

II. A CIGÁNY KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATOK HELYE ÉS SZEREPE A MAGYAR JOGRENDszerben És Társadalomban

1. CIGÁNYOK/ROMÁK Magyarországon

A kezdetektől a XX. század közepéig

A nyelvészeti kutatások szerint a cigányok/romák² az indoeurópai népek családjába tartoznak, őseik a szibériai sztyeppéken élő, állattenyésztő árja törzsek közül valók.³ A Kr. e. II. évezredben megindult népvándorlási hullám során ezek az indoárja törzsek az indiai szubkontinensre vonultak, és magukba olvasztották az itt élő, fejlett kultúrájú népeket. Kialakult a szanszkrit nyelv, amelyből a Kr. e. 4. században aztán kivált a hindi mellett a cigányok ősi nyelve is, a romani sid.⁴ A lassan megszerveződő roma etnikum fokozatosan Északnyugat-Indiába (a mai Pandzsáb területére) húzódott, ahol a több évszázados fejlődés során kialakult a törzsi-nemzetségi szervezet és az a szokásrendszer, amely több évezredre meghatározta a romák életét. A Kr. u. 6–10. században a népvándorlások és az ezzel járó állandó háborúskodások kimozdították helyéről a több évszázada letelepedett őstroma népességet. Először Perzsiába, majd Örményországba és Bizáncba jutottak el vándorlásuk során. Ebből az időszakból származik az első néhány cigányokra vonatkozó írott forrás is. Így Firdauszi *Királyok könyve* című perzsa nemzeti eposzában említi azt a legendát, amelyben Bahram Gó perzsa király tízezer, lanthoz értő lurit kér Sangul indiai királytól. A nyelvészek erre az időszakra teszik az ősi cigány etnikum és nyelv szétválását, három részre szakadását is (az örmény lomavren, az ázsiai domari és a későbbi európai romani). Bizánc határozott fordulatot hozott a romák életében: ebben az időszakban ismerkedhettek meg a kereszténységgel. Egyes feltételezések szerint népnevük egy görög eretnek szektát jelölő *atszinganosz* szóból alakult ki, és került át a latin nyelvbe *cingarus*ként, a német nyelvbe a *Zigeuner*ként, később pedig a magyarba cigányként. A Bizáncon átvonuló zarándokoktól releváns ismereteket szerezhettek az európai viszonyokról. Továbbvándorlásuk Európába valószínűleg ezeknek az ismereteknek is köszönhető volt, valamint a feltartóztatathatatlanság török támadásoknak, amelyeknek a

² A továbbiakban a két elnevezést szinonimaként használjuk. Értelmezésére a későbbiekben térünk ki.

³ A cigányok kezdeti történetére vonatkozó ismeretek meglehetősen hiányosak. Ebben a munkánkban egy közismert összefoglalást használtunk fel. Vö. Sir Angus Fraser: *A cigányok*. Budapest, 1996, Osiris Kiadó.

⁴ A nyelvészet által megfogalmazott elméleteket lásd részletesebben: *uo.*

Bizánci Birodalom is áldozatul esett. Az évszázadokon keresztül tartó vándorlásuk során feltehetően sikerült megőrizniük a kézművességhez és a szolgáltatóiparhoz kapcsolódó eredeti megélhetési módjukat, amelyet valószínűleg még Indiából hoztak magukkal. A vándorló életforma megőrzése azonban azazal a kompromisszummal járt, hogy erősen alkalmazkodniuk kellett azokhoz a népekhez, akik igényt tartottak szolgáltatásaikra. Ezáltal a nyelv és az identitás változása is elkerülhetetlenné vált: etnikai tudatukat külső és belső tényezők is állandóan újraformálták, így elszakadtak ugyan indiai eredetüktől, de megőrizték különállásukat – vezető réteg, írott nyelv nélkül is – az őket körülvévő népektől.

Magyarországon minden bizonnyal a 14–15. században jelentek meg a Balkánról, a hódító törökök elől menekülve. Itt azonban nem álltak meg, hanem továbbvándoroltak a nyugat-európai országokba, ahol menleveleket és támogatást szereztek a korszak uralkodóitól, mivel Kis-Egyiptomból származó zarándokoknak hitték őket. A krónikák 1423-ban Rómában, 1427-ben Párizsban adnak hírt róluk (1423-ban egy csoportjuk menlevelet kapott a kor legnagyobb európai uralkodójától, Zsigmond német-római császártól). Ekkor alakult ki az egyiptomi eredet, a „fáraó népe” mítosza, és a Gipsy elnevezés ezt a hagyományt őrzi mai napig is angol nyelvterületen. 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. Angliában halállal fenyegették őket, XIII. és XIV. Lajos francia királyok irtó hadjáratot kezdtek ellenük, és a pápa is kiutasította őket az egyházi állam területéről. E kiutasítások azzal magyarázhatók, hogy megszilárdultak a társadalmi viszonyok, illetve a központi monarchiák adóztató rendszere, a céheknek és a formálódó manufaktúráknak pedig erős konkurenciát jelentett a hagyományos kézműiparral rendelkező, termékeiket a kereskedelmi útvonalakon vándorolva értékesítő népesség. Szabad földterületek sem voltak már, tehát új jobbágyságra nem lévén szükség, a civilizált Nyugat-Európa megjelenésük után néhány évtizeddel radikális módon megszállta a cigányoktól.

A többségében a Kárpát-medencébe visszaszorult nép a törökök ellen vívott hosszú háborúk zűrzavaros évszázadaiban azonban megtalálta a helyét a magyar társadalomban.⁵ Az állandó hadi készülődés során, de a kézművesek hiánya miatt is rengeteg munkaalkalom adódott számukra, ami viszont összekapcsolódott az autonómia megőrzésének korlátozott lehetőségével. Az erre az időszakra vonatkozó igen kevés adat ellenére – egyes kutatók megítélése szerint – úgy tűnik, hogy hosszú időn keresztül nélkülözhetetlen foglalkozáso-

⁵ A magyarországi letelepedés utáni néhány évszázadról a kutatók ismerete meglehetősen hiányos, sőt a források csekély száma miatt gyakran ellentmondásos. Munkánkban egy pozitív megközelítést használtunk, amivel – természetesen – nem mindenki ért egyet. Vö. Bársony János: A cigányság és a rendőrség kapcsolatának összefüggései. In Csányi Klára (szerk.): *Szöveggyűjtemény a kisebbségi ügyek rendőrségi kezelésének tanulmányozásához*. Budapest, 1997, Alkotmány- és Jogpolitikai Intézet, 319–332.

kat űztek: erődítési, építkezési munkálatokat végeztek, fémművességgel, fegyvergyártással és karbantartással, lókereskedéssel, postaszolgálattal foglalkoztak, illetve a magyar hadvezetés megbízásából az ország számára kémkedést stb. folytattak. Így Zsigmond és Mátyás királyoktól kezdődően egészen a Rákóczi vezette szabadságharcig egyes cigány csoportok privilégiumokat nyertek, sok ember számára még a társadalmi felemelkedés útja is megnyílt. Így a feljegyzések szerint 1557-ben Perényi nádor a nagyvidai vár védelmével egy 1000 fős cigány csoportot bízott meg. 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. Sok nemes igyekezett állandó szolgáltatásaik érdekében letelepíteni a kumpániákat, és nagyon sok családi közösség a biztosabb megélhetés érdekében feladta vándorló életmódját.

