

ROMA NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZATOK MAGYARORSZÁGON

Dr. Habil. Kállai Ernő 20 éves koráig zongoraművészeknek készült, de később a társadalomtudományok iránt kezdett érdeklődni. Tanult történelmet, szociológiát, politológiát, újságírást, jogot, PhD fokozatot szerzett majd habilitált. Dolgozott zongorakísérőként, általános- és középiskolai történelem- és énektanárként, középiskolai kollégium nevelőtanáraként. Foglalkozott újságírással, civil szervezetben jogi munkával. A Magyar Tudományos Akadémia Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézetének alapító tagja, egy ideig a Romológiai Kutatócsoport vezetője. 2007 és 2011 között a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosaként, ombudsmanként dolgozott. Jelenleg egyetemi oktató, főiskolai tanár, a Társadalmi Integrációs Kutatóközpont vezetője. Számos kutatási program tagja és vezetője. Az elmúlt évtizedekben közel 140 különböző tudományos írást tett közzé, hozzávetőlegesen 160 tudományos előadást tartott különböző helyeken. Számtalan felsőoktatási intézményben tanított az elmúlt évtizedekben, doktoranduszai közül már többen tudományos fokozatot szereztek, van Junior Prima Díjas régi hallgatója is. Kutatási területe a Magyarországon élő nemzetiségi közösségek helyzetének tudományos-elemző bemutatása, azon belül különösen a roma közösségek társadalmi helyzetének tudományos vizsgálata.



Kállai Ernő

1. Előzmények

Magyarországon az 1989-90-es rendszerváltozás teremtette meg a lehetőséget arra, hogy a cigány/roma közösségek számára is megvalósuljon a nemzetiségként történő elismerés és jogegyenlőség, valamint kialakuljon az autonómia típusai közül a kulturális, azaz a személyi elveken nyugvó, a kezdetekben még kisebbségi önkormányzatoknak nevezett intézményrendszer. Az azóta eltelt három évtized tapasztalatai lehetőséget adnak arra, hogy megvizsgáljuk, kifejezetten a roma közösségek szempontjából, milyen megoldásokat teremtettek az ezen idő alatt lezajlott jogszabályi változások, illetve milyen tapasztalatai vannak az önkormányzati működésnek. Jelen írásunkban bemutatjuk azokat az előzményeket, amelyek miatt csak a rendszerváltozás után alakult ki ez az intézményforma, megvizsgáljuk a jogszabályok szerepét az autonómia működésében, illetve igyekszünk a tényleges működés gyakorlati tapasztalatait felvillantani.

1.1 Az önkormányzatiság előzményeinek és hiányainak okai a roma közösségek társadalmi fejlődésében

Napjainkban talán már sokan tudják, hogy a cigányoknak vagy romáknak nevezett, egységes közösség gyakorlatilag soha nem létezett. Több, különböző időszakban érkezett csoportról van

ugyanis szó, akik gyakorlatilag teljesen különböző nyelvel, kulturális hagyománnyal, történelemmel rendelkeztek már a kezdetekben is. Ráadásul ezek a csoportok – akik közül érdemes legalább hármat megkülönböztetni: romungrok, oláh cigányok, beások – minden más bevándorlónál később érkeztek Magyarország területére, egyes csoportjaik alig 100 – 150 éve.¹ Ebből következőleg, különösen a legkésőbb érkezők esetében, más társadalmi integrációs fokról és útról beszélhetünk, mint más népek esetében. A későn érkezés a társadalom peremére sodorta ezeket a csoportokat fizikai, gazdasági és jogi értelemben is. Így a XX. század közepéig fel sem vetődött, hogy jogilag és minden más értelemben nemzetiségnek tekintsék ezen csoportok tagjait, hasonlóan a régebben bevándorolt, de identitásukból még bizonyos elemeket megőrző más népekhez.

A romák önálló nemzetiségként történő elismerés első gondolata a II. világháború után következett be. Ez az első – és sokáig az utolsó – gondolati felvetés 1946-ban jelent meg a kommunista párt elméleti folyóiratában. (Kálmán, 1946) Egyesek (Sághy, 1999) ugyan csak magánvéleménynek tartja Kálmán András írását, azonban kétségtelenül ő volt az, aki először, átfogó módon közelítette meg a kérdést. „A gazdasági talpra állítást ki kell, hogy egészítse a cigányság nemzetiségi jogainak megadása.” (Kálmán, 1946) Megfogalmazásában a „cigányprobléma” nem a cigány fajúak vagy cigány anyanyelvűek problémáját jelenti, hiszen az ő véleménye szerint a cigányság döntő többségét asszimilálódott, városban lakó munkások, kisiparosok, kereskedők képezik. A fő probléma azokkal a falun lakó, vagy ún. „vándorcigányokkal” van, akik nem rendelkeznek rendszeres munkával, keresettel. Véleménye szerint nemzetiségi kérdésről 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 kitaszítottaságot a kulturális, iskolázottságbeli lemaradás csak tovább fokozza. Kétségtelen tényként ismerte fel, hogy ebben az időben még nem jött létre olyan cigány származású értelmiségi réteg, amely felkészülten tudott volna hatást gyakorolni a cigányság életének a rendezésére, problémáik megoldására.

Mindebből jól látható, hogy a különböző hagyományokból szerveződő, a többség által csak „cigánynak” tekintett népcsoport jelentős lemaradásban volt a társadalmi és jogi helyzetét illetően még ebben az időszakban is. Ennek ellenére a gondolat gyökeret eresztett a politikai szereplők tevékenységében, így talán ennek a felvetésnek is köszönhető volt, hogy 1957-ben, más népcsoportok mintájára, megszerveződött a Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége (MCKSZ).

Talán egyfajta autonómia előzményeit figyelhetjük meg a kezdeményezésben, hiszen a kutatások alapján úgy tudjuk, hogy nem állami kezdeményezésre indult meg az MCKSZ megszervezése, ha-

¹ Részletesen lásd például: Kállai Ernő: Vannak-e cigányok, és ha nincsenek, akkor kik azok? In: Regio 2014/ 2. 114-146. old.

nem 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 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 csatolta az említett értelmiségiek támogató levele², valamint Pánd község cigánytelepének 280 lakója nevében írt kérelmét. (László, 1965) 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 írja³: „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.⁴

Az eredeti elképzelések szerint a Cigányszövetség „egyrészt állami intézmény, másrészt a cigányok tömegmozgalmi társadalmi szervezete saját problémáik megoldására” (Javaslat...) 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 foglalkozásra való tekintet nélkül” (Javaslat...) 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 főtitkár mellett három előadó és néhány önkéntes próbálta megvalósítani a kitűzött célokat. 1957-ben még úgy tűnt, hogy ez nem reménytelen vállalkozás, miként a nemzetiségi státusz megcélzása sem.

Többségében kifejezetten a kulturális autonómiával összhangban lévő javaslatokat fogalmaztak meg: 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 az 1940-es

² Az 1955-ben kelt levelet neves cigányzenészek írták alá, ők jelentették ekkor alapvetően a cigány értelmiségi réteget.

³ A kérdést szinte csak ő kutatta. Vö.: Roma CD, illetve Sággy Erna: Cigánypolitika Magyarországon 1945-1961. (in: Regio 1999/1.)

⁴ 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.

évek vége óta szerveződő cigány szegkovács ktsz-eket, ahol az átlagnál jobb megélhetést találtak cigányok a bányák számára előállított sínszegek gyártásával. 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 elutasító 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 az állampárt 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 leírásból is láthatjuk, valószínűleg a kezdeti célok és László Mária agilitása alapján ez egy ténylegesen önkormányzati szerv lehetett volna, már amennyire az akkori politikai berendezkedés keretei ezt megengedték. Az önkéntes tagság, a közgyűlés, az ügyek saját eldöntése, a kulturális célok megfogalmazása mind egyfajta személyi autonómia irányába mutattak, megcélozva 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.

