

ÖNKORMÁNYZATOK, KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS AUTONÓMIA

KÁLLAI ERNŐ

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE



TÁMOP-4.1.1.D-12/2/KONV-2012-0001
„Az Eszterházy Károly Főiskola
Roma Szakkollégiumának fejlesztése” c. pályázat

EGER
2015

Tartalom

ELŐSZÓ	5
I. Autonómia, azaz öngazgatás	7
1. A területi autonómia típusa.....	11
2. A személyi autonómia típusa.....	13
II. A kisebbségi kérdés nemzetközi vonatkozásai	15
1. A globális és az európai gyakorlat.....	15
2. Az ENSZ dokumentumai.....	19
3. Az Európa Tanács és az EBESZ.....	21
4. Az Európai Unió.....	24
III. Az autonómia modell politikai filozófiai problematikája	27
1. Premodern előzmények.....	27
2. Modern ideológiai előzmények.....	29
IV. Autonómia a nemzetközi dokumentumokban	33
V. Az autonómia létező típusai Európában	37
1. Az európai reáltípusok alapja?.....	37
2. Dél – Tirol.....	38
3. Belgium.....	39
4. A spanyol típus.....	39
5. Devolúciós modell Nagy-Britanniában.....	40
6. Az autonómia modell skandináv típusa.....	41
VI. Az autonómia típusai a magyar jogtörténetben	45
1. Az autonómiák előzményei.....	45
2. Autonómia típusai a polgári átalakulás előtt.....	47
A jászkun kerület.....	48
A hajdúkerület.....	48
A szepesi szász városok és a Tengermellék.....	48
Székek.....	49
Katonai határőrvidékek.....	49
Egyházak.....	50
Nemesi vármegyék.....	50
Szabad királyi városok.....	51
3. A polgári átalakulás időszaka és a személyi autonómia modell típusának első politikai tervezete.....	51

VII. Az autonómia jogi szabályozásának kialakulása	
Magyarországon az 1989-es rendszerváltozás után.....	59
1. A kisebbségi törvény 1993-ban elfogadott változata.....	61
2. Kisebbségi önkormányzatok	63
3. A kisebbségi törvény 2005-ös módosítása utáni változások.....	66
4. A jelenleg működő rendszer.....	68
VIII. A magyarországi roma közösségek és az autonómia.....	73
1. A vélt vagy valós előképek.....	73
2. A Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége	76
IX. Cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon	81
A roma autonómiák kutatása.....	81
X. A cigány kisebbségi önkormányzatok működése a 2000-es	
években a saját empirikus kutatások tapasztalatai alapján	85
1. A kutatások módszerei.....	85
2. A mintavétel módszerei	86
3. A mintavételek lépései.....	86
4. Az empirikus kutatások tapasztalatai.....	87
5. Néhány terület részletesebb bemutatása.....	90
A választáson résztvevő képviselő-jelöltek számának	
alakulása és a jelöltek motivációi.....	90
Pénzügyi feltételek és gazdálkodás.....	96
A bevételi oldal.....	97
A hatékonyság megítélése az együttműködés területén.....	100
6. Napjaink tapasztalatai.....	110
7. Következtetések.....	113
Irodalom.....	115

ELŐSZÓ

Jelen kötetünkben a kisebbségi jogok csúcsának is tartott autonómiát, azaz öngazgatás elméleti háttérét és gyakorlati megvalósítását mutatjuk be. A kiadvány terjedelmi korlátai miatt természetesen nem lehet teljes körű, mindenre kiterjedő tudásanyagot közreadni, azonban az alapvető célkitűzés, a Roma Szakkollégium hallgatóinak segítése a felkészülésben, reményeink szerint e kötet segítségével megvalósulhat.

A kötetben először az autonómia jelentésén túl bemutatjuk mindazokat az elméleti előzményeket, jogi, nemzetközi- és kisebbségi jogi háttérrel, amelyek elvezetett ennek az öngazgatási formának a kialakulásához.

Bemutatásra kerülnek azok a nemzetközileg ismert és működő modellek is, amelyek példaként szolgálhatnak a hazai gyakorlat számára is. Hasonlóan áttekintjük a magyar jogtörténeti előzményeket és azokat a vélt vagy valós előképeket is, amelyek az elmúlt évtizedekben a roma közösségek öngazgatásának irányába mutattak.

A kötet második részében saját empirikus kutatásaink alapján bemutatjuk, hogyan működnek napjainkban a magyarországi cigány kisebbségi (vagy ahogyan manapság nevezik: nemzetiségi) önkormányzatok. Megvizsgáljuk a legfontosabb tapasztalatokat és értékeljük a roma közösségek társadalmi integrációjában betöltött szerepüket.

I. Autonómia, azaz öngazgatás

Az autonómia szó értelmezéstani szempontból a görög „*autos*” (ön) és „*nomos*” (törvény) szavakból tevődik össze, saját törvénykezést, önállóságot jelent.¹ Az európai kultúrában igen régi hagyománya van annak, hogy az emberek egy bizonyos csoportját felruhazzák azzal a lehetőséggel, hogy maguk dönthetnek az őket érintő egyes kérdésekben és az élet szinte minden területén megjelentek ezek a törekvések igen régi időktől fogva. Így elmondható, hogy több ezer éve is küzdöttek már bizonyos népek és népcsoportok gazdasági, vallási vagy nyelvi önállóságuk megőrzése érdekében. Hasonlóan így volt ez olyan intézmények esetében is, mint pl. a középkortól kezdődően az egyetemek önállósága. Elmondhatjuk tehát, hogy az öngazgatás, önkormányzatiság gondolata hosszú történelmi fejlődés során jutott el a mai formáig.

Magyarországon, hasonlóan Európa többi területéhez, a középkori uralkodótól elnyert privilégiumlevelek jelentették az adott közösség különböző *szabadságaiban* (jogaiban) megtestesülő lehetőségeket. Hazánkban² is egyik jellegzetes formája a *libera regia civitas*, a szabad királyi városi jogállás volt, amely a kiváltságok révén magába foglalta az igazgatás, adóztatás és igazgatszolgáltatás jogát is. A másik formát, hasonló tartalommal, a nagyobb területi egységekben szerveződött nemesi önkormányzat jelentette.³ Sőt, fontos jogtörténeti előzménynek tekintik pl. a Szaniszló Ágost által 1551-ben kibocsátott királyi chartát, amely a vallási türelmen túl a személyi autonómia elemeit megjelenítő rendelkezéseket tartalmazott a lengyelországi zsidóság vonatkozásában. A döntő fordulatot, a modern értelemben vett átalakulás kezdetét azonban, Európában és hazánkban is (bár nálunk kicsit későbbtől) az 1789-es polgári forradalomtól számíthatjuk. Eltűntek a jogi egyenlőtlenségek, a különböző kiváltságokkal felruházott csoportok helyébe a modern polgári

¹ Vö. Orbán Balász: *Mi az autonómia?*

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

² Az említésre kerülő példák részletes kifejtését lásd: Mezey Barna (szerk.): *Magyar Alkotmánytörténet*. Budapest: Osiris Kiadó 1996.