A törökök kiűzése után azonban a hadi gazdálkodáshoz kapcsolódó, addig hasznosnak tartott tevékenységek többségükben feleslegessé váltak, és megindult az a folyamat, hogy egyre inkább csak a legalantasabb munkákat bízták a cigányokra. Ezzel megkezdődött elszigetelődésük. Néhány évtizeddel a törökellenes harcok után már csak tudatlan, kóbor, henye népként emlegették őket, akik lopásból és rablásból élnek. A 18. század közepén Mária Terézia és II. József felvilágosult abszolutizmusa tett kísérletet a kérdés megoldására. Alapelvük szerint minden ember egyenlő, tehát úgy kell megoldani a problémát, hogy a többségi társadalom tagjaihoz hasonlóan ennek a népnek a tagjait is engedelmes alattvalókká kell átnevelni. Ennek első lépéseként Mária Terézia rendeletben megtiltotta a cigány népnév használatát, helyette az „új parasztot”, az „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, és mindenkit a falusi bírák joghatósága alá rendelt. Végül 1783-ban II. József a cigány nyelv használatát is megtiltotta. Ezek az intézkedések a felvilágosult, abszolutista gondolkodásból, valamint az emberekről való gondoskodás törekvéséből fakadtak. Összegezve elmondható, hogy ezek az abszolutista megoldások alapvetően elhibáztak, antihumánusak voltak, és a magyar történelem során az első jelentősebb diszkriminatív intézkedéseknek tekinthetők. Ma nehezen lehet megindokolni ezen intézkedések szükségességét, amelyek következetesen a cigányok hátrányos megkülönböztetését írták elő, annál is inkább, hiszen a 18. 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 19. századra a több száz éve betelepült, szokásait és kultúráját régóta megőrző cigányság döntő többsége feladta, illetve elfelejtette anyanyelvét, és betagoledott a magyar társadalomba. Eddigi megélhetési formáik leginkább a fémművesség különböző szakmáihoz, valamint a vásári szórakoztatáshoz, a zenéléshez kapcsolódtak. A rendeletek hatására nagy részük a még mindig megélhetést garantáló ko-

vács, szegkovács szakmát kezdte művelni, ami a 19. század végén a családtagokkal együtt 60 ezer romának nyújtott jövedelmet. Még inkább a felemelkedésre adott lehetőséget a magyar nemzeti öntudatra ébredéssel együtt megjelenő és hosszú időre uralkodóvá váló zenei műfaj, a verbunkos virágkora. Míg a 18. 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 elhelyezkedve, ők mint a cigányság minden idők legsikeresebb és leginkább megbecsült tagjai írták be nevüket a magyar történelembe. Kialakult a cigányság „arisztokráciája”, amely társadalmi rangját, anyagi jólétét, ha csökkenő mértékben is, de egészen a 20. század második feléig meg tudta őrizni.

A cigánykérdés újbóli jelentkezése a 19. század második felére tehető, különösen a romániai cigány rabszolga-felszabadítás után meginduló bevándorlás új hullámával kezdődően. A hagyományait és nyelvét megőrző, többségükben még vándorló életmódot folytató cigányok megjelenése nagy riadalmat keltett az országban, de – a különböző vélemények szerint – ellenérzésekkel fogadták őket a már letelepült, a többségi társadalom kultúráját élő, asszimilálódott cigányok is.⁶ A régóta itt honos cigányok, félve attól, hogy megjelenésükkel lerombolják a korábban kiharcolt viszonylagos elfogadottságot, igyekeztek elhatárolódni az újonnan jöttektől. A többségi társadalom jelentős részében e 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 múlt század végén elrendelték az ország cigány lakosságának összeírását. 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 274 940 volt, de kimaradt az összeírásból Budapest, ahol a cigányok száma valószínűleg félezer körül lehetett.

A 20. század elejére kialakult a magyarországi cigányság hármas tagozódása. A középkorban érkező, nyelvüket és kultúrájukat elvesztő legnagyobb csoportot nevezik „romungróknak”, magyar embereknek, akik többségükben maguk is megkülönböztetik magukat a cigányság többi részétől. A másik csoport döntő többsége a 19. század második felében érkezett; ekkor még beszéltek 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 beszélnek.

⁶ Ez a mechanizmus a mai napig megmaradt helyi szinten, ahogyan majd a kutatásból is látható lesz: a „mi cigányainkkal” általában nincs bajunk, a probléma a frissen betelepülő, „újakkal” van.

A magyarországi cigányság az elmúlt fél évszázadban

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 elveszítő 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 a cigányok lépést tartani. Súlyosította 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 szabályozásukra hozott rendeletek (rendészeti, járványügyi) is főleg csak a kóbor, vándor életmódot folytatókra irányultak. Anyagi, szociális és kulturális leszakadásuk a többségi társadalomtól rohamszerűen gyorsult. „Felszabadulásunk előestéjén a magyarországi cigányság relatív helyzetét tekintve történetének mélypontján állott.”⁷

Ezt a helyzetet súlyosította a náci megszállás után ellenük irányuló egyre határozottabb fellépés. A megelőző évtizedek liberalizmusát fokozott cigányellenesség váltotta fel mind a közigazgatásban, mind a csendőrségben. „Átnevelés”, „civilizálás” vagy valamiféle kényszermunkatábor vetődött fel ötletként a cigánykérdés „kezelése” érdekében. Ezután megkezdődött a munkaszolgálatos századok összeállítás, majd 1944. március 19-e 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 cigány lakosságát hurcolták el a megsemmisítő táborokba. Arra azonban a történettudomány még nem adott megbízható és határozott választ, hogy ennek a népirtásnak hányan estek áldozatul. A legmegbízhatóbbnak tartott kutatás⁸ 5000-re teszi a számukat, de a Nácizmus Üldözötteinek Bizottsága erősen vitatott becslése több mint 30 000-ról szól.

1945-től az 1961-es párthatározatig

A háború vége a cigányok számára mindenekelőtt az életben maradáshoz, a megsemmisítéstől való megmenekülést jelentette. Az 1947–1948-ig tartó népi demokratikus időszak nagymértékben megváltoztatta a cigányságnak az egész társadalomhoz való viszonyát. Az 1944 előtti tekintélyelvű rendszer a cigányo-

⁷ Kemény István: *Beszámoló a magyarországi cigányok helyzetével foglalkozó 1971-ben végzett kutatásról*. Budapest, 1976, MTA Szociológiai Intézet, 50.

⁸ Karsai László: *A cigánykérdés Magyarországon, 1919–1945*. É. n., Cserépfalvi Kiadása.

kat nem ismerte el egyenjogúnak, a demokrácia viszont 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 állományát tekintve pedig társadalmi téren alapvetően szegénypárti volt. Gazdasági téren viszont rontotta a cigányság helyzetét a nagybirtokok felosztása, mivel ez a munkaalkalmak elvesztésével járt számukra. Kimaradtak a földreformból, noha azelőtt megélhetésük jelentős részben a mezőgazdaságban végzett munkából származott. A demokratizálódás hatott a beiskolázásra is. A második világháború előtt az iskolába nem járó cigány gyerekek aránya 50% volt, ez az arány 1945 után gyors csökkenést mutatott, 1957 utánra pedig az iskolaköteles korba lépők között az arányuk már csupán 10% volt.

Politikai téren azonban a háború után sokáig nem történt előrelépés, sőt még a cigányság helyzetét illető kérdést sem fogalmazták meg. A cigánysággal kapcsolatos első és még sokáig az egyetlen elméleti fejtegetés 1946-ban jelent meg a kommunista párt elméleti folyóiratában.⁹ Néhány szerző¹⁰ csak magánvéleménynek tartja Kálmán András írását, azonban hosszú idő után ő volt az első, aki átfogó módon közelítette meg a kérdést. „A gazdasági talpra állítást ki kell hogy egészítse a cigányság nemzetiségi jogainak megadása.”¹¹ Megfogalmazásában a „cigányprobléma” nem a cigány fajúak vagy cigány anyanyelvűek problémáját jelenti, hiszen a cigányság döntő többségét asszimilálódott, városban lakó munkások, kisiparosok, kereskedők képezik. A fő problémát azok a falun lakó vagy „vándorcigányok” okozzák, akiknek nincs rendszeres munkájuk, keresetük. Véleménye szerint nemzetiségi kérdéstről van szó, hiszen a cigányság is nemzetiség, csak még nem kapták meg azokat a jogokat, amelyek ebben az esetben megilletnék őket. Jól ismerte fel, hogy az adott időben a cigányság gazdasági helyzete mélypontra jutott, illetve hogy a kitaszítottságot a kulturális, iskolázottságbeli lemaradás csak tovább fokozza. Kétségtelen tény ugyanakkor 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 egy ideig ez jelentette a határozott jövőképet. Sokáig nem szerveződött olyan mozgalom, nem termelődött ki olyan cigányszármazású értelmiségi réteg, amely felkészülten tudott volna hatást gyakorolni a cigányság életének rendezésére, problémáinak megoldására.

