igénybe vitás ügyeik eldöntéséhez. Bizonyos közösségi elemeinek figyelembe vételével sem lehet igazán napjainkban kisebbségi önkormányzati előkép tekinteni őket, mert csak egyetlen dologra, az igazságszolgáltatásra volt kitalálva, ami napjainkban nem része a kisebbségi autonómiának, sőt, ellenkezik az általános jogelvekkel.

3. 5. 1. 2. A vajda-rendszer

A cigánytörvénytől mellett, sőt, annál még sokkal jobban visszavágyott vezető személy: a vajda.³⁰⁴ Az ő szerepéről aztán végképp keveset tudnak az átlag érdeklődők, de még a romák is. Talán csak annyit, hogy irányította a cigány közösség életét, és így „*rend*” volt.³⁰⁵ Érdekes tehát röviden megvizsgálunk, mit is szeretnének újra az emberek.

A vajda elnevezés eredetileg a szláv nyelvekből származó módon egy magyar közigazgatási tisztséget jelentett.³⁰⁶ Gondoljunk itt az erdélyi vajdára, vagy más hasonló területeken a közigazgatási vezetőre. Tehát ebből az elnevezésből alakult ki a cigányok vonatkozásában is a „*cigányvajda*” (vojvoda ciganorum)

³⁰⁴ Vö.: Jakus Lajos: 'Cigányvajdák privilégiumai'. In: *Honismeret*, 1992. 5. szám. 20-22. o.

³⁰⁵ Olyan tisztázatlan a kérdés (a vonatkozó szakirodalom is minimális), hogy az elmúlt években sorra tűnnek fel a médiumokban különböző önjelölt szélhámosok. Sőt, 2004-ben egyéni képviselői indítvánnyal egyik parlamenti képviselő kezdeményezte cigányokról szóló bélyegsorozat kiadást, amelynek egyik reprezentatív darabja lehetett volna a „*vajda a népével*” ábrázolás.

³⁰⁶ A kérdés szinte egyetlen szakirodalmi összefoglalása: Bársony János: 'Magyarországi cigány közösségek közigazgatási szokásai (a vajdák egykori és mai szerepe)'. In: Demeter Zayzon Mária (szerk.): *Másság – Azonosság I. kötet. Kisebbségismereti előadások Kőbányán*. Budapest: Kőbányai Önkormányzat, 1994. 67- 72. o. ; illetve Daróczi Ágnes: 'A magyarországi cigányok szokásvilága, hagyományai.' *U.o.* 73-81. o.

tisztsége, de fontos rögtön hangsúlyozni, hogy ez nem cigány ember által betöltött pozíció volt, hanem valamelyik magyar főnemes kapta kiváltsággként ezt a tisztséget. Szükség is volt rá, hiszen a cigányok a betelepülésük utáni évszázadokban³⁰⁷ sorra nyerték el a királyi privilégiumokat³⁰⁸, így többségükben nem kerültek földesúri joghatóság alá. Közvetlenül a király jobbágyaként adózhattak, és ennek az adónak a beszedésére, illetve a szükséges igazságszolgáltatási tevékenység elvégzésére jelölt ki nemesei közül valakit (később már több részre osztva az országot, több embert is) az uralkodó.³⁰⁹ Fontos ismételt felhívni arra a figyelmet, hogy ez nem a cigányok által választott tisztség volt tehát, hanem az uralkodó által kinevezett vezető. Ezt bizonyítja az is, hogy amikor hosszú évszázadok után először cigány embert is kineveztek erre a tisztségre, I. Rákóczi Ferenc fontosnak érezte, hogy oklevélben erősítse meg: ő is ugyan olyan jogokkal rendelkezik, mint elődje, neki is mindenki tisztelettel tartozik.³¹⁰

A második típusát jelentette a vajda tisztségnek az un. földesúr által kinevezett cigányvajda, aki a cigány jobbágyok ügyeit intézte. Ez mindenképpen bizalmi pozíciót jelentett és elsősorban a kinevező földesúr irányába meglévő hűséget. Erre a megoldásra először a XVII. századtól Erdélyben, majd később – a XVIII. században Mária Terézia a privilégiumokat megszüntetve a cigányokat a földesúri joghatóság alá rendeli – más területeken is.³¹¹ Így tehát ez sem tekinthető önigazgatási formának.

³⁰⁷ Gondoljunk itt ismét az un. betelepítési politikára, amiről már írtam az előző fejezetekben.

³⁰⁸ Vö.: Mezey Barna (szerk.): *A Magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422-1985* Budapest: Kossuth Könyvkiadó, 1986. 70-80. o

³⁰⁹ Néhány elemző szerint a beszedett adó mennyisége miatt a középkorban ez jövedelmezőbb volt mint a zsidó adóbérlet, bár a romák száma az akkor zsidóság számának kb. a felét (40 ezer fő) tehetette ki.

³¹⁰ Mezey Barna (szerk.): *A Magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422-1985.* 79. o.

³¹¹ Vö.: Nagy Pál: 'Klánok harca.' In: *Amaro Drom* 2006. június

Létezett természetesen olyan változata is a vajda tisztségnek, amelyet maguk a cigány közösségek választottak.³¹² Őt nevezték „*mujálónak*” (szájasnak), ő viszont nem a közösség vezetője, hanem a szertartásmestere, a külvilággal kapcsolatot tartó, leginkább talpraesett ember, a „*küliügyminiszter*” volt.

Talán létezett szintén választott személyként a Wlislóczi Henrik által leírt vagy inkább elképzelt vajda is, aki a balkáni cigány közösségekben (több tízezres közösségben) szinte hadvezéri feladatot látott el, tehát még ez közelít legjobban az elvárt „*vezető személyiség*” képhez. A mi vizsgálódásunk szempontjából csak egy szépséghibája van a dolognak, hogy ez magyarországi viszonylatban nem létezett.³¹³

Végül említést kell tennünk még arról a két formáról, amire még öreg cigány és nem cigány emberek is emlékezhetnek. Egyikük vajda pozíciója még létezett néhány hagyományos oláh cigány közösség esetében az 1960-as években is, de ez csak egy tiszteletbeli cím volt, és olyan nem cigány származású embereket ruháztak fel vele, akik valamilyen jót tettek az adott közösséggel, pl. tanácsi összekötő, egészségügyi nővér, stb. A másik viszont az Erdős Kamill által leírt „*klasszikus vajda*” pozíciója³¹⁴ volt a XX. század első felében, akit nem a közösség választott, sőt, rájuk erőltette a hatóság, és bár cigány származású ember volt, alapvetően a rendőrség embere, besúgója.³¹⁵ Őrá gondolhatnak, hogy „*rendet tartott*”, hiszen félték tőle az emberek, és alapvetően nem a segítő szándék motiválta (a feljegyzések szerint nem is nagyon akarta senki vállalni ezt a megbízatást, úgy kellett ráerőltetni emberekre), hanem a hatóság elvárásait teljesítette.

³¹² A választásról és a hatáskörrel több, kétséges legenda is kering pl. H. M. G. Grellmann: Cigányközösségek igazgatási viszonyai In: Mezey Barna (szerk.): *A Magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422-1985.* 57-60. o.

³¹³ Bársony hivatkozik rá idézett művében, de én nem találtam meg az eredeti forrást, sőt, többen a létezését is tagadják ennek a tisztségnek.

³¹⁴ Vekerdí József (szerk.): *Erdős Kamill cigány tanulmányai.* Békéscsaba: Békés m. Tanács VB. CIKOB. Gyulai Erkel Ferenc Múzeum., 1989.

³¹⁵ A napjainkban megjelenő szélhámosok hatására kezdte el egyszerűen csak „*kápóknak*” nevezni a vajdákat Zsigó Jenő, roma származású szociológus, politikus.

Összegezve a cigány kisebbségi önkormányzatok előképeiről elmondottakat, láthatjuk, hogy sem a cigánytörvényszék, sem a vajda tisztség nem tekinthető igazi előképnek a mai szabályozás szempontjából, hiszen a cigány népességnek csak egy rétegében, az oláh cigányoknál éltek ezek a hagyományok. Míg a cigánytörvényszék esetében megvolt a közösségi vonás – bár igazságszolgáltatási és nem irányítási vonatkozásban –, mégsem tekinthető különös intézménynek, mivel a „*fogott bírák*” szerepe nagyon hasonlatos volt ehhez, így inkább az íratlan jog, az intézményesült igazságszolgáltatás megjelenése előtti kisegítő lehetőségnek tekinthetjük. Még kevésbé van köze napjaink szabályozásához a valamikor volt vajdának, mert mint láthatjuk, alapvetően nem a közösség által választott vezetők töltötték be ezt a tisztséget, tehát önkormányzatiságról nem beszélhetünk esetükben.³¹⁶

3. 5. 2. A Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége

Tudomásom szerint ebben az összefüggésben még nem vizsgálta senki, de most kísérletet teszek arra, hogy a Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége (MCKSZ) rövid történetét abban a vonatkozásban elemezzem, amely szerint, ha igazolhatóak előfeltevéseink, akár a jelenlegi kisebbségi önkormányzati rendszer előképeinek is tekinthetjük ezt az intézményt.

Már rögtön a megalakulásnál felfigyelhetünk egy fontos szempontra: az eddigi vélekedésekkel szemben a kutatások alapján nem állami kezdeményezésre indult meg az MCKSZ megszervezése, hanem cigány értelmiségi körökben vetették fel először a gondolatot. Ez persze akár azzal is cáfolható, hogy egyrészt ilyen típusú nemzetiségi szövetségek már léteztek, tehát csak ezt a mintát kellett lemásolnia a politikai hatalomnak, másrészt nem is igazán voltak cigány értelmiségiek az 1950-es években. A cigány származású újságírónak, László Máriának, a szövetség kezdeményezőjének és első vezetőjének

³¹⁶ Cinikusan talán annyit tehetünk hozzá, hogy a 2005-ös törvénymódosítás előtt sem feltétlenül a közösség tagjai választották a kisebbségi önkormányzatok tagjait (sőt, az új szabályok szerint sem biztos), így akár még „*hasonlóság*” is kimutatható a vajda megválasztásának módjával.

azonban előkerült a hagyatékából az 1956 elején, a minisztertanácshoz intézett felirata, amely számot vetett a „*cigány néptöredék*” helyzetével. Rávilágított, hogy ezzel a kisebbségi csoporttal senki sem kíván érdemben foglalkozni, és kéri egy ehhez szükséges szervezet felállítását. Mellékletként csatolva van hozzá az említett értelmiségiek támogató levele³¹⁷, valamint Pánd község cigánytelepének 280 lakója nevében írt kérelme.³¹⁸ Ezzel sikerült elhíttetnie a hatalommal, hogy a cigány rétegek között kialakulóban van egy konszenzuson alapuló önszerveződésnek a lehetősége, így támogatásra méltó a kezdeményezés. Miként Sággy Erna írja³¹⁹: „*egy ideológiai vákuum*” létezett ebben az időszakban a cigányokkal kapcsolatban, nem értették még a probléma lényegét sem igazán a hatalom birtokosai, de elképzeléseik szerint egy ilyen típusú szövetség segíthetett volna tisztázni az alapkérdéseket. A hosszú egyeztetések után végül 1957. október 26-án jött létre a MCKSZ a Művelődési Minisztérium Nemzetiségi Osztályának alárendelve, és mivel a többi, hasonló szövetség is ebben a státuszban volt, remény mutatkozott a cigányság nemzetiségként történő elismerésére.³²⁰

Az eredeti elképzelések szerint a Cigányszövetség „*egyrészt állami intézmény, másrészt a cigányok tömegmozgalmi társadalmi szervezete saját problémáik megoldására*”³²¹ lett volna, feltételezve egy széleskörű tagságot és egy közgyűlést, ahol a romák saját maguk veszik kézbe problémáik megoldását. Legfontosabb célkitűzésükként pedig megfogalmazták: „*A Magyarországon élő cigányok gazdasági, politikai és kulturális felemelése nemre és*

³¹⁷ Az 1955-ben kelt levelet neves cigányzenészek írták alá, ők jelentették ekkor alapvetően a cigány értelmiségi réteget.

³¹⁸ László Mária: ‘Felirat a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsához A Magyarországon élő cigány néptöredék gazdasági, politikai és kulturális életszínvonalának emelése tárgyában’ (1965. január 9.) In: Ligeti György (szerk.): *Bevezetés a magyarországi cigányság kultúrájába CD-ROM* (továbbiakban: Roma CD)

³¹⁹ A kérdést szinte csak ő kutatta. Vö.: *Roma CD*, illetve Sággy Erna: ‘Cigánypolitika Magyarországon 1945-1961.’ In: *Regio* 1999/1.

³²⁰ Természetesen még nem ismerhették Lászlóék azt az ebben az időben elkészült tanulmányt, amely tagadja a cigányság nemzetiségi létét, és tulajdonképpen Kálmán András (vö.: ‘A magyar cigányok problémája.’ In.: *Társadalmi Szemle* (1946/8-9.) 26.lábjegyzet) cikkének a cáfolata. Pogány György – Bán Géza: *A magyarországi cigányság helyzetéről*. 1957. október. Gépelt példány az OSZK-ban.

³²¹ ‘Javaslat a Magyarországi cigányok Kulturális Szövetségének a létrehozására.’ In: *Dokumentumok a „Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége 1957-1961” életéből*. Népművelési Intézet, 1986.

foglalkozásra való tekintet nélkül”.³²² A lendületes indulásban azonban nem rögzítettek jogokat, tehát semmiféle hatáskört a szervezet számára, és nagyon rövid időn belül lekerült a napirendről a tömegek szervezése is. Így a főtítkárral mellett három előadó és néhány önkéntes próbálta megvalósítani a kitűzött célokat. És 1957-ben még úgy tűnt, hogy ez nem reménytelen vállalkozás, miként a nemzetiségi státusz megcélzása sem.

Javasolták a cigány nyelv és irodalom fejlesztését, cigány színház és népi együttes létrehozását. László Mária tervei között szerepelt cigány iskola és kollégium alapítása is, ahol tanítják a cigány nyelvet. Gondot fordítottak a foglalkoztatás kérdésére is. Felkarolták a 40-es évek vége óta szerveződő cigány szegkovács ktsz-eket, ahol az átlagnál jobb megélhetést találtak cigányok a bányák számára előállított sínszegek gyártásával. 1958-ban már 10 önálló cigány vasipari szövetkezet működött 477 dolgozóval. A legfontosabb – és valószínűleg a politikai hatalommal történő összeütközés alapját jelentő – tevékenységük volt azonban az érdekvédelem. Bár nem erre a feladatra jöttek létre, más szervezet hiányában kénytelenek voltak ezzel is foglalkozni. Így kapcsolódtak be a második világháborúban üldözöttek kártérítési ügyeibe, de náluk jelezték a hatóságok diszkrimináló magtartását, vagy ide fordultak a foglalkoztatásukat elutasítók elleni panaszukkal is a cigány emberek. László Mária ilyen irányú tevékenységével valószínűleg rengeteg ellenséget szerzett. Ezért helyére 1958 végén Ferkovics Sándort ültették, aki katonatiszti múltjából kifolyólag határozottabban volt képes végrehajtani a párt utasításait. Ettől kezdve a szövetség munkája formálissá vált, érdekvédelmi és kulturális kezdeményezési háttérbe szorultak. Mivel már készült az új, marxista alapú megközelítése a cigánykérdésnek, a szövetség egyre kényelmetlenebbé vált, míg végül 1961-ben megszüntették.

Mint a rövid vázlatból is láthatjuk, valószínűleg a kezdeti célok és László Mária agilitása alapján ez egy ténylegesen önkormányzati szerv lehetett volna,

³²² U. o.

már amennyire az akkori politikai berendezkedés keretei ezt megengedték. Az önkéntes tagság, a közgyűlés, az ügyek saját eldöntése, a kulturális célok megfogalmazása, stb. mind egyfajta személyi autonómia irányába mutattak, megcélózva a nemzetiségi státusz alkotmányjogilag történő elismertetését. Bármennyire is biztató volt a kezdet, Lászlóék valószínűleg meghaladták korukat, ilyenfajta önálló fejlődéstől még rendkívüli módon félt az akkori hatalom. Bár elvetélt kísérlet volt, mégis egyfajta előképnek tekinthetjük, de az igazi (általuk is kitűzött) célok tényleges megvalósításáig (de legalábbis a megpróbálás lehetőségéig) a rendszerváltozásig kellett várni.

IV. A működő reáltípus Magyarországon

4. 1. A kutatás módszerei

A helyi cigány kisebbségi önkormányzatok működését empirikus módszerek segítségével 2001 végétől kezdődően vizsgáltam az MTA Kisebbségkutató Intézetében.³²³ A kutatás két részletben zajlott le. 2001 őszén és 2002 tavaszán harminc települést, ill. fővárosi kerületet választottam ki Szabolcs-Szatmár-Bereg, Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves megyékben, valamint a fővárosban. Az adatfelvételt ebben a részben, többségében a Miskolci Egyetem szociológia szakos hallgatóinak bevonásával végeztük el.³²⁴ A kutatás során az alábbi módszereket alkalmaztuk:

- Kérdőíves adatokat vettünk fel a mintába került településeken a helyi cigány kisebbségi önkormányzat vezetőjével
- Kérdőíves adatokat vettünk fel a település polgármesterével vagy jegyzőjével
- Települési Adatlap néven megfigyelési jegyzőkönyvet készített minden terepmunkás a kutatás körülményeiről, az általa tapasztaltokról
- Mélyinterjút készítettünk a cigány kisebbségi önkormányzat vezetőivel
- Mélyinterjút készítettünk a település polgármesterével vagy jegyzőjével
- Statisztikai adatokat gyűjtöttünk az adott településekre és megyékre vonatkozólag.

³²³ Természetesen a témában hamarabb, már 1998-tól végeztem vizsgálatokat és publikáltam az eredményeket.

³²⁴ Az adatfelvétel résztvevői voltak: Bezzeg Éva, Bíró Natália, Boros Zsolt, Horváth Kata, Juhász Éva, Kalászdí Beáta, Kállai Gabriella, Károlyi Julianna, Kriston Szabina, Nagy Brigitta, Simon Dávid, Svéda Katalin, Thomázy Gabriella, Vidra Zsuzsanna, Vízkeleti Viola.

- Minden terepmunkás esettanulmányt készített az általa meglátogatott településről, felhasználva minden rendelkezésére álló adatot és egyéni benyomásait.

2003 nyarán-őszén (a választások után, a megalakult új kisebbségi önkormányzatokkal) újabb adatfelvételre került sor. Ekkor professzionális kérdezőbiztosokat vettünk igénybe a személyes adatfelvételhez. Ennek során kiválasztásra került az ország összes megyéjéből 100 település. A második forduló során a következő módszereket használtam:

- Kérdőíves adatokat vettünk fel a mintába került 100 településen a helyi cigány kisebbségi önkormányzat vezetőjével
- Kérdőíves adatokat vettünk fel a 100 település polgármesterével vagy jegyzőjével
- Statisztikai adatokat gyűjtöttünk az adott településekre és megyékre vonatkozólag

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy elsődlegesnek tekintetem a személyes adatfelvételt, illetve interjúk készítését, mivel az eddig zajló kutatások önkitöltős kérdőíveket használtak, ami behatárolta a kérdőívek lehetséges hosszúságát. Reményeim szerint így több és mélyebb elemzésekre alkalmasabb adatokat kaptunk az általam kitalált és alkalmazott módszertan segítségével.

4. 1. 1. A mintavétel módszere

Mindkét ciklusban azonos módszertant használtunk a minta elkészítése során. Így a mintavételhez a következő adatbázisokat használtuk:

- 1990-es népszámlálás adatai (KSH)
- 2001-es népszámlálás adatai (KSH)
- 1992-es Kertesi-Kézdi féle becslés
- 1994/95-ben, 1998-ban és 2002-ben megválasztott CKÖ-k adatai a BM Választási Hivatalának nyilvántartásából

- 2003. KSH községsoros adatok és kisebbségi önkormányzatok adatbázisa

4. 1. 2. A mintavétel lépései

1. Az adott megye településeit szétválogattam két részre, és azokat tartottam meg, amelyekben már az előző ciklusban vagy ciklusokban is létezett cigány kisebbségi önkormányzat, mivel az összehasonlítás és a tendenciák feltérképezésénél ezekre is kíváncsi voltam.

2. A megmaradt településekből három csoportot képeztem a lakosság száma és KSH besorolás (településtípus) alapján:

- A) városok és a megyeszékhely
- B) községek 1000 fő fölötti lakossággal
- C) községek 1000 fő alatti lakossággal

3. Ezek után figyelembe véve a települések megyén belüli elhelyezkedését és a legnagyobb mértékű cigány arányokat, a csoportokból véletlenszerűen kiválasztásra került

- A) két város és a megyeszékhely
- B) négy 1000 fő fölötti lakossággal rendelkező község
- C) három 1000 fő alatti lakossággal rendelkező

kisközség

Mindezek alapján összesen 130 településen készült adatfelvétel, 30 település esetében a kisebbségi önkormányzatok második ciklusának a végén, 100 település esetében pedig a kisebbségi önkormányzatok harmadik ciklusának az elején. Tudatosan törekedtem arra, hogy olyan települések kerüljenek a mintába, amelyek esetében már volt kisebbségi önkormányzat a megelőző ciklusban, ciklusokban is. Mindezek alapján, ha reprezentativitásról kívánunk beszélni, akkor az kutatásomban kizárólag csak az első ciklus óta létező cigány kisebbségi önkormányzatokra vonatkozhat.

Az elemzés során – az eltérő ciklus miatt – gyakran külön hivatkozok az „első körre”, ami a harminc településről származó adatokat jelenti, valamint a „második körre”, amikor is 100 településről van szó. Mint látható, mélyebb adatfelvétel a 30 településen történt, itt készültek interjúk és a szubjektív benyomásokat rögzítő adatlapok és esettanulmányok is. Így, ha idézetet, egyéni benyomást használok, ezek a kutatás első szakaszából származnak – így ezt nem jelölöm minden esetben –, de meggyőződésem szerint ezek jellemezhetik a további 100 település viszonyait is átlagosan, az egyéni eltérések figyelmen kívül hagyásával.

Meg kell említenem továbbá, hogy elemzésem elkészítésénél, az egyik területi besorolásnál, a régiók meghatározásánál Kemény István csoportosítását használtam, amely figyelembe veszi az ország egész területén szétszóródva élő cigány népesség eloszlását is.³²⁵ Mindezek után csak remélni tudom, hogy a megszerzett adatok és a belőlük levont következtetések közelítenek az „átlagos” valósághoz.

4. 2. A helyi cigány kisebbségi önkormányzatok működési modellje

4. 2. 1. A kisebbségi önkormányzatok megalakulása

4. 2. 1. 1. Folyamatosság és megszűnő testületek

Mint már korábban jeleztem, alapvető célom az volt, hogy olyan települések cigány kisebbségi önkormányzatait vizsgáljam meg, ahol már az első ciklus, azaz 1994 vagy az 1995-ös pótválasztás óta megválasztásra került, és meg is kezdte működését a testület. Természetesen rákérdeztem azért arra, hogy a jelenlegi CKÖ elnöke milyen időpontra emlékezik az első testület megalakulása szempontjából. A 100-ból két olyan település volt, ahol teljesen

³²⁵**Észak** (Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves és Nógrád megye); **Kelet** (Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar és Békés megye); **Alföld** (Csongrád, Bács-Kiskun és Jász-Nagykun-Szolnok megye); **Budapesti iparvidék** (Budapest, Pest, Fejér és Komárom megye); **Dél-Dunántúl** (Baranya, Somogy, Tolna, Veszprém és Zala megye); **Nyugat** (Vas és Sopron megye).

„vad” időpontot mondtak, hiszen ezek – 1989 és 1991 – még a kisebbségi törvény születése előtti időre tették az első testület megalakulását. Valószínűsíthető, hogy egy civil szervezet alakult meg ebben az időpontban, amely később alapja lehetett a megválasztásra kerülő önkormányzatnak. Hárman viszont 1998-ra tették az első testület megalakulását, amiben tévedtek a hivatalos nyilvántartások szerint.

Érdekesnek tűnik az a kérdés, hogy mennyire volt folyamatos a működés egy adott ciklusban, vagy pedig a ciklus lejárta előtt befejezték már a munkát. Természetesen ez utóbbira is volt példa 12 esetben. Egy olyan település volt, amelynél az első két ciklusban – a 94-től és a 98-tól kezdődőben is –, mindkét esetben hamarabb szűnt meg a munka, valamint további 7 olyan település volt még, amely esetében nem töltötték ki végi mandátumukat a képviselők 1994- és 1998 között. A maradék 4 eset a második ciklus idején, évente egy megszűnő CKÖ-t jelent. Az elemzés során ezekből az adatokból csak az vált nyilvánvalóvá, hogy a több megszűnés – természetesen – az első ciklusban volt, vélhetőleg a helyzet újdonsága miatt. Mint más esettanulmányban már beszámoltam róla³²⁶, illetve olvasható mások elemzésében is³²⁷, általában mindenki úgy jellemezte az első ciklust – beleértve kisebbségi és települési vezetőket egyaránt – hogy a ’94 és ’98 közötti periódus csak a tanulás időszaka lehetett. Így nem tűnik soknak a néhány eset a kezdeti tapasztalatlanság időszakában. Nem találtam összefüggést a megszűnés kapcsán sem megyei, sem regionális szinten, nincsenek ismétlődések, jellegzetességek, tehát a helyi adottság függvényében történtek a dolgok. Egyedül annyi mondható még el a kérdésről, hogy a településtípus szerinti elemzés során vált láthatóvá, hogy a 10 megszűnésből minden esetben nagyobb községről van szó, de ez a minta kiválasztásából adódó véletlen adatnak tekintjük.³²⁸

³²⁶ Kállai Ernő: ‘Az abonyi cigány kisebbségi önkormányzat működése’ In: *Regio*, 1998/4.

³²⁷ Pl.: Váradi Monika Mária: ‘„A rendszer működőképes, de...” A kisebbségi önkormányzatok működési és együttműködési modelljei.’ In: *Beszélő*, 2002/12.

³²⁸ A 100-as mintába került 8 megyeszékhely, 24 város, 57 község 1000 lakos felett, és 11 község 1000 lakos alatt.

4. 2. 1. 2. A választáson résztvevő képviselő-jelöltek számának alakulása és a jelöltek motivációi

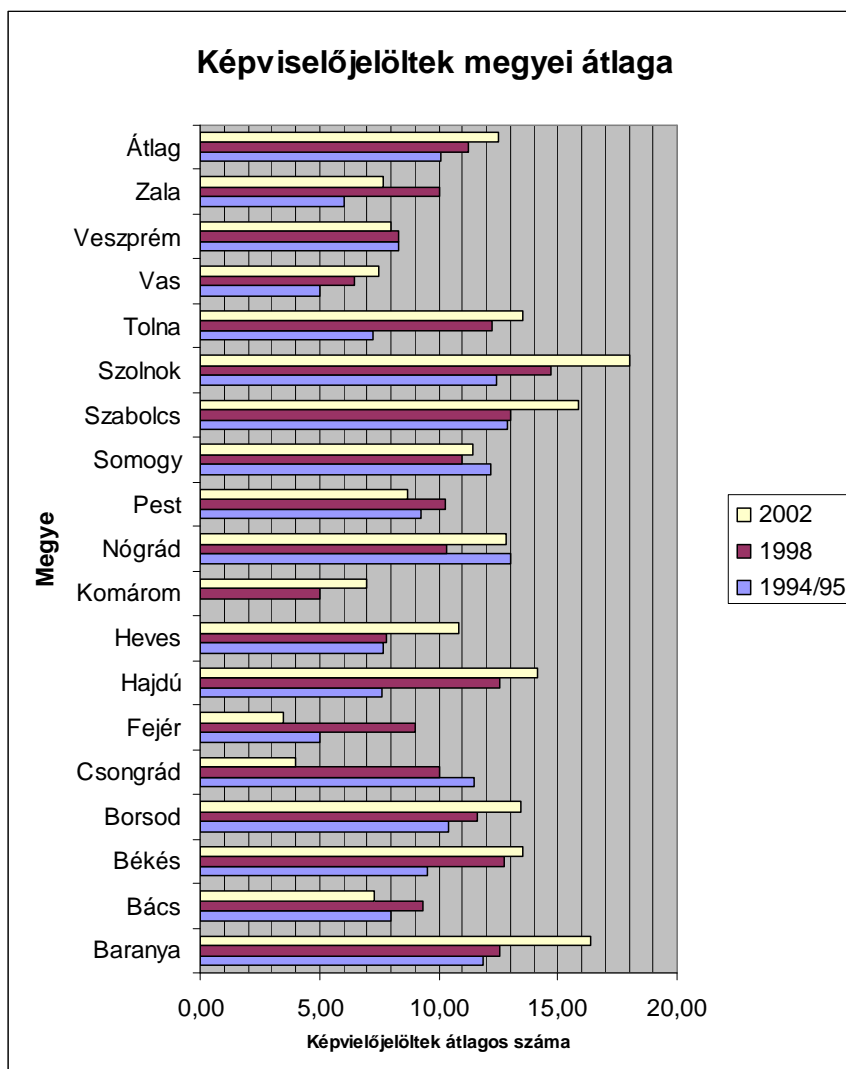
Már a harmadik választási ciklusban járva folyamatosan tanúja voltam annak, hogy igen nagymértékben emelkedett a CKÖ-k száma.³²⁹ Kíváncsi voltam arra, hogy az általunk vizsgált települések tekintetében van-e elmozdulás a képviselőjelöltek számában, tapasztalható-e változás, vagy egy kiegyenlített – és ezáltal egy jól körülhatárolható, meghatározott – körről van szó az aspiránsok tekintetében, ami alapvetően a politizálással foglalkozó, vagy az iránt érdeklődő személyek számát is jól jellemezheti.

Áttekintve a három választás eredményeit, a következőket tapasztaltuk. Az első ciklusban egy településen a legkevesebb jelölt 3 fő volt, a legtöbb 29 fő. A legfontosabb mégis az, hogy 58 település esetében a jelöltek száma 5 és 10 között volt, tehát a többség esetében nem túl nagyszámú, de a demokratikus választáshoz elegendő képviselőjelölt mérette meg magát a helyi közösséggel. 1998-ban 30 volt a legtöbb jelölt egy településen, de a többségben, 70 településen, már 5 és 15 között volt a jelöltek száma, mégpedig úgy, hogy a nagyobb számok 10 és 15 között voltak. 2002-ben már 50 fő jelentette a legnagyobb jelölt-számot egy településen. A mezőny pedig tovább bővült, mivel a települések döntő többségében – 76 településen –, 5 és 17 között volt a jelöltek száma.

Érdemes megvizsgálni, a területi és településtípus szerinti megoszlást is. A megyei átlagok nem mutatnak különösebb eltérést, 7 és 13 fő között vannak átlagosan a megyék településein lévő képviselőjelöltek száma 94/95-ben, hasonlóan 98-ban, és 2002-ben is csak a felső érték emelkedik 18-ra. Érdekes, hogy Szolnok megyében folyamatosan a legmagasabb az átlag, a kiugró települési értékeket pedig – 25, 30 és 50 jelölt egy településen – folyamatosan Borsod megye produkálta. Érdekesnek tűnik az is, hogy a

³²⁹ Az 1994/95-ös választásokon 477, az 1998-as választásokon 766, a 2002-es választásokon 999 helyi cigány kisebbségi önkormányzat került megválasztásra.

harmadik ciklusban látványos visszaesést produkált Csongrád, Fejér és Bács-Kiskun megye, de ettől – és néhány, a második választás idején történő megingást eltekintve (bár ez adódhat a becslések hibáiból is) – folyamatos fejlődésnek vagyunk a tanúi.

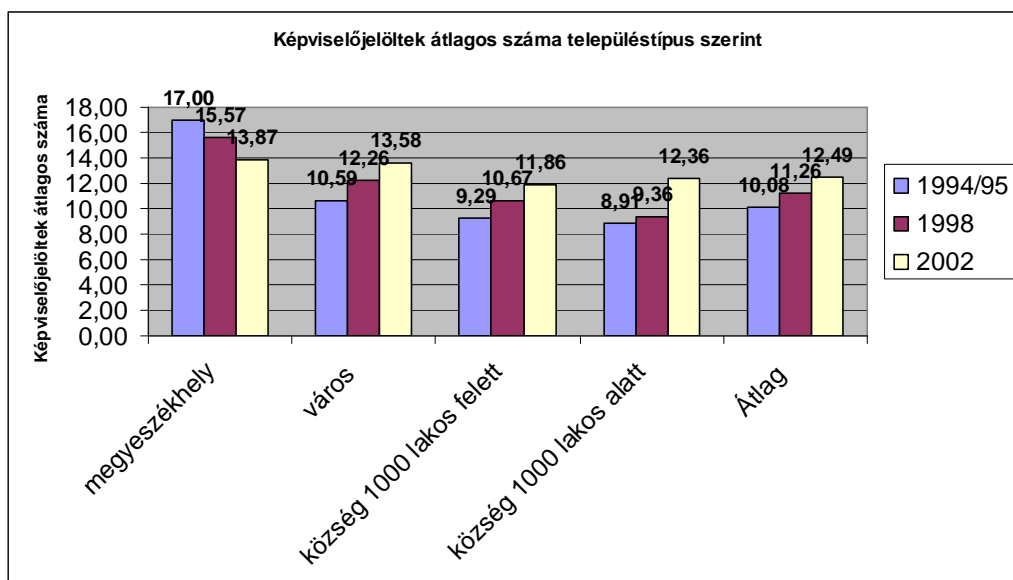


1. ábra Képviselőjelöltek megyei átlaga

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Az igazi eltérést a településtípusok esetében tapasztaljuk, bár ez sem tűnik rendkívüli meglepetésnek. Mint látható, lényegesen több jelölt volt a megyeszékhelyeken, mint a kisebb településeken 1994/95-ben, az 1000 lakos alatti községekhez képest közel a duplája. Ez azonban nem vált tendenciaszerűvé, hiszen a következő két ciklusban gyakorlatilag kiegyenlítődött az arány. Így ebben az esetben annak lehettünk tanúi, hogy a nagyobb településen élők „előbb ébredtek”, hamarabb szereztek tudomást a

kisebbségi törvény megszületése után az adott lehetőségről, mint a kistelepüléseken. Ez az információhiány azonban az évek múlásával fokozatosan megszűnt.



2. ábra Képviselőjelöltek átlagos száma településtípus szerint

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Mindezen eredmények alapján jól látható, hogy igen dinamikus bővült a választáson képviselőjelöltként résztvevők száma. Pedig sok megállapítás szerint³³⁰ nincs igazán elismertsége sem a kisebbségi önkormányzatoknak, sem a képviselőknek. Ennek ellenére mégis csak jelent valamiféle vonzerőt a politizálni kívánó roma emberek számára ez a pozíció. Vélekedésem szerint ennek több oka is lehet. Egyrészt helyi szinten, különösen kis településen, jelent még valamiféle elismertséget egy ilyen pozíció. A kutatásom is arra a megállapításra jutott, hogy valószínűleg nem a tiszteletdíjből fakadó, nem túl jelentős anyagi előny motiválja az embereket, sokkal inkább a képviselőséggel járó informális kapcsolatok kiépítésének lehetősége, ami hosszú távon már anyagi előnnyé is transzformálható. Hasonlóan vonzó lehet az un. „kedvezményes hely”³³¹ megszerzésének a lehetősége is, amely esetben valaki már a települési önkormányzat képviselője lehet, és ez az előbb említett

³³⁰ V.ö: pl. Rátkai Árpád: 'A kisebbségi önkormányzatok legitimitációhiánya.' *Regio*, (2000/3) 113-132.

³³¹ V.ö.: a 101-es lábjegyzetben írtakkal.

kapcsolatok mellett azonnali anyagi haszonnal is jár, mivel a települési képviselők már nagyságrendekkel nagyobb tiszteletdíjban részesülnek. Hasonlóan feltételezem, hogy több embert motivál az indulásban a „*nagypolitikába*” történő belépés első lépcsőjeként a helyi tisztség elnyerése is. Hiszen ez szükséges ahhoz, hogy valaki az Országos Önkormányzat képviselője legyen, illetve akár más, országos vagy megyei pozíciót betöltéséhez, szintén az előbb említett, hosszú és rövid távon felhalmozódó kapcsolati- és anyagi tőkével együtt.

Megvizsgáltam azt is, hogy a harmadik ciklusban képviselői mandátumot elnyertek töltöttek-e már be ilyen funkció, és ha igen mikor, és mennyi ideig. Az elemzésből jól látható, hogy a tagok közül 1 fő 22 település esetében, 2 fő 34 település esetében, 3 fő 18 település esetében képviselő volt már az első ciklusban is, és csak 8 olyan település volt a kutatás adatai szerint, ahol nem mutatható ki ez az összefüggés egyetlen személy esetében sem. A második ciklust elemezve látható, hogy azon települések száma emelkedett, ahol már többen is tagok voltak 1998-tól kezdődően. Végül áttekintve a folyamatot, kiderült, hogy igen nagy számban vannak azok a települések, amelyek esetében egy, kettő vagy három, sőt, hat olyan település is van, ahol mind az öt képviselő folyamatosan ellátja ezt a funkciót az első kisebbségi önkormányzati választások óta. Megfordítva a kérdést, elmondhatjuk, hogy mindösszesen csak 14 olyan település van a mintában jelenleg, amelynek egyetlen tagja sem volt még CKÖ képviselő folyamatosan 94/95 óta, de csak 4 olyan település, amelynek az előző ciklusban sem volt aktív képviselője. Ez a kérdés is megyei átlagban mutatott közepesen erős összefüggést az elemzés során. Így Szabolcs, Heves, Csongrád és Borsod mutat viszonylag nagy állandóságot. Ezzel szemben például Nógrád megyében igen nagy volt a változás, illetve Szolnok megye esetében sem volt véletlen, hogy a korábban ismertetett módon nagy volt a képviselő-jelöltek száma, mert ez jelentős változásokkal is járt, ciklusonként ingadozva.

Település megyéje	A mai képviselők közül átlagosan hányan voltak tagok		
	1994-98 között	1998-2002 között	1994/95 óta folyamatosan
Baranya	1,80	1,90	1,50
Bács	2,00	2,33	2,00
Békés	1,25	1,75	1,00
Borsod	2,21	2,47	1,71
Csongrád	3,00	3,00	3,00
Fejér	2,00	3,00	2,00
Hajdú	1,50	2,00	1,50
Heves	2,63	3,00	2,57
Nógrád	1,00	1,50	0,67
Pest	1,71	2,14	1,50
Somogy	2,40	3,00	2,20
Szabolcs	4,00	4,13	3,86
Szolnok	2,29	2,57	1,71
Tolna	2,00	2,50	0,67
Vas	1,50	3,50	1,50
Veszprém	1,33	1,67	1,33
Zala	3,67	4,67	3,67
Átlag	2,14	2,53	1,85

3. ábra A képviselőjelöltek átlagos száma

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Mindebből azt a következtetést tudjuk levonni, hogy bár egyre többen szeretnének kisebbségi képviselők lenni – ezt mutatja a képviselőjelöltek folyamatosan emelkedő száma is –, nem történnek jelentős nagy változások a képviselők személyében, jellemző egy viszonylag nagyfokú állandóság a CKÖ-kre. Megítélésem szerint ez összefügghet azzal a motivációval, ami valakit képviselőjelöltté tesz, hiszen hosszú távon teremődnek csak meg a kapcsolati tőkéből fakadó eredmények. A harminc településre kiterjedő interjúk kutatásomból az a vélemény szűrhető le, hogy a kisebbségi képviselő „*ráérez*” az idő múlásával azokra a lehetőségekre, a kialakult kapcsolataiból fakadó előnyökre, amiről már nem szívesen mondana le, bár ezt a CKÖ vezetők többsége úgy fogalmazta meg, hogy „*összegyűlik annyi tapasztalat, hogy nem érdemes abbahagyni, mert másnak előről kellene kezdeni az egészet*”.³³² Hasonló dolgot tapasztaltam a település vezetőinek oldaláról is, ők „*megszokják*” az adott embereket, akikkel együtt kell dolgozniuk, őket már „*kezelhetőnek*” tarják, és nem szívesen kezdik újra az alkalmazkodást egy ismeretlen emberrel. Mint ahogyan az egyik polgármester megfogalmazta: „*Jó*

³³² Interjú egy CKÖ vezetővel

*kezekben van a kisebbségi önkormányzat irányítása és mondtam is neki, mert múltkor emlegette, hogy nem indul a választáson. Mondtam, hogy ha nem indulsz a választáson, akkor én nem fogok többé együttműködni más cigánnyal, csak veled. Nem azért mert haragszok rá, hanem azért, mert ezt érteni is kell. Ő már úgy benne van ezekben a hivatali dolgokba, az összes papírmunka részébe, a bürokráciájába a dolgoknak, érti a dolgokat”.*³³³ Megítélésem szerint nem hátrány, ha van egyfajta állandóság egy kisebbségi önkormányzat életében, de az nem lenne szerencsés, ha „megkövesednének” a viszonyok, mivel ez a fiatal – a remények szerint már magasabban képzett – generáció politikai érdektelenségére, vagy hatalomból történő kiszorítására utalna hosszú távon.

A választáson történő indulás motivációi is igen különbözőek voltak. Interjúk kutatásomban igen sokféleképpen találkoztam. Az egyik tipikus példa volt a „kötelességtudó”, aki mintegy utasításra indult a választásokon: *„Kitették a papírt, hogy meg lehet alakítani a kisebbségi önkormányzatot, a jegyző rakta ki és értesítettek bennünket, így alakítottuk meg”.*³³⁴ Ennek egyik „továbbfejlesztett” változata, amikor maguk a település vezetői gyakorolnak nyomást arra, hogy ki legyen tagja a kisebbségi önkormányzatnak. Ez az ő szempontjukból megkönnyíti az együttműködést, hiszen az általuk jól ismert emberek alakítják meg a kisebbségi testületet. Nem egy esetben találtam példát erre is: *„Mindenki ennek a polgármesternek a jelöltje volt és volt egy független is, aki bekerült ebbe a cigány kisebbségi önkormányzatba. Négy a polgármester jelöltje volt. A 94-es választások előtt, a polgármester úr alakított egy B.-ért választási szövetséget, a lakosság 80%-a belépett, nem tudták hogy mi ez, de beléptek. És senki nem szavazt az ellen, aminek tagja.”*³³⁵ Ennek a még „extrább” esete, amikor nem is cigány származású jelöltet támogatnak: *„A korábbi cigány kisebbségi önkormányzat tagjait ismerte? – A polgármester asszony volt a korábbi. Mert ő vezette az elsőt.*

³³³ Interjú egy heves megyei polgármesterrel.

³³⁴ Interjú egy CKÖ vezetővel a második ciklusban.

³³⁵ Interjú egy CKÖ vezetővel.

Utána lett polgármester, akkor átadta egy idősebb bácsinak, utána jöttem én. – A cigányok közül nem akart senki? Vagy nem volt alkalmas ember?– Van két cigány tagja az önkormányzatnak, csak egyik sem akart elnök lenni igazán. – Mondta, hogy volt 12 jelölt. Miért nem voltak esélyesek? Hogy tudta megnyerni?– Ez tényleg érdekes. Lehet, hogy nem ők (a cigányok) szavaztak rám, mert nemcsak a cigányok szavazhattak ezen a választáson. De nem hiszem, hogy igazán alkalmasak lennének rá. Nem iskolai szinthez kell csak mérni ezt, mert lehet, hogy valakinek van 6 osztálya, de lehet, hogy egy osztálya sincs, ilyen is volt, mégis el tudott sok mindent érni. Akarat is kell, meg ambíció, meg nem tudom még mi. – Önt támogatta valamilyen szervezet?– Igen, a Lungo Drom. Ez Szolnokon működik.”³³⁶

A képviselőség célját azonban nagyon egyértelműen és hasonlóan fogalmazták meg interjúalanyaink. Elsődleges céljuk, a cigány népesség helyzetén történő javítás, a segítség szándéka volt. *„Elsődleges az volt, hogy itt helyileg nagyon sok probléma volt a cigánysággal, tehát egyszerűen nem tudtak kilábalni abból, hogy a termelőszövetkezet megszűnt és a termelőszövetkezetbe nagyon sok cigányember dolgozott és abból kellett eltartani a családját. Amikor a termelőszövetkezet megszűnt, akkor egy olyan állapotba kerültek ezek az emberek, hogy a nincstelenség küszöbén voltak, és valakinek ezt kézbe kellett fogni. Mivel az én vállalkozásom ebben az időben szűnt meg, láttam azt, hogy valamilyen megoldást kell keresni ezeknek az embereknek, úgy gondoltam, hogy ezt valakinek fel kell vállalni, és bátorkodtam ezt felvállalni”.*³³⁷ A kiindulópont tehát a többség esetében a cigányság megélhetéséhez fűződő teendők voltak, nem a kisebbségi törvényben megfogalmazott célok. Mivel – valószínűleg – nem is ismerték akkor még azokat.

³³⁶ Interjú egy nem cigány származású CKÖ vezetővel

³³⁷ Interjú egy szabolcsi CKÖ vezetővel.

4. 2. 2. A működés alapvető feltételei

4. 2. 2. 1. Elhelyezés és tárgyi feltételek

Egy kisebbségi önkormányzat sikeres működésének – megítélésem szerint – egyik alapvető feltétele, hogy milyen körülmények között található az iroda, és milyen tárgyi eszközök állnak rendelkezésre a feladatok megvalósítása során. Fontos ennek vizsgálata márt csak azért is, hiszen a kisebbségi törvény szerint *„A települési önkormányzat által létrehozott polgármesteri hivatal – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon – köteles a helyi kisebbségi önkormányzatok munkáját segíteni”*³³⁸. A jogszabályban azonban nincs tételesen meghatározva, hogy adott körülmények között mi számít megfelelőnek. Így ennek a jogszabályi előírásnak – tapasztalataim szerint – gyakran nem sok köze van a valóban megfelelő, minőségi elhelyezéshez. Kezdődik ez azzal, hogy a települési önkormányzat *„ideiglenesnek”* tekinti az átadott irodát, hiszen a CKÖ megszűnése esetén az *„visszaszállna”* a települési önkormányzatra. Másrészt, különösen kis településeken, gyakran az önkormányzatnak is kevés a megfelelő, irodának alkalmas hely. Mindezek miatt gyakran csak valóban a *„törvény betűjének a betartása”* történik meg, igyekeznek a számukra legkevésbé megterhelő módon megoldani a kötelezettséget. Amennyiben rossznak ítélik a CKÖ-k a körülményeket, felvetődik a további kérdés: miért csak ennyit ad a települési önkormányzat? Lehet, hogy csak erre van lehetőségük, vagy nem tartják annyira fontosnak a kisebbségi önkormányzat sikeres működését? A 30 településre kiterjedő, interjúkkal is kombinált kutatásomban erre is találtam válaszokat. Így találkoztam TSZ-irodába száműzött CKÖ-vel, de üléseit a kultúrházban tartó testülettel is, bár ők határozottan magukénak érezték az egész épületet. Volt olyan meglepő tapasztalatom is, hogy az egyik megyeszékhelyen a többségében cigányok által lakott településrészen biztosítottak helyiséget a kisebbségi önkormányzat számára – gondolván, ott tudnak a legközvetlenebbül érintkezni közösségükkel –, de ezt az épületet bedeszkázva találtuk, és a

³³⁸ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól 28. §

környéken lakók csak megerősítettek abban a vélekedésben, hogy az irodát már évek óta nem használják. A megtalált CKÖ vezető a következőt mondta erről: „A CÖK irodája a sz. nyomortelep mellett van. Elég nagy az iroda, 60 m², vagy 80? És úgy üres, ahogy az Isten meghagyta. Egy-két rossz szekrény, leesett ajtókkal, ezt megkaptuk. Azon kívül a világon semmi. Meg van egy telefon. Ha tartottunk ott valamilyen összejövetelt, akkor bejöttek azonnal az emberek, s hol részegen - hol józanul, szó szerint megfenyegettek, hogy mit képzelünk mi, mi az hogy nem adunk lakást, ruhát, a gyerekeknek tanszereket? Azért vagyunk, hogy felmarkoljuk a sok pénzt. Tehát szó sem lehetett, hogy egy-egy ember oda lemenjen fogadóórát tartani”.³³⁹

Kistelepülésen valóban ott biztosítottak helyet, ahol éppen volt: „– Hol van az önkormányzat helyisége? – Itt a szomszédban, ilyen házasságkötő terem, ott tartja az önkormányzat is, meg a mi kisebbségünk is az üléseit, nincs külön helyiség. Ez nagyon rossz, mert egy vasárnap vagy szombaton, amikor mind akarnánk, akkor nem jó, akkor jönni kell elkérni a kulcsot - oda is adják, de az olyan mint amikor valaki megy a fogászatra.”³⁴⁰ Egy számomra meglepő megoldással azonban a település polgármestere ige elégedett volt: „ – A cigány kisebbségi önkormányzatnak nincs helye?– Úgy van helye, hogy mi nem tudtunk biztosítani, abban maradtunk, hogy bérelnek helyiséget, és a kisebbségi önkormányzat elnökének elég nagy lakása van, ott van helyiségük.” Érdemes megjegyezni azt is, hogy bérlőt és tulajdonost is csak egy-egy esetben találtam ebben a mintában, a többieket szívességi használóként helyezték el. Ennek hátrányait azonban már többen szóvá tették, hiszen az elmúlt években – visszatekintve az előző ciklusra is – a települési önkormányzat nem egy esetben más irodát jelölt ki a kisebbségi testület számára, mivel más célra akarta felhasználni az éppen foglalt helyiséget. A megkérdezések során nem egy esetben indulatos, a politikai pártok befolyására utaló kijelentésekkel is találkoztam, amikor a „kilakoltatás” okait firtattam.

³³⁹ Interjú egy megyeszékhely CKÖ képviselőjével

³⁴⁰ Interjú egy szabolcsi CKÖ vezetővel

Hasonló elégedetlenség jellemezte a heves megyei kisebbségi önkormányzatokat is, mint a megyében tevékenykedő kollégám is írta.³⁴¹ Ebben a megyében a tapasztalatok szerint a „kisebbségi önkormányzatok alakulásakor a polgármesteri hivatal irodákat jelölt ki számukra, ám ők sérelemként élték meg az eltelt nyolc év alatt lezajlott, az irodákkal kapcsolatos hercehurcákat: a kapott irodák az esetek nagy többségében eleve elég rossz állapotú ingatlanok voltak. Az egyik ilyen irodát már életveszélyesnek nyilvánították (a polgármesteri hivatal szerint a kisebbségi önkormányzat lakta le, így új irodát nem is adott helyett), a másik iroda beázott, falai penészesek, ezért a bútorokat átszállították a helyi művelődési ház alagsorában lévő kicsi irodába. Az egyik településen az irodát azért költöztették kisebb helyre, mert az eredetileg az önkormányzat által biztosított, a CKÖ által felújított és berendezett tágasabb házrészre az önkormányzat Kht.-je tartott igényt (a polgármester ezt a lépést azzal indokolta, hogy a CKÖ csak viszonylag kevés időt töltött az irodájában, és mivel nem bonyolítanak különösen nagy ügyfélforgalmat, a kisebb ház is megfelelő számukra a működéshez). Egy másik esetben a város egyik fiókkönyvtárával közös épületben kapott helyet az iroda, aminek egyetlen szépséghibája az volt, hogy meglehetősen távol esett a város központjától (a buszok a csúcsforgalom idején félóránként, egyébként óránként jártak), és még az sem volt elmondható, hogy a cigány lakosság lakóhelyéhez közel esett volna. Irodával való ellátottság tekintetében egyetlen kisebbségi önkormányzat volt elégedett: ők nagyobb irodát kaptak a városközpontban, a polgármesteri hivatal épületében. Az önkormányzat néhány kiselejtezett bútorral be is rendezte azt, a CKÖ pedig saját erőből kiegészítette azt számítógéppel, nyomtatóval. Az irodák berendezésénél, felszerelésénél a települési önkormányzatok nagy része többé-kevésbé, de vállalt valamiféle hozzájárulást, a rezsiköltségét is ők állják, viszont ebbe a telefonszámla általában nem tartozik bele, ez utóbbi minden esetben az önkormányzattal való megegyezés kérdése. A hat település

³⁴¹ Kállai Gabriella: 'Tereptapasztalatok Heves megyében.' In: Kállai Ernő (szerk.): *A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. század elején. Kutatási gyorsjelentések.* Budapest: MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2003. 93-103. o.

kisebbségi önkormányzatának csupán fele rendelkezett telefonvonallal, számítógéppel és nyomtatóval, fénymásoló gép összesen két helyen fordult elő, internetes kapcsolattal pedig csupán egyetlen iroda rendelkezett (illetve tavasszal várták a bekötését). A terepmunkám során meglátogatott irodákban rend, tisztaság, nem túl régen festett falak fogadtak.”³⁴²

A felszereltség tekintetében azonban elég rossz körülményekkel találkoztam. Így ebben a felvételben, amely a második ciklusban készült, az irodabútorokkal való felszereltséget általában – de nem minden esetben – az önkormányzatok biztosították, bár ez legtöbbször az „*egy asztal meg néhány szék*” kategóriájában kimerült. Sokkal fontosabb azonban az, hogy milyen, a modern ügyintézéshez szükséges technikai eszközökkel voltak felszerelve az irodák. Hiszen ezt már csak a legritkább esetben biztosította a települési önkormányzat, így ezeket saját forrásukból kellett volna biztosítaniuk a CKÖ-knek. A később bemutatásra kerülő egyéb tényezők mellett azonban nem meglepő, hogy az ilyen eszközökkel történő ellátottság terén lesújtó állapotokat tapasztaltam. A vizsgált CKÖ-k közül csak hat rendelkezett fénymásolóval, alapvetően pályázati pénzből megvásárolva ezeket, de Szabolcs megyében senkinek sem volt sajátja, még a megyeszékhelyen sem. Még inkább megdöbbenő, hogy 15 CKÖ egyáltalán nem rendelkezett számítógéppel, bár úgy tűnt, hogyha lenne, akkor sem tudnának alkalmazott hiányában sokat kezdeni a masinával. Ebből az adatból szinte egyenesen következik, hogy 22 helyen nem volt Internet elérés sem. Mindezen adatok fényében meglepőnek mondható, hogy a megkérdezettek 27,6%-a még a kulturált ügyintézésre is alkalmasnak tartja ezeket a feltételeket, továbbá, több mint 48%-uk „*még megfelelőnek*” véli a felszereltséget. Ezek alapján úgy tűnik, mintha a többség meg lenne elégedve az adott lehetőségekkel, bár mindenkinek voltak ötletei a továbblépés érdekében. A fővárosiak voltak azonban leginkább elégedetlenek, és a leginkább elégedettek a Borsod megyeiek, pedig ott volt a legtöbb olyan CKÖ, ahol sem telefonvonal, sem

³⁴² U. o.

számítógép, sem internet-elérés nem állt rendelkezésre. Úgy tűnik, egy adott terület fejlettsége az igényekben is megjelenik.

Részletesebb adatokkal szolgál a nagymintás kutatásunk. A megkérdezett 100 cigány kisebbségi önkormányzat közül a 2002-ben induló ciklusban 41 település esetében a Polgármesteri Hivatalban nyertek elhelyezést a kisebbségi testületek, 58 település esetében pedig „*egyéb helyen*”. Mint említettem, az interjús kutatásból tudjuk, hogy ez az „*egyéb hely*” jelenthet – különösen nagyobb települések esetében – néhány esetben a települési önkormányzat kezelésében lévő irodaházat vagy bérleményt is, de jellegzetesen valamilyen más állandó funkcióval felruházott épületet kell ezen a kategórián érteni. Így beszélhetünk a település könyvtáráról, kultúrházról, TSZ-irodáról is. Mint a későbbiekben látni fogjuk, az ilyen esetekben a leginkább elégedetlenek a képviselők. Jelentősebb változás nem is történt ezen a területen, mivel a számok már 1994/95 esetében is teljesen hasonlóak voltak (40 és 58). Arra a kérdésünkre, hogy milyen minőségben használták régen és ma irodáikat, a megkérdezettek 40%-a nem tudott válaszolni. A válaszolni tudók esetében azonban döntő módon szívességi használatról van szó, tehát a települési önkormányzat az önkormányzati és kisebbségi törvényben meghatározott célok érdekében adja át a kijelölt helyeket, de csak az CKÖ működésének idejére. Igen kicsi a számuk azoknak a testületeknek, amelyek bérliként – 1994/95-ben 13, utána 10 testület esetében – használják irodáikat. Az interjús kutatásból tudjuk, hogy az ilyen esetek döntő többségében a települési önkormányzat bérlí ezeket az irodákat, mivel saját lehetőségeikből nem tudnak juttatni a kisebbségi testületeknek. Tulajdonosok pedig még kevesebben – 1994/95-ben 5, jelenleg 7 település esetében – vannak a cigány kisebbségi önkormányzatok között. A tulajdonviszonyokról elmondható még, hogy az iroda céljára szolgáló helyiségek természetesen, döntő módon a települési önkormányzatok rendelkeznek. A területi összefüggésekről még annyit tudunk elmondani, hogy természetesen a kisebb települések esetében meghatározóbb a Polgármesteri Hivatalban történő elhelyezés, hiszen gyakran

nincs más lehetősége az adott településnek. Nem meglepő módon, minél nagyobb egy település, annál inkább van lehetősége más típusú elhelyezésre is.