³ A sajátosan Magyarországra jellemző formákra, mint pl. telepesefalvakból szerveződő területi autonómiák, a későbbiekben részletesen is kitérünk, miként a testületi autonómia kérdésére is.

állam az egyenlőség eszméjét helyezte, felszámolva a különböző típusú elkülönüléseket. Így a polgári forradalmak győzelme után a modernizálódó állam az önkormányzati alapon szerveződő testületekre is kiterjesztette főhatalmát, és ezzel együtt ezek az autonóm formák elvesztették funkcióik jelentős részét. Vonatkozott ez természetesen a helyi – területi, vagy népcsoportonként szerveződő közösségekre is. Helyükbe azok a modern – többségében területi alapon szerveződő –, helyi önkormányzatok léptek, amelyeknek jellegzetességét a mai napig is úgy foglalhatjuk össze, hogy „*A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.*”⁴ Ebből világosan látható, hogy az önkormányzatok nem államon kívüli képződmények, hanem bizonyos szempontból szerves részei a vertikális munkamegosztásnak, kiegészítói az állami hatalom központi intézményrendszerének.

Napjainkban a teljesen független önkormányzat legfeljebb eszmei szinten képzelhető csak el. A magyar közigazgatási jog egyik definícióértékű megfogalmazása szerint a területi alapú helyi önkormányzat, öngazgatás tehát nem más, mint „*olyan demokratikusan választott és működő helyi közttestület, amely a törvények keretei között, saját felelősségére és területe, lakosai érdekében, önállóan szabályozza és igazgatja az átfogó feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket.*”⁵ Ebből jól látható, hogy egyre inkább a választott testületre szűkül le az önkormányzatiság fogalma. Ezzel összefüggésben, érdekességként említhető még az a sajátosság, hogy a jogi szakirodalom a magyar önkormányzat fogalmának meghatározásakor a fogalom három alapelemére helyezi a hangsúlyt: a helyi demokráciára, az átfogó felelősségre, valamint a helyi önállóságra.⁶

Ez a típusú gondolatmenet nem választható el a XIX. században uralkodóvá váló nemzetállam fogalmától sem. Ez napjainkban – bár lényegesen módosult, „*felpuhult*” tartalommal – még mindig az állam nemzeti egységét és területi sérthetlenségét, területe és lakossága felett gyakorolt szuverén hatalmát jelenti. Ez alapvetően politikai közösséget jelent, de feltételezi a kulturális és etnikai egységet is. A globalizálódó viszonyok mellett azonban egyre több szereplő kér lehetőséget az állam nemzeti karakterének tartalmi meghatározásában, köztük első sorban az állam területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek is. Így a kisebbségi léthez való jog fokozatosan – és ma már

⁴ *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*. Európa Tanács, Strasbourg, 1985.X.15. 3. cikk 1. <http://www.hhrf.org/htmh/dokumentumok/851015h.htm>

⁵ Ficzere Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész*. Budapest: Osiris Kiadó, 1998. 170. o.

⁶ Részletes kifejtését lásd: *U. o.*

kétségbe nem vonhatóan – egyetemesen elismert alapelv lett, bár ebből egyáltalán nem következik a kisebbségi csoportok identitásának automatikus védelme. Hiszen a hátrányos megkülönböztetés tilalmát és a mindenkit megillető emberi jogokat elismerve, az államot sokan etnikailag és kulturálisan semleges intézménynek tekintik.⁷ Ez a semlegesség azonban csak a többségi kultúra uralmával képzelhető el.⁸ Miként Kymlicka meggyőződéssel vallja: egy állam soha nem lehet semleges, hiszen teljes berendezkedése a többség nyelvét, kultúráját, gondolkodásmódját tükrözi. Így a kisebbségek egyenjogúsága – miként azt napjainkban egyre több nemzetközi dokumentum is megerősíti – a kisebbségek identitásának megőrzéséhez, egyenjogúságához, csak különjogok biztosításával juthatunk el.

Az egyre terjedő különjogokban azonban minden állam az elszakadás igényének a megjelenését vizionálja, a liberális demokráciák pedig az állampolgári egyenlőség megsértését említik, amit egyfajta „középkorias” hagyományok újjáéledésének értelmeznek. Ezeket a félelmeket azonban többen cáfolják, egyrészt a többnemzetű (plurinational) demokrácia fogalmának bevezetésével⁹, másrészt az egyéni és kisebbségi jogok működésének számbavételével, és azok problémáival.¹⁰

Az így, napjainkra kiformalódott önkormányzatiságnak egy szűkebb dimenzióját jelenti a kisebbségi autonómia, amely „*pozitív rendelkezésekkel biztosítja a speciális kisebbségi érdekek érvényesülését azáltal, hogy az államhatalom, legalábbis bizonyos ügyeket, illetőleg a kisebbséghez tartozók felett elkülönítve az ő intenciójuk szerint, esetleg az ő közreműködésükkel vagy éppen ő általuk gyakoroltatik*”.¹¹ Mint egy másik szerző megállapítja, ez „*lehetővé teszi a kompakt módon települt kisebbségnek, hogy tagjait érintő politikai, kulturális és gazdasági döntésekre nagyobb befolyást gyakoroljanak. Ez azonban nem annyira azt jelenti, hogy az etnikai csoportok »saját« állami kormányokkal rendelkezzenek, hanem inkább azt, hogy a hatalmi intézmények és állami szolgáltatások kerüljenek közelebb hozzájuk*.”¹²

⁷ Vö.: Barry, B.: *Culture and equality*. Cambridge: Polity Press, 2001.

⁸ Vö.: Kymlicka, W.: *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 1995. chapters 4-7.

⁹ Vö.: Keating, M.: *Plurinational Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

¹⁰ Pl. Kymlicka *im*.

¹¹ Búza László: *A kisebbségek jogi helyzete*. Budapest, 1930, MTA, 3. o. Idézi: Kovács Péter: 'Az autonómia a nemzetközi jogban.' In: *Kisebbségi érdekérvényesítés, önkormányzatiság, autonómiaformák*. Budapest: Osiris Kiadó, 1997. 193. o.

¹² Eide, Asbjörn: *Protection of Minorities. Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems Involving Minorities*. Idézi: uo. 194. o.

Vannak olyan szerzők, akik a legtágabb értelemben felfogott kisebbségvédelmi intézménynek tekintik a kisebbségi autonómiát,¹³ míg mások az önrendelkezés egyik leágazásaként beszélnek róla. Kovács Péter megközelítésében „Az autonómia az illető közösségnek valamilyen – az általa lakott terület egészéhez, esetleg egy részéhez kötődő, vagy pedig a közösséghez tartozó s az identitást felvállaló összes individuumot átfogó – érdekképviselői és adott esetben akár bizonyos igazgatási jogosítványokkal bíró intézménykomplexumokkal történő felruházása.”¹⁴, amely kiemeli az intézmény személyi és terület, igazgatási, valamint érdekképviselői jellegét is.