Bár tudjuk, hogy az előbbi helyzetelemzés nem jelentett hivatalos álláspontot, mégis ennek hatását érezzük az 1957-től – még ha rövid időre is – megszerveződő Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége alapelveiben. Az első cigány származású főtitkár, László Mária által kezdeményezett Cigányszövetség a többi nemzetiségi szövetség mintájára, a Művelődési Minisztérium Nem-

⁹ Kálmán András: A magyar cigányok problémája. *Társadalmi Szemle*, 1946/8–9. sz.

¹⁰ Sággy Erna: Cigánypolitika Magyarországon, 1945–1961. *Regio*, 1999/1. sz.

¹¹ Kálmán András: A magyar cigányok problémája. *Társadalmi Szemle*, 1946/8–9. sz.

zetiségi Osztályának alárendelve 1957. október 26-án jött létre. Célként tűzték ki, hogy megteremtik és megőrzik az eredeti cigány irodalmat, zenét, más művészeteket, és átmentik a tudomány számára ősi nyelvüket. De szerepelt az alapító okiratban a munkahelyteremtés, az iskoláztatás, az egészségügy, az életkörülmények javításának általános igénye is. Hatáskörükbe vonták a negyvenes években alakult cigány szegkovács kisipari szervezetek patronálását is. Ezek a célok pedig egy nemzetiségi státus elfogadtatását célozták meg, amit a politikai hatalom a kezdetektől fogva nem nézett jó szemmel, hiszen ez az autonómia bizonyos formáját jelentette volna. Működésüket is egyre inkább lekötötte az egyéni panaszos ügyek intézése, ami azt mutatja, hogy a cigányság körében igen nagy igény mutatkozott valamiféle érdekvédelmi szervezetre. Az ilyen típusú munkát azonban nem tűrhették sokáig a hatalom képviselői. László Mária ellen lejáratási hadjáratot indítottak (fasiszta múlttal vádolták) azért, hogy elmozdítása után a Szövetség élére főtitkárként a megbízhatónak tartott, az utasításokat katonatiszti múltjából eredően fegyelmezetten végrehajtó Ferkovics Sándort nevezhessék ki. Ez az 1959-től 1961-ig tartó időszak már csak a megszüntetés előtti utójátéka volt a nagy lendülettel induló kezdeményezésnek. 1960-tól a háttérben Végh Sándor, a Nemzetiségi Osztály vezetője pártutasításra már a cigánykérdés marxista alapú megközelítésén dolgozott. Ez lett aztán a híres-hírhedt 1961-es párthatározat.

1961-től 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 nemcsak tévesek, hanem károsak is, mivel konzerválják a cigányok különállását, és lassítják a társadalomba való beilleszkedésüket.”¹²

Tehát egyértelműen afféle szociális válságkezelés köntösébe bújtatott asszimilációs törekvéstről volt szó. Egyetlen pozitívuma a dokumentumnak, hogy a határozatban leírják, miszerint 2100 cigánytelep létezik az ország területén, amelyeken embertelen körülmények között lehet csak élni.

¹² A cigányság helyzetének javításával kapcsolatos egyes feladatokról tájékoztat az MSZMP KB Politikai Bizottságának határozata, 1961. június 20. In *A magyarországi cigánykérdés dokumentumokban, 1422–1985.* (továbbiakban: *Dokumentumok*). 240.

1971-ben Kemény István vezetésével országos kutatás készült a cigányokról, amely hosszú idő óta a legmegbízhatóbb adatfelvétel volt, és még sokáig az is maradt.¹³ 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 ebben az időben 71 százalék, cigány anyanyelvű 21 százalék és román anyanyelvű nem egészen 8 százalék. A cigányok több mint kétharmada vályog-, vertföld- vagy sárfalú kunyhóban lakott a cigánytelepen. A lakások 44 százalékában nem volt villany, 8 százalékában volt csak vízvezeték, az épület telkén kút található 16 százalékánál, 100 méternél közelebb levő kút 37,5 százaléknál és 100 méteren túl levő kút a lakások 39 százalékánál. A lakáson belüli WC 3 százalékban, a lakáson kívül viszont 4 százalékban található. Árnyékszék a lakások 61 százalékához tartozik, míg 32 százalékuknál árnyékszék sem volt.

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, és több mint 10 százalékuk egyáltalán nem járt iskolába. Az országos kutatás regisztrálta azt is, hogy az ötvenes–hatvanas évek iparosításának hatására 1971-re már foglalkoztatottá vált a munkaképes korú férfiak 85 százaléka, valamint azt is, hogy a cigány családfők 11 százaléka volt szakmunkás, 10 százaléka betanított munkás, 44 százaléka segédmunkás, 13 százaléka mezőgazdasági fizikai dolgozó, 3 százaléka napszámos, 6 százalékuk pedig önálló, segítő családtag, illetve alkalmi munkából tartotta fenn magát. A munkaképes korú nők foglalkoztatottsága 1971-ben 30 százalékos volt, de a nyolcvanas évek elejére ez az arány 50 százalékra emelkedett.

1965-ben indították el a cigánytelepek felszámolására irányuló programot. Ennek keretében az állandó keresetű 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, a régi parasztházak vásárlására pedig leginkább a sorvadó kistelepüléseken volt lehetőség, vagyis ezáltal a települési elkülönülés új formái jöttek létre ekkor. A cigányok települési és lakásvizsgálataiban azonban ennek ellenére igen nagy mértékben javultak.

A kérdés szempontjából a következő, jelentősebbnek tartott 1984-es pártdokumentum szerint¹⁴ a 360 ezresre becsült lélekszám teljes egészében letelepedtnek tekinthető, hiszen a területi elhelyezkedésük is állandósult. Döntő

¹³ Kemény István: *Beszámoló a magyarországi cigányok helyzetével foglalkozó, 1971-ben végzett kutatásról*. Budapest, 1976, MTA Szociológiai Kutatóintézet.

¹⁴ Az adatok az MSZMP KB Agitációs és Propaganda Bizottságának 1984. október 2-ai ülésén megtárgyalt jelentéséből származnak. In *Dokumentumok*, 275.

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 foglalkoztatottsági arány tovább emelkedik, például a cigány nők 53 százalékának van állandó munkaviszonya. Az aktív keresők fele azonban segédmunkás, a szakmunkások aránya elenyésző a többségi társadalomhoz viszonyítva. Gyorsult a telepek megszüntetése is, de az új, „CS” lakások építésével szeparált, csak cigányok által lakott településrészek alakultak ki.

A dokumentum szerint a cigány gyerekeknek mintegy 60 százaléka már jár óvodába, fele már elvégzi az általános iskolát, és egyre többen tanulnak szakmát, járnak középiskolába.¹⁵ 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, és nem látják az összefüggést a többségi társadalomhoz képest még mindig alacsony iskolázottság és a sajátos oktatási formák között. 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 egyedül csak a cigányságot okolja a társadalom, 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 alacsony színvonala, 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.

A rendszerváltás után

A látványosan meginduló, de nem eléggé megalapozott felemelkedés a rendszerváltás után pillanatok alatt kártyavárként omlott össze. A szocializmus alatt is a segédmunkásként foglalkoztatott cigány származású munkavállalók (az aktív keresők több mint a fele!) váltak először fölöslegessé a privatizálandó vállalatoknál. 1971-ben – amint láthattuk – a munkaképes korú roma népesség körében a foglalkoztatottság 85 százalékos volt (alig eltérően a nem romák 87 százalékától), ennek ellenére azonban 1993 végére ez az arány 29 százalékra csökkent (szemben a nem romák 64 százalékával).¹⁶ Az alacsony iskolázottságú embereknek, akiket az elmúlt évtizedekben is csak a legkevesebb szakértelmet igénylő feladatokra használtak, reményük sem lehetett

¹⁵ Ua.

¹⁶ Kemény István: A magyarországi roma (cigány) népességről. In *Magyar Tudomány*, 1997/6. sz.

arra, hogy sikeresen érvényesüljenek a most már üzleti alapon szerveződő munkaerőpiacon. Ezzel pedig megingott a cigány családok megélhetése, és ennek egyik következménye az lett, hogy sorra veszítették el lakásaikat, mivel képtelenek voltak a régebben felvett lakásépítési hiteleiket visszafizetni.