Az MCKSZ 1961-es megszűnése után megalkotott dokumentum, az 1961-es párthatározat azonban egészen a rendszerváltozásig lehetetlenné tett bármilyen autonómia kísérletét egészen a rendszerváltozásig. Az MSZMP KB Politikai Bizottságának 1961-es határozata a cigánykérdést nem nemzetiségi, hanem szociális ügyként határozta meg. *„A cigány lakosság 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.”* (MSZMP KB, 1961) Tehát teljesen egyértelmű, hogy a párthatározat egy szociális válságkezelés köntösébe bújtatott asszimilációs törekvést fogalmazott meg. Ez a felfogás pedig egészen az 1980-as évek közepéig, a politikai hatalom „erjedéséig” tartott, amikor is megindultak az első kísérletek a cigányság jogilag is elismert nemzetiségi státuszának irányába. Így ebben az időszakban meg-

kezdődött a cigányság tényleges politikai ébredése, önszerveződésének létrejötte is. A hosszú időn keresztül csak felülről irányított szerveződések — mint az 1985-ben létrehozott Országos Cigánytanács, vagy az 1986-ban újrászervezett Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége — után a jogállamiság eszméjéhez kötődő, valamint 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 képviselő⁵ is részese lehetett a hatalomformálásnak meghatározó országos pártok képviselőiként. Nagy lendülettel indult a civil cigány szervezetek tevékenysége is ebben az időszakban, 1991 végére már 96 ilyen szervezet volt hivatalosan bejegyezve. Működésük azonban egyre bizonytalanabbá vált, az anyagi finanszírozásuk esetleges volt, őket támogató roma középosztály nem létezett, a pályázati pénzek megszerzése pedig gyakran a hatalmon lévő kormányhoz való lojalitáson múlt.

A rendszerváltozás azonban más kisebbségi – nemzetiségi közösségekhez hasonlóan, lehetőséget teremtett a cigányság számára is a hivatalos jogi elismerésre, a nemzetiségi státusz elfoglalására, valamint ennek az intézményrendszerének, a kisebbségi önkormányzatoknak a létrehozására. A nemzetiségek jogainak külön törvényi szintű szabályozására irányuló igény a bipoláris világrend megszűnése környékén jelent meg, ebben az időszakban természetesen nem csak Magyarországon, hanem jellemzően Európa egész keleti és középső felében. Persze ez nem véletlen, hiszen sok ország területén éltek a világháborúkat követő békerendszerek következtében az anyaországuktól elszakadt kisebbségi csoportok 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 (továbbiakban: Nektv.) jogairól.

Ennek az írásnak nem tárgya az 1993-as törvény létrejöttének részletes bemutatása, így csak néhány, fontosabb, a romákat érintő területre térünk ki. Az első - a kisebbségi önkormányzatiságot egyébként még elutasító - tervezetet 1989 áprilisára, az Igazságügyi Minisztérium megbízásából Baka András készítette el, ez 1990 februárjára már kész szöveggé terebélyesedett. Elemzők ezt a tervezetet nevezik „liberális koncepciónak”, amely a szabályozás alapelveire és 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 megalkotá-*

⁵ Hága Antónia, Horváth Aladár és Péli Tamás

sa 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.” (Baka, 1990) Ebben a megfogalmazásban a nemzetállami jogrend keretein belül kell biztosítani a kisebbségi jogokat, 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.

Mivel a kisebbségi közösségek kedvezőtlenül reagáltak az ilyen típusú megoldási javaslatokra, új irányba elindult, több különböző, de már „autonómista” tervezet született. Ezek egyike volt – még az Antall-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 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 áprilisra, miként az új szervezet – a Kisebbségi Hivatal – 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 tervezete – 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, mindenkire kötelező rendelet kiadására is fel kívánták hatalmazni, amivel természetesen nem csak belső ügyeiket szabályozták volna. Továbbá olyan erős jogosítványokat tartalmazott az elképzelés, mint például 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. A résztvevők szerint az egész folyamat csúcspontját az 1991. szeptemberi konszenzus kialakítása jelentette a kormányzati oldallal és vele a közös tervezet elfogadása. Ezt követően a törvény 1993-as elfogadásig tartó időszak egyesek megítélése szerint a szakszerű szövegezés és finomítás szakaszát

jelentette, a mások szerint a kompromisszumos tervezet a hatpárti politikai alku következtébe elvérzett, és 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 bevalthatóságát az azóta eltelt idő aligha igazolta.”* (Kaltenbach, 2013)

A hatpárti konszenzus következtében szinte egyhangú, 96,5%-os többséggel fogadta el az Magyar Országgyűlés a törvényjavaslatot. Két cigány származású képviselő – Hága Antónia tartózkodott, Horváth Aladár nemmel szavazott – azonban elvetette a kialakult formát⁶, ezzel szinte előre vetítve a várható nehézségeket, amelyeket a „felpuhított” jogi szabályozásból eredetnek az elemzők.

Mielőtt azonban a jogi szabályozás részleteiről ejtenénk szót, érdemes megemlíteni, hogy már a rendszerváltás idején elkezdtek sokan keresni a cigány/roma autonómia történeti – társadalmi gyökereit, mivel nehéz volt szembesülni azzal, hogy az említett társadalmi körülmények miatt a romák csak az 1990-es években találkoztak először az önkormányzatiság gondolatával és gyakorlatával. Az említett MCKSZ egykori rövid működésén túl, sokan a távoli, bizonytalan múltban próbáltak előzményeket találni az autonómia eszmeiségéhez.

Az első ilyen, „megtalált” társadalomtörténeti intézmény az ún. „cigánytörvény”, a „Romani Kris”. Tárkány Szűcs Ernő a magyar jogi természetű népszokások körében ezt az erdélyi faluszék és falusi bíró mellett említi.⁷ 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 megfékeztek 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 lehetősége: egyrészt vagyoni vitákra, különösen kölcsönkhöz és vásárokon lezajlott adásvételi ügyletekhez kötődő kártérítési ügyekre; másrészt (ahogyan a szakirodalom is emlegeti⁸) „nőügyekre”, mint házasságtörés, leányszöktetés, házassági vagyoni viták. Maga a törvényszék fenytő jogkört nem alkalmazott, ahogy szemléletesen megfogalmazták cigány emberek is *„nem zárják kulcsra az ajtót az ember mögött,”*

⁶ vö: http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_szav.szav_lap_egy?p_szavdatum=1993.07.07.22:02:06&p_szavkep=v1&p_szavkpvcso=1&p_ckl=34

⁷ 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.

⁸ Vö.: Erdős Kamill: 'Cigány-törvényszék.' In: *Néprajzi Közlemények*, 1959.

(Stojka, 2002) hanem csak anyagi jóvátételt állapított meg, illetve a közösség erkölcsi nyomást gyakorolt a bűnösnek kimondott emberre. A legsúlyosabb büntetések közé tartozott a „patyív”, a becsület elvesztése, ami a közösségből történő ideiglenes kitaszítást jelentette.

A másik, vélt előzményt a cigánytörvényszék mellett a vajda intézményében vélték megtalálni.⁹ Sokan azt gondolták, hogy a vajda irányította az adott cigány közösség életét, és így „rend” volt.¹⁰ Pedig eredetileg a szláv nyelvekből származó vajda elnevezés egy magyar közigazgatási tisztséget jelentett.¹¹ 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) 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 évszázadokban sorra nyerték el a királyi privilégiumokat,¹² 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.¹³ Fontos ismételtén 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.¹⁴

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.¹⁵ Így tehát ez sem tekinthető öngazgatási formának.

⁹ Vö.: Jakus Lajos: 'Cigányvajdák privilégiumai'. In: *Honismeret*, 1992. 5. szám. 20-22. o.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² Vö.: Mezey Barna (szerk.): *A Magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422-1985* Budapest: Kossuth Könyvkiadó, 1986. 70-80. o

¹³ Néhány elemző szerint a beszedett adó mennyisége miatt a középkorban ez jövedelmezőbb volt mint a zsidó adóbérlés, bár a romák száma az akkor zsidóság számának kb. a felét (40 ezer fő) tehetta ki.

¹⁴ Mezey Barna (szerk.): *A Magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422-1985*. 79. o.