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

Érdemes kitérni még arra is – bármennyire triviálisan hangzik is a gondolat –, hogy az autonómia létjöttéhez, vagy legalább is annak igényléséhez elengedhetetlenül szükséges egy öntudattal rendelkező kisebbségi csoportnak a léte is. Miként a Brunner – Küpper szerzőpáros is kifejti: „Egy kisebbség csak akkor létezik, ha a kisebbség tagjai tudatában vannak, hogy csoportjuk valamely lényeges szempontból más. Ha a kisebbségi és többségi csoport közötti különbséget képező tulajdonságok társadalmilag meglehetősen jelentéktelenek, hiányozhat a kisebbségi helyzet fennállásának elismerése.”¹⁵ Ez azt is jelenti, hogy létezhet olyan kisebbséginek tekintett csoport is, amely tagjainak önként vállalt célja pl. az asszimiláció elérése, így számunkra az autonómia nem elérendő cél, tehát rájuk erőltetni sem érdemes. Másrészt, amennyiben adott az öntudatos, identitását megőrizni akaró csoport, akkor számunkra koránt sem egyedül üdvözítő megoldás lehet az önkormányzatiság. Ez csak egy eszköz, amely ugyan nagyon fontos, de a kisebbségi jogok gyakorlásának csak egy fokozata. Mert fölösleges autonómiát tervezni, ha az olyan alapelvek sem valósulnak meg, mint pl. a jogegyenlőség elve, vagy a hátrányos megkülönböztetés tilalma. Így elmondhatjuk, hogy az önkormányzati-

¹³ „az autonómia olyan kisebbségvédelmi intézmény, amely az egyes államokban az autonómiához tartozó embercsoport (faji, etnikai), nyelvcsoporthoz, vallási csoport, kulturális csoport vagy terület érdekeit hivatott védeni.” In: Gerencsér Balázs – Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia. (működő modellek, magyar elképzelések)* Budapest: 2001.

<http://www.hhrf.org/autonomia/konyv.zip> 17. o.

¹⁴ U. o. 17. o.

¹⁵ A gondolat részletes kifejtését lásd: Brunner, Georg – Küpper, Herbert: 'Európai autonómiamegoldások: a kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája'. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest: Rejtjel Kiadó, 2005. 377. o.

ság a kisebbségi jogok csúcsát jelenti, a legmagasabb szintet, amit egy adott kisebbségi csoport elérhet egy állam keretein belül.

A kisebbségi autonómia modelljének két alapvető elméleti típusa lehetséges¹⁶, és az adott kor viszonyainak megfelelően már régóta részei az európai jogi és politikai közgondolkodásnak. Az egyik alapmodell az ún. területi vagy politikai autonómia, amelynek alapját az adott állam jól elhatárolható területe jelenti a teljes lakosságával együtt. Ilyen esetben, nemzetiségre való tekintet nélkül minden állampolgár részt vesz a terület vezetésének megválasztásában, a létrejövő testület pedig illetékességgel rendelkezik a terület egésze felett. A másik típus az ún. személyi elvű, perszonális autonómia, amely esetén a valamilyen mértékben átruházott közhatalmi jogosítványokat gyakorló kisebbségi intézményeket, lakóhelytől függetlenül, az adott kisebbségi csoporthoz tartozók választják, így az önkormányzati szervek hatásköre is csak az adott kisebbségi közösség tagjaira, illetve intézményeire terjed ki. Ezt a formát nevezik gyakran kulturális autonómiának is, mivel leggyakrabban az oktatás és a kultúra területén rendelkeznek a megválasztott szervek megfelelő jogosítványokkal.

1. A területi autonómia típusa

Ha részletesebben megvizsgáljuk a kérdést, először a területi autonómiát érdemes szemügyre venni. Miként a már hivatkozott szerzőpár vallja, az autonómia a kisebbségi jogok hierarchiájának csúcsa, de egyben a kisebbségi problémák megoldásának eszköze is.¹⁷ A területi autonómia elméleti igazolását leggyakrabban a nemzetközi jogban találják meg. Ennek kiinduló pontja az egyszerre a nemzetközi jog alapelveinek és az egyetemes emberi jogok előfeltételeként megnevezett önrendelkezési jog, amely minden népet és nemzetet megillet. Ebből levezetve következik, hogy az ennél gyengébb jogosítvány, az autonómiához való jog, szinte automatikusan elfogadhatónak tekinthető. Miként Majtényi a nemzetközi szakirodalom tapasztalatait is megfogalmazva megállapítja, a létrejövő „*alacsonyabb szintű*” önrendelkezés megakadályozza a kisebbségi csoport államtól történő esetleges elszakadását: „*A területi autonómia ugyanis felfogható a többségi nemzet és a kisebbség kompromisszumaként, amelynek biztosítása fejében a kisebbség lemond az*

¹⁶ A kérdés rövid kifejtése megtalálható: Ifj. Korhecz Tamás: 'A kisebbségi autonómiáról címszavakban.' In: *Európai Utas*, 1999/4. 37. sz.

¹⁷ Brunner, Georg – Küpper, Herbert: 'Európai autonómia-megoldások In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): Szöveggyűjtemény a nemzetek kisebbségekről. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005.

*önrendelkezés végrehajtásáról*¹⁸. Miként a szakirodalom, ő is különbséget tesz a „belső” és „külső” önrendelkezési jog között is. Tehát nem csak arról van szó, hogy minden népnek és nemzetnek joga van saját államhoz („külső önrendelkezési jog”), hanem az autonómiához („belső önrendelkezési jog”) is, miként az levezethető az ENSZ Közgyűlésének 1514. számú határozatából, illetve az 1966-os két nemzetközi egyezségokmány első cikkeiből is, hiszen „Minden népnek joga van az önrendelkezésre. E jog értelmében a népek szabadon határozzák meg politikai rendszerüket és szabadon biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket.”¹⁹. Miként Majtényi véleményében is megtalálható, függetlenné azok a népcsoportok válhatnak, amelyekről megtagadják az autonómia alapvető jogát, ezzel akadályozva alapvető fejlődési lehetőségeiket. Mindezek fényében talál jobban érthető, miért tartják a kisebbségi jogok csúcsának az autonómiát.

A létrehozás és működés szempontjából a területi autonómia esetén a területiség elvének figyelembe vételekor meghatároznak, és külön jogokkal ruháznak fel bizonyos kisebbségek által lakott területet. Ennek természetesen csak akkor van értelme, ha az adott területen, az adott kisebbségi csoport tagjai vannak többségben. Ebben az esetben az autonómia-jogok alanya az adott területrezt kormányzó köztestület. Ez a testületi forma illeszkedhet az adott állam közigazgatási szerkezetébe is²⁰, csak rendkívül fontos az, hogy a többi, nem autonóm közigazgatási terület által is gyakorolt általános jogok megléte mellett rendelkezzen számottevően több, vagy különlegesebb jogokkal is náluk, mint pl. a kisebbségi nyelv az adott területen államnyelvvé is válik. E nélkül, kiemelten meglévő különjogok nélkül, nem beszélhetünk területi autonómiáról.

Mindezen külön jogokból kizárólag azok részesülnek, akik az adott területen laknak, de itt viszont mindenki, függetlenül attól is, hogy pl. nem az adott területen többségben lévő kisebbségi csoporthoz tartoznak bizonyos egyének. Ennek legvilágosabb megnyilvánulása – miként az adott területet vezető testület is ebből nyeri legitimitását – az, hogy az általános választójog alapján

¹⁸ Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban*. Budapest: 2003. 82. o.