A rendszerváltás sokkhatása után a cigányság az elmúlt években tovább differenciálódott. Kialakulóban van egy olyan – egyelőre még szűk – réteg, amely sikeres tudott lenni az elmúlt években kialakult új körülmények között. Ők leginkább vállalkozóként próbálnak érvényesülni, többen számottevő sikerrel. Persze ez csak korlátozott mértékben vonatkozik azokra, akik kényszerből léptek a vállalkozás útjára, ők éppen csak a mindennapi megélhetést tudják biztosítani családjuknak, de még így is kedvezőbb helyzetben vannak, mint a cigányság nagy része. Vannak olyanok is, akik értelmiségi pályán, közéleti szereplőként tudnak érvényesülni.

A cigány családok jelentős része azonban rövid időn belül az évtizedekkel ezelőtti szintre süllyedt vissza, mivel képzetlenségük miatt esélyük sem volt munkalehetőségre. A reménytelen helyzetbe került cigány emberek körében – a többi hátrányos szociális helyzetben levőhöz hasonlóan – ismét kialakult a „megélhetési bűnözés”,¹⁷ amely sokak számára az életben maradás egyetlen esélyét jelentette. A többségi társadalom pedig – mivel a rendszerváltozás minden ember anyagi helyzetét megingatta – megújult ellenszennvel fordult a cigányság felé. Az 1990-es évek első felében a mindennaposá váló oktatási, foglalkoztatási, hatósági és lakhatási diszkrimináció mellett ötletként megjelent a kényszerlakhelyre telepítés gondolata is, valamint szervezett csoportok által elkövetett támadások, bántalmazások is történtek. A nyíltan faji megkülönböztetést hirdető politikai erők, amely rasszista jelszavakat hangoztató és náci „hősöket” dicsőítő felvonulásokat szerveztek, gyakran országosan elismert politikai szervezetek oldalvívén hajóztak, azok nyílt vagy burkolt támogatását élvezve. Az elhíresült tiszavasvári különballagtatás után személyiségi jogaik megvédéséért az igazságot polgári peres eljárásban kereső emberek csak mint a „tetvesek, rühesek” vonultak be a jobboldali sajtó történetébe. A rosszul értelmezett szólásszabadság a demokrácia örve alatt felszínre hozta az évtizedek óta lappangó, sok esetben gyűlöletté fajuló ellenszennvet.

A rendszerváltás utáni időre tehető a cigányság politikai ébredése, önszerveződésének kezdete is. A jogállamiság eszméjéhez kötődő és az egyesülést, a szólás- és sajtószabadságot deklaráló törvények megjelenése után lehetőség nyílt önálló szervezetek létrehozására is; addig hosszú időn keresztül csupán felülről irányított szerveződések – mint az 1985-ben létrehozott Országos Cigánytanács vagy az 1986-ban újrászervezett Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége – működhettek. 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, ci-

¹⁷ A „megélhetési bűnözés” természetesen szociológiai fogalom, a tételes jog nem ismeri ebben a formában.

gány származását nyíltan vállaló képviselő (Hága Antónia, Horváth Aladár és Péli Tamás) is részese lehetett a hatalomformálásnak országos, nagy pártok képviselőiként. A nagy felbuzdulás után a politikai pártok azonban csak 2002-ben gondolták úgy, hogy a Parlamentben valóban szükség van cigány származású képviselőkre is. Így a legutóbbi választások után négy pártpolitikus cigány személy kapott mandátumot.

Sokkal határozottabbnak bizonyult az újonnan megalakult civil cigány szervezetek tevékenysége: 1991 végére már 96 ilyen szervezetet jegyeztek be. Működésük azonban egyre bizonytalanabbá vált, egyrészt a finanszírozás esetlegessége miatt, másrészt pedig a pályázati pénzek megszerzése gyakran a hatalmon levő kormányhoz való lojalitáson múlt. Az állam közalapítványokat hozott létre, ahonnan különböző programokra nyerhettek támogatást. A „Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért” Közalapítvány 1995-ben jött létre, elsősorban a kisebbségi önazonosság és a kultúra megőrzésének támogatása érdekében. 1996-ban pedig a megélhetést segítő „A Magyarországi Cigányokért Közalapítvány” kezdte meg működését, amelynek 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 megtalálhatók a 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 Láthatatlan Kollégium is. Lassan, de formálódik egy szakmailag jól felkészült, fiatal cigány értelmiségi réteg is, amelyet egyre nehezebb lesz a cigányságra vonatkozó döntésekből kihagyni. Biztató a jövőre nézve az is, hogy megindult egy tudományos igényű felmérés az általános iskolákban és az óvodákban a cigány gyerekek helyzetére vonatkozóan. Ezek a tapasztalatok talán lehetővé teszik majd a mára egyértelműen zsákutcának bizonyuló elkülönítő oktatási gyakorlat megváltoztatását.

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 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 számolunk be. 1995-től pedig megjelentek az első olyan kormányzati programok, amelyek a cigányság helyzetének jobbítása érdekében születtek. Tovább már nem is lehetett halogatni az állami szerepvállalást, mivel a rendszerváltás az egész magyar társadalom anyagi helyzetét megingatta, a munkanélkülivé váló, elkecsesedett tömegekben pedig egyre inkább kezdett felerősödni az intolerancia, a

mások gondjai iránti közömbösség. Az indulatok elszabadulásától tartva a politikai döntéshozók is felismerték, hogy speciális, a romák társadalmi integrációját elősegítő állami segítség nélkül nincs esély a helyzet megváltoztatására.

Középtávú intézkedéscsomagok

Az 1120/1995. (XII. 7.) Korm. határozat volt az első fontosabb kormányintézkedés, amely már kifejezetten a cigányság egyre inkább ellehetetlenülő helyzetére kereste a megoldást. Ennek érdekében első lépésként a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek munkáját összehangolandó Cigányügyi Koordinációs Tanácsot hoztak létre a cigányság problémáinak kezelésére, valamint társadalmi integrációjának elősegítése érdekében. Deklarált feladatai között megtalálható a közép- és hosszú távú program kidolgozásának, az esélyegyenlőtlenség csökkentésének az igénye. Szorosan kapcsolódik ehhez az 1125/1995. (XII. 12.) Korm. határozat, amely a cigányság helyzetével kapcsolatos, legsürgetőbb feladatokat foglalja össze, és felismerve az állami szerepvállalás elkerülhetetlenségét, cselekvési programok kidolgozását írja elő a szaktárcák számára meghatározott területeken.

Ezekre az 1995-ös határozatokra épül az első középtávú intézkedéscsomag [1093/1997. (VII. 29.) Korm. határozat], amely széleskörűen igyekszik felmérni és meghatározni a cigányság társadalmi integrációjához szükséges feladatokat. Első részében az 1997–1998-ban megvalósítandó intézkedéseket tartalmazza: az oktatás-művelődés területén kitér a tandíjrendszerre, a gyermekvédelmi támogatás továbbfejlesztésére és hatékonyságának sürgető javítására, az oktatási szegregáció megakadályozására, a regionális tehetséggondozó programok (pl. Gandhi Gimnázium és Kollégium) továbbfejlesztésére, hálózatuk bővítésére, tehetséggondozó kollégiumok létrehozására. 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. A szociális területen válságkezelő vis maior keret létrehozását irányozza elő. A térségi programokhoz komplex válságkezelő tervek végrehajtását írja elő olyan településeken, ahol a lakónépességben belül jelentős részarányt képviselnek a halmozottan hátrányos helyzetű rétegek, így a cigányság is. A diszkriminációellenes tervezet tekintetében szükségesnek tartja, hogy felmérjék az esetleges további jogszabályok szükségességét, és fontosnak ítéli, hogy a rendőrképzésbe épüljenek be a cigányságra vonatkozó ismeretek. 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, a kulturális intézmények fontosságáról, a kisebbségi önkormányzatok szerepéről a munkanélküliség leküzdésében, a szűrő-gondozó hálózat kiterjesztéséről a cigányság egészségügyi állapotának javítása érde-

kében, a jogvédő irodák támogatásáról a konfliktuskezelés hatékonyságának javítására, a reális cigánykép kialakításáról a közszolgálati médiumokban.