¹⁵ Vö.: Nagy Pál: 'Klánok harca.' In: *Amaro Drom* 2006. június

Létezett természetesen olyan változata is a vajda tisztségnek, amelyet maguk a cigány közösségek választottak.¹⁶ Őt nevezték „mujálónak” (szájasnak), ő viszont nem a közösség vezetője, hanem a szertartásmestere, a külvilággal kapcsolatot tartó, leginkább talpraesett ember, a „külügyminiszter” volt. Talán létezett szintén választott személyként a Wlislodzi Henrik által leírt vagy talán inkább csak elképzelt vajda is, aki a balkáni cigány közösségekben (több tízezer közösségben) szinte hadvezéri feladatot látott el, tehát még ez közelít legjobban az elvárt „vezető személyiség” képéhez. A mi vizsgálódásunk szempontjából csak egy szépséghibája van a dolognak, hogy ez magyarországi viszonylatban nem létezett.¹⁷

Végül említést kell tennünk még arról a két formáról, amire még öreg cigány és nem cigány emberek is emlékezhetnek – mindkettő elnevezése szintén a vajda volt, de eltérő jelentéstartammal. Az egyik, mint vajda pozíció néhány hagyományos oláh cigány közösség esetében még az 1960-as években is létezett: egy olyan tiszteletbeli cím volt, amivel olyan nem cigány származású embereket ruháztak fel, akik valamilyen jót tettek az adott közösséggel (pl. tanácsi összekötő vagy egészségügyi nővér). A másik az Erdős Kamill által leírt „klasszikus vajda” pozíciója¹⁸ a XX. század első felében, akit nem a közösség választott, sőt, rájuk erőltette a hatóság, és bár cigány származású ember volt, alapvetően a rendőrség embereként, besúgójaként működött. 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.

Mindezek alapján elmondható, hogy a fentebb leírt társadalomtörténeti okok miatt a cigány/roma közösségek esetében gyakorlatilag nem létezett az autonómia, az önkormányzatiság gondolata, előzményei. Mindezt azért volt fontos leírunk, mert így talán érthetőbb a jelenleg működő nemzetiségi önkormányzati rendszer nehézségei, amely nagyrészt kapcsolódik – sok más mellett – a romák közötti társadalomtörténeti előzmények hiányához is.

2. A kisebbségi önkormányzatiság jogi szabályozása

Az 1993-ban elfogadott kisebbségi törvény, a Nektv. az elmúlt évtizedekben lényeges változásokon esett át, legalább két reformja volt. Mivel ezek során alapvetően változtak az önkormányzatiság szabályai is, a jobb érthetőség és az összehasonlíthatóság érdekében célszerű időszakokra, szakaszokra bontani a kisebbségi joganyag ismertetését.

¹⁶ 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.

¹⁷ Bársony hivatkozik rá idézett művében, de én nem találtam meg az eredeti forrást, sőt, többen a létezését is tagadják ennek a tisztségnek.

¹⁸ Vekerdi József (szerk.): *Erdős Kamill cigány tanulmányai.* Békéscsaba: Békés m. Tanács VB. CIKOBÍ. Gyulai Erkel Ferenc Múzeum; 1989.

2.1 A kisebbségi törvény 1993-ban

1993-ban a törvényalkotó célja az volt, 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. Jelen tanulmány nem tekinti feladatának az 1993-as törvény részletes elemzését, mégis szükséges megemlíteni a legfontosabb kérdéseket, amelyek a kisebbségi önkormányzatiság különböző elemeit befolyásolták a kezdetektől fogva. Ezek közé tartozik a törvény személyi hatályának kérdése is, amely egyben a Nektv. előkészítésének egyik legfőbb problémája is volt, mivel figyelembe kellett venni azt, hogy a kisebbségek a regisztráció, a nyilvántartásba vétel minden formája ellen tiltakoztak.¹⁹ Ennek következtében a törvényben megjelenő jogokat a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók gyakorolhatták, ennek alapja pedig a szabad identitásválasztás, más értelmezésben az identitás szabad megvallása volt.²⁰ Mindenki önmaga dönthette el, saját belátása szerint, hogy származása alapján kisebbségi csoporthoz tartozónak tekinti-e magát, de nem volt kizárt a többes kötődés kinyilvánítása és elismerése sem. Ez az önbevallás egyben különlegesen védett személyes adatnak is minősült,²¹ bármilyen nyilvántartásban szerepeltetni csak különösen szigorú szabályok szerint volt lehetséges. Ez a rendelkezés alapvető dilemmák forrását jelentette a törvény megalkotását követő években: nem csak a kisebbségi önkormányzati választások törvényes lebonyolításánál jelentett problémákat, hanem elméleti szinten is vitákat generált, azaz meg lehet ilyen módon határozni a kisebbségi különjogok alanyait?

Érdemes röviden kitérni arra is, hogy mit jelentenek ezek a kisebbségi – később nemzetiséginek nevezett – jogok. Így a nemzetiségi identitásukat megvallóknak joguk van hagyományaik ápolásához, családi ünnepeik, az egyházi szertartások anyanyelven való megtartásához. Továbbá joguk van saját és gyermekeik nevének, utónevének megválasztásához, anyanyelvük szabályai szerinti anyakönyveztetéshez, hivatalos okmányokban való feltüntetéséhez. A kisebbséghez tartozó személynek joga van anyanyelvének, történelmének, kultúrájának, hagyományainak megismeréséhez, ápolásához, gyarapításához és továbbadásához; az anyanyelvi oktatásban, művelődésben való részvételhez; a kisebbségi mivoltukkal kapcsolatos személyi

¹⁹ A törvény eredeti változatában szerepelt egy rész az ún. „*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.

²⁰ 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 megvallást 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

²¹ V.ö.: 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról

adatok védelméhez. Ide tartozik még a kisebbségi önazonosság megőrzése, ápolása, erősítése és átörökítése, hagyományaik, kultúrájuk, nyelvük ápolása és fejlesztése, tárgyi és szellemi kultúrájuk megőrzése és gyarapítása, jelképeik használata, emlékeik, emlékhelyeik ápolása. Társadalmi szervezeteket, helyi és országos önkormányzatokat, országos nevelési, oktatási, tudományos hálózatot hozhatnak létre. Joguk van az anyanyelvi neveléshez, oktatáshoz, művelődéshez. Rendelkezik a törvény a közszolgálati médiumokban történő műsorkészítési jogról is, mint közösségi lehetőségről.

Mindezek mellett a legfontosabb „találmánya” a Nektv.-nek az autonómia, azaz az önkormányzatiság intézményeinek létrehozására irányuló lehetőség volt. *„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”*²² Ebben az eredeti rendelkezésben a sajátos keverékét láthatjuk a területi és a személyi autonómiának. Amint korábban már utaltunk rá, alapvetően kulturális pluszjogosultságai lehetnek azoknak a 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.

A Nektv. eredeti szabályai szerint két szintje volt a kisebbségi önkormányzatoknak: a helyi és az országos. A helyi kisebbségi önkormányzatok háromféle módon jöhettek létre. Így először, 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.- elláthatta, amelyek egy települési önkormányzat hatáskörébe tartoznak. Másik lehetséges – de szintén igen ritka – lehetőség volt az, ha a települési önkormányzat képviselőinek 30%-át egyazon kisebbség jelöltjeként választják meg, akkor ezek a képviselők létrehozhatták a közvetett módon létrejött helyi kisebbségi önkormányzatot. A harmadik, alapvetően és döntő többségében előforduló lehetőség, a közvetlen módon létrejött helyi kisebbségi önkormányzat volt. Ebben az esetben öt ajánlásra volt szükség mindösszesen ahhoz, hogy valaki kisebbségi képviselőjelölt lehessen. Az identitásmegvallás már ismertetett és néha problémásnak tűnő módja miatt a jelöltnek nem kellett nyilatkoznia kisebbségi hovatartozásáról még megválasztása után sem, elegendő volt arról nyilatkoznia, hogy vállalja az adott kisebbség képviselőjét. Mivel a települési és kisebbségi önkormányzati választásokat egy időben tartották – és természe-

²² 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól, 21. § (1)

tesen nem volt nyilvántartás senki kisebbségi származásáról –, így minden, választójoggal rendelkező magyar állampolgár rendelkezett mind aktív, mind passzív választójoggal a kisebbségi önkormányzati választásokon is. A választás a következő módon történt: helyi kisebbségi önkormányzati választást a helyi választási bizottságnak ki kellett 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 kezdeményezte. A helyi kisebbségi önkormányzati választásokon mindazok szavazhattak, akik jogosultak a helyi önkormányzati képviselők megválasztására. Mindkét testület választóit a településenként vezetett közös névjegyzékben tartották nyilván. A két választás azonos napon és ugyanazon szavazóhelyiségekben zajlott. A választópolgárok – független attól, hogy a kisebbségi közösség tagjai vagy sem – kézhez kapták a kisebbségi önkormányzati választás szavazólapját is. A kisebbségi önkormányzatokat az úgynevezett kislistas rendszer szabályai szerint választották.²³ A választópolgárok legfeljebb annyi jelöltre szavazhattak, ahány tagja a testületnek lehetett. A jelöltek neve a szavazólapon alfabetikus sorrendben szerepelt. A kisebbségi önkormányzatok képviselőinek számát a törvény – a település lakosságszámától függően – 3 vagy 5 főben határozta meg. Érvényesen szavazni csak egy kisebbség jelöltjére lehetett. Képviselők a legtöbb szavazatot kapott jelöltek lettek. A választás érvényes volt, ha legalább 50, illetve a 10.000-nél több lakosú településeken és a fővárosi kerületekben legalább 100 választópolgár érvényesen szavazott.