¹⁹ *U. o.* 83.

²⁰ Miként a szakirodalom is felsorolja az ismertetett modell közismert reáltípusait: a helyhatósági minta a gagauz területi autonómia a Moldovai Köztársaságban, a horvátországi szerbek területe, a szlovéniai magyar és olasz autonóm közösségek. Ez a közigazgatási egység lehet tartomány is, pl. Frízis Hollandiában, Dél-Tirol Olaszországban; vagy akár egy egész állam is egy szövetségi rendszerben, mint pl. a nem orosz államok az Orosz Föderációban. Az általános közigazgatási szerkezetbe nem illeszkedő modellek esetében általában szigetekenél találkozunk, mint Pl. Feröer Szigete, Korzika és a Krím Félsziget. V.ö: Brunner, Georg – Küpper, Herbert: 'Európai autonómia-megoldások 387. o.

minden választásra jogosult részt vesz a döntéshozó és a végrehajtó hatalom ellenőrzésére létrejövő képviseleti szerv megválasztásában. Az így létrejövő testület egyben az adott kisebbségi csoport országos politikai képviseletének is tekinthető.

2. A személyi autonómia típusa

Lényegesen különbözik ettől a másik forma, a személyi autonómia. Eredete a germán szokásjogból is ismert „*a jog személyhez kötöttsége*” elvére vezethető vissza. Működőképességének bizonyítására pedig leggyakrabban az egyházak felépítését szokták példaként állítani. Ennek következménye az, hogy már a 19. századi magyar liberális gondolkodásban is megjelent a vallás szabad megválasztásához hasonlóan az etnikai identitás szabad megvallásának gondolata is. Ennek kapcsán gyakran hivatkoznak pl. a horvát és a szerb nép történelmére is, amikor a két etnikumot gyakorlatilag a vallás és az ebből következő történelmi különutak különbségének fényében mutatják be.

Létrehozása és működése szempontjából elmondható, hogy ez a modell nem területhez, hanem az adott kisebbségi csoport valamely tagjához kapcsolódik. A kisebbséghez tartozás kérdése azonban olyan problematika, amelyre igen nehéz választ találni.²¹ Mindezek mellett a személyi autonómia úgy határozható meg, mint „*egy csoportnak biztosított, az autonómia különböző jogait és hatásköreit gyakorló intézményi struktúrákkal ellátott önkormányzat egy formája*”²². Ebből következőleg az autonómia-jogok alanyának egy olyan intézménynek kell lennie, amely magába foglalja egy adott kisebbség tagjait. Ennek típusa lehet a magánjogi (pl. egyesület) vagy közjogi (pl. egyházi szervezet) szövetség, de nem feltétlenül szükséges köztisztületnek lennie, illetve több hasonló testület hordozhatja ezeket a jogokat, csak ilyenkor szükséges egy „*összehangoló*”, érdekeket artikuláló szervezet léte is. Mivel ez a forma nem területhez, államigazgatási berendezkedéshez kötődő forma, és mivel az adott kisebbségi csoport tagjai sem alkotnak homogén tömeget, a leggyakrabban felmerülő kérdés az országos képviseletnek a problematikája, amely komoly gondot okoz évek óta már hazánkban is.²³ Érdemes továbbá megemlíteni azt is, hogy a személyi autonómia megvalósítandó céljai között elsősorban iskolák, kulturális és társadalmi intézmények működte-

²¹ Mindez a kisebbségek regisztrációjának különböző módjára, illetve a kisebbségi névjegyzék körül kikristályosodó viták területére vezet el. Részletes kifejtését lsd. pl.: Georg – Küpper, Herbert: 'Európai autonómia-megoldások 396. o. vagy Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? i. m.*

²² Brunner, Georg – Küpper, Herbert: 'Európai autonómia-megoldások 394. o.

²³ V.ö. az Országos Cigány Önkormányzattal kapcsolatban írtakkal.

tése szerepel, ezért leggyakrabban „*kulturális autonómiaként*” említik őket. A célok pontos meghatározása, illetve a személyi jellegből fakadó jogok korlátozottsága (vagy általában ilyen módon történő értelmezettsége), valamint a kisebbségi csoportok társadalmi elvárásai gyakran az ilyen testületek diszfunkcionális működését eredményezhetik, amikor is ütközik az elméleti modell eszmeisége a megvalósuló reáltípussal.

II. A kisebbségi kérdés nemzetközi vonatkozásai

1. A globális és az európai gyakorlat²⁴

A nemzetközi jog szabályai között a kisebbségekre vonatkozóan alapvetően két típus található: egyrészt a hátrányos megkülönböztetés tilalmát tartalmazó részek, másrészt a kisebbségeket támogató előírások, állásfoglalások. A „*soft law*” jellegű szabályozásból következőleg azonban az államok számára inkább csak a hátrányos megkülönböztetést tiltó szabályok között találunk kötelezettségeket előíró rendelkezéseket.²⁵ Ilyen típusúakat azonban szinte minden területen, mint ahogyan Kardos Gábor megállapította: a nemzetközi emberi jogi szerződések szinte kivétel nélkül tartalmazzák a diszkrimináció tilalmára vonatkozó részeket.²⁶ A különjogok vonatkozásában azonban leginkább csak bizonytalan normatív tartalmú, szabadon értelmezhető rendelkezéseket találunk, mint pl. olyan megfogalmazásokat, mint „*erőfeszítéseket tesznek*”, „*hatékony intézkedéseket hoznak*”, stb. Ebből következőleg a kikényszeríthetőségük és szankcionálhatóságuk rendkívül esetleges. Bár mint több szerző is utal rá, az azért mindenképpen biztató, hogy a nemzetközi közösség felismerte a jelentőségét és foglalkozik a kérdéssel, egyre többen fontosnak is tartják, csak talán még nem jutottak odáig, hogy a deklarációkból kikényszeríthető normák jöjjenek létre.²⁷

A szabályozás jellege után fontos néhány szóban kitérni arra is, hogy kikre vonatkoznak ezek a szabályok, tehát kik tekinthetők a nemzetközi kisebbségi jog alanyainak.²⁸ Mint már utaltam rá, a nemzetközi okmányok általában

²⁴ Elemzésemnek ebben a részében a kisebbségi kérdés általános tényezőit kívánom áttekinteni. Az autonómiák szerepével külön, az autonómia modellek vonatkozásában foglalkozom

²⁵ Ez a megközelítés aztán gyakran átszivárog a nemzetközi jogrendszerekbe is. Lásd: a magyar kisebbségi törvény keret-jellegét.

²⁶ Vö.: Kardos Gábor: *Üres kagylóhéj. A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései*. Budapest: Gondolat, 2003. 102. o.

²⁷ Vö.: Majtényi Balázs: *A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje*. Kézirat. 2005. 97. o.