Az 1998-ban hatalomra lépő új kormány szükségesnek tartotta a középtávú intézkedéscsomag átdolgozását. Az 1047/1999. (V. 5.) Korm. határozatban 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) volt a kitűzött cél. A kultúrát illetően a csoportszerveződéshez kapcsolódó közművelődési intézményrendszer fejlesztését, szakemberek továbbképzését, szakanyagok elkészítését, a foglalkoztatásban pedig a tartós és pályakezdő munkanélküliek segítségét, közmunka és közhasznú programok szervezését, valamint a szociális földprogramot dolgozták ki. A diszkriminációellenes programok esetében a kormányhatározat a hatályos jogszabályok érvényesülésének fontosságát hangsúlyozza, a kommunikációs stratégia területén pedig annak szükségességét, hogy a többségi társadalommal meg kell értetni, 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 az 1048/1999. (V. 5.) Korm. határozatban megszüntette a Cigányügyi Koordinációs Tanácsot, és helyette felállította a Cigányügyi Tárcaközi Bizottságot. Előrelépés, hogy az új fórum albizottságokat hozhat létre, és meghívás alapján tanácskozási joggal cigány társadalmi szervezetek képviselői is részt vehetnek az évente tartandó legalább négy ülésen, valamint állandó meghívottként szerepel a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, a Magyarországi Cigányokért és a Gandhi Közalapítvány, valamint az Országos Cigány Önkormányzat elnöke is.

A 2002-ben hatalomra lépett új kormány – szinte már természetesnek mondható módon – ismét újraalkotta a középtávú intézkedéscsomagot, az eddigiekhez hasonló tartalommal, de most már esélyegyenlőségi programnak nevezte. Ennek hangsúlyos részét képezi a cigány gyerekek ösztöndíj-támogatása, valamint a telepfelszámolási program.

Ezekhez a programokhoz kapcsolódik továbbá egy hosszú évek óta, nem kevés energia befektetésével készülő, de a mai napig el nem fogadott, „hosszú távú stratégiai program” is, amely hasonló elveket fogalmaz meg.

Összegzés

A fentebbi történeti áttekintésből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy magyarországi cigány népesség életében időszakonként, nagy társadalmi változások idején, ún. „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 jelen levő diszkriminatív attitűd a romák meghatározó részét a társadalom alsó felében tartja

oly módon, hogy kevés lehetőségről gondoskodik a jó minőségű oktatásban való tömeges részvételre, ezzel is kizárva az anyagi és társadalmi státus emelkedésével járó, minőségi munkahelyek megszerzésének lehetőségét. Így egy-egy foglalkozási csoport – például a zenészek – időleges kiugrása mellett a szegény és kitzasztított cigányok csoportja folyamatosan újatermelődik.

Az ilyen válságokat – ha nem is találunk rájuk teljes körű megoldást a gazdaság és a társadalom bonyolult összefüggései és önmozgása következtében – egy bizonyos idő eltelte után kiegyensúlyozottabb időszakok követik. Anélkül persze, hogy a cigány népesség helyzete stabilan jó irányba változna. A mindenkori kormányok különböző intézkedési tervekkel beavatkoznak ezekbe a folyamatokba. Ezek, amennyiben sikeres a terv, akkor gyorsíthatják a válságból történő kilábalást, ellenkező esetben azonban csak a romákkal szembeni előítéleteket sikerül erősíteni. Idáig inkább az utóbbinak lehetünk tanúi. Az elmúlt másfél évtized kétségkívül jó szándékú intézkedései a cigányság helyzetén számottevően nem javítottak, viszont a társadalom nagy részében 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 rendszerváltás óta sem az aktuális kormányzó elit, sem pedig a roma politika képviselői nem tudják eldönteni, vajon van-e „cigányügy”. Mert ha van – és a meglevő, egyre erősödő társadalmi kirekesztettség erre utal –, akkor bizony bármennyire is félő ezt kimondani, időlegesen legalábbis, speciális, csakis a cigányok helyzetét javító intézkedésekre is szükség lenne, vagyis elkülönített költségvetésre, és saját, feladatorientált intézményrendszerre, ha valóban hatékonyan akarnak küzdeni a problémák ellen. Ha viszont nincs „cigányügy” – és ez a vonulat látszik kirajzolódni az utóbbi években –, sikerül ismételt szociálpolitikára redukálni az intézkedéseket. Így minden egyes szegényeknek tett gesztus – például a családi pótlék emelése – egyben „cigány intézkedés” is, amely elszámolható többmilliárdos kiadás, 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 – a cigányság társadalmi felemelkedésének jól működő intézménye lehet. A munkánkban a továbbiakban erről a vágyott lehetőségről, valamint a realitásokról lesz szó.

2. AUTONÓMIA ÉS KISEBBSÉGI TÖRVÉNY

Az önkormányzatiság gondolata hosszú történelmi fejlődés során jutott el mai formájáig.¹⁸ Magyarországon, hasonlóan Európa többi területéhez, a középkori uralkodótól elnyert privilégiumlevelek garantálták az adott közösség kü-

¹⁸ Az előzmények részletes kifejtését lásd Mezey Barna (szerk.): *Magyar Alkotmány-történet*. Budapest, 1996, Osiris Kiadó.

lönböző szabadságaiban (jogaiban) megtestesülő lehetőségeket. Hazánkban is egyik jellegzetes formája a libera regia civitas, a szabad királyi városi jogállás volt, amely a kiváltságok révén magában foglalta az igazgatás, az adóztatás és az igazságszolgáltatás jogát is. A másik formát, hasonló tartalommal, a nagyobb területi egységekben szerveződött nemesi önkormányzat jelentette. A polgári forradalmak győzelme után az állam azonban az önkormányzati alapon szerveződő testületekre is kiterjesztette főhatalmát, ezzel együtt ezek az autonóm formák elvesztették funkcióik nagy részét. Mindezek után leginkább azzal a megfogalmazással érthetünk egyet, amely szerint „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”.¹⁹ Sajátosságként említhető, 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.²⁰

Ennek egy szűkebb dimenziója a kisebbségi autonómia, amely „pozitív rendelkezésekkel biztosítja a speciális kisebbségi érdekek érvényesülését azáltal, hogy az államhatalom, legalábbis bizonyos ügyeket illetően, a kisebbséghez tartozók felett elkülönítve az ő intenciójuk szerint, esetleg az ő közreműködésükkel vagy éppen ő általuk gyakoroltatik”.²¹ Egy másik szerző megállapítása szerint ez „lehetővé teszi a kompakt módon települt kisebbségnek, hogy a 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.”²² Ezekből a meghatározásokból is leszűrhető tehát, hogy a kisebbségi autonómia nem más, mint az identitáshoz kapcsolódó kérdésekben a döntéshozatali jogosítványok valamilyen mértékű átruházása az állam által egy adott kisebbségi csoport demokratikusan megválasztott vezetésére.

A kisebbségi autonómia megvalósításának két alapvető módja lehetséges.²³ Az egyik alapmodell az ún. területi vagy politikai autonómia, amelynek kiindulópontja az adott állam jól elhatárolható területe annak teljes lakosságával együtt. Ilyen esetben nemzetiségre való tekintet nélkül minden állampolgár részt vesz a terület vezetésének megválasztásában, a létrejövő testületnek pe-

¹⁹ *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*. Európa Tanács, Strasbourg, 1985. X. 15. 3. cikk 1. <http://www.hhrf.org/htmh/dokumentumok/851015h.htm>

²⁰ Részletes kifejtését lásd Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, 1998, Osiris Kiadó.

²¹ Búza László: *A kisebbségek jogi helyzete*. Budapest, 1930, MTA, 3. Idézi Kovács Péter: Az autonómia a nemzetközi jogban. In *Kisebbségi érdekérvényesítés, önkormányzatiság, autonómiaformák*. Budapest, 1997, Osiris Kiadó, 193.

²² Eide, Asbjörn: *Protection of Minorities. Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems Involving Minorities*. Idézi: uo. 194.

²³ Részletes kifejtése megtalálható ifj. Korhecz Tamás: A kisebbségi autonómiáról címszavakban. *Európai Utas*, 1999/4, 37. sz.

dig illetékessége van a terület egésze felett. Ennek a formának közismert példája Dél-Tirol. A másik típus az ún. személyi elvű, perszonális autonómia, amelynek esetén a meghatározott átruházott közhatalmi jogosítványokkal rendelkező 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 a megválasztott szervek leggyakrabban az oktatás és a kultúra területén jogosultak eljárni.