A CKÖ-k jelenlegi elhelyezése településtípus szerint

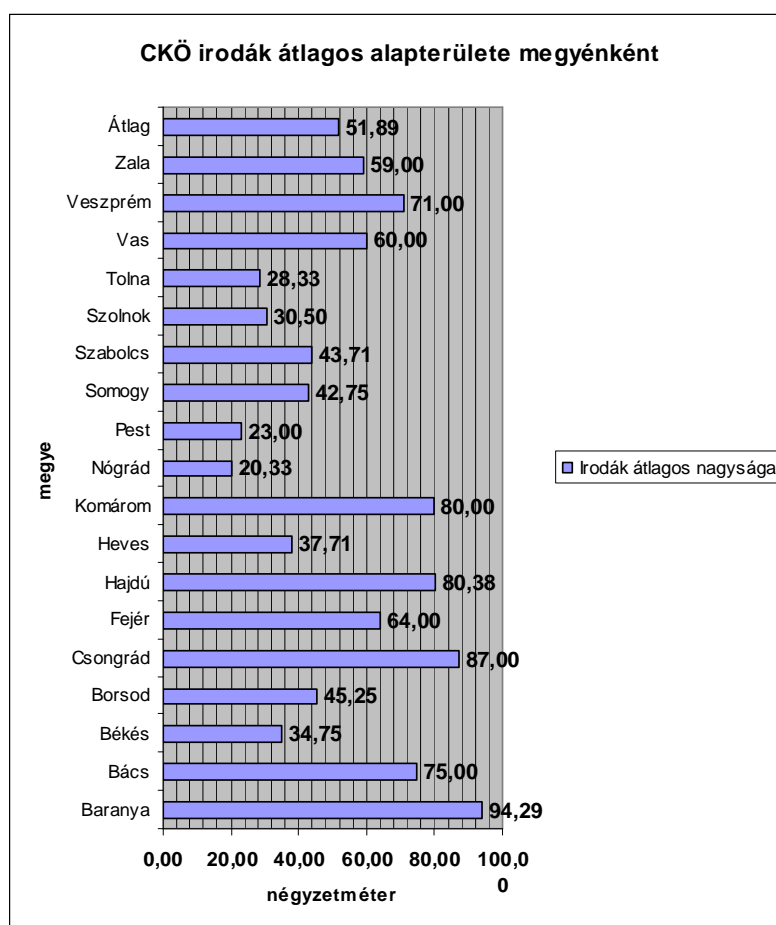
		a CKÖ elhelyezkedése jelenleg		Összes
		polgármesteri hivatalban	egyéb helyen	
településtípus	megyeszékhely	1	7	8
	város	4	20	24
	község 1000 lakos felett	29	27	56
	község 1000 lakos alatt	7	4	11
Teljes		41	58	99

4. ábra A CKÖ-k jelenlegi elhelyezése településtípus szerint

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Az elhelyezés kérdését rendkívül fontosnak ítélem meg. Mindkét esetnek – Polgármesteri Hivatalban vagy máshol – meg van a maga előnye és hátránya is. Hiszen a Polgármesteri Hivatalban rendelkezésre áll minden: ha nincs megfelelő irodai eszköze a CKÖ-nek, használhatják a Hivatal felszerelését. Ha segítségre van szükség, vagy egyeztetni kell valamilyen tisztviselővel, gyakran elég, ha felmennek az emeletre a képviselők. Tehát meg van a jó oldala a dolognak. Megvan viszont a veszélye is, hiszen nem egy esetben tapasztaltam, hogy kezdik elveszteni önállóságukat a kisebbségi testületek, a tisztviselői kar „*kézhez szoktatja*” a romákat, nem egy esetben elhangzott interjúban, hogy a település vezetői hívják össze a roma képviselőket, vezetik a jegyzőkönyvet, intéznek minden hivatali adminisztrációs ügyet. Ezt igen nagy veszélynek érzem, hiszen a politikai szocializáció során fel kell nőniük a képviselőknek, mivel független és hatékony érdekképviseletre csak akkor lesznek képesek, ha maguk is megtanulják az alapvető ügyviteli ismereteket, ezzel a kiszolgáltatottságból fakadó befolyásolhatóságuk is csökken.

Hasonló fontosságúnak érzem azt is, hogy mekkora terület áll a kisebbségi képviselők rendelkezésére ügyeik intézése során. Nem mindegy, hogy egyetlen irodáról van szó néhány székkel,³⁴³ vagy rendelkezésükre áll külön tárgyaló, ügyfélfogadó helyiség, esetleg kisebb-nagyobb rendezvények lebonyolítására is alkalmas terem. A vizsgálat eredményei alapján a CKÖ irodák teljes területe igen nagy skálán mozogva, rendkívüli változatosságot mutat az általam megkérdezett településeken. Így a 6 négyzetmétertől a 300 négyzetméterig szinte minden megtalálható, a többségük azonban 20 és 100 négyzetméter között van. A területi elhelyezkedés szempontjából lényeges eltéréseket is látunk a megyei átlag áttekintésekor. Az országos átlag 52 négyzetméter körül van, de ettől lényegesen nagyobb átlagot mutat Baranya, Csongrád, Hajdú-Bihar és Komárom megye. A legkisebb irodák pedig Pest és Nógrád megyében találhatóak, lényegesen az átlag alatt.

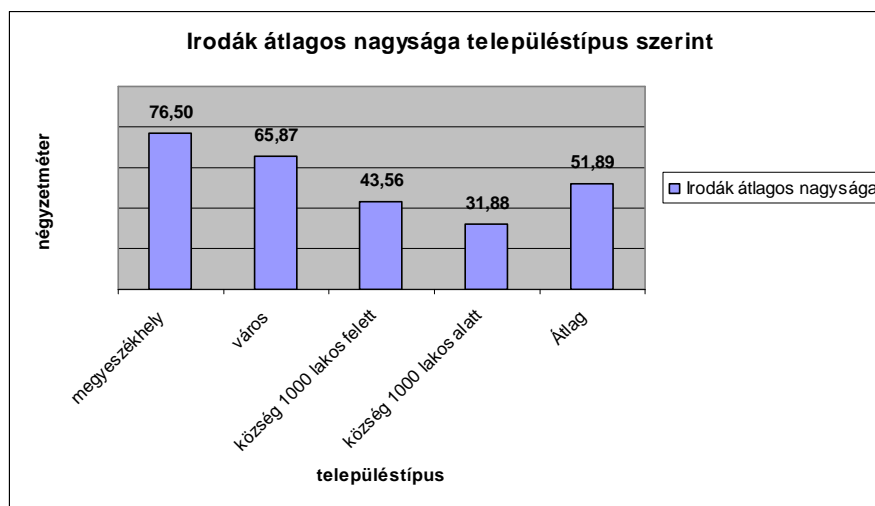


5. ábra CKÖ irodák átlagos alapterülete megyénként

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

³⁴³ V.ö.: Kállai Ernő: 'Az abonyi cigány kisebbségi önkormányzat' I.m..

Természetesen nem véletlen a településtípus szerinti különbségek sem, hiszen a megyeszékhelyek adatai több mint kétszer akkora átlagot mutatnak, mint pl. 1000 lakos alatti kistelepülések. Itt kel utalnom újra arra az összefüggésre is, hogy a kistelepüléseken általában a Polgármesteri Hivatalban nyernek elhelyezést a kisebbségi testületek, míg a megyeszékhelyeken többségében valahol máshol, ebből következőleg, valószínűleg, nagyobb tér áll így a rendelkezésére a CKÖ-nek a működéshez.



6. ábra Irodák átlagos nagysága településtípus szerint

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Tovább mélyítve ismereteinket, az elhelyezéssel kapcsolatban megvizsgáltam, hogy az előbb említett nagyságú irodák hány helyiségre oszlanak. A válaszadók felénél az adott terület mindössze egyetlen helyiségből áll, 17 esetben kettőből, 7 esetben háromból és 9 esetben négy helyiség alkotja az iroda összterületét. Ha a megyei átlagot megnézzük, látható, hogy az előbb említett magas átlagú területet felmutató megyék esetében a helyiségek átlaga viszont alacsony, így valószínűsíthető, hogy az ilyen nagy irodák, amelyek szinte egyetlen helyiségből állnak, nem is irodák annyira. Talán csak a büszkeség mondatta egy-egy olyan képviselővel akik pl. a kultúrházban vannak elhelyezve, hogy a kisebbségi önkormányzat kizárólagos használatában van az egész terület. Erre utalnak azok az adatok is, amelyek a különböző helyiségek funkcióját és területét mutatják. Ennek során megkérdeztük, hogy mekkora az a helyiség, ahol kifejezetten a hivatali

ügyintézés folyik. Erre a kérdésre válaszolva a megkérdezett önkormányzatok közül 26-an határozottan azt mondták, hogy nincs irodájuk ami a hivatali ügyintézésre szolgálna. Akiknek van, 8 és 100 négyzetméter között oszlik meg a terület, de az irodával rendelkező 65 CKÖ döntő többségének, ötvennek 12 és 30 négyzetméter között van a kifejezetten hivatali ügyintézésre szolgáló irodájuk nagysága. 18 olyan CKÖ is van, ahol külön elnöki iroda is található, többségében 12 és 20 négyzetméter között. Továbbá 26-an mondták, hogy külön álló, 10 és 50 négyzetméter közötti tárgyaló helyiséggel, 25-en, átlagosan ugyan akkora ügyfélfogadó helyiséggel (valószínűleg a kettőn ugyan azt értették, és ugyan arra a helyiségre gondoltak), továbbá 8-an 20 és 150 négyzetméter közötti rendezvényteremmel is rendelkeznek. Mindezekből látható, hogy a mintába került CKÖ-k kevesebb mint egyharmada rendelkezik a kulturált ügyintéshez leginkább szükséges nemcsak területtel, hanem megfelelő funkciókkal működő helyiségekkel, így elnöki irodával, de még inkább ügyfélfogadásra, megbeszélésekre alkalmas tárgyalóval is. Igen kis számban, de azért vannak olyan kisebbségi testületek, amelyek elmondása szerint saját rendezvényteremmel is rendelkeznek, bár ennek állandó rendelkezésre állásában, kizárólagos használatában kicsit kételkedek, tényleges voltát csak egy mélyebb kutatás tudná kideríteni. Összegezve a működéshez szükséges feltételek egy elemének – az elhelyezés minőségének – vizsgálata során szerzett tapasztalataimat, úgy gondolom, hogy a kisebbségi autonómia sikeres működésének lehetősége már ennél az alapvető kérdésnél is megbicsaklik.

4. 2. 2. 2. Technikai feltételek

A következő lépésben megkérdeztem a kisebbségi önkormányzatokat, hogy munkájuk sikeres végzéséhez milyen technikai feltételek állnak a rendelkezésükre. Hiszen nem szabad első nekifutásra mélyreható következtetéseket levonni az elhelyezés minőségéből, lehetséges, hogy bár az elhelyezés hagy kívánnivalókat maga után, de a megfelelő felszereltség megléte – még ha összezsúfolva is kis, vagy funkcionálisan nem megfelelően

elkülönített helyen – és használata eljelentéktelenítheti az elhelyezésből fakadó gondokat.

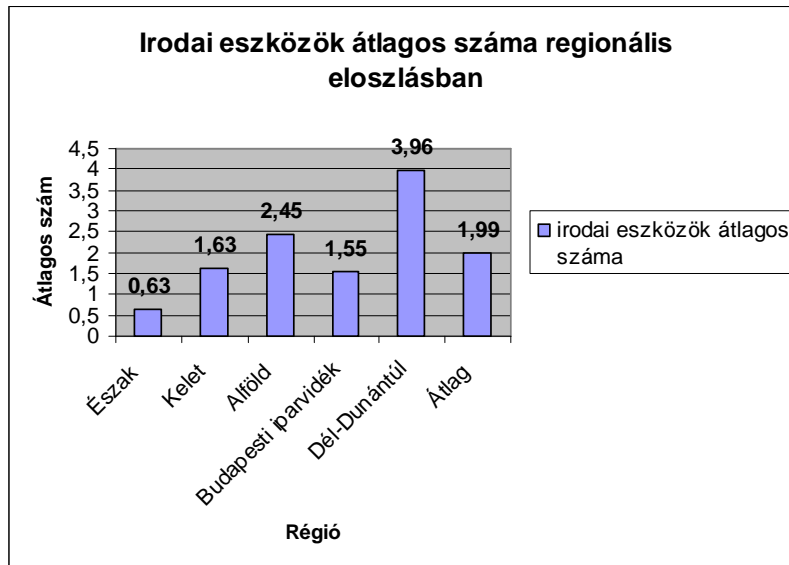
Kérdéseim arra irányultak, hogy a napjainkban elengedhetetlenül szükségesnek tartott eszközökkel rendelkezne-e. Így rögtön az elején azt kellett tapasztalnom, hogy a megkérdezettek több mint 60%-a nem rendelkezik számítógéppel, 27 helyen volt egy PC, 5 helyen kettő, illetve egy-egy helyen 10 illetve 13 is. Akik rendelkeztek ezzel a felszereléssel, általában pályázati úton szerezték be, de nem ritka az sem, hogy az önkormányzattól kapták, vagy vásárolták maguknak. A számítógépen elkészített dokumentumok megjelenítéséhez szükséges nyomtatóval is – amit már döntően saját vagy pályázati forrásból szereztek be – természetesen azok rendelkeztek, akiknek sikerült a számítógépet is beszerezniük. Ezek után nem véletlen, hogy igen kevesen rendelkeznek Internet hozzáféréssel. Ahol nincs számítógép, természetesen szóba sem jöhet, hiszen eszköz nélkül nem használható a világháló. De a megfelelő technikai háttérrel rendelkezők közül is csak 21 olyan CKÖ-t találtunk, akik saját forrásból, illetve pályázat vagy az önkormányzat segítségével részesei lehet a gyors információáramlásnak. Pedig ezt a kérdést kiemelten fontosnak tartom, nem csak a modern és gyors ügyintézés általunk már nélkülözhetetlen eszközeinek tartott technikai feltételei miatt, hanem – a későbbiekben érdemes lesz majd összevetni – a többcsatornás finanszírozáshoz kapcsolódó pályázati lehetőségek lebonyolításával kapcsolatban is. Az elmúlt évek során ugyanis alapvető kormányzati törekvés lett a pályázati lehetőségek elérésének segítése, méghozzá internetes portálokon keresztül, pl. Romaweb, minisztériumok honlapjai. Sokszor voltam fültanúja konferenciákon, fórumokon, amikor a későn megismert pályázati lehetőségek miatt panaszkodtak kisebbségi képviselők, a következő kijelentéseknek: *„de hát fenn van a weben, letölthető minden adatlap és tájékoztató is.”* Az előbb ismertetett lehetőségek okán azonban itt már valóban sérül a sikeres kisebbségi képviselet lehetősége.

Ennek azonban más, nem elhanyagolható összefüggései is vannak, amire később még visszatérünk.

Ezek után megkérdeztem, hogy legalább megfelelő irodabútorral rendelkeznek-e. 31 esetben azt válaszolták, hogy nem rendelkeznek kifejezetten a kisebbségi önkormányzat kizárólagos használatába adott bútorokkal, valószínűleg ezek azok az esetek, amikor egy teljesen más funkciójú – kultúrház, TSZ-iroda, stb. – helységbe beengedik néha a kisebbségi testületet is, hogy megtartsák ülésüket, vagy félfogadást tartsanak. Ezek után nem véletlen, hogy pl. fénymásoló berendezéssel a testületek 80%-a nem rendelkezik. Azt gondoltuk még, hogy ha nincs is Internet, de saját telefonvonallal azért biztosan rendelkeznek. Azonban ez sem mondható általánosnak, hiszen 54 testületnek nincs telefonvonala. Akiknek van, döntő többségében azok a testületek, amelyek a Polgármesteri Hivatalban nyertek elhelyezést, és ott már eleve volt. A telefon-kérdés pedig már szinte a „*cigányok büdösek és lopnak*” erősségű sztereotípiák közé kezd emelkedni, hiszen igen sok jegyzőtől-polgármestertől hallottuk: „, vagyonokat telefonálnak el”.

Szerettem volna megtudni azt is, hogy ha szűkében vannak a szükséges eszközöknek, használhatják-e a Polgármesteri Hivatal hasonló funkciójú készülékeit. Mint a válaszokból kiderült – 88 esetben igen –, ilyen módon próbálják áthidalni a hiányosságokat. De megítélésem szerint, mint már utaltam rá, ez a körülmény is hátráltathatja az önállóság kialakulását.

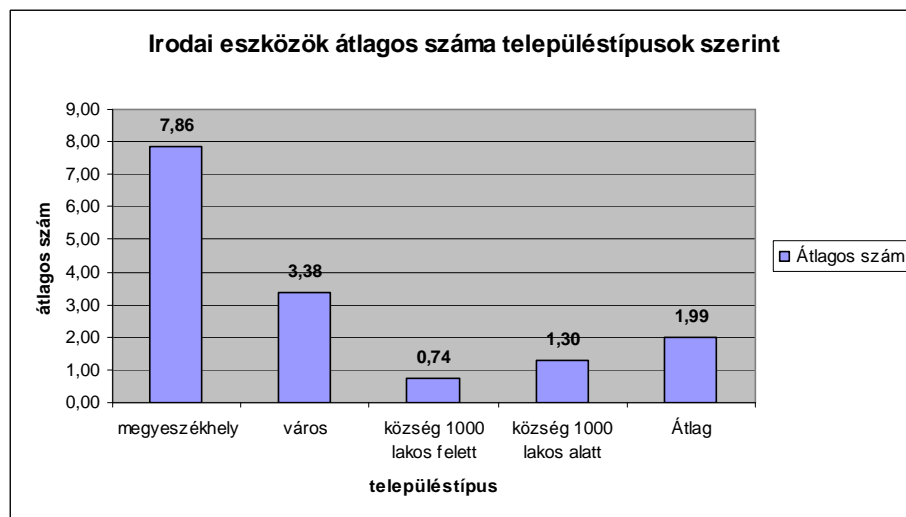
Próbáltuk kideríteni, hogy az irodai eszközök átlagos számát mennyire befolyásolják a területi különbségek. Az analízis erős összefüggést mutatott regionális és településtípus szerinti csoportosításban is.



7. ábra Irodai eszközök átlagos száma regionális eloszlásban

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Mint látható, a rosszabb gazdasági mutatókkal rendelkező keleti országrészben, különösen az „Észak” régióban sokkal rosszabb a helyzet, mint a Dunától nyugatra. Még inkább láthatók a különbségek településtípus szerint.



8. ábra Irodai eszközök átlagos száma településtípusok szerint

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Egyértelműen a megyeszékhelyeken lévő irodák a legjobban ellátottak, a községi lehetőségek pedig mélyen ez alatt vannak, az adott település lehetőségeinek függvényében.

4. 2. 2. 3. Az elhelyezés és a tárgyi feltételek értékelése

Az infrastruktúrára vonatkozó kérdések végén megkértem a CKÖ elnököket, hogy minősítsék, mennyire elégedettek az elhelyezés és a felszerelés tekintetében, tehát a sikeres működés egyik pillérének tartott lehetőségek vonatkozásában. A válaszadók 21%-a szerint a meglévő tárgyi és elhelyezési feltételek alkalmasak a kulturált ügyintézésre, 26% szerint viszont még a működés alapvető feltételeit sem biztosítják a jelenlegi állapotok. A többiek szerint „még megfelelőek” a jelenlegi lehetőségek. A felsorolt adatok jól mutatják a kialakult helyzetet. A 26 elégedetlen esetben gondoljunk – és vessük össze a már ismertetett adatokkal – arra a 26 CKÖ-re, akik elmondása szerint nincs kifejezetten ügyintézésre alkalmas irodájuk, az elégedett 21 CKÖ esetében pedig azokra, akik rendelkeznek külön tárgyalóval, elnöki irodával, van számítógépük nyomtatóval, és akár Internet segítségével is intézhetik a CKÖ ügyeit. Megkérdeztem, hogy az önkormányzattól kapott vagyontárgyak mennyire befolyásolják a munkavégzés sikerességét, tehát milyen mértékben függenek a település jóindulatától. A válaszadók 17% szerint az önkormányzat segítsége nélkül a működés egyáltalán nem lenne elképzelhető, 24% szerint pedig döntő módon hozzájárul tevékenységükhöz az általuk biztosított feltételek. Összességében tehát a CKÖ-k több mint 40%-a esetében az önkormányzat hozzájárulása nélkül a kisebbségi testületek feladata gyakorlatilag teljesíthetetlen lenne.

Ha összegezni szeretnénk a működés egyik alapvető pillérének – az elhelyezés és a tárgyi feltételek – tekintetében megszerzett ismereteinket, akkor két típusú cigány kisebbségi önkormányzat képe rajzolódik ki előttünk. Az első – amely a CKÖ-k kevesebb, mint egyharmadát jelenti – típusba azok tartoznak, amelyek az ügyintézéshez nem csak elegendően nagy, 60-80 négyzetméter nagyságú irodával rendelkeznek, hanem funkcionálisan is elkülönített helyiségeket használnak, van ügyintézésre alkalma irodájuk, ügyfélfogadó-tárgyaló helyiségük, esetleg külön elnöki irodájuk vagy rendezvénytermük is. Ezek az önkormányzatok rendelkeznek számítógéppel, többségük Internet

hozzáféréssel is. Bár jelentős mértékben függnek a felsorolt feltételek megteremtésében a helyi önkormányzatok jóindulatától, általában valamilyen külön épületben vannak elhelyezve, mivel alapvetően a jobban finanszírozott megyeszékhelyeken és nagyobb városokban vannak. A másik típus – és ez a CKÖ-k több mint kétharmadát jelenti – általában 30-50 négyzetméter nagyságú, általában egyetlen helyiségből álló irodával rendelkeznek, amelyek többségében a helyi Polgármesteri Hivatalban találhatóak. Döntő többségüknek nincs számítógépük, ebből következőleg Internet hozzáférésük sem, sőt, jelentős számban még saját telefonvonallal sem rendelkeznek. Ezeknek az általában kisvárosokban, vagy még inkább községekben lévő CKÖ-k esetében működésük attól függ, hogy a Polgármesteri Hivatal megengedi-e, hogy használják az éppen szükséges infrastruktúrát. Ezzel pedig jelentős mértékben csorbul önállóságuk, a feltételek nem megfelelő volta miatt csak távoli szemlélői a pénzbevételt és ezáltal több programot jelentő, pályázatokhoz kapcsolódó finanszírozási lehetőségeknek.

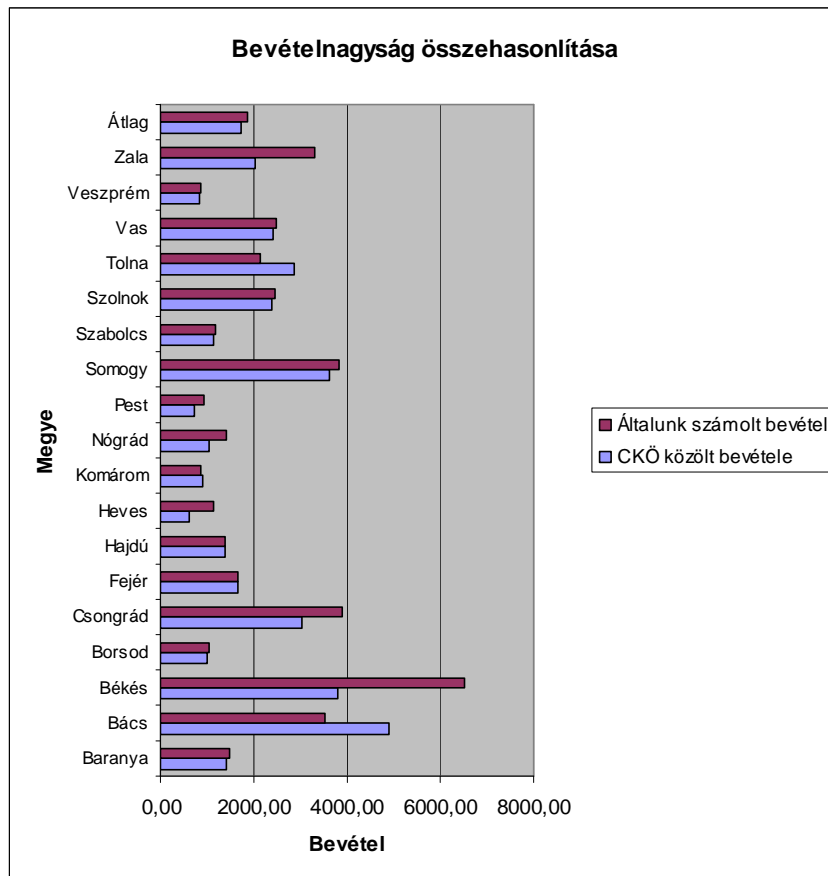
4. 2. 3. Pénzügyi feltételek és gazdálkodás

Külön nagy egységet képezett vizsgálatom során a helyi kisebbségi önkormányzatok finanszírozási rendszere, mint a működési feltételek egyik meghatározó oldala. Hiszen az elmúlt években, a sokak által demokratikusnak és megfelelőnek tartott, míg mások által teljesen alkalmatlannak minősített „*többszatornás finanszírozás*” értékelése megosztotta a CKÖ-eket is. Ennek a finanszírozási formának a lényegét a következőkben írhatjuk le röviden: az állam az éves költségvetésben biztosít minden helyi kisebbségi önkormányzat számára, negyedéves ütemezéssel, kötelezően kifizetendő állami normatívát – 2001-ben 628 ezer, 2002-ben 655 ezer, 2003-ban 680 ezer, 2004-ben 714 ezer forint minden, tehát nem csak cigány, kisebbségi önkormányzat számára –, és ezt egészítheti ki egyrészt a helyi önkormányzat saját forrásból szándékai és lehetőségei szerint; másrészt pályázatokból és minden lehetséges forrásból megszerzett támogatásokkal növelheti az összeget a kisebbségi testület.

Természetesen az állami normatíván kívül minden csak esetleges. A településtől kapott támogatás nagysága azonban sok mindentől függ. Elsősorban attól, hogy képes-e maga a helyi önkormányzat a támogatás nyújtására. Nem árulok el nagy titkot, de Magyarországon, különösen a kisebb települések esetében általánosságban jellemző a forráshiány. Ezért a legnagyobb jó szándék ellenére sem biztos, hogy támogatni tudják a kisebbségi önkormányzatokat, különösen, ha olyan településről van szó, ahol akár 6–8 kisebbségnek is van önkormányzata. Fontos szempont továbbá, hogy meghatározóak a személyes kapcsolatok. Ha ellentét van a polgármester vagy a képviselőtestület tagjai és a CKÖ-tagjai között, igen kicsi az esély a támogatás elnyerésére. Ez pedig – a kutatás tapasztalatai mutatják – „*felpuhíthatja*” a harcos, érdekvédelmi és érdekvédő tevékenységet. Teljesen hasonló a helyzet az országos, nagy pályázatok esetében is.

4. 2. 3. 1. A bevételi oldal

A 30 településre vonatkozó kutatásom során igyekeztem megtudni a CKÖ-k gazdálkodására vonatkozó adatokat, és összes éves bevételként 600 ezer és 11 millió közötti összegeket kaptam, mindazonáltal igen nehezen értékelhetőnek tűntek az adatok. Ezért a 100 településes vizsgálat során új módszert alkalmaztam, és csoportosítva a dolgokat, már igen érdekes eredményre jutottam. Ennél az adatfelvételnél nem kértem, hogy a kisebbségi önkormányzatok mondják meg, hogy mennyi az éves normatíva összege, mert ebben nagyon rossz tapasztalataim voltak. Később azonban már nem csodálkoztam, mikor a települési önkormányzatok többsége sem tudta megmondani a pontos összeget. Így 2002-re vonatkozólag azt kértem, hogy közöljék a települési önkormányzattól kapott plusz támogatás összegét, valamint az egyéb bevételeket – később ezt részleteztettem is – és a teljes évi bevétel összegét. Ez utóbbi alapvetően tartalmazta már az állami normatívát is.



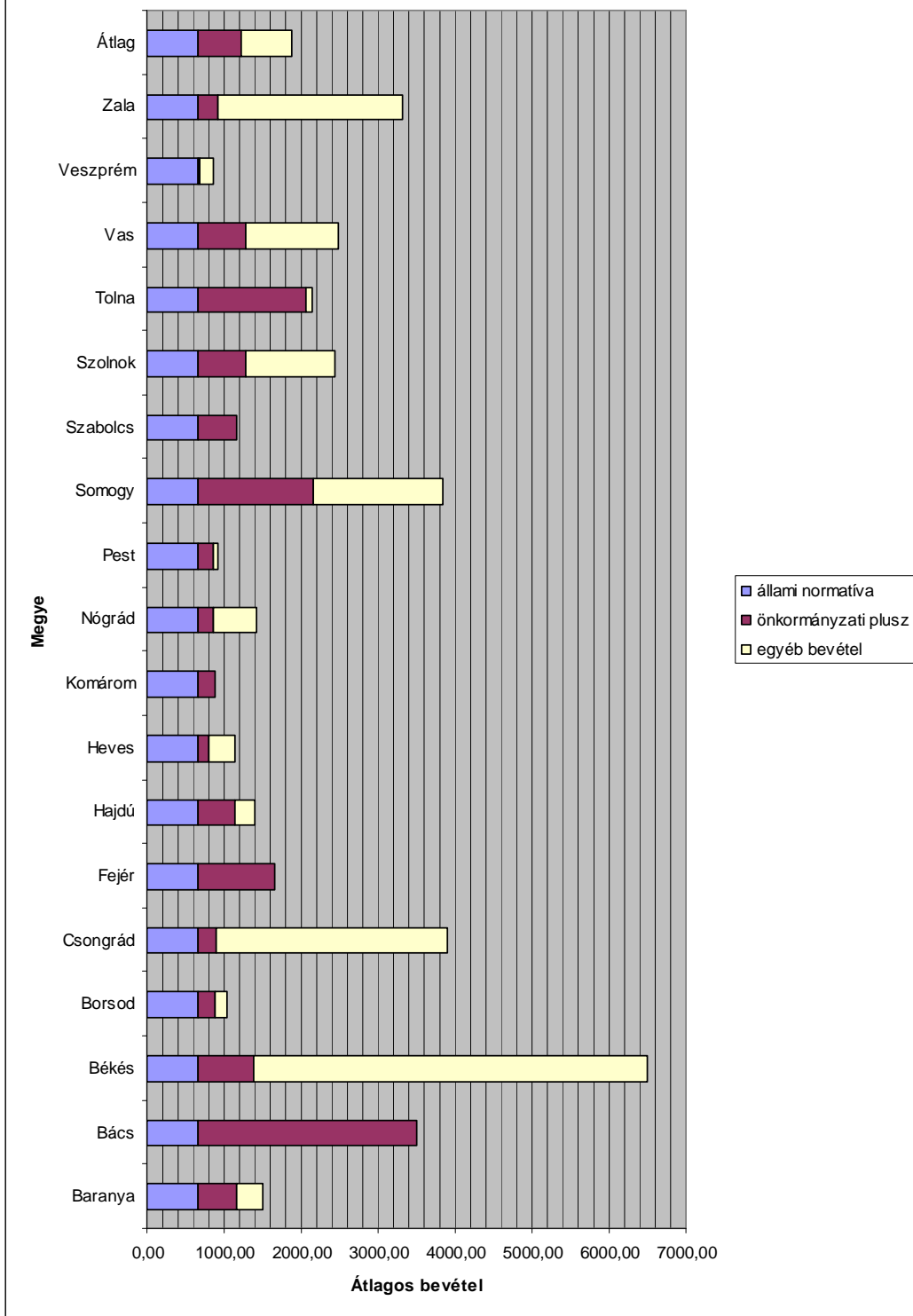
9. ábra Bevételnagyság összehasonlítása

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Ellenőrzésképpen én is összesítettem az általuk közölt részadatokat, ehhez hozzáadtam az éves normatíva összegét és az így kapott összeget összehasonlítottam az általuk közölt éves bevétel nagyságával. Mint a grafikonon is jól látszik, igazán nagy és jelentős eltérést csak egy-két esetben találtunk, ami azt jelenti számomra, hogy a kisebbségi önkormányzatok tudnak a normatíva összegéről, hozzá is számolják az éves teljes összeghez, csak azt nem tudják pontosan, hogy mi is az. Hiszen az önkormányzattól kapják közvetlenül, és nehezen különítik el más, szintén ezen az úton kapott pénztől.

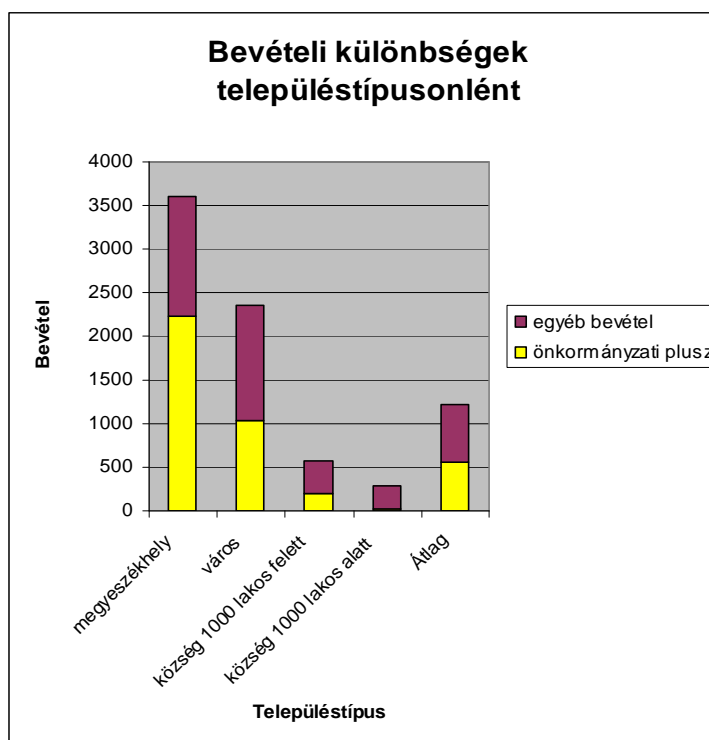
Ezek után megvizsgáltuk a bevételek átlagos alakulását, és ennek szerkezetét is.

CKÖ-k bevételi szerkezet, 2002.



10. ábra CKÖ bevételi szerkezet
 Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Az elemzés során látható vált, hogy a legtöbb kisebbségi önkormányzat, megyei összehasonlításban, hasonló bevétellel rendelkezik. Ez az összeg megyénként, átlagosan, valamivel több, mint 1 712 000 forint. Természetesen vannak egészen kiugró példák is. Így például a mintába került Békés megyei testületek az átlagnak majdnem négyszeresével rendelkeztek 2002-ben, közel 6 és fél millió forinttal, de Csongrád, Somogy – közel 4 millió – és Zala – több mint 3 millió – megyei CKÖ-k is igen szép összeggel tudtak gazdálkodni. Mindezek mellett szemmel láthatólag erősen alulfinanszírozottak a cigány lakosság száma szempontjából fontos Borsod, Szabolcs vagy Pest megye is. Jól látszanak a településtípusok között meglévő különbségek is. Jól látható, hogy az 1000 lakos alatti településekhez képest közel ötször annyi pénz áll a megyeszékhelyeken lévő CKÖ-k rendelkezésére, de a település nagyságával növekedve, emelkedik a bevétel összege is.

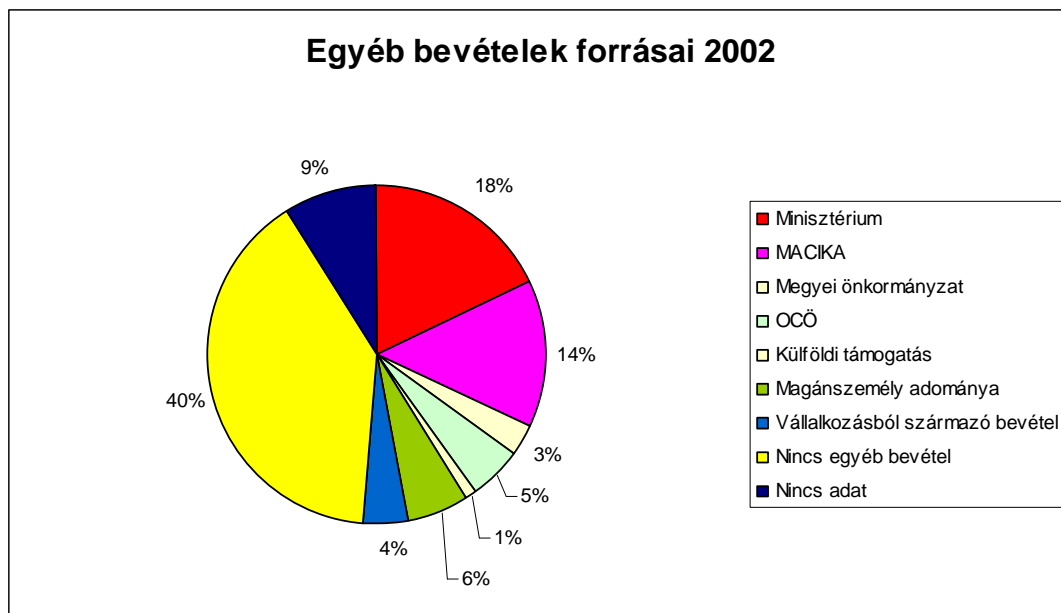


11. ábra Bevételi különbségek településtípusonként

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Az ilyen nagy bevételkülönbségek egyik okát a bevétel szerkezetében kereshetjük. Mint az előző két grafikonnál is látható volt, létezik az állami

normatíva, amely mindenkinek, településnagyságtól és a nemzetiségek számától függetlenül ugyan akkora. Az önkormányzatoktól kapható és kapott plusztámogatásokban már lényeges eltérés tapasztalható. Így a kis települések, amelyek maguk is forráshiányosak, igen kevésbé tudják támogatni a kisebbségi önkormányzatokat. Amíg egy megyeszékhelynek átlagosan nem megerőltető évente 2-3 milliót adni a CKÖ-nek, addig ez az átlag, kis települések esetében, nem éri el a 10 ezer forintot sem. Mint az előbbieken látható volt, van néhány megye, ahol az átlagosnál lényegesen nagyobb ez a plusztámogatás, a legfontosabbnak azonban a településtípus szerinti különbségeket éreztem. Meghatározó a már említett jó vagy rossz kapcsolat is a polgármester és a CKÖ között, itt is elsősorban a kistelepülések esetében, az intenzívebb személyes kapcsolatok miatt. Mint a megyei összesítéskből látható volt, jelentős eltérések vannak – és ezek bizony igen nagy különbségek – az un. egyéb bevétel között is. A már említett „nagy bevételek” esetében is ennek az összetevőnek van meghatározó szerepe. Mit is takar ez a kategória?



12. ábra Egyéb bevételek forrásai 2002.

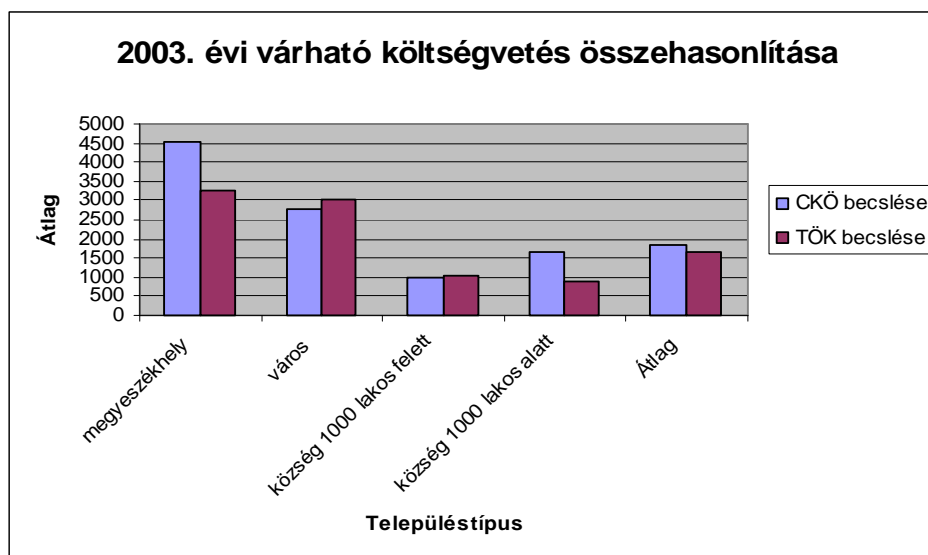
Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Jelenti legnagyobb arányban valamelyik minisztériumtól érkező támogatást – mintánkban 18 ilyen önkormányzat volt –, amelyet döntő többségében

valamilyen kulturális rendezvény megtartására szántak. A minisztériumtól érkező támogatások többségében – 15 esetben – 50 ezer és 400 ezer forint között mozogtak, de volt közöttük két és fél milliós támogatás is. A második legnagyobb pályázati támogató a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány (MACIKA), amellyel 14 önkormányzat állt sikeres kapcsolatban. Ők általában megélhetéshez kapcsolódó programok szervezéséhez nyújtottak 60 ezer és több mint 3 millió közötti összegben támogatást. Igen kis szerepe van – a kutatás és a CKÖ elnökök véleménye szerint is – a megyei önkormányzatoknak a finanszírozásban, ennél még a helyi önkormányzatok is többet adtak, általában kulturális célra. Adományként jelenik meg az a néhány eset, amelyben az Országos Cigány Önkormányzat (OCÖ) vetőmagot, és egyéb, megélhetési programhoz kapcsolódó dolgot juttatott 5 helyi kisebbségi önkormányzatnak, nem számottevő, 30 és 600 ezer forint közötti összegekben. Előfordult 1 esetben külföldi támogatás is. Ez rendkívül ritka a romák esetében, köztudomásúlag nincs anyaországuk, ezzel jelentős bevételi forrástól esnek el. Ha mégis van ilyen típusú támogatás, ez általában különböző külföldi székhelyű alapítványok pályázatának elnyerését, még inkább valamelyik magyarországi alapítvány által külföldről érkező támogatások továbbosztását jelentik. Elvértve előfordul még magánszemély adományozása is, alapvetően táborozásra, gyerekeknek szétosztásra szánt dolgokkal. Valamint néhány kisebbségi önkormányzat vállalkozást is folytat, ennek – általában valamilyen munkahelyteremtő tevékenység során megvalósuló kisüzem (varroda, raklapüzem) – működtetéséből származó bevételt jelenti a vállalkozásból származó összeg, amely akár milliós tételt is elérhet. Látható a grafikonon az is, hogy a CKÖ-k közel fele azonban semmilyen egyéb bevétellel nem rendelkezik. Ennek több oka is lehet, de a kutatás adatai alapján elsődlegesnek tűnik a személyes kapcsolatok hiánya, miként a sikeres pénzszerzőknél ennek megléte, illetve a CKÖ tagok ügyessége is. Nagyon fontosnak tűnik, hogy van-e az adott település kisebbségi önkormányzatában országosan is ismert roma politikus. Talán nem tűnik véletlennek, hogy a

legjobban finanszírozott, legmagasabb költségvetésű települési CKÖ-k közé tartozik Szolnok, Nagykanizsa, Bátonyterenye kisebbségi testülete.

Természetesen megkérdeztem, hogy milyen bevétel nagyságra számítanak³⁴⁴ a 2003 évben, van-e előrelépés e vonatkozásban. Megkérdeztem ezt a települési önkormányzatoktól is, és összevetettem a kapott eredményeket.

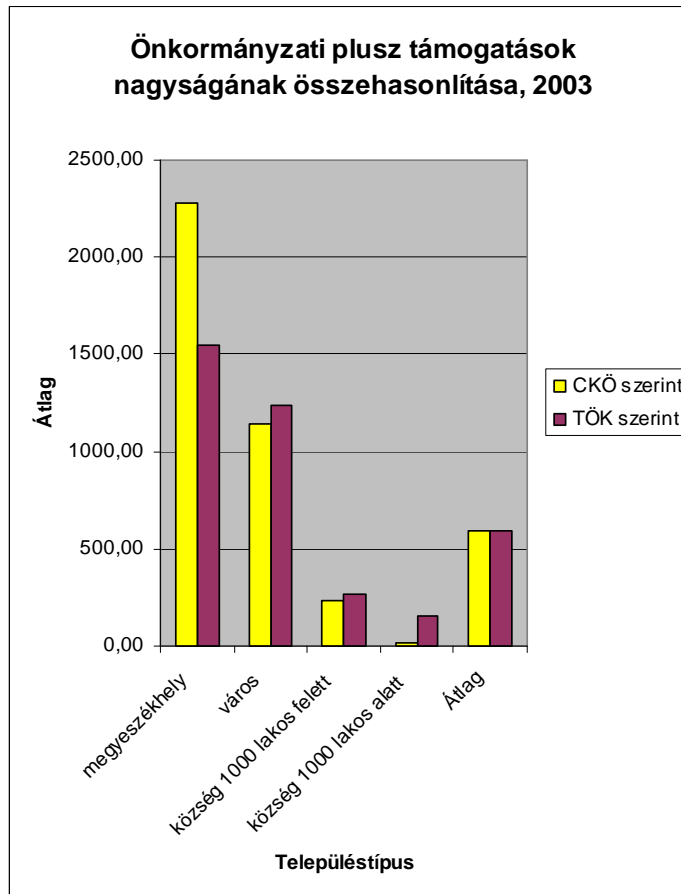


13. ábra 2003. évi várható költségvetés összehasonlítása

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

A kisebbségi önkormányzatok optimistának tűntek, átlagosan több mint 100 ezer forinttal nagyobb bevételben reménykedtek. Településtípusok szerint vizsgálva a kérdést, leginkább a megyeszékhelyek és a kisközségek kisebbségi testületei tűntek bizakodónak.

³⁴⁴ Csak valószínűsíteni lehetett az adatokat, mivel a felvétel 2003 nyarán készült.



14. ábra Önkormányzati plusz támogatások nagyságának összehasonlítása, 2003.

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Az önkormányzati plusz támogatások tekintetében – és ez már nem csak vélekedés, hiszen ekkor már ismertek voltak a települési költségvetések – is történt átlagosan 30 ezer forintos előrelépés, bár a megyeszékhelyeken működők itt is jelentősen többet mondtak, mint az adott települések kisebbségi önkormányzatai. Mindezek alapján elmondható, hogy egyrészt tapasztalható egy kis előrelépés a költségvetési tételek nagyságában is évente – különösen, ha összevetjük az első ciklus adataival –, de mindezek mellett rendkívül nagy különbségek tapasztalhatók mind a bevételek nagyság, mind a bevételek szerkezete tekintetében. Így különösen a kisebb települések CKÖ-i esetében fordul elő, hogy kizárólag az állami normatívából kell gazdálkodniuk.

4. 2. 3. 2. A kiadási oldal

A bevételek után megvizsgáltam a kiadási oldalt. Különösen arra voltam kíváncsi, hogy a jelentős költségvetéssel rendelkező települések, mire költik a

megszerzett összeget. Az állami normatívával gazdálkodók esetében a dolog nem lehetett kérdéses, hiszen az összeg legfeljebb csak a vegetálásra elegendő. Előre kell bocsátanom azt is, hogy szándékosan nem összegek pontos megnevezését kértem a CKÖ vezetőktől, hiszen régebbi kutatásaim során ettől így nagyon idegenkedtek, vagy bizonytalanok voltak. Így a legtöbb esetben azt kértem, mondják meg, hogy a teljes költségvetésük hány százalékát fordították bizonyos típusú kiadásokra. Így nagyon készséges volt mindenki, én pedig a bevételi adatokból számoltam visszafelé az elemzés során. Ezek természetesen nem forintra pontos összegeket, hanem nagyságrendeket jelölnek.



15. ábra Átlagos CKÖ kiadási szerkezete 2002.

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Ha megnézzük a kisebbségi önkormányzatok átlagos kiadási szerkezetét, akkor ebben hétféle tételt tudunk elkülöníteni. Elsőként a működésre fordított összeggel, átlagosan is a legnagyobb kiadási tétellel találkozunk. Ez nem véletlen, mivel ezek a kiadások jelentik a működés alapjait, ezek nélkül nem nagyon lehetne irodáról sem beszélni. Tartalmát tekintve ez elsősorban a CKÖ iroda fenntartásával és működtetésével kapcsolatos költségeket jelenti. Így ide tartozik a bérleti díjtól kezdve a telefonszámla és egyéb közüzemi számlák kifizetése, nyomtatópapír beszerzése, stb. 44 település esetében a költségvetés 10-30%-a között költenek ezekre a dolgokra, de volt 11 olyan CKÖ is,

amelyek szinte teljes költségvetésüket erre a célra fordították. Fontosnak tűnő adat az is, hogy 26 településen szinte semmit nem fordítanak működési költségre. Ennek két oka van: vagy a települési önkormányzat nem nagyon kér semmit az általában a Polgármesteri Hivatalban elhelyezkedő irodák fenntartásáért, vagy sokkal fontosabbnak tartják másra fordítani a meglévő költségvetést. Mi mindkettővel találkoztunk.

Második tétel az eszközbeszerzés, fejlesztés, amire igen nagy szükség is lenne, visszagondolva például a számítógépes ellátottságra. Ennek ellenére átlagosan a költségvetések 7%-át fordítják erre a célra, ami igen kis összegnek tűnik, legfeljebb egy közepes minőségű számítógép árának felel meg. Még érdekesebb, hogy a települések felénél egyáltalán nincs ilyen típusú kiadás. Ennek szintén oka lehet a pénzhiány, de találkoztam más nézetekkel is. Mikor megkérdeztem interjúm kutatásom során egy CKÖ elnököt, hogy mikor szereznek be számítógépet a korszerűbb munkavégzéshez, ezt válaszolta: *„Nincs rá szükségünk, úgy sem ért hozzá senki. A múltkor is kitanítottunk egy fiatal asszonyt, aki munkanélküli volt, de miután megszerezte a szakmát, kapott állást és nem foglalkozott velünk. Ezért nem érdemes erre költeni, hiszen közülünk senki nem ért hozzá”*.³⁴⁵ Így a jövőbe mutató befektetésekre sok esetben még nincs lehetőség, vagy még nem jött el a szükséglet felismerésének az ideje.

Országosan is sokakat érdeklő momentum a bér jellegű kifizetések, a tiszteletdíjak kérdése. Ide tartozik még az ún. költségtérítés is, amit sokan szintén a képviselőknek juttatott rejtett pénzeknek tartanak.³⁴⁶ Sokak szerint erről szól az önkormányzati rendszer, az állami pénzek felvételéről, amit igazi *„etnobiznisznek”* tartanak³⁴⁷. Az átlagos költségvetésben a két tétel a teljes

³⁴⁵ Interjú egy Heves megyei CKÖ elnökkel

³⁴⁶ Ide tartozik még az alkalmazottaknak járó bér jellegű kifizetések is, de ők igen kis számban vannak csak. Kérdésükre a későbbiekben még kitérünk.

³⁴⁷ V.ö. pl. Rátkai Árpád: 'A kisebbségi önkormányzatok legitimációhiánya.' *Regio*, (2000/3) 113-132. vagy Szalai Júlia: 'Az elismerés politikája és a cigánykérdés.' In: Horváth A. – Landau E. – Szalai J. (szerk.): *Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok*. Budapest: Aktív Társadalom Alapítvány – Új Mandátum Könyvkiadó, 2000.531-572. o.

költségvetések egyharmadát jelenti. Ha összehasonlítjuk későbbiekben ismertetésre kerülő, a képviselőkre lebontott tiszteletdíj és költségtérítés összegével – figyelembe véve a körülményeket –, akkor az itteni átlag megfelel az ott megjelölt átlagos összegnek. Mindezek mellett, valóban elgondolkodtató, hogy a működés – ha kiterjesztve hozzá értjük így a tiszteletdíjak és a költségtérítések összegét is – az átlagos CKÖ költségvetésének a felét felemészti. És még csak ez után következnek a jogszabályokban megfogalmazott célok.

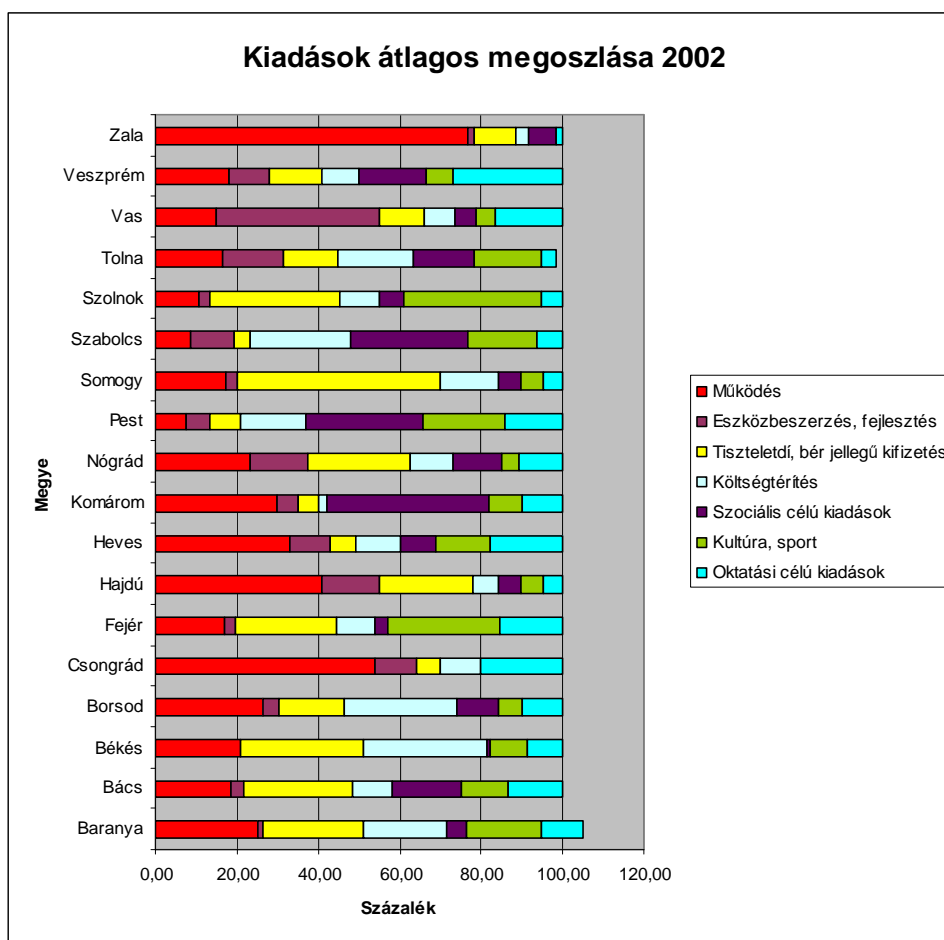
Három tétel maradt még a kiadási oldalon. Az oktatási célú kiadások, amelyek alap esetben nemzetiségi iskola fenntartására, finanszírozásra, esetleg különböző, nemzetiségi oktatási programok (nyelvoktatás, népismereti oktatás, tanárok továbbképzése ezek tanítására, stb.) támogatására szolgálna. Reálisan azonban egyfajta bújtatott szociális támogatásról van szó, ami elsősorban füzetcsomagok, tankönyvek és tanszerek megvásárlását, illetve jobb esetben, ösztöndíj juttatását jelenti cigány tanulóknak. Ennél bevallottan többet, 12%-ot költenek nyíltan is szociális típusú támogatásokra. A kutatás szerint ezek közé tartozik gyógyszer vásárlásához nyújtott gyorssegély, tüzelő beszerzésének segítése, munkahely-teremtési kísérletek, valamint a mindenki által rendkívüli fontosságúnak tartott Mikulás-csomag finanszírozása. Pedig ennél a támogatási formáknál egyáltalán nem a kisebbségi önkormányzat feladatairól lenne szó, hanem a rászorultság alapon, a települési önkormányzattól járó juttatásokról. Ezek finanszírozására a kisebbségi jogi szabályozás nem ad lehetőséget és forrásokat sem. Az, hogy mégis fordítanak ilyen kiadásokra pénzeszközöket a CKÖ-k, azt mutatja, hogy a települési önkormányzat valamilyen oknál fogva nem képes, vagy nem akar eleget tenni ilyen irányú kötelezettségeinek. Sok esetben szinte áthárítja a gondot, „menjete a cigány önkormányzathoz, ez az ő feladtuk” felkiáltással. A CKÖ-

k pedig szeretnének megfelelni a roma lakosság elvárásainak, bár erre sem jogszabályi, sem anyagi lehetőségük nincs.³⁴⁸

Végül – de mint a jogszabályi előírások szerint legfontosabb kérdéssel – a kulturális célokra fordított pénzekkel kell röviden foglalkoznom. Mint a törvényi szabályozásban is látható volt, itt kellene kiteljesednie a CKÖ-knek – hasonlóan más nemzetiségekhez –, a kulturális identitás megőrzésében, erősítésében. Ennek ellenére átlagosan a költségvetés 12%-át fordítják erre. Tapasztalataim szerint ezek a rendezvények általában a települési önkormányzattal közösen megtartott majálisok, a cigánybálok, valamint a kölcsönös ellenérzések leküzdését szolgáló cigány-rendőr labdarúgó mérkőzések. Szinte nem is talákoztam olyan esettel, amikor a kisebbségi önkormányzat pl. színházat vagy jelentős kulturális csoportot hozna létre és támogatna, de ezen nincs nagyon okunk csodálkozni, mikor az összehasonlíthatatlanul jelentősebb költségvetéssel gazdálkodó Országos Önkormányzat sem tesz nagyon ilyet. Így az a furcsa eset áll elő, hogy a cigány kulturális identitásörzés támogatását nem az erre a célra létrehozott cigány kisebbségi önkormányzatok látják el döntő módon, hanem civil szervezetek.

Természetesen érdemes megyei és településtípus szerinti bontásban is megnézni a kiadási szerkezetet, mivel a bevételek tárgyalásakor talákoztunk olyan megyékkel is, amelyek kisebbségi önkormányzatai igen jelentős költségvetéssel rendelkeznek. Meg kell vizsgálnunk, hogy az ő esetükben hasonló módon költik-e el a pénzt, esetleg eltérések tapasztalhatók.

³⁴⁸ A tevékenységi szerkezet tárgyalásakor tudjuk folytatni ezt a gondolatmenetet, tovább göngyöllítve a működés félresiklott szálait.



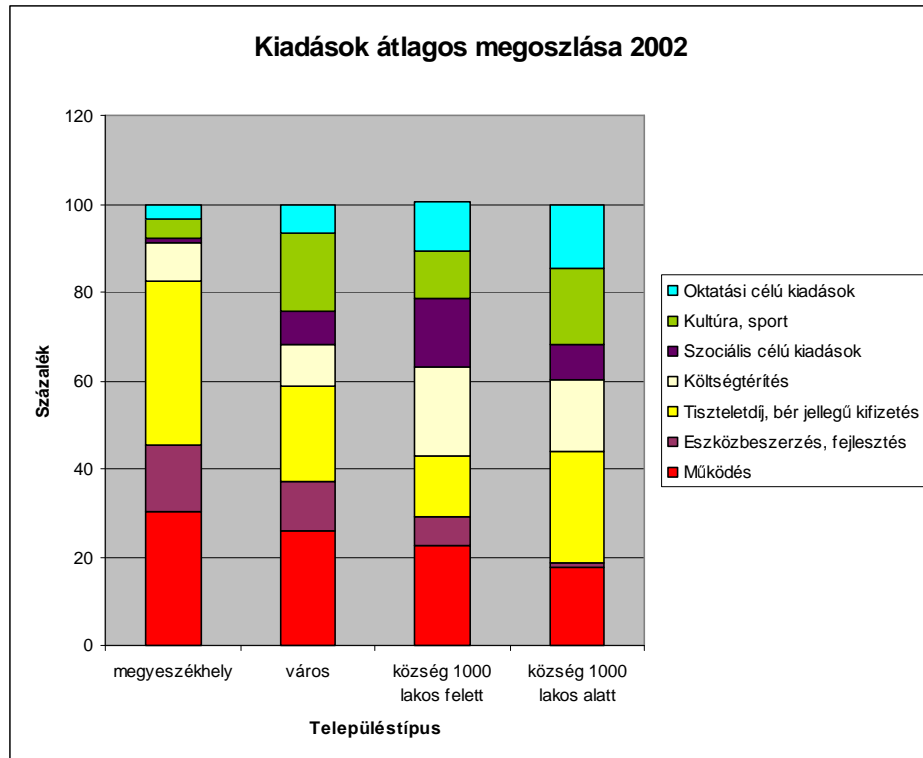
16. ábra Kiadások átlagos megoszlása 2002.