²⁸ Itt érdemes utalni Kovács Péter örök érvényű (ebből következőleg mindig idézett) megjegyzésére: „*Ha valaki a kisebbségek definíciójának taglalásába fog, akkor alapos okkal feltételezhető, hogy vagy disszertációt ír, vagy pedig valamely kisebbségvédelmi kodifikációs kísérlet*

kerülnek a „nemzetiség” kifejezést, így a globális dokumentumok inkább „nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi”, az európaiak pedig leginkább a „nemzeti kisebbség” kifejezést használják. Ez következik valószínűleg abból az idegenkedésből, ami 1945 után a „nép” és „nemzetiségi” kifejezést övezte, másrészt az előbbi, elfogadott megfogalmazások elég tág teret adnak annak a lehetőségnek, hogy különösebb viták nélkül egy adott kisebbségi csoportot a nemzetközi jog alanyának lehessen tekinteni. A kisebbségek fogalmának meghatározásával azonban csak jogi kötéserő nélküli dokumentumokban találkozhattunk idáig. Két fontos példáról kell említést tenni. Az egyik, az ebben a témában készülő dolgozatok szinte mindegyikében idézett Capotorti-féle meghatározás szerint kisebbség az a csoport, amely „egy nem-domináns pozícióban lévő, az állam többi lakosságához képest számszerűen kisebbségben lévő csoport, amelynek tagjai, az állam polgáraiként, a lakosság többi részétől eltérő etnikai, vallási vagy nyelvi jellemzőkkel rendelkeznek, és, ha csak közvetetten is, rendelkeznek egy, a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás-tudattal”.²⁹ Ezt később Jules Deschènes megpróbálta pontosítani, így megfogalmazása szerint „egy állam polgárainak csoportja, amely számszerű kisebbségben és nem-domináns helyzetben van az illető államban, amely olyan etnikai, vallási vagy nyelvi tulajdonsággal rendelkezik, amelyek eltérnek a lakosság többségétől, és amely rendelkezik egy egymással való szolidaritás-tudattal, amelyet, még ha közvetetten is, a túlélésre irányuló, és a többséggel való jog szerinti és valóságos egyenlőségre törekvő közös akarat motivál”.³⁰ A másik, megkerülhetetlen meghatározás az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1993-ban elfogadott 1201-es ajánlása, amely szerint nemzeti kisebbség „olyan személyek csoportja egy államban, akik a) az illető állam területén laknak és ennél fogva állampolgárok; b) hosszú távú, szilárd és tartós kötelék fűzi az illető államhoz; c) megkülönböztető etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzőkkel rendelkeznek; d) megfelelően reprezentatívak, noha számukat tekintve kevesebben vannak, mint az illető állam vagy régió lakosságának többi része; e) közös identitásuk elemei megőrzésének – ideértve kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük közös megőrzésének – vágya motiválja őket.”³¹ Fontos tehát utalni rá újból, hogy ezek a meghatározások egyetlen állam számára sem kötelezőek, csak útmutatásként szolgálnak. Nem is túlságosan nehéz felfedezni azon-

előrehaladását készülni lelassítani”. Vö.: Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Budapest, Pro Minoritate, Osiris, 1996. 36. o.

²⁹ Idézi: Brunner, Georg – Küpper, Herbert: ‘Európai autonómia megoldások’. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzetit kisebbségekről*. Budapest: Rejtjel Kiadó, 2005. 379. o.

³⁰ U. o.

³¹ U. o.

ban a hasonlóságot a már elemzett magyar kisebbségi törvény ilyen irányú meghatározásával.³²

Az ajánlás-jelleg miatt azonban korántsem egységesen értelmezik az államok a kisebbség-meghatározásokat. Egyrészt különbséget tesznek, pontosabban kizárják ebből a körből sok országban – így Magyarországon is – a külföldieket, menekülteket és hontalanokat, de van olyan ország, amely egyáltalán nem ismeri el a kisebbségek létét, mint pl. Európában Franciaország vagy Görögország. Vagy pl. Szlovénia – bár alkotmánya előírja – különbséget tesz a „*hagyományosan az ország területén élő*” és később bevándorolt népcsoportok között, és így, amíg a magyar és olasz népcsoport különjogokban részesül, ebből kimaradnak a romák, horvátok, bosnyákok, szerbek is.³³

Itt kell említést tennünk a cigányok/romák kisebbségként történő elismeréséről is. Hosszú évtizedek után először, az Európa Tanács 1557-es ajánlásában, teljes mértékben a romák elismerésére, elfogadására és az államok által történő támogatás szükségességére teszi a hangsúlyt. Mint megállapítja, a romák nem egyszerűen „*csak*” kisebbségi csoportot, hanem „*különleges kisebbségi csoportot alkotnak, mivel kettős kisebbségi státusszal rendelkeznek. Etnikai közösséget képeznek, és legtöbbjük a társadalom szociálisan hátrányos helyzetű csoportjaiba tartozik.*”³⁴ Sőt, a roma nőket hátrányos diszkrimináció – nők, romák, szociálisan hátrányos helyzetűek – sújtja.³⁵ Mindezek miatt az Európa Tanács szükségesnek érzi felhívni a tagállamok figyelmét, hogy mindezek ellenére még mindig nem ismerik el minden országban a romákat kisebbségi csoportként, és így nem élvezik az ehhez kapcsolódó jogokat. Felhívja tehát az államokat ezen jogok érvényesítésére, valamint a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény és a Regionális vagy kisebbségi nyelvek Chartájának alkalmazására.³⁶ Valószínűleg szükség is van erre, mert több országban is megpróbálják megkerülni, vagy „*leegyszerűsíteni*” a szükséges szabályokat. Így például Litvániában és Romániában sok roma nem rendelkezik még állampolgársággal sem, nemhogy kisebbségi jogokkal.³⁷ Magyarországon elismert kisebbségnek számítanak, bár mint tudvalévő, nincs

³² Vö. 2.2.3. fejezettel

³³ Vö.: Majtényi Balázs: *A többkultúrjú politikai közösség magyarországi modellje*. Kézirat. 2005. 103. o.

³⁴ A romák jogi helyzete Európában. 1557 (2002) számú ajánlás. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. 4. pont. 178. o.

³⁵ U. o. 11. pont. 180. o.

³⁶ U. o. 6. pont. 179. o.