Az így létrejött helyi kisebbségi önkormányzatok közjogi státusszal rendelkeztek, feladataikat a települési önkormányzat mellett látták el. A települési kisebbségi önkormányzat kivételével – amely működteti az egész települést – a másik két modell azonos, de meglehetősen bonyolult szabályozott feladat- és hatáskörrel rendelkezett. Egyrészt 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 volt a települési önkormányzatnak hatásköröket átruháznia a kisebbségi önkormányzatra – ennek azonban nem voltak kötelező esetei –, és voltak olyan hatáskörök is, amelyek a települési önkormányzattal együttesen gyakorolhatták – ezek az egyetértési, szabályozási, véleményezési jog esetei. Törvényességi ellenőrzésüket az illetékes fővárosi/megyei közigazgatási hivatalok látták el, gazdálkodásukat pedig csak az Állami Számvevőszék ellenőrizhette.

A kisebbségi önkormányzatok működésének infrastrukturális hátterét a települési önkormányzatoknak kellett biztosítaniuk: gondoskodni a megfelelő hivatali elhelyezésről, biztosítani a szükséges technikai eszközöket. A működés pénzügyi feltételeit a települési önkormányzat az éves költségvetési törvényben meghatározott nagyságú normatív összegben biztosította, a finanszírozás azonban többcsatornás volt. Az államilag biztosított normatívát a települési önkormányzat

²³ 1997. évi C. törvény a választási eljárásról 101-107. §

– saját belátása szerint – tetszőleges összeggel kiegészíthette, továbbá lehetőség volt pályázatok megnyerésére és külföldi szervezetek támogatásának, adományának elfogadására, vagy akár vállalkozás folytatására is. Mindezen pénzeket azonban csak a költségvetési gazdálkodás szabályai szerint lehetett kezelni. A helyi kisebbségi önkormányzat költségvetésének teljes mértékben be kellett épülnie a települési önkormányzat költségvetésébe, bár ennek vonatkozásában a település nem rendelkezett döntési jogosultsággal. A gazdálkodás végrehajtója azonban csak az önkormányzat hivatala lehetett. A kötelezettségvállalásra, utalványozásra, ellenjegyzésre a települési önkormányzat jegyzője (vagy a körjegyző) volt jogosult, és az ellenjegyzés a fedezet meglétére és a kiadás jogszerűségére terjedt ki.

Fontos szólni az országos önkormányzatokról is, mivel már az eredeti, 1993-as kisebbségi törvény lehetőséget biztosított a helyi kisebbségi önkormányzatok országos szintű integrációjára, kisebbségenként egy országos önkormányzat megalakítására. Az országos önkormányzatot az 1993-as szabályok szerint elektori rendszerben választották. Így kisebbségi elektor volt minden – az ismertetett három forma közül bármilyen módon – megválasztott helyi kisebbségi képviselő vagy szószóló.²⁴ Ha a településen nem voltak ilyenek, akkor egy elektor megválasztását kezdeményezhette a településen élő három, magát kisebbséghez tartozónak valló állampolgár. Ha az országos választáson az elektorok 50%-a megjelent és a választási eljárás során végig jelen volt²⁵, akkor a gyűlés határozatképesnek volt tekinthető. Az országos önkormányzat képviselőit ekkor saját körükből, a kislistás választás szabályainak megfelelően választhatták meg, számuk a romák esetében 53 fő volt. A megválasztott testület alapvető feladata a helyi kisebbségi önkormányzatok érdekeinek országos és megyei szintű képviselete volt. Az országos és helyi szint között azonban nem volt hierarchikus viszony, nem tartoztak egymásnak beszámolási kötelezettséggel. Feladat és hatáskörét tekintve az országos önkormányzat szinte azonos jogosítványokkal rendelkezett, mint a helyi kisebbségi testületek. Így a kisebbség kulturális autonómiájának megteremtése érdekében intézményeket hozhatott létre és összehangolta azok működését. Önállóan dönthetett intézmények megalapításáról, azok szervezeti és működési 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 illetve egyéb törvény által hatáskörébe utalt feladatainak ellátásáról. Valamint véleményt nyilváníthatott az országos kisebbségi önkormányzat az általa képviselt kisebbséget e minőségében érintő jogszabályok tervezetéről, ideértve a megyei, fővárosi közgyűlé-

²⁴ 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.

²⁵ 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.

si rendeleteket is; a képviselt kisebbségek csoportjait érintő kérdésekben közigazgatási szervektől tájékoztatást kérhetett, részükre javaslatot tehetett, hatáskörükbe tartozó ügyekben intézkedést kezdeményezhetett; közreműködhetett 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 illette meg. Az országos önkormányzat működése körében pályázatokat írhatott ki, ösztöndíjakat alapíthatott. Lényeges különbség volt azonban, hogy míg gazdálkodását szintén az Állami Számvevőszék ellenőrizte, törvényességi felügyeletére egyetlen állami szervnek sem volt hatásköre.

2.2 A kisebbségi törvény 2005. évi módosítása

A Nektv. átfogó reformja már a kisebbségi önkormányzatok megalakulásától kezdve felmerült igényként, az akkori szabályozás ugyanis számos problémát vetett fel a gyakorlatban. 1993-ban a jogalkotó a hangsúlyt a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozására helyezte, és háttérbe szorult – a tapasztalatok hiánya miatt is – a működés feltételeinek részletes kidolgozása. A jogi szabályozás tetten érhető hiányosságai súlyos visszaéléseket tettek lehetővé, így a kisebbségi önkormányzati választásokon olyanok is részt vettek, illetőleg jutottak önkormányzati pozíciókhoz, akik nem tartoztak az adott kisebbséghez.

A módosítás elfogadását hosszú előkészítő munka előzte meg, ennek folyamatát terjedelmi okok miatt nincs lehetőségünk részleteiben elemezni.²⁶ Az egyik körülményt azonban érdemes kiemelni. A politikai pártok az egyeztetések során a nagy vitákat kiváltó választójogi kérdésekre helyezték a hangsúlyt, és kevesebb figyelmet fordítottak a kisebbségi törvény szabályozási rendszerének átalakítására. Vélhetően ennek is szerepe lehetett abban, hogy az elfogadott módosító törvény csak részben felelt meg a kezdeti elvárásoknak. Az Országgyűlés 2005. október 17-i ülésén szavazta meg a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvényt. A kisebbségi törvény módosításával a jogalkotó meg akarta erősíteni a kisebbségi önkormányzati rendszer önkormányzati jellegét, ezért meghatározta a kisebbségi önkormányzat fogalmát és ezzel kijelölte a helyét a közjogi intézményrendszerben.²⁷

Fontos változás volt, hogy a jogalkotó felruházta a kisebbségi önkormányzati testületeket a kisebbségi közügyek önálló ellátásának jogával is. A módosított Nektv. szerint kisebbségi köz-

²⁶ Szabó Orsolya: A kisebbségi törvény és módosítása avagy: a „nagyon várt, kiemelkedő jelentőségű, sanyarú sorsú torzszülött”. In Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2004.* EÖKIK, 2005, 108–130. o

²⁷ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól 6/A. § (1) bekezdés Értelmező rendelkezések 2. pont: „*kisebbségi önkormányzat: a törvényben meghatározott közszolgáltatási feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező, demokratikus választások útján e törvény*

ügynek számított a törvény által biztosítani szándékozott egyéni és közösségi jogok érvényesülése, a kisebbséghez tartozók érdekeinek kifejezésre juttatása különösen az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, illetve a kisebbségek kulturális autonómiájának a kisebbségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése érdekében a kisebbségekhez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátásával, ezen ügyek önálló vitelével és az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével összefüggő ügyek. Kisebbségi közügy lett továbbá a közhatalmat gyakorló állami és helyi önkormányzati szervezetben, a kisebbségi önkormányzati szervezetben való kisebbségi képviselőhöz és mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek biztosításához kapcsolódó ügy.