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Ha megnézzük a megyei átlagokat először a működési költségek tekintetében, néhány kiugró értéktől eltekintve – bár ezeknél a megyéknél viszonylag alacsony volt az esetszám – nem látunk túlságosan nagy eltéréseket. Inkább az feltűnő, hogy a romák által sűrűn lakott Szabolcs, de Pest megyében is igen keveset fordítanak erre a tételre. Szociális célú kiadások tekintetében élen járnak az előbb is említett Szabolcs és Pest megyék, de mindenképpen ide sorolható még Bács és Komárom megyék. A jogszabályok rendkívüli ismeretére utal néhány esetben, hogy szinte egyáltalán nem fordítanak ilyen típusú kiadásra pénzt Békés, Csongrád, Szolnok, Somogy megye esetében. De ha még emlékezünk, akkor tudjuk, hogy átlagosan a legjobban finanszírozott önkormányzatok is ezekből a megyékből kerültek ki. Hiszen például az általunk vizsgált Békés megyei testületek az átlagnak majdnem négyszeresével rendelkeztek 2002-ben, közel 6 és fél millió forinttal, de Csongrád, Somogy – közel 4 millió – és Zala – több mint 3 millió – megyei CKÖ-k is igen szép

összeggel tudtak gazdálkodni. Tehát mire költötték költségvetésük jelentős részét? A mintába került békés megyei CKÖ-k saját elmondásuk szerint 2002-es költségvetésük 60%-át, a somogy megyeiek 65%-át, a Szolnok megyeiek több mint 40%-át tiszteletdíjra és költségtérítésre fordították. Csak a példa kedvéért visszaszámolva az általuk mondott költségvetési összegből: ez Békés esetében közel négy millió, Somogy esetében több mint két és fél millió forintot jelentett. Békés esetében nem is lehet ezen nagyon csodálkozni, hiszen a mintába került – nem túl nagy esetszám alapján – az ottani képviselők 75%-a inaktív. A Szolnok megyeiek esetében pedig mindenképp ki kell emelni, hogy a költségvetésük legnagyobb hányadát fordították a törvényben meghatározott elsődleges cél, a kulturális identitás megőrzését szolgáló programokra. Érdeemes még Borsod megyére is utalnunk, hiszen költségvetésük legnagyobb hányadát ők is tiszteletdíjra és költségtérítésre fordították, de ebben a megyében rendkívül alacsony volt az átlagos költségvetés – 987 ezer forint –, és a képviselők között közel 70%-a volt itt is inaktív. Tehát jó néhány esetben ezzel a szemponttal tudjuk magyarázni a kiadási oldalon lévő aránytalanságokat, más esetekben viszont nem tudtam meg, miért így kerül felosztásra a költségvetés.

Mindezek után megnéztem a kiadási szerkezetek alakulását településtípus szerint is.



17. ábra Kiadások átlagos megoszlása 2002.

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Itt jól látható, hogy a megyeszékhelyeken lévő CKÖ-k esetében a működés költségei – és itt ismét beleérttem a fejlesztést, a tiszteletdíjat és a költségtérítést is – döntő mértékben felemészti szinte a teljes költségvetést. Így akár a szociális, oktatási, de még inkább a kulturális programokra fordított összegek alacsony volta arra utalhat, hogy aktivitásuk jelentős részét saját működésük köti le, és kis számú programjaikkal nem jutnak el igazán a megyeszékhelyen lakó roma lakossághoz. Igen kicsinek tűnik tehát a kapcsolat képviselők és képviseltek között, amely talán az adott település nagyságával is magyarázható. Bár mint emlékezhetünk rá, ezeken a településeken a legnagyobbak a költségvetések is.

A települések nagyságának csökkenésével a működésre fordított összegek csökkennek – bár a tiszteletdíjak és a költségtérítések összege kiegyensúlyozottságot mutat –, és egyre többet fordítanak szociális, oktatási és kulturális célokra. Számomra ezek az adatok – valamint az interjúk kutatásban szerzett tapasztalatok is – azt mutatják, hogy kisebb településen sokkal

közvetlenebb a kapcsolat a roma lakosság és az őket képviselők között. Így van ez még akkor is, ha jelentős összegeket fordítanak olyan kérdések megoldására, amelyek nem a CKÖ-k feladata lenne. De legalább van valamiféle kapcsolat. Mindezek alapján nehezen tudok egyet érteni azokkal a véleményekkel³⁴⁹, amelyek szerint pontosan a helyi kisebbségi önkormányzatokat kellene megszüntetni, és az országosakat meghagyni, mivel a kisebb települések esetében legalább lehet konkrétan tudni, hogy mit is csinálnak ezek a testületek.

Végezetül itt is megpróbáltam az átlagos – ezért nem létező – kisebbségi önkormányzat gazdálkodását modellezni. Így elmondható, hogy – 2002-es adatok alapján – egy CKÖ 1 712 000 forinttal rendelkezik évente. Ennek a bevételnek jelentős részét képezi a 655 000 forintos állami normatíva, de kapnak átlagosan 560 000 forint támogatás a helyi önkormányzatoktól is. Valamivel több, átlagosan 650 000 forintot sikerül évente pályázaton is nyerniük, amelynek legjelentősebb része általában valamelyik minisztériumtól vagy a MACIKA-tól származik. Az így megszerzett összeget meglehetősen arányosan osztják szét a megvalósítandó feladatok finanszírozására. Így elköltenek több mint félmilliót a működési költségekre és fejlesztésre, további 600 ezret a tiszteletdíjakra és a költségtérítésre. A megmaradó félmilliót pedig szinte egyenletesen szociális támogatásra, oktatási célúnak nevezett bár inkább bújtatott szociális célú dolgokra, valamint kulturális események megszervezésére költik el. Mindebből az a következtetés vonható le, hogy egyrészt költségvetésük több mint kétharmada felemészti saját fenntartásukat, a megmaradó egyharmad jelentős részét pedig olyan célokra fordítják – pl. szociális segélyezés – amire nincs jogszabályi felhatalmazásuk.

³⁴⁹ V.ö: Rátkai Árpád véleményével *I.m.*

4. 2. 4. Személyi feltételek: a CKÖ tagok jellemzése

A sikeres működés harmadik, igen fontos feltétele, a megválasztott képviselők személyes tudásának és körülményeinek a megfelelő volta. A CKÖ-k működése szempontjából alapvető fontosságúnak tartom, hogy a megválasztott képviselők milyen mértékben akarják és tudják ellátni vállalt feladataikat. Ezt pedig alapvetően meghatározzák személyes körülményeik: az, hogy mennyi időt érnek rá foglalkozni tisztségükből adódó kötelezettségeikkel, életkörülményei lehetővé teszik-e az intenzív munkát, vagy inkább a megélhetés biztosítására kell koncentrálniuk. Nem utolsó sorban pedig, hogy tudásuk színvonala, iskolai végzettségük alapján elég felkészültnek tűnne-e a kihívásokra. Így alapvető a megszerzett tudás mértéke, amit az iskolai végzettséggel, illetve a különböző továbbképzési lehetőségek kihasználásával próbálok jellemezni. De ide tartozik a képviselők foglalkozása, munkahelyük típusa, illetve egyéb, meghatározó tulajdonságaik is. Ezért kutatásomban különös figyelmet fordítottam ezekre a körülményekre.

A Csefkó-Pálné-féle kutatás eredményeinek³⁵⁰ is egyik sokat emlegetett része volt a kisebbségi önkormányzatok tagjainak alapvető tulajdonságait felsoroló adatok bemutatása. Ekkor – a kutatás szerint –, az első ciklusban a cigány képviselők iskolai végzettsége tekintetében a legfeljebb 8 általánost elvégző aránya 63% volt, és ebben a kategóriában legfeljebb a ruszinok lehettek még „*versenyben*” (56%), a többi kisebbség esetében kedvezőbb arányokat mutatott a kutatás. A szakmunkásoknál 25%-al képviseltették magukat a romák, bár ezzel már nem sokkal előzték meg a szerbeket (22%) és a szlovákokat (21%). Középfokú végzettséggel rendelkezett a roma képviselők 8%-a, ebben a kategóriában már teljesen utolsó helyre kerülve, valamint 3%-os arányt képviseltek a felsőfokú végzettséggel rendelkező cigány képviselők, ami már csak töredéke volt a többi kisebbség ebben a kategóriában meglévő adatainak. A foglalkozás jellege szerint a cigányok 92%-a fizikai, 3%-a

³⁵⁰ Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona: *I.m.*

adminisztratív, 5%-a szellemi dolgozó volt. A munkahely típusa szempontjából 32%-uk dolgozott közintézményben, 31%-uk a szolgáltató szektorban, 27%-uk volt vállalkozó, 4%-uk szövetkezeti, 5%-uk egyéb dolgozó volt. Mindezek mellett 32%-uk munkanélküli, 23%-uk nyugdíjas volt, 23%-nak volt munkaviszonya, míg 4%-uk közhasznú munkásként tevékenykedett, 6%-uk jövedelempótló támogatásban részesült, 7%-uk volt vállalkozó és 3% volt gyeden vagy gyesen. Összességében mindenkit meglepett a roma képviselők körülményeiben meglévő sokkal rosszabb helyzet a többi nemzetiségéhez képest, pedig ezek csak a romákra vonatkozó országos átlagot tükrözték – vagy inkább annál jobbak voltak – akkor. Mégis, megdöbbenőnek tűnt, hogy a cigány képviselők közel kétharmada legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezik, és alig 3%-uk felsőfokú végzettséggel (pedig ez is jobb volt az országos átlagnál!). Egyharmaduk munkanélküli volt, és akinek volt munkája, azok is szinte teljesen körüen fizikai munkásként tevékenykedtek. Mindezek azt mutatták, hogy egyrészt egzisztenciálisan kiszolgáltatott, másrészt szellemileg igen kevésbé felkészült képviselők próbálták megvalósítani a jogszabályok és a választók bizalma által rájuk ruházott feladatokat.

Az érdekesnek tűnő összehasonlítás lehetőségét kihasználva, én is megfogalmaztam hasonló kérdéseket kutatásom során. Már a 30 településre kiterjedő kutatásnak is fontos részét jelentették ezek a kérdések, kíváncsi voltam, hogy mi változott a második ciklusra. Vizsgálatomban ekkor 125 képviselő adatai szerepeltek. Ezek között 9 olyan település volt, ahol 3 fős, és 18 településen 5 tagból állt a CKÖ. Két település esetében – Gyöngyös és Pétervására – 4-4 tag volt az adatfelvétel idején, az egyik esetben haláleset, a másik településen pedig lemondás miatt fogyatkozott meg az egyébként 5 fős testület. Érdekesnek tűnt, hogy az összes képviselőnek csak egyötöde volt nő. 4 női elnök és 21 női tag volt. A megyénkénti arányok hasonlóan mutatkoztak. A mintában Borsod megyében nem volt ugyan női elnök, de a tagok száma hasonló arányt mutatott a többi megyéhez képest is. Szintén

érdekesnek tűnt – bár ennek okára nem tudtam elfogadható, nem feltételezésen alapuló választ találni –, hogy a keleti országrészből a főváros felé haladva növekedett a női tagok arány.

A képviselők nemenkénti megoszlása, megyei bontásban

Megye			Nem		Összesen	
			Férfi	Nő		
BAZ	CKÖ	Elnökök száma	10		10	
		% a megyei CKÖ-n belül	100,0		100,0	
		% a megyei képviselőkön belül	22,7		22,7	
		Tagok száma	27	7	34	
		% a megyei CKÖ-n belül	79,4	20,6	100,0	
		% a megyei képviselőkön belül	61,4	15,9	77,3	
		Összesen	képviselők száma	37	7	44
			% a megyei CKÖ-n belül	84,1	15,9	100,0
			% összesen	84,1	15,9	100,0
	Szabolcs	CKÖ	Elnökök száma	8	2	10
% a megyei CKÖ-n belül			80,0	20,0	100,0	
% a megyei képviselőkön belül			18,2	4,5	22,7	
		Tagok száma	30	4	34	
		% a megyei CKÖ-n belül	88,2	11,8	100,0	
		% a megyei képviselőkön belül	68,2	9,1	77,3	
		Összesen	képviselők száma	38	6	44
			% a megyei CKÖ-n belül	86,4	13,6	100,0
			% összesen	86,4	13,6	100,0
Heves		CKÖ	Elnökök száma	5	1	6
	% a megyei CKÖ-n belül		83,3	16,7	100,0	
	% a megyei képviselőkön belül		22,7	4,5	27,3	
		Tagok száma	9	7	16	
		% a megyei CKÖ-n belül	56,3	43,8	100,0	
		% a megyei képviselőkön belül	40,9	61,8	72,7	
		Összesen	képviselők száma	14	8	22
			% a megyei CKÖ-n belül	63,6	36,4	100,0
			% összesen	63,6	36,4	100,0
	Budapest	CKÖ	Elnökök száma	2	1	3
% a megyei CKÖ-n belül			66,7	33,3	100,0	
% a megyei képviselőkön belül			13,3	6,7	20,0	
		Tagok száma	9	3	12	
		% a megyei CKÖ-n belül	75,0	25,0	100,0	
		% a megyei képviselőkön belül	60,0	20,0	80,0	
		Összesen	száma	11	4	15
			% a megyei CKÖ-n belül	73,3	26,7	100,0
			% összesen	73,3	26,7	100,0

18. ábra A képviselők nemenkénti megoszlása, megyei bontásban.

Életkor tekintetében a megválasztott képviselők többsége 30 és 50 év közötti volt. Figyelemre méltó azonban, hogy több mint 11%-uk már 30 év alatti, tehát egy új, a rendszerváltozás ideje körül felnőttkorba lépő generáció megjelenése volt látható a helyi szintű politizálásban. Mindezek mellett fontos megemlíteni, hogy a mintába került CKÖ képviselők átlagéletkora 42 év volt a kutatás idején. Megítélésem szerint ez annak is tulajdonítható, hogy generációváltás zajlik a helyi szintű cigánypolitikában. Hiszen egyre kevesebben vannak az idős képviselők, a romák között megszokott, életkorból fakadó tekintély most már inkább csak a CKÖ elnökök között érvényesül, ott jelenthet még fontos szempontot.

A CKÖ-képviselők tekintetében talán az egyik legfontosabbnak tartott mutató az iskolai végzettség. A helyi, települési vezetők közhelynek számító – de a kutatás során is gyakran hangoztatott – véleménye: a romák azért alkalmatlanok a fejlődésre, mert tanulatlanok, nem is ismerik a tudás értékét. Megítélésük szerint ez jellemző a cigányok vezetőire is, „*nagy tolerancia*” szükséges a közös munkához. A külső szemlélő is biztos abban, hogy a modernizálódó közigazgatásban csak megfelelő és sokrétű ismeretekkel felvértezett „*ügyintézők*” képesek a hatékony érdekérvényesítésre. És ma már egy gimnáziumi érettségi nyújtotta tudásnál jóval többre, olyan korszerű ismeretekre van szükség, amelyet a felsőoktatásban eltöltött idő alatt, de gyakran még ezeken a tanulmányokon is túlmutató továbbképzéseken lehetséges csak megszerezni. Mindezeknek a fényében valóban rendkívül alacsony szintet jelentettek a második ciklus idején a mintába került CKÖ-tagok adatai, bár az előző ciklushoz képest bizonyos előrelépésnek lehetünk tanúi. Több mint 50%-uk legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezett, több, mint tizedük még ennyivel sem. A felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya alig több, mint 6%, de ez már duplája a Csefkó-féle kutatásban mértnek. A CKÖ-elnökök között viszont nincs egyetlen diplomás ember sem. A legtöbb, még általános iskolai végzettséggel sem rendelkező

önkormányzati tagot Heves megyében találtuk, Borsodban azonban még ilyen elnök is volt. A végzettség szempontjából kétségkívül legrosszabb helyzetet Szabolcsban tapasztaltuk, itt legfeljebb 8 általánossal rendelkezett a képviselők 63,1%-a. Szintén az átlag felett volt Borsod 54,5%-kal. Ezzel szemben a fővárosban a legalacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezők száma 35,7% volt. Az érettségizettek aránya a vidéki megyékben 13–15% körül mozogott, ehhez képest kiemelkedően magas volt Budapesten, itt több mint 42%. Hasonlóan kiugróan magas volt a diplomások száma is a fővárosban: a vidéki, átlagosan 4,5%-kal szemben itt több mint 20%.

Ha megnézzük az iskolai végzettség megoszlását az életkor és a megyei adatok tekintetében is, jól látható, hogy Szabolcsban és Hevesben volt leginkább aggasztó a helyzet. Itt a legfiatalabb korosztály tekintetében igen magas volt az általános iskolát sem befejezők aránya, míg Borsodban és a fővárosban nem volt ilyen eset. Borsod megye kivételével a többi megye esetében érettségivel csak a 40 év fölöttiek rendelkeztek. Hasonlóan rosszat mutatott a statisztika a diplomásokat illetően is: jellemző módon ugyanis nem a fiatalabb generáció rendelkezett diplomával. Természeteszerű tehát, hogy az egyébként sem sok fiatal képviselő nem a legfelkészültebbek közül került ki; „*hatalomátvétel*” esetén egy alacsonyabban képzett vezető réteg látszik kinőni. Ez sok mindent jelenthet. Egyrészt várhatóan kevésbé színvonalas működést a következő években, persze abban az esetben, ha ők maradnak a helyi cigány politizálás reprezentánsai a jövőben is. Másrészt jelentheti azt is, hogy a fiatal cigány értelmiségi réteg egyre kevésbé vesz részt helyi szinten a kisebbségi politizálásban. Ennek okait pedig kereshetjük egy asszimilációs folyamatban is, amikor a diplomával rendelkezőknek a társadalmi körülmények miatt már nem szerencsés magukat cigánynak tartaniuk. Másrészt az is lehetséges, hogy ők a politikai ambícióikat nem helyi szinten, hanem a központi közigazgatásban vagy politikai életben kívánják megvalósítani.

Ezzel függ össze a továbbképzés kérdése is. Hiszen ha valakinek hiányosak az ismeretei, különböző, rövidebb ideig tartó „képzéseken” próbálja kiegészíteni meglévő tudását. Ebből a szempontból a képviselők aktívnak mondhatók. 42-en legalább egy alkalommal, míg 12-en négyszer is megpróbálták továbbfejleszteni tudásukat. Érdekes az is, milyen területeken érezték az érintettek úgy, hogy szükségük van további ismeretekre. Jól látható, hogy leginkább jogi, igazgatási, valamint kulturális és oktatási területeken igyekeztek magukat tovább képezni. Nagy igény mutatkozott azonban a pénzügyi, valamint a pályázatok elkészítésével kapcsolatos ismeretekre is. Persze alapvetően meghatározta a tanfolyamokon való részvételt az is, hogy kinek mire volt lehetősége. Így a képviselők akkor jutottak el valamilyen ismeretbővítésre, ha valaki megszervezte és felajánlotta számukra a részvételt. Tehát alapvető összefüggést láthatunk a „kínálat” és a „kereslet”, valamint az önképzés hiánya között. A leginkább aktív szervezőnek a civil szervezetek tűntek, de a megyei önkormányzat és a közigazgatási hivatal is igyekezett segítséget nyújtani a CKÖ képviselői számára munkájuk elvégzéséhez.

Szervező	Résztevők száma	Résztevők aránya %
Megyei önkormányzat	16	26,2
Közigazgatási hivatal	16	26,2
OCÖ	10	16,4
Népfőiskola	1	1,6
Helyi önkormányzat	12	19,7
Civil szervezet	25	41
Egyéb	14	24,6

19. ábra Továbbképzést szervezők megoszlása.

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Az iskolai végzettséggel szoros összefüggésben van a munkaviszony és a foglalkozás kérdése is. A mintánkba került képviselők 22%-a az adatfelvétel idején munkanélküli volt. Foglalkozás tekintetében pedig – és itt az iskolai végzettséggel volt szoros összefüggés – alapvetően a fizikai munkakör (60%) volt a meghatározó. Érdekesen alakult a munkanélküliség kérdése is. A teljes mintában 22%-os volt a CKÖ képviselők között a teljes munkanélküliség, bár

a megyei megoszlás szerint Szabolcs megyében elsősorban ez a fiatalokra vonatkozott, de igen magas volt az egyéb inaktívok száma is. Borsod megyében hasonló számokat kaptunk. Itt azonban a közhasznú munkások száma volt igen magas, ami szintén nem a tartós foglalkoztatás jele. Talán a magas munkanélküliség is hozzájárulhatott ahhoz, hogy a képviselők – elmondásuk szerint – igen aktívan vettek részt a kisebbségi önkormányzat munkájában, működtetésében. Kevesen voltak, akik egyáltalán nem működtek közre megválasztásuk után (2,5%), és megközelítően ugyanannyian vettek részt az üléseken alkalmanként, mint napi gyakorisággal. A 30 településre vonatkozó adatok elemzése alapján úgy tűnt, igen aktívan működő CKÖ-kről van szó. Az itt feltételezett aktivitás mellett – és figyelembe véve azt a szempontot is, hogy ismereteim szerint igen sok képviselőnek nincs a kutatás adatai alapján legális jövedelme, mert munkanélküli volt, vagy csak igen alacsony volt a bevétele, mert valamilyen más ellátási formában részesült –, valóban csak jelképesnek mondható a megállapított tiszteletdíjak összege. A képviselők közel 27%-a ingyen látta el a feladatát, és a tagok több, mint 70%-a legfeljebb tízezer forintot kapott havonta. Hozzá kell tennünk, hogy a költségtérítések aránya hasonló értékeket mutatott.

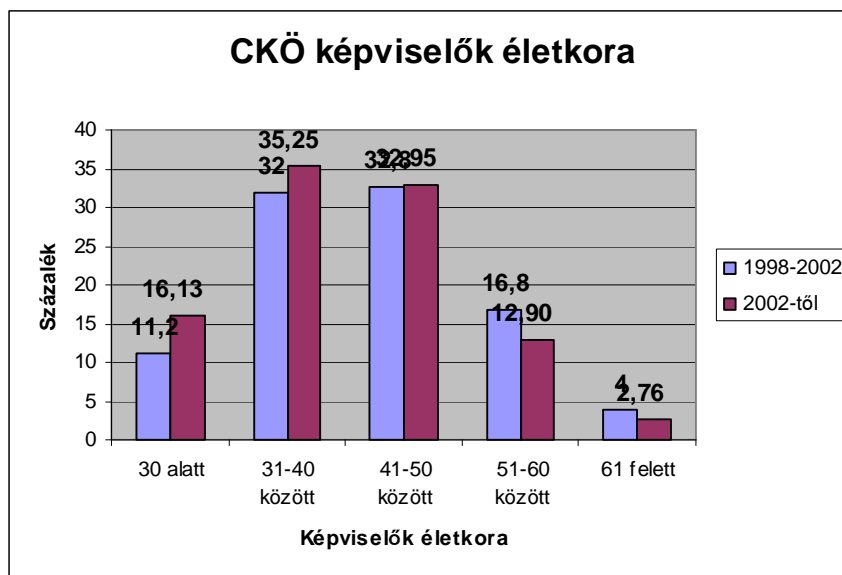
Még egyszer visszautalva az első ciklusban végzett vizsgálatra, látható, hogy néhány jelentős, pozitív irányú elmozdulás mellett egy lassú, minőségi változásnak lehetünk tanúi a második ciklusban. Persze, ezek a jellemző adatok jelentős mértékben elmaradnak még más nemzetiség hasonló tulajdonságaitól, de néhány év változását nem szabad lebecsülni. Különösen akkor nem, ha ez tendenciaszerűvé válik, mert hosszabb távon egy valóban jelentős minőségi változásnak lehetünk tanúi. Ezért is voltam kiemelten kíváncsi a harmadik ciklus adataira, ami az egész országra kiterjedő – így reményeim szerint sokkal pontosabb, mint a 30 településes vizsgálat –, 100-as mintán felvett kérdőívet jelentette. Így 2003-as adatfelvétel után 452 megválasztott cigány kisebbségi önkormányzati képviselő adatait tudtam elemezni. A nemek megoszlása hasonló a 30-as minta esetében tapasztalhoz,

a képviselők 79%-a férfi és 21%-a nő. Néhány megyében azonban kiugróan magas arányban képviseltetik magukat a hölgyek. Így érdemes megemlíteni Bács vagy Hajdú megyét ebben a tekintetben. Az elnöki pozícióban azonban még nem érik el az átlagot, mindössze 11%-ban töltik be ezt a tisztséget.

Megkérdeztem azt is, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatnak van-e nem cigány származású képviselője. Természetesen – mint az akkor hatályos kisebbségi törvény is lehetővé tette – az identitás szabad megvallásának nincsenek korlátai, bárki romának is tarthatja magát. Bár ennek igen fontos okának kell lennie, mivel nem ez a társadalmi státusz az, amire sokan vágnak. Ahhoz pedig, hogy valaki kisebbségi képviselő legyen, még a származás megvallására sem volt szükség. Mindezek mellett úgy gondolom, azért szerencsésebb, ha a cigányok ügyeiben eljáró, elvileg a cigányok által megválasztott, cigány kisebbségi önkormányzatnak cigányok a tagjai. Kutatásomban 100 településből 8 helyen mondták, hogy van nem roma képviselő is. Ebből hat helyen egy-két tagról van szó, míg két helyen gyakorlatilag az egész cigány kisebbségi önkormányzat nem cigányokból áll. Ez utóbbi két település egy Heves megyei község, és egy Komárom megyei nagyváros. Érdekes az így kapott adatokat összevetnünk a települési önkormányzatoktól, ugyan erre a kérdésre kapott válaszainkat. Nagyon hasonlóak a vélekedések. Ők hat helyet neveztek meg, ahol szerintük van nem roma kisebbségi képviselő is, illetve két helyen nem válaszoltak. A hatból négy hely megegyezik a CKÖ-k által megnevezettekkel is. Érdekes, hogy a települési vezetők azt a két helyet nem említették, ahol a CKÖ-k saját bevallásuk szerint, szinte csak nem romákból állnak. De az is lehetséges, hogy valaki félreértette a kérdést. A válaszok többségének egyezése viszont tájékozottságra utal a település vezetői között is.

Az életkor vonatkozásában – természetesen – még mindig a 30 és 50 közöttiek adják a képviselők derékhatát, de egyértelműen folytatódott a

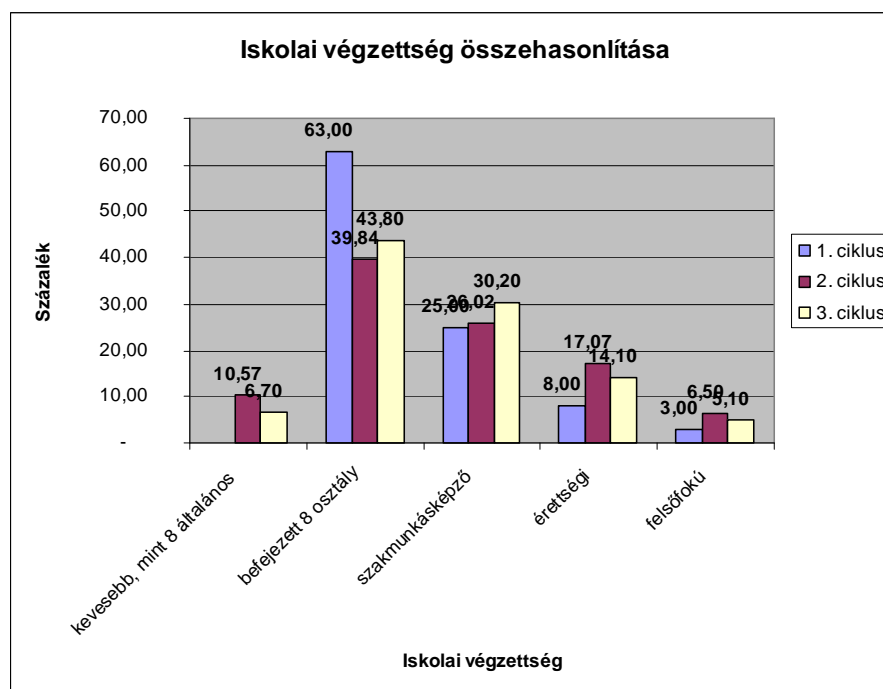
fiatalodási tendencia az előző ciklushoz képest. Így már több mint 16%-át jelenti a képviselőknek a 30 év alattiak.



20. ábra CKÖ képviselők életkora.

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

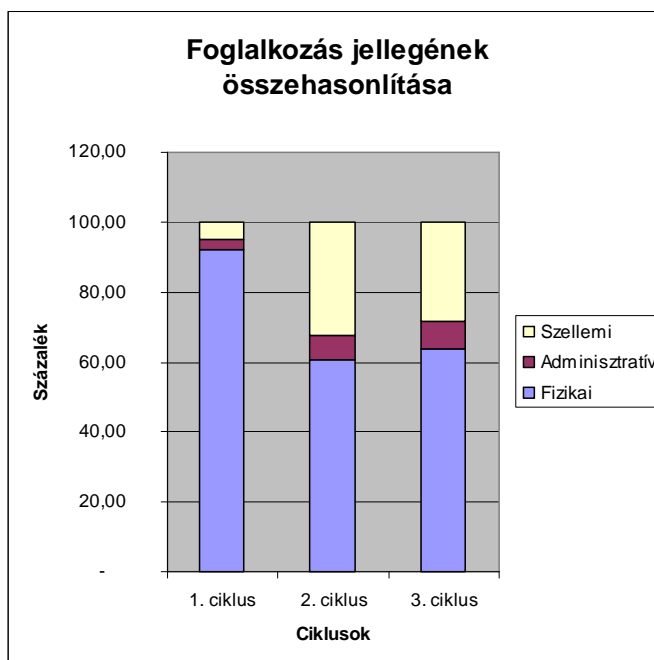
Az iskolai végzettség tekintetében is folytatódott a nagyon lassan javuló tendencia, bár nem minden területen, illetve adódhatnak bizonyos hibák az elemszámok eltéréseiből is.



21. ábra Iskolai végzettség összehasonlítása

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Az elemzés alapján úgy tűnik³⁵¹, hogy a felsőfokú végzettséggel és az érettségivel rendelkezők aránya kicsit csökkent – 5,1% és 14,1% –, bár ez lehet az ingadozás mellett mintavételi hiba is, viszont többen vannak, akik már elvégezték a nyolc általánost, illetve szakmunkás végzettséggel rendelkeznek az előző ciklushoz képest. Itt már találunk – ha nem is nagy számban – felsőfokú végzettséggel rendelkező CKÖ elnököt is, bár az egyértelmű többséget – közel 70%-ot – hasonló arányban az általános iskolát befejezett, illetve szakmunkás végzettségű emberek jelentik. Még mindig van 5 olyan elnök is, aki nem fejezte be az általános iskolát, ők kisebb településen tevékenykednek. A felsőfokú végzettség azonban, elemzésem szerint, nem függ a település nagyságától, és a megyék tekintetében is igen szórt eredményt tapasztaltam. A tagok esetében is a település nagyságával emelkedik az iskolai végzettség színvonala is. Érdekesnek tűnik, hogy a 10 elnöki pozíciót betöltő hölgy esetében hárman felsőfokú végzettségűek, ketten érettségiztek, és nincs olyan közöttük, aki nem fejezte volna be az általános iskolát. Így arányukhoz képest a női elnökök iskolázottabbak, de ez vonatkozik az egyéb tagok esetére is.

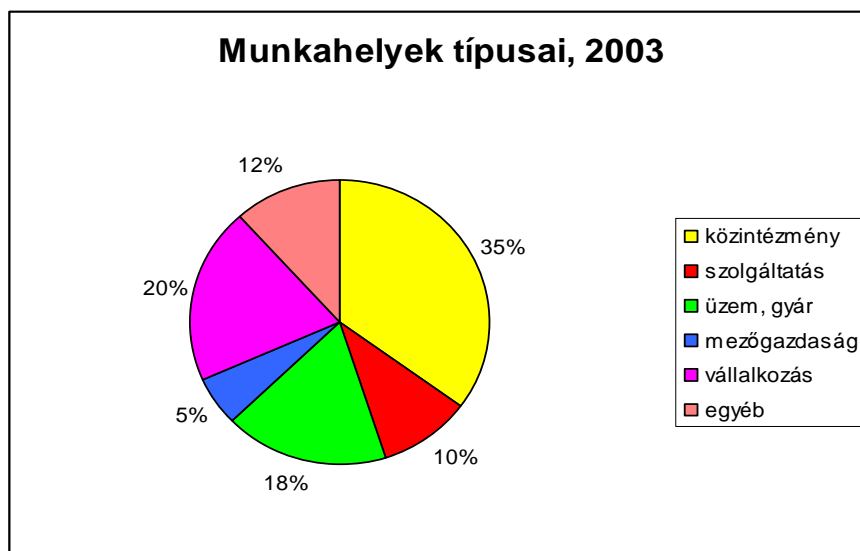


22. ábra Foglalkozás jellegének összehasonlítása

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

³⁵¹ A Csefkó-féle kutatásban nem adják meg bontásban a 8 általános befejezett és be nem fejezettek arányát. Így a kiugró eltérés ebből adódik V.ö.: I.m. 73. o

Foglalkozás tekintetében a képviselők több mint 63%-át tartották fizikai, közel 8%-ukat adminisztratív, és 28,5%-ukat szellemi dolgozónak. A „szegényebbnek” tartott megyék esetében talákoztunk több fizikai dolgozóval, míg a település típus szerinti megoszlásban a megyeszékhelyek a szellemi dolgozók tekintetében voltak felülreprezentáltak. A női tagok esetében alapvetően az adminisztratív foglalkozás volt a meghatározó. Igazi elmozdulást csak az első ciklushoz képest tudtunk regisztrálni. A munkahely típusa szempontjából első helyen a közintézmény állt, majd 20% körüli volt a gyári munkások és a vállalkozók száma is.



23. ábra Munkahelyek típusai
 Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

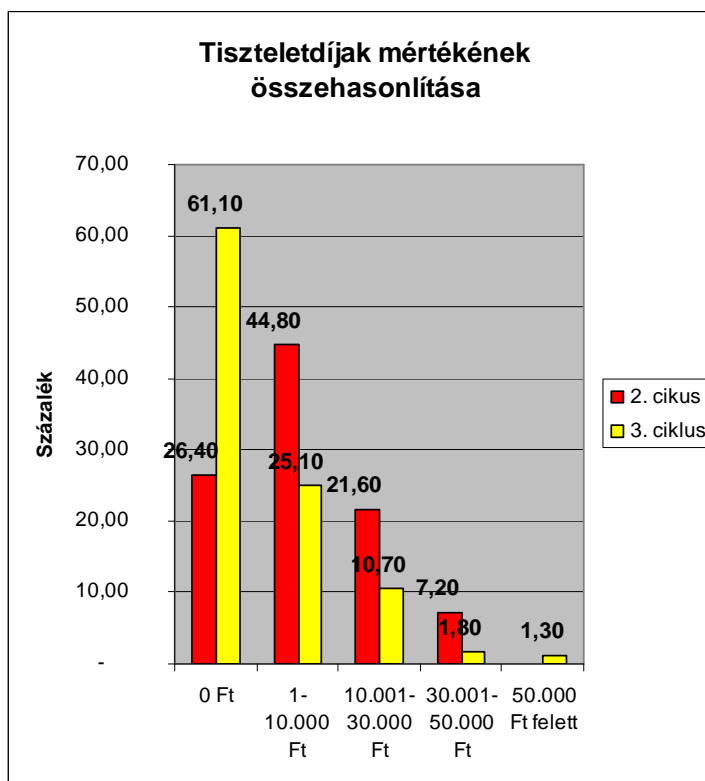
A megyei eloszlás tekintetében voltak olyan megyék is, ahol kiemelkedően nagy számban közintézmény jelentette a képviselők munkahelyét, regionálisan pedig a főváros körüli megyék esetében legnagyobb ez a szám. A CKÖ képviselők közel 18%-a, meghaladva az országos átlagot, volt munkanélküli, különösen kiugró nagy számban Fejér, Nógrád és Szabolcs megyében. Továbbá 41%-uknak volt munkaviszonya, illetve igen jelentős számban voltak a további inaktívak is.

Megye	van munkaviszonya	munkanélküli	nyugdíjas	közhasznú munkás	jövedelempótló támogatásban részesül	Vállalkozó	GYES-en, GYED-en van	Szabadfoglalkozású	egyéb
Baranya	52,60%	5,30%	23,70%	2,60%	13,20%				2,60%
Bács	40,00%		13,30%	26,70%				20,00%	
Békés	25,00%	25,00%	50,00%						
Borsod	25,60%	25,60%	17,90%	5,10%	11,50%	5,10%	2,60%	1,30%	5,10%
Csongrád	50,00%	20,00%	10,00%			20,00%			
Fejér	10,00%	60,00%	20,00%						10,00%
Győr	25,00%	25,00%				12,50%			37,50%
Hajdú	40,00%	16,70%	16,70%		3,30%	3,30%	3,30%	6,70%	10,00%
Heves	38,50%	23,10%	17,90%	2,60%	5,10%	5,10%			7,70%
Komárom	60,00%		10,00%			20,00%		10,00%	
Nógrád	25,00%	37,50%	4,20%			16,70%	8,30%		8,30%
Pest	74,20%	3,20%	9,70%	6,50%		6,50%			
Somogy	60,60%	15,20%	12,10%			3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
Szabolcs	48,00%	32,00%	16,00%						4,00%
Szolnok	40,00%	2,90%	25,70%	14,30%		8,60%	2,90%		5,70%
Tolna	18,80%	18,80%	6,30%	25,00%		18,80%		6,30%	6,30%
Vas		25,00%	37,50%	12,50%			12,50%		12,50%
Veszprém	46,70%	6,70%	20,00%			6,70%	13,30%		6,70%
Zala	80,00%	20,00%							

24. ábra A CKÖ képviselők foglalkoztatásának típusai

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Az inaktívak nagy száma miatt is különösen kíváncsiak voltunk a tiszteletdíjak összegére is.



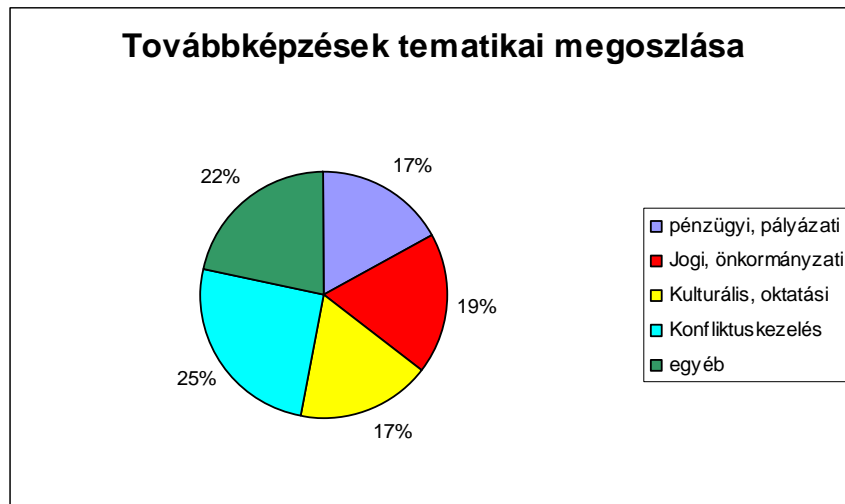
25. ábra Tiszteletdíjak mértékének összehasonlítása

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Itt azt tapasztalatuk – a CKÖ elnökök elmondása szerint – a képviselők több mint 60%-a nem részesült tiszteletdíjban, és közel 70%uk még költségtérítést sem kapott. Akik kapnak pénzt, azok döntő többsége (35%) maximum harmincezer forintban részesül havonta, és ezt legfeljebb tíz ezer forint költségtérítés egészíti ki. Szinte természetesnek tűnik, hogy Borsod, Szabolcs és Nógrád megyében van a legtöbb olyan hely, ahol nincs pénzügyi juttatás, valamint érdekesség, hogy a település nagyságával ellentétes módon növekszik a tiszteletdíjban részesülők szám. Tehát a megyeszékhelyeken vannak a legkevésbé rászorulva erre az összegre – bár tudjuk, hogy ott nagyobbak a költségvetések –, míg a kistelepülés kis költségvetéséből is megpróbálnak kiszorítani valamit maguknak a tagok, hiszen sok esetben ez az egyetlen jövedelmük más megélhetési forrás hiányában.³⁵²

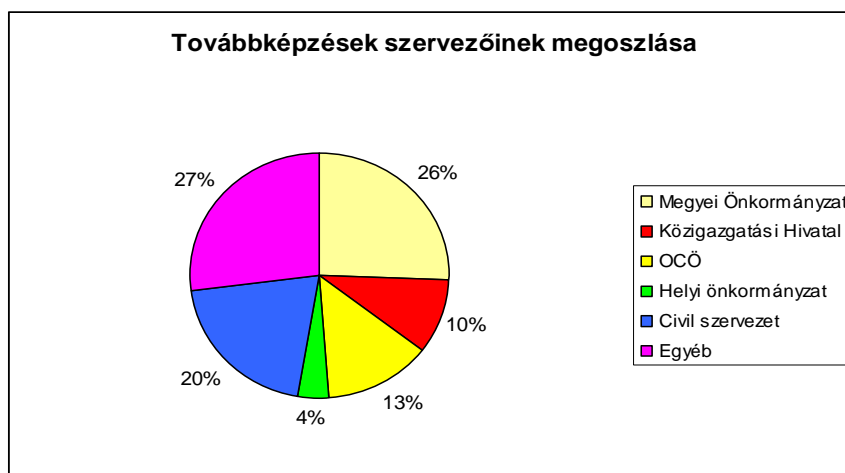
Kíváncsi voltam arra is, hogy hiányos ismereteit hány képviselő próbálja különböző továbbképzéseken kiegészíteni mandátumának évei során. Tapasztalatom szerint a CKÖ tagoknak mindössze egyharmada próbálja fejleszteni tudását. Az érdeklődőbb emberek általában egy alkalommal (76%), míg kettő, három, négy vagy akár öt alkalommal is részt vesz a más tudásra vágyók 7-8%-a. Általában a városi képviselők a legaktívabbak, de a többi településtípus esetében is egyenletes az eloszlás.

³⁵² Némi ellentmondásnak látszik, hogy a második ciklusban lényegesen kevesebben voltak, akik nem kaptak tiszteletdíjat. Ne felejtsük azonban el, hogy a 30 településre kiterjedő adatfelvétel a „szegényebb” megyékben készült, így a fentieket elolvasva már nincs is igazi ellentmondás.



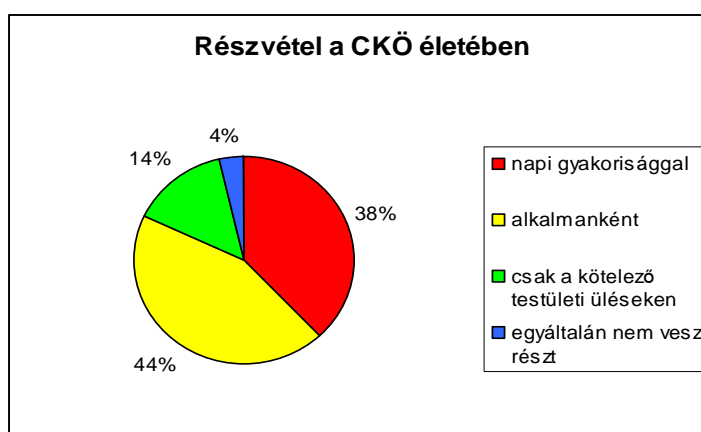
26. ábra Továbbképzések tematikai megoszlása
 Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Az általuk felsorolt, összesen 231 továbbképzésből tematika szempontjából egyértelműen a konfliktuskezelés állt az első helyen, míg megközelítőleg hasonló arányban látogatják a pénzügyi, pályázati, jogi, önkormányzati vagy kulturális témákat felölelő tudásfejlesztéseket. Érdeemes kiemelni, hogy a konfliktuskezelés iránt leginkább Pest és Nógrád megyében érdeklődtek, míg Fejér megyében (Zámoly!) senki sem volt erre kíváncsi. Ennek okait azonban megértjük rögtön, ha megnézzük megyei bontásban a megszervezett továbbképzéseket. Ebből látható, hogy pl. Fejér megyében is kevés került megszervezésre. Természetesen a tematika kiválasztása során – az előbb ismertetett összefüggések fényében – meghatározó a kínálat is, elsősorban az, hogy ki szervezi az adott programot – és mint majd a kapcsolatok bemutatása során láthatjuk –, és értesíti-e a lehetőségről az érdeklődő képviselőt. Ebben a kérdésben úgy tűnik, hogy a megyei önkormányzatok és a civil szervezetek a leginkább aktívabbak, míg a helyi önkormányzatok nem érdeklődnek intenzíven a kérdés iránt.



27. ábra Továbbképzések szervezőinek megoszlása
 Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Végezetül kíváncsi voltam, hogy mindezen szempontok függvényében, milyen aktivitással rendelkeznek a megválasztott képviselők a CKÖ működtetése során. Az adatok alapján úgy tűnik, hogy a képviselők közel 18%-a nem tekinthető aktívnek, hiszen soha, vagy legfeljebb a kötelező üléseken jelenik csak meg. Legnagyobb számban azok vannak (44%), akik alkalmanként – a testületi üléseken kívül általában valamilyen nagy program alkalmával –, és több mint egyharmaduk napi gyakorisággal vesz részt a CKÖ életében. Ez utóbbi kategória esetében egyáltalán nem csak az elnökökről van szó, ez a megállapítás csak a vezetők kevesebb, mint felére érvényes.



28. ábra Részvétel a CKÖ életében
 Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Érdeemes néhány szót ejtenem interjúk kutatásom során szerzett tapasztalataimról is. A polgármesterek személyes megnyilatkozásakor igen rossz véleményt tapasztaltam a CKÖ tagokkal kapcsolatban. Megítélésük szerint a sikeres együttműködés legnagyobb hátráltatója a kisebbségi tagok felkészületlensége, alacsony képzettsége. *„Ha az önkormányzatuk működését kell megítélni, akkor nagyon szerencsétlen dolog lenne, mert a kisebbségi önkormányzatba olyanokat szavaztak be, akiknek nem feltétlenül ott lenne a helyük. Ez az elnök úrra is igaz, akivel fog találkozni. Emberileg megkérdőjelezhető az ő hozzáállásuk. Ezt alátámasztja az is, hogy számtalan vitájuk volt, a mostani elnök is ki tudja hányadik már, egymást folyton leváltogatják. De az elmúlt egy évben már mintha dolgoznának is.”*³⁵³ Még ennél is radikálisabb véleményt fogalmazott meg egy másik polgármester: *„... ez a három, aki itt volt, most a kisebbségi önkormányzat 3 tagja, ezek végig veszekedtek az elmúlt két hetet. Azon hogy nem tudtak lopni, se egy szelet kenyeret, semmit a majálisra felajánlott dolgokból ... Valahol tehát meg kellene húzni egy limitet, hogy sógorra, komára szavazok, vagy népszerű strici voltam a településen és ezért lettem vezető. Addig ez a cigányember semmit nem tud az önkormányzatiságról, nincs is továbbképzés nekik, hogy valamit megtudjon. Egy önkormányzatilag analfabéta ember kerül olyan pozícióba, aki azt sem tudja, hogy eszik vagy isszák ezt az adminisztrációt . Jogtalan, törvénytelen dolgokat csinál, nem szándékosan, hanem mert nem tudja hogy kell csinálni. ... a jegyzőnővel csak kiabálnak, vitatkoznak minden nap, hogy a segílyt adja már ... nem lehet nekik megmagyarázni, hogy nem azért van a kisebbségi önkormányzat, hogy az etesse a cigányt. ... Ehhez azonban olyan kisebbségi vezetők kellenének a településen, hogy aki tiszta fejű, tiszta eszű, jól megjelenik ha valahol meg kell jelenni és tárgyalóképes a település polgármesterével. ... A kisebbségi önkormányzat mindig a hibát keresi a nagy önkormányzat munkájában, és ha valamit kitalálnak a kis eszűkkel, akkor*

³⁵³ Interjú egy polgármesterrel.

*ország-világ elé próbálják kiirtolni... analfabéta, tudatlan elnökkel nem lehet kisebbségi önkormányzatot vezetni”.*³⁵⁴

Összegezve ismereteinket, elmondhatjuk, hogy szinte minden kategória tekintetében lassú és egyenletes, de pozitív irányú változásnak vagyunk a tanúi, különösen az első ciklushoz képest, bár a települési vezetők a legtöbb esetben nem osztják ezt a véleményt. Úgy tűnik, azoknak volt igaza, akik prognosztizálták ezt a fejlődési folyamatot. Mindezen ismérvek tekintetében azonban még nagyon hosszú utat kell bejárnia a roma képviselőknek, hogy iskolai végzettségben is tükröződő erős tudással, valamint munkaviszonyban állva, biztos egzisztenciát nyújtó foglalkozást űzve és ezáltal a körülményeknek nem kiszolgáltatva, megfelelő tárgyalópartnernek tekintse őket a település vezetése.

Mindezek után itt is kísérletet teszünk az átlag, az átlagos CKÖ tag meghatározására. Kutatásunk alapján az átlagos cigány kisebbségi képviselő 40-es éveinek környékén járó férfi, aki befejezte általános iskolai tanulmányait és esetleg szakmunkás-bizonyítványt is szerzett, fizikai dolgozó, akinek van munkaviszonya, és legnagyobb valószínűséggel közintézményben vagy gyárban dolgozik, esetleg vállalkozó. Nem kap tiszteletdíjat és költségtérítést a költségvetésből, a nagyobb városokban lakók esetében erre – adataink alapján, valószínűleg – nincsenek is igazán rászorulva. Feltehetően részt vett már valamilyen továbbképzésen, és a CKÖ életében pedig a testületi üléseken túl alkalmanként vesz részt.

4. 2. 5. A cigány kisebbségi önkormányzatok vállalt feladatai és működése

A kisebbségi törvény a CKÖ-k számára alapvető feladatként fogalmazza meg a kulturális autonómia, a hagyományőrzés, a kulturális értékek átörökítése,

³⁵⁴ Interjú egy szabolcsi polgármesterrel.

valamint az identitás ápolásának és megőrzésének szükségességét.³⁵⁵ Azonban az általam bemutatott kutatások, valamint saját tapasztalataim is azt mutatják, hogy a valóságban sok minden mással is foglalkoznak a kisebbségi önkormányzatok, sőt, úgy tűnik, hogy az eredeti célkitűzéstől gyakran igen messze kerültek a gyakorlatban. Mindennek okait ott kereshetnénk, hogy a romák döntő többségének közismerten válságos helyzete miatt a kisebbségi önkormányzatok nem lehetnek azzal elfoglalva, hogy szükséges-e még néptánc-csoport vagy zenekar létrehozása, vagy annak támogatása. Maguk a roma emberek jelentős része is azt várja el ezektől a testületektől, hogy megfelelő válaszokat keressenek és adjanak azokra a hétköznapi gondokra, amik alapvetően befolyásolják életminőségüket. Így azt igénylik, hogy legyen elképzelésük a munkahelyteremtés tekintetében, az átképzések vonatkozásában, vagy ha erre nincs lehetőség, akkor a segélyezés tekintetében próbáljanak megoldásokat találni számukra. És a kisebbségi testületek igyekeznek is megfelelni ezeknek az elvárásoknak, de gyakran csak működésük megkezdésekor döbbenek rá arra, hogy erre nincs megfelelő jogszabályi felhatalmazásuk. Pedig sok képviselőnek már a választások során megfogalmazott programjában alapvető célkitűzésként nem kulturális, hanem sokkal inkább az előbb felsorolt területek vonatkozásában vannak elképzeléseik mandátumuk idejére. Ezért aztán amikor nem tudják elvárt módon teljesíteni az igényeket, gyakran ellenségessé fajul a viszony a CKÖ-k és a roma lakosság között. A képviselők erőlködnek, igyekeznek minden lehetőséget megtalálni, és hálátlannak tartják az embereket, akik nem értékelik az erőfeszítéseiket. A roma emberek pedig úgy gondolják, hogy akiket megválasztottak, csak a pénzért vállalták el tisztségüket, nekik meg nem segítenek semmit.

4. 2. 5. 1. Testületi ülések

Kutatásomban a CKÖ-k működésével kapcsolatban elsőként a kisebbségi testület munkáját vettem vizsgálat alá. Már első kérdésem – évente hány

³⁵⁵ V.ö.: 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól

alkalommal tart ülést a CKÖ? – elemzésekor érdekes dolgokat tapasztaltam. Úgy gondoltam, hogy az ülések száma valószínűsíti a munka intenzitását is. Ebben azonban csalatkoznom kellett. Átlagosan ugyan 9 ülést tart évente minden CKÖ – volt olyan testület, amely évi 30 hivatalos ülésről is beszámolt –, azonban több testület is 4 alkalomban határozta meg ezen összejövetelek számát. Mint köztudomású, a törvényes működéshez minimálisan 6 alkalommal kell, jegyzőkönyvvel is dokumentálható testületi ülést tartaniuk a kisebbségi önkormányzatoknak. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy ezt a jogszabályi előírást inkább csak korlátozó tényezőnek tekintik a kisebbségi képviselők. Mint interjúk kutatásomból is kiderült, az alapvető munka a valóban dolgozó, tényleges munkát végző CKÖ tagok informális együttműködése során zajlik. Meglepő példákat is tapasztaltam azonban, mint egyik CKÖ elnök elmondta: „... nálunk bizalmi alapú az együttműködés, ritkán mondhatják el ezt kisebbségi önkormányzatok. Én húzom a szekeret és ők ha kell megtolják, meg utólagos beleegyezésüket adják dolgokhoz. Olyan dolgokkal ruháztam fel magam, hogy elődöntési jogom van mindenhez, ha valamire szükség van, vagy határozat kell, akkor megcsinálom, és lehet hogy nem törvényes de utólag döntünk benne, és többnyire egyetértés van. Kaptam tőlük olyan szóbeli felhatalmazást, hogy »H. amit akarsz, csináld. Tudod hogy melletted állunk.« Nem is volt még semmi probléma, remélem továbbra sem lesz.”³⁵⁶ A jogszabály „lazább” értelmezésére máshol is találtunk példát: „– Milyen gyakran ülnek össze megbeszélni a dolgokat? – Attól függ, hogy van idő. Hogyha már a közigazgatási hivatal ránk szól, akkor igen. Van egy szabályzatunk, amiben szabályozott, hogy évente hatszor kötelesek vagyunk összeülni, év elején persze mindig nagy a láz, hogy most ezt fogjuk csinálni, meg azt ... Most nemsokára megint lesz egy ilyen helyzet, meg a pályázati dolgokban is határozatokat kell hozni... és nekünk nincs olyan ügymenetünk, meg olyan dolgok, ami indokolná, hogy havonta összeülünk, de 2-3- havonta össze szoktunk azért jönni. És hogyha az év végén problémás a 6 testületi ülés, hogy nem volt megtartva, akkor kettőt megtartunk úgy, hogy ha egyet kellene

³⁵⁶ Interjú egy Borsodi CKÖ vezetővel

csinálni, akkor kettőt tartunk meg, egymást követő időpontban".³⁵⁷
Összességében tehát a dokumentálható testületi ülés alapvetően csak a Közigazgatási Hivatal felé irányuló kötelezettség formális teljesítése.

4. 2. 5. 2. Külső segítség

Sokkal inkább jellemezheti a CKÖ működésének színvonalát az, hogy a többségre jellemző informális ügyintézés mellett vannak-e „*professzionizálódott*” tevékenységet is felmutató testületek, amelyek egyik megnyilvánulási formája lehet – ismerve és visszautalva a képviselők gyakran hiányos felkészültségére – külső szakemberek bevonása a munkába. Ennek egyik lehetséges formája a bizottsági rendszer megszervezése, amely lehetővé teszi külső erők bevonását is. Ennek nyomára 16 testület esetében bukkantam. Ezeknek a bizottságoknak a tevékenységi köre azonban igen vegyes volt. Megtalálható volt közöttük az ügyrendi bizottságtól kezdve, az oktatási, szociális, foglalkoztatási bizottságokon keresztül egészen a területfejlesztésig szinte minden. Az is láthatóvá vált, hogy ezek a segítő testületek alapvetően nem a külső szakemberek bevonásának lehetőségét teremtik meg, hiszen mind a 16 esetben egy külső tag bevonásáról tettek csak említést – ebből 13 esetben roma származású illető volt, míg a többiek un. „*települési szakemberek*” voltak, akik támogatják a romák törekvéseit –, a többi tagot maguk a képviselők jelentették. Így úgy tűnik, hogy sok esetben – valószínűleg a települési önkormányzat mintáját követve – csak „*tematikus beszélgetések*” folytatására ad lehetőséget az ilyen bizottsági rendszer, hiszen gyakorlatilag itt is azok az emberek vesznek részt, akik a testületi üléseken is.

A külső szakemberek bevonásának másik módja a különböző szakemberek alkalmazottként történő foglalkoztatása. Erre a formára már 27 esetben találtunk példát. Alapvetően megbízási szerződéssel álltak alkalmazásban, de volt 9 főállású, 3 mellékállású, illetve jelentős számban a települési önkormányzat által odavezényelt közmunkát végző személy is. Volt közöttük

³⁵⁷ Interjú egy Szabolcsi CKÖ vezetővel.

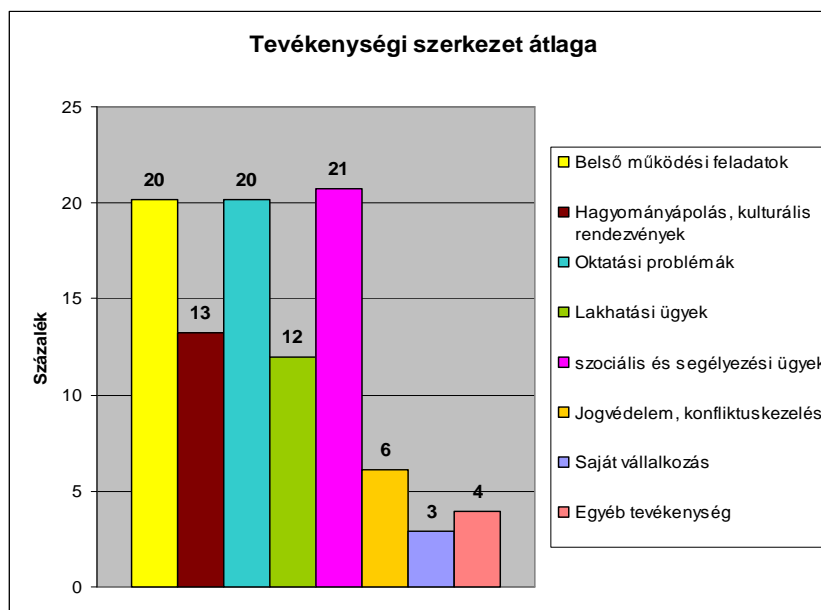
pénzügyi és pályázati kérdésekkel foglalkozó szakember, valamint 2 esetben jogász – ők általában pályázati pénzből finanszírozott, regionális méretekben jogvédő tevékenységet is folytató testületeknél voltak – is, de ők általában igen kis töredékét alkották a többieknek. Hiszen az alkalmazottak döntő többsége két részre oszlott. Egyrészt adminisztrátorokként tevékenykedtek a nagyobb és tehetősebb CKÖ-knél, ezzel valóban egy folyamatos működést biztosítva, bár munkájuk igen messze állt a kisebbségi törvényben megfogalmazottaktól. Például ők voltak azok, akik mintegy „*ügyfélszolgálatként*” elkészítették a roma emberek különböző ügyes-bajos dolgaiban a megfelelő beadványokat, kérelmeket a települési önkormányzat számára. Sok ilyen esetben volt tetten érhető az a települési elképzelés – és ennek tapasztalataim szerint szívesen tettek eleget a kisebbségi testület tagjai is –, hogy több pénzt adtak a CKÖ-nek, így nem kellett alap dolgokban bajlódni a roma lakossággal, mivel ebből az összegből egy képzett adminisztrátort tudtak foglalkoztatni, aki „*előszűri*” az ügyeket. A másik tipikus alkalmazási formát a szociális munkások és családgondozók jelentették, akik – szintén a települési önkormányzat elvárásainak megfelelően – általában a cigány gyerekek iskolába-, óvodába járásának folyamatosságát ellenőrizték, illetve egyéb ügyeiket intézték.