³⁷ V.ö.: Az EU csatlakozási folyamat nyomon követése: Kisebbségek védelme. Open Society Institute, 2001.

olyan hazánkban hogy „cigány”, mivel legalább három, jól körülhatárolható, más nyelvvél és kultúrával rendelkező csoport található évszázadok óta az ország területén.³⁸

Az általános részben kell még utalnunk arra is, hogy több szerző – Magyarországon különösen Majtényi – megállapításai szerint a roma- kérdést a nemzetközi dokumentumok gyakran biztonságpolitikai kérdésnek tekintik.³⁹ Megállapítása szerint ez a szemléletmód egészen nyilvánvalóan jelen van az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) dokumentumaiban, de az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének több határozatában és az Európai Bizottságnak a csatlakozási folyamat alatt készített rendszeres éves országjelentéseiben is. *„Egy olyan – általam veszélyesnek tartott – nézet legalizálása és intézményesítése, amelyre hivatkozással az emberi jogok általános védelmétől akár két irányban is el lehet térni. Egyrészt oly módon, hogy azoknak az egyéneknek, akik veszélyesek a békére és a biztonságra, az emberi jogait bizonyos esetekben korlátozzák, ahogy az például a közelmúltban Abu Graib iraki börtönében vagy Guantanamón megtörtént. Más esetekben pedig éppen a biztonságot veszélyeztetőket – adott esetben a kisebbségi különjogok megadása révén – a nagyobb társadalmi hasznosság elérése érdekében a többletjogok megadásával lehet pacifikálni. Holott a jelenlegi jogfelfogás szerint az egyének vagy az egyének csoportjainak a biztonságra való veszélyessége, ahogy az általános emberi jogok élvezetének a megvonásához, úgy a különjogok megadásához sem szolgáltatathat alapot.”*⁴⁰ Ez a gondolatmenet, természetesen sok tekintetben igazolható. Elég csak Magyarország EU csatlakozása előtt az un. országjelentésekre gondolni, ahol nagyon kemény kritikákkal illették a romák helyzetét hazánkban. Európában „félelem söpört végig” a meginduló roma migráció víziójától vezérleve. Bekövetkezett a csatlakozás, a romák helyzete érdemben nem változott, ezek a megállapítások azonban kikerültek a később készült jelentésekből, miként más tagállamok-

³⁸ Vö.: a romák társadalomtörténetéről írt részekkel

³⁹ V.ö.: Majtényi Balázs: 'Romák és a nemzetközi jog az uniós csatlakozáskor'. In: Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2004 Helybenjárás*. Budapest: EÖKIK, 2005. 42-58. o. A nemzetközi irodalomban pl.: Fernand De Varrenes: *Minority Rights and the Prevention of Ethnic Conflicts*. UN Commission on Human Rights Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights Working Group on Minorities, Sixth session, 10 May 2000. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/CRP.3, Ted Gurr – Barbara Harff: *Minorities at Risk: a global view of ethno-political conflicts*. Washington D.C.: U.S. Institute of Peace. 1995.

⁴⁰ V.ö.: Majtényi Balázs: 'Romák és a nemzetközi jog az uniós csatlakozáskor'. In: Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2004 Helybenjárás*. Budapest: EÖKIK, 2005. 44-45. o.

tól sem kéri számon az EU a kisebbségek helyzetét. Valószínűleg az már nem jelent akkora kockázatot ebben a térségben.

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

2. Az ENSZ dokumentumai

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

1948-ban fogadták el és 1951-ben lépett hatályba „*A népiirtás büntetvényéről és megbüntetéséről szóló egyezmény*”,⁴¹ amely népiirtás alatt „*valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport, mint olyan, teljes vagy részleges megsemmisítésére irányuló szándékkal történő elkövetését*” érti. Értelmezésében a népiirtás olyan súlyos bűncselekmény, amelynek az egyéni elkövetője is büntethető (szemben a nemzetközi jogban az államokra mért szankciókkal), sőt, a népiirtással vádolt személyeket nemzetközi bíróság elé is lehet állítani, bár tudomásom szerint ez a bíróság még nem hozott egyetlen ítéletet sem.

Ezután következett az egyik legjelentősebbnek tartott ENSZ dokumentumnak az elfogadása, amely az „*emberi jogok nemzetközi törvényéhez tartozik*”⁴², ez pedig „*Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata*”.⁴³ Bár csak határozat formájában, tehát jogi kötőerő nélkül született, szokásjogi úton kötelező erejűvé vált. A nyilatkozat az Alapokmányban foglalt rendelkezések kifejtését adja.

⁴¹ Az egyezményt 1948. december 9-én fogadták el, és 1951. január 12-én lépett hatályba. Kihirdette az 1955. évi 16. törvényerejű rendelet. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény* 31-34. o.

⁴² Az Emberi jogok nemzetközi törvényét több dokumentum alkotja: az ENSZ Alapokmányának az emberi jogokra vonatkozó rendelkezései, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, a két emberi jogi egyezségokmány, és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának kiegészítő jegyzőkönyvei.

⁴³ A Közgyűlés 1948. december 10-én fogadta el. Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény.* 35-37. o.

1960-ban Párizsban fogadták el „Az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezményt”⁴⁴, amely az oktatásban alkalmazott különböző diszkriminációs jelenségek tilalmát fogalmazza meg. Bár előírja az államok számára a kisebbségek saját oktatási tevékenységének elfogadását, tevőlegesen kötelezettséget nem ír elő a számukra.

1969-ben lépett hatályba „A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény”⁴⁵, amely tilalmazza a faj, szín, a lezármazás, a nemzetiség, vagy etnikai származás alapján történő megkülönböztetést. Az államoknak vállalni kell azt is, hogy megakadályozzák a faji felsőbbrendűségre alapozott eszmék terjedését, és betiltanak minden olyan szervezetet, amelyek ilyen nézeteket propagálnak. Az egyezményben foglalt kötelezettségek ellenőrzésére létrejött a felek által a „Bizottság a Faji Megkülönböztetés Megszüntetéséért” nevű szervezet, amely alapvetően a tagállamok által benyújtott jelentéseket vizsgálja meg, de egyéni panaszokat is elbírálhathat. Így például elmarasztalták Spanyolországot is a romákkal kapcsolatos bizonyos intézkedéseinek megtétele, vagy meg nem tétele miatt.⁴⁶

1966-ban fogadták el és 1976-ban lépett hatályba a „Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya”⁴⁷. Különösen fontos lehet(ne) ez a dokumentum a romák számára, aki szociálisan is rászorultak, de a megvalósítás összefüggésben van az államok teherbíró képességével. A részes államok csak arra vállalnak kötelezettséget, hogy lehetőségeik függvényében fokozatosan megpróbálják biztosítani ezeket a jogokat, így mint második generációs alapjogok, nem peresíthetőek.

Mindezekből a rendelkezésekből jól látható, hogy a nemzetközi közösség megítélése szerint ebben a modern korban a kisebbségek nyílt diszkriminációja már teljességgel elfogadhatatlan. A diszkrimináció tilalmán túl azonban megjelentek fokozatosan a kisebbségi különjogok is, bár érdekesség, hogy ezek esetében azonban mindig egyéni jogokként nevesítik őket. Így van ez az 1976-ban hatályba lépett „Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségok-

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

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

⁴⁶ Committee on Elimination of Racial Discrimination takes up report of Spain [08 March 1996] R/D860 Kifejti: Majtényi Balázs: *A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje.* Kézirat. 2005. 108. o.

⁴⁷ Az Egyezségokmányt 1966. december 16-án fogadták el, és 1976. január 3-án lépett hatályba. Kihirdette az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény.* 57-60.

mánya⁴⁸ esetében, bár utal a kisebbségi közösségek létre is. 27. cikkében túllép a diszkrimináció egyszerű tilalmán, és kifejezetten jogokat fogalmaz meg: „Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbséghez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”⁴⁹ És mivel globális szinten más, jogi kötőerővel rendelkező dokumentum ezt már nem követte, ez így napjainkig, a kisebbségi jogok egyetlen megfogalmazott kötelező erejű szabálya egyetemes szinten. Ez arra utal, hogy a nemzetközi közösség elismeri: nem elég megvédeni a kisebbségi közösségeket a hátrányos megkülönböztetéstől, hanem hátrányaik kiküszöbölésére lehetőségeket kell kapniuk, amelynek alapját jelenthetik a többlet jogosultságok. A működési mechanizmus ellenőrzése az Emberi Jogi Bizottság hatáskörébe tartozik.