Mára már a modern nemzetközi jogban is megjelent a kisebbségi önkormányzatiság elve.²⁴ A nemzetközi szabályozás sajátosságai miatt azonban – a jogi kötőerő-nélküliség, valamint szembenállás az állami szuverenitás alapelvével – inkább csak „ajánlásokról”, „javaslatokról” beszélhetünk. A legjellemzőbb példák közé tartozik az ENSZ egyik közgyűlési határozata, amely elismeri a kisebbségek autonómiához való jogát, ha az adott nemzeti szabályozás azt lehetővé teszi.²⁵ Hasonlóan tesz az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének ajánlása is, amely a területi autonómiát támogatja.²⁶ Még ennél is határozatlanabban fogalmaz az EBESZ Koppenhágai Dokumentuma, amely egyszerűen tudomásul veszi az ilyen típusú intézmények létét: „A részt vevő 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.”²⁷

Mindezen előzmények és a sajátos magyar politikai érdekek alapján formálódott a kilencvenes évek elején a magyar kisebbségi jogi szabályozás, amelynek legfontosabb eleme a kisebbségi önkormányzati rendszer.

A kisebbségi törvény létrejötte és előzményei

A nemzetiségek jogainak törvényi szabályozására irányuló igény a bipoláris világrend megszűnése idején jelent meg, jellemzően Európa keleti és középső felében. Természetesen ez nem véletlen, hiszen a világháborúkat követő béke-rendszerek következtében számos ország területén éltek az anyaországuktól elszakadt kisebbségi csoportok. A politikai erjedés hatására így először 1989-

²⁴ A nemzetközi jogi vonatkozások részletes elemzése megtalálható Majtényi Balázs: *A kisebbségek autonómiája és a regisztráció*. In Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? A román politikai és emberi jogai a változó világban*. Budapest, 2003, 79–100.

²⁵ Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól. 1992. 2. cikk 3. pont.

²⁶ Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1201/1993-as ajánlásának harmadik cikk 2. pontja.

²⁷ *EBESZ Koppenhágai Dokumentum*. 1990, 35. pont.

ben Litvániában, 1990-ben Észtországban, 1991-ben Lettországban és Horvátországban, 1992-ben Fehéroroszországban és Ukrajnában születtek meg nemzetiségi törvények. Ezt követte Magyarországon a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény.²⁸

Ennek azonban komoly előzményei vannak hazánkban. Elég csak utalnunk az 1868-as Eötvös–Deák-féle nemzetiségi törvényre – felemás végrehajtását itt nem kívánjuk érinteni –, amely a maga korában egyedülálló volt Európában. Az ezt követő évszázadban a politikai vezetés részéről nem merült fel igény a kérdés törvényi szabályozására, ami a különböző politikai rezsimek és nem kis részben a nemzetközi fejlemények következménye volt, valamint a nemzetiségeknek sem volt módjuk arra, hogy hallathassák hangjukat.

A rendszerváltozás utáni törvényalkotási folyamat is jó néhány évre tekint vissza.²⁹ 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 új igényekre hívta fel a figyelmet. A koncepció azonban az MSZMP akkori vezetésénél nem talált támogatásra.³⁰

1988-tól azonban már sorra születtek meg a javaslatok. Az egyik első irányelvet 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”³¹ – születtek. Több elemző is megfogalmazta³² ugyanis, hogy 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 levő 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

²⁸ A részleteket lásd Brunner, Georg: *Die rechtliche Lage der Minderheiten in Mittel-, Ost- und Südosteuropa. Osteuropa Recht.* 1994, 40, 162.

²⁹ Ahány szereplő, annyiféle megközelítés. Természetesen mindenki annak a jelentőségét emeli ki, amelynek elkészültében szerepe volt. Ezért gyakran ellentmondásokkal találkozunk. Vö. Györi Szabó Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében (1989–1990)*. Budapest, 1998, 99–151; Bodáné Pálok Júlia: *A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei. Acta Humana*, 1993, 12–13, 26–45; dr. Kaltenbach Jenő: *Európai szabályozású kisebbségi törvényt.* www.nemzetisegek.hu

³⁰ Utalva az előzőekben írottakra, ennél a kérdésnél sem lehet egyértelműen megállapítani, hogy Samu Mihály kezdeményezéséről van-e szó, vagy pedig felkérték a koncepció elkészítésére.

³¹ Idézet az 1993. évi LXXVII. törvény Preambulumából.

³² Vö. Eiler Ferenc: *A kisebbségi önkormányzati rendszer és tapasztalatai. Eredmények kérdőjelekkel.* MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet. Kézirat. Szalai Júlia: *Az elismerés politikája és a cigánykérdés.* In *Cigánynak születni.* 562 stb.

szétszórt népcsoportok miatt nem volt kockázata egy területi típusú autonómiának. Ezt támasztják alá az olyan „elszólások”, miszerint „a törvénytervezet véleményezésébe a határon túli magyarság képviselőit is bevonták”,³³ miközben kizárólag a hazai szabályozás megalkotásáról 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, amellyel a szabályozás alapelveire és jellegére utalnak:

„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 e 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 alkalmazzunk, speciális intézményeket létesítsünk.”³⁴

Ebben a megfogalmazásban a nemzetállami jogrend keretein belül kell biztosítani a kisebbségi jogokat, de semmiképpen sem tartozik ide az autonómia. Ezt ugyanis a tervezet szerzője megvalósíthatatlannak tartja a kisebbségek szórt elhelyezkedése, illetve a kisebbségi regisztráció hiánya miatt. Megítélése szerint, ha egyáltalán létre is jönne az 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 Antall-kormány hivatalos javaslataként. Ez a változat alapvetően 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, ezért több új irányt jelző, különböző, de már „autonomista” tervezet született. Ezek egyikét még az Antall-kormány hivatalba lépése előtti időszakban vetették papírra: ez volt 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 is inkább a külföldi szakértők értettek egyet, Magyarországon azonban sem a kormányzati oldal, sem a nemzetiségi szervezetek nem tudták elfogadni az elképzeléseket. 1991. január 30-án megalakult a nemzetiségi szövetségek közös szervezete, a Kisebbségi Kerekasztal, amely egy új tervezet elkészítését vállalta magára. Ez el is készült áprilisra, és az újonnan meg-

³³ Győri Szabó Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében (1989–1990)*. Budapest, 1998, 120.

³⁴ Baka András: Az új magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi törvény koncepciójáról. *Regio*, 1990. december, 59–66.

alakult Kisebbségi Hivatal is új anyagot gyúrt össze a már meglevőkből. Mindkét tervezet tartalmazta az asszimiláció tilalmát, a szabad identitásválasztás, az egyéni és kollektív jogok biztosításának és védelmének elvét, valamint az önkormányzatiság és az anyagi támogatási rendszer kialakításának szükségességét.

A Kerekasztal tervezete – amelyből az állammal szembeni nagyfokú bizalmatlanság érezhető ki – 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, a mindenkire kötelező rendeletek alkotásának jogával is fel kívánták ruházni, aminek révén természetesen a szabályozás kiterjedt volna a szigorú értelemben vett belső, kisebbségi ügyeken túli területre is. Mindezek mellett olyan erős jogosítványokat is 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 stb. A résztvevők szerint az egész folyamat csúcspontját – a közös tervezet elfogadását – az 1991. szeptemberi, a kormányzati oldallal történő konszenzus kialakítása jelentette.

Az ezt követő, egészen a tervezet 1993-as elfogadásáig terjedő időszakot – egyesek véleménye szerint – a szakszerű szövegezési és finomítási munkálatok jellemezték, míg mások szerint a kompromisszumos tervezet a hatpárti politikai alku következtében elvérzett, és a ténylegesen kikényszeríthető jogok helyett inkább csak kívánalmakat és lehetőségeket fogalmazott meg.