Összegezve az ebben a kérdésben megszerzett tapasztalataimat úgy látom, hogy két tanúsággal is gazdagodtunk. Egyrészt a kisebbségi testületek hiányos felkészültségük kompenzálására minimális mértékben vonnak be külső szakembereket a munkába, hiszen a legtöbb esetben erre egyáltalán nincs anyagi lehetőségük. Azokon helyeken azonban – tipikusan a városokban – ahol van erre forrás, ott inkább a települési önkormányzat, roma emberekkel kapcsolatos kötelezettségeinek a megoldásában segítkeznek ügyintéző és szociális munkás foglalkoztatásával. Ebből következik második meglátásom is. Sok esetben a települési önkormányzattól kapott magasabb költségvetési támogatás – a jelentősebb tiszteletdíjak mellett – valószínűleg, de nem

kimondva „címkézett támogatások”, tehát a település pontosan ezeknek a feladatoknak, számukra egyszerűbb megoldása érdekében adják a CKÖ-knek.

4. 2. 5. 3. Tevékenységi szerkezet

Mindezek után nézzük meg, hogyan oszlik meg a cigány kisebbségi önkormányzatok tevékenységi köre az éves működés során.



29. ábra Tevékenységi szerkezet átlaga

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Elsőként figyeljük meg a belső működésre fordított időt: vagyis a saját üléseik megszervezését, „stratégiai tanácskozásaikat”, az irodafenntartással és annak működtetésével kapcsolatos feladataikat. Szinte legnagyobb arányban az összes tevékenységükből ezt a feladatot átlagosan 20% körülire becsülték, ami a szükségleteknek akár meg is felelhetne, ha a többi tevékenység már valóban a jogszabályokban meghatározott feladatok megoldásából állna. Így vannak olyan önkormányzatok, ahol ezek a feladatok a működésük meghatározó részét jelentik. Ez leginkább a kisebb települések esetén figyelhető meg, ami szoros összefüggést mutat a pénzügyi finanszírozással is, hiszen anyagiak nélkül legfeljebb „csak működnek”. A CKÖ-vezetők válasza szerint a hagyományápolásra, kulturális programok megszervezésére a működésük 13%-át fordítják, bár fő profiljukat e tevékenységeknek kellene jelenteniük. Az ilyen típusú feladatokat leginkább a hagyományos cigányból, a

cigánymajális vagy a cigány–rendőr labdarúgó–mérkőzés megszervezésével pipálják ki a munkatervükben. Igazi, komoly művészeti tevékenységre nem nagyon találtunk példát. Az oktatási problémák kérdését átlagosan 20%-ra becsülték. Ez jelenthet iskolalátogatást, sőt némely esetben – és erről maga a település vezetője panaszkodott – annyira aktívak a képviselők, hogy állandóan részt vesznek a tanítási órákon, sőt, több esetben tanáccsal is igyekeznek ellátni a pedagógusokat. Mint interjú kutatásom egyik nem igazán cigány-barát polgármestere megjegyezte: „... azért cserélődtek gyakran a tanárok, mert a kisebbségi elnök, meg a helyettese félrészezen bementek ordítani a tanári karral, hogy márpedig úgy tanítsanak, ahogy a cigányok akarják. Az elnök behugyozva ment be kiabálni az igazgatóval, mert a gyereket egyessel küldték haza, meg azzal hogy mondja meg az apjának, hogy mit csinált. Bemegy és ordít, mindenféle pedagógiai ismeret nélkül próbálnak beleszólni az iskola irányításába. Holott a polgármester, meg a testület a munkáltatója az iskolának, óvodának, közük nincs hozzá, és beleszólásuk nem lehet. És amikor én ezt megmondtam, hogy nem mehetnek be, azóta egyben van a tanári kar. A tanári kart a cigány szülők meg a kisebbségi elnök együtt, karöltve zavarták el. És melyik az a fiatal tanárnő aki ezt eltűri és nem megy el?”³⁵⁸ Az oktatási problémák megoldásához tartozik a tanév kezdetén a füzetcsomagok ajándékozása, a tankönyvvásárláshoz nyújtott segítség is, de segítséget nyújtanak ösztöndíjak megpályázásához is. Az igazán fajsúlyos oktatási kérdések tekintetében – elkülönített oktatás, a speciális iskolákban és tagozatokon a cigány gyerekek magas felülreprezentáltsága – azonban nem nagyon tapasztaltam aktivitást. Több esetben nem is igen értették ennek a kérdésnek a súlyosságát. A többségük megítélése szerint nem lehet annyira rossz iskola az, ahol a gyerekek ingyen kapnak tanszereket és ebédet.

A legnagyobb arányban, 21%-al a szociális kérdések vannak jelen a kisebbségi önkormányzatok életében. Ezek a szociális, segélyezési ügyek a CKÖ-t illetően – mivel sem jogi lehetőségük, sem forrásuk nincs ilyen

³⁵⁸ Interjú egy Heves megyei CKÖ elnökkel

tevékenység folytatására, bármennyire is sajnálják ezt – három tevékenységi formában merül ki: egyrészt gyakran segítséget nyújtanak szolgáltató irodaként a roma lakosok számára a megfelelő kérvények, nyomtatványok elkészítésében, amit közvetítésükkel be is nyújtanak a települési önkormányzatokhoz. Ez leginkább a külső szakemberek bevonásakor ismertetett módon valósul meg, tehát ha van állandó alkalmazottjuk, és ő rendelkezésére áll a segítségre szorulóknak. Másrészt szociális, segélyezési ügynek számít az is, amikor a települési önkormányzat kérésére „véleményezik” a megfelelő települési bizottság elé került kéréseket. Így nem csak a szociális segélyek ügyét, hanem például a téli tüzelő-segély elosztásának a megszervezését, vagy a folyamatos étkeztetés biztosítását, a „jegyrendszerből”³⁵⁹ részesülők lehetőségeit. Ezt rendkívüli fontosságúnak tartották a CKÖ vezetők, hiszen – megítélésük szerint – így elkerülhető az a gyakran előforduló eset, hogy nem kapnak megfelelő támogatás a cigány emberek. Interjúm kutatásom során ezt csak megerősítették az elhangzott vélemények. *„Addig, míg nem volt kisebbségi önkormányzat, számtalan kérelemmel fordultak az önkormányzathoz és a romák beküldték, és nem kaptak csak 20 vagy 30%-a, segélyt az önkormányzattól, de miután megalakultunk, ez emelkedett 80-90%-ra”*³⁶⁰ – fogalmazta meg egy CKÖ elnök. Harmad részben pedig – a lehető legtávolabbra kerülve a kisebbségi jogalkotás céljaitól – saját maguk lesznek kvázi segélyezők, amikor a települési önkormányzat segítsége híján ők maguk próbálnak meg hozzájárulni roma emberek gyógyszerjeinek a kiváltásához, temetési költségeikhez, vagy akár fűtési problémáinak megoldásához. *„Más célok is vannak, igen. Mindig vannak olyan ügyek, amiknek sajnos utána kel járni, pl. szociális otthoni elhelyezés. 6 hónapig kellett utána járni, hogy valakit el tudjunk helyezni szociális otthonba, mert meghalt volna ... mégis csak sikerült, ... Szociális helyzetekben intézkedni, gyógyszereket kiváltani, ha nincs pénze, ... Akkor, ha nincs a tanácsnak, akkor a saját keretiünkből adunk, nekünk sincs, de hogy*

³⁵⁹ Sok helyen elmondták, hogy nem pénzt adnak a rászorulóknak, hanem a helyi boltban levásárolható, illetve tüzelőre beváltható jegyeket.

³⁶⁰ Interjú egy Szabolcsi CKÖ vezetővel.

meg ne haljon, még azt is adjuk, ami nincs".³⁶¹ Egyébként ez a terület az igazán neuralgikus pontja a roma képviselők és roma lakosok közötti viszonynak is. Hiszen, ha válsághelyzetben van valaki, és sehonnan sem kap gyors segítséget, erősen csalódik az ő általa is megválasztott képviselőiben. Ezt érzik a CKÖ tagjai is, és ezért erősen sérelmezik, hogy ezekben a kérdésekben nincs igazán mozgásterük. Ha viszont fel tudnak mutatni eredményeket ezen a területen, akkor akár elégedettségről is beszámolnak a vezetők: *„Nagyrészt jó szemmel nézik, hogy mi itt vagyunk, megalakultunk, segítünk rajtuk, minden évben kapnak iskolai támogatást is, tankönyv, füzet, tornacipő, kirándulások, és ezt jó néven veszik a szülők*".³⁶²

Speciális, főleg a nagyvárosokra és a főváros kerületeire jellemző tevékenység a lakhatási ügyekkel való foglalkozás. Itt jelenik meg ugyanis az önkényes lakásfoglalás és a nagyobb arányú kilakoltatás problémája. Az utóbbi időben azonban már vidéken is jelentkező problémává vált – ez különösen a szükséglakásokból történő kilakoltatások esetét jelenti mostanában egyre gyakrabban. Ebben az esetben legfeljebb közvetítésre vállalkozhatnak a CKÖ-k, bár mint láthatjuk, azért jelentős számban foglalkoznak a kérdéssel. Még arra is volt példa – nem témánk, de gondoljunk az Országos Cigány Önkormányzat lakásépítési tevékenységére –, hogy a jogtalanul kilakoltatott cigány emberek lakhatási gondjait a kisebbségi önkormányzat kívánta megoldani, ezzel egyrészt a települési önkormányzat feladatkörébe ártották magukat, másrészt valóban etnicizáltak egy olyan problémát, amely csak ez után lett *„cigánykérdés*". A CKÖ-k ezen a területen történő megjelenése több mint figyelmeztetőnek kell lennie, a valóban szociális kérdések megoldásával foglalkozó testületek számára is. Ezekhez kapcsolódóan jelen van a kisebbségi önkormányzatok életében a jogvédelmi tevékenység is. Mint már utaltam rá, ebben az esetben általában nagyobb, országos civil szervezetek odatelepített, vagy pályázati pénzből finanszírozott jogvédő irodáit jelenti, ahol időnként

³⁶¹ Interjú egy Borsodi CKÖ vezetővel

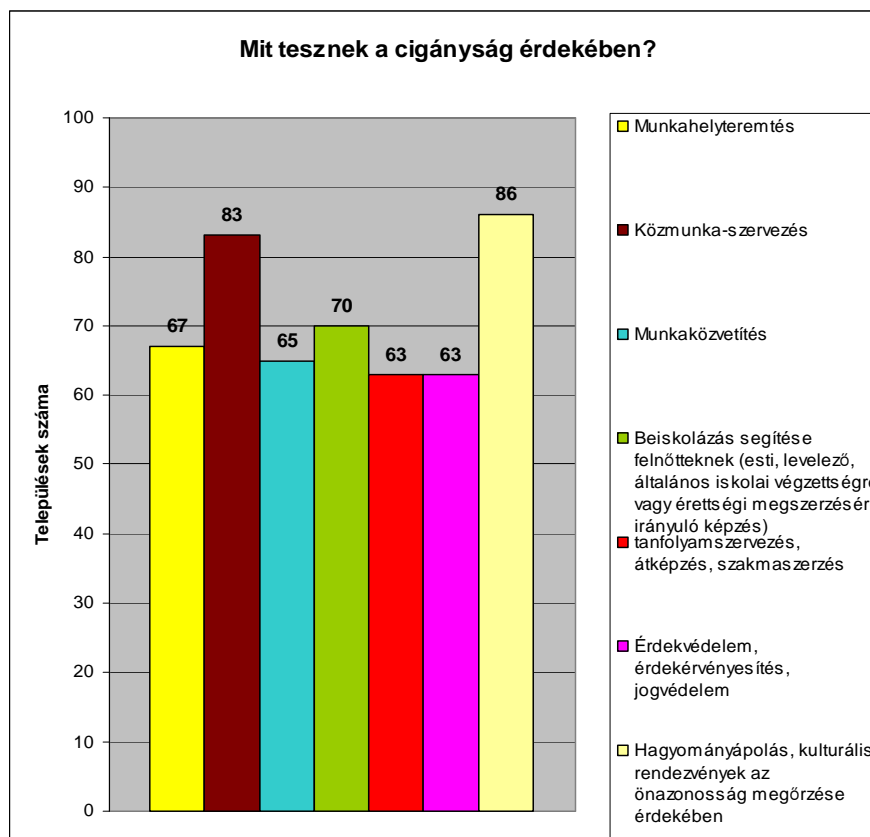
³⁶² U. o.

egy megbízott ügyvéd tart fogadóórát. Sokéves, személyes tapasztalataim alapján azt mondhatom, hogy a ténylegesen diszkriminációs ügyek töredéke jut el csupán ezekbe az irodákba, helyette inkább jogi felkészültséget is igénylő, vagy az a sikerességet megerősítő, lakhatási ügyek, számlatartozások, stb. kerülnek. Gyakran attól sem riadnak vissza a hatóságok – és sok esetben a kérésnek eleget tesznek a kisebbségi képviselők is –, hogy segítséget kérjenek például a rokonság megnyugtatózásában körözött bűnöző elfogásakor, vagy – aminek személyesen is tanúja voltam – egy motoros találkozó kapcsán kialakult „*cigányozós*” beszélgetés után összeverődött emberek megnyugtatózásában, szétválasztásában. Mindezeket riasztó perspektívának tekintem, ha már ilyen típusú, hatósági feladatokat is el kell látniuk a CKÖ-knek.

Mindezek mellett próbálkoznak a kisebbségi önkormányzatok még átképző tanfolyamok szervezésével, illetve saját vállalkozások révén munkahelyteremtéssel is. Ez gyakran a települési önkormányzat vagy a munkaügyi központ és a munkanélküli romák közötti közvetítő tevékenységben merül ki. Azonban igen sok példa van arra, és mostanában egyre inkább törekednek is erre, hogy maguk a CKÖ-k pályázzanak meg olyan lehetőségeket, amely révén több cigány embernek is sikerül ideiglenes megélhetést biztosítaniuk. Mint később láthatjuk, ezek a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány, vagy az Autonómia Alapítvány megélhetési programjait jelentik. De ez mellett saját próbálkozásra láttam nem egy esetben példát raklapüzem vagy varroda létesítésére is. Különösen jellemző ez pl. Szabolcs megyére, ahol az átlagot meghaladó mértékben próbálkoznak ilyen vállalkozásokkal, próbálva segíteni a cigány lakosság megélhetését.

Összegezve a tevékenységi szerkezetet láthatjuk, hogy sok olyan dolgot is tesz, vagy legalább is próbálkozik egy cigány kisebbségi testület, amely egyáltalán nem lenne feladata. A roma lakosság élethelyzete azonban determinálja működésüket. A későbbiekben, ellenőrzésképpen ismét

rákérdeztem a témára, csak most már más formában. Megkérdeztem, hogy mik is azok a tevékenységek, amelyeket a cigány lakosság érdekében tesznek.



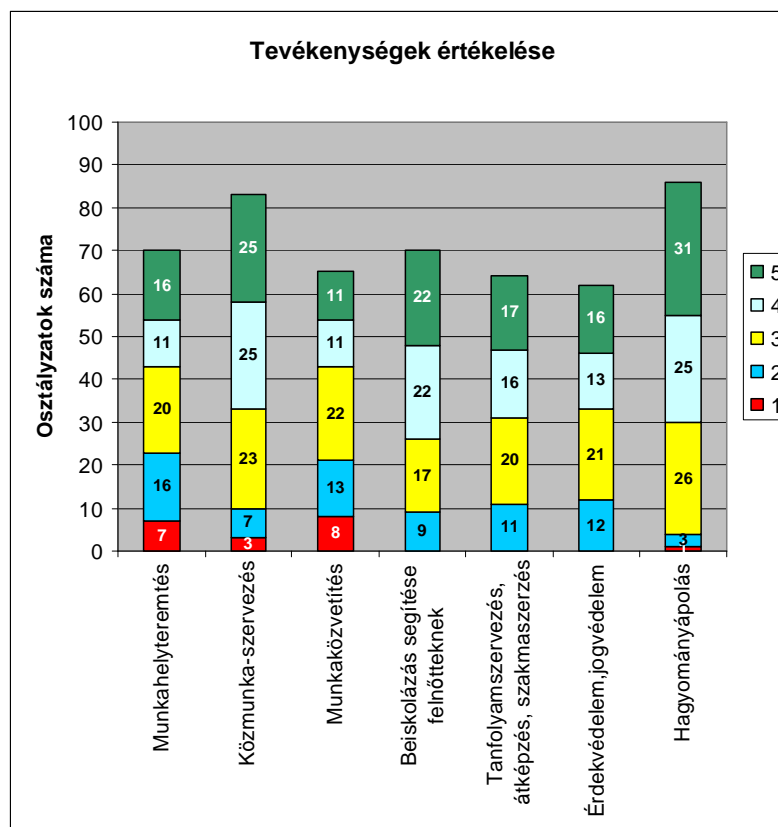
30. ábra Mit tesznek a cigányság érdekében?

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

A grafikonunkból látható, hogy a települések döntő többségében foglalkoznak hagyományápolással, hiszen ez lenne a fő feladatuk. De szinte ugyan ennyi helyen meghatározó tevékenység a munkahelyteremtés, ezzel is jelezve a cigány lakosság legfontosabbnak tűnő problémáját. Mindezek mellett legalább a települések kétharmadában jelen vannak az előbb már ismertetett kérdésekben való közreműködések is. Így megítélésem szerint több oldalról is láthatóvá vált, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok többsége alapvetően sok energiát fordít a cigány lakosság létező problémáinak megoldására. Teszik ezt talán azért, mert máshonnan nem érkezik ilyen mértékű gondoskodás és megoldási készség. Erre a szerepvárra hívta fel a figyelmet és foglalt össze jól a lényegét az egyik települési vezető is: *„Nálunk már az előző önkormányzati ciklusban is választottak és működik az 1998-ban létrejöttben is, választáskor is cigány kisebbségi önkormányzat, amely időnként szerep*

zavarban van. Ez abból ered, hogy már megvan a nemzetiségi kisebbségek jogairól szóló törvény ... nem tudnak különbséget tenni a települési önkormányzat feladatai és a kisebbségi önkormányzat feladatai között. Ez a kisebbségi önkormányzat nem csak a cigányoknak szól, hanem működik ebben az országban, emlékezetem szerint 13 nemzetiség, ill. etnikum, akik kisebbségi önkormányzatot alakíthatnak, vagy alakíthattak, és hát a kisebbségi önkormányzatok közül legjobb tudomásom szerint csak a cigány kisebbségi önkormányzatoknál vannak gondok, azoknál vannak működési zavarok, leginkább azt mondanám, hogy szerep zavarok, minek utána olyan ügyekben kívánnak döntést hozni, amiben a jogszabály, a törvény, a települési önkormányzat testületét ruházza fel. És a kisebbségi önkormányzatnak nem ugyanazok a feladatai mint a települési önkormányzatnak, nekik saját, jogszabályban előírt feladataikat kell - kellene ellátni, a települési önkormányzat pedig az itt élők, nemzetiségtől függetlenül, az itt élő lakosság egészéért vállalt felelősséggel végzi a munkáját, függetlenül attól, hogy mennyi benne a cigány és a magyar. Még a helyi kisebbségi önkormányzatnak saját hagyományaik megőrzésével, kultúrájuk ápolásával, hasonló feladatokkal kellene foglalkozni és nem elsősorban azzal, ami elsősorban a települési önkormányzat feladata. Ehhez is az előbbiekhöz hasonlóan a fejekben kellene rendet rakni, a képzésüket megszervezni, nemcsak az általános iskolásoknak, hanem akik a kisebbségi önkormányzatban elsősorban azt mondanám, a cigányoknál mondhatom, 120 fokkal kellene megfordítani. Hogy legyenek tisztában a feladataikkal. Tehát ebből vannak összetűzések, de ez is jobbára egyoldalú, hogy a cigány kisebbségi önkormányzat tagjai azt teszik szóvá, hogy nem azokban az ügyekben dönt a települési önkormányzat, amit ők kérnek, vagy nem olyan döntést hoznak, amivel ők azonosulni tudnának. Ebben tehát - az előbb említett legalább 120 fokos fordulatra lenne szükség. Egyébként igyekeznek ők a maguk körében is rendet rakni, némi cigányokra jellemző nekifutással, kampányszerűen, és ha nem azokat az eredményeket hozzák, vagy látják viszont, amit elképzelték, akkor saját magukon, vagy maguk között is konfliktusok alakulnak ki a

kisebbségi önkormányzat tagjai között, mint testület és a cigány lakosság között is.³⁶³ Kérdés persze az is, hogy az ilyen mértékű energia-befektetésnek milyen értéke van, hasznosul-e annyira, hogy a cigány lakosság számára is érzékelhető javulást jelentsen, ha már önként vállalkoznak ezek a testület ilyen feladatok megoldására.



31. ábra **Tevékenységek értékelése**
 Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Az ötfokú skálán kért értékelés során a leginkább sikeresnek a kulturális tevékenységet mondták, és sokadszor kell furcsa módon kijelenteni, hogy ez lenne igazán a természetes. Hasonlóan értékelik a közmunka-szervezésben elért sikereiket is, ami alapvetően a települési önkormányzat befolyásolását jelenti. Alapvetően és döntő többségében azonban jó közepesre értékelték a CKÖ-k saját munkájukat. Megítélésünk szerint, a személyi és pénzügyi körülményeket figyelembe véve nem rossz eredmény. Egyetlen szépséghibája a dolognak, hogy a kisebbségi testületek alapvetően olyan kérdéssel

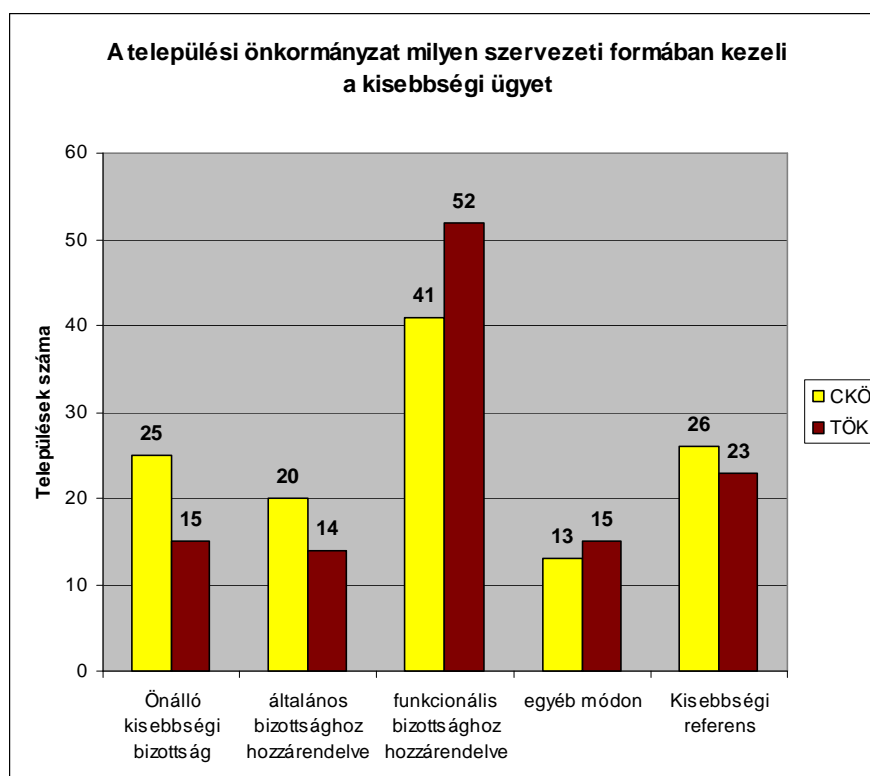
³⁶³ Interjú egy Heves megyei jegyzővel.

foglalkoznak többségében, amelyek nem tartoznak a jogszabályokban deklarált kötelességeik közé, és jogi felhatalmazásuk sincs belefolyjni ezekbe az ügyekbe.

4. 2. 5. 4. Együttműködés a települési önkormányzattal

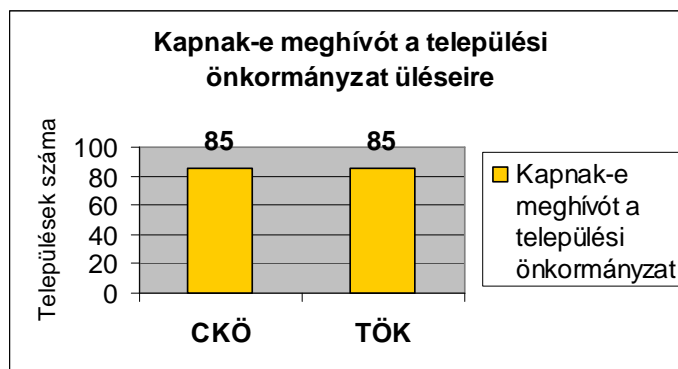
A „belső” működés után megvizsgáltam, hogy milyen együttműködési formát sikerült kialakítania a kisebbségi testületeknek a települési önkormányzatokkal. Hiszen a jó együttműködés nélkül nem sok esélye van megoldani a CKÖ-nek sem a kisebbségi jogszabályban meghatározott, sem a maguk számra kijelölt feladatokat. Ezeknél a kérdéseknél számomra különösen érdekesnek tűnő összehasonlításra is volt lehetőségem, mivel ezeket a kérdéseket feltettem a település vezetőinek is, így két vélekedést hasonlítható össze elemzésben.

Az együttműködés első megközelítésében megkérdeztük, hogy a települési önkormányzat milyen formában kezeli a kisebbségi ügyeket.



32. ábra A kisebbségi kérdés kezelésének szervezeti formája a településeken
Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

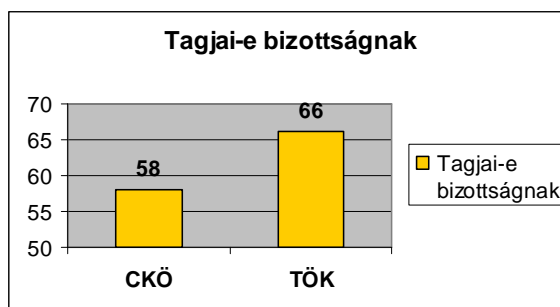
Az elemzésből látható – és ez sok tekintetben tapasztaltam kutatásom során is –, hogy a CKÖ-k kapcsolatrendszerükben szerették egy kicsit túlértékelni saját fontosságukat, ezzel is azt bizonyítva, hogy ők is teljesen egyenrangú partnerei a település vezetőinek. Interjúk kutatásomban a település vezetőivel rögzített beszélgetések ezt többségében nem erősítették meg. De kérdőíves vizsgálatom eredményéből is látszik, hogy a CKÖ több helyen tud önálló kisebbségi bizottságról, mint a települési vezetők. Bár meggyőződésem szerint, ebben a kérdésben tájékozottabbnak tűntek a polgármesterek. Tehát önálló kisebbségi bizottság általában a nagyobb városokra és megyeszékhelyekre jellemző, ahol a lakosság számából következően nagyobb apparátus áll rendelkezésre, és így sokkal inkább differenciálhatják a felmerülő kérdéseket. Általánosnak azonban az tekinthető, amikor valamelyik meglévő bizottsághoz – döntő többségében a szociálishoz – rendelik hozzá a kisebbségi kérdéseket is. Úgy gondolják, ez megfelelő forma a felmerülő kérdések megoldására, illetve a cigányság esetében úgy is a szociális bizottságnak kell a legtöbbet foglalkoznia ezzel a népcsoporttal. Jó néhány esetben – szintén inkább a nagyobb településekre jellemző módon, illetve ahol több nemzetiség él és alakít önkormányzatot – alkalmaznak az önkormányzatok kisebbségi referenst is. Ilyenkor rajta keresztül lehet az ügyeket fentebb terjeszteni. Köztudomású az is, hogy az adott település népességeinek ügyei többségében ezekben a bizottságokban kerülnek előkészítésre, majd az önkormányzat képviselő testületében döntenek róluk. Így koránt sem mindegy – ha már ilyen feladatokat kívánnak megoldani a roma képviselők mint láttuk –, hogy kapnak-e meghívót a CKÖ tagok ezekre az ülésekre, hogy első kézből tájékozódjanak az ügyek állásáról.



33. ábra Meghívó a települési önkormányzat üléseire

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

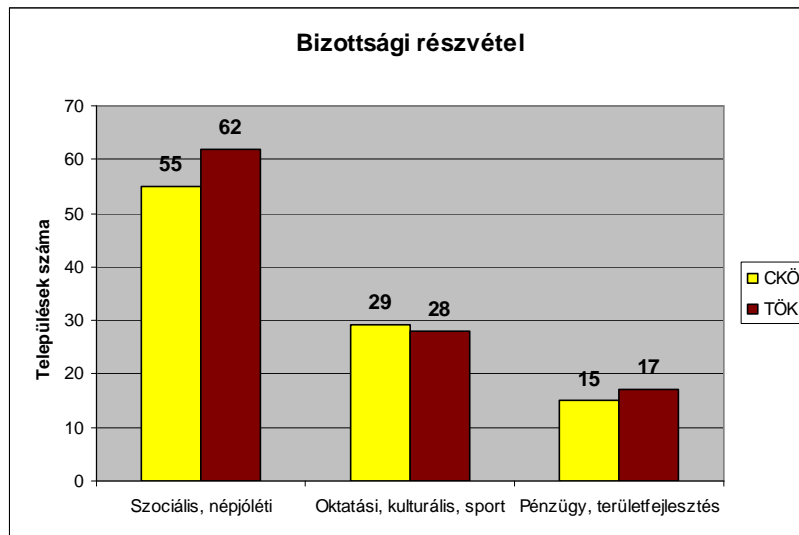
Mint látható, ebben a kérdésben igen csak megegyeznek a vélemények. Az elgondolkoztató inkább az, hogy a megvizsgálásra került települési önkormányzatok egy nem kis része, miért gondolja azt, hogy a kisebbségi képviselőket nem érdemesíti még meghívásra sem. Pedig ez csak gesztus kérdése. Hiszen bárki részt vehet a képviselőtestület nyilvános ülésén, viszont nincs beleszólása a döntésekbe. Tudom interjúk kutatásomból, hogy a beleszólás hiánya igen nagy sérelme a roma képviselőknek, a település vezetőiből pedig nagy indulatot vált ki, ha „*mindenbe bele akarnak szólni a cigányok és nincsenek tisztában korlátaikkal*”. Ennél sokkal fontosabbnak tűnik tehát, ha külső tagként is, de tagjaivá válhatnak valamelyik önkormányzati bizottságnak.



34. ábra Kisebbségi képviselők bizottsági tagsága a települési önkormányzatnál

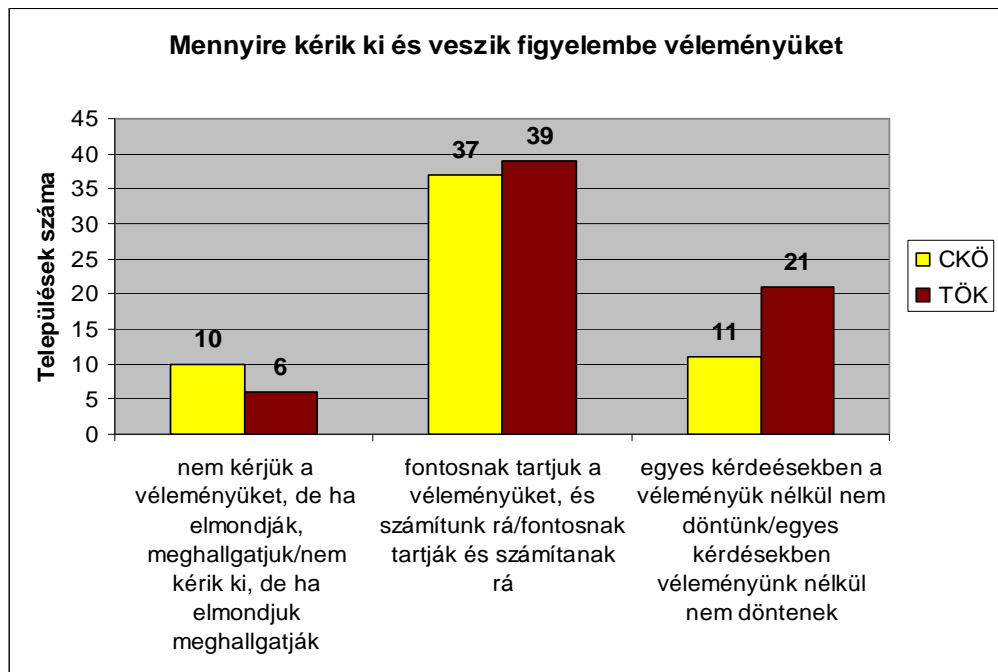
Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Ebben a kérdésben, mint látható, kis mértékben eltért a két testület véleménye. Az viszont biztosnak tűnik, hogy a megvizsgált települések legalább felében jelen lehetnek a döntés-előkészítés során a roma képviselők is. Ez után az a kérdés, hogy mely bizottságok ezek, hiszen csak úgy tudják befolyásolni az általuk is fontosnak tartott kérdésekben a munkát, ha a megfelelő helyen tehetik ezt.



35. ábra A bizottság típusa
 Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

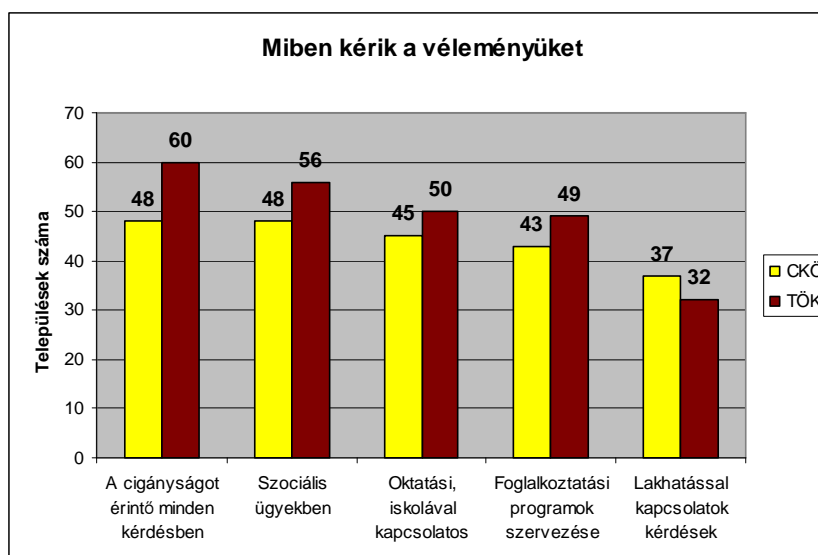
A települések felében – harmóniában azzal, hogy melyik bizottságban kezelik a kisebbségi ügyeket – többségében a szociális bizottságba hívnak meg külső tagként cigány képviselőt, vagy ha önmaguk is települési képviselők, természetesnek tűnik, hogy itt kapnak bizottsági helyeket. A települések kevesebb, mint egyharmadában a kulturális kérdésekkel foglalkozó bizottságnak is tagja lehet kisebbségi képviselő. Persze ez még mindig kevés a sikerességhez. Fontos az is, hogy ebben a közegben minden szempontból kisebbségben lévő képviselőknek mennyire kíváncsiak egyáltalán a véleményére a többségi tagok.



36. ábra A CKÖ képviselők véleményének figyelembe vétele

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

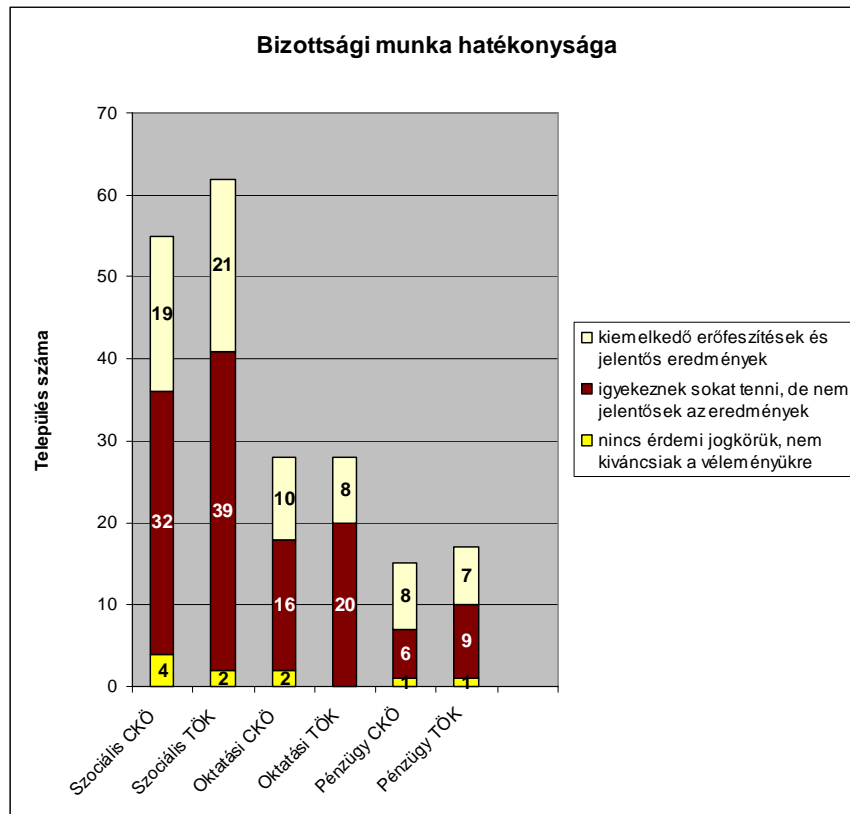
Az elemzés alapján úgy tűnik, hogy nem rossz a helyzet. Az természetes, hogy néhány kérdésben nem döntenek a véleményük nélkül – ezt elő is írja az önkormányzati törvény –, de az esetek többségében kíváncsiak a kisebbségi képviselők véleményére is, illetve meghallgatják azt. Tovább lépve természetesen az sem mindegy, melyek azok a kérdések, amelyekben számítanak a CKÖ tagok véleményére. Mert ha nem a cigányságot érintő kérdésekről van szó – és mint kisebbségi képviselőt hallgatják meg – akkor legfeljebb csak a romák hiúságát lehet legyezgetni ezzel.



37. ábra Milyen területen számítanak a CKÖ képviselők véleményére

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Az elemzésből látható – bár a települési vezetők fontosabbnak ítélték a CKÖ tagok véleményét, mint azt saját maguk tették – hogy szinte ideálisnak mondható az összhang, mivel pontosan azokról a kérdésekről van szó, amelyek területén a CKÖ is tenni szeretne a roma lakosság körülményeinek javítása érdekében. Az tűnik csak furcsának, hogy a kisebbségi jogszabályban megfogalmazott célok itt sem kerülnek előtérbe, a kulturális kérdések egyetlen esetben sem kerültek említésre. Mindezek után már csak azt kell megnéznünk, mennyire hatékony mindezen véleménykifejtések, mennyire tudják érdemben befolyásolni a települési önkormányzat romákkal kapcsolatos döntéseit a kisebbségi képviselők.



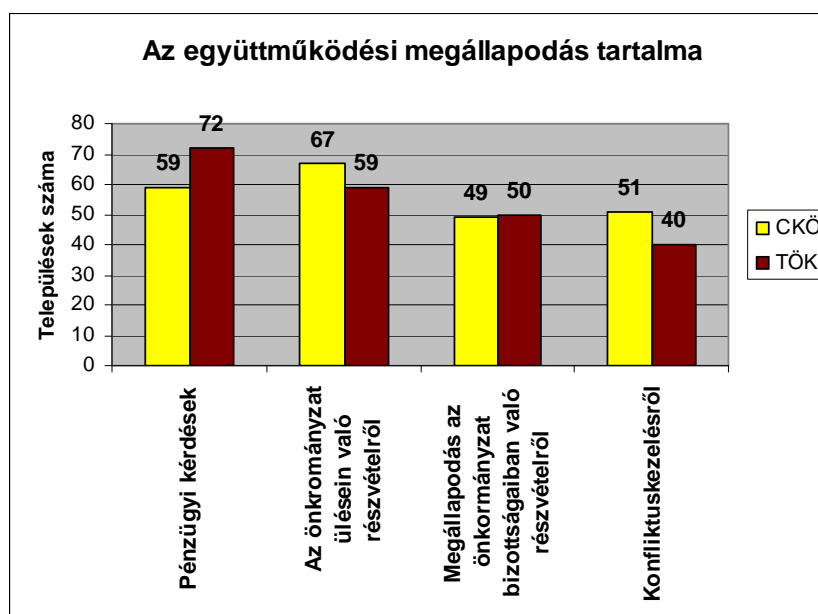
38. ábra Bizottsági munka hatékonysága

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Tehát, ha összegezni kívánjuk a CKÖ és a települési önkormányzat együttműködésének egyik formáját, akkor elmondható, hogy a megvizsgált települések jelentős részében a CKÖ tagokat meghívják az ülésekre, sőt, sok esetben tagjai lehetnek a települési önkormányzat általuk is favorizált bizottságainak. Itt többségében kéri, de legalább is meghallgatják a véleményüket, ráadásul olyan kérdésekben, amelyek számukra és a cigány lakosság számára is fontosak, bár alapvetően nem tartoznak a kisebbségi önkormányzat feladatkörébe. A szépséghiba azonban abban van, hogy a hatékonyság nem egészen átütő. 20 település esetében mondták, hogy kiemelkedők az eredmények a szociális kérdések tekintetében, ami leginkább a segélyezésbe történő beleszólást, illetve a közmunka-programra lehetőséget teremtésben megnyilvánuló segítségét jelenti. A többségében azonban az a jellemző a CKÖ tagok bizottsági működésére – saját és a települési önkormányzati vezetők megítélése szerint is – hogy erőlködnek, akarnak, de nincsenek látványos eredmények. Ennek okait a CKÖ tagok a tényleges

hatáskör elégtelenségével, a települési vezetők pedig a romák felkészületlenségével magyarázták. Így, ebben a típusú együttműködésben még további előrelépésnek kell történnie a jövőben.

A település vezetőivel, illetve hivatalával történő közös munka egyik másik formája a CKÖ és a települési önkormányzat között létrejövő együttműködési megállapodás. Ennek szükségességét az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény vonatkozó rendelkezései írják elő, így alapvetően a kisebbségi testület gazdálkodására, pénzügyi működésére vonatkozik. Kutatásom adatai alapján, a CKÖ és a települési önkormányzat szinte egyöntetű véleménye alapján 81 – illetve 83 – településen kötött ilyen megállapodás. Az alapvető funkción, pénzügyi megállapodáson túl, sok helyen más kérdésekről is beszámoltak a szerződés kapcsán.



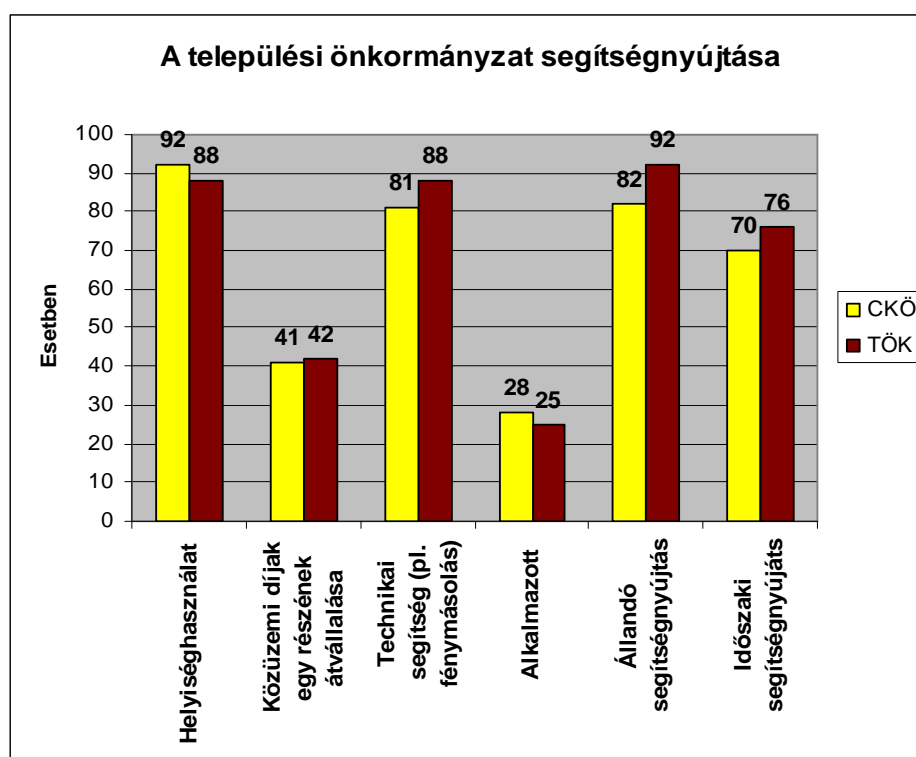
39. ábra Az együttműködési megállapodás tartalma

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Így sok helyen rögzítették az önkormányzat ülésein való részvétel rendjét, a bizottsági részvétel kérdéseit, és az esetlegesen fellépő konfliktusok

megoldásainak módozatait is. Sok helyen ezt megfelelő formának érezte mindkét oldal arra, hogy elejét vegyék a később jelentkező problémáknak.³⁶⁴

Az együttműködés következő formáját jelentheti a települési önkormányzat – pénzügyi és szakmai hiányosságokkal egyaránt küzdő – kisebbségi testületeknek szóló segítségnyújtása. Kíváncsi voltam arra, hogy a már korábban részletezett pénzügyi támogatás mellett milyen más segítségre számíthatnak a CKÖ-k.



40. ábra A települési önkormányzat segítségnyújtása

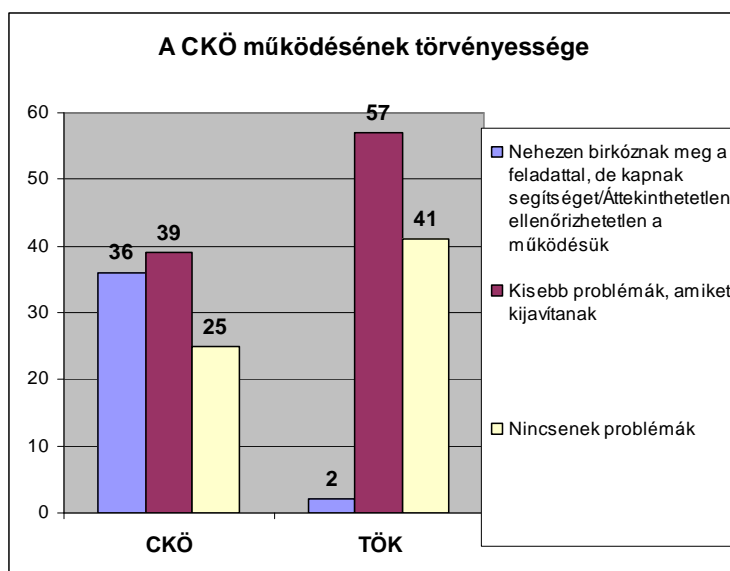
Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Két szemszögből is közel megegyező eredményt tapasztaltam. Így szinte első helyen kerül említésre az állandó, illetve időszakos segítségnyújtás, amely nem kerül sok pénzébe a települési önkormányzatoknak, hiszen mindig van olyan ügyintéző, aki ráér foglalkozni a kisebbségi képviselők ügyeivel. Hasonlóan sokan tettek említést a helyiséghasználat biztosításáról is, bár itt valószínűleg – a különböző rendezvények lebonyolítására kölcsönadott

³⁶⁴ Az együttműködési megállapodások tekintetében nem állt rendelkezésemre több adat, viszont a meglévők fényében érdekes eredményt hozhatna néhány szerződés részletes elemzése.

rendezvénytermek mellett – a rendelkezésre bocsátott irodákra gondoltak. Ehhez kapcsolódik a – különösen a Polgármesteri Hivatalokban lévő irodák nagy száma miatt – a közüzemi díjak egy részének átvállalása is, valamint a technikai segítségnyújtás, ami különböző pályázati anyagok formába öntése, vagy egyszerűen fénymásolást jelenthet.

A települési önkormányzattal kapcsolatos együttműködési formák bemutatása után az a feladatom, hogy megmutassam, hogyan értékelték mindkét oldalról az együttműködést, illetve a CKÖ működését.

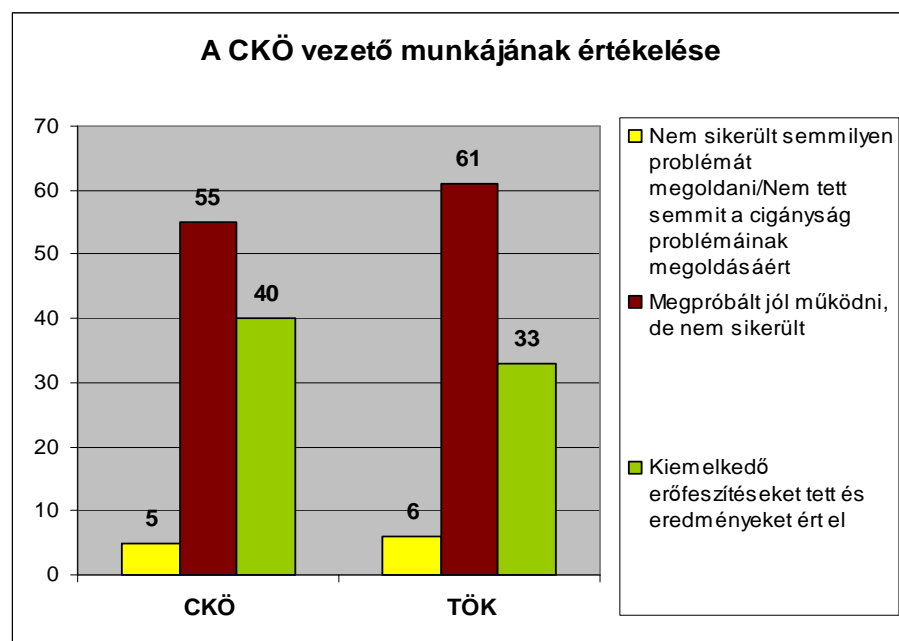


41. ábra A CKÖ működésének törvényessége

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Elsőként megkérdeztem, hogy mennyire a jogszabályi formák betartásával működnek a kisebbségi testületek. Igen sokan önkritikusak voltak, és azt mondták, hogy nehezen birkóznak meg feladataikkal, segítség nélkül ez elképzelhetetlen lenne. A települési vezetők mindössze két esetben érezték úgy, teljesen reménytelen küzdelmet folytatnak a CKÖ képviselők. Megközelítőleg egyharmaduk úgy érezte – és a települési vezetők ezt meg is erősítették – hogy nincs baj a CKÖ-k működésével. Ezt az egész szép arányt némileg lerontja az interjúk kutatásom során tapasztaltak. Itt sok polgármester vagy jegyző fogalmazott meg burkolt vagy kevésbé burkolt formában igen

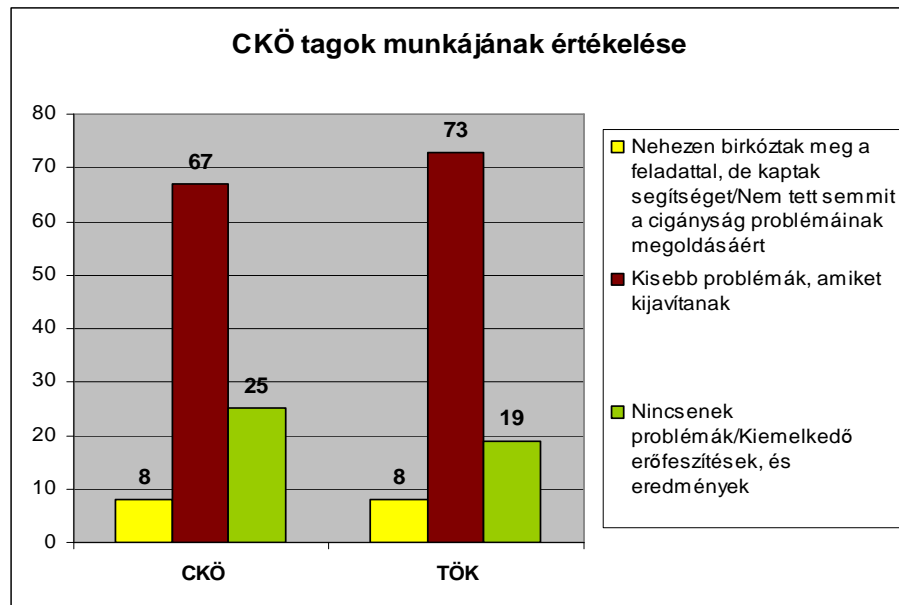
lesújtó véleményt. „A kisebbségi önkormányzat működéséről annyit, hogy a formalitásáról: üléseket kell tartania, dokumentálnia kell. Ez nálunk úgy működik, hogy ne legyen probléma, minden ülésen részt veszünk, a kollégáim közül egy-két ember meg van ezzel bízva. Ők készítik el a jegyzőkönyveket, megadják az adminisztratív segítséget. Jellemzően akkor fordulnak elő problémák, amikor ad hoc jelleggel összehívták saját magukat, ezek azok a közgyűléseik, amikor elkezdtek leváltogatni egymást... Ebből számos probléma származott”.³⁶⁵ Az állandóan visszatérő vélemény, hogy nem értenek hozzá, nem tudják mik a feladataik, és ebből származnak a konfliktusok. Hasonló eredmények mutatkoztak akkor is, amikor külön értékeltem a CKÖ vezető és tagok működésének hatékonyságát is.



42. ábra A CKÖ vezető munkájának értékelése

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

³⁶⁵ Interjú egy Borsodi jegyzővel.



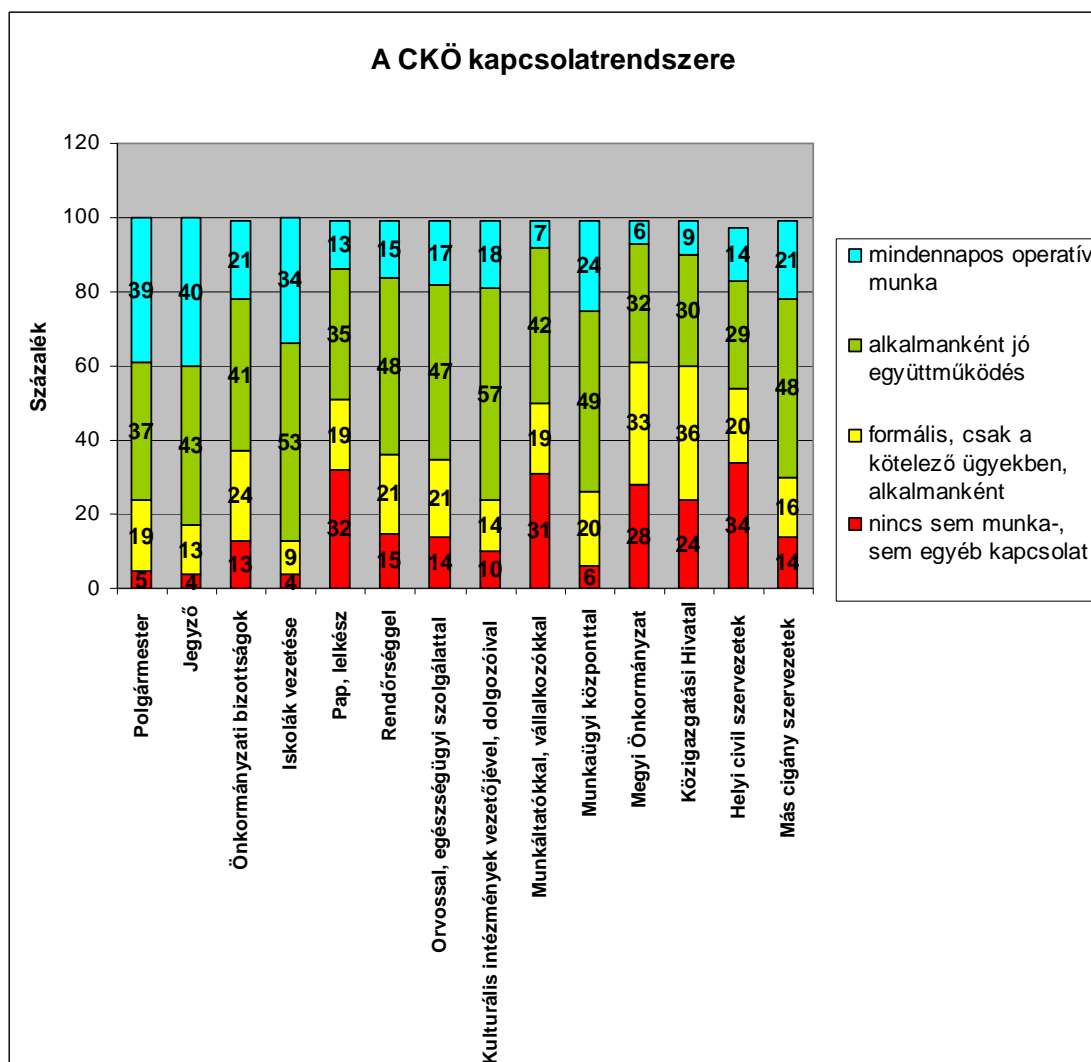
43. ábra A CKÖ tagok munkájának értékelése

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Az arányok sok tekintetben a törvényességgel kapcsolatos vélekedésre hasonlítanak. A CKÖ tagok – mivel mint már látható is volt, nem mindegyikük vesz részt folyamatosan és következetesen a kisebbségi testület munkájában – valamivel rosszabb minősítést kaptak mindkét oldalról.