Megváltoztak a kisebbségi önkormányzatok típusai is. Az eredeti 1993-as szabályozás szerint a helyi kisebbségi önkormányzatok közvetlen választással, átalakulással vagy települési kisebbségi önkormányzattá nyilvánítás útján alakulhattak meg. Azonban a 2005-ös módosítást követően a települési kisebbségi önkormányzatok immáron csak közvetlen választás útján jöhettek létre. Egy másik fontos módosítás szerint a korábbi kétszintű modell (települési és országos) helyett már egy háromszintű kisebbségi önkormányzati rendszer jött létre, amelyben a korábban sokak által hiányolt területi (megyei) szintet is létrehozták, a szabályozás a kapcsolódó feladatokat és hatásköröket is meghatározta. Minden olyan megyében, ahol legalább 10 helyi települési kisebbségi önkormányzat jött létre, megválasztásra kerülhetett a 9 tagú megyei testület. Országos kisebbségi önkormányzat megválasztásához pedig elég lett négy helyi kisebbségi önkormányzat megléte, gondolva a kisebb közösségekre is.

A módosítás az országos önkormányzatok működését, gazdálkodását és ellenőrzését átláthatóbb rendszerbe foglalta. A kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének keretében meghatározták az országos önkormányzatok törvényességi ellenőrzését is, melyet az önkormányzat székhelye szerinti közigazgatási hivatal vezetője látott el. A közigazgatási hivatal a mérlegelési jogkörében hozott kisebbségi önkormányzati döntéseknek kizárólag a jogszerűségét vizsgálhatta.²⁸

Az új szabályozás egyúttal pontosította és kibővítette a helyi és az országos kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörét is. A kisebbségi törvény új rendelkezései értelmében a települési kisebbségi önkormányzat a kisebbségi közügyek intézése során a törvény által kötelezően előírt, illetve önként vállalt feladat- és hatáskörében járt el. A települési kisebbségi önkormányzat kötelező feladatai különösen a települési kisebbségi önkormányzat saját kezdeményezésére a helyi önkor-

alapján, külön törvény által meghatározott eljárási rendben létrehozott szervezet, amely a kisebbségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a kisebbségek érdekeinek védelmére és képviselőtére, a kisebbségi közügyek települési, területi (megyei, fővárosi) vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre."

²⁸ A kisebbségi önkormányzatok törvényes működésében is nehézséget okozott, amikor 2009. január 1. és 2010. szeptember 1. között a közigazgatási hivatalokat államigazgatási hivatalokká nevezték át, és megszüntették a törvényességi ellenőrzési feladatkörüket.

mányzat által átruházott feladat- és hatáskörök ellátása, illetőleg a más kisebbségi önkormányzat által átruházott feladat- és hatáskörök ellátása. A települési kisebbségi önkormányzat a rendelkezésre álló források keretei között önként vállalt feladatot láthatott el, így például a kisebbségi oktatás és nevelés, a helyi írott és elektronikus sajtó, a hagyományápolás és közművelődés területén is. A települési kisebbségi önkormányzat a kötelező és önként vállalt feladatainak ellátására intézményt – ideértve az intézményátvételt is – gazdasági társaságot, más szervezetet alapíthatott. Az oktatási intézmények fenntartói jogának átvételéhez hasonló módon, a kulturális intézmények fenntartói jog átvételének szabályai, így az oktatási autonómia intézményi alapjai mellett a kulturális autonómia intézményes alapjai is megjelentek a szabályozásban.²⁹

A Nektv. 1993-as megszületését követően jelentősen megnehezítette a kisebbségi önkormányzatok munkáját, hogy hiányoztak az alapvető jogállási szabályok. Az új jogállási szabályok közül említést érdemel, hogy a jogalkotó megalkotta a kisebbségi önkormányzat létrejöttének és megszűnésének szabályait, a képviselői megbízatás keletkezésének és megszűnésének eseteit, az elnökre és az elnökhelyettesre vonatkozó külön rendelkezéseket, valamint a díjazás szabályait. A 2005-ös módosítás fontos lényegi eleme volt, hogy meghatározta a kisebbségi önkormányzatok működésének részletes szabályait, ezen belül a testületi ülések összehívásának, és levezetésének rendjét, valamint a határozathozatalra, a jegyzőkönyvvezetésre, a bizottságok megalakítására és tevékenységére, továbbá az egyes társulási formákra vonatkozó rendelkezéseket. Ezek a rendelkezések megfeleltek a helyi önkormányzati működésre vonatkozó szabályoknak. Továbbá megváltozott a szószóló intézménye is: az új törvényi rendelkezések alapján már nem a helyi önkormányzati választásokon legtöbb szavazatot szerzett kisebbségi jelölt, hanem a kisebbségi önkormányzat elnöke minősült helyi szószólónak.

A törvénymódosítással a kisebbségi önkormányzati képviselők választásának jogi szabályozása is jelentősen megváltozott. Immáron az rendelkezett aktív és passzív választójoggal, aki a kisebbségi törvényben meghatározott kisebbséghez tartozik, 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, az ún. regisztráció. A névjegyzékbe, felhívás alapján önként lehetett jelentkezni, és ezt – a később megsemmisítésre kerülő – regisztrált titkosan kezelték. Az új szabályozás szerint jelöltet csak meghatározott társadalmi szervezet állíthatott³⁰, a választás pedig akkor volt megtartható, ha legalább harmincan kérték felvételüket a névjegyzékbe az adott településen.

²⁹ *A Magyar Köztársaság Kormánya Beszámoló. A Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről* (2003. február–2005. február) Budapest, 2005. június.

³⁰ Jelölő szervezet: az egyesülési jogról szóló törvény szerint bejegyzett olyan társadalmi szervezet (ide nem értve a

Feltétlenül pozitív változásként értékelhető, hogy a 2005. évi törvénymódosítás eredményeként véget ért az a hosszú időszak, amikor a kisebbségi önkormányzatok jogállásának és működésének szabályozását gyakran csak a jogalkalmazó szervek állásfoglalásai alapján lehetett értelmezni. Az új rendelkezések szerint a kisebbségi önkormányzatok egyértelműbb közjogi keretek között láthatták el feladataikat. A jogszabály elfogadása után azonban megszólaltak a kritikai hangok, egyes érintettek szerint nem a konszenzusos változatot sikerült ismét elfogadni, bár ha a kisebbségi törvény eredeti elfogadására gondolunk, ez már szinte hagyomány! Így a választási szabályok szerintük nem küszöbölik ki a visszaéléseket, inkább csak megbonyolítják a rendszert³¹. A kritika fókuszja az volt, 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 – nem fogja tudni eldönteni, hogy az adott személy az adott kisebbséghez tartozik-e vagy sem. Mindenesetre az első, már ezekkel az új szabályokkal megtartott 2006. évi választás után világossá vált, hogy igaza volt a kritikát megfogalmazóknak. A „szimpátia szavazókat” felváltották a „szimpátia regisztrálók”, mivel semmi nem szabott gátat a joggal való visszaéléseknek.

2.3 A nemzetiségi joganyag 2010 utáni változásai

A 2010-es választásokat követően megalakult Országgyűlés működésének kezdetétől a korábbi alkotmányos rendszer megváltoztatását tűzte ki célul, amely alapvetően érintette a nemzetiségek jogi helyzetét is. A 2011-ben elfogadott és 2012-től hatályos Alaptörvény, mint új alkotmány és az ahhoz kapcsolódó szektorális törvények jelentős változást jelentettek a kisebbségi közösségek helyzetében, mivel a korábbiaktól eltérően nem az egyes elemek módosítására, hanem a struktúra átalakítására került sor. Az elfogadott jogszabályok túlnyomórészt a korábbi joganyag transzformációi voltak.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény több mint húsz éven át alapvető jogként ismerte el a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseleti, önkormányzati, nyelvi, kulturális és oktatási jogait, a kisebbségi közösségek ezért nemcsak a már korábban is biztosított jogosultságaik megőrzését, hanem azok továbbfejlesztését várták a 2010 utáni alkotmányozás folyamatától. Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság felkérésére több szakember szövetszerű

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

³¹ 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 törvény és módosítása avagy: a „nagyon várt, kiemelkedő jelentőségű, sanyarú sorsú torzszülött”'. U.o. 108- 130. o. munkáira.

javaslatokkal és azok indokolását tartalmazó munkaanyaggal segítette az új alkotmánykonceptió kidolgozását. Az országos kisebbségi önkormányzatok is megfogalmazták a nemzetiségi jogok bővítésére és pontosítására vonatkozó javaslataikat, és úgy tűnt, hogy ezek bírják a politikai döntéshozók támogatását. Az Alaptörvényről szóló törvénytervezet Országgyűlésnek való benyújtásakor azonban világossá vált, hogy a korábban még támogatott kisebbségi jogi javaslatok jelentős része kimarad a normaszövegből.