„A legnagyobb visszalépés a két leglényesebb területen, a kisebbségi önkormányzati rendszert és a kulturális autonómiát illetően történt. Az önkormányzati rendszer a parlamenti szakaszban szinte a felismerhetetlenségig megváltozott, és ezáltal elveszítette az önkormányzati jegyek jelentős részét. A kulturális autonómia pedig távoli, bizonytalan ígéretté szelídült, ígéretté, amelynek bevalthatóságát az azóta eltelt idő aligha igazolta.”³⁵

A hatpárti konszenzus következtében szinte egyhangú, 96,5%-os többséggel fogadta el az országgyűlés a törvényjavaslatot. Két cigány származású képviselő azonban elvetette a kialakult formát (Hága Antónia tartózkodott, Horváth Aladár nemmel szavazott),³⁶ ezzel mintegy előrevetítve azokat a várható nehézségeket, amelyeket a „felpuhított” jogi szabályozásból eredeztetnek az elemzők.

³⁵ Dr. Kaltenbach Jenő: *Európai szabályozású kisebbségi törvényt*. www.nemzetisegek.hu

³⁶ Vö. http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_szav.szav_lap_egy?p_szavdatum=1993.07.07.22:02:06&p_szavkepv=I&p_szavkpvcsop=I&p_ckl=34

3. A KISEBBSÉGI TÖRVÉNY HELYE A JOGRENDSZERBEN

Az alapvető emberi jogok napjainkra már a nemzetközi jog szerves részévé váltak, és minden körülmények között érvényesülésre igényt tartó szabályokként megtalálhatók 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.”³⁷

Az itt megfogalmazott elvárásokat a – nemzetinek és etnikainak nevezett – kisebbségek esetében a kisebbségi törvény konkretizálja.

A fontosabb nemzetközi jogi szabályok részletes ismertetése nélkül is elmondhatjuk, hogy az általános deklaráció mindenben megfelel a nemzetközi elvárásoknak, a kérdés alaptörvény szintű szabályozásának. Anélkül, hogy részletesen felsorolnánk az első és második generációs alapjogok katalógusát, figyelmünket csak a témánk szempontjából releváns részekre irányítjuk. Így két, különösen jelentős szakaszt kell kiemelnünk – 68. § (1) és 70/A. § (3) –, amelyeket olyan fontosnak érzett a jogalkotó, hogy szó szerint átemelte a kisebbségi jogi szabályozásba:

„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 képviseletét 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 megkülönböztetést a törvény szigorúan bünteti.

(3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”³⁸

„A kisebbségvédelem keretében két célt kell az államnak elérnie: egyrészt biztosítani 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

³⁷ 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya.

³⁸ Ua.

többléjt jogosítványokat biztosíthat, amelyek segítik a kisebbségi létből adódó hátrányos helyzetük leküzdését, végső soron pedig megakadályozzák a többségi társadalomba való beolvadásukat.”³⁹

Ezeket a megállapításokat kitűnően példázzák az Alkotmányból idézett szakaszok. Így természetesen azért, mert valaki kisebbségi csoporthoz tartozik, ugyanolyan államalkotó tényező – tehát teljesen azonosak a jogai –, mint a többségi társadalom tagjainak. Saját identitásuk, kultúrájuk, nyelvük ápolása és megőrzése miatt semmilyen hátrány nem érheti őket, sőt külön jogosítványok segíthetik kisebbségi önazonosságuk megőrzését. Ezért garantálhatják országgyűlési képviselőiket⁴⁰ és önkormányzati alapon működő öngazgatásukat is.

A fentiekből jól látható, hogy az 1989 óta teljesen átférmálódott Alkotmányunk körütekintően, a demokrácia és a jogállamiság elveinek figyelembevételével igyekszik megfelelni a nemzetközileg is igényelt elvárásoknak. Így a magyarországi cigányság számára is adottak azok az alkotmányos keretek, amelyek alapján megfelelő jogi környezetben élhet, illetve élhetne; hogy mégis problémák vannak ezen a téren, az nem az alkotmányos szintű szabályozás hiányosságából fakad.

4. A KISEBBSÉGI TÖRVÉNY

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

„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.”

A törvényben megtalálhatók mindazon elvek és értékek, amelyeket védeni és fejleszteni kíván:

³⁹ Palásti Sándor: A diszkrimináció természete. A kisebbségek jogainak védelme a magyar jogrendszerben. *Társadalmi Szemle*, 1998/5. sz., 67.

⁴⁰ Ismét a jogérvényesülés egyik problémája: mivel még a mai napig sem született részletes szabályozás a kisebbségek parlamenti képviselőinek ügyében, az Alkotmánybíróság már két esetben állapított meg mulasztásos alkotmányértést. Mivel a politikai pártok régóta és sikertelenül egyezkednek a kérdésben, egyre inkább kezd úgy tűnni a dolog, mintha a kisebbségek országgyűlési képviselője nem Alkotmányban lefektetett alapjog, hanem a többség adománya lenne.

„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.”

Emellett kiemelten deklarálja az önkormányzathoz való jogot 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 már most előre kell bocsátani a törvény legjellemzőbb sajátosságát: nemcsak egyéni jogokat ismer, véd és támogat, hanem a közösségi (kollektív) jogok is megtalálhatók a jogszabályban. Ennek a legjellemzőbb megjelenési formája a kisebbségi önkormányzatok rendszere. A fejlett jogelvek ilyen határozott kinyilvánításától Európa többi részén általában sokáig tartózkodtak, így ezért is tekinthették sokáig különlegesnek a hazai szabályozást.

A törvény személyi hatályának megállapítása a törvény-előkészítés egyik legnehezebb, legnagyobb problémája volt, ugyanis figyelembe kellett venni, hogy a kisebbségek a regisztráció, a nyilvántartásba vétel minden formája ellen tiltakoztak. 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.⁴¹ 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 is, bármilyen nyilvántartásban szerepeltetni csak különösen szigorú szabályok szerint lehetséges.⁴² A törvény alapvető rendelkezései között találjuk a hátrányos megkülönböztetés általános tilalmát és annak konkrét eseteit is anélkül, hogy magának a diszkriminációnak fogalmi meghatározását adná.

A jogszabály taxatív fel sorolja azokat a nemzeti és etnikai kisebbségeket, amelyek élhetnek a kisebbségi törvényben rögzített jogokkal. Eszerint nemzeti és etnikai kisebbség

⁴¹ E kérdés apropójából jelentős elméleti vita bontakozott ki, mivel ha az identitás szabad választásáról beszélünk – egyesek értelmezésében –, ez lehetővé teheti az identitás „váltogatását”, amivel visszaélhetnek. 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.

⁴² Előrebocsáthatjuk érdekességként: a hivatkozott Adatvédelmi törvény szigorú szabályai ellenére kutatásunk során szinte minden településen, a kisebb helyeken pedig valószínűleg igen pontosan meg tudták mondani nemcsak 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.

„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”.

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.”⁴³

Ennek kapcsán említést kell tennünk arról a dilemmáról, amely azzal kapcsolatos, hogy a kisebbségi törvény névleg különbséget tesz nemzeti és etnikai kisebbségeket között; ez a megkülönböztetés a közbeszédben is meggyökeresedett. Azt azonban nem mondja meg, mi is a különbség a kétféle csoport között. A szakirodalomban, illetve szakmai körökben közhellyé vált az az értelmezés, amely szerint egy nemzeti kisebbségnek az a csoport tekinthető, amelynek van anyaországa, az etnikai kisebbséget pedig a cigányok alkotják.⁴⁴ Ez azonban törvényi szinten egyértelműen nincs deklarálva, és az ilyen típusú megkülönböztetésnek akkor volna értelme, ha valamiféle külön szabályozás vonatkozna egyik vagy másik csoportra, illetve speciális kötelezettségeik vagy jogaik lennének. Mindez zavart okoz a köznapi nyelvhasználatban is, hiszen így nehezebb kisebbségekről beszélni, mert mindig hozzá kell tenni a „nemzeti és kisebbségi” jelzőt is, megkülönböztetve őket más – például vallási vagy szexuális – kisebbségi csoportoktól. Úgy tűnik, az egységes és egyszerű „nemzetiség” kifejezést nem találták megfelelőnek a jogalkotók.