4. 2. 6. A CKÖ kapcsolatrendszere

4. 2. 6. 1. Kapcsolat a helyi intézményekkel, személyekkel

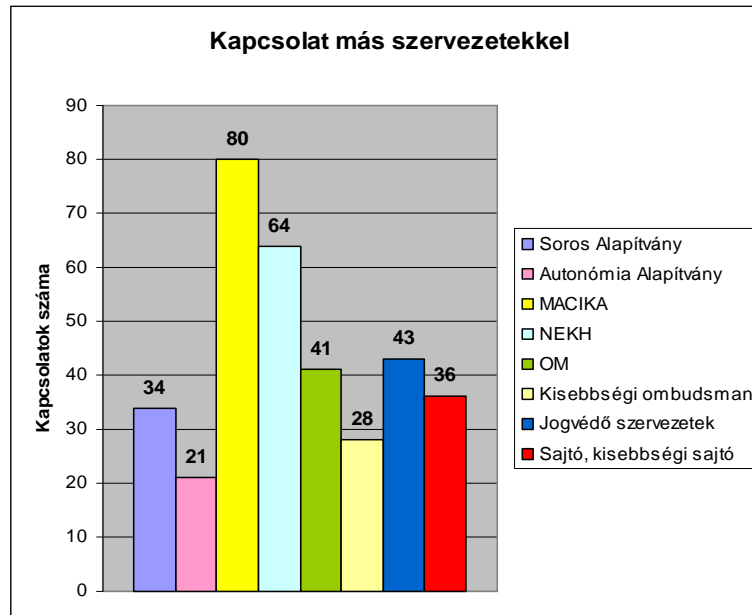


44. ábra A CKÖ kapcsolatrendszere
 Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

A kisebbségi képviselők a legszorosabb kapcsolatot a polgármesterrel és a jegyzővel ápolják. Ők azok, akik a mindennapi megoldandó feladatokban segítséget tudnak nyújtani, vagy legalább is ők adhatnak utasítást a hivatal dolgozóinak a szükséges segítség megadására. Vonatkozik ez különösen a jegyzőre, a helyi közigazgatás gyakran jogi végzettséggel rendelkező vezetőjére, aki a jegyzőkönyvek elkészítésétől a gazdálkodással kapcsolatos teendőikig mindenben segítséget tud nyújtani. Azokon a helyeken, ahol úgy értékelték, hogy nincs semmiféle kapcsolat ezekkel a tisztviselőkkel, ott már valójában elmérgesedett viszonyra utaló jelekkel találkozhatunk. Érdeemes még megemlíteni, hogy meglehetősen kiegyensúlyozottnak tartják a kapcsolatot az iskolák vezetésével is, jónak minősítették a rendőrséggel is a kapcsolatot, bár

sokáig nem tudtam elképzelni, hogy mit jelenthet ebben az esetben a mindennapos operatív együttműködés. Később aztán világossá vált, hogy több megyében is zajlanak olyan programok, amelyek külföldi rendőri szervek bevonásával modell értékű továbbképzéseket valósítanak meg, sok helyen a rendőrök a cigány kultúra és a lovári nyelv alapjaival ismerkednek. Nem tudom, hogy hosszú távon milyen eredményei lesznek az ilyen kezdeményezéseknek, az viszont érdekesnek tűnik, hogy ezen a területen a CKÖ-k a közreműködők. Itt is elmondható, hogy az eredeti akarat – kulturális értékek továbbadása, ápolása – mellett milyen tágan értelmezhető a kisebbségi törvény azon tétele, amely alapján a helyi kisebbségi ügyekben különböző jogosítványokkal rendelkezik a kisebbségi önkormányzat. Mindezekhez hasonlóan közepesnek mondható a többi helyi szereplővel történő együttműködés színvonala is.

4. 2. 6. 2. Kapcsolat országos szervezetekkel



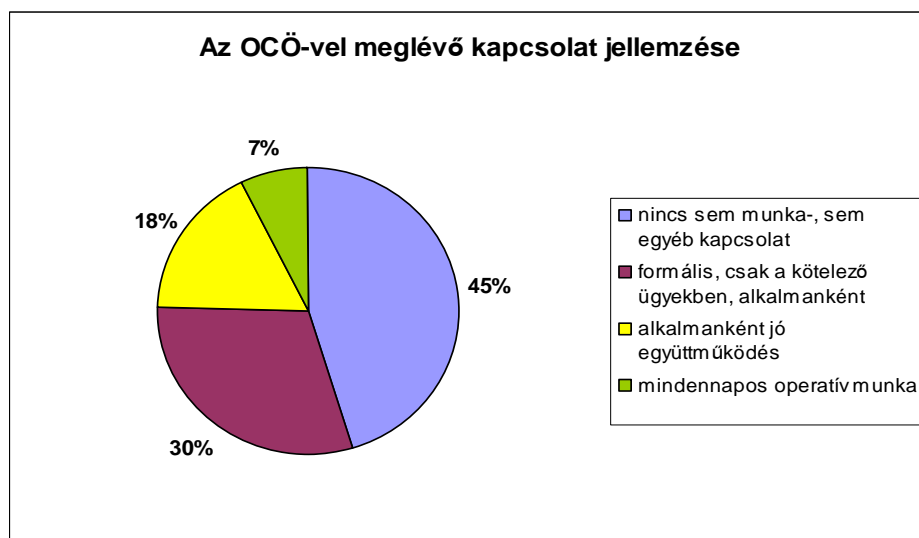
45. ábra A CKÖ kapcsolata más szervezetekkel

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

A megvizsgált települések kisebbségi önkormányzatai legnagyobb mértékben a Magyarországi Cigányokért Közalapítvánnyal (MACIKA) álltak leginkább kapcsolatban. Ez jelentette egyrészt bizonyos megélhetési programok pályázat

útján történő támogatását, még inkább – és a magas szám inkább ennek köszönhető – a CKÖ-k közreműködésével lebonyolított különböző tanulmányi ösztöndíjpályázatot a gyerekek részére. Jelentős mértékben kapcsolatban voltak a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatallal is, ami több esetben szintén pályázat útján történő támogatást, sok esetben valamiféle rendezvényre történő meghívást jelentett. Vélt vagy valós diszkriminációs esetek meglétére utal a különböző jogvédő szervezetekkel, az Oktatási Minisztériummal, illetve a kisebbségi ombudsmannal meglévő kapcsolatok viszonylag nagy száma. Sokan ápolnak kapcsolatokat a helyi sajtóval is, különösen a rendezvények bemutatása kapcsán. Valamint jelentősnek tűnő szerepe van a magánalapítású Autonómia Alapítványnak is, amely döntő módon megélhetési és átképzési programokat támogatott.

4. 2. 6. 3. Kapcsolat az Országos Cigány Önkormányzattal

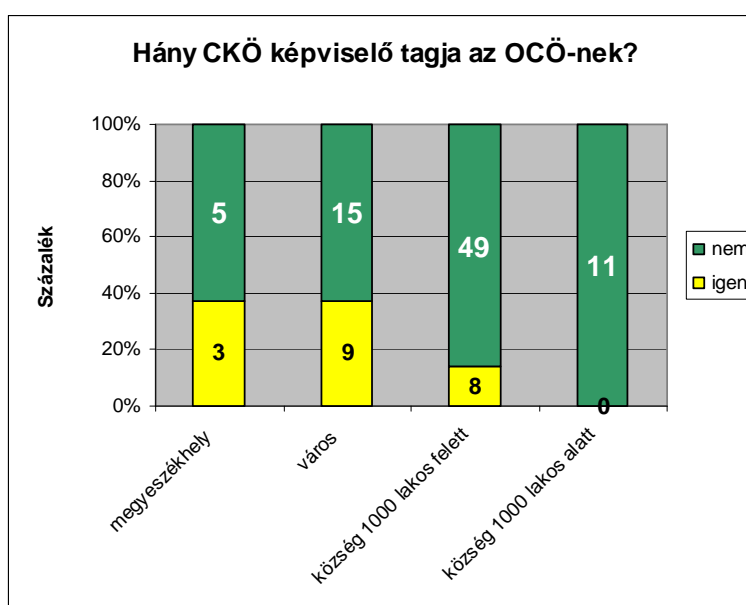


46. ábra Kapcsolat az Országos Cigány Önkormányzattal

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Külön kérdéskört jelentett az Országos Cigány Önkormányzattal való kapcsolat minősége kutatásomban. Mint a jogszabályok előírják, az Országos Önkormányzatnak nagy jelentőségű, országos ügyekben kell tevékenykednie az adott kisebbség érdekében, és a két szint között nincs alá-fölé rendeltség és irányítási viszony. Mégis, úgy gondoltam, hogy a „*nagyobb testvér*”, amely

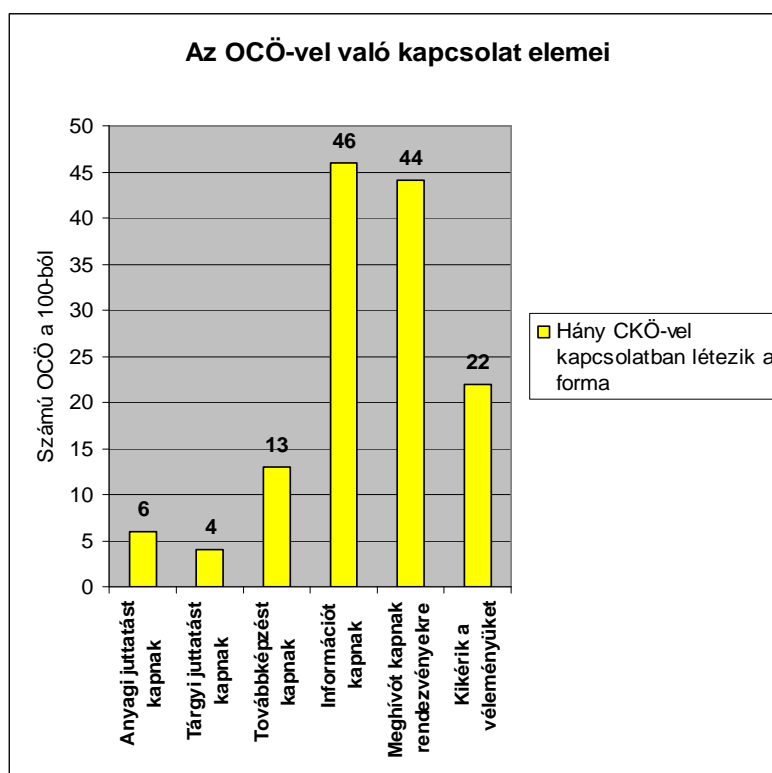
összehasonlíthatatlanul nagyobb költségvetéssel, és ebből következőleg nagyobb mozgástérrel rendelkezik, figyelemmel kíséri, esetleg valamilyen módon támogatja a helyi testületeket. Ez a várakozásom alapvetően nem bizonyosodott be. A megkérdezettek közel kétharmada szerint semmiféle kapcsolatuk nincs az országos testülettel, illetve csak bizonyos formalitásokra korlátozódik az. A kivételt azok az esetek jelentették, ahol a helyi CKÖ-képviselők közül volt valaki tagja az Országos Önkormányzatnak is. De mindennapos, operatív kapcsolatról még ők sem számoltak be mindannyian.



47. ábra CKÖ tagok száma az Országos Cigány Önkormányzatban
 Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Tehát mindebből világosnak tűnik, hogy csak ott beszélhetünk igazán közvetlen kapcsolatról, ahol vagy maga egy képviselő az OCÖ tagja, vagy valamilyen személyes ismeretség révén kapcsolatban áll valamelyikükkel. Érdeemes megfigyelni azt is, hogy a kisebb településekről nem voltak országos képviselők – innen valószínűleg nehezebb bekapcsolódni a nagypolitikába –, így valószínűsíthetőleg az ő szeparáltságuk egy fokkal még nagyobb lehet. Talán ennek kivédésére is, léteznek úgynevezett megyei koordinátorok – ezzel talán a megyei szintet helyettesítve, a két szint közötti szakadékot megpróbálva áthidalni – de az ő szerepükről az interjú kutatásban igen kevés említés történt, ha igen, akkor viszont nem túl pozitív értelemben. Mindezek

után, kíváncsi voltam, hogy milyen formák és tartalmak jellemzik az egyébként nem túl nagyra értékelt kapcsolatokat. Kérdőíves vizsgálatom során a következőket tapasztaltam.



48. ábra A kapcsolat elemei
 Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

A kapcsolat elemei közül a legfontosabb az információ adása, ami legtöbbször – interjúk kutatásaimból tudom – a Világunk című újság továbbításából, illetve az OCÖ-tag képviselőknek egyébként is meglévő tájékozottságából állt. Hasonló arányt mutatott a különböző rendezvényekre szóló meghívó is, bár ha megfigyeljük a grafikont, látható, hogy egyetlen tevékenység esetében sem érte el ez a megkérdezett helyi kisebbségi testületek felét sem. Hozzávetőlegesen megegyezik a véleményadók száma is az OCÖ tagok számával, illetve nem sokkal kevesebben vannak azok, akik az OCÖ valamely továbbképzésébe bekapcsolódtak. A tárgyi és anyagi juttatásban részesülők pedig csak igazán elenyésző számban vannak.

Interjúk kutatásomban is két dologról számoltak be a megkérdezettek. Egyrészt beszéltek az információáramlásról, hiszen a pályázatokról való

tájékoztatást alapvetően az OCÖ-től várták. „ ... az országos cigány önkormányzattal közvetlen kapcsolatom nincsen, de kellő információt tudnak biztosítani. Igaz, hogy ez sokszor nem mindig folyamatos, de azért sok mindent megküldenek. Egyetlen egyet hiányolok bennük, hogy itt van az újság is előttem, hogy már lefutott pályázati kiírások vannak benne, most kaptam csak meg a mai nap folyamán. Tehát ez a gond, hogy az információ nem kellően gyors, nem időbe kapják meg a kisebbségi önkormányzatok, hiszen ő nekik az anyagi helyzetük megengedné, hogy időben megkapjuk, legalábbis úgy vélem.³⁶⁶ (Itt utalok vissza az Internet hiányára. A gyors tájékozódás helyett kénytelenek a „leküldött” anyagokra várni.) A másik típusú tapasztalat pedig a formális kapcsolatot erősítette meg, amely különböző rendezvényekben ölt testet. „ – A cigány kisebbségi önkormányzatnak milyen külső szervekkel van kapcsolata?– Az Országos Cigány Önkormányzattal. – Milyen velük a kapcsolat?– Jó, tartjuk velük a kapcsolatot. – Hányszor szoktak velük találkozni? – Évente 2-3szor, amikor van ünnepély vagy meghívnak. Most is kaptunk egy meghívót Budapestre, össze kell hívni a fiúkat, hogy felmegyünk-e. Ez három napos lesz. Még nem tudom, hogy megyünk-e.”³⁶⁷

Ha tehát szeretnénk összefoglalni a helyi kisebbségi önkormányzatok kapcsolatrendszeréről meglévő ismereteinket, elmondhatjuk, hogy elsősorban a helyi intézményekkel és szereplőkkel ápolnak közepes minőségűnek mondható kapcsolatot a CKÖ-k. Megítélésem szerint a kérdőíves adatok kicsit szépítenek a helyzeten, sok esetben inkább a CKÖ-k egyenlő bánásmódról szóló vágyait tükrözik, hiszen interjúk kutatásomban inkább a kapcsolatok negatív oldaláról szereztem tudomást a települési vezetőktől. A pályázati lehetőségek révén viszonylag jelentős számban ápolnak kapcsolatokat a helyi testületek országos, nagy közalapítványokkal is, illetve a vélelmezett diszkriminációs ügyek miatt különböző jogvédő szervekkel, kisebbségi ombudsmannal, Oktatási Minisztériummal is. A legnagyobb meglepetést az

³⁶⁶ Interjú egy Szabolcsi CKÖ vezetővel

³⁶⁷ Interjú egy Heves megyei CKÖ vezetővel.

Országos Önkormányzattal, többségében szinte csak a formalitásokra vagy még arra sem szorítóközös kapcsolat jelentette. Együttműködésről, de legalább informális kapcsolatról szinte csak azokban az esetekben beszélhetünk, ha a CKÖ valamelyik tagja egyben az OCÖ képviselője is.

4. 2. 7. Értékelés, megítélés

A személyi és infrastrukturális körülmények, valamint a működés megismerése után értékeltetem összességében is a kisebbségi önkormányzatokkal saját munkájuk sikerességét és az azt befolyásoló tényezőket, valamint megkértem a település vezetőit is erre a feladatra. Így a következőkben egy településről szintén két álláspontot ismertetek. Megítélésem szerint érdekesnek tűnhet az önértékelés és a külső szemlélő megítélésének összehasonlítása ebben a kérdésben is.

30 településre kiterjedő kutatásomban inkább csak arra kérdeztünk rá, hogy szükségesnek ítélik-e a CKÖ-k létét. A települési önkormányzat vezetőinek többsége (70%) igennel válaszolt a kérdésre. Indoklásul nagyon változatos érveket fogalmaztak meg. Megemlítették a cigány lakosság beilleszkedése elősegítésének, az érdekképviseletnek fontosságát, a cigányság véleményének artikuláló szerepét, valamint azt, hogy a CKÖ-k kommunikációs csatornát jelenthetnek a cigány népesség irányába. Az egyedüli dolog, amire nem gondoltak igazán: a kulturális autonómia, a hagyományőrzés feladatára, miközben e jogszabályok szerint ez lenne a kisebbségi önkormányzatok fő profilja. Nemleges válasz, érdekes módon, kizárólag a kistelepülések vezetőinek körében fogalmazódott meg. Indokaik között szerepelt a feltételek nem megfelelő volta, az érdemi munkavégzés hiánya és a „nincs hasznuk a gyakorlatban” érvelés is. A CKÖ-vezetők sokkal pozitívabban látták a helyzetet, mint az várható is volt. Mindössze 10%-uk nem tartotta szükségesnek ezt az érdekérvényesítési formát, de indoklásukban ők is inkább a feltételek hiányosságaiából adódó elégedetlenségüknek adtak hangot.

(Érdekesség, hogy az intézmény szükségességének elvetői egy kisközség melletti két megyeszékhely képviselői voltak.) A CKÖ-nek fontos szerepet tulajdonító személyek indoklásul a segítő szándékot, az érdekképviseletet, a települési vezetők érdektelenségét, az önvédelmet jelölték meg többek között. Érdekes módon egyetlen képviselő sem említette a hagyományőrzés, a kulturális autonómia törvényben privilegizált szükségességének megvalósítását.

Nagymintás kutatásomban már több részletre is rákérdeztem. Elsőként megkérdeztem, hogy milyen az együttműködés maguk a CKÖ tagok között, hiszen az állandó ellentétek – amiről interjúk kutatásomban hallottam többször – szétzilálhatják a lelkesedést. Az adatok alapján azt mondhatom, hogy a CKÖ-k többségében zavartalanul együtt tud működni minden megválasztott tag, további 29%-ban pedig legalább néhány képviselő sikeresen együtt dolgozik. Mindössze 7 olyan esettel találkoztam, amikor csak formális együttműködésről volt szó, 9 esetben gyakori konfliktusokról számoltak be, még 1 olyan eset is akadt, amikor a CKÖ elnökének megítélése szerint egyáltalán nem lehetséges az együttműködés képviselőtársaival. Érdekes, hogy általában a nagyobb városokban jelentkeznek a konfliktusok, gyakoribbak az ellentétek. Úgy tűnik, hogy a kis települések lakói jobban egymásra vannak utalva a mindennapokban, és valószínűleg régebben és jobban is ismerik egymást, ami oldhatja a kiélezett helyzeteket.

A település vezetőinek szájából – interjú kutatásom során – több ízben is hallottam, hogy a CKÖ életét csak az állandó veszekedés jelenti: *„Hogy miért működjön a községben kisebbségi önkormányzat? Nem látom, hogy harcolnának, hogy igyekeznének valamit letenni az asztalra, saját érdekükben, és a községük érdekében. Ezt nem látom. Egyáltalán nem hatékony a munkájuk, abban merül ki, hogy a havi tiszteletdíj felvétele. Ami jelen tudomásom szerint 6 000 Forint havonta. Ebben merül ki a cselekedetük, hogy ezt felveszik. És nagyon sokan visszaadták már a képviselői tagságot, mert*

egymással is civakodtak, és már most azt hiszem, hogy a mostani ciklusban is a 8-10-ik ember van benn a testületben, mert annyian összevesznek, akkor az mindjárt kilép, odahagyja, akkor jön helyette a következő. De kimondottan a település javára nem tevékenykednek”.³⁶⁸

A kérdőíves adatfelvétel értékelése során én a következőket tapasztaltam.



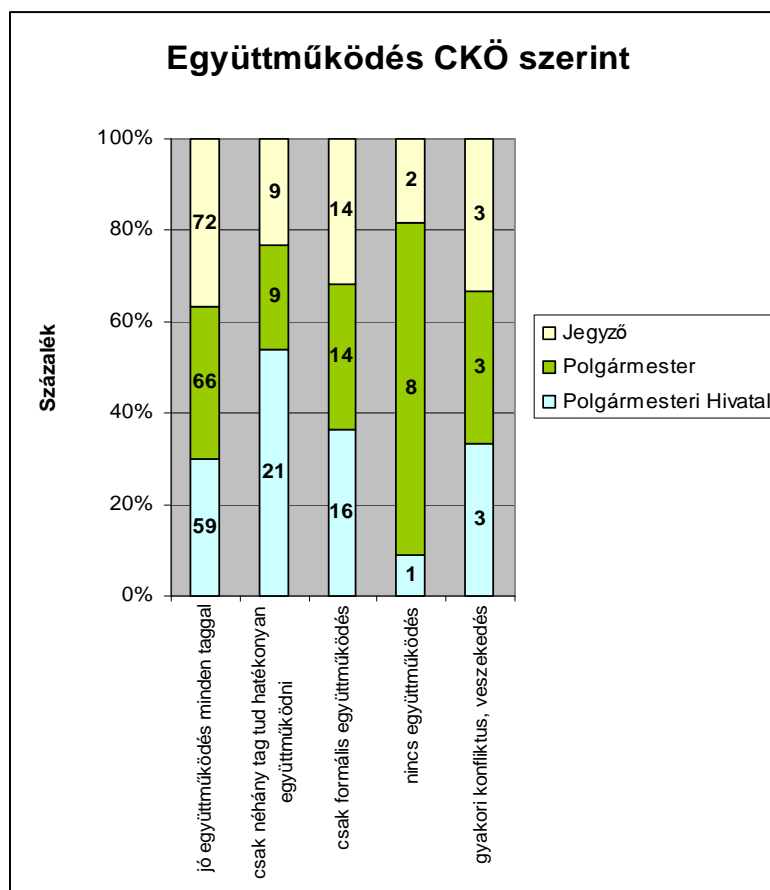
49. ábra Vélemény a CKÖ tagok között lévő kapcsolatról

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Mindezen adatok alapján nem tudom megerősíteni a 30 településre kiterjedő vizsgálatban megismert rossz véleményt az egymással is együttműködni képtelen kisebbségi vezetőkről. A település vezetői tehát normális munkakapcsolatnak látják a CKÖ tagok munkáját.

A sikeres működés alapvetően meghatározó része az is, hogy milyen színvonalon, együtt gondolkodva tudnak együttműködni a roma képviselők a település meghatározó személyeivel, illetve intézményeivel, vagy a gyakori konfliktusok ezt nem teszik lehetővé.

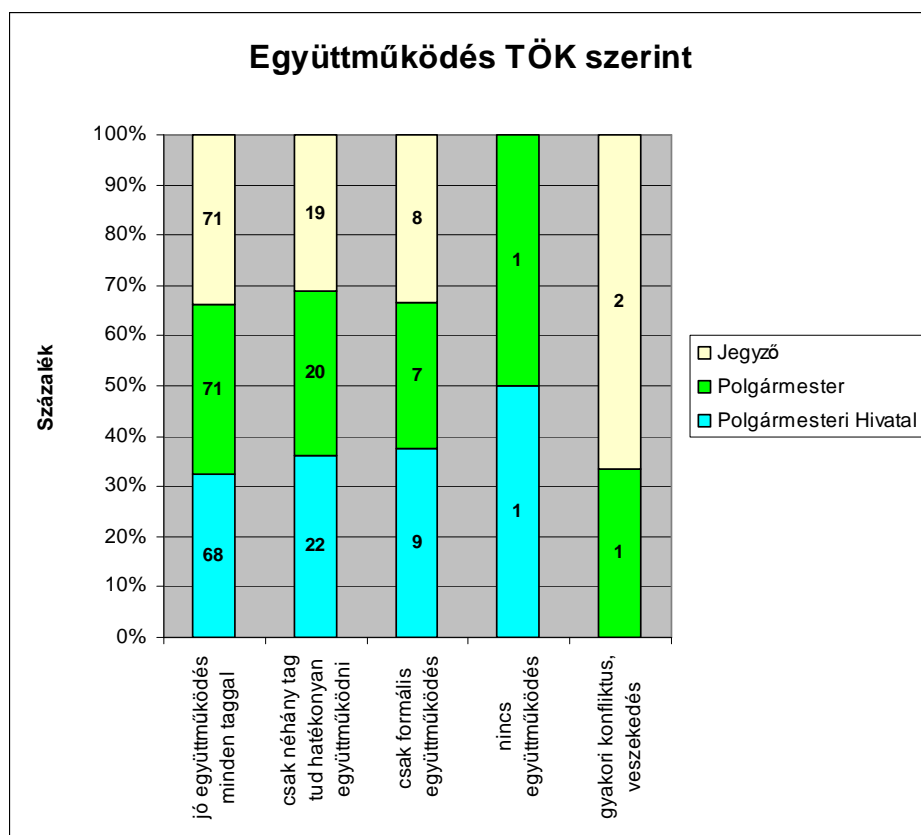
³⁶⁸ Interjú egy polgármesterrel.



50. ábra Együtműködés a CKÖ tagok saját megítélése szerint
 Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Az elemzésből világossá vált, hogy a CKÖ-k többsége (59%), minden képviselő vonatkozásában jó kapcsolatot és együttműködést alakított ki a Polgármesteri Hivatal apparátusával, 21%-ban ha nem is mindenki, de a tagok egy része azért szintén ilyen kapcsolatot ápol. Jelentősnek mondható azon képviselők száma, akik csak formálisan tartják a kapcsolatot – ők valószínűleg az inaktív tagok közül kerülnek ki –, míg elenyésző kisebbség számolt be konfliktusos kapcsolatról. A polgármesterekkel való jó kapcsolatot mindenki fontosnak tartja, még nagyobb számban (66%) számoltak be teljes harmóniáról, a kapcsolatok többi típusa az előző kérdésnél tapasztaltakhoz hasonló értékeket mutat. Itt érdemes megjegyezni, hogy a nagyobb városokra, illetve elsősorban a megyeszékhelyekre jellemző leginkább a formális kapcsolat. Ez természetesen nem véletlen, hiszen egy nagyváros vezetése már nem „kézügyesség” kérdése, mint sok kisebb település esetében tapasztaltuk. Ha még lehet fokozni az előbbieket, akkor elmondhatjuk, hogy a jegyzőkkel a

leghatékonyabb a kapcsolat (72%), hiszen egy településen ő az a személy, aki általában segítséget nyújt a jegyzőkönyvek elkészítéséhez, ülések levezetéséhez, és ellenjegyzi a kifizetéseket. Ha megnézzük a grafikont, az is látható, hogy ha mégiscsak hiányzik a kapcsolat, vagy nem szükséges az együttműködés valakivel, az általában a polgármester. Különösen nagyobb településeken hiányzik a személyes kapcsolat, helyette hivatala jár el. A konfliktusok kialakulása pedig elsősorban a jegyzővel képzelhető el, hiszen ő az, aki a működés törvényességére tud ügyelni, illetve a kifizetések ütemezésébe beleszól. De nem elhanyagolható az a szempont sem, hogy általában a jegyző az elsőfokú államigazgatási hatóság sok ügy tekintetében, ezáltal keveredhet konfliktusba – például gyermekvédelem, szabálysértés, építkezés, stb. – a lakosság egy részével, és ezen belül a romákkal is, és ha a CKÖ segíteni próbál, elkerülhetetlennek tűnik az összeütközés, hiszen olyasmibe próbálnak beleszólni, ami alapvetően nem feladatuk.



51. ábra Együttműködés a település vezetőivel az önkormányzat szerint

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

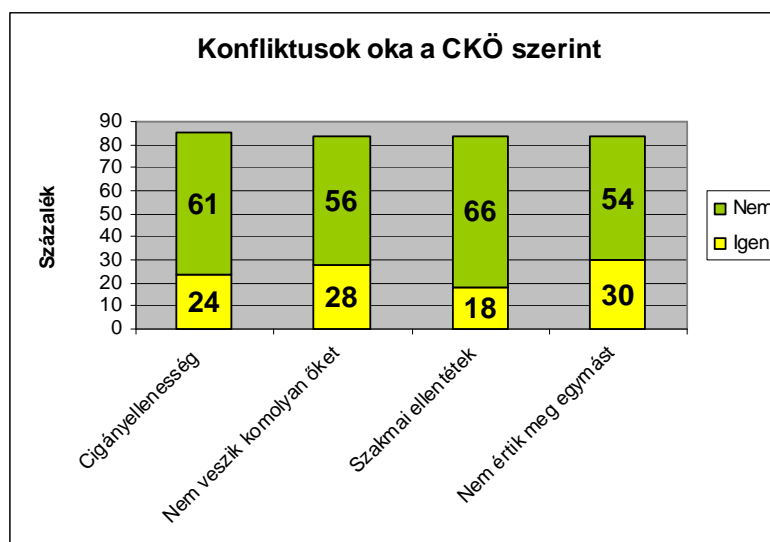
A település vezetői szerint még ennél is ideálisabb az állapot. A polgármesterek szerint 90%-osan tökéletes együttműködés van mindhárom kategóriában. Elenyésző azon esetek száma, amikor konfliktusos helyzet lenne a kisebbségi képviselőkkel. Ez már olyan szép, hogy nem is hisszük el igazán. Megítélésem szerint ezek az eredmények a kérdőíves módszerből következő személytelenség miatt alakultak így. Meggyőződésem szerint, közelebb áll az igazságos az interjú kutatásból idézett benyomásaim.



52. ábra Kihez fordulnak segítségért
Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Megkérdeztem azt is, ha a lehető legsikeresebben szeretnének elintézni egy ügyet, kihez fordulnak első sorban. Ennél a kérdésnél – mint sok más esetben – azt tapasztaltam, hogy a személyes kapcsolatok a meghatározóak. Ezért, különösen kisebb településeken, a polgármestert keresik meg először a CKÖ képviselők, de igen nagy számban bíznak a jegyzőkben is. Különösen nagyobb városokban fordul elő, hogy a hatékony ügyintézéshez szükségesnek ítélt személyes kapcsolat elsősorban a Polgármesteri Hivatal valamelyik alkalmazottjával alakul ki. A település vezetői gyakorlatilag megismételték az előbb felsorolt adatokat – 41%, 40%, 18% –, így nincs okom kételkedni a „bejáratott” utak valóságában.

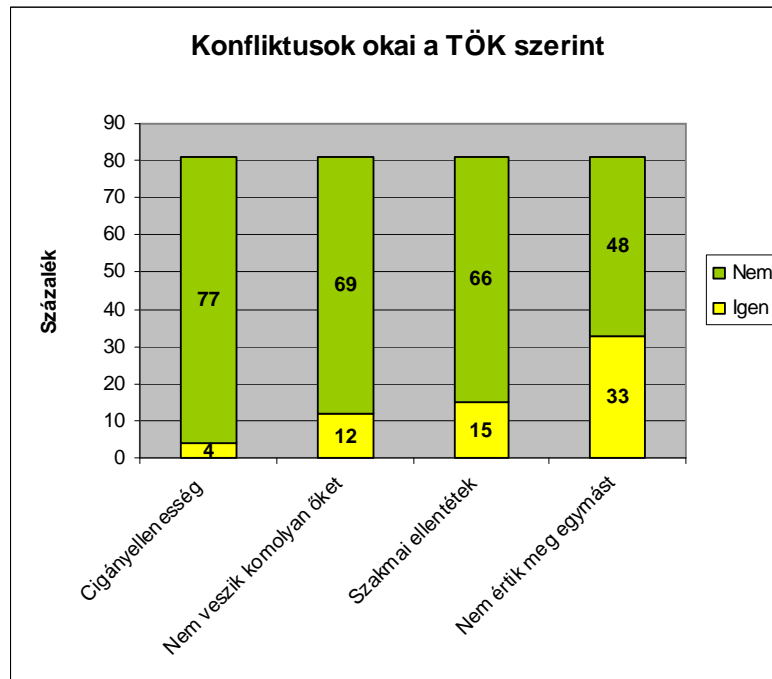
Érdekelt az is, hogy ha mégiscsak konfliktus alakul ki a település vezetői, hivatalnokai és a kisebbségi képviselők között, akkor ennek mik lehetnek az okai. Személyes, szakmai ellentétekről van szó, magát a kisebbségi intézményt nem tekintik partnernek, vagy valamilyen mélyen gyökerező előítéleteket éreznek bennük.



53. ábra A konfliktusok okai a CKÖ-k szerint

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

A válaszok – az mellett, hogy 14 településen erről nem kívántak nyilatkozni – viszonylag egyenletesen oszlanak meg. Legkevésbé szakmai ellentéteket éreznek a konfliktus okának, de elég magas arányban szerepel a cigányellenesség, még inkább az intézménynek is címzett lekezelés. A leginkább domináns oknak azonban az eltérő célokból és a meglévő kulturális különbségekből adódó meg nem értést nevezték meg. Lényeges eltérést tapasztaltam a települési vezetők válaszaiban.

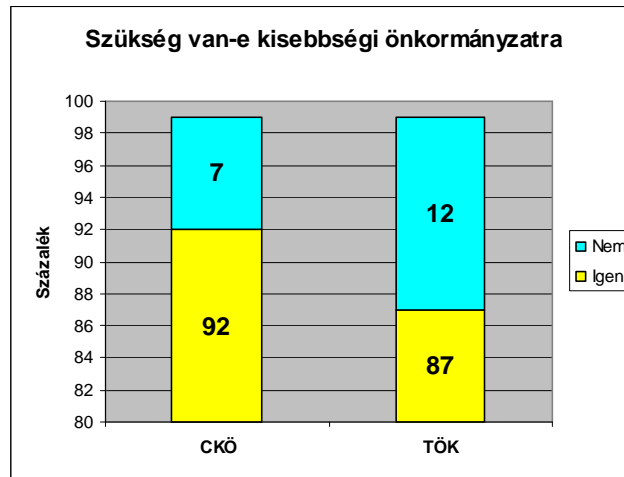


54. ábra A konfliktusok okai a település vezetői szerint

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Alapvetően elhatárolták magukat a cigányellenességtől, bár négy polgármester szerint ez igen is létező dolog, ami rányomja bélyegét az együttműködés minőségére. Nagyon kevesen mondták ki azt is, hogy az egész intézményrendszer a felkészületlen képviselőkkel együtt, nem lehet igazán komolyan venni. Mivel ebben a két kategóriában a többség elhatárolódott a megállapításoktól, az utolsó két állítással magyarázták az esetlegesen felmerülő konfliktusok okait, hasonló nagyságrendben a kisebbségi képviselőkhöz. Itt is domináns a más közegből és kultúrából érkező emberek ellentétének a feltételezése. Különösen a megyeszékhelyek és a nagyvárosok tekintetében

Végezetül megkérdeztem ebben az adatfelvételben is, hogy szükségesnek tartják-e a kisebbségi önkormányzatokat, és ha igen, akkor mik azok az értékek, ami miatt jó, hogy léteznek.

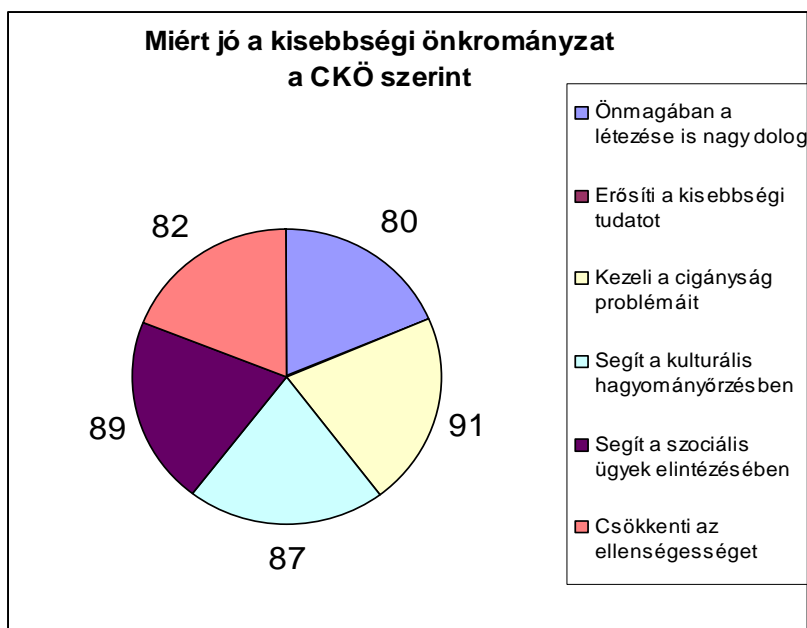


55. ábra Szükség van-e kisebbségi önkormányzatra?

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

A válaszadók döntő többsége egyetértett abban, hogy jó az, ha létezik a cigány kisebbségi önkormányzat. Ezt így gondolták – szinte természetesen – a CKÖ vezetők, is ha valamivel alacsonyabb számban is, a települési vezetők szintén. A nemmel válaszoló cigány vezetők kizárólagosan a nagyobb községekből kerültek ki, míg a település vezetői közül az ellenzők – a megyeszékhelyek kivételével – minden településtípusból voltak, de legnagyobb számban ők is a nagyobb községekből vélekedtek így. Ez jelenthet személyes ellentétet, de azt is, hogy ilyen településnagyság mellett jelentkeznek funkcionális problémák igazán. Hiszen a korábbi elemzésekből látható, hogy a megyeszékhelyeken, tehát igen nagy városokban működő CKÖ-k kevés kapcsolatban vannak a város vezetésével, valamint működésük sem rázza fel döntően a helyi cigány lakosságot. A nagy településeknek nem okoz gondot néhány millió forint plusz támogatás adása minden évben, amit a kisebbségi vezetők alapvetően a működésre fordítanak. Így nem érdemes senkinek sem piszkálni a kérdést, a törvényt betartják, „*jól elvannak*”. A kis települések szempontjából azért érzik szükségesnek – a következő kérdés bemutatásánál látszik majd – a kisebbségi testület, mert egy közvetítő szerepet tudnak betölteni a település vezetői és a roma lakosság között. Tehát a gond valahol „*középen*” lehet, mivel itt már olyan nagymértékben nem érzik szükség a CKÖ híd szerepének, de a pénzügyi támogatás már megterhelő a

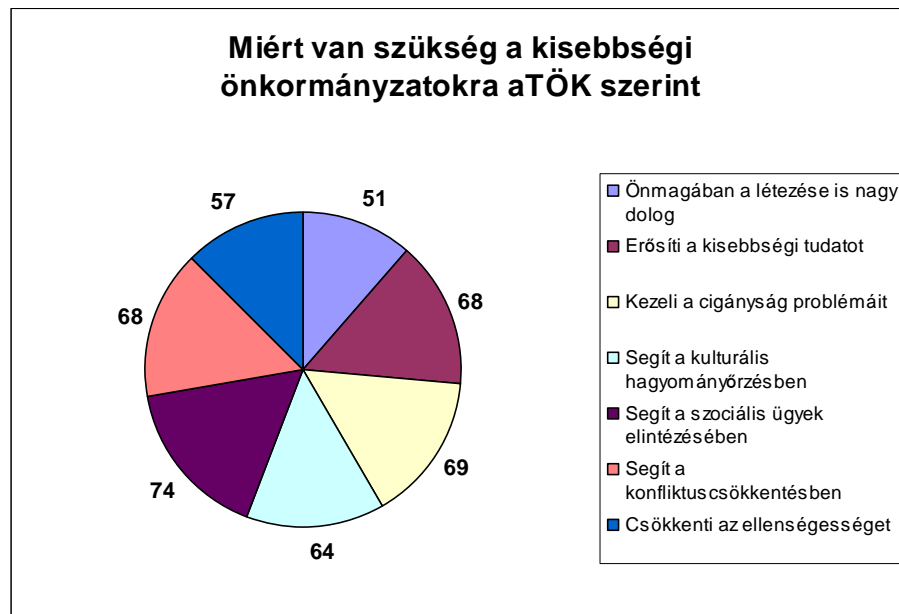
település számára. Mik azok az értékek mégis, ami miatt a döntő többség a cigány kisebbségi önkormányzatok fenntartása mellett szavazott?



56. ábra Miért van szükség rá a CKÖ szerint
Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

A feltett kérdésekre adott válaszok kiegyenlített eredményt hoztak a kisebbségi képviselők között. Kis különbségek mutatkoznak csak a kategóriák összevetésénél. Rendkívül optimistán és magabiztosan értékelték ezáltal saját testületük szerepét – 91 esetben szerintük „*kezelik a cigányság problémáit*”, tehát akár a kezükben is tarthatják a megoldás kulcsát – a roma vezetők. Sőt, olyan kérdésekben is komoly kompetenciát tételeznek fel maguknak, amelyekben a jogszabályok alapján egyáltalán nincs hatáskörük. Így a szociális ügyintézésben betöltött szerepük erősen elgondolkodtató. Bizonyos szempontból igazat kell ezzel adnunk a Molnár-féle kutatásban³⁶⁹ megfogalmazott következtetésnek, amely szerint a CKÖ-k szociális lobby szerepkörben is meghatározzák önmagukat. De nézzük, mi erről a véleménye a települési vezetőknek, ők is ekkora jelentőséget tulajdonítanak-e a kisebbségi testületeknek.

³⁶⁹ Molnár Emilia – Kai A. Schafft: *I.m.*



57. ábra Miért van szükség rá a település vezetői szerint

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

A települési vezetők esetében adott válaszok elemzése során hasonlóan kiegyensúlyozott eloszlást tapasztaltam, csak sokkal viaszfogottabban. Míg általában a cigány vezetők több mint kétharmada értett egyet az állításokkal, a polgármesterek esetében már a felére csökkent a lelkesedés a legtöbb kérdés esetében. Megítélésem szerint ez már azt jelzi, hogy a települési vezetők közel a felének – kimondva, vagy kimondatlanuk – valamiféle problémája van a létrejött testületek hatékonyságát illetően. Erre a kérdésre válaszokat az interjúkutatásban találtunk, ahol többféle módon értékelték a CKÖ-k szerepét. Az egyik községi CKÖ vezető szerint akkor van értelme a munkának, ha valamit tenni is tudnak: *„Mindig azon az elven voltam, hogy ha itt mi nem tudjuk a problémánkat megoldani, vagy úgy beintegrálódni a magyar lakosság közé, hogy nekünk jó legyen, és minket befogadjanak, tiszteljenek, akkor nem érdemes dolgozni”*.³⁷⁰ Az egyik terepmunkás azonban ennél pesszimistább véleménnyel is találkozott: *„Az elnök meglátása szerint bár a CKÖ egyáltalán nem képes a településen a cigányság problémáinak kezelését ellátni, kulturális téren pedig, ahogy mondja „nincs mit őrizni”, az*

³⁷⁰ Interjú egy kistelepülésen működő CKÖ vezetővel.

együttélés terén legalább annyit elértek, hogy » nincs öldöklés « a faluban.”

371

A települési vezetők nagyon sokféle módon tudták megfogalmazni elégedetlenségüket az intézménnyel kapcsolatban. Volt, aki árnyalt formában az egyéni érdekérvényesítés terepének tartotta a kisebbségi önkormányzatot: „... szkeptikus vagyok, az intézménnyel kapcsolatosan. Mert nem túl jók a tapasztalataim. A legnagyobb gond az, hogy éppen azt nem teljesíti, amire hivatott. Tehát annak a kisebbségnek az érdekképviselése nem valósul meg általuk. Sajnos másképp értelmezik a protekcionizmust, mint ahogy természetesen kellene, hiszen az egész roma lakosságot kellene képviselniük, ehhez képest sokkal szűkebb érdekeket nyilvánítanak meg”.³⁷² Más polgármester sokkal radikálisabban fejtette ki véleményét: „Igazán elmondanám az én véleményemet és ez a település cigányainak a véleményével is megegyezik, hogy nincs szükség a településünkön cigány kisebbségi önkormányzatra. Mert igazán nincs is előttük megfogalmazva, hogy miért is jöttek ők létre, mi volna a feladatuk? Hogyan tudnánk segíteni a cigánység helyzetén? Egyetlen, amit ők meg tudnak valósítani, hogyha valami sérelem éri őket, vélt vagy jogos, mindegy, akkor szaladgálnak az igazuk után. Ugyanannyi sérelem vagy még több is érheti a magyar lakosságot, de nekik nincs kihez szaladni! Azt hiszem, ha van Magyarországon egy törvény, egy alkotmány, és az mindenkire nézve kötelező, semmi sem jogosítja fel senkit, hogy ő valamilyen kisebbséghez tartozik, és megpróbálja nekik ezáltal több jogot kreálni, hogy ők még szaladjanak fűhöz-fához. Pont a magyar állam különbözteti meg őket ezzel, sokkal jobban megvoltak, a tanácsi rendszerben ... Itt a diszkriminációt ezáltal a törvényhozás csinálja. Mi szükség van erre? Ha ők egyszer magyar állampolgárok, ez a törvény mindannyiunkra kötelező, akkor semmi szükség erre. Hasznát nem látom. Rengeteg pénzt kidob ezzel is a állam. Elég volna egy szószóló, az sem igazán szükséges.”³⁷³

³⁷¹ Interjú egy jegyzővel.

³⁷² Interjú egy polgármesterrel.

³⁷³ Interjú egy Borsodi polgármesterrel.

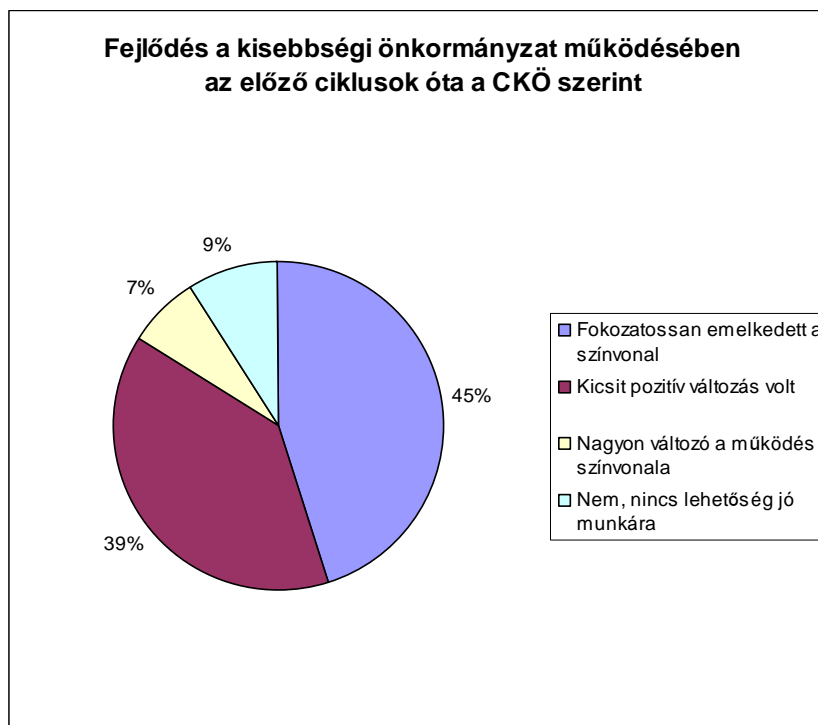
Természetesen voltak olyanok is, akik szerintem reálisabban látják a helyzetet: „Úgy gondolom, a cigány kisebbségi önkormányzat helyzete sajátos, mert a cigányok helyzetét a gyenge szociális körülmények eléggé meghatározzák, ami azt jelenti, hogy ők ezzel küzdenek. Tehát az önkormányzati szervezeti forma nem biztos hogy a legjobb megoldás. Hiszen a lengyel és a görög kisebbségi önkormányzat működése sokkal zökkenőmentesebb, hiszen önekik nem szociális problémáik vannak, hanem hagyományosan a kultúrájukat szeretnék ápolni a kisebbségi önkormányzat keretein belül. ... csak azt tudnám elképzelni, hogy jelentős anyagi ráfordítással, állami támogatással, óriási összegeket kell fordítani képzésre, oktatásra, ezáltal munkalehetőségek biztosítására, ezáltal lakhatási feltételek javítására, kulturáltabbá tételére. Ezek azok a területek, amelyeken tudunk előrelépni, mert nagyon sokan már felismerték, hogy a segélyezés, mint olyan órákig tudja csak legfeljebb kezelni a problémákat, tehát itt nem azt látom én fontosnak, hogy működik vagy nem jól működik a kisebbségi önkormányzat, hanem, hogy társadalmi összefogással jelentős hosszú időszakon keresztül, jelentős anyagi ráfordítást kellene”³⁷⁴

Visszatérve az előbbi grafikonhoz, érdemes továbbá felfigyelni arra is, a legmagasabb értéket a szociális ügyek elintézése kapta a válaszok közül. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy nem csak a roma vezetők vindikálják maguknak a jogot a szociális ügyekben történő beleszólásba, hanem a települési vezetők szinte örülnek ennek, sok esetben – már a működésnél ismertetett módon – rájuk is próbálják testálnia dolgot, hiszen ebben a kérdésben, általában, valóban a roma lakosság a leginkább érdekelt. Mindez azt jelzi, hogy sok esetben a települési önkormányzat „nem bír a problémával”, szívesen megszabadulna tőle, de ezt törvényesen nem teheti, hiszen önkormányzati alapfeladata. De jelezheti azt is, hogy szükség lenne törvényesen egy olyan közvetítő, mediációs közegre is, amely az emberek

³⁷⁴ Interjú egy Borsodi jegyzővel.

jobb ismerete révén segítene ezeknek az ügyeknek a kezelésében. Persze anélkül, hogy ezzel oly módon etnicizálnánk a problémát, amely könnyen kirekesztéshez vezetne.

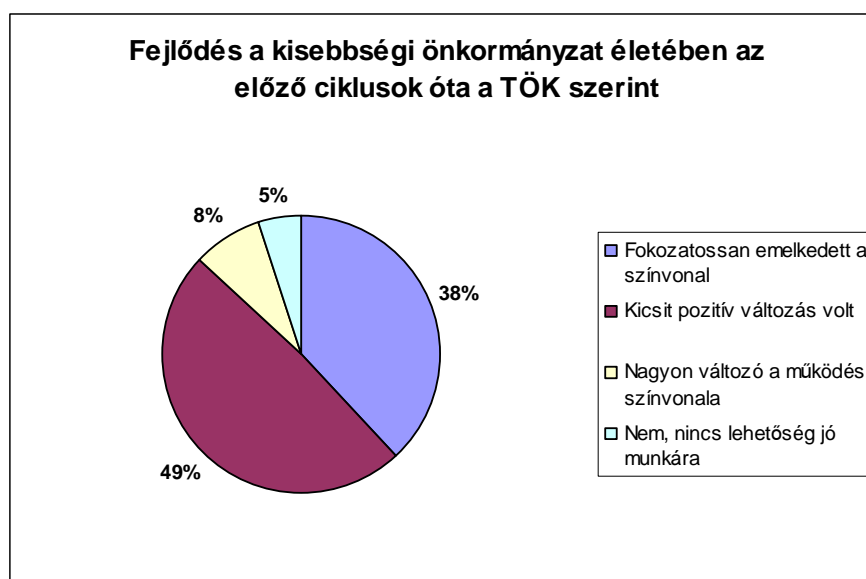
Végezetül megkérdeztem, hogy beigazolódtott-e az a jogalkotói és társadalmi várakozás, hogy a rendszerváltozás után éledő közélet hosszú távon „*belenő feladatába*”, azaz, egy hosszú tanulási folyamat után egyre sikeresebben fognak működni a kisebbségi önkormányzatok is. Ennek a folyamatnak a meglétére vagy hiányára is kíváncsi voltam, mikor olyan településeket választottam a mintába, amelyekben már a harmadik ciklusban alakult meg a cigány kisebbségi önkormányzat. Hiszen az első ciklus idején végzett kutatásom során³⁷⁵ is arra az egyöntetű véleményre jutottak a kisebbségi és települési vezetők, hogy az a ciklus csak a tanuló időszeke lehetett. Nézzük tehát, történt-e előrelépés. Hiszen az infrastrukturális és személyi kérdéseben – ha nem is döntő áttörést jelentő, de azért lassú fejlődést mutató – előrelépést tapasztaltunk.



58. ábra A fejlődés a CKÖ szerint
Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

³⁷⁵ Kállai Ernő: 'Az abonyi cigány kisebbségi önkormányzat működése'. I. m.

A kisebbségi önkormányzati vezetők pozitív értékelése alapvetően meghatározó vélemény volt az értékelés során. Mindamellet – hasonlóan a kutatás során szerzett benyomásaimhoz –, ők is csak egy nagyon szerény, lassú, fokozatos változást vélelmeztek, de azt nagyon határozottan. Azért nem elhanyagolható annak a 15 CKÖ vezetőnek a véleménye sem, akik alapvetően reménytelen küzdelemnek tartották az eltelt éveket, és inkább csak helybennjárásnak érezték munkájukat.



59. ábra Fejlődés a település vezetői szerint

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

A települési vezetők szinte ugyan akkorának gondolták a lassú előrelépés tényét, bár az arányok belső eltolódására érdemes felfigyelni: náluk a „*kicsit pozitív változás*” volt a domináns, a fokozatos színvonal-emelkedés helyett. Tőlük megkérdeztem azt is, hogy a három ciklusban működő CKÖ-k közül melyikkel tudtak leginkább együttműködni. Válaszukban mindössze heten voltak, akik azt mondták, hogy egyikkel sem, 39-en pedig mindhárommal zavartalannak ítélte az együttműködést. A többiek esetében pedig ciklusonként emelkedett a jó együttműködést jelző szám – 5, 14, 35 –, tehát ez a lassú fejlődést jelezheti.

Végezetül, ha összegezni szeretnénk a cigány kisebbségi önkormányzatok külső, de velük kapcsolatban lévő megfigyelő értékelését és önértékelésüket

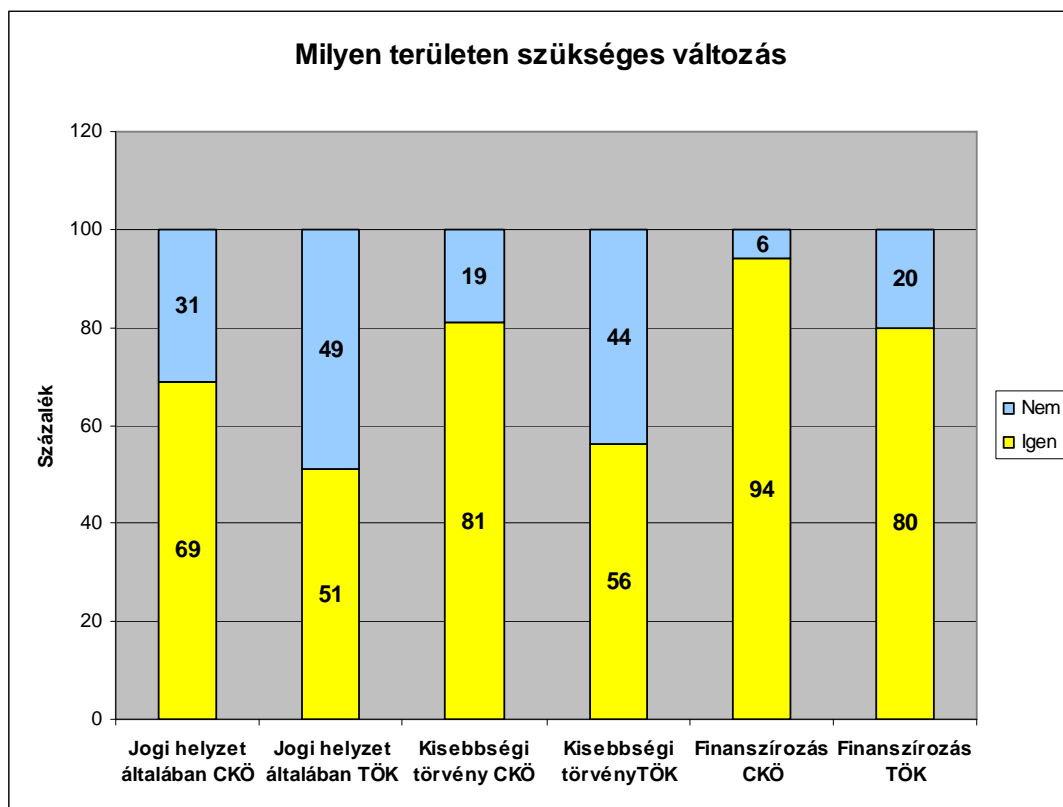
működésükkel és fejlődésükkel kapcsolatban, akkor a következő megállapításokra juthatunk. Mindkét vélemény szerint a kisebbségi képviselők között nagyon jó az összhang és az együttműködés. Ezt a megállapítást azonban – bár lényegesen kisebb mintán készült – az interjúk kutatás nem igazán támasztotta alá. Mottószerű az egyik települési vezető megjegyzése: *„Szerintem nincs szükség CKÖ-ra, mert ilyen szinten nem képesek tenni azért, amire működésük hivatott lenne. Állandó szakmai segítséggel természetesen képesek eredményeket elérni, de a hozzáértés hiánya alapvetően hátráltatja őket, amin változtatni sem lehet.”*³⁷⁶ Mindezek mellett gyakran hallottam konfliktusokról a település vezetőitől is, de sok kisebbségi elnök saját szerepét emelte inkább ki a munkavégzésben. A helyi hivatali szervekkel és a hivatalban dolgozó személyekkel a kapcsolat többségében jónak mondható, de ez nem is lehet nagyon másképp, hiszen a kisebbségi testületek sok tekintetben kiszolgáltatottak a településnek, ezért lehetőség szerint kerülnek a konfliktusokat. Ha viszont probléma van, akkor az a gyűlölködésig is fajulhat akár. Ezeknek a konfliktusoknak alapvető okaiként sorolták fel a szakmai ellenéteket, de domináns módon az „egymás meg nem értése”, a kulturális, szocializációs indíttatás másságában, és az elérendő célokban meglévő különbségekben jelentkezett inkább. A roma képviselők hangsúlyosan említették a cigányellenességet és az egész intézményrendszer lenézését, mellőzését, a többségi vezetők ettől kategorikusan elhatárolódtak, bár nem tagadták ezen jelenségek létezését sem. Abban a kérdésben mindenki egyetértett, hogy szükség van cigány kisebbségi önkormányzatokra, a roma képviselők döntő módon, a települési vezetők visszafogottabban, de azért többségük így nyilatkozott. A leginkább fölöslegesnek a nagyobb községek vezetői érezték az intézményt. A szükségesség pozitív okait a törvényi elismertségben, a kulturális identitás megőrzésében, a konfliktuskezelésben, egymás jobb megismerésének elősegítésében, de leginkább a szociális problémák megoldásában történő közreműködésben látták. Ez utóbb komoly funkcionális hiányt jelez a helyi önkormányzati rendszerben. Végezetül

³⁷⁶ Interjú egy polgármesterrel.

mindenki úgy értékelte, hogy ha kicsit és lépésben is, de megindult a várva várt fejlődési folyamat, az első ciklus „csak a tanulás időszaka lehetett” állapotból. Tehát minden probléma ellenére, mindkét oldal többsége szükségesnek és jónak tartja a kisebbségi önkormányzati rendszer fenntartását. Azt, hogy véleményük szerint min kellene mégis változtatni, a következőkben próbálom bemutatni.

4. 2. 8. A jövőre vonatkozó elképzelések

A kisebbségi törvény születése óta folyamatosan napirenden van a különböző változások szükségessége, mivel minden szereplő érzi, hogy sok kérdésben nem ad megfelelő válaszokat a cigányság problémáira a meglévő szabályozás. Sokadik változata készül a megreformált kisebbségi törvénynek, de az évek során – politikai konszenzus hiányában – még esély sem volt a változások véghezvitelére. Így nem tűnik túlhaladott dolognak, ha megnézzük, milyen válaszokat adtak a helyi szereplők, ők hol érzik a változás sürgető szükségét.