A módosítás után az Alaptörvény jelentős részben átvette a már eddig is meglévő nemzetiségi jogokat, így továbbra is államalkotó tényezőként ismeri el a nemzetiségeket, továbbá biztosítja a helyi és országos önkormányzatok létrehozásának jogát, az oktatási és kulturális jogokat, valamint a saját nyelven való névhasználatot. Az Alaptörvényben új elemként megjelenik az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jog, amely alkotmányos alapot ad arra, hogy a törvényhozás a jövőben ki tudja zárni a visszaélés lehetőségét azokban az esetekben, amikor a nemzetiséghez tartozás önkéntes kinyilvánítása, megvallása a feltétele valamely jog gyakorlásának, illetve kedvezmény igénybevételének. A kisebbségi ombudsman és az országos kisebbségi önkormányzatokkal közös fellépésének eredményei között említhető, hogy a nemzetiségek jogait a jövőben is csak kétharmados többséggel megalkotott sarkalatos törvényben lehet szabályozni. Az elfogadott javaslatok közé tartozott az is, hogy az Alaptörvény a rendszerváltozás idején bevezetett jogi kategória, a nemzeti és etnikai kisebbség helyett visszaállítja a nemzetiség elnevezést.

Az új szabályozást áttekintve több szakértő vélte úgy, hogy a kisebbségek számára a hétköznapi joggyakorlatot az Alaptörvény nem rontja, csupán az ideológiai háttér változik meg. Az ombudsman a nemzetiségi közösségek vezetőivel azonban egyetértett abban, hogy az alkotmányos keretek ilyen irányú változása komoly hatással lesz a részletszabályokra is. Erre tekintettel kezdeményezték a kormánynál, hogy az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvények kidolgozása során lehetőséget kapjanak szakmai álláspontunk kifejtésére és a jogalkotóval történő egyeztetésre. A felkérést követően a közigazgatási és igazságügyi miniszter stratégiai partnerségi megállapodást kötött az országos kisebbségi önkormányzatokkal, és az új nemzetiségi törvényt velük egyeztetve dolgozták ki. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényt (a továbbiakban: nemzetiségi törvény vagy Njtv.) végül 2011. december 19-én hirdették ki, és 2012. január 1-jén lépett hatályba.

A nemzetiségi törvény tanulmányozása során azt tapasztalhatjuk, hogy a kisebbségi joganyag évek óta meglévő hiányosságai kapcsán megfogalmazott javaslatok jelentős részét figyelembe vették a normaszöveg kidolgozásakor. Ezek között említhető például a nemzetiségi önkormányzatok jogállási és működési szabályainak pontosítása, a közvetlen választásokra való áttérés az elektori rendszer megszüntetésével, az országos választások kötelező kitűzése a helyi és terü-

leti testületek számától függetlenül, valamint egyes értelmező rendelkezések meghatározása.

Az Njtv. egyik alapvető célja, hogy megakadályozza a nemzetiségi jogokkal való visszaélés lehetőségét. E törekvésnek ellentmond azonban, hogy továbbra is az identitás-választás szabadságának elvét teszi elsődlegessé, és nem fogalmaz meg olyan garanciákat, amelyekkel kiküszöbölhető lenne, hogy a nemzetiséghez nem tartozók gyakorolják a nemzetiségi jogokat. Így továbbra is fennmaradt az a szabályozás, hogy törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály egyes nemzetiségi jogok gyakorlását pusztán az egyén nyilatkozatához, és a nem közösség általi elismeréshez kötheti. [Njtv. 11. § (2) bekezdés]

A nemzetiségi törvény előírja, hogy a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választását ki kell tűzni, ha a településen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó adatai szerint – a harminc főt eléri [Njtv. 56. § (1)]. A népszámlálási adatok felhasználásával azt kívánják kizárni, hogy olyan településeken is kitézzék a választást, ahol nincs jelen a képviselni kívánt közösség, és a visszaélés szándékával „duzzasztják fel” a választói jegyzéket. A választás kitézését azonban nehéz kizárólag a népszámlálási adatoktól függővé tenni, hiszen ezekben az adatsorokban a választásra nem jogosultak (pl. kiskorúak) is megjelennek. A népszámlálási adatok ugyanakkor nem tekinthetők egy település nemzetiségi lakossága pontos leképezésének, mivel szenzitív adatokról szóló önkéntes nyilatkozatokon alapulnak. Fontos ezért, hogy a választást azokon a településeken tűzzék ki, ahol a nemzetiségi választói jegyzékben szereplők száma ezt indokolja.

A nemzetiségi törvény visszaállította a nemzetiségi önkormányzati jogokat is gyakorló települési önkormányzatokat [Njtv. 71-72. §] - az *„átalakult nemzetiségi önkormányzat”* elnevezés azonban nem tűnik szerencsésnek, mert nem utal arra, hogy ez lényegében egy települési önkormányzat, amely nemzetiségi feladatköröket is ellát. A korábbi, 2006 előtti hasonló törvényi szabályozás alapján létrejött kisebbségi települési önkormányzatok a területi autonómia irányába mutató választott testületek voltak. Gondot jelentett azonban, hogy több esetben csak azért nyilvánították magukat kisebbségi önkormányzattá a helyi önkormányzatok, hogy ezzel megakadályozzák a valós kisebbségi képviseletet ellátó testület megalakítását. Ennek lehetőségét a nemzetiségi törvény alapján továbbra sem lehet kizárni, hiszen ehhez elegendő az is, ha a helyi önkormányzati jelöltek többsége felveteti magát a nemzetiségi választói jegyzékbe. Az átalakulással létrejövő nemzetiségi önkormányzat intézményét ezért csak akkor tűnik elfogadhatónak, ha garantálható, hogy valóban az adott nemzetiséghez tartozók érdekében hozzák létre. Ennek előfeltétele, hogy a nemzetiségi választói jegyzékbe csak az adott közösség valós tagjait lehessen felvenni.

2.4 Az országgyűlési képviselet megoldása

A rendszerváltás időszakában a kisebbségek országgyűlési képviselethez való jogát 1990 márciusában iktatták törvénybe, ám még ugyanebben az évben ezt a rendelkezést képviseletre módosították az Országgyűlésre való utalás elhagyásával. Az Alkotmánybíróság 1992-ben hozott, majd 1994-ben megerősített határozatai mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességnek minősítették, hogy a törvényhozás nem alkotta meg a kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló törvényt. Az Alkotmánybíróság felhívásának közel két évtizeden át nem tudott eleget tenni a magyarországi nemzetiségpolitika. Az Országgyűlés Választási Rendszer Reformját Előkészítő Eseti Bizottsága 2000 őszén a kisebbségek önálló országgyűlési képviselethez jutásának lehetőségeit elemezve arra a megállapításra jutott, hogy a képviselőcsoportok egyetértésének hiányában a kétharmados parlamenti többség nem biztosítható. Ezt követően évekig sem a Kormány, sem az Országgyűlés nem tűzte napirendjére ezt a kérdést. Egy idő után az Alkotmánybíróság is kezdte átértékelni korábbi álláspontját és a kisebbségi képviseletet már fel sem tüntette a jogalkotói mulasztásokról vezetett jegyzékében. 2008-ban az országos kisebbségi önkormányzatok a kisebbségi ombudsmannal közösen dolgozták ki azt a koncepciót, amely a választási eljárás szabályainak módosításával és a mandátumszerzéshez szükséges szavazatszám leszállításával mind a 13 kisebbségi közösség számára biztosíthatta volna az országgyűlési képviselet reális esélyét. A Kormány azonban úgy ítélte meg, hogy továbbra sem teremthető meg a törvényalkotáshoz szükséges politikai konszenzus, ezért nem kezdte meg a koncepcióról való egyeztetést.