Az itt lefektetett elveket az ENSZ a következőkben még nem tudta meghagyni, továbbfejleszteni napjainkig. Az 1992-ben elfogadott „Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbséghez tartozó személyek jogairól”⁵⁰ rendelkező, kötelező jogi erővel nem bíró dokumentum nem tudott többet hozzátenni a kérdéshez, miként az 1989-ben elfogadott „Gyermekek jogairól szóló egyezmény”⁵¹ is csak a Nemzetközi Egységokmány 27. cikkét ismételte meg a gyermekek vonatkozásában.

3. Az Európa Tanács és az EBESZ

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

⁴⁸ Az Egyességokmányt 1966. december 16-án fogadták el, és 1976. március 23-án lépett hatályba. Kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény.* 61-70. o.

⁴⁹ Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény.* 63. o.

⁵⁰ Elfogadta a Közgyűlés 1992. december 18-án kelt 47/135. számú határozatával. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény.* 98-101. o.

⁵¹ Az Egyezményt 1989. november 20-án fogadták el, és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. Kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény.* 92-97. o.

vezetben a romákra is vonatkozó diszkriminációellenes és különjogokat biztosító intézkedések tekintetében.

Az első jelentős dokumentumnak tekinthető az 1950-ben elfogadott „Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről”⁵² szülő anyag, amelynek 14. cikke a kisebbségek elleni diszkriminációt is tilalmazza. Az egyezményhez csatolt 12. jegyzőkönyv hatályba lépése óta pedig már megállapítható a diszkrimináció ténye, bármely jogszabályban meghatározott jogok tekintetében is, nem csak az egyezmény vonatkozásában. A dokumentum fontosságát nem csak az jelzi, hogy lehetőség van egyéni panaszos eljárásra is, hanem hogy az 1990-es években rendszerváltó államok, amikor felvételüket kérték a szervezetbe, tagságuk feltételül szabták az egyezmény megerősítését. Az ellenőrzésre létre hívott Emberi Jogok Európai Bírósága pedig aktívan működik, Magyarország is „érdekelt félként” jelent meg több eljárásban is.⁵³

A jelentős Egyezmény mellett talán még az „Európai Szociális Chartát”⁵⁴ érdemes említeni, amely tiltja a szociális jogok érvényesülésénél a kisebbségi alapon történő diszkriminációt. Az ellenőrzést a Független Szakértő Bizottság végzi, amely a részes államoktól két évente beérkező jelentéseket értékeli, és fogalmaz meg esetleg „figyelmeztetést”, vagy „ajánlást”.

A különjogok biztosítása tekintetében az 1990-es években elfogadott „Regionális vagy kisebbségi nyelvek kartájára”⁵⁵, illetve a „Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményre”⁵⁶ kell utalnunk. Az elemzők szerint azonban az egyébként kötelező erejű rendelkezésekhez bizonytalan jogi tartalmú megfogalmazások társulnak.⁵⁷ Mégis, előrelépésnek tűnik, a korábbiakhoz képest, hiszen a diszkrimináción túl rendelkeznek a kisebbséghez tartozó személyeket megillető különjogokról is.

⁵² Az Egyezményt 1950. november 4-én fogadták el, és 1953. szeptember 13-án lépett hatályba. Kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény*, 121-128. o.

⁵³ Esetleírásokat lásd pl Majtényi Balázs: *A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje*. Kézirat. 2005. 117-122. o.

⁵⁴ A Chartát 1961. október 18-án fogadták el Torinóban, és az 1965. február 26-án lépett hatályb. Magyarországon kihirdette az 1999. évi C. törvény. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény*, 132 – 135. o.

⁵⁵ A Chartát 1992. november 5-én nyitották meg aláírásra, és 1998. március elsején lépett hatályba. Kihirdette az 1999. évi XL. törvény. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény*, 136-150. o.

⁵⁶ A Keretegyezményt 1995. február 1-én fogadták el, és 1998. február 1-én lépett hatályba. Kihirdette az 1999. évi XXXIV. törvény. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény* 157-166. o.

⁵⁷ Vö.: de Varennes, Ferdinand: 'Kisebbségi jogok a nemzetközi jogban.' In: *Fundamentum*, 1998/1-2. 26-39. o.

Az 1992-ben elfogadott nyelvi charta deklarációja szerint védelemben kell részesíteni a kisebbségi nyelveket a többnyelvűség és a multikulturalizmus megóvása érdekében. Azonban nem a kisebbségi származású személyeket biztosítja jogokról, hanem állami kötelezettségvállalásokat ír elő. Megjelenik a „*területhez nem köthető nyelvek*” kategóriája is, amelyeket nem lehet külön földrajzi körzethez kötni. Ezekre a nyelvekre így csak a „*Célok és elvek*” című fejezet alkalmazható, amely nem kötelező az államok számára. Ez jó okot szolgáltatott Magyarországnak is a lovári és beás nyelv alkalmazásának elutasítására.⁵⁸

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

Érdeemes még említést tenni a jogi kötőerővel nem rendelkező, de például a romák szempontjából fontos Közgyűlési Ajánlásokról is. Ilyen például – a kisebbségek meghatározásánál már említett – 1201/1993-as ajánlás, vagy például az első, romákkal foglalkozó dokumentum, a Közgyűlés „*563. számú Ajánlása az európai cigányokról és más vándorló életmódú emberekről*”,⁵⁹ amelyet 1969-ben fogadtak el. Ezen a területen fejlesztette tovább munkáját a „*Parlamenti Közgyűlés 1203/1993. számú ajánlása az európai cigányokról*”,⁶⁰ vagy a már szinté idézett 1557/2002. számú, „*A romák jogi helyzete Európában*”⁶¹ című dokumentumok elfogadásával. Ezekben az ajánlásokban egy fokozatos fejlődésnek vagyunk a tanúi, mint már említettem, a legutolsó, 2002-es dokumentum már széles körben elfogadja a diszkrimináció ellenes kötelezettségeket, és az államokat a jogok elfogadására inti.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) dokumentumai – pl. Koppenhágai dokumentum, Párizsi Charta, stb. – alapvetően csak kisebbségpolitikai deklarációnak tekinthetők. Ami miatt témánk szempontjából érdekes ez a szervezet is, az az, hogy 1992-ben, Helsinkiben elfogadott, „*A változás kihívásai*” című dokumentum alapján jött létre a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos intézménye, akinek alapvető feladat, hogy felhívja a figyelmet a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos, „*alacsony intenzitású*” konf-

⁵⁸ Bár jelenleg is folynak törekvések ezek beemelésére.

⁵⁹ In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *Európa kisebbsége. A rom kisebbség a nemzetközi dokumentumokban*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2005. 62 – 63. o.

⁶⁰ U. o. 64 – 68. o.