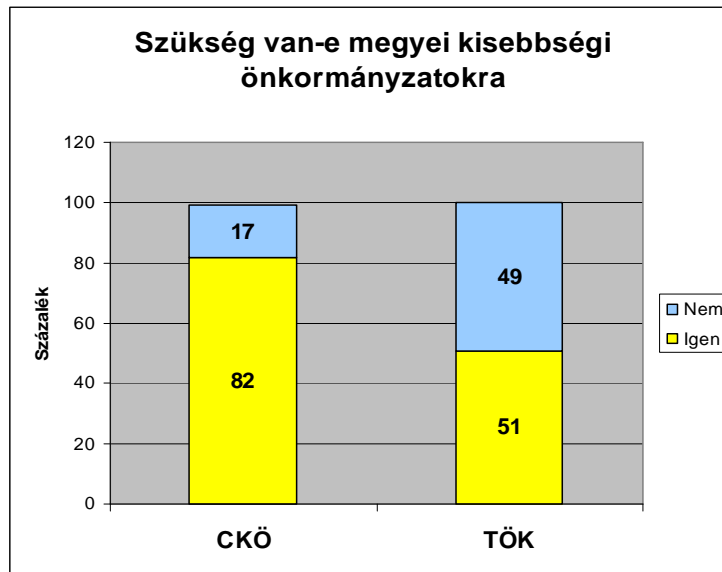


60. ábra Milyen területen szükséges változás

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

A válaszokból látható, hogy a CKÖ-k jelentős része változás-párti. Alapvető szükségnek tartják a jogszabályi környezet átdolgozását, de még inkább a finanszírozás kérdését. Elmondásuk szerint nagyobb hatásköröket szeretnének, hogy meg tudják valósítani hatékonyan mindazokat az elképzeléseket, amelyek már most is meghatározóak működésük során. Így szeretnének hatékonyabban beleszólni a szociális kérdések megoldásába, a munkahelyteremtés kérdéseibe. Szeretnék, hogy ezekben az esetekben ne csak konzultációs, hanem döntési jogosítványokkal is rendelkezhessenek. Mindezen tervek megvalósításához viszont nevétségesen alacsonynak tartják a meglévő finanszírozási forma révén számukra juttatott költségvetéseket. A települési önkormányzatok, ilyen mértékben, legfeljebb abban értenek egyet, hogy valóban változtatni kell a finanszírozási rendszeren, és inkább hathatós állami támogatás révén kellene megoldani a felmerülő problémákat. A jogi helyzet tekintetében a települési vezetők fele nagyjából elégedett a jelenlegi helyzettel, a változást sürgetők inkább a kisebbségi önkormányzatok megregulázását szeretnék, ami által végre tisztában lesznek tényleges feladataikkal. Mint ahogyan egyik polgármester megfogalmazta: „*Ősszel megint választás lesz, csak egyet kérek: hogy tárgyalóképes legyen. Nem kell tudnia a jogszabályt, majd én elmondom, hogy kell jogszerűen csinálni. Csak felfogja, amit mondok...*”³⁷⁷ Régi igényt fogalmaznak meg a megyei szint igénylésével is a kisebbségi testületek.

³⁷⁷ Interjú egy kistelepülés polgármesterével.

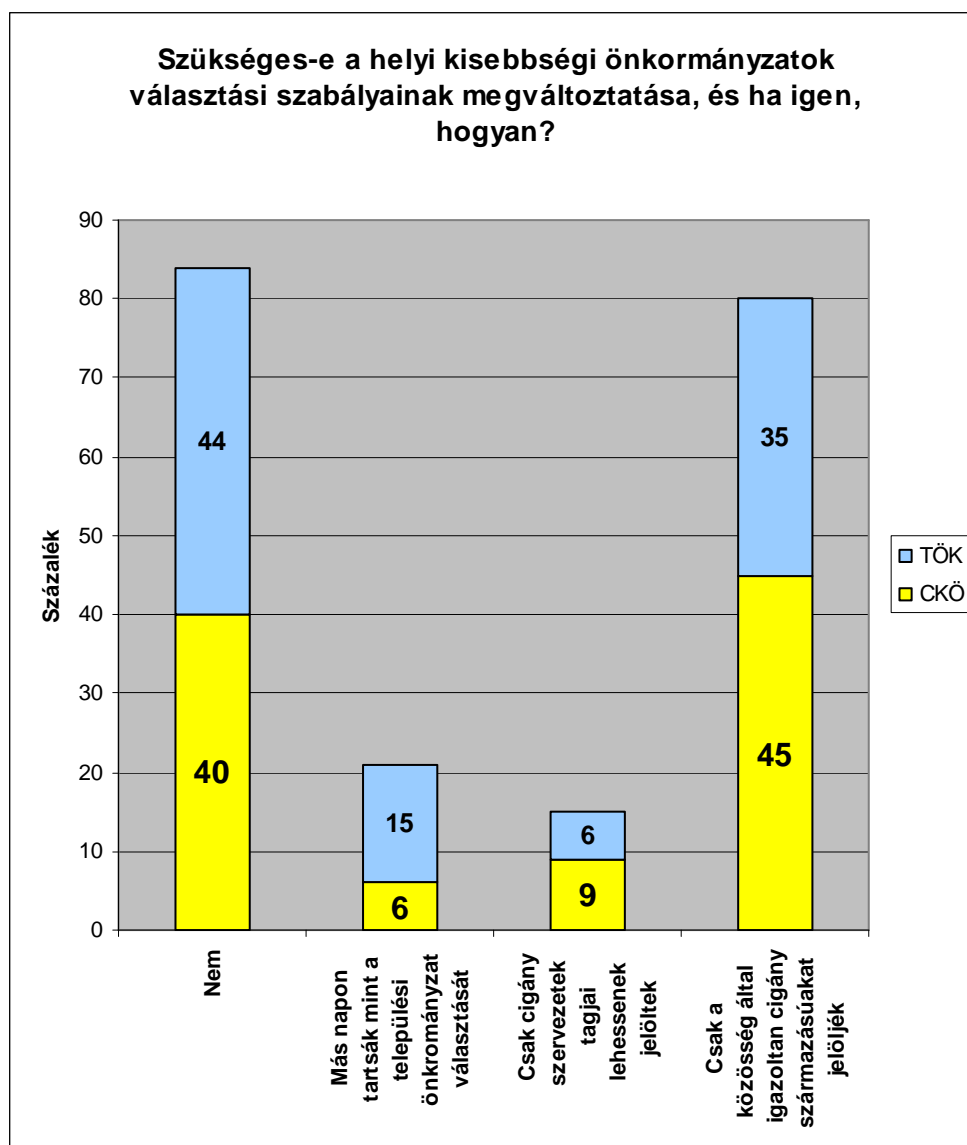


61. ábra Szükség van-e megyei kisebbségi önkormányzatokra
 Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Alapvetően ennek a szintnek a hiányával magyarázzák a csekély kapcsolatot az Országos Önkormányzattal, illetve szemmel láthatóan igénylik valamilyen módon a különböző kölcsönhatásokban megnyilvánuló – akár hierarchikusnak is mondható viszonyt. A települési önkormányzatok ebben a tekintetben is visszafogottabbak.

Rengeteget foglalkoztak az utóbbi években a kisebbségi önkormányzatok gyenge legitimitációjával, aminek alapvető okait a választási rendszerben találták meg. Gyakori jelenséggé vált – és nem csak a romák esetében – az ún. „kakukkfióka” jelenség, amely sok esetben visszatetszést szült a külső szemlélők körében. Ekkor ugyanis szinte biztosan mondható, hogy nem az adott kisebbséghez tartozók alakítanak önkormányzatot. Hasonló módon, még Alkotmányellenesség is felvetődött abban a kérdésben, hogy mindenki leadhatja szavazatát a kisebbségi testületek megválasztása során, tehát léteznek az úgynevezett „szimpátiaszavazatok”, de ez a gyakorlatban nem jelent mást, mint azt, hogy egy adott kisebbség önkormányzatát döntő módon nem a kisebbséghez tartozók választják meg. Így előfordult, hogy egy elmérgesedő etnikai konfliktus után a településen a többség szavazataival egy nem cigányokból álló cigány kisebbségi önkormányzatot segítettek hatalomra.

Mindezek a kérdések jól jelzik, hogy a választás szabályai körül sürgős változásokra lenne szükség.³⁷⁸



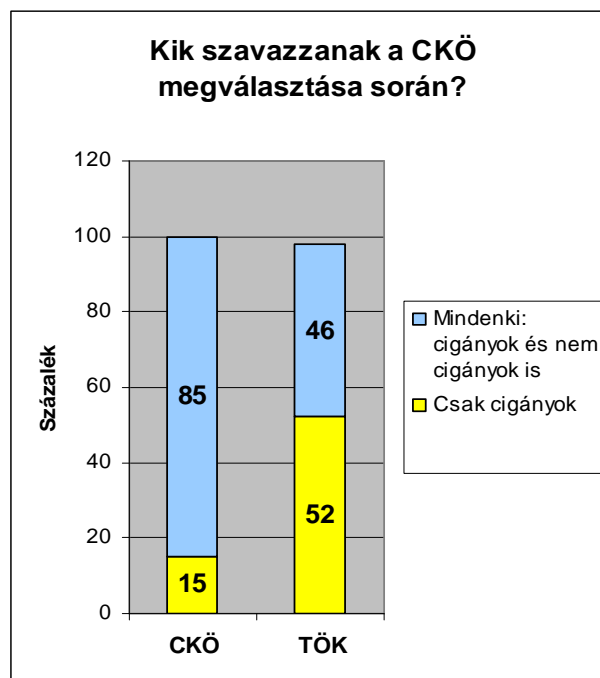
62. ábra Szükséges-e a választási szabályok megváltoztatása

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Nem kis meglepetésemre a CKÖ-k és a települési vezetők közel fele elégedett a jelenlegi rendszerrel. Ennek valószínűsíthető okai közé tartozhat az is, hogy sok esetben jobban meggyőzhetőnek tartják a cigány politikusok a nem cigány választókat, tehát jobban bíznak befolyásolhatóságukban, mint saját roma közösségük tagjaival kapcsolatban. Félnek attól, hogy talán esélytelenül

³⁷⁸ V.ö.: az azóta megtörtént változások bemutatásával.

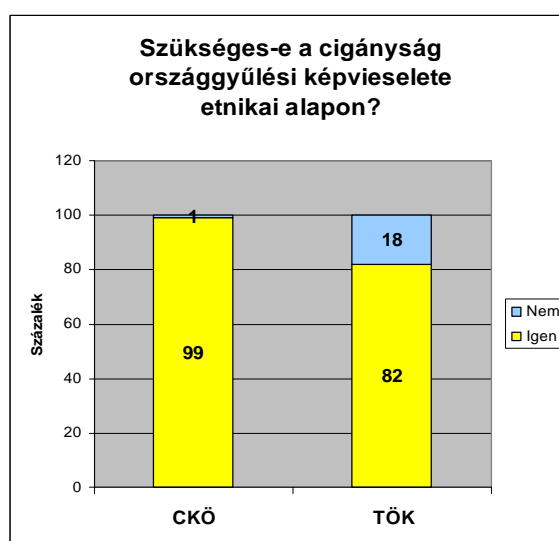
indulnának, ha olyan emberek szavazatára kellene számítaniuk, akiknek nem tudták teljesíteni elvárásaikat, pedig többségében arra nem volt lehetőségük a jogszabályi felhatalmazás hiányában. A változást akarók igen kis százaléka tette le voksát az mellett az elképzelés mellett, miszerint más napon tartásuk a kisebbségi választásokat, mint a települést. A változást támogatók kategóriájában abszolút többségben azok vannak, akik szerint csak a közösség által igazoltan cigány származású jelöltekre lehessen szavazni. Ez más megfogalmazásban nem mást jelent, mint a jelenlegi, legfontosabb tervezetet, a választói regisztráció, vagy névjegyzék bevezetésének szükségességét. A kutatás pillanatában azonban erről még nem született döntés.



63. ábra Kik szavazzanak a CKÖ-kre
 Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Az előbb felsorolt érvek vonatkoznak arra a kérdésre adott válasza is, hogy kik szavazhassanak a kisebbségi választások során. Látható, hogy a CKÖ-k döntő többsége igényli a nem cigány többség szavazatait, megítélésem szerint ebben érhető igazán tetten a félelmük saját közösségük értékítéletétől. Hiszen könnyebb meggyőzni azokat, akiknek tulajdonképpen mindegy, hogy ki lesz cigány kisebbségi képviselő. Hasonló indulatokat kavart a cigányság országgyűlési képviselőjének kérdése is. A kisebbségi törvény ugyan

tartalmazza az erre való jogot, de más jogszabály keretei közé utalja megvalósításának módozatát.³⁷⁹ Ez a törvény azonban soha nem készült el, hiába mondta ki már az Alkotmánybíróság több alkalommal is a mulasztásban megnyilvánuló jogsértés tényét. Persze az más kérdés, hogy ebbe a parlamenti struktúrába bele illene-e effajta megoldás, de akkor viszont más formát kellene keresni ennek megvalósítására. Természetesen – vagy nem is annyira természetes módon –, vannak cigány származású országgyűlési képviselők különböző parlamenti pártok frakcióiban, de ez koránt sem fedi a hivatkozott törvényhelyen megfogalmazottakat.

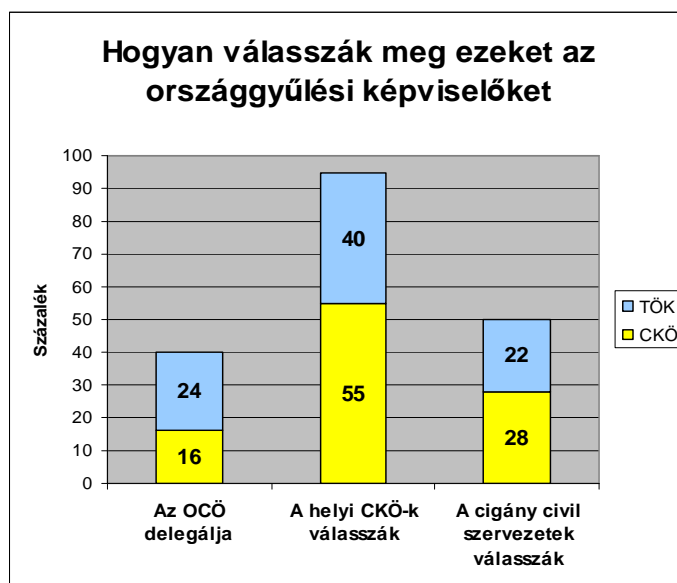


64. ábra Szükséges-e a cigányság országgyűlési képvisellete

Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

Pedig mint a felmérésből látható, nem csak a CKÖ-k vallják egyöntetű módon a parlamenti képviselet elvét, hanem a települési önkormányzatok is hasonló képen gondolkodnak a kérdésről. Megkérdeztem persze azt is, hogy milyen módon kellene a képviselőt erre a tisztségre megválasztani.

³⁷⁹ „20.§ (1) A kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviseletre.”



65. ábra Hogyan válasszanak etnikai alapon képviselőket
 Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

16 helyen mondták azt, hogy az OCÖ-nek kellene delegálnia ezt a személyt – ugye emlékszünk még, hogy 20 OCÖ tag volt a helyi képviselők között –, illetve közel harmaduk szerint a civil szervezeteknek kellene megválasztaniuk őket. Elsőprő többséget kapott természetesen az a javaslat, amely szerint a helyi CKÖ-knek kellene megválasztaniuk a roma közösség országgyűlési képviselőjét.

Érdekes összehasonlításra ad lehetőséget az a kutatás, amelyet az Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány³⁸⁰ 2002 végén a MEDIAN Kft.-vel együttműködve, közvélemény-kutatási eszközökkel vizsgálta a magyarországi nemzetiségekkel kapcsolatos ismereteket, így többek között a választással kapcsolatos véleményeket is. A felmérés a teljes felnőtt lakosságot reprezentáló 1200 fős mintán készült. Tanúságosnak ígérkezik néhány eredményét összevetni saját tapasztalataimmal. Ezért most hosszabban idézek a jelentésből.³⁸¹

<i>Hallott-e Ön arról, hogy Magyarországon kisebbségi önkormányzatok működnek?</i>	<i>nem</i>	<i>10,5%</i>
	<i>igen</i>	<i>89,5%</i>

³⁸⁰ *Kisebbségek, választások és önkormányzatok Magyarországon*. Budapest: EOKIK, 2002. Kézirat.

³⁸¹ Hozzátartozik az igazsághoz, hogy ennek a kutatásnak is én voltam az egyik vezetője, így az elemzés nagy részét is én készítettem.

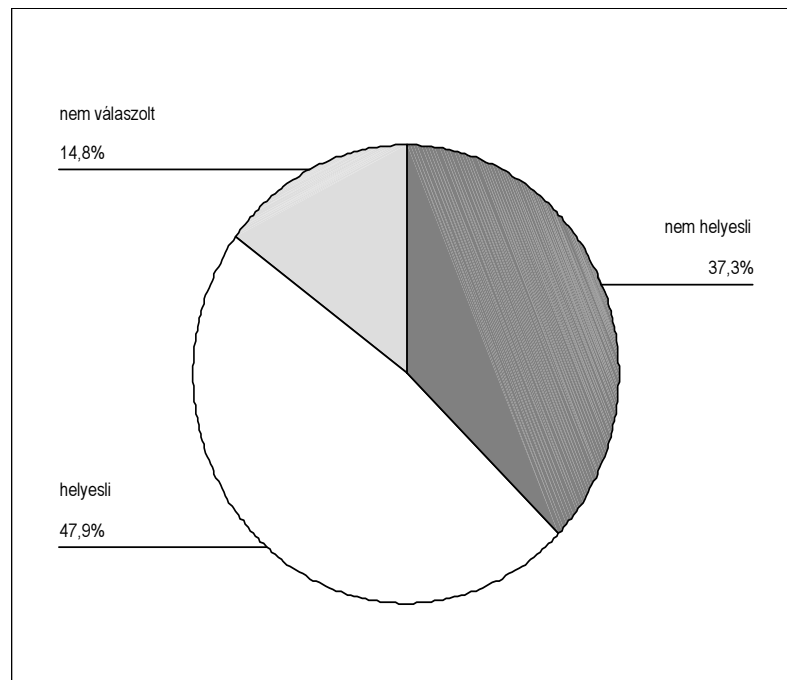
		N=1197
<i>A legutóbbi önkormányzati választáson a választókerületben voltak-e kisebbségi önkormányzati jelöltek?</i>	nem	24,9%
	igen	75,1%
		N=1048
<i>Ön szavazott-e valamelyik kisebbségi jelöltre?</i>	nem	73,1%
	igen	26,9%
		N= 907

Ez az adat látszólag ellentmondásban van a tényleges választási részvétellel, de joggal föltételezhetjük, hogy a választástól távolmaradók egy része is „nem”-el válaszolt.

Ugyanakkor arra a kérdésre, hogy ha a következő vasárnap lenne a választás, a kérdezett elmenne-e szavazni, mintegy 80% válaszolt igennel.

Továbbá, 244 kérdezett állította, hogy szavazott valamelyik kisebbségi jelöltre, de 575-en helyeselték, hogy bárki szavazhat a kisebbségi választáson, ez – mint az alábbi ábrán is látható – a relatív többség.

Helyesli-e, hogy minden állampolgár szavazhat a kisebbségi önkormányzat megválasztásakor?

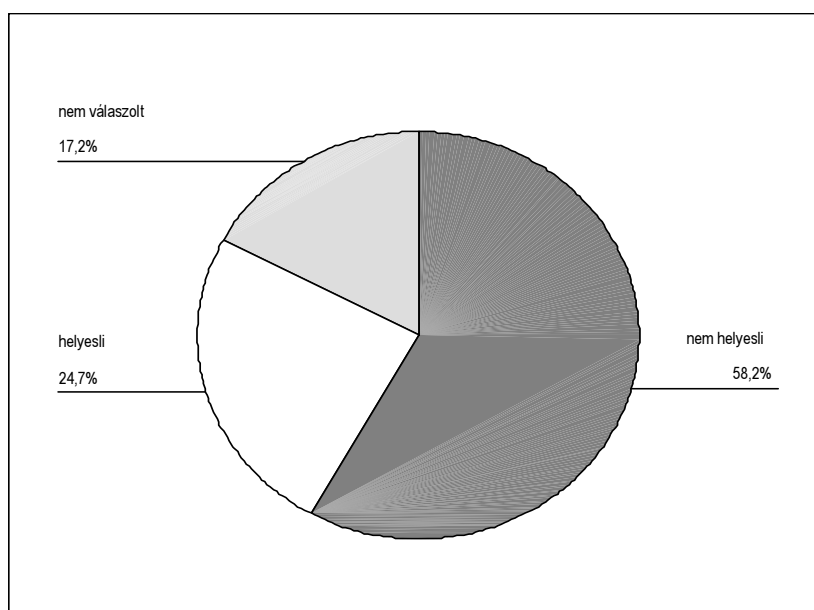


N=1200

Tehát a kérdezettek több mint negyede elvben támogatja, hogy bárki szavazhasson valamelyik kisebbségi listára is, de ő maga nem kíván élni e joggal. Ugyanakkor a jelöltek esetén az abszolút többség elvárja, hogy a jelölt

az adott kisebbséghez tartozzon. Ezzel az a furcsa ellentmondás alakul ki, hogy a jelölté válás kritériumainak meghatározásakor a kisebbségi önkormányzatokat az adott kisebbség szervének tartják és elvárják, hogy csak ők vegyenek részt ügyeik intézésébe. A testületek megválasztásakor azonban a többség jogos igénynek érzi (bár nem tartozik az adott kisebbséghez), hogy joga legyen beleszólnia a testület megválasztásába, ezzel erősen befolyásolva a kisebbségi közösségben kialakult értékeket, erőviszonyokat.

Helyesli-e, hogy bárki indulhat kisebbségi jelöltként?



N=1200

A kérdezettek 92,3%-a magyarnak, 5,1%-a romának vallotta magát, minden egyéb nemzetiségi önbesorolás 1% alatt maradt – azaz mintegy 150 magát magyar nemzetiségűnek valló kérdezett szavazott valamelyik kisebbség listájára, ők a teljes minta 13%-a. A válaszok pontos megoszlása az alábbi:

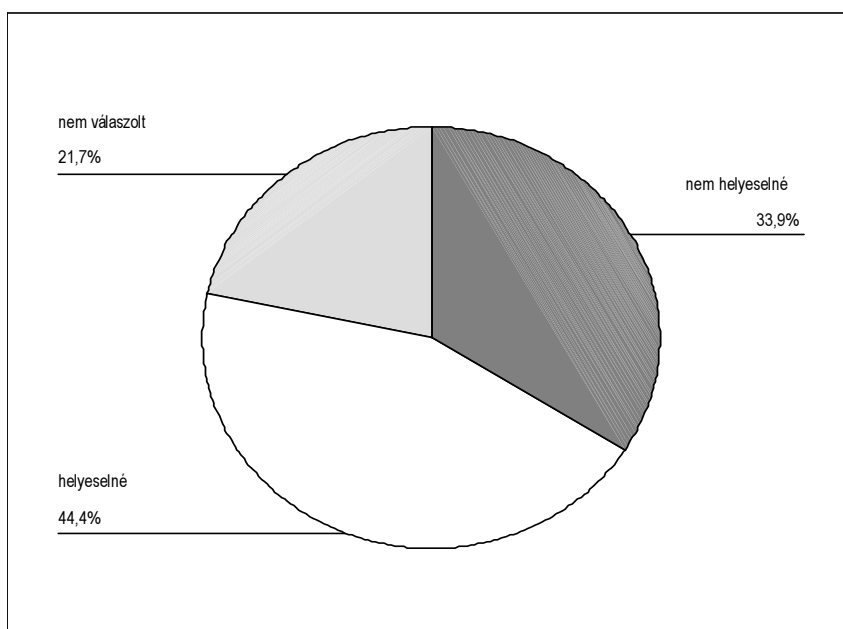
	magyar	cigány	horvát	német	szlovák	zsidó	összesen
nem helyesli	639	47	2	4	3	3	698
	69,8%	82,5%	66,7%	100,0%	100,0%	75,0%	70,5%
helyesli	276	10	1			1	292
	30,2%	17,5%	33,3%			25,0%	29,5%
összesen	915	57	3	4	3	4	990
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tehát, míg a magukat magyarnak vallók véleménye 70:30 arányban oszlik meg, a romáké 82:12 arányban. (További nemzetiségek tagjainak véleménye sem egységes, de a csekély elemszámok miatt ezek statisztikai módszerekkel nem értékelhetők.)

Az adatok alapján jól látható, hogy az adott kisebbséghez nem tartozó többség, jelentős mértékben képes befolyásolni a megválasztásra kerülő kisebbségi önkormányzatok összetételét.

Kíváncsiak voltunk arra is, mi a véleménye a megkérdezetteknek a kisebbségek parlamenti képviseletéről:

Helyeselné-e, hogy – a választási eredményektől függetlenül – a kisebbségeknek származási alapon legyen képviselete az országgyűlésben?



N=1200

Számunkra is meglepő módon a megkérdezettek többsége helyeselné a származási alapon történő képviseletet. Kiemelkedően magas a helyeslők aránya (bár alacsony az elemszám) a megkérdezett és magukat cigánynak vallók körében:

	magyar	cigány	horvát	német	szlovák	zsidó	összesen
nem helyeselné	390	11	3	1		1	407
	45,1%	19,3%	100,0%	33,3%		25,0%	43,4%
helyeselné	474	46		2	3	3	530

	54,9%	80,7%		66,7%	100,0%	75,0%	56,6%
összesen	864	57	3	3	3	4	937
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Mindezekből az összehasonlításokból látható, hogy sok tekintetben hasonlóan gondolkodnak az „átlagmagyarok” is, mint a kutatásom során megkérdezett CKÖ, illetve települési vezetők.

Összegezve a változásokra irányuló kérdésekből megszerzett ismereteinket, arra a megállapításra juthatunk, hogy a CKÖ-k igen jelentős változást szeretnének a jogi szabályozásban és a finanszírozás kérdésében, mert érzékelik, hogy a roma lakosság nem azon gondok megoldását várja tőlük, mint más nemzetiségek esetében. Ehhez pedig nincs megfelelő felhatalmazásuk. Az persze más kérdést, hogy nekik kellene-e megoldani a roma lakosság elvárásait, de tény, hogy helyi szinten ők próbálnak előrelépést elérni ebben a kérdésben. Az is szinte egyöntetűnek látszik, hogy nagyobb kapcsolatot igényelnek a kisebbségi képviselők a különböző szintek között, igény mutatkozik a megyei kisebbségi önkormányzatra is, ennek hiányát próbálják pótolni jelenleg a megyei koordinátor személyével. A sok vitát kiváltott választások kérdésében már azonban megoszlanak a vélemények. A CKÖ vezetők fele azt még támogatná, hogy csak igazoltan cigány származású jelöltek lehessenek, azzal viszont nem értenek egyet többségükben, hogy csak romák adhassák le szavazatukat. Félnék valószínűleg az elvárások nem teljesítése okán a romák tiltakozó szavazataitól. Nem beszélve arról, hogy más kutatás szerint a többség igényli a beleszólást a kisebbségek belügyébe, így az önkormányzati testületeik megválasztása során a kisebbségi képviselők személyének kiválasztásába.

4. 2. 9. Az empirikus kutatás tapasztalatainak összegzése

Kutatásom adatainak ismertetése után megpróbálom összegezni kialakult véleményemet. Így munkám során kirajzolódott, hogy milyen körülmények, társadalmi viszonyok között kell vállalt feladataikat teljesíteniük a megválasztott testületeknek. Nyilvánvaló, hogy Magyarországon egyenletes ütemben fogy a népesség. Az általam megvizsgált településeken is ezt tapasztaltam, miközben tudható volt, hogy az adott területen folyamatosan növekszik a cigány emberek száma és aránya is. Tehát egyre nagyobb arányú cigánylakosság jellemzi az általam vizsgált, különösen kis településeket, miközben a roma lakosság lakhatási körülményei még közel sem olyan kedvezőek, mint a nem romák esetében. Ez világossá vált számomra – ebben a dolgozatban nem részleteztem – a különböző infrastrukturális lehetőségekhez való hozzájutás vizsgálatakor is. Sok helyen már a teljes „*elcigányosodás*” víziójával küzdenek és riogatnak a polgármesterek, meggyőződésük szerint ez az egyik – a munkalehetőség hiánya mellett – fő oka annak, hogy a nem roma lakosság folyamatosan elvándorol az ő településükről. Kutatásom során igen erős cigányellenességet is regisztráltam az adott településeken. Általánosságban és alapvetően cigányellenesnek tartotta a többségi lakosságot nem csak az adott CKÖ vezetője, hanem maga a település vezetője is. Különösen így volt ez az ún. „*lumpen*” elemekkel, ami értelmezésükben az általuk elvárt életvitel hiányát jelenti. Hasonlóan nagy ellenségességgel szemlélték az „új beköltözőket” is. A saját, bejáratott kapcsolatok mellett az újtól való félelemnek már történelmi hagyományai vannak hazánkban is. És ez még a cigány lakosságra is jellemző. A cigányellenesség megnyilvánulási formái között döntő többségben a verbális aktusok állnak, de több helyen számoltak be a szegregáció különböző formáiról, sőt, fizikai bántalmazás lehetőségéről is. Mindezekre a cigány népesség meglehetősen nehezen tud válaszokat kidolgozni. Többen próbálkoznak származásuk eltitkolásával, de ez, a „láthatóság” miatt igen nehéz. Úgy tűnik azonban, hogy egyre elterjedtebb stratégiává válik a vegyes házasságok kötése, ami végső soron az

integráció, vagy akár az asszimiláció egyik lépése is lehet. Bár a többségi társadalom nem felejtkezik el egyetlen cigány ember származásáról sem, a vegyes házasságokat is alapvetően „*cigány családoknak*” tartják.

Ebben a nem túlságosan befogadó közegben kell munkáját végeznie a helyi cigány kisebbségi önkormányzatoknak. A feltételek azonban nem túlságosan kedvezőek a sikerességhez. A testületek elhelyezése esetleges, a helyi lehetőségek függvénye, fontosabbnak tűnő érdekek felmerülése esetén akár el is költöztetik őket, ezzel is nehezítve a folyamatos működést. Gyakran nem is iroda jellegű helyiséget kapnak, hanem valamilyen más funkciójú – kultúrház, TSZ iroda – épületben kell időpontot egyeztetni rendezvényeik megtartása érdekében. Az infrastruktúra tekintetében sem túl kedvező a helyzet, ez különösen a számítógéppel történő ellátottság, az Internet hiányában jelentkezik, illetve a megléte esetén a hozzáértés hiányával kell szembesülniük. Ez pedig már szorosan kapcsolódik a finanszírozás kérdéséhez, hiszen a „*többszatomnás finanszírozás*” egyik alapja a sikeres pályázati munka, ahhoz pedig időben kell rendelkezni a megfelelő információkkal. A személyi kérdésekben az elmúlt ciklusokhoz képest lassú előrelépésnek vagyunk tanúi, bár ez még igen messze áll a hatékonyan működni tudó képviselő ideálképétől. Mindezek, illetve a finanszírozásból egyedül az állami normatíva biztossága miatt már alapjaiban inog a rendszer.

Az elvégzett feladatok tekintetében tapasztalhatjuk, hogy a CKÖ-k legkevésbé a kisebbségi törvényben kitűzött célokra, sokkal inkább a cigány lakosság elvárásaira szeretnének reagálni. Magyarázható lenne mindez a nehéz helyzetben lévő etnikai csoport elvárásaival, de szembe ütközik a törvényi lehetőségekkel. Ebből következőleg a kisebbségi testületek frusztrációval küzdenek, és bár a lehetőségekhez képest sikeresnek ítélik munkájukat, félnek attól, hogy kizárólag csak a roma lakosság válassza meg őket, mivel igen kevéssé tudják teljesíteni az elvárásokat. A települési vezetők pedig olyan mértékben tartják szükségesnek a CKÖ-k létét, ameddig a kisebbségi testület

át tudna venni tőlük olyan terheket a cigány lakossággal kapcsolatban, ami nem is lenne feladatuk.

4. 2. 10. Az „átlagos” helyi cigány kisebbségi önkormányzat

Kutatásomból kirajzolódott egy „átlagos” – tehát nem létező – helyi cigány kisebbségi önkormányzat képe. Ebben több olyan képviselő van, aki már nem az első ciklusban látja el ezt a tisztséget. Egyre több képviselő-jelölttel kell megküzdenie a választások során, de gyakran a nem cigány szavazóknak is köszönhetően tovább tudja folytatni munkáját. Elhelyezés szempontjából általában ők 30-50 négyzetméter nagyságú, általában egyetlen helyiségből álló irodával rendelkeznek, amely valószínűleg a helyi Polgármesteri Hivatalban található. Nincs számítógépük, ebből következőleg Internet hozzáférésük sem, sőt, jó eséllyel még saját telefonvonallal sem rendelkeznek. Ez a kisvárosokban, vagy még inkább községekben lévő CKÖ működése attól függ, hogy a Polgármesteri Hivatal megengedi-e, hogy használják az éppen szükséges infrastruktúrát. A gazdálkodásuk és költségvetésük tekintetében 1 712 000 forinttal rendelkeztek 2002-ben. Ennek a bevételnek jelentős részét képezte a 655 000 forintos állami normatíva, de kaptak átlagosan 560 000 forint támogatás a helyi önkormányzatoktól is. Valamivel több, átlagosan 650 000 forintot sikerült pályázaton is nyerniük, amelynek legjelentősebb része általában valamelyik minisztériumtól vagy a MACIKA-tól származik. Az így megszerzett összeget meglehetősen arányosan osztják szét a megvalósítandó feladatok finanszírozására. Így elköltenek több mint félmilliót a működési költségekre és fejlesztésre, további 600 ezret a tiszteletdíjakra és a költségtérítésre. A megmaradó félmilliót pedig szinte egyenletesen szociális támogatásra, oktatási célúnak nevezett bár inkább bújtatott szociális célú dolgokra, valamint kulturális események megszervezésére költik el. Mindebből az a következtetés vonható le, hogy egyrészt költségvetésük több mint kétharmada felemészti saját fenntartásukat, a megmaradó egyharmad

jelentős részét pedig olyan célokra fordítják – szociális segélyezés – amire nincs jogszabályi felhatalmazásuk.

A tipikus kisebbségi képviselő a 40-es éveinek környékén járó férfi, aki befejezte általános iskolai tanulmányait és esetleg szakmunkás-bizonyítványt is szerzett, fizikai dolgozó, akinek van munkaviszonya, és legnagyobb valószínűséggel közintézményben vagy gyárban dolgozik, esetleg vállalkozó. Nem kap tiszteletdíjat és költségtérítést a költségvetésből, a nagyobb városokban lakók esetében – a nagyobb foglalkoztatottság miatt – erre talán nincsenek is igazán rászorulva. Valószínűleg részt vett már valamilyen továbbképzésen, és a CKÖ életében pedig a testületi üléseken túl alkalmanként vesz részt. A felkészültség hiányait pótolva elvileg lehetőség lenne külső szakemberek bevonására, de csak minimális mértékben vonnak be külső szakembereket a munkába, hiszen a legtöbb esetben erre egyáltalán nincs anyagi lehetőségük. Azokon helyeken azonban – tipikusan a városokban – ahol van erre forrás, ott inkább a települési önkormányzat, roma emberekkel kapcsolatos kötelezettségeinek a megoldásában segítkezők ügyintéző és szociális munkás foglalkoztatásával. Sok esetben a települési önkormányzattól kapott magasabb költségvetési támogatás valószínűleg, de nem kimondva „címkézett támogatások”, tehát a település pontosan ezeknek a feladatoknak számukra egyszerűbb megoldása érdekében adják a CKÖ-knek.

A tevékenységük keretében jelentős mértékben foglalkoznak olyan, a kisebbségi törvényben nem a hatáskörükbe utalt feladatokkal, mint például a szociális, lakhatási vagy munkahely-teremtési kérdésekkel. A települési önkormányzat azonban csak addig örül ennek, amíg az ő vállukról vesznek le, egyébként hatáskörükbe utalt, terheket. Mindez rányomja a bélyegét az együttműködésükre is. Így a CKÖ tagokat meghívják az ülésekre, sőt, sok esetben tagjai lehetnek a települési önkormányzat általuk is favorizált bizottságainak. Itt többségében kéri, de legalább is meghallgatják a véleményüket, ráadásul olyan kérdésekben, amelyek számukra és a cigány

lakosság számára is fontosak, bár alapvetően nem tartoznak a kisebbségi önkormányzat feladatkörébe. A szépséghiba azonban abban van, hogy a hatékonyság nem egészen átütő. A külső kapcsolatok tekintetében elsősorban a helyi intézményekkel és szereplőkkel ápol közepes minőségűnek mondható kapcsolatot a CKÖ. A pályázati lehetőségek révén viszonylag jelentős számban ápolnak kapcsolatokat országos, nagy közalapítványokkal is, illetve a vélelmezett diszkriminációs ügyek miatt különböző jogvédő szervezetekkel, kisebbségi ombudsmannal, Oktatási Minisztériummal is. Az Országos Önkormányzattal, szinte csak a formalitásokra vagy még arra sem szorítkozó kapcsolat van. Együttműködésről, de legalább informális kapcsolatról szinte csak azokban az esetekben beszélhetünk, ha a CKÖ valamelyik tagja egyben az OCÖ képviselője is.

CKÖ igen jelentős változást szeretnének a jogi szabályozásban és a finanszírozás kérdésében, mert érzékeli, hogy a roma lakosság nem azon gondok megoldását várja tőlük, mint más nemzetiségek esetében. Ehhez pedig nincs megfelelő felhatalmazásuk. Az persze más kérdést, hogy nekik kellene-e megoldani a roma lakosság elvárásait, de tény, hogy helyi szinten ők próbálnak erőlködni ebben a kérdésben. Az is szinte egyöntetűnek látszik, hogy nagyobb kapcsolatot igényelnek a kisebbségi képviselők a különböző szintek között, igény mutatkozik a megyei kisebbségi önkormányzatra is.

V. Összegzés

5.1. Néhány javaslat de lege ferenda

A magyar szabályozás – különösen az Uniós csatlakozás érdekében – igyekezett megvalósítani minden nemzetközi elvárást a magyar jogrendszerben is. Így elmondható, hogy a kisebbségekkel foglalkozó jogszabályok megfelelnek az általános jogelveknek és jogpolitika által támasztott elvárásoknak, bár koránt sem hiba nélküliek. Erre utalnak egyértelműen az empirikus kutatásból nyilvánvalóvá vált működési hibák is. Ezért érdemes felhívni a figyelmet – de lege ferenda – néhány, általam szükségesnek tartott lehetséges módosítás szükségességére.

5.1.1. A személyi hatály kérdésköre

A jogállamisághoz kapcsolódó jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotó meghatározza a törvények személyi hatályát, vagyis azt a kört, amelynek tagjait megilletik az adott jogszabályban biztosított jogok, illetve terhelik az előírt kötelezettségek. Az Országgyűlés a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) megalkotásakor csak részben tett eleget ennek a követelménynek. A kisebbség definícióját ugyanis kizárólag közösségi szinten fogalmazta meg, azonban az egyének vonatkozásában nem határozott meg kritériumokat.

A jogalkotó 2005-ben pontosította a Nektv. személyi hatályát. Az 1. § (1) bekezdés értelmében e törvény hatálya kiterjed mindazon, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárokra, akik magukat valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak tekintik, valamint e személyek közösségeire. Nyilvánvaló, hogy egy közösség csak olyan ismérvekkel rendelkezhet, amelyek a tagjait is jellemzik. A Nektv. azáltal, hogy megadja a nemzeti és etnikai kisebbség definícióját, egy szempontrendszerrel állít fel az adott közösség objektív kritériumainak

meghatározásához. Ezek a követelmények nemcsak a közösség szintjén fogalmazhatóak meg, hanem azzal az egyénnel szemben is, aki magát a kisebbség tagjaként kívánja elismertetni.

A Nektv. előírása összhangban van az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményének alábbi rendelkezésével: „*minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségként kezeljék-e vagy sem*”³⁸². A keretegyezményhez fűzött magyarázat szerint az idézett rendelkezés nem foglalja magába a tetszés szerinti választás jogát a kisebbséghez tartozás kérdésében. Az egyén szubjektív választása elválaszthatatlanul kötődik a személy azonosságtudatát meghatározó lényeges objektív kritériumokhoz. Ennek az elvnek az érvényesítése különösen a választójog gyakorlása során vett fel problémákat.

A választójogi visszaélések elleni fellépés a kisebbségi választói jegyzék újraszabályozásával lenne biztosítható. Ennek a jövőben kimunkálandó megoldása a „célhoz kötött nyilvánosság” elvének megjelenése lehetne, amely segítségével az érdekeltek – tehát a kisebbségi közösségek feljogosított tagjai, szervei – betekintést jogi lehetőséget nyerhetnének a fellépésre a kisebbségi jogokkal valószínűsíthetőleg visszaélőkkel szemben. Ez természetesen jogorvoslati lehetőséggel is biztosított bírósági eljárást során valósulhatna meg.

5.1.2. A kisebbségi közösség törvényi definíciójának problémája

A kisebbségi közösség törvényi definíciója a Nektv. megalkotása óta változatlan. A jogalkotó ugyanis olyan kritériumok meghatározására törekedett, amelyek egyértelmű és lényegi elemei egy közösség nemzeti vagy etnikai kisebbségként való elismerésének. A Nektv. 1. § (2) bekezdése

³⁸² V.ö.: 1999. évi XXXIV. törvény A Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény kihirdetéséről

kimondja: „a nemzeti és etnikai kisebbség minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul”.³⁸³ Az elmúlt években több kezdeményezés is indult annak érdekében, hogy egyes közösségek kisebbségként ismertessék el magukat. Ezek azonban nem voltak eredményesek, mert az Országgyűlés megítélése szerint nem feleltek meg a kisebbség törvényi definíciójának. A kisebbség fogalmának azonban csak egyetlen olyan eleme van, amelynek kapcsán vita bontakozott ki a Nektv. legutóbbi módosításakor, és ez a magyar állampolgárság. Az Országgyűlés deklarációja szerint az „őshonos” kisebbségek védelmére alkotta meg a törvényt. A Nektv. deklarált célja, hogy a legalább egy évszázada Magyarországon élő kisebbségi közösségek kultúrájának, hagyományainak fennmaradását, ápolását és továbbörökítését segítse elő. A jogalkotó ezért úgy döntött, hogy csak a magyar állampolgársággal rendelkezők számára biztosítja a kisebbségi jogok gyakorlásának lehetőségét. Egyes közösségek ezt azért kifogásolják, mert megítélésük szerint a törvényi szabályozás hátrányosan érinti azokat a tagjaikat, akik – bár esetenként évtizedek óta Magyarországon élnek – nem rendelkeznek magyar állampolgársággal.

A kisebbségi jogok elviekben a kisebbségi közösségek tagjait illetik meg. A gyakorlatban azonban a kisebbségi jogok többségével állampolgárságra tekintet nélkül élhetnek a magyarországi lakóhellyel rendelkezők. Példaként hivatkozhatom arra, hogy az egyesülési jog alapján létrehozott kisebbségi szervezetnek bárki tagja lehet, illetve a nemzetiségi oktatás igénybevételéhez sem feltétel, hogy a tanuló szülei magyar állampolgárok legyenek. A magyar

³⁸³ 1993. évi LXXVII. törvény A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól

állampolgárság hiánya azonban két esetben valóban hátrányt jelent a kisebbségi jogok gyakorlása terén.

1) A nyelvi jogok a közigazgatási hatósági eljárásban

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 9. § (1) bekezdése kimondja hogy a Magyar Köztársaságban a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar. Ugyanezen törvényszakasz (3) bekezdése azonban úgy rendelkezik, hogy a kisebbségi szervezet, valamint az a természetes személy, aki a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozik, a közigazgatási hatóságnál mind szóban, mind írásban használhatja az adott kisebbség nyelvét. A kisebbség nyelvén benyújtott kérelmet magyar nyelvű és az ügyfél kérésére a kérelemben használt nyelvre lefordított határozattal kell elbírálni, és e rendelkezés megfelelően irányadó a végzésekre is. Ez a jogosultság ugyanakkor a nem magyar állampolgárságú személyeket nem illeti meg. Ők a fordítási és tolmácsolási költség viselése mellett kérhetik, hogy a közigazgatási hatóság bírálja el az anyanyelven vagy valamely közvetítő nyelven megfogalmazott kérelmüket. Kivétel ez alól, ha a közigazgatási hatóság nem magyar állampolgárságú, a magyar nyelvet nem ismerő személy ügyében magyarországi tartózkodásának tartama alatt hivatalból indít azonnali intézkedéssel járó eljárást, vagy a természetes személy ügyfél azonnali jogvédelemért fordul a magyar közigazgatási hatósághoz. Ebben az esetben a fordítási és tolmácsolási költséget, továbbá a jeltolmácsolás költségeit az eljáró közigazgatási hatóság viseli.

2) A választójog gyakorlása

Az Európai Unióról szóló szerződés módosításáról rendelkező Amszterdami szerződés 19. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy *„minden uniós polgár, akinek lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállam helyhatósági választásain választójoggal rendelkezik és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam*

állampolgárai” E rendelkezés végrehajtására alkotta meg az Európai Unió Tanácsa a 94/80/EK irányelvet. Az Irányelv 3. cikke értelmében az uniós polgárokat akkor illeti meg a lakóhelyük szerinti tagállamban az aktív és passzív választójog, ha teljesítik mindazokat a feltételeket, amelyeket az adott állam joga saját állampolgárai számára előír. Az Irányelv meghatározza azokat az eseteket, amikor jogszerű a megkülönböztetés az uniós polgárok és a tagállamok állampolgárai között a választhatóság kérdésében. Ilyen kitétel, hogy a tagállamok kiköthetik: csak a saját állampolgáraik viselhetik az alapszintű helyhatósági egység választott vezetőjének, helyettesének vagy végrehajtó szerve tagjának tisztségét. Annak érdekében, hogy a hazai szabályozás megfeleljen ezeknek az elvárásoknak, az Európai Unióhoz történő csatlakozás napján módosult az Alkotmány 70. §-a.

A hatályos szabályozás szerint az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát megilleti az a jog, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán választható és választó legyen. Az uniós polgárai tehát Magyarországon tagjai lehetnek a helyi önkormányzatok képviselő-testületének és közgyűlésének. Az Alkotmány rendelkezései értelmében azonban polgármesterré és fővárosi főpolgármesterré kizárólag magyar állampolgár választható. A kisebbségek anyaországi közül Horvátország, Örményország, Szerbia és Ukrajna nem tagja az Európai Uniónak. Ezeknek az országoknak a Magyarországon bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú polgárát is megilleti az a jog, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó legyen. Az Alkotmány azonban a választhatóság jogával nem ruházta fel őket.

A 2006. évi választások előtt a kisebbségi önkormányzati képviselők választása során a magyar állampolgársággal nem rendelkezőket (tehát a bevándoroltakat és a letelepedetteket) is szavazati jog illette meg. Ez annak a következménye volt, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselőket ugyanaz a

személyi kör választhatta meg, mint a helyi önkormányzati képviselőket. A kisebbségi önkormányzati választójogi rendelkezések tehát nem voltak összhangban a Nektv. személyi hatályával. Ezt az ellentmondást a képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény (Kvj.) oldotta fel. A Kvjt. 2. § (1) bekezdése értelmében a kisebbségi önkormányzati választásokon csak a kisebbségi közösségek magyar állampolgársággal rendelkező tagjait illeti meg választójog. Ezt a szabályozást több kisebbségi közösség is sérelmezi, mert megítélésük szerint a jogalkotó a kisebbségi nyelvet ismerő, a kisebbségi közszolgáltatásokat leginkább igénylő személyeket zárta ki a képviselők köréből.

Mindezek alapján a személyi hatályhoz valamilyen módon kapcsolódó kérdések szabályozása további munkálatokat tesz szükségessé.

5.1.3. Az önkormányzatisággal kapcsolatos problémák

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) 2005. évi módosításának két alapvető célja volt. A jogalkotó egyrészt biztosítani kívánta, hogy a kisebbségi önkormányzatok egyértelmű jogi keretek között működhessenek, másrészt lépéseket kívánt tenni a valós feladat- és hatáskörökben testet öltő kisebbségi autonómia irányába. A törvénymódosítás ugyan számos, a jogalkalmazás során jelentkező problémát kiküszöbölt, azonban nem orvosolta teljes körűen a kisebbségi joganyag hiányosságait.

1) A kisebbségi önkormányzat fontos jogosultsága, hogy részt vehet a helyi önkormányzat döntéshozatali eljárásában. Ennek közvetlen formája, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 24. § (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat bizottságába indokolt beválasztani a települési kisebbségi önkormányzat tagját. A törvénymódosítás ugyanakkor kizárta annak lehetőségét, hogy a kisebbségi önkormányzat

elnökét is a bizottság tagjává válasszák. Az összeférhetetlenségi szabályok az egymással hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesését zárják ki, ám erről jelen esetben nincs szó. Nem látom indokát annak, hogy az elnök tagként nem vehet részt a helyi önkormányzati bizottság munkájában, miközben a képviselő-testület a kisebbségi képviselőket szavazati joggal is felruházhatja.

Szükségesnek tűnik az Ötv. 24. § (1) bekezdésében foglalt tilalom eltörlése.

2) Az új törvényi rendelkezések alapján már nem a helyi önkormányzati választásokon legtöbb szavazatot szerzett kisebbségi jelölt, hanem a kisebbségi önkormányzat elnöke minősül szószólónak.

2.1) Az Ötv. 12. § (5) bekezdése általános jelleggel biztosít részvételi jogot a zárt ülésen a szószóló részére, ezzel szemben a Nektv. 40. § (1) bekezdés a) pontja ezt látszólag „leszűkíti” a kisebbséget érintő napirend tárgyalására. A törvénymódosítás ellenére tehát továbbra is mérlegelés kérdése, hogy a kisebbségi önkormányzat elnöke mely esetekben élhet tanácskozási jogával. A hatályos jogszabályi környezetben ezért csak kérésként és nem követelményként fogalmazható meg, hogy a képviselő-testületek – a jogalkotó eredeti szándékával összhangban – a lehető legszélesebben értelmezzék a szószóló részvételi jogát.

2.2) A törvényi szabályozás nincs figyelemmel arra, hogy a szószóló már nem egyszemélyes intézmény, hanem egy testület tagja.³⁸⁴ A kisebbségi önkormányzat elnökét főszabályként helyettesítheti az elnökhelyettes vagy az ezzel megbízott képviselő. A törvényi szabályozás hiányosságai miatt azonban erre nincs lehetőség, ha az elnök szószólói jogkörben eljárva zárt ülésen vesz részt. Nem indokolt az sem, hogy a Nektv. 40. § (6) bekezdése a kisebbség

³⁸⁴ Ezt jól példázza az a kodifikációs hiba, hogy 2007. szeptember 1-jéig hatályban maradt a közoktatási törvény azon szakasza, amely „*kisebbségi önkormányzat hiányában*” rendelkezett a szószóló véleményezési jogáról

jogait, kötelezettségeit érintő önkormányzati rendelet megalkotásához vagy a kisebbség helyzetét általánosan befolyásoló intézkedés meghozatalához a szószóló véleményének kikérését követeli meg a kisebbségi önkormányzat testületi álláspontjának beszerzése, megismerése helyett.

2.3) A Nektv. 41. § (2) bekezdése értelmében a szószóló – a tiszteletdíj kivételével – a tanácsnokot megillető juttatásokra jogosult. Jogvitára ad tehát alapot, hogy azokon a településeken, ahol nincs tanácsnok, a szószóló igényelhet-e költségtérítést a képviselő-testülettől.

Mindezek alapján a szószóló intézményének fenntartása nem indokolt, helyette a kisebbségi önkormányzat elnökének részvételei jogosultságait kellene kiterjeszteni, megerősíteni.

3) A Nektv. 28. § (1) bekezdése kimondja: „A helyi sajtó, a helyi hagyományápolás és kultúra, valamint a kollektív nyelvhasználat kérdéskörében a kisebbségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati rendeletet a képviselő-testület csak (...) a kisebbségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg”. A törvényi szabályozás hiányossága miatt tehát a kisebbségi önkormányzat nem élhet egyetértési jogával, ha a települési önkormányzat a döntését nem rendeleti, hanem határozati formában hozza meg.

Javaslom ezért, hogy a jogalkotó a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát terjessze ki a települési önkormányzat kisebbséget érintő döntésére, egyaránt beleértve a rendeletet és a határozatot is.

4) Az előbbieken már említett, „a kisebbség helyzetét általánosan befolyásoló intézkedés” álláspontom szerint olyan széles kategória, amelybe például az egészségügyi és szociális feladatok ellátásával, a lakásgazdálkodással, az épített és a természeti környezet védelmével, a

területfejlesztéssel, a területrendezéssel, az idegenforgalommal, továbbá a foglalkoztatás megszervezésével kapcsolatos kérdések is beletartozhatnak.

A jogértelmezés megkönnyítése érdekében indokolt lenne, hogy a jogalkotó példálódzó jelleggel utaljon arra, hogy mely intézkedésekhez kapcsolódik a véleményezési jog.

5) A Nektv. 6/A. § (2) bekezdés f) pontja értelmében a kisebbségi kulturális intézmény: olyan kulturális intézmény, amelynek feladata elsődlegesen a kisebbségi kultúra, hagyományok és a közösségi nyelvhasználat megőrzése, gyakorlása. Ez a meghatározás jogértelmezési vitákat eredményez, mert nem egyértelmű, hogy mit tekintünk elsődleges feladatnak. Azokon a településeken, ahol csak egyetlen közművelődési intézmény működik, nyilvánvaló, hogy annak nem kizárólag a kisebbségi közösség tagjait, hanem lakosság egészét érintő feladatokat is el kell látnia. Ez azonban hivatkozási alapot adhat arra, hogy a fenntartó önkormányzat megkérdőjelezze az intézmény kisebbségi jellegét.

Véleményem szerint szükséges lenne pontosítani ezt a törvényi meghatározást. Indokolt lenne azt a közművelődési intézményt is kisebbségi intézménynek tekinteni, ahol rendszeresen – legalább havonta – szerveznek nemzetiségi programot. Könyvtárak esetében akkor lenne indokolt kisebbségi intézményről beszélni, ha a könyvállomány meghatározott százaléka kisebbségi témájú, illetve nyelvű.

6) A Nektv. 47/A. §-a egy bizottság felállításáról rendelkezik abban az esetben, ha a helyi önkormányzat és a kisebbségi önkormányzat nem tud egyezsége jutni egy egyetértéshez kötött, közoktatással kapcsolatos ügyben. A Nektv. 49/D. § (2) bekezdése a kulturális intézmények esetében lényegesebb szűkebb körben teszi lehetővé a bizottság létrehozását. Erre csak

akkor kerülhet sor, ha „a kulturális intézmény és a kulturális feladat átadásával kapcsolatos ügyben” van a két önkormányzat között vita.

Szükségesnek tartom kiküszöbölni ezt az indokolatlan különbségtételt.

7) A Nektv. 30/H. § (4) bekezdés értelmében a települési kisebbségi önkormányzat ülésére a jegyzőt meg kell hívni, függetlenül attól, hogy beszél-e az adott kisebbségi nyelvet. Ezt a rendelkezést azért kifogásolják a kisebbségi közösségek, mert attól tartanak, hogy a nyelvi asszimilációt fogja erősíteni. A jogalkotó szándéka nyilvánvalóan nem erre irányult, ám a jegyző részvétele azzal a következménnyel járhat, hogy a kisebbségi önkormányzat a tolmácsolás elkerülése érdekében inkább felhagy az anyanyelven való ülésezéssel. A kisebbségi önkormányzat működésének törvényességét a közigazgatási hivatal ellenőrzi, a jegyző csupán törvénysértésre utaló jelzéssel élhet.

Javaslom ezért, hogy a Nektv. a kötelező meghívás helyett azt mondja ki: a jegyző vagy megbízottja meghívás esetén köteles részt venni az ülésen.

8) A települési és a területi kisebbségi önkormányzat kezdeményezheti, hogy a helyi önkormányzat biztosítsa:

- rendeletének kihirdetése, hirdetményének közzététele – a magyar nyelven történő közzététel mellett – a kisebbség anyanyelvén is megtörténjék;
- a közigazgatási eljárás során használt nyomtatványok a kisebbség anyanyelvén is rendelkezésre álljanak;
- a helység- és utcaneveket megjelölő, a közhivatalok, közszolgáltatást végző szervek elnevezését feltüntető táblák feliratai vagy ezek működésére vonatkozó közlemények – a magyar nyelvű szövegezés és írásmód mellett – kisebbség anyanyelvén is olvashatóak legyenek.

A Nektv. 53. § (2) bekezdése értelmében az igény indokoltságának kérdésében a képviselő-testület dönt.

Véleményem szerint szükséges lenne, hogy a törvény megoldást adjon arra az esetre, ha a két önkormányzat nem tud egyezsége jutni. Javasolom, hogy ha a képviselő-testület elutasítja a kisebbségi önkormányzat indítványát, az a Nektv. 47/A. §-a szerinti bizottság elé kerülhessen.

5.1.4. A finanszírozás kérdései

Empirikus kutatásom tapasztalatai is azt mutatták, hogy nagyon sok tekintetben elégedetlenek a kisebbségi önkormányzatok a kezdetektől megalkotott finanszírozási és gazdálkodási formával. A kisebbségi joganyag 2005-ös reformja megpróbált változtatni ezeken a kérdéseken is. Így a Nektv. 64. § (5) bekezdése a Kormányt hatalmazta fel a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodására, beszámolóképzésének, könyvvezetésének, információszolgáltatásának és a kisebbségi önkormányzatok költségvetési szervei belső ellenőrzésének rendjére, valamint a kisebbségi önkormányzatok a központi költségvetésből nyújtott feladatarányos támogatások (általános működési támogatás és feladatalapú támogatás) feltételrendszerének és elszámolásának rendjét megállapító rendeletének megalkotására. A jogalkotási kötelezettségnek a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásáról szóló 376/2007. (XII. 23.) Korm.rendelet, valamint a kisebbségi önkormányzatoknak a központi költségvetésből nyújtott feladatarányos támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről szóló 375/2007. (XII.23.) Korm.rendelet megalkotásával tett eleget.

A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásáról szóló rendelet – bár általános rendelkezései között a hatályát kiterjeszti a települési és területi kisebbségi önkormányzatokra valamint azok költségvetési szerveire is – pusztán azt rögzíti, hogy a települési és a helyi kisebbségi önkormányzatok gazdálkodására az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998.

(XII.30.) Korm.rendelet (Ámr.)szabályait kell alkalmazni. Részletes szabályokat az országos kisebbségi önkormányzatokra vonatkozóan állapít meg. Mindezek után a legjelentősebb problémát az jelenti, hogy a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó szabályok több jogszabály összevetésével, együttes értelmezésével állapíthatók csak meg. Ez viszont a kisebbségi költségvetési szervek gazdálkodása során – kutatásomból látható volt a kisebbségi képviselők felkészültsége – jogbizonytalanságot eredményezhet. A komoly szakmai felkészültséget igénylő feladat esetleges sikertelen megoldása után, jó eséllyel fognak ismét „etnobizniszről” beszélni, pedig nem erről van szó.