A 2010-ben megalakuló Országgyűlés politikai pozícióját felhasználva azonban hosszú idő után szabályozta ezt a kérdést is. Az Alaptörvény, valamint az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény a következő változásokat rendelték el. Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányban (1949. évi XX. törvény) rögzített képviselethez való jog helyett immáron az Országgyűlés munkájában való részvételre jogosítja fel a nemzetiségeket. Ez a megfogalmazás az eddigi alkotmányos rendelkezéshez képest szélesítette a törvényhozás lehetőségeit a nemzetiségek választójogi kedvezményeinek meghatározásakor. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló új törvény az országos nemzetiségi kisebbségi önkormányzatok által állított listák számára nemzetiségenként egy kedvezményes mandátum kiosztását teszi lehetővé, ha elérték a kisebbségi kvóta szerinti szavazatszámot. Az új választási törvény arról is rendelkezik, hogy ha a nemzetiségi lista nem szerez mandátumot, úgy az első helyen feltüntetett jelölt nemzetiségi szószólóvá válik. Ő nem rendelkezik rendes parlamenti képviselői jogokkal, de részt vesz az Országgyűlés munkájában, lobbizó, szervező tevékenységével hatást tud gyakorolni az általa képviselt nemzetiségi közösség helyzetére. Bár eleinte sokan kételkedve fogadták a parlamenti szószóló intézményének jelentőségét, napjainkban azonban már úgy tűnik, hogy szerepük egy-

általán nem elhanyagolható, és az a nemzetiségi közösség, amelyik nem rendelkezik nemzeti-ségi szószólóval, bizony háttérbe szorul az érdekérvényesítés során.

3. A roma nemzetiségi önkormányzatok működésének néhány tapasztalata

A cigány/roma kisebbségi, nemzetiségi önkormányzatok első, 1994/95-ös megválasztása óta folyamatos figyelemmel kísérik a kutatók ezen intézmények működését, hatékonyságukat, jelentőségüket. Ezért érdemes először röviden megnéznünk, hogy alakult az érintett testületeknek a száma, hány helyi roma önkormányzat jött létre az elmúlt évtizedekben.

1. táblázat: Kisebbségi települési önkormányzati választások - cigányok/romák

Választás éve	Kitűzött	Elmaradt	Megtartott	Eredménytelen	Eredményes
1995					477
1998					766
2002	1109	56	1053	49	1004
2006	1137	16	1121	3	1118
2010	1263	11	1252	4	1248
2014	1 383	185	1 198	1	1 197
2019	1383		1208		

Forrás: valasztas.hu

Az adatokból látható, az intézménnyel történő évtizednyi ismerkedés után, a 2000-es évektől kezdődően, általában a települések harmadában tartottak sikeres roma nemzetiségi választásokat. A regisztráció, azaz a névjegyzékbe történő vétel után, napjainkra a roma választópolgárok száma 33 ezer körül stabilizálódott. Mindez nem jelenti azonban azt, hogy a folyamatok problémamentesen zajlottak volna le.

Az első, jelentősebb empirikus kutatásból kiderül,³² hogy az érintettek szükségesnek tartották a kialakított kisebbségi önkormányzati rendszert, de azt feltétlenül reformokra szorulónak gondolták már a 1990-es évek végén. Leggyakrabban a feladatok, a jogok és az elvárások összehangolatlanágát, a finanszírozási rendszer elégtelen voltát említették, mint nehézséget. Az első ciklust alapvetően a tanulás időszakának tekintették és sokat vártak a jövőtől.

Ennél sokkal kritikusabb vélemény fogalmazódott meg Rátkai Árpád³³ kutatási eredményeiben, 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 „szem-

³² Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Budapest: Osiris-MTA Kisebbségkutató Műhely-MTA Regionális kutatások Központja, 1999.

³³ Rátkai Árpád: A kisebbségi önkormányzatok legitimációhiánya *Regio*, (2000/3) 113-132.

fényvesztés”, a rájuk ruházott feladatokat a már eddig is létező civil szervezetek sokkal jobban el tudnák látni, ők rendelkeznek igazi legitimációval. Mindezekből azt a következtetést vonta le Rátkai, hogy a helyi kisebbségi önkormányzatokra nincs szükség, megszüntetésükkel az országos önkormányzat erősödne.

2000-ben Robert Koulisch³⁴ öt településre kiterjedő vizsgálata során nem is a kisebbségi önkormányzatok voltak az alanyai vizsgálódásának, hanem a roma lakosság (500 fő) kérdőíves megkérdezésével és helyi közintézmények 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 érdekérvényesítéshez;
- 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.

Molnár Emilia és Kai A. Schafft³⁵ 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. Összegezve megállapításait eredményeikről a következőket mondhatjuk el: a cigány kisebbségi önkormányzatok az előírt identitásőrző feladattól eltérően a szociális problémák enyhítését, a megélhetési feltételek javítását, a fiatal generáció iskoláztatásának elősegítését tekintették feladatuknak. Fontos kutatási megállapítás volt, hogy a kisebbségi önkormányzatok egyfajta szociális lobbijellegű intézményként lépnek fel, ezzel etnicizálva a szociális problémákat.

2002 tavaszán a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa kezdeményezett vizsgálatot³⁶, annak érdekében, hogy megismerje: hogyan érvényesülnek a kisebbségi törvényben rögzített jogok a kisebbségi önkormányzatok működése során. Elemzésük során, a megismert adatokból modelleket állítottak fel, amelyek – a cigány önkormányzatok esetében – közös jellemzője, hogy nem a törvényben meghatározott feladatokat végzik az adott testületek, hanem a roma lakosság érdekében próbálnak a hátrányos szociális helyzeten enyhíteni.

³⁴ Koulisch, Robert E.: *Wat Roma Want Survey: Roma Civic Attitudes in Hungary*. http://www.romacentrum.hu/aktualis/tudkut/attitud_a.htm

³⁵ Molnár Emilia – Kai A. Schafft: 'A helyi roma/cigány kisebbségi önkormányzatok tevékenysége és céljai Magyarországon 2000-2001-ben.' *Szociológiai Szemle* (2003/1.) 79-99. oldal.; valamint Molnár Emilia: 'Atyáskodás és kizsárolás. Helyi intézmények, cigányok, kisebbségi önkormányzatok.' *Beszélő*, (2002/1.) 74-86. oldal.

³⁶ *Jelentés a kisebbségi jogok érvényesüléséről a kisebbségi önkormányzatok 2002. évi működési tapasztalatai alapján*. <http://www.obh.hu>; valamint Váradi Monika Mária: „A rendszer működőképes, de...” A kisebbségi önkormányzatok működési és együttműködési modelljei.' *Beszélő*, (2002/12.)

Végül érdemes néhány mondatban megismerni még a 2010-es nagyobb változások előtti országos kutatás benyomásait is. Az akkori tapasztalatok szerint a nemzetiségi testületek elhelyezése esetleges volt, a helyi lehetőségek függvénye, ezzel is nehezítve a folyamatos működést. Gyakran nem is iroda jellegű helyiséget kaptak, hanem valamilyen más funkciójú – kultúrház, TSZ iroda – épületben kellett időpontot egyeztetni rendezvényeik megtartása érdekében. A technikai infrastruktúra esetében is jelentős hiátusok voltak, ez főleg a számítógéppel történő ellátottság és/vagy az internet hiányában jelentkeztek, de ha azok rendelkezésre is álltak, sokszor a kezelés és hozzáértés hiányával kellett megküzdeniük. Az elvégzett feladatok tekintetében tapasztalhattuk, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok legkevésbé az akkori kisebbségi törvényben (Nektv.) kitűzött célokra, sokkal inkább a cigány lakosság elvárásaira kívántak reagálni. Magyarázható lenne mindez a romák, mint nehéz helyzetben lévő etnikai csoport elvárásaival, de ez ütközött a törvényi lehetőségekkel. Ebből következőleg a kisebbségi testületek frusztrációval küzdöttek, és bár a lehetőségekhez képest sikeresnek ítélik munkájukat, féltek attól, hogy kizárólag csak a roma lakosság válassza meg őket, mivel igen kevésbé tudták teljesíteni az elvárásokat. A települési vezetők (elsősorban a polgármesterek) pedig csak olyan mértékben tartották szükségesnek a kisebbségi önkormányzatok létét, ameddig a kisebbségi testület át tudtak venni tőlük olyan terheket a cigány lakossággal kapcsolatban, ami nem is lenne feladatuk.