⁶¹ U. o. 69 – 75. o.

liktusokra. Így terjesztette ki tevékenységét a Főbiztos a romák és a többségi lakosság konfliktusaira is. Eddig már három átfogó jelentésben számolt be a romák romló helyzetéről.⁶²

4. Az Európai Unió

Sokan úgy gondolják, hogy az egységesülő Európa egy új, közös jogrendszert is ki fog alakítani, és így a kisebbségi jogot is összeurópai szinten fogják szabályozni. Lehet, hogy egyszer ez be fog következni, de jelenleg a tagállamok egyelőre még a kisebbségeket érintő jogi szabályozás szükségességét illetően is vitát folytatnak. Ebből következőleg nem is tudok sok dokumentumot említeni ezen a területen a diszkrimináció tilalmát előíró szabályokon túl. Így az elemzők szerint a magyar nyelvű szakirodalom a kisebbségi jogi szabályozás vonatkozásában három területre szokott kitérni⁶³: egyrészt az Európai Parlament politikai nyilatkozataira, másrészt a tagjelölt országok kisebbségi kérdésben meghatározó viszonyaival foglalkozó un. országjelentésekre, illetve a rendkívül szerteágazó intézményrendszer miatt a nyelvi sokszínűsége. Ebből is következik – mint a romák vonatkozásában erre már korábban kitértem – alapvetően a tagjelöltekkel támasztanak elvárásokat ezen a területen, és valószínűleg akkor sem lenne nagyobb változás, ha hatályba lépne mégis az Alkotmányos Szerződés, amelynek I-2. cikke tartalmaz a kisebbségekre vonatkozó állásfoglalást: „Az unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”⁶⁴ Ehhez kapcsolódik (a Szerződés része lenne hatályba lépés esetén) a 2000-ben elfogadott „Alapvető Jogok Chartája”. Ez tilalmazza a diszkriminációt, illetve utalás tesz a kulturális, vallási és nyelvi sokszínűség megőrzésére.⁶⁵

⁶² Vö.: Vizi Balázs: 'A világ vigyázó tekintete ... Megfigyelő és ellenőrző mechanizmusok a nemzetközi kisebbségvédelemben: a cigányság helyzete.' In: Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban*. Budapest: 2003. 53-78. o. A Főbiztos jelentései pedig megtalálhatóak: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *Európa kisebbsége. A rom kisebbség a nemzetközi dokumentumokban*. 195 – 2004. o.

⁶³ Gyertyánfy András: Az etnikai kisebbségek az Európai Közösség jogában. In: *Jogtudományi Közlöny*, 2003. 3. sz. 145-152. o.

⁶⁴ Alkotmányos Szerződés

<http://www.eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:HU:HTML>

⁶⁵ Részletes kifejtése: Vizi Balázs: 'Az Európai Unió és a kisebbségek jogai'. *Kisebbségkutatás* 2001. 2. sz. 275-287.

A legfontosabb szabályozás azonban mindenképpen a diszkrimináció tilalmának különböző kimondása az EU dokumentumokban. Ennek egyik állomása az Alapszerződésbe az Amszterdami Szerződés által beiktatott 13. cikk, és az ennek a megvalósítása okán elfogadott „*A faji és etnikai diszkrimináció különböző formái elleni fellépésről szóló 2000/43. számú irányelv*”.⁶⁶ A dokumentum a közvetlen és közvetett diszkrimináció, valamint a zaklatás fogalmi meghatározását adja, valamint a pozitív diszkriminációt is elérendő célként jelöli meg. Magyarország szempontjából alapvető jelentőségű, mert az itt megfogalmazottak alapján fogadta el a Magyar Országgyűlés a 2003. évi CXXV. törvényt az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről.

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

⁶⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:HU:HTML>

III. Az autonómia modell politikai filozófiai problematikája

1. Premodern előzmények

Az autonómia modern értelme – nyilvánvalóan és a legtöbb ember számára – a felvilágosodás emberképéhez kötődik, amely szerint minden ember magában hordja a boldogulásának a titkát, amit csak ő maga hozhat felszínre. Ennek ellenére sokan antik gyökereket vélnek felfedezni a kérdésben, így nagyon röviden érdemes erre is kitérni. Több szerző megállapítását követve elképzelhető ugyan, hogy az autonómia gyökerei az antik „*autarkeia*”-ig vezethető vissza⁶⁷, de meggyőződésem szerint is jellegzetesen egy újkori fogalommal állunk szemben, amelyet először – miként utaltam rá – a felvilágosodás gondolkodói fogalmaztak meg politikai és erkölcsi filozófiájukban.⁶⁸ Az autonómiafogalom mai jelentését keresve persze rengeteg – inkább vélt – utalást találhatunk a különböző „*régi*” gondolkodó elképzelései között. Így az igazságosság – mint a legfőbb jó elérésének egyik eszközeként az ember önállóságának eleme – feltűnik Arisztotelésznél, ami nem más, mint „*ami a politikai közösség számára létrehozza és megőrzi a boldogságot, s ennél fogva tulajdonképpen megegyezik a törvény megtartásával, mivel a törvények szándéka az, hogy az emberi élet minden területét érintő állásfoglalásokkal megte-remtsék a városállamban a közjót.*”⁶⁹ Ehhez hasonlóan szokták párhuzamba állítani – egyáltalán nem biztos, hogy helyesen – Platón „*belső*” igazságosságról kialakított felfogását is.⁷⁰ Ezek az utalások azonban arra a megközelítésre mutatnak, amely az igazságosságot, összekapcsolva a méltányossággal, a pozitív diszkrimináció egyik okának tételezik napjainkban. Ez pedig a valamilyen módon méltánytalanul leszakadó, hátrányba kerülő társadalmi-

⁶⁷ Arisztotelész alapvetően azt magyarázza meg a fogalommal, hogy miért nem lehet elég az emberek számára a háztartás és a falu, miért szükségszerű a poliszok kialakulása. Ebből következőleg az autonómia későbbi fogalmával a kapcsolat erőltetettnek tűnik.

⁶⁸ Ungvári Z. Imre: 'Autonómia. Elmélet, lehetőség, valóság.' In: *Korunk* 2000. január. 6. o.

⁶⁹ Arisztotelész: *Nikomakhoszi etika*. Európa 1987. Elemzi és idézi: Leo Strauss – Joseph Cropsey (szerk.): *A politikai filozófia története*. Budapest: Európa Könyvkiadó, 1994. I. kötet 180. o.

⁷⁰ Az embernek önmagához, illetve a lélek részeinek egymáshoz való helyes viszonyáról van szó. Lásd részletesebben: Ungvári Z. Imre *I. m.* 7. o.

etnikai csoportok esélykiegyenlítésére szolgálhat. De minként minden premodern előzmény erőltetettnek tűnik, ez sem tekinthető másnak. Ezek az elképzeléseket a későbbi elemzők párhuzamba állították a felvilágosodás korában megfogalmazott elvvel, amely elsősorban az önálló észhasználatot, az öntörvényadást, az önelhatározás képességét jelentette.

Ezzel a kerülővel valóban el lehet jutni Kantig, aki az előbb említett felvilágosodás-kori elvet az erkölctan alapfogalmává tette. Így lesz az autonómia