Új szabályozás született a kisebbségi önkormányzatoknak a központi költségvetésből nyújtott feladatarányos támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről is. Hosszas elemzés nélkül ennek a lényege: az éves normatívát 70-30 százalékos arányban megosztva kapják a kisebbségi önkormányzatok. Úgy, hogy a 75 százalékos „alap” az, ami minden helyi kisebbségi önkormányzatnak jár, a további 25 százalékhhoz pedig különböző feltételek teljesítése esetén, pályázaton lehet hozzájutni. Az ellátott feladat szerinti differenciálás az egyes kisebbségi önkormányzatok között indokolható, nem elfogadható azonban annak célja: a nem a kisebbségi közösséghez tartozókból álló kisebbségi önkormányzatok finanszírozása más jogi eszközök alkalmazásával is kiszűrhető lenne. Mivel pedig az eddig meglévő, állandónak mondható, de nem túl jelentős támogatáshoz sem juthat hozzá minden működő szervezet ezután, így az intézkedés forráselvonásként értelmezhető. A feladatalapú támogatás igénylése során a kisebbségi önkormányzatoknak nagyon sok formális követelményeknek kell eleget tenni, ami beláthatatlan pénzügyi és adminisztrációs terhet ró az önkormányzatokra.

A kisebbségi önkormányzatok önállóságának erősítése a kisebbségi önkormányzatiság sarkalatos pontja. A bevezetett új szabályok, határidők azonban nem illeszkednek a kisebbségi önkormányzatok költségvetési

tervezésének folyamatához. Ha figyelembe vesszük azt is, miként a kutatásomban rávilágítottam, hogy a kisebbségi önkormányzatok önállósága – jogszabályban garantált mellérendelt helyzetük ellenére – sem biztosított, valamint azt, hogy a kisebbségi közösség számára értékteremtő kisebbségi önkormányzatok csekély mértékű költségvetési forrás felett rendelkeznek, emellett függőségüket erősíti az is, hogy mind az infrastruktúra biztosíthatósága, mind a kisebbségi közösség érdekében vállalt feladatok ellátása, mind forrásaik kiegészítése terén a helyi önkormányzatra vannak utalva, kijelenthetjük, hogy ezek a rendelkezések tovább szűkítették a kisebbségi önkormányzatok mozgásterét, ahelyett, hogy az elmúlt 10 év tapasztalatai alapján, objektív ismérvek szerint, átfogó módon tekintette volna át és gondolta volna újra a kisebbségi önkormányzatok költségvetési támogatását.

Mindezek alapján javaslom, és szükségesnek tartom az egyszerűbb, de összehangoltabb gazdálkodási és finanszírozási szabályok megalkotását, amelyek biztosítják, de legalább is lehetőséget teremtenek a helyi kisebbségi önkormányzatok nagyobb önállóságának megteremtéséhez, a sokoldalú függés megszüntetéséhez vagy „lazításához”.

5.2. Záró gondolatok

Reményeim szerint kutatásom eredményeinek bemutatása után árnyaltabb kép rajzolódik ki a cigány kisebbségi önkormányzatok helyéről és működéséről a magyar jogrendszerben és társadalomban. Természetesen ez még messze nem az a letisztult tudás, amely alapján végső megállapításokat tehetnénk erről az alig másfél évtizede létező jogintézményről. Nagyon sok részlet feltárása szükséges még, csak hogy a legfontosabbat említsem: az Országos Cigány Önkormányzat működésének elemzése, amely intézmény eddig még ellenállt minden kutatási próbálkozásnak.

Eddigi eredményeimet összegezve azonban már most is sok minden elmondható erről a fiatal intézményről. Egyrészt látható, hogy elméleti szinten

a kisebbségi jogi szabályozás alapvetően megfelel a nemzetközi elvárásoknak. Persze ezek a szabályok is messze vannak még a kisebbségi közösségek elvárásaitól, de úgy tűnik, hogy a nemzetközi jog „lassú és szemérmes” fejlődése mégiscsak abba az irányba mutat, amely nem csak a kisebbségek védelmét fogalmazza meg általános diszkrimináció ellenes kaluzúákban, hanem megjelennek a különjogok elismerésének és támogatásának esetei is. Hasonló módon értelmezhető a nemzetközi jog vonatkozásában az autonómiák elismerésének lehetősége is. Kitekintve Európára, sok, főleg területi alapon működő autonómiát vizsgálhatunk, amelyek a nemzetközi jog által legalább „hallgatóságos tudomásulvételben” részesülnek, és példaként szolgálhatnak. Az más kérdés, hogy hazánkban a 13 kisebbségi közösség eltérő történelmi fejlődése és társadalmi helyzete viszont differenciáltabb szabályozást tenne szükségessé, de ennek lehetőségével még nem foglalkozott a jogalkotó. A magyarországi cigányoknak az USA afro-amerikai kisebbségének helyzetével és jogfejlődésével való összevetése pedig arra világított rá, hogy milyen nehézségek vannak Magyarországon a jogszabályok következetes végrehajtásával. Pedig a kiinduló helyzet sok tekintetben hasonló, az eredmények és a hatékonyság megítélése szempontjából azonban egyelőre nem Magyarország javára billen a mérleg nyelve.

A kisebbségi különjogok – amelyek szükségességéről, különösen a magyarországi romák vonatkozásában még nincs kikristályosodott álláspont – egyik legfontosabb megjelenési formáinak tekinthető autonómiák egyre inkább reneszánszukat élik Európában. Magyarországon azonban, ebben a formában szinte előzmény nélkülinek tekinthetők. Bár itt is léteztek a polgári átalakulás előtt a jól ismert területi alapon szerveződő formák, ezeknek nem sok köze van a mostani kisebbségi önkormányzatokhoz. A most létező kisebbségi önkormányzati rendszer az un. személyi vagy kulturális autonómiák közé sorolható be, amelynek egyetlen komolyabb gondolati előzménye volta térségben, a bemutatott Renner – Bauer-féle tervezet. A romák önkormányzataihoz még kevesebb előképet találhatunk, hiszen a

rendszerváltozásig a nemzetiségi – kisebbségi lét hivatalos elismerésének hiányában belső, civil fejlődés sem tudott megindulni. A sokat emlegetett vajda-rendszer semmiképpen sem, a Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége pedig csak nagyon áttételesen és feltételesen nevezhető eszmei előzménynek.

Mindezekből az a következtetés vonható le, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok váratlanul, előzmények és szerves belső fejlődés nélkül jelentek meg a magyar jogrendszerben. A rendszerváltozás után nem volt ideje a lassan meginduló civil szervezeti rendszer kifejlődésének, mivel az 1993 után megalakuló önkormányzatok gyakorlatilag „felszívták” a roma közélet területén éppen csak tevékenykedni kezdő embereket. Így gyakorlat és igazi tudás nélkül jelentek meg a kisebbségi önkormányzati szférában a romák, akik erre az időre még közösségi céljaikat sem fogalmazták meg igazán. A kisebbségi törvény által behatárolt feladat- és hatáskörök így rögtön összeütközésbe kerültek a roma közösségek elvárásaival, amely helyzetet alapvetően súlyosbította az is, hogy a választási rendszer szabályaiból következőleg nem is a roma közösségek választották alapvetően autonómiájuk vezetőit, hanem a többségi társadalom.

A helyi cigány kisebbségi önkormányzatok empirikus vizsgálata jól mutatja ezt a diszfunkcionális működést. Civil tapasztalatok nélkül, gyakran rossz anyagi helyzetben lévő, szerény iskolai végzettséggel rendelkező roma képviselők, rossz körülmények között, igen kevéssé tudnak megfelelni a kisebbségi törvényben megfogalmazott, alapvetően a kulturális identitás megőrzéséhez kapcsolódó elvárásoknak. Még kevésbé az adott roma közösség igényeinek, akik elsősorban a cigány emberek élethelyzetének javítását, munkát és megélhetést várnak választott vezetőiktől. Mindezek alapján nehezen működő, alacsony legitimitációjú szervezetekről van szó. Sokan fel is teszik a kérdést: mi értelme van a cigány kisebbségi önkormányzatoknak, hiszen az ilyen feladatokat, pl. cigánybálok vagy egyéb

ünnepek megszervezését, egy civil szervezet is tökéletesen el tudná végezni. A sugalmazott válasz – hogy nincs szükség ilyen önkormányzatokra – csak részben igaz. Ezeket a feladatokat valóban el tudná látni egy civil szervezet is, de a helyi kisebbségi önkormányzatok is jól tudnak működni és keretet adni ilyen feladatok megoldásának is, miként látható ez más kisebbségi csoportok esetében. A romák vonatkozásában – meggyőződésem szerint – azonban van egy döntő érv, ami a megszüntetés ellen szól: a társadalmi kizártság idején is ez legalább olyan szervezet, amellyel kénytelenek szóra állni a többségi hatalom képviselői és intézményrendszere is. Tehát amíg nincs jobb olyan intézmény, amely segítené megállítani a romák társadalmi leszakadását – mert mint látható a többségi, „integrált” rendszer politikai elkötelezettség hiányában erre nem sok gondot fordít – jobb híján ezt kell megőrizni, és a lehetőségek függvényében reformálni, javítani.

Magyar nyelvű összefoglaló

Értekezésem célja a Magyarországon most már több mint másfél évtizede létező helyi cigány kisebbségi önkormányzatok jogszociológiai, valamint az ezzel az intézménnyel összefüggő, jog- és államelméleti, jogtörténeti és társadalomtörténeti kérdések vizsgálata volt. Bár egy fiatal jogintézményről van szó, a kutatók és a társadalmi vélemények is nagyon megosztottak abban a tekintetben, hogy milyen módon működnek ezek az intézmények, egyáltalán szükség van-e rájuk.

Hipotézisem szerint ugyanis bár a magyar kisebbségi jogi szabályozás nem tér el alapvetően a nemzetközi gyakorlattól, a létrejött kisebbségi önkormányzati rendszer elvei és lehetőségei nem épültek be szervesen a nemzeti és etnikai kisebbségi csoportok identitás-megőrzésébe, mivel a magyar jogtörténetben meglehetősen előzmény nélküli intézményrendszer jött létre általuk. Különösen így van ez a magyarországi cigányság esetében, amely csoport tagjait csak a rendszerváltás óta tekintik hivatalosan is etnikai kisebbségnek. Az ő esetükben további problémát a jogi norma előírásai és a társadalmi elvárások összeütközése (társadalmi helyzetükből kifolyólag mást várnak a roma emberek ettől az intézménytől, mint amit a jogszabály lehetővé tesz) jelent, ezzel diszfunkcionálissá téve az intézmény működését.

Az értekezés elkészítése során a kutatás módszereit tekintve a napjainkra meghatározó vált, és véleményem szerint is a legnagyobb eredménnyel kecsegtető multidiszciplináris módszert használtam. A dolgozat egészét végigkíséri a jog-összehasonlító szemlélet, amely legpregnánsabban a nemzetközi vonások és a magyar megoldások elemző összehasonlításában jelenik meg. Ez a komparatív megközelítés különösen az értekezés első két fejezetére vonatkozik, amely mellett meghatározó a jog- és államelméleti kérdések analitikus vizsgálata, valamint a történeti-leíró szemlélet is. Az értekezés harmadik fejezetében empirikus szociológiai módszereket

használtam, a feldolgozás során pedig az eredményekhez kapcsolódó analitikai, kritikai és komparatív szemléletű elemzést tekintetem célomnak.

Az „*elméleti alapok*” című fejezetben sorra vettem és elemeztem azokat az elméleti problémákat, amelyek szoros összefüggést mutatnak a vizsgált intézmény működésével. Arra az alapvető kérdésre kerestem a választ: szükség van-e kisebbségi különjogokra, mivel ezek jelentik a kisebbségi önkormányzatok elméleti alapjait is. Így áttekintettem röviden a magyarországi cigányok társadalomtörténetének legfontosabb állomásait, amelyek bemutatják az évszázadokon keresztül ható, folyamatos társadalmi kirekesztődés okait. Ezután a kisebbségi önkormányzatokat megteremtő, eredeti kisebbségi jogi szabályozást elemeztem, amelynek rendkívül fontos eleme az 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól, amelynek elfogadása és kidolgozása során felmerült polémiák alapvetően meghatározzák a vizsgált intézmény jelenlegi működését. Hasonlóan fontos elemzési szempont volt ennél a résznél a helyi kisebbségi önkormányzatok létrejöttének és működési szabályainak áttekintése is. Ezután kitekintést tettem a kisebbségi jogok, a kisebbségi kérdés nemzetközi gyakorlatára. Fontos kísérletnek tartom a magyarországi cigányság és az Egyesült Államok afro-amerikai etnikai csoportjának a társadalomtörténeti és jogtörténeti fejlődését összevető elemzést is.

Az „*elméleti modell és reáltípusok*” fejezet már az önkormányzatiság alapjait, a hosszabb idő alatt nemzetközileg kimunkált elméleti modellt és a belőle kiformalódott reáltípusokat mutatja be, amelynek legfőbb célja annak kiderítése volt, hogy egyrészt mennyire illeszkedik a reáltípusok körébe a helyi cigány kisebbségi önkormányzatoknak az empirikus vizsgálatom idején hatályos rendszere, illetve volt-e valamilyen modell, amely a mai intézmény előképének tekinthető.

A „*működő reáltípus*” című fejezet a már több választási ciklus óta működő helyi cigány kisebbségi önkormányzatok empirikus adatfelvételen alapuló elemzése, amelynek alapvető célja, hogy a jogszabályokban meghatározott célok milyen módon és mértékben harmonizálnak a ténylegesen megvalósuló gyakorlattal, illetve annak vizsgálata, hogy adekvát modellnek tekinthető-e a magyarországi cigányság vonatkozásában ez a jogintézmény.

A kutatás eredményeit tekintve elmondható, hogy elméleti szinten a kisebbségi jogi szabályozás alapvetően megfelel a nemzetközi elvárásoknak, lassan megjelennek a kisebbségi különjogok elismerésének és támogatásának a lehetőségei is. Hasonló módon értelmezhető a nemzetközi jog vonatkozásában az autonómiák elismerésének az útja is. Magyarországon az európai autonómiák reáltípusaihoz hasonló intézmények szinte előzmény nélkülinek tekinthetők. A romák önkormányzataihoz még kevesebb előképet találhatunk. Mindezekből az a következtetés vonható le, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok váratlanul, előzmények és szerves belső fejlődés nélkül jelentek meg a magyar jogrendszerben. Ebből következőleg a kisebbségi törvény által behatárolt feladat- és hatáskörök gyakran összeütközésbe kerülnek a roma közösségek elvárásaival. A helyi cigány kisebbségi önkormányzatok empirikus vizsgálata jól mutatja ezt a diszfunkcionális működést. Azonban amíg nincs olyan intézmény, amely segítené megállítani a romák társadalmi leszakadását, jobb híján ezt kell megőrizni, és a lehetőségek függvényében reformálni, javítani.

Summary

The aim of my paper was a study of the Gypsy minority self-governments which have now existed in Hungary for more than a decade and half with regard to questions of legal sociology, legal theory, political theory, legal history and social science. Although we are speaking of a young legal institution, researchers and social opinions are extremely divided as to how these institutions work and whether there is a need for them at all.

It is my hypothesis that although Hungarian minority legislation does not differ fundamentally from international practice, the principles and opportunities offered by the minority self-government system have not become integrated organically into the identity preservation of the national and ethnic minority groups, since the minority self-governments formed an institutional system more or less without precedent in Hungarian legal history. This is particular true in the case of the Hungarian Gypsies, whose members have only been regarded officially as an ethnic minority since the change of regime. A further problem in their case is represented by the conflict between legal provisions and social expectations (owing to their social situation Roma people expect something other from this institution than is made possible by the legislation), thereby rendering the functioning of the institution dysfunctional.

In terms of research methods, when preparing the paper I adopted the multidisciplinary method which has now become widespread and which I also think promises the greatest results. A legal comparative approach is applied to the whole paper, which is most marked in the analytical comparison of international trends and Hungarian solutions. This comparative approach applies in particular to the first two chapters of the paper, which are also characterised by an analytic examination of legal theory and political theory questions, as well as a historical-descriptive approach. In the third chapter of

the paper I used empirical sociological methods, and took an analytical, critical and comparative approach as my aim when processing the data.

In the chapter titled “*theoretical principles*” I took in turn and analysed those theoretical problems which demonstrate a close connection with the operation of the institution in question. I sought an answer to the fundamental question of whether there is a need for minority special rights, since these also represent the theoretical bases of the minority self-governments. I therefore briefly surveyed the most important phases of the social history of the Hungarian Gypsies, which show the causes of continual social exclusion exercising an influence over centuries. Next I analysed the original minority legislation which created the minority self-governments, of which an incredibly important element is Act LXXVII of 1993 on national and ethnic minority rights. The polemics which surfaced in the course of its adoption and drafting fundamentally determine the current functioning of the institution in question. Here a similarly important point of analysis was a survey of the creation of the operational rules of the local self-minority governments. I proceeded to consider international practice concerning minority rights and the minority question. I regard the comparative analysis of the social history and legal history development of the Hungarian Gypsies and the afro-American ethnic group in the United States as an important experiment.

The chapter titled “*theoretical model and real types*” looks at the fundamentals of self-governance, the theoretical model internationally worked out over a long period and the real types formed from this. The main aim was to discover firstly to what extent the system of local Gypsy self-governments operative at the time of my empirical survey fits into the sphere of real types, and secondly whether there was a model which can be regarded as the prototype of the current institution.

The chapter titled “*functioning real type*” contains an analysis based on empirical data survey of the local Gypsy minority self-governments. The fundamental aim is an examination of how and to what extent the aims defined in the rules of law harmonise with actual practice and whether this legal institution can be regarded as an adequate model in respect to the Hungarian Gypsies.

Regarding the results of the research, it can be said that on a theoretical level the minority legislation fundamentally complies with international expectations, and opportunities for recognising and supporting minority special rights are gradually emerging. The path to self-governments gaining recognition can be interpreted similarly with respect to international law. In Hungary institutions similar to the real types of European self-governments can be regarded as almost without antecedent. We can find even fewer prototypes for the self-governments of the Roma. From all this it is possible to conclude that the Gypsy minority self-governments appeared unexpectedly in the Hungarian legal system without antecedents or organic internal development. As a consequence of this the duties and powers defined by the minority act frequently come into conflict with the expectations of the Roma communities. The empirical survey of the local Gypsy minority self-governments clearly illustrates this dysfunctional operation. However, whilst there is no institution which could help to halt the social exclusion of the Roma, for want of better the system needs to be preserved and reformed and improved as possibilities allow.

Felhasznált források és irodalom

Jogforrások

- 1868: XLIV. törvénycikk A nemzetiségi egyenjogúság tárgyában
- 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság alkotmánya.
- 1989. évi XXXI. törvény Az Alkotmány módosításáról
- 1990. évi LXIV. törvény A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról
- 1990. évi LXXV. törvény A helyi önkormányzatokról
- 1992. évi LXIII. törvény A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról
- 1992. évi LXXXIX. törvény A helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről
- 1992. évi XXXVIII. törvény Az államháztartásról
- 1993. évi LIX. törvény A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosáról
- 1993. évi LXXIX. törvény A közoktatásról
- 1993. évi LXXVII. törvény A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól
- 1997. évi C. törvény A választási eljárásról
- 1999. évi XXXIV. törvény A Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény kihirdetéséről
- 2003. évi CXXV. törvény Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
- 2005. évi CXIV. törvény A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról
- 28/1997. (III. 28.) OGY hat. A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről szóló beszámoló

- 44/2003. (IV. 16.) OGY hat. A kisebbségi szervezetek költségvetési támogatásáról

- 34/1990. (VIII. 30.) Korm. rend. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalról
- 53/1990. (IX. 15.) Korm. rend. A helyi önkormányzati választáson jelöltet állító
- 116/1995. (IX. 28.) Korm. rend. A Kisebbségek napjáról
- 125/2001. (VII. 10.) Korm. rend. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalról
- kisebbségi szervezetek támogatásáról
- 107/2003. (VII. 18.) Korm. rend. Az esélyegyenlőségi tárca nélküli miniszter feladat és hatásköre

- 32/1997. MKM. rendelet A nemzeti és etnikai kisebbségek óvodai nevelésének és iskolai oktatásának irányelveiről

- 1120/1995. (XII. 7.) Korm. hat. A Cigányügyi Koordinációs Tanács létrehozásáról
- 1121/1995. (XII. 7.) Korm. hat. A Magyarországi Cigányokért Közalapítvány alapításáról
- 1125/1995. (XII. 12.) Korm. hat. A cigányság helyzetével kapcsolatos legsürgetőbb feladatokról
- 2187/1995. (VII. 4.) Korm. hat. A Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány létrehozásáról
- 1066/1996. (VI. 19.) Korm. hat. Az OCÖ elhelyezéséről
- 1093/1997. (VII. 29.) Korm. hat. A cigányság élethelyzetének javítására vonatkozó középtávú intézkedéscsomagról
- 1107/1997. (X.11.) Korm. hat. A cigány kisebbség helyzetének javítását célzó intézkedésekről

- 1005/1998. Korm. hat. a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseléről
- 1047/1999. (V. 5.) Korm. hat. A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról
- 1048/1999. (V. 5.) Korm. hat. A Cigányügyi Tárcaközi Bizottság létrehozásáról
- 1078/2001. (VII. 13.) Korm. hat. A hosszú távú program társadalmi vitájáról
- 1051/2002. (V. 14.) Korm. hat. A középtávú intézkedéscsomagról
- 1140/2002. (VIII. 12.) Korm. hat. A Romaügyi Tanács létrehozásáról
- 1021/2004. (III. 18.) Korm. hat. A romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről
- 6/1991. (II. 28.) AB határozat Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. tv. 40. § (3) bekezdésében foglalt alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére előterjesztett indítvány
- 809/B/1998. AB határozata A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról
- 34/2005. (IX. 29.) AB határozat A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról
- 2/2006. (I. 30.) AB határozat Az Országos Választási Bizottság 38/2005. (X. 20.) OVB határozatának helybenhagyásáról

Irodalom

- 'A cigányság helyzetének megjavításával kapcsolatos egyes feladatokról Az MSZMP KB Politikai Bizottságának határozata 1961.

- Június 20.’ In Mezei Barna – Pomogyi László – Tauber István (szerk.): *A Magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422–1985.* Budapest: Kossuth, 1986. 240. o.
- ‘A helyi kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének tapasztalatai’ In: *Önkormányzati Tájékoztató*, 1997. 64-67. o.
 - ‘A helyi önkormányzatok 1995. évi működésének törvényességi helyzete.’ *Önkormányzati Tájékoztató*, 1996. Különszám. 3-67. o.
 - ‘A hosszú távú roma társadalom, és kisebbségpolitikai stratégia irányelvei.’
<http://www.romapage.hu/tudomany/hircentrum/article/71004/1598/>
 - ‘A magyarországi cigányokról’. In: Demeter Zayzon Mária (szerk.): *Kisebbségek Magyarországon* Budapest: Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, 2000. 106-120. o.
 - ‘A pozitív diszkrimináció változatai.’ Les politiques de discrimination positive. [Dossier.] = *Problemes politiques et sociaux*, 1999. 822. no. 3–72. p. In: *Kisebbségkutatás* - 1999. 4. szám.
http://www.hhrf.org/kisebbssegkutatasa/kk_1999_04/cikk_nyomtatasa.php?id=154
 - ‘A romák jogi helyzete Európában. 1557 (2002) számú ajánlás.’ In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai.* Budapest: Gondolat Kiadó – MTA Jogtudományi Intézet – MTA Kisebbségkutatási Intézet, 2003.
 - Ábrahám Tamás: ‘Az USA fekete lakosságának migrációja a XX. században’. In: *Demográfia* 2000. 1. szám 161-175. o.
 - Achim, Viorel: *Cigányok a román történelemben.* Budapest: Osiris Kiadó, 2001.
 - Adatok a magyarországi kisebbségi önkormányzatok kialakulásáról és működéséről.’ In: *Regio*, 1997/1. 127-164. o.
 - Alkotmányos Szerződés http://europa.eu.int/constitution/hu/1stoc1_hu.
 - Altermatt, Urs: ‘Svájc – az európai modell?’ In: *Regio* 1994/2.
www.regiofolyoirat.hu/newspaper/1994/2/02Altermatt_Urs.doc

- Andorka Rudolf: *Bevezetés a szociológiába*. Budapest: Osiris Kiadó, 2000.
- Arisztotelész: *Nikomakhoszi etika*. Budapest: Gondolat, 1978.
- Asbjorn Eide: 'Bevezetés.' In: *Acta Humana* 1993. 12-13. sz.
- *Az EU csatlakozási folyamat nyomon követése: Kisebbségek védelme*. Open Society Institute, 2001.
- Az Európai Rasszizmus- és Intolerancia-ellenes Bizottság Második Jelentése Magyarországról'. In: *Fundamentum*, 2000/2, 57-66. o.
- Baka András: 'Az új magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi törvény koncepciójáról'. In: *Regio*. 1990. december. 59-66. o.
- Baka András: *Eötvös Józseftől Jászi Oszkárig. A magyar nemzetiségi politikai gondolkodás változásai*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1990.
- Bandor-Kóté: 'Etnobiznisz' In: *Amaro Drom*, 1998, december
- Bangó Jenő: 'Németek Belgiumban: német nyelvű közösség a vallon régióban: Európa legjobban védett kisebbsége?' *Comitatus: önkormányzati szemle*, 2003. 5. sz. 31-37. o.
- Bányász Rezső: *Századunk Amerikája*. Budapest: Zrínyi Katonai Kiadó, 1986.
- Barry, B.: *Culture and equality*. Cambridge: Polity Press, 2001.
- Bársony János: 'A kisebbségi önkormányzatok létrehozásának lehetőségei Budapesten. In: Egyed A-Tokaji Nagy E. (szerk.): *Kisebbségek és önkormányzat*. Az 1993. szept. 27-29. között Szentendrén tartott konferencia előadásai és vitái. Budapest: Drukker Kft. 1994. 113-117. o.
- Bársony János: 'Magyarországi cigány közösségek közigazgatási szokásai (a vajdák egykori és mai szerepe)'. In: Demeter Zayzon Mária (szerk.): *Mátság – Azonosság* I. kötet. Kisebbségismereti előadások Kőbányán. Budapest: Kőbányai Önkormányzat, 1994. 67- 72. o.
- Bársony János: 'A cigányság és a rendőrség kapcsolatának összefüggései.' In: Csányi Klára (szerk.): *Szöveggyűjtemény a*

- kisebbségi ügyek rendőrségi kezelésének tanulmányozásához.*
 Budapest: Alkotmány- és Jogpolitikai Intézet, 1997, 319-332. o.
- Bauer, Ottó: 'A nemzetiségi kérdés és a szociáldemokrácia.' In: *A nemzeti kérdéstről. A nemzeti kérdés Lenini elméletének kialakulása 1896-1914.* Budapest: Kossuth Könyvkiadó, 1988.155-183. o.
 - Bíró G. – Taubner Z.: 'A nemzeti kisebbségek jogainak kodifikációs munkálatai az Európa Tanácsban.' In: *Társadalmi Szemle*, 1993 /11.
 - Bíró Gáspár: 'A nemzeti és etnikai megegyezés esélyei Kelet- és Közép-Európában, összeegyeztethetetlen társadalom- és államszervezési elvek keveredése közepette.' In: *Jogtudományi Közlöny*, 47. 1992/10. 459-463. o.
 - Bíró Gáspár: 'A nemzetközi kisebbségvédelem alapfogalmairól és intézményeiről.' In: *Regio*, 3. 1992/4. 3-26. o.
 - Bíró Gáspár: 'A nemzetközi kisebbségvédelem legújabb fejleményei.' In: *Regio*, 4 1993/1. 32-53. o.
 - Bíró Gáspár: 'Egyetemesség - emberi jogok - kisebbség.' In: *Pro Minoritate*, 1996/1. 58-62. o.
 - Bodáné Pálok J. - Vánkosné Timár É.: 'Országos kisebbségi önkormányzatok.' In: *Kisebbségi Értesítő*, 1994/3. 130-141. o.
 - Bodáné Pálok J. - Vánkosné Timár É.: *Mit kell tudni a kisebbségi önkormányzatok létrehozásáról?* Budapest: Auktor Kiadó, 1995.
 - Bodáné Pálok J.: 'A kisebbségek jogérvényesítési lehetőségei a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény alapján.' In: *Kisebbségek és Önkormányzatok. 1994.* 49-66. o.
 - Bodáné Pálok J.: 'A kisebbségek önkormányzatai. Formáik, feladat- és hatáskörük, működésük, kapcsolódásuk a települési önkormányzatokhoz, finanszírozási rendszerük.' In: *Kisebbségi Értesítő*, 1994/3. 45-86. o.
 - Bodáné Pálok J.: 'A kisebbségek önkormányzati képviselőinek választása.' In: *Kisebbségi Értesítő*, 1994/3. 87-129. p.

- Bodáné Pálok J.: 'A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei.' In: *Acta Humana* 1993 N° 12-13. 26-45. o.
- Bodáné Pálok J.: *A kisebbségek jogai Magyarországon*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1994.
- Bódig Mátyás: 'Természetjog és jogpozitivizmus'. In.: Szabó Miklós (szerk.): *Fejezetek a jogbölcseleti gondolkodás történetéből*. Miskolc, 1999.
- Böszörményi Jenő - Józsa Márta (szerk.): *A romakérdés az integráció csapdájában (Caught in the Trap of Integration)*. Budapest: EÖKIP, 2000.
- Bruhács J. - Bokorné Szegő H.: 'A kisebbségek védelme és a nemzetközi jog.' In: *Acta Humana. Emberi Jogi Közlemények*, 12-13. 1993. 64-81. o.
- Bruhács J.: 'A kisebbségek védelmének nemzetközi jogi szabályozása az ENSZ keretében.' In: *Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről*. Pécs: JPTE ÁJK Kisebbségvédelmi Munkaközössége, 1990. 191 o.
- Brunner, Georg – Küpper, Herbert: 'Európai autonómia megoldások.' In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzetit kisebbségekről*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005.
- Brunner, Georg – Küpper, Herbet: 'Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája'. In.: *Magyar Kisebbség* 2004/1-2. 466-496. o.
- Bús Lívía – Zsigó Dávid: '„Az embereket meg kell hatni” – Glenn C. Loury közgazdász.' In: *Magyar Narancs* 2005. 10. 27.
<http://www.mancs.hu/index.php?gcPage=/public/hirek/hir.php&id=12317>
- Búza László: 'A kisebbségek jogi helyzete.' Budapest: MTA, 1930
MTA, [Idézi: Kovács Péter: 'Az autonómia a nemzetközi jogban.' In: *Kisebbségi érdekérvényesítés, önkormányzatiság, autonómiaformák*. Budapest: Osiris Kiadó, 1997. 193. o.]

- Calhoun, Caig – Light, Donald – Keller, Suzanne: *Sociology*. The McGraw-Hill Companies, Inc. 1997.
- Csányi Klára: 'A kisebbségi ügyek rendőri kezelése Magyarországon.' In: *Belügyi Szemle*. 1999/7-8. 111-119. o.
- Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi Önkormányzatok Magyarországon, 1994–1998*. Budapest: Osiris-MTA Kisebbségkutató Műhely-MTA Regionális kutatások Központja, 1999.
- Csefkó Ferenc: *A helyi önkormányzati rendszer*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 1997.
- Daróczi Ágnes: 'A magyarországi cigányok szokásvilága, hagyományai.' In: Demeter Zayzon Mária (szerk.): *Mátság – Azonosság* I. kötet. Kisebbségismereti előadások Kőbányán. Budapest: Kőbányai Önkormányzat, 1994. 73-81. o.
- Demeter Zayzon Mária (szerk.): *Kisebbségek Magyarországon*, 1999. Budapest: 1999.
- Douglas Massey-Nancy Denton: 'Az amerikai apartheid.'
http://www.bparchiv.hu/magyar/kiadvany/bpn/26_27/165_181.html
- Draskóczy István: 'Kisebbségek az Árpád-kori Magyarországon.'
http://www.hhrf.org/kisebbssegkutatas/kk_2000_03/cikk.php?id=294
- Egyed A. -Tokaji Nagy E. (szerk.): *Kisebbségek és önkormányzat*. Az 1993. szept. 27-29. között Szentendrén tartott konferencia előadásai és vitái. Budapest : Druk-ker Kft., 1994. 204 p.
- Eide, Asbjörn: 'Protection of Minorities. Possible Ways and Mears of Facilitating the Peaceful and Cionstructive Solution of Problems Involving Minorities.' [Idézi: Kovács Péter: 'Az autonómia a nemzetközi jogban.' In: *Kisebbségi érdekérvényesítés, önkormányzatiság, autonómiaformák*. Budapest: Osiris Kiadó, 1997. 193. o.]
- Eiler Ferenc: *A kisebbségi önkormányzati rendszer és tapasztalatai. Eredmények kérdőjelekkel*. Kézirat

- *Előítélet, megkülönböztetés, színvakság.* Válogatás Glenn C. Loury írásaiból. Rajk László Szakkollégium, Ráday Könyvesház Budapest 2005.
- *Emberi jogok a nemzetközi jogban. Alapvető okmányok gyűjteménye.* Budapest: Emberi Jogok Magyar Központja (MTA Állam- és Jogtudományi Intézete), 1994.
- Engel Pál: *Beilleszkedés Európába a kezdetektől 1440-ig. Magyarok Európában I.* Budapest: Háttér Lap- és Könyvkiadó, 1990.
- Eötvös József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra.* Budapest: Magyar Helikon, 1981.
- Erdős Kamill: 'Cigány-törvényszék.' In: *Néprajzi Közlemények*, 1959.
- Erényi Tibor: 'Munkásmozgalom az Osztrák-Magyar Monarchiában.' In: *História*, 1981. 2. sz. 28. o.
- Eriksen, Thomas Hylland: 'Etnikai osztályzás: mi és ők.' In: *Kultúra és Közösség*, 2002. 3. szám.
- Fehér György: *Struggling for ethnic identity. The Gypsies of Hungary.* New York/Washington/Los Angeles/London: Human Rights Watch, 1993.
- Feischmitt Margit: 'A nemzetről másképp.' In: Tamás Pál – Eröss Gábor – Tibori Tímea (szerk.): *Nemzetfelfogások.* Budapest, ÚMK – MTA SZKI, 2005. 41-48. o.
- Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész.* Budapest: Osiris Kiadó, 1998.
- Fraeser, Angus: *A cigányok.* Budapest: Osiris Kiadó, 1996.
- Fürcht P. - Kara P. - Szabó L. (szerk.): *A helyi önkormányzati rendszer 1994. évi fejlesztése.* Budapest: Közlöny- és Lapkiadó, 1995. 399 o.
- Fürcht P. (szerk.): *A nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzatai. Kézikönyv.* Budapest: MB Kiadó, 1995, 197 o.
- Gángó Gábor: 'Az 1868. évi nemzetiségi törvény korunk nemzetiségpolitikájának tükrében'. In: *Barátság.* 2003/5. szám.

<http://www.comp-press-data.hu/Portal/Archives/Baratsag/2003/05/Bar02.pdf>

- Gángó Gábor: 'Az 1868. évi nemzetiségi törvény korunk nemzetiségpolitikájának tükrében.' In.: *Az Európai Unió és az etnikai kisebbségek – diagnózis és prognózis.* „Kufstein VII.” Tanácskozás Felsőpulyán 2003. szeptember 6-7én. Bécs: 2004. 19-30. o.
- Georg Brunner: *Die rechtliche Lage der Minderheiten in Mittel-, Ost- und Südsteuropa. Osteuropa Recht*, NSZK: 1994.
- Georg Jellinek: *Általános államtan.* Ford: Szilágyi Péter. Budapest: Osiris-Századvég, 1994.
- Gerencsér Balázs – Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia (működő modellek, magyar elképzelések.* Budapest: 2001.
<http://www.hhrf.org/autonomia>
- Giddens, Anthony: *Szociológia.* Budapest: Osiris, 1997.
- Gurr, Ted – Harff, Barbara: *Minorities at Risk: a global view of ethnopolitical conflicts.* Washington D.C.: U.S. Institute of Peace. 1995.
- Gyertyánfy András: 'Az etnikai kisebbségek az Európai Közösség jogában.' In: *Jogtudományi Közlöny*, 2003. 3. sz. 145-152. o.
- Győri Elekné -Tiboldi Tiborné: 'A kisebbségi önkormányzatok képviselőinek nyújtott képzés.' In: *Magyar Közigazgatás*, 46. 1996/10. 618-620. o.
- Győrfi Tamás: 'A diszkrimináció tilalma: egy különleges státuszú jog' In: *Jogtudományi Közlöny*, 275-293. o.
- Győri Szabó Róbert: 'Katalónia, Baszkföld, Galícia autonómiája.' In.: *Magyar Kisebbség* 2004/1-2. 497-528. o.
- Győri Szabó Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében (1989-1990).* Budapest: Osiris Kiadó, 1998.

- Hajdú László: 'Cigány kisebbségi önkormányzatok működése Jász-Nagykun-Szolnok megyében' In: *Magyar Közigazgatás*, 1998. szeptember
- Hajdú Sándor: 'Párizsnak évek óta nincs vajdája.' In: <http://epa.oszk.hu/00800/00804/00159/9996.html>
- Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás?* Budapest: Gondola – MTA Jogtudományi Intézet, 2003.
- Havas Gábor-Kemény István-Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában.* Budapest: Oktatókutató Intézet-Új Mandátum Könyvkiadó, 2002.
- Hegedűs Dániel: 'A nemzeti és etnikai kisebbségek védelme a XX. században' In: www.europeer.hu
- Hell István: 'A rossz prognózis: esélykiegyenlítés származási alapon.' <http://www.romacentrum.hu/aktualis/tudkut/polgarjogi/200123/12-rosszprognosis-hun.html>
- Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. Európa Tanács, Strasbourg, 1985.X.15. <http://www.hhrf.org/htmh/dokumentumok/851015h.htm>
- Herczeg G.: 'A kisebbségek nemzetközi jogi védelme a mai Európában.' In: Tóth K. (szerk.): *Emlékkönyv Kemenes Béla egyetemi tanár 65. születésnapjára.* Szeged: JATEPress, 1993. 145-154. o. (Acta Juridica et Politica)
- Hévízi Józsa: *Autonómia-típusok Magyarországon és Európában.* Budapest: Püski, 2001.
- Hídvégi-b. Attila: 'Cigánykirály Magyarországon?' In: *Amaro Drom* 2004. június
- Horváth Aladár: 'Etnikai konfliktusok kezelése és a cigányszervezetek.' In: Nagy Gábor Tamás (szerk.): *Félünk. Etnikai és szociális konfliktusok elkerülésének, feloldásának lehetőségei.* Budapest: Városháza, 1993.
- Horváth Aladár: „Cigánykonceptiók”. In: *Népszabadság*, 2002. december 2.

- Horváth Pál – Kajtár István – Nagy Lászlóné – Révész T. Mihály – Stipta István – Zlinszky László: *Általános jogtörténet I.* Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 1994.
- Ifj. Bertényi Iván: 'Kasszandrának mindig igaza van. Az emigráns Kossuth nézetei a nemzetiségi kérdéstről.' In: *Európai Utas* <http://www.hhrf.org/europaiutas/20002/6.htm>
- Immanuel Kant: 'Az erkölcsök metafizikája. Első rész. A jogtan metafizikai alapelemei.' In.: Immanuel Kant: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése. A gyakorlati ész kritikája. Az erkölcsök metafizikája.* Budapest: Gondolat, 1996. 326-327. o.
- Irinyi Károly: *Mitteleuropa-tervek és az osztrák – magyar politikai közgondolkodás.* Budapest: Akadémiai Kiadó, 1973.
- J/1397. sz. Kormánybeszámoló a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről 1999. június.
- J/3670. sz. Kormánybeszámoló a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről 1997. január
- J/4637/1997. sz. Jelentés a 20/1997. (III. 19.) OGY határozat alapján az országos kisebbségi önkormányzatoknál tartott ÁSZ vizsgálatokról. www.mkogy.hu
- Jakus Lajos: 'Cigányvajdák privilégiumai'. In: *Honismeret*, 1992. 5. szám. 20-22. o.
- Jászi Oszkár: *A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés.* Grill, 1912.
- Jászi Oszkár: *Magyarország jövője és a Dunai Egyesült Államok* Budapest, 1918. <http://mek.oszk.hu/02200/02222/02222.htm>
- Javaslát a Magyarországi cigányok Kulturális Szövetségének a létrehozására'. In: *Dokumentumok a „Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége 1957-1961” életéből.* Népművelési Intézet, 1986.
- *Jelentés a kisebbségi jogok érvényesüléséről a kisebbségi önkormányzatok 2002. évi működési tapasztalatai alapján.* www.obh.hu;

- Jim Peron: 'A pozitív diszkrimináció és az áldozat-kultusz.'
http://www.hayek.hu/publi/peron_poz_diszkr_es_ald_kult.htm
- Johnson, James H. Jr. - Farrell, Walter C Jr.: 'Újra tűz van. Az 1992-es Los Angeles-i lázadás gyökerei.'
http://www.bparchiv.hu/magyar/kiadvany/bpn/26_27/011_026.html
- Jon C. Teaford: 'Az amerikai város válságának kora 1964-1979.'
http://www.bparchiv.hu/magyar/kiadvany/bpn/06_07/teaford.html
- Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon – Jelentés 2004. – Helybenjárás*. Budapest: EOKIP. 2005.
- Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon – Jelentés 2000*. Budapest: EOKIP. 2000.
- Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon – Jelentés 2002*. Budapest: EOKIP. 2003.
- Kállai Ernő: 'A cigányság története 1945-től napjainkig' In: Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon – Jelentés 2000*. Budapest: EOKIP. 2000.
- Kállai Ernő: 'A magyarországi romák története 1945-től napjainkig' In: Kemény István: (szerk.): *A magyarországi romák* Budapest: Press Publica, 2000.
- Kállai Ernő: 'Az abonyi cigány kisebbségi önkormányzat működése' In: Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi Önkormányzatok Magyarországon, 1994–1998*. Budapest: Osiris-MTA Kisebbségkutató Műhely-MTA Regionális kutatások Központja, 1999.
- Kállai Ernő: 'Az abonyi cigány kisebbségi önkormányzat működése' In: *Regio*, 1998/4.
- Kállai Ernő: 'Cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon. Kutatási gyorsjelentés.' In: Kállai Ernő (szerk.): *A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. század elején. Kutatási gyorsjelentések*. Budapest: MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2003. 27-91. o.

- Kállai Ernő: 'Cigány Kisebbségi Önkormányzatok Magyarországon.'
In: Reisz T.-Andor M. (szerk.): *A cigánység társadalomismerete*. Pécs: Iskolakultúra, 2002.
- Kállai Ernő: 'Egy cigány kisebbségi önkormányzat működése' In:
Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon, 1994-1998* Budapest: Osiris-MTA Kisebbségkutató Műhely-MTA Regionális kutatások Központja, 1999.
- Kállai Ernő: 'Első kísérlet egy konfliktusmodell alkotására a roma-nem roma együttélésben.' In: Kovács Nóra-Osvát Anna-Szarka László (szerk.): *Etnikai identitás, politikai lojalitás. Nemzeti és állampolgári kötıdés*. Budapest: Balassi Kiadó, 2005. 150-163. o.
- Kállai Ernő: 'Kormányzati, politikai törekvések' In: Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon – Jelentés 2000*. Budapest: EOKIP. 2000.
- Kállai Ernő: 'Kormányzati, politikai törekvések' In: Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon – Jelentés 2002*. Budapest: EOKIP. 2000.
- Kállai Ernő: 'Roma vállalkozók 1998-ban.' In: Kemény István (szerk.): *Cigányok/romák és a láthatatlan gazdaság*. Budapest: AKM-Osiris, 2000, 38-80. o.
- Kállai Gabriella: 'Tereptapasztalatok Heves megyében.' In: Kállai Ernő (szerk.): *A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. század elején. Kutatási gyorsjelentések*. Budapest: MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2003. 93-103. o.
- Kállai, Ernő (szerk.): *The Gypsies/The Roma in Hungarian Society*. Budapest: T.L. Foundation, 2002.
- Kállai, Ernő: 'The Hungarian Roma Population During the Last-Half Century' In: Kállai, Ernő (szerk.): *The Gypsies/The Roma in Hungarian Society*. Budapest: T.L. Foundation, 2002.

- Kállai, Ernő: *The Situation of the Roma in Hungary on the Threshold of the Third Millennium*. Budapest: Published by the Ministry of Foreign Affairs Hungary. 2001.
- Kálmán András: 'A magyar cigányok problémája. In: *Társadalmi Szemle* 1946/8-9.
- Kalmár I. György: *Szociáldemokrácia, nemzeti és nemzetiségi kérdés Magyarországon 1900–1914*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1976.
- Kaltenbach Jenő, Dr.: *Európai szabályozású kisebbségi törvényt*. <http://www.nemzetiseg.hu>
- Kaltenbach Jenő: 'Cigány konfliktusok és integrációs esélyek' In: *Belügyi Szemle*, 1999/7-8, 93-101. o.
- Kaltenbach Jenő: 'Kisebbségi jog az európai államokban.' In: *Kisebbségi Értesítő*, 1994/ 3. 1-44. o.
- Kaltenbach Jenő: *A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tájékoztatója az 1997-es évről*. www.obh.hu
- Kaltenbach Jenő: *A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tájékoztatója az 1996-os évről*. www.obh.hu
- Kaltenbach Jenő: *A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tájékoztatója az 1995-ös évről*. www.obh.hu.
- Kaltenbach Jenő: *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről, 1999. január 1.-1999. december 31.* www.obh.hu
- Kaltenbach Jenő: *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának 200. évi tevékenységéről*. www.obh.hu
- Kaltenbach Jenő: *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának 2001. évi tevékenységéről*. www.obh.hu
- Kaltenbach Jenő: *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának 2002. évi tevékenységéről*. www.obh.hu
- Kaltenbach Jenő: *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának 2003. évi tevékenységéről*. www.obh.hu

- Kaltenbach Jenő: *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről 1998.* www.obh.hu
- Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről.* Budapest: Rejtjel Kiadó, 2005.
- Kardos Gábor: 'A kisebbségvédelem nemzetközi jogi kérdései és az átalakuló európai biztonság.' In: *ELTE Acta*, 32. 1992. 181-186. o.
- Kardos Gábor: *Üres kagylóhéj. A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései.* Budapest: Gondolat, 2003.
- Karsai László: *A cigánykérdés Magyarországon 1919 –1945.* Cserépfalvi kiadása, én.
- Keating, M.: *Plurinational Democracy.* Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Keating, Michael: 'Többnemzetiségű demokráciák a szuverenitás utáni világrendben.' In.: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről.* Rejtjel kiadó Budapest, 2005. 43-58. o.
- Kemény G. Gábor (szerk.): *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában. I. 1867-1892.* Budapest: Tankönyvkiadó, 1952.
- Kemény István – Havas Gábor – Kertesi Gábor: *Beszámoló a magyarországi roma népesség helyzetével foglalkozó 1993 októbere és 1994 februárja között végzett kutatásról.* Budapest: MTA Szociológiai Intézet, 1994.
- Kemény István – Rupp Kálmán – Csalog Zsolt – Havas Gábor: *Beszámoló a magyarországi cigányok helyzetével foglalkozó 1971-ben végzett kutatásról.* Budapest: MTA Szociológiai Kutató Intézet, 1976.
- Kemény István (szerk.): *A cigányok Magyarországon.* Budapest: MTA, 1999.
- Kemény István (szerk.): *A magyarországi romák.* Budapest: Press Publika, 2000.

- Kemény István: 'A magyarországi roma (cigány) népességről' In: *Magyar Tudomány* 1997/6.
- Kemény István: 'Tennivalók a cigányok/romák ügyében.' In: Kemény István (összeállította): *A cigányok Magyarországon*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia, 1999. 229-256. o.
- Kende Péter: 'Önrendelkezés Kelet-Európában tegnap és ma.' In: *Regio* 1993/1. szám.
- Kis Aladár (szerk.): *Egyetemes történet 1945 – 1975*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 1993.
- *Kisebbségek Magyarországon* 1999. Budapest, 1999.
- *Kisebbségek, választások és önkormányzatok Magyarországon*. Budapest: EOKIK, 2002. Kézirat.
- Kiss Csilla, Dr.: 'A fővárosban megalakult kisebbségi önkormányzatok törvényessége 1995. évben' In: *Magyar Közigazgatás*, 1996. június
- Kiss János: 'Túl a nemzetállamon.' In.: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest: Rejtjel kiadó 2005.
- Korhecz Tamás, Ifj.: 'A kisebbségi autonómiáról címszavakban.' In: *Európai Utas*, 1999/4. 37. sz.
- Kóté Antal – Kerényi György: 'Vizsgálatok az OCÖ-nél' In: *Amaro Drom*, 2000, március
- Koulisch, Rober E.: *What Roma want survey: Roma civic attitudes in Hungary*. http://www.romacentrum.hu/aktualis/tudkut/attitud_a.htm
- Kovács Péter: Az európai kisebbségvédelmi kodifikáció legújabb eredménye
www.regiofolyoirat.hu/newspaper/1994/4/10KOVACS_PETER.DOC
- Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest: Osiris Kiadó, 1996.
- Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest: Pro Minoritate, Osiris, 1996.

- Kovalcsik Katalin (szerk.): *Tanulmányok a cigányság társadalmi helyzete és kultúrája köréből*. Budapest: BTF – IFA – MKM, 1998.
- Kovats, Martin: ‘Az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat tevékenysége’ In: Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi Önkormányzatok Magyarországon, 1994–1998*. Budapest: Osiris-MTA Kisebbségkutató Műhely-MTA Regionális kutatások Központja, 1999.
- Kulcsár Kálmán: *Jogszociológia*. Budapest: Kulturtrade Kiadó, 1997.
- Kymlicka, W.: *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Kymlicka, Will – Straehle, Christine: ‘Kozmopolitizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus.’ In.: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest: Rejtjel kiadó 2005.
- Kymlicka, Will: ‘Igazságosság és biztonság.’ In: *Fundamentum* 2001/3. 5-26. o.
- Ladányi János – Szelényi Iván: ‘Van-e értelme az underclass kategóriának?’ In.: <http://beszelo.c3.hu/01/11/09ladanyi.html>
- Ladányi János: ‘Romaügyek pedig nincsenek’ In: *Egyenlítő* 2003/1. szám. <http://www.1enlito.hu/main.php?ev=2003&szam=1&cikk=5>
- László Mária: ‘Felirat a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsához A Magyarországon élő cigány néptöredék gazdasági, politikai és kulturális életszínvonalának emelése tárgyában’ (1965. január 9.) In: Ligeti György (szerk.): *Bevezetés a magyarországi cigányság kultúrájába CD-ROM*
- Lendvai L. Ferenc: *A gondolkodás története*. Budapest: Móra Ferenc Könyvkiadó, 1989.
- Leo Strauss – Joseph Cropsey (szerk.): *A politikai filozófia története*. Budapest: Európa Könyvkiadó, 1994.
- Loss Sándor: ‘A romákkal szembeni diszkrimináció Magyarországon’. In: *Tanulmányok „A cigányság társadalmi helyzetének javítását célzó*

- hosszú távú stratégia alapkérdéseiről*”. Budapest: Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal/Európa Tanács, 115-126. o.
- Loury, Glenn C.(válogatás írásaiból): *Előítélet, megkülönböztetés, színvakság*. Budapest: Rajk László Szakkollégium – Ráday Könyvesház, 2005.
 - Loury, Glenn C.: *Színes tudomány*. A 2005. szeptember 27-én a Rajk László Szakkollégiumban elhangzott előadása.
<http://www.amarodrom.hu>
 - Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény*. Budapest: Gondolat Kiadó – MTA Jogtudományi Intézet – MTA Kisebbségkutató Intézet, 2003.
 - Majtényi Balázs – Vizi Balázs(szerk.): *Európa kisebbsége. A roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2005.
 - Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban*. Budapest: 2003.
 - Majtényi Balázs: ‘A magyarországi kisebbségi önkormányzati rendszer elvei és működése.’ In: *Fundamentum* 2001/3. 34-42. o.
 - Majtényi Balázs: ‘Romák és a nemzetközi jog az uniós csatlakozáskor.’ In: Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2004*. EOKIK, 2005.
 - Majtényi Balázs: *A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje*. Kézirat. 2005.
 - Makkai László – Mócsy András (szerk.): *Erdély története*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1986.
 - Marx, Karl: *A zsidókérdés* Budapest: „Phönix Kiadása, 1934.
 - *Measures taken by the state to promote the social integration of Roma living in Hungary* Budapest: 2000
 - Mezei Barna – Pomogyi László – Tauber István (szerk.): *A Magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422–1985*. Budapest: Kossuth, 1986.

- Mezey Barna (szerk.): *Magyar Alkotmánytörténet*. Budapest: Osiris Kiadó 1996.
- Miklósi Zoltán: 'A nacionalista politika történeti és elméleti perspektívában.'
http://www.reformatus.hu/confessio/2005_3/miklosi.htm
- Modellértékű magyar szabályozás. Kisebbségvédelem Európában.' In: *Autonómia*, Budapest: 1996. 7-8., 22-23. o.
- Molnár Emília _ Kai A. Schafft: 'A helyi roma/cigány kisebbségi önkormányzatok tevékenysége és céljai Magyarországon 200 – 2001-ben.' In: *Szociológiai Szemle* 2003./1. 79-99. o.
- Molnár Emília: 'Atyáskodás és kizorítódsdi. Helyi intézmények, cigányok, kisebbségi önkormányzatok.' In: *Beszélő*, 2002/1., 74-86. o.
- Nagy Pál: 'Klánok harca.' In: *Amaro Drom* 2006. június
- Nemes Dénes: 'A kisebbségi lét történelmi és társadalmi gyökerei Magyarországon 1993.' In: *Acta Humana* 1993 N° 12-13. 7-25. o.
- *Nemzetközi okmányok gyűjteménye*. New York: Egyesült Nemzetek, 1998.
- Olasz Lajos: 'Szabadság, egyenlőség és nemzetiségi eszme. Eötvös József nemzetiségpolitikai nézetei.' In: *Európai Utas*
<http://www.hhrf.org/europaiutas/20002/7.htm>
- Orbán Balász: *Mi az autonómia?*
http://www.shp.hu/hpc/hpc_member_3g.php?azonosito=commorakoziigaz&oldalkod=1155206311
- Orosz István: 'A hajdúk autonómiája a 17. században.' In: Bánkiné Molnár Erzsébet (szerk.): *Autonóm közösségek a magyar történelemben*. Kiskunfélegyháza, 2003. 91-100. o.
- Palásti Sándor: 'A diszkrimináció természete. A kisebbségek jogainak védelme a magyar jogrendszerben.' In: *Társadalmi Szemle*, 1998/5. 67-77. o.
- Pan, Christoph Dr.: 'Dél-tirol-autonómia – Sikermmodell?' 45-50. o.

- Páricsi Viktor.: 'Kéttényezős modell? A modern állam a kisebbségi problematika szemszögéből.' In: *Jogtudományi Közlemények*, 1994/6. 248-256. o.
- Páricsi Viktor: 'Eretnek vázlat a nemzeti kisebbségek térségünkbeli helyzetének a megoldására.' In: *Jogtudományi Közlöny*, 48. 1993/5. 187-192. o.
- Péntes Zs.: 'A helyi kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásának elméleti és gyakorlati kérdései.' In: *Pénzügyi Szemle*, 40. 1995/6. 444-452. o.
- Péteri A. (szerk.): *A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek fővárosi és országos önkormányzatainak választása 1995*. Budapest: Belügyminisztérium, Országos Választási Iroda. 1995. (Választási füzetek, 27.)
- Péteri A.: 'Országos kisebbségi önkormányzati választások 1995.' In: *Autonómia*, 1995. 7-8. o.
- Pogány György – Bán Géza: 'A magyarországi cigányság helyzetéről'. 1957. október. Gépelt példány az OSZK-ban.
- Prugberger T.: 'A kisebbségi jogok rendezésének kérdései Közép-Európa térségében.' In: *Gazdaság és Társadalom*, 4. 1993/4. 78-102. o.
- Prugberger T.: 'A közép-európai országok nemzetiségi és emberjogi problémáinak kezelése.' In: *Gazdaság és Társadalom*, 5. 1994/2-3. 193-207. o.
- Puskás S.: 'A helyi kisebbségi önkormányzatok működésének tapasztalatai Bács-Kiskun megyében.' In: *Magyar Közigazgatás*, 1997/4. 223-228. o.
- Radó Péter: *Jelentés a magyarországi cigány tanulók oktatásáról*. Budapest: Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, 1997.
- Rátkai Árpád: 'A kisebbségi önkormányzatok legitimációhiánya.' In: *Regio*, 2000/3. 113-132. o.

- Raz, Joseph: 'Multikulturalizmus liberális szempontból.' In.: Feischmitt Margit: *Multikulturalizmus*. Budapest: Osiris – Láthatatlan Kollégium, 1997.
- Renner, Karl: 'Az ausztriai nemzetek harca az államért.' *A nemzeti kérdésről. A nemzeti kérdés Lenini elméletének kialakulása 1896-1914*. Budapest: Kossuth Könyvkiadó, 1988. 89-109. o.
- Rytkó E. - Szabó L.-né (szerk.): *Az 1994. és 1995. évi helyi kisebbségi önkormányzati válasz-tások összefoglaló adatai*. Budapest: Belügyminisztérium, Országos Választási Iroda, 1995. (Választási füzetek, 30.)
- Sággy Erna: 'Cigánypolitika Magyarországon 1945-1961.' In: *Regio* 1999/1.
- Samu Mihály – Szilágyi Péter: *Jogbölcselet*. Budapest: Rejtjel Kiadó Kft., 1998.
- Sellers, Charles – May, Henry – McMillen, Neil R.: *Az Egyesült államok története*. Maecenas Könyvkiadó, 1995.
- Solymosi Bertold: „Nem akartam vajda lenni, de megválasztottak” In: *Magyar Nemzet* 2002. július 15.
- Stewart, Michael S.: 'Depriváció, romák és „underclass”.' In.: http://beszelo.c3.hu/01/07_08/11_stewart.html
- Stewart, Michael S: *Daltestvérek. Az oláh cigány identitás és közösség továbbélése a szocialista Magyarországon*. Budapest: T-Twins Kiadó-MTA Szociológiai Intézet-Max Weber Alapítvány.
- Stojka Péter: 'A törvény romái, „bírái” és a törvény a nyitrai cigánytelepen.' In: *Amaro Drom*, 2002. július
- Stradling, Bob: *A huszadik századi európai történelem tanítása*. 4. fejezet. <http://www.altusoft.com/history/bobstradling/4.html>
- Szabó István: *A magyarság életrajza*. Budapest: A Magyar Történelmi Társulat Kiadása, 1990.
- Szabó Miklós (szerk.): *Fejezetek a jogbölcseleti gondolkodás történetéből*. Miskolc: Bíbor Kiadó, 1999.