Nagyobb kutatások és elemzések hiányában, legfeljebb néhány szóval, de említést kell tennünk az Országos Roma Önkormányzat működéséről is. Mivel az elmúlt évtizedekben senkinek nem volt lehetősége közelebbről vizsgálni a működését, illetve nincsenek látványos eredmények sem munkájuk során, így csak a külső szemlélő benyomásait tudjuk közreadni.

Megítélésünk szerint két dolog jellemzi ennek a testületnek a működését: az országos pártpolitika befolyása és a sorozatos botrányok. Mindkettő jelentős mértékben árt nem csak az intézmény presztízsének, hanem a cigány/roma népesség megítélésének is. Így bár jelentős számban vannak helyi nemzetiségi testületek, azok döntő többség önállóan, a helyi lehetőségek függvényében próbál helyben a roma lakosoknak segíteni. A lényegesen nagyobb erőforrásokkal rendelkező országos testület tevékenységéről azonban vajmi keveset tudunk. Az látszik, hogy az önkormányzat összetétele és még inkább a vezetése erősen függ az éppen hatalmon lévő politikai oldal támogatásától és befolyásától. Ez azonban szemmel láthatóan sérti a tényleges autonómia, így a politikai érdekérvényesítés vagy kulturális értékörzés lehetőségeit. Nem értesültünk az elmúlt évtizedekben iskolák létrehozásáról, színház működtetéséről vagy egyéb jelentős tevékenységről az országos roma képviselőlet kapcsán. Sokkal inkább a választások körüli botrányokról, eltűnt támogatási forrásokról, letartóztatott önkormányzati vezetőkről és egyéb eljárásokról szóltak a média vonatkozó hírei.

Ami azonban ennél sokkal fontosabb, hogy elvileg az országos önkormányzat rendelkezik a kedvezményes mandátum szerzéséhez szükséges választási lista lehetőségével. A legutóbbi 2022. évi megmérettetés során azonban ez a lehetőség is a politikai vetélkedés áldozata lett és a magyarországi cigányság parlamenti szószóló nélkül maradt, egyedül a nemzetiségiek közül. Ez pedig már bűnös felelőtlenség kategóriája, hiszen a legnagyobb és a legtöbb problémával küzdő nemzetiségi csoport tagjait fosztották meg a politikai érdekérvényesítés lehetőségétől.

4. Összegzés

Reményeim szerint jól kirajzolódik írásomból, hogy a magyarországi romák vonatkozásában a nemzetiségi önkormányzati rendszer egyelőre nem tölti be azt a feladatát, amely miatt a létrejött a kulturális autonómiának ez a formája. A társadalmi – történelmi okok miatt a közösség egy része integrációs problémákkal és anyagi deprimáltsággal küzd, így számukra nem jelentene jelentős segítséget még az sem, ha jól működne ez a rendszer. A testületek azonban nem működnek jól, nem csak a szerves fejlődést nélkülöző, autonómia előzményekkel nem rendelkező közösségek miatt, hanem az országos politika befolyása miatt sem. Ebből következőleg a romák esetében az intézmény létrehozása és működése nem váltotta be a létrehozásakor remélt eredményeket, hanem inkább kínos azonosulási problémákat okoz ezzel a rendszerrel, különösen az országos önkormányzat „működése” miatt.

Jogszabályok

1005/1998. Korm. hat. a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletéről

1066/1996. (VI. 19.) Korm. hat. Az OCÖ elhelyezéséről

125/2001. (VII. 10.) Korm. rend. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalról

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 LXV. 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

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

1997. évi C. törvény A választási eljárásról

2/2006. (I. 30.) AB határozat Az Országos Választási Bizottság 38/2005. (X. 20.) OVB határozatának helybenhagyásáról

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

2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól

34/2005. (IX. 29.) AB határozat A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról

44/2003. (IV. 16.) OGY hat. A kisebbségi szervezetek költségvetési támogatásáról

Felhasznált 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. (1986): A Magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422–1985. (Budapest, Kossuth)

Baka András (1990): Az új magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi törvény koncepciójáról (in: Regio 1990. december) 59-66. old.

Baka András (1990): Eötvös Józseftől Jászi Oszkárig. A magyar nemzetiségi politikai gondolkodás változásai (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó)

Bíró Gáspár (1992): 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. old.)

Bodáné Pálok Júlia (1994): A kisebbségek jogérvényesítési lehetőségei a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény alapján. (in: Kisebbségek és Önkormányzatok 49-66. old.)

Bodáné Pálok Júlia (1993): A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei (in: Acta Humana 1993. No 12-13. 26-45. old.)

Eiler Ferenc: A kisebbségi önkormányzati rendszer és tapasztalatai. Eredmények kérdőjelekkel. (Kézirat)

Erdős Kamill (1959): Cigány-törvénytörvény (in: Néprajzi Közlemények)

Fürcht Pál (szerk.) (1995): A nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzatai (Kézikönyv, Budapest, MB Kiadó, 197 old.)

Gángó Gábor (2003): 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 6-7-én. Bécs, 19-30. old.)

Győri Szabó Róbert (1998): Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében (1989-1990) (Budapest, Osiris Kiadó)

Jakus Lajos (1992): Cigányvajdák privilégiumai (in: Honismeret, 1992/5. szám. 20-22. old.)

Javaslat a Magyarországi cigányok Kulturális Szövetségének a létrehozására (in: *Dokumentumok a „Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége 1957-1961 életéből* Népművelési Intézet, 1986.

- Kaltenbach Jenő (2013): Európai szabályozású kisebbségi törvényt. www.nemzetisegek.hu
- Kállai Ernő (2014): Vannak-e cigányok, és ha nincsenek, akkor kik azok? (in: Regio 2014/ 2. 114-146. old.)
- Kállai Ernő (2014): A nemzetiségi joganyag 2011-es módosításának vélhető okai és hatásai (in: Barátság 2014/2. szám, XV-XIX. old.)
- Kállai Ernő (2005): Helyi cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon (in: MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 204 old.)
- Kállai Ernő - Varjú Gabriella (2010): A kisebbségi törvény. (in: Kállai Ernő – Gyulavári Tamás szerk.: *A jövevényektől az államalkotó tényezőkhöz. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon* Budapest, OBH, 178–204. old.)
- Kálmán András (1946): A magyar cigányok problémája (in.: Társadalmi Szemle 1946/8-9. szám)
- Koulis, Robert E.: *Wat Roma Want Survey: Roma Civic Attitudes in Hungary*. http://www.romacentrum.hu/aktualis/tudkut/attitud_a.htm
- László Mária (1965): 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*)
- Majtényi Balázs (2001): A magyarországi kisebbségi önkormányzati rendszer elvei és működése (in: Fundamentum 2001/3. 34-42. old.)
- Majtényi Balázs (2005): A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje. (Kézirat, 158. old.)
- Molnár Emília – Kai A. Schafft (2003): A helyi roma/cigány kisebbségi önkormányzatok tevékenysége és céljai Magyarországon 2000-2001-ben (in: Szociológiai Szemle 2003/1. 79-99. oldal.)
- Molnár Emília: Atyáskodás és kiszorításteremtés. Helyi intézmények, cigányok, kisebbségi önkormányzatok (in: Beszélő 2002/1.74-86. old.)
- Sághy Erna (1999): Cigánypolitika Magyarországon 1945-1961. (in: Regio 1999/1.)
- Stojka Péter (2002): A törvény romái, „bírái” és a törvény a nyitrai cigánytelepen (in: Amaro Drom, 2002. július)
- Szabó Orsolya (2005): A kisebbségi törvény és módosítása avagy: a „nagyon várt, kiemelkedő jelentőségű, sanyarú sorsú torzszülött” (in: Kállai Ernő – Törzsök Erika szerk.: *Cigánynak lenni Magyarországon* Jelentés EÖKIK, 108–130 old.)
- Tárkány Szűcs Ernő (1981): Magyar jogi népszokások (Gondolat, Budapest 797-802. old.)