A törvény személyi hatálya kapcsán azonban még további kérdésekről is említést kell tennünk. A jogszabály hatálya nem terjed ki a menekültekre, a bevándorlókra, a letelepedett külföldi állampolgárokra és a hontalanokra, bármilyen nemzetiséghez tartoznak is. Másrészt több szerző további problémákra is felhívja a figyelmet.⁴⁵ Így az előbb is említett taxatív felsoroláson kívül, hivatalosan nem léteznek olyan személyek, akik esetleg más etnikumhoz tartozhatnának. Számosan vitatják a „száz éve honos” meghatározást is, hiszen nyilvánvalóan vannak olyan kisebbségek, amelyek nem felelnek meg ennek a kritériumnak. Ezenfelül, másrészt, ahogyan ez a történeti áttekintésből is kiderült, hazánkban soha nem létezett egységes „cigány” népcsoport, ez a mindenkor hatalom „találmánya” az egyszerűbb politikai viszonyok remé-

⁴³ IX. fejezet, a 61. § (1) bekezdése.

⁴⁴ Itt lehet az alapja annak, hogy kutatásunk során a polgármesterek, illetve jegyzők gyakran féltek használni a cigány kifejezést, és helyette inkább az „etnikumot” emlegették.

⁴⁵ Vö. Majtényi Balázs: A magyarországi kisebbségi önkormányzati rendszer elvei és működése. *Fundamentum*, 2001, 3. sz.

nyében. Ez a tény alapvető vizsgálódásunk szempontjából. A cigányok önma-
guk is több csoportot különböztetnek meg, amelyeknek eltérő a nyelvük, szo-
kásaik és kulturális hagyományaik.

A tartalmi részt illetően elmondható, a törvényalkotó céljai közé tartozott, hogy megteremtse a kisebbségi lét megéléséhez szükséges intézményes alapokat, beleértve az anyaországokkal és a más nemzetekkel való kapcsolattartást, továbbá elősegítse a kisebbségi létből adódó hátrányok mérséklését és felszámolását, az ehhez szükséges demokratikus intézményrendszer kiépítését, valamint ennek keretében a kulturális autonómia kiépítésének lehetőségét. A jogszabály 2. fejezete foglalkozik először az egyéni kisebbségi jogokkal, majd a későbbi részekben bontja ki tartalmukat részleteiben is. Mindezek alapján a nemzetiségi identitásukat megvallóknak joguk van hagyományaik ápolásához, családi ünnepeik, az egyházi szertartások anyanyelven való megtartásához. Joguk van saját és gyermekeik nevének, utónevének megválasztásához, anyanyelvük szabályai szerinti anyakönyveztetéséhez, 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 3. fejezete szól a közösségi jogokról. Eszerint 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, illetve 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. Itt rendelkezik a törvény a közszolgálati médiumokban a műsorkészítési jogról, a kisebbségek országgyűlési képviselőkhöz való jogáról, valamint sajátos módon a kisebbségi jogok országgyűlési biztosának (ombudsman) intézményéről is.

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.”⁴⁶

A kisebbségi törvény elsődleges céljának tekinthető a személyi elven alapuló kulturális autonómia megteremtésének elősegítése, amelynek szervezeti megnyilvánulása a kisebbségi önkormányzatok rendszere. Ennek jelenleg két – he-

⁴⁶ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól, 21. § (1).

lyi és országos – szintje van. A helyi kisebbségi önkormányzatok háromféle módon jöhetnek létre. Így először akkor – és ez a cigányság esetében elvétve fordul elő –, ha a települési önkormányzati választásokon mandátumot szerzett képviselők több mint a felét egy adott kisebbség képviselőjeként választják meg, mivel ebben az esetben az új testület átalakulhat települési kisebbségi önkormányzattá. Az így létrejött testület azokat a feladatokat is – hatósági jogkör, közüzemi szolgáltatások stb. – ellátja, amelyek egy települési önkormányzat hatáskörébe tartoznak. Egy másik – de szintén igen ritka – lehetőség az, ha a települési önkormányzat képviselőinek 30%-a egyazon kisebbség jelöltje, ugyanis ebben az esetben 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 mindösszesen öt ajánlásra van szükség ahhoz, hogy valaki kisebbségi képviselőjelölt lehessen. Az identitásmegvallás már ismertetett és néha problémásnak tűnő módja miatt a jelöltnek még megválasztása után sem kell nyilatkoznia kisebbségi hovatartozásáról, elegendő csupán arról, hogy vállalja az adott kisebbség képviselőjét. Mivel a települési és kisebbségi önkormányzati választásokat egy időben tartják – és természetesen nincs nyilvántartás a választók kisebbségi származásáról –, minden választójoggal rendelkező magyar állampolgár a kisebbségi önkormányzati választásokon is részt vehet, mind aktív, mind passzív választójoggal.⁴⁷

A választás a jelenleg is hatályos szabályok szerint a következő módon zajlik: a helyi kisebbségi önkormányzati választást a helyi választási bizottságnak kell kitűznie, 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 – független attól, hogy a kisebbségi közösség tagjai-e, vagy sem – kézhez kapják a kisebbségi önkormányzati választás szavazólapját is. A kisebbségi önkormányzatokat az ún. „kislistás rendszer” szabályai szerint választják. 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, és azok lesznek képviselők, akik a legtöbb szavazatot nyerték el. A választás akkor érvényes, 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 státusúak, feladataikat a települési önkormányzat mellett látják el. A települési kisebbségi ön-

⁴⁷ Ez több elemző, illetve a kisebbségi ombudsman szerint is alkotmányellenes.

kormányzat kivételével – amely „működteti” az egész települést – a másik két kisebbségi testületi forma szinte azonos, de meglehetősen bonyolultan szabályozott feladat- és hatáskörrel rendelkezik. Egyrészt van saját hatásköre – 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, hogy hatásköröket átruházzon 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 megteremteniük: ők gondoskodnak a megfelelő elhelyezésről, a szükséges technikai eszközökről. A működés pénzügyi feltételeit az éves költségvetési törvényben meghatározott nagyságú normatív összeg fedezi. A finanszírozás azonban többszoros. Az államilag biztosított normatívát a települési önkormányzat – saját belátása szerint – tetszőleges összeggel kiegészítheti, lehetőség van pályázatok kiírására 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 településnek nincs döntési jogosultsága. A gazdálkodás végrehajtója azonban csak az önkormányzat hivatala lehet. A kötelezettségvállalásra, utalványozásra, ellenjegyzésre a települési önkormányzat jegyzője jogosult; az ellenjegyzés a fedezet meglétére és a kiadás jogszerezésére terjed ki.

Külön kell szólni az országos önkormányzatokról, mivel a kisebbségi törvény lehetőséget ad a helyi kisebbségi önkormányzatok országos szintű integrációjára, kisebbségenként egy országos önkormányzat megalakítására. Az országos önkormányzatot elektori rendszerben választják. Így kisebbségi elektor minden – az ismertetett három forma közül bármilyen módon – megválasztott helyi kisebbségi képviselő vagy szószóló.⁴⁸ Ha a településen ilyenek nincsenek, akkor egy elektor megválasztását kezdeményezheti a településen élő három, magát kisebbséghez tartozónak valló állampolgár. Ha az országos választáson az elektorok ötven százaléka megjelenik, és a választási eljárás során végig jelen is van,⁴⁹ akkor a gyűlés határozatképes. Az országos önkormányzat képviselőit ekkor saját körükből, a kislistás választás szabályainak megfelelően vá-

⁴⁸ A szószóló – amely intézménnyel nem foglalkoztunk részletesen – egy településen kisebbségi önkormányzat hiányában láthatja el az adott kisebbség érdekeinek képviselői, védelmét.

⁴⁹ 2003 januárja óta tudjuk: az 50%-os részvételnek az elektori gyűlésen folyamatosan, így az utolsó szavazás alkalmával is meg kell lennie.

lasztják 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 önkormányzatnak szinte azonosak a jogosítványai, mint a helyi testületeknek. Így a kisebbség kulturális autonómiájának megteremtése érdekében intézményeket hozhat létre, és összehangolja azok működését. Önállóan dönthet intézményei megalapításáról, ezek szervezeti és működési szabályairól, fenntartásáról, működtetéséről; továbbá színház működtetéséről, múzeumi kiállítóhely, országos gyűjtőkörű 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, a 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; ennek hiányára a kisebbségi ombudsman több alkalommal is felhívta már a figyelmet.

Arra a kérdésre, hogy a most ismertetett elvek milyen mértékben valósulnak meg a gyakorlatban, reményeink szerint csak kutatásunk eredményeinek áttekintését követően tudunk választ adni.