- Szabó Miklós: 'Politikai gondolkodás és kultúra Magyarországon a dualizmus utolsó negyedszázadában.' In: Hanák Péter (főszerk.) Mucsi Ferenc (szek.): *Magyarország története, 1890-1918*. Budapest : Akadémiai, 1978. Magyarország története tíz kötetben. 7/2. XII. fejezet. 873-1002, 1344-1349. o.
- Szabó Orsolya: *A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetének jogi szabályozása – a kisebbségi törvény módosításának folyamata*. Kézirat
- Szakály Ferenc: *Virágkor és hanyatlás 1440–1711*. Magyarok Európában II. Budapest: Háttér Lap- és Könyvkiadó, 1990.
- Szalai Júlia: 'Az elismerés politikája és a cigánykérdés.' In: Horváth Á. – Landau E. – Szalai J. (szerk.): *Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok*. Budapest: Aktív Társadalom Alapítvány – Új Mandátum Könyvkiadó, 2000.531-572. o.
- Szent István király intelmei Imre herceghez' In: *Árpád –kori legendák és intelmek*. Szépirodalmi könyvkiadó, Budapest, én.
- Szilágyi Péter: 'A Tiszta Jogtan államelméleti fogantatása.' In: *Világosság* 2005/10. 47-63. o.
- Szuhay Péter: *A magyarországi cigányság kultúrája: etnikus kultúra vagy a szegénység kultúrája*. Budapest: Panoráma, 1999.
- Tabajdi Cs. - Barényi S. (szerk.): *Kisebbségi érdekérvényesítés, önkormányzatiság, autonómiaformák. Nemzetközi konferencia. Budapest, 1995. november 9-10*. Budapest: Osiris, 1997.
- Tabajdi Csaba: *Láttelel a magyarországi cigányság helyzetéről* Budapest: 1996
- Takács Péter (szerk.): *Államelmélet. Az állmelmélet, állambölcselet és a politikai filozófia történetének vázлата*. Miskolc: 1997.
- Tamás Pál – Eröss Gábor – Tibori Tímea (szerk.): *Nemzetfelfogások*. Budapest: ÚMK – MTA SZKI, 2005.
- Tárkány Szűcs Ernő: *Magyar jogi népszokások*. Budapest: Gondolat, 1981.

- Tóth Marcell: 'A felszabadult falu: Zalakomár.' In: Horváth Á. – Landau E. – Szalai J. (szerk.): *Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok.* Budapest: Aktív Társadalom Alapítvány – Új Mandátum Könyvkiadó, 2000. 593-615. o.
- Tóth Z.: 'Nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselője.' In: *Magyar Közigazgatás*, 1993/8. 458–465. o.
- Udvaros M.: 'Kisebbségvédelem Európában.' In: *Állam- és Jogtudomány*, 34. 1992/1-4. 210-225 o.
- Ungvári Z. Imre: 'Autonómia. Elmélet, lehetőség, valóság.' In: *Korunk* 2000. január.
- Vági Péter: 'Cigányok Szekszárdon.' In: Horváth Á. – Landau E. – Szalai J. (szerk.): *Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok.* Budapest: Aktív Társadalom Alapítvány – Új Mandátum Könyvkiadó, 2000.573-592. o.
- Vánkosné Tímár Éva: 'A kisebbségi törvény a magyar jogrendben.' In: *Acta Humana* 1993 N^o 12-13. 46-63. o.
- Vánkosné Timár Éva: 'Gondolatok a kisebbségi jogokról, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény hatálybalépése kapcsán.' In: *Magyar Közigazgatás*, 1994/9. 546-556. o.
- Váradi Monika Mária: '„A rendszer működőképes, de...” A kisebbségi önkormányzatok működési és együttműködési modelljei.' In: *Beszélő*, 2002/12.
- Varennes, Ferdinand de: 'Kisebbségi jogok a nemzetközi jogban.' In: *Fundamentum*, 1998/1-2. 26-39. o.
- Várfalvi Attila: *Egy alternatíva elemei.* <http://www.etnonet.hu>
- Vekerdi József (szerk.): Erdős Kamill cigány tanulmányai. Békés m. Tanács VB. CIKOBÍ., Gyulai Erkel Ferenc Múzeum: Békéscsaba, 1989. A Gyulai Erkel Ferenc Múzeum Kiadványai 78.
- *Velük vagy rajtuk II.* A roma kérdésre adott liberális válaszok. Identitásdeficit, diszkrimináció, nemzetiségi jogok. <http://www.amarodrom.hu/archivum/99/10/7.html>

- Vizi Balázs: 'Az Alkotmányos Szerződés és a kisebbségek jogai.' Kézirat. 2005.
- Vizi Balázs: 'Az Európai Unió és a kisebbségek jogai.' In: *Kisebbségkutatás* 2001. 2. sz. 275-287.
- Vizi Balázs: 'Demokratikus és kisebbségi öngazgatás - devolúciós modellek (Skócia, Wales) és a számi autonómia Skandináviában.' In: Deák Ernő (szerk.): *Az EU és az etnikai kisebbségek: diagnózis és prognózis.* Ausztriai Magyar Egyesületek és Szervezetek Országos Szövetsége, 2004, 53-72. o.
- Vizi Balázs: A világ vigyázó tekintete ... (Megfigyelő és ellenőrző mechanizmusok a nemzetközi kisebbségvédelemben: a cigányság helyzete. In: Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban.* Budapest: 2003. 53-78. o.
- Weber, Max: 'Jogsociológia.' In: Varga Csaba (szerk.): *Jog és filozófia.* Budapest: Akadémiai Kiadó, 1981.
- Witte, Bruno de: 'Az etnikai kisebbségek kérdésének megközelítése az EU-ban: politika a jog ellenében' In.: *Magyar Kisebbség* 2003/2-3.
- Zsigmond Anna: 'Igazságos diszkrimináció vagy visszajára fordított rasszizmus.' <http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=1998-10-vt-Zsigmond-Igazsagos>

Publikációs jegyzék

Önálló kötet magyar nyelven:

1. Kállai Ernő: Helyi cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon, MTA Etnikai-nemzetiségi Kisebbségkutató Intézet - Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2005, 204 p.

Szerkesztett kötetek magyar nyelven:

2. Kállai Ernő (szerk.): A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. század elején. Kutatási gyorsjelentés. MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2003, 145 p.
3. Kállai Ernő, Törzsök Erika (szerk.): Átszervezések kora. Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2002 – 2006. EOKIK, Budapest, 2004, 220 p.
4. Kállai Ernő, Törzsök Erika (szerk.): Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2004: Helybenjárás, EOKIK, Budapest, 2005, 203. p.
5. Kállai Ernő, Törzsök Erika (szerk.): Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2003: Látványpolitika és megtorpanás, EOKIK, Budapest, 2004, 220 p.
6. Kállai Ernő, Törzsök Erika (szerk.): Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2002. Változások, az ígéreték és a várakozások éve. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, 2003, 100 p.
7. Kállai Ernő, Törzsök E. (szerk.): Cigánynak lenni Magyarországon, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Programiroda, 2000, p. 89 p.

Szerkesztett kötetek idegen nyelven:

8. Kállai Ernő (ed.): The Gypsies/The Roma in Hungarian Society, Teleki László Alapítvány, 2002, 177 p.
9. Kállai Ernő, Törzsök Erika (eds): The Age of Reorganization. A Roma's Life in Hungary. Report between 2002 and 2006. EOKIK, Budapest, 2006, 165. p.
10. Kállai Ernő, Törzsök Erika (eds): A Roma's Life in Hungary. Report 2004. Stagnation. EOKIK, Budapest, 2004, 163. p.

11. Kállai Ernő, Törzsök E. (szerk.): A Roma's life in Hungary. Report 2002: A year of changes, promises and expectations. EOKIK, Budapest, 2003, 100 p.
12. Kállai Ernő, Törzsök Erika (eds): A Roma's Life in Hungary. Report 2003: Illusory politics and standing still, EOKIK, Budapest, 2004, 218 p.
13. Kállai Ernő, Törzsök Erika (eds): A Roma's Life in Hungary, Bureau for European Comparative Minority Research, 2000, 99 p.

Tanulmányok, kötetfejezetek magyar nyelven:

14. Kállai Ernő: A kisebbségek léthelyzetéről és a jogokról. In: Trócsányi László (szerk.): A mi alkotmányunk. Vélemények és elemzések Magyarország Alkotmányáról. 430-434. p.
15. Kállai Ernő: Kormányzati romapolitika az elmúlt négy évben. In: Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): Átszervezések kora. Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2002-2006. 187-203. p.
16. Válogatás a magyarországi romákat érintő legfontosabb eseményekből 2002-2006. In: Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): Átszervezések kora. Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2002-2006. 13- 56. p.
17. Kállai Ernő: Első kísérlet egy konfliktusmodell alkotására a roma – nem roma együttélésben. In: Kovács Nóra - Osvát Anna - Szarka László (szerk.): Etnikai identitás, politikai lojalitás. Nemzeti és állampolgári kötődések. Tér és Terep 4. Budapest, Balassi Kiadó, 2005. pp. 150-163.
18. Kállai Ernő: Válogatás a magyarországi romákat érintő 2004-es eseményekből. In: Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2004. EOKIK. 2005. pp. 5-40..
19. Kállai Ernő: A helyi cigány kisebbségi önkormányzatok működésének néhány tapasztalata Magyarországon. „... én húzom a szekeret, és ők megtolják, ha kell ...” In: Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2004. EOKIK. 2005. pp. 130-157.
20. Kállai Ernő: Helyi cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon. In: Pro Minoritate 2005/nyár. 110-140.
21. Kállai Ernő: Kisebbségi önkormányzatok In: Deszpot G., Diósi Á. (szerk.): Fejéről a talpára. Ismeretek a cigányságról a cigánységért., Fővárosi Tegyesz/Önkonet Kft, 2004, pp. 114-126.

22. Kállai Ernő: Válogatás a magyarországi romákat érintő 2003-as eseményekből, In: Kállai E., Törzsök E. (szerk.): Cigánynak lenni Magyarországon Jelentés 2003: Látványpolitika és megtorpanás, EOKIK, Budapest, 2004, pp. 10-40.
23. Kállai Ernő: Társadalmi, politikai események, In: Kállai E., Törzsök E. (szerk.): Cigánynak lenni Magyarországon Jelentés 2003: Látványpolitika és megtorpanás, EOKIK, Budapest, 2004, pp. 126-132.
24. Kállai Ernő: Működési tapasztalatok és változási igények a helyi cigány kisebbségi önkormányzatoknál, In: Kovács Nóra, Osvát Anna, Szarka László (szerk.): Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből. III. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004, pp. 227-252.
25. Kállai Ernő: Cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon - kutatási gyorsjelentés, In: Kállai E. (szerk.): A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. század elején. Kutatási gyorsjelentés. MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2003, pp. 27-91.
26. Kállai Ernő: Kormányzati törekvések 2002: a választások, a változások, és a várakozások éve. In: Kállai E. (szerk.): Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2002. A változások, az ígéreték és a várakozások éve., Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, 2003, pp. 92-99.
27. Kállai Ernő: Válogatás a magyarországi romákat érintő 2002-es eseményekből. In: Kállai E. (szerk.) Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2002. A változások, az ígéreték és a várakozások éve. EOKIK, Budapest, 2003, pp. 8-28.
28. Kállai Ernő: A cigány és nem cigány népesség alakulása a CKÖ kutatás által vizsgált területen, In: Kovács Nóra, Szarka László (szerk.): Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003, pp. 149-162.
29. Kállai Ernő: Népszámlálási nemzetiségi adatok - romák, In: Kovács Nóra, Szarka László (szerk.): Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003, pp. 293-298.
30. Kállai Ernő: A cigányzenészek helye és szerepe a magyar társadalomban és a magyar kultúrában, In: Kovács Nóra, Szarka László (szerk.): Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből, Akadémiai Kiadó, 2002, pp. 327-345.

31. Kállai Ernő: Cigány Kisebbségi Önkormányzatok Magyarországon, In: Reisz T., Andor M. (szerk.): A cigányság társadalomismerete, Iskolakultúra, 2002, pp. 90-100.
32. Kállai Ernő: Cigányzenészek, In: Kováts András (szerk.): Roma migráció, MTA Kisebbségkutató Intézet-Nemzetközi Migrációs és Menekültügyi Kutatóközpont, 2002, pp. 72-90.
33. Kállai Ernő: Roma vállalkozók, In: Kovalcsik K. (szerk.): Tanulmányok a cigányság társadalmi helyzete és kultúrája köréből, BTF-IFA-MKM, 2002.
34. Kállai Ernő: Magaura cigányok, Beszélő, III. folyam, VI. évfolyam (2. szám), 66-74. (2001)
35. Kállai Ernő: Roma vállalkozók 1998-ban, In: Kemény István (szerk.): Cigányok/romák és a láthatatlan gazdaság, AKM-Osiris, 2000, pp. 38-80.
36. Kállai Ernő: A cigányság története 1945-től napjainkig, In: Kemény István (szerk.): A magyarországi romák. Útmutató Kiadó, 2000, pp. 16-24.
37. Kállai Ernő, Szuhay Péter: Kiemelkedő személyiségek, In: Kemény István (szerk.): A magyarországi romák, Útmutató Kiadó, 2000, pp. 121-127.
38. Kállai Ernő: Cigányság és cigányságkutatás, In: Böszörményi J., Józsa M. (szerk.): A romakérdés az integráció csapdájában, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Programiroda, 2000, pp. 54-58.
39. Kállai Ernő: Cigányzenészek és külföldi lehetőségeik, Mozgó Világ, 26. évfolyam (10), 96-101 (2000)
40. Kállai Ernő: A cigányság története 1945-től a rendszerváltásig és a rendszerváltás után, In: Kállai E., Törzsök E. (szerk.): Cigánynak lenni Magyarországon, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Programiroda, 2000, pp. 11-16.
41. Kállai Ernő: Zene, In: Kállai Ernő, Törzsök Erika (szerk.): Cigánynak lenni Magyarországon, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Programiroda, 2000, pp. 64-67.
42. Kállai Ernő: Kormányzati, politikai törtékvések, In: Kállai Ernő, Törzsök Erika (szerk.): Cigánynak lenni Magyarországon, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Programiroda, 2000, pp. 71-81.
43. Kállai Ernő: Egy cigány kisebbségi önkormányzat működése, In: Csefkó F., Pálné Kovács I. (szerk.): Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon,

1994-1998, Osiris-MTA Kisebbségkutató Műhely-MTA Regionális Kutatások Központja, 1999, pp. 300-307.

44. Kállai Ernő: Romák a médiában - mintegy bevezetesként, Regio, 10. évfolyam(1), 218-220 (1999)
45. Kállai Ernő: Az abonyi cigány kisebbségi önkormányzat működése, Regio, 9. évfolyam (4), 99-110 (1998)
46. Kállai Ernő: A cigányság és a jogvédelem, Kisebbségkutatás, 7. évfolyam (3. szám), 383-384 (1998)
47. Kállai Ernő: Válságok és megoldási lehetőségek a romák és nem romák együttélésében. Sallai Éva (szerk.): Apor Vilmos-konferencia. Vác, 2007. 39-53. o.

Tanulmányok, kötetfejezetek idegen nyelven:

48. Kállai Ernő: Legislation and Government Programs Relating to the Roma Population in Hungary since the Political Changes of 1989-90. In: Kemény István (ed): Roma of Hungary. Columbia University Press, New York, 2005. 288-334. p.
49. Kállai Ernő: Magaura Roma. Roma Entrepreneurs in 1998. In: Kemény István (ed): Roma of Hungary. Columbia University Press, New York, 2005. 247-272.p.
50. Kállai Ernő: The government's Roma policy in the past four years. In: Kállai Ernő, Törzsök Erika (eds): The Age of Reorganization. A Roma's Life in Hungary. Report between 2002 and 2006. EOKIK, Budapest, 2006. pp. 148-165.
51. Kállai Ernő: A chronological digest of events affecting the Roma of Hungary in 2002 – 2006. In: Kállai Ernő, Törzsök Erika (eds): The Age of Reorganization. A Roma's Life in Hungary. Report between 2002 and 2006. EOKIK, Budapest, 2006. pp. 13-58.
52. Kállai Ernő: Some Experience about the Operation of Local Roma Self-governments in Hungary. „... *I pull the cart and they push it, if necessary ...*” In: A Roma's life in Hungary. Report 2004: Stagnation, (Eds Kállai E., Törzsök E.), EOKIK, Budapest, 2005. pp. 137-163.

53. Kállai Ernő: A chronological digest of events affecting the Roma of Hungary in 2004. In: A Roma's life in Hungary. Report 2004: Stagnation, (Eds Kállai E., Törzsök E.), EOKIK, Budapest, 2005. pp.9-45.
54. Kállai Ernő: A chronological digest of events affecting the Roma of Hungary in 2003. In: A Roma's life in Hungary. Report 2003: Illusory politics and standing still, (Eds Kállai E., Törzsök E.), EOKIK, Budapest, 2004, pp. 11-43.
55. Kállai Ernő: Events in Government, Politics and Society, In: A Roma's Life in Hungary. Report 2003: Illusory Politics and Standing Still, (Eds Kállai E, Törzsök E), EOKIK, Budapest, 2004, pp. 138-144.
56. Kállai Ernő: A chronological digest of events affecting the Roma of Hungary in 2002. In: A Roma's life in Hungary. Report 2002: a year fo changes, promises and expectations, (Eds Kállai E., Törzsök E.), EOKIK, Budapest, 2003, pp. 9-32.
57. Kállai Ernő: Government initiatives in 2002: a year of elections, changes and expectations. In: A Roma's life in Hungary. Report 2002: a year fo changes, promises and expectations, (Eds Kállai E., Törzsök E.), EOKIK, Budapest, 2003, pp. 106-113.
58. Kállai Ernő: The Hungarian Roma Population During the Last-Half Century, In: The Gypsies/The Roma in Hungarian Society, (Ed. Kállai E), Teleki László Alapítvány, 2002, pp. 35-50.
59. Kállai Ernő: Gypsy Musicians, In: Roma Migration, (Ed. Kováts A), MTA Kisebbségkutató Intézet-Nemzetközi Migrációs és Menekültügyi Kutatóközpont, 2002, pp. 75-96.
60. Kállai Ernő: History of the Gypsies of Hungary, In: Europe in - Sight, (Eds Ambrus D, Harkányi L), Pillar Foundation, 2002, pp. 193-198.
61. Kállai Ernő: Music, In: Europe in - Sight, (Eds Ambrus D, Harkányi L), Pillar Foundation, 2002, pp. 233-236.
62. Kállai Ernő: The Situation of the Roma in Hungary on the Threshold of the Third Millenium, Ministry of Foreign Affairs, Hungary, 2001, 32 p.
63. Kállai Ernő: La Situation Des Tsiganes De Hongrie Au Seuil Du Troisième Millénaire, Ministry of Foreign Affairs, Hungary, 2001, 32 p.
64. Kállai Ernő: Die Lage der Roma in Ungarn zu Beginn des 3. Jahrtausends, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, 2001, p. 32 p.

65. Kállai Ernő: The Roma and research on the Roma, In: Caught in the Trap of Integration, (Eds Böszörményi J, Józsa M), Bureau for European Comparative Minority Research, 2000, pp. 54-58.
66. Kállai Ernő: History of the Gypsies from 1945 to the 1989 change in régime, In: A Roma's Life in Hungary, (Eds Kállai E., Törzsök E.), Bureau for European Comparative Minority Research, 2000, pp. 13-20.
67. Kállai Ernő: Legislative and policy initiatives, In: A Roma's Life in Hungary, (Eds Kállai E., Törzsök E.), Bureau for European Comparative Minority Research, 2000, pp. 79-86.
68. Kállai Ernő: Music, In: A Roma's Life in Hungary, (Eds Kállai E, Törzsök E), Bureau for European Comparative Minority Research, 2000, pp. 72-75.

Ábrák jegyzéke

1. ábra Képviselőjelöltek megyei átlaga	143
2. ábra Képviselőjelöltek átlagos száma településtípus szerint	144
3. ábra A képviselőjelöltek átlagos száma	146
4. ábra A CKÖ-k jelenlegi elhelyezése településtípus szerint	154
5. ábra CKÖ irodák átlagos alapterülete megyénként	155
6. ábra Irodák átlagos nagysága településtípus szerint	156
7. ábra Irodai eszközök átlagos száma regionális eloszlásban	160
8. ábra Irodai eszközök átlagos száma településtípusok szerint	160
9. ábra Bevétnagyság összehasonlítása	164
10. ábra CKÖ bevételi szerkezet	165
11. ábra Bevételi különbségek településtípusonként	166
12. ábra Egyéb bevételek forrásai 2002.	167
13. ábra 2003. évi várható költségvetés összehasonlítása.....	169
14. ábra Önkormányzati plusz támogatások nagyságának összehasonlítása, 2003.....	170
15. ábra Átlagos CKÖ kiadási szerkezete 2002.	171
16. ábra Kiadások átlagos megoszlása 2002.	175
17. ábra Kiadások átlagos megoszlása 2002.	177
18. ábra A képviselők nemenkénti megoszlása, megyei bontásban.	181
19. ábra Továbbképzést szervezők megoszlása.....	184
20. ábra CKÖ képviselők életkora.....	187
21. ábra Iskolai végzettség összehasonlítása	187
22. ábra Foglalkozás jellegének összehasonlítása	188
23. ábra Munkahelyek típusai.....	189
24. ábra A CKÖ képviselők foglalkoztatásának típusai	190
25. ábra Tiszteletdíjak mértékének összehasonlítása.....	190
26. ábra Továbbképzések tematikai megoszlása	192
27. ábra Továbbképzések szervezőinek megoszlása	193
28. ábra Részvétel a CKÖ életében	193
29. ábra Tevékenységi szerkezet átlaga	200
30. ábra Mit tesznek a cigányság érdekében?	205
31. ábra Tevékenységek értékelése.....	207
32. ábra A kisebbségi kérdés kezelésének szervezeti formája a településeken.....	208

33. ábra Meghívó a települési önkormányzat üléseire.....	209
34. ábra Kisebbségi képviselők bizottsági tagsága a települési önkormányzatnál.....	210
35. ábra A bizottság típusa	211
36. ábra A CKÖ képviselők véleményének figyelembe vétele.....	212
37. ábra Milyen területen számítanak a CKÖ képviselők véleményére	213
38. ábra Bizottsági munka hatékonysága	214
39. ábra Az együttműködési megállapodás tartalma	215
40. ábra A települési önkormányzat segítségnyújtása	216
41. ábra A CKÖ működésének törvényessége	217
42. ábra A CKÖ vezető munkájának értékelése.....	218
43. ábra A CKÖ tagok munkájának értékelése	219
44. ábra A CKÖ kapcsolatrendszere.....	220
45. ábra A CKÖ kapcsolata más szervekkel	221
46. ábra Kapcsolat az Országos Cigány Önkormányzattal	222
47. ábra CKÖ tagok száma az Országos Cigány Önkormányzatban.....	223
48. ábra A kapcsolat elemei	224
49. ábra Vélemény a CKÖ tagok között lévő kapcsolatról.....	228
50. ábra Együttműködés a CKÖ tagok saját megítélése szerint.....	229
51. ábra Együttműködés a település vezetőivel az önkormányzat szerint	230
52. ábra Kihez fordulnak segítségért	231
53. ábra A konfliktusok okai a CKÖ-k szerint.....	232
54. ábra A konfliktusok okai a település vezetői szerint.....	233
55. ábra Szükség van-e kisebbségi önkormányzatra?.....	234
56. ábra Miért van szükség rá a CKÖ szerint.....	235
57. ábra Miért van szükség rá a település vezetői szerint	236
58. ábra A fejlődés a CKÖ szerint	239
59. ábra Fejlődés a település vezetői szerint	240
60. ábra Milyen területen szükséges változás	242
61. ábra Szükség van-e megyei kisebbségi önkormányzatokra	244
62. ábra Szükséges-e a választási szabályok megváltoztatása	245
63. ábra Kik szavazzanak a CKÖ-kre	246
64. ábra Szükséges-e a cigányság országgyűlési képviselete	247
65. ábra Hogyan válasszanak etnikai alapon képviselőket	248

Melléklet

Táblázatos adatok a 100 településes mintából

1. számú táblázat

Cigányok átlagos száma a CKÖ-k szerint a mintába került településeken

Településtípus	Átlag (fő)	N	Minimum	Maximum
megyeszékhely	6275,00	8	1500	14000
város	2592,61	23	600	6000
község 1000 lakos felett	700,44	57	180	1800
község 1000 lakos alatt	279,18	11	140	560
Összes	1543,70	99	140	14000

2. számú táblázat

Cigányok átlagos száma a CKÖ-k szerint a mintába került településeken megyei összehasonlításban

Település megyéje	Átlag (fő)	N	Minimum	Maximum
Baranya	2359,10	10	150	14000
Bács	1293,33	3	380	3000
Békés	1055,00	4	300	2000
Borsod	1260,00	16	180	6000
Csongrád	1228,50	2	457	2000
Fejér	200,00	1	200	200
Hajdú	1817,50	8	150	8000
Heves	1186,25	8	480	2560
Komárom	4300,00	2	3600	5000
Nógrád	1843,33	6	140	6000
Pest	855,71	7	225	2800
Somogy	1062,40	5	240	2700
Szabolcs	855,00	8	310	1700
Szolnok	2927,14	7	440	10000
Tolna	676,50	4	306	1500
Vas	1625,00	2	250	3000
Veszprém	1423,33	3	270	2500
Zala	1923,33	3	350	5000
Összes	1543,70	99	140	14000

3. számú táblázat

Cigányok átlagos száma a települési önkormányzatok szerint a mintába került településeken

Településtípus	Átlag (fő)	N	Minimum	Maximum
megyeszékhely	5187,50	8	2000	15000
város	2212,43	23	400	6000
község 1000 lakos felett	687,98	57	70	1800
község 1000 lakos alatt	276,73	11	120	560
Összes	1360,05	99	70	15000

4. számú táblázat

Cigányok átlagos száma a települési önkormányzatok szerint a mintába került településeken megyei összehasonlításban

Település megyéje	Átlag (fő)	N	Minimum	Maximum
Baranya	2090,50	10	145	15000
Bács	1256,67	3	350	3000
Békés	1060,00	4	320	2000
Borsod	1090,44	16	160	6000
Csongrád	400,00	1	400	400
Fejér	665,00	2	130	1200
Hajdú	1098,12	8	155	2300
Heves	1121,00	8	450	2900
Komárom	4250,00	2	4000	4500
Nógrád	1745,33	6	120	6000
Pest	874,29	7	270	3000
Somogy	1062,40	5	240	2700
Szabolcs	917,25	8	280	1700
Szolnok	1760,00	7	420	4000
Tolna	869,50	4	380	2000
Vas	2625,00	2	250	5000
Veszprém	1456,67	3	70	2500
Zala	1880,00	3	190	5000
Összes	1360,05	99	70	15000

5. számú táblázat

A cigányok aránya a CKÖ-k szerint a mintába került településeken megyei összehasonlításban

Település megyéje	Átlag (%)	N	Minimum	Maximum
Baranya	35,8559	10	8,62	100,00
Bács	9,2309	3	5,52	12,17
Békés	21,5746	4	9,23	33,22
Borsod	25,0808	16	8,97	65,48
Csongrád	17,4634	2	7,72	27,20
Fejér	7,8125	1	7,81	7,81
Hajdú	17,4603	8	3,86	39,46
Heves	34,3523	8	9,35	57,97
Komárom	8,1805	2	6,63	9,73
Nógrád	36,3929	6	13,23	61,20
Pest	14,1458	7	4,98	24,74
Somogy	18,5770	5	3,95	36,35
Szabolcs	22,2628	8	10,24	31,62
Szolnok	26,5281	7	4,38	78,53
Tolna	21,1289	4	4,17	36,83
Vas	22,6359	2	3,67	41,60
Veszprém	15,9594	3	7,04	27,67
Zala	12,9273	3	8,94	20,33
Összes	23,6157	99	3,67	100,00

6. számú táblázat

A cigányok aránya a CKÖ-k szerint a mintába került településeken

Településtípus	Átlag (%)	N	Minimum	Maximum
megyeszékhely	7,0990	8	3,67	13,23
város	11,8834	23	4,38	21,69
község 1000 lakos felett	26,8584	57	4,98	78,53
község 1000 lakos alatt	43,3562	11	15,46	100,00
Összes	23,6157	99	3,67	100,00

7. számú táblázat

A cigányok aránya a települési önkormányzatok szerint a mintába került településeken megyei összehasonlításban

Település megyéje	Átlag (%)	N	Minimum	Maximum
Baranya	35,3802	10	6,11	100,00
Bács	8,4364	3	5,08	10,23
Békés	22,1283	4	9,23	35,44
Borsod	22,1819	16	4,25	66,67
Csongrád	23,8095	1	23,81	23,81
Fejér	7,6139	2	5,08	10,15
Hajdú	17,2992	8	1,11	39,46
Heves	31,7258	8	11,79	50,38
Komárom	8,3895	2	5,97	10,81
Nógrád	36,6874	6	13,23	75,02
Pest	14,6839	7	8,86	29,03
Somogy	18,5770	5	3,95	36,35
Szabolcs	22,9625	8	12,10	31,62
Szolnok	22,6573	7	5,00	66,63
Tolna	24,8214	4	5,56	36,65
Vas	23,8607	2	6,12	41,60
Veszprém	14,5517	3	3,41	33,20
Zala	10,0429	3	9,52	11,03
Összes	22,7216	99	1,11	100,00

8. számú táblázat

A cigányok aránya a települési önkormányzatok szerint a mintába került településeken

Településtípus	Átlag (%)	N	Minimum	Maximum
megyeszékhely	6,2795	8	1,11	13,23
város	10,0491	23	3,64	17,39
község 1000 lakos felett	26,2246	57	3,41	75,02
község 1000 lakos alatt	43,0244	11	15,98	100,00
Összes	22,7216	99	1,11	100,00

9. számú táblázat

A cigányok arányának változása az utóbbi tíz évben a CKÖ-k szerint a mintába került településeken

	A cigányok aránya az utóbbi tíz évben			Összes
	Nőtt	Stagnált	Csökken	
Település megyéje				
Baranya	6	4		10
Bács	3			3
Békés	4			4
Borsod	10	4	2	16
Csongrád	2			2
Fejér	1	1		2
Hajdú	4	2	2	8
Heves	7	1		8
Komárom	1		1	2
Nógrád	6			6
Pest	6	1		7
Somogy	4	1		5
Szabolcs	7	1		8
Szolnok	6	1		7
Tolna	4			4
Vas	2			2
Veszprém	3			3
Zala		2	1	3
Összes	76	18	6	100

10. számú táblázat

A cigányok arányának változása az utóbbi tíz évben a CKÖ-k szerint a mintába került településeken

	A cigányok aránya az utóbbi tíz évben			Összes
	Nőtt	Stagnált	Csökken	
Településtípus				
Megyeszékhely	7		1	8
Város	12	10	2	24
község 1000 lakos felett	49	5	3	57
község 1000 lakos alatt	8	3		11
Összes	76	18	6	100

11. számú táblázat

A cigányok – nem cigányok viszonya a mintába került településeken a CKÖ-k szerint

	Nem cigány - cigány viszony			Összes
	Elutasítás az összes cigánnyal szemben	Elutasítás a cigányság bizonyos csoportjaival szemben	Cigányok elfogadása	
Településtípus				
megyeszékhely	2	6		
város	3	20	1	
község 1000 lakos felett	4	44	9	
község 1000 lakos alatt	1	6	4	
Összes	10	76	14	

12. számú táblázat

Milyen mértékben utasítják el az újonnan beköltözőket a mintába került településeken a CKÖ-k szerint

	Kapcsolatok- újonnan beköltözők elutasítása		Összes
	Igen	Nem	
Településtípus			
megyeszékhely	4	1	5
város	14	6	20
község 1000 lakos felett	26	18	44
község 1000 lakos alatt	4	2	6
Összes	48	27	75

13. számú táblázat

Hány településen tartják elutasítónak a teljes nem cigány lakosságot a mintába került településeken a CKÖ-k

	Elutasító a teljes nem cigány lakosság		Összes
	Igen	Nem	
Településtípus			
megyeszékhely	6	2	8
város	18	5	23
község 1000 lakos felett	40	8	48
község 1000 lakos alatt	5	2	7
Összes	69	17	86

14. számú táblázat

A CKÖ-k szerint már előfordult fizikai bántalmazás a mintába került településeken

		Fizikai bántalmazás		Összes
		Igen	Nem	
Településtípus				
	megyeszékhely	4	4	8
	város	4	19	23
	község 1000 lakos felett	3	45	48
	község 1000 lakos alatt		7	7
Összes		11	75	86

15. számú táblázat

A CKÖ-k szerint már előfordult a mintába került településeken, hogy megakadályozták a cigányokat a többség által is lakott helyekre költözésben

		Többségi lakóhelyre költözés megakadályozása		Összes
		Igen	Nem	
Településtípus				
	megyeszékhely	5	3	8
	város	6	17	23
	község 1000 lakos felett	14	34	48
	község 1000 lakos alatt	1	6	7
Összes		26	60	86

16. számú táblázat

A CKÖ-k szerint már előfordult a mintába került településeken, hogy a cigányokat a többség által is látogatott szórakozóhelyekről kitiltották

		Szórakozóhelyről való kitiltás		Összes
		Igen	Nem	
Településtípus				
	megyeszékhely	4	4	8
	város	10	13	23
	község 1000 lakos felett	13	35	48
	község 1000 lakos alatt		7	7
Összes		27	59	86

17. számú táblázat

A CKÖ-k szerint a mintába került településeken azért nem szeretik a cigányokat, mert felelőtlenek, csak a mának élnek– a nem cigányok szerint

		Felelőtlenység (mának élés)		Összes
		Igen	Nem	
Településtípus				
	megyeszékhely	7	1	8
	város	14	9	23
	község 1000 lakos felett	35	13	48
	község 1000 lakos alatt	4	3	7
Összes		60	26	86

18. számú táblázat

A CKÖ-k szerint a mintába került településeken azért nem szeretik a cigányokat, mert lusták, nem akarnak dolgozni– a nem cigányok szerint

		Lustaság (nem akarnak dolgozni)		Összes
		Igen	Nem	
Településtípus				
	megyeszékhely	8		8
	város	17	6	23
	község 1000 lakos felett	35	13	48
	község 1000 lakos alatt	4	3	7
Összes		64	22	86

19. számú táblázat

A CKÖ-k szerint a mintába került településeken azért nem szeretik a cigányokat, mert élőködnek (segélyből élés, másokat kihasználás) – a nem cigányok szerint

		Élőködés (segélyből élés, mások kihasználása)		Összes
		Igen	Nem	
Településtípus				
	megyeszékhely	8		8
	város	20	3	23
	község 1000 lakos felett	31	17	48

	község 1000 lakos alatt	4	3	7
Összes		63	23	86

20. számú táblázat

A CKÖ-k szerint a mintába került településeken azért nem szeretik a cigányokat, mert nem akarnak alkalmazkodni– a nem cigányok szerint

		Beilleszkedési problémák (nem akarnak alkalmazkodni)		Összes
		Igen	Nem	
Településtípus				
	megyeszékhely	8		8
	város	19	4	23
	község 1000 lakos felett	33	15	48
	község 1000 lakos alatt	3	4	7
Összes		63	23	86

21. számú táblázat

A CKÖ-k szerint a mintába került településeken azért nem szeretik a cigányokat, mert elhanyagoltak, piszkosak, rendetlenek – a nem cigányok szerint

		Elhanyagoltság, piszok, rendetlenség		Összes
		Igen	Nem	
Településtípus				
	megyeszékhely	8		8
	város	19	4	23
	község 1000 lakos felett	35	13	48

	község 1000 lakos alatt	4	3	7
Összes		66	20	86

22. számú táblázat

A CKÖ-k szerint a mintába került településeken milyen mértékben jellemző a cigány emberekre, hogy nem szívesen vállalják cigányságukat

		A cigányokra jellemző, hogy nem vállalják cigányságukat		Összes
		Igen	Nem	
Településtípus				
	megyeszékhely	4	4	8
	város	8	16	24
	község 1000 lakos felett	9	48	57
	község 1000 lakos alatt	3	8	11
Összes		24	76	100

23. számú táblázat

A CKÖ-k szerint a mintába került településeken milyen mértékben jellemző a cigány emberekre, hogy vegyes házasságokat kötnek

		A cigányokra jellemző, hogy vegyes házasságokat kötnek		Összes
		Igen	Nem	
Településtípus				
	megyeszékhely	6	2	8
	város	16	8	24
	község 1000 lakos felett	44	13	57
		11		11

	község 1000 lakos alatt			
Összes		77	23	100

24. számú táblázat

A CKÖ-k szerint a mintába került településeken milyen mértékben jellemző a cigány emberekre, hogy vegyes házasságokat kötnek

		A cigányokra jellemző, hogy más cigány csoportokat elutasítanak		
		Igen	Nem	Összes
Településtípus				
	megyeszékhely	6	2	8
	város	8	16	24
	község 1000 lakos felett	15	42	57
	község 1000 lakos alatt	3	8	11
Összes		32	68	100

25. számú táblázat

A CKÖ elhelyezése 1994/95-ben

		A CKÖ elhelyezése 1994/95-ben			
		Nincs helye	Polgármesteri hivatalban	Egyéb helyen	Összes
Településtípus					
	megyeszékhely		1	7	8
	város		5	19	24
	község 1000 lakos felett	1	26	29	56

	község 1000 lakos alatt		8	3	11
Összes		1	40	58	99

26. számú táblázat

A CKÖ elhelyezése jelenleg

		A CKÖ elhelyezkedése jelenleg		Összes
		Polgármesteri hivatalban	Egyéb helyen	
Településtípus				
	megyeszékhely	1	7	8
	város	4	20	24
	község 1000 lakos felett	29	27	56
	község 1000 lakos alatt	7	4	11
Összes		41	58	99

27. számú táblázat

Költözött-e a CKÖ iroda az előző ciklus óta

		Költözött-e az iroda az előző ciklus óta		Összes
		Igen	Nem	
Településtípus				
	megyeszékhely	3	5	8
	város	6	17	23
	község 1000 lakos felett	16	39	55
	község 1000 lakos alatt	1	10	11
Összes		26	71	97

28. számú táblázat

Hány helyen van önálló irodája a CKÖ-nek

	Esetszám	Százalék
van	65	65,0
nincs	26	26,0
összes	91	91,0
hiány	9	9,0
Összes	100	100,0

29. számú táblázat

Hány helyen van önálló elnöki irodája a CKÖ-nek

	Esetszám	Százalék
van	18	18,0
nincs	73	73,0
összes	91	91,0
hiány	9	9,0
Összes	100	100,0

30. számú táblázat

Hány helyen van önálló, nagyobb tárgyalásra is alkalmas helyisége a CKÖ-nek

	Esetszám	Százalék
van	26	26,0
nincs	65	65,0
összes	91	91,0
hiány	9	9,0
Összes	100	100,0

31. számú táblázat

Hány helyen van önálló, ügyfélfogadásra is alkalmas helyisége a CKÖ-nek

	Esetszám	Százalék
van	25	25,0
nincs	66	66,0
összes	91	91,0
hiány	9	9,0
Összes	100	100,0

32. számú táblázat

Hány helyen van önálló, nagyobb rendezvény megtartására is alkalmas helyisége a CKÖ-nek

	Esetszám	Százalék
van	8	8,0
nincs	83	83,0
összes	91	91,0
hiány	9	9,0
Összes	100	100,0

33. számú táblázat

A fénymásolók száma a CKÖ irodákban

	Esetszám	Százalék
0	77	77,0
1	15	15,0
2	3	3,0
összes	95	95,0
hiány	5	5,0
Összes	100	100,0

34. számú táblázat

A telefonvonalak száma a CKÖ irodákban

	Esetszám	Százalék
0	54	54,0
1	35	35,0
2	6	6,0
összes	95	95,0
hiány	5	5,0
Összes	100	100,0

35. számú táblázat

A számítógépek száma a CKÖ irodákban

	Esetszám	Százalék
0	61	61,0
1	27	27,0
2	5	5,0
3	1	1,0
10	1	1,0
13	1	1,0
összes	96	96,0
hiány	4	4,0
Összes	100	100,0

36. számú táblázat

Az Internet hozzáférések száma a CKÖ irodákban

	Esetszám	Százalék
0	74	74,0
1	21	21,0
Összes	95	95,0
Hiány	5	5,0
Összes	100	100,0

37. számú táblázat

A meglévő tárgyi és elhelyezési feltételek mennyire alkalmasak a kulturált ügyintézésre

	Esetszám	Százalék
alkalmasak a kulturált ügyintézésre	21	21,0
még megfelelőek	52	52,0
a működés feltételeit sem biztosítják	26	26,0
Összes	99	99,0
Hiány	1	1,0
Összes	100	100,0

38. számú táblázat

A CKÖ irodák átlagos alapterülete

Településtípus	Átlag (m²)	N	Minimum	Maximum	Medián
megyeszékhely	76,50	8	30	150	66,00
város	65,87	23	6	300	50,00
község 1000 lakos felett	43,56	43	12	150	30,00
község 1000 lakos alatt	31,88	8	8	100	20,00
Összes	51,89	82	6	300	40,00

39. számú táblázat

A CKÖ-k helyiségeinek átlagos száma

Településtípus	Átlag (darab)	N	Minimum	Maximum	Medián
megyeszékhely	2,25	8	1	4	2,00
város	1,87	24	0	5	1,50
község 1000 lakos felett	1,40	48	0	4	1,00
község 1000 lakos alatt	1,09	11	0	3	1,00
Összes	1,56	91	0	5	1,00

40. számú táblázat

A CKÖ-knek juttatott önkormányzati plusz támogatások átlaga 2002-ben

Településtípus	Átlag (ezer forint)	N
megyeszékhely	2228,38	8
város	1043,96	23
község 1000 lakos felett	200,16	51
község 1000 lakos alatt	9,64	11
Összes	560,77	93

41. számú táblázat

A CKÖ-k egyéb bevételeinek átlaga 2002-ben

Településtípus	Átlag (ezer forint)	N
megyeszékhely	1383,33	6
város	1307,94	17
község 1000 lakos felett	367,20	40
község 1000 lakos alatt	275,60	10
Összes	657,25	73

42. számú táblázat

A CKÖ-k összes bevételeinek átlaga 2002-ben

Településtípus	Átlag (ezer forint)	N
megyeszékhely	3696,88	8
város	2431,00	22
község 1000 lakos felett	1149,33	43
község 1000 lakos alatt	881,89	9
Összes	1712,38	82

43. számú táblázat

A CKÖ-knek juttatott önkormányzati plusz támogatások átlaga 2003-ban

Településtípus	Átlag (ezer forint)	N
megyeszékhely	2280,13	8
város	1141,26	23
község 1000 lakos felett	233,84	55
község 1000 lakos alatt	14,45	11
Összes	592,89	97

44. számú táblázat

A CKÖ-tagok iskolai végzettsége

	Iskolai végzettség					Összes
	kevesebb, mint 8 általános	befejezett 8 osztály	szakmunkás- képző	érettségi	felsőfokú	
megyeszékhely		14	13	4	9	40
város	8	40	32	28	5	113
község 1000 lakos felett	21	119	84	28	8	260
község 1000 lakos alatt	1	23	6	3	1	34
Összes	30	196	135	63	23	447

45. számú táblázat

A CKÖ-tagok foglalkozása

	Foglalkozás			Összes
	fizikai	adminisztratív	szellemi	
megyeszékhely	12	1	18	31
város	42	9	28	79
község 1000 lakos felett	121	13	39	173
község 1000 lakos alatt	24	1	4	29
Összes	199	24	89	312

46. számú táblázat

A CKÖ-elnökök iskolai végzettsége

	Iskolai végzettség					Összes
	kevesebb, mint 8 általános	befejezett 8 osztály	szakmun kasképző	érettségi	felsőfokú	
tagok	25	164	101	44	16	350
elnökök	5	32	34	19	7	97
Összes	30	196	135	63	23	447

47. számú táblázat

A CKÖ-tagok munkahelyének típusa

	Munkahely típusa						Összes
	közüntéz mény	szolgal tatás	üzem, gyár	mezőgaz daság	vállalkoz ás	egyéb	
megyeszékhely	12	2	1	1	6	9	31
	38,7%	6,5%	3,2%	3,2%	19,4%	29,0%	100,0 %
város	29	10	7	2	17	5	70
	41,4%	14,3%	10,0%	2,9%	24,3%	7,1%	100,0 %
község 1000 lakos felett	45	13	36	9	28	9	140
	32,1%	9,3%	25,7%	6,4%	20,0%	6,4%	100,0 %
község 1000 lakos alatt	4	1	2	2	1	7	17
	23,5%	5,9%	11,8%	11,8%	5,9%	41,2%	100,0 %
Összes	90	26	46	14	52	30	258
	34,9%	10,1%	17,8%	5,4%	20,2%	11,6%	100,0 %

48. számú táblázat

A CKÖ-tagok jövedelemszerzése

	Munkaviszony									Összes
	van munkaviszonya	munka nélküli	nyugdíjas	közhasznú munkás	jövedelem pótló támogatás	vállalkozó	GYES, GYED	szabadfoglalkozású	egyéb	
megyeszékhely	15	6	4	1		5	1	3	5	40
	37,5%	15,0%	10,0%	2,5%		12,5%	2,5%	7,5%	12,5%	100,0%
város	55	18	20	4	2	7		1	7	114
	48,2%	15,8%	17,5%	3,5%	1,8%	6,1%		,9%	6,1%	100,0%
község 1000 lakos felett	108	52	41	16	8	14	7	4	10	260
	41,5%	20,0%	15,8%	6,2%	3,1%	5,4%	2,7%	1,5%	3,8%	100,0%
község 1000 lakos alatt	8	5	8	1	7		2	1	2	34
	23,5%	14,7%	23,5%	2,9%	20,6%		5,9%	2,9%	5,9%	100,0%
Összes	186	81	73	22	17	26	10	9	24	448
	41,5%	18,1%	16,3%	4,9%	3,8%	5,8%	2,2%	2,0%	5,4%	100,0%

49. számú táblázat

A CKÖ-tagok tiszteletdíja

	Tiszteletdíj havi összege					Összes
	0 Ft	1-10.000 Ft	10.001-30.000 Ft	30.001-50.000 Ft	50.000 Ft felett	
megyeszékhely	31 77,5%	4 10,0%	5 12,5%			40 100,0%
város	60 52,6%	17 14,9%	25 21,9%	8 7,0%	4 3,5%	114 100,0%
község 1000 lakos felett	170 64,9%	75 28,6%	15 5,7%		2 ,8%	262 100,0%
község 1000 lakos alatt	14 41,2%	17 50,0%	3 8,8%			34 100,0%
Összes	275 61,1%	113 25,1%	48 10,7%	8 1,8%	6 1,3%	450 100,0%

50. számú táblázat

A CKÖ-tagok továbbképzése

	Részt vett-e továbbképzésen		Összes
	Nem	Igen	
megyeszékhely	27 67,5%	13 32,5%	40 100,0%
város	63 55,3%	51 44,7%	114 100,0%
község 1000 lakos felett	177 67,3%	86 32,7%	263 100,0%
község 1000 lakos alatt	27 20,6%	7 100,0%	34
Összes	294 65,2%	157 34,8%	451 100,0%

51. számú táblázat

Tagja volt-e az előző kisebbségi testületeknek

	Tagja volt-e az előző CKÖk-nek				Összes
	1994-98 között	1998-2002 között	1994-től folyamatosan	nem	
megyeszékhely	1 2,8%	10 27,8%	9 25,0%	16 44,4%	36 100,0%
város	16 14,0%	27 23,7%	29 25,4%	42 36,8%	114 100,0%
község 1000 lakos felett	38 14,5%	51 19,5%	79 30,2%	94 35,9%	262 100,0%
község 1000 lakos alatt	3 8,8%	8 23,5%	13 38,2%	10 29,4%	34 100,0%
Összes	58 13,0%	96 21,5%	130 29,1%	162 36,3%	446 100,0%

52. számú táblázat

A CKÖ évente hány alkalommal tart ülést

Településtípus	Átlag (alkalom)	N	Minimum	Maximum
megyeszékhely	9,13	8	6	12
város	12,29	24	4	30
község 1000 lakos felett	8,75	57	4	24
község 1000 lakos alatt	6,91	11	6	12
Összes	9,43	100	4	30

53. számú táblázat

Vannak-e saját bizottságai a CKÖ-knek

	Vannak-e saját bizottságai a CKÖ-knek		Összes
	Igen	Nem	
megyeszékhely	1	7	8
város	5	19	24
község 1000 lakos felett	10	47	57
község 1000 lakos alatt		11	11
Összes	16	84	100

54. számú táblázat

Tevékenységük hány százalékát fordítják a belső működési feladatokra

Településtípus	Átlag (%)	N	Minimum	Maximum
megyeszékhely	10,25	8	5	30
város	25,84	24	0	71
község 1000 lakos felett	18,71	57	0	71
község 1000 lakos alatt	22,27	11	10	60
Összes	20,14	100	0	71

55. számú táblázat

Tevékenységük hány százalékát fordítják hagyományápolásra, kulturális rendezvényekre

Településtípus	Átlag (%)	N	Minimum	Maximum
megyeszékhely	9,63	8	0	20
város	14,29	24	5	40
község 1000 lakos felett	13,57	56	0	50
község 1000 lakos alatt	12,27	11	0	35
Összes	13,28	99	0	50

56. számú táblázat

Tevékenységük hány százalékát fordítják oktatási kérdések megoldására

Településtípus	Átlag (%)	N	Minimum	Maximum
megyeszékhely	14,13	8	0	30
város	20,92	24	10	50
község 1000 lakos felett	19,54	56	0	50
község 1000 lakos alatt	26,18	11	3	70
Összes	20,17	99	0	70

57. számú táblázat

Tevékenységük hány százalékát fordítják lakhatási kérdések megoldására

Településtípus	Átlag (%)	N	Minimum	Maximum
megyeszékhely	23,25	8	0	65
város	14,50	24	0	60
község 1000 lakos felett	9,36	56	0	30
község 1000 lakos alatt	11,36	11	0	30
Összes	11,95	99	0	65

58. számú táblázat

Tevékenységük hány százalékát fordítják szociális és segélyezési ügyekre

Településtípus	Átlag (%)	N	Minimum	Maximum
megyeszékhely	22,51	8	0	40
város	11,79	24	0	40
község 1000 lakos felett	24,31	57	0	80
község 1000 lakos alatt	20,91	11	0	50
Összes	20,79	100	0	80

59. számú táblázat

Tevékenységük hány százalékát fordítják jogvédelemre, konfliktuskezelésre

Településtípus	Átlag (%)	N	Minimum	Maximum
megyeszékhely	6,63	8	0	20
város	7,83	24	0	20
község 1000 lakos felett	5,33	57	0	40
község 1000 lakos alatt	6,09	11	0	20
Összes	6,12	100	0	40

60. számú táblázat

A települési önkormányzat enged-e át döntési jogosítványokat

	A települési önkormányzat enged-e át döntési jogosítványt		
	Igen	Nem	Összes
megyeszékhely		8	8
város	3	21	24
község 1000 lakos felett	16	41	57
község 1000 lakos alatt	3	8	11
Összes	22	78	100

61. számú táblázat

A CKÖ foglalkozik-e munkahelyteremtéssel

	Munkahelyteremtés		Összes
	Igen	Nem	
megyeszékhely	4	4	8
város	19	5	24
község 1000 lakos felett	38	19	57
község 1000 lakos alatt	6	5	11
Összes	67	33	100

62. számú táblázat

A CKÖ foglalkozik-e közmunkák szervezésével

	Közmunkák szervezése		Összes
	Igen	Nem	
megyeszékhely	7	1	8
város	20	4	24
község 1000 lakos felett	46	11	57
község 1000 lakos alatt	10	1	11
Összes	83	17	100

63. számú táblázat

A CKÖ foglalkozik-e felnőttek beiskolázásának szervezésével

	Felnőttek beiskolázása		Összes
	Igen	Nem	
megyeszékhely	7	1	8
város	21	3	24
község 1000 lakos felett	39	18	57
község 1000 lakos alatt	6	5	11
Összes	73	27	100

64. számú táblázat

A CKÖ értékelése: együttműködés a CKÖ tagjai között

	Együttműködés a CKÖ tagjai között				gyakori konfliktus, veszekedés	Összes
	jó együttműködés minden taggal	csak néhány tag tud hatékonyan együttműködni	csak formális együttműködés	nincs együttműködés		
megyeszékhely		5	2		1	8
város	9	11	1		3	24
község 1000 lakos felett	37	11	3	1	5	57
község 1000 lakos alatt	8	2	1		11	11
Összes	54	29	7	1	9	100

65. számú táblázat

A CKÖ értékelése: együttműködés a Polgármesteri Hivatallal

	Együttműködés a Polgármesteri Hivatallal					Összes
	jó együttműködés minden taggal	csak néhány tag tud hatékonyan együttműködni	csak formális együttműködés	nincs együttműködés	gyakori konfliktus, veszekedés	
megyeszékhely	2	4	2			8
város	13	7	2		2	24
község 1000 lakos felett	37	8	10	1	1	57
község 1000 lakos alatt	7	2	2			11
Összes	59	21	16	1	3	100

66. számú táblázat

A CKÖ értékelése: együttműködés a polgármesterrel

	Együttműködés a polgármesterrel				gyakori konfliktus, veszekedés	Összes
	jó együttműködés minden taggal	csak néhány tag tud hatékonyan együttműködni	csak formális együttműködés	nincs együttműködés		
megyeszékhely	2		2	4		8
város	15	3		3	3	24
község 1000 lakos felett	41	6	9	1		57
község 1000 lakos alatt	8		3			11
Összes	66	9	14	8	3	100

67. számú táblázat

A CKÖ értékelése: együttműködés a jegyzővel

	Együttműködés a jegyzővel					gyakori konfliktus, veszekedés	Összes
	jó együttműködés minden taggal	csak néhány tag tud hatékonyan együttműködni	csak formális együttműködés	nincs együttműködés			
megyeszékhely	2	2	3	1		8	
város	15	1	6		2	24	
község 1000 lakos felett	45	5	5	1	1	57	
község 1000 lakos alatt	10	1				11	
Összes	72	9	14	2	3	100	

68. számú táblázat

A konfliktusos kapcsolat okai a CKÖ szerint: cigányellenesség

	A konfliktusos kapcsolat oka cigányellenesség			Összes
	0	Igen	Nem	
megyeszékhely		2	5	7
város		9	13	22
község 1000 lakos felett	1	10	36	47
község 1000 lakos alatt		3	7	10
Összes	1	24	61	86

69. számú táblázat

Szükség van-e kisebbségi önkormányzatokra a CKÖ-k szerint

	Szükség van-e CKÖ-re		Összes
	Igen	Nem	
megyeszékhely	8		8
város	24		24
község 1000 lakos felett	49	7	56
község 1000 lakos alatt	11		11
Összes	92	7	99

70. számú táblázat

A kisebbségi önkormányzat jelentősége a CKÖ-k szerint: erősíti a kisebbségi tudatot

	A kisebbségi tudatot erősíti		Összes
	Igen	Nem	
megyeszékhely	8		8
város	21	2	23
község 1000 lakos felett	45	12	57
község 1000 lakos alatt	10	1	11
Összes	84	15	99

71. számú táblázat

A kisebbségi önkormányzat jelentősége a CKÖ-k szerint: képes kezelni a cigányság problémáit

	A cigányság problémáit kezeli		Összes
	Igen	Nem	
megyeszékhely	8		8
város	21	2	23
község 1000 lakos felett	51	6	57
község 1000 lakos alatt	11		11
Összes	91	8	99

72. számú táblázat

A kisebbségi önkormányzat jelentősége a CKÖ-k szerint: segít a kulturális hagyományőrzésben

	Segít a kulturális hagyományőrzésben		Összes
	Igen	Nem	
megyeszékhely	8		8
város	21	2	23
község 1000 lakos felett	47	10	57
község 1000 lakos alatt	11		11
Összes	87	12	99

73. számú táblázat

A kisebbségi önkormányzat jelentősége a CKÖ-k szerint: segít a szociális ügyek intézésében

	Segít a szociális ügyek intézésében		Összes
	Igen	Nem	
megyeszékhely	8		8
város	20	3	23
község 1000 lakos felett	52	5	57
község 1000 lakos alatt	9	2	11
Összes	89	10	99

74. számú táblázat

A kisebbségi önkormányzat jelentősége a CKÖ-k szerint: csökkenti a cigányokkal szembeni ellenségességet

	Csökkenti az ellenségességet		Összes
	Igen	Nem	
megyeszékhely	7	1	8
város	21	2	23
község 1000 lakos felett	45	12	57
község 1000 lakos alatt	9	2	11
Összes	82	17	99

75. számú táblázat

Fejlődés a kisebbségi önkormányzatok működésében a CKÖ-k szerint

	Fejlődés a CKÖ működésében				Összes
	fokozatosan emelkedett a színvonal	nem, nincs lehetőség jó munkára	kicsi pozitív változás volt	nagyon változó a működés színvonala	
megyeszékhely	2		6		8
város	10	2	10	2	24
község 1000 lakos felett	28	6	18	5	57
község 1000 lakos alatt	5	1	5		11
Összes	45	9	39	7	100

76. számú táblázat

Szükséges-e változás a CKÖ-k szerint a kisebbségi törvényben

	Változtatás szükségessége kisebbségi törvény		Összes
	Igen	Nem	
megyeszékhely	7	1	8
város	20	4	24
község 1000 lakos felett	44	13	57
község 1000 lakos alatt	10	1	11
Összes	81	19	100

77. számú táblázat

Szükséges-e változás a CKÖ-k szerint a finanszírozásban

	Változtatás szükségessége finanszírozásban		Összes
	Igen	Nem	
megyeszékhely	8		8
város	23	1	24
község 1000 lakos felett	53	4	57
község 1000 lakos alatt	10	1	11
Összes	94	6	100

78. számú táblázat

Szükséges van-e a CKÖ-k szerint megyei kisebbségi önkormányzatokra

	Szükséges-e megyei CKÖ		Összes
	Igen	Nem	
megyeszékhely	6	2	8
város	17	7	24
község 1000 lakos felett	49	7	56
község 1000 lakos alatt	10	1	11
Összes	82	17	99

79. számú táblázat

Szükséges van-e a CKÖ-k szerint a választási szabályok megváltoztatására

	Szükséges van-e a kisebbségi önkormányzatok választási szabályainak megváltoztatására				Összes
	nem	más napon tartásuk, mint a települési önkormányzatét	csak cigány szervezetek tagjai lehessenek jelöltek	csak a közösség által igazoltan cigányokat jelöljék	
megyeszékhely	1	2	1	4	8
város	10		2	12	24
község 1000 lakos felett	23	3	6	25	57
község 1000 lakos alatt	6	1		4	11

Összes	40	6	9	45	100
--------	----	---	---	----	-----

80. számú táblázat

Kik szavazhassanak a CKÖ-k szerint a CKÖ-k megválasztásánál

	Kik szavazhassanak a CKÖ-k megválasztásánál		Összes
	csak cigányok	mindenki: cigányok és nem cigányok is	
megyeszékhely	1	7	8
város	4	20	24
község 1000 lakos felett	9	48	57
község 1000 lakos alatt	1	10	11
Összes	15	85	100

81. számú táblázat

Szükség van-e a CKÖ-k szerint a cigányság etnikai alapú Országgyűlési képviselőjére

	Szükséges-e a cigányság Országgyűlési képviselője		Összes
	Igen	Nem	
megyeszékhely	7	1	8
város	24		24
község 1000 lakos felett	57		57
község 1000 lakos alatt	11		11
Összes	99	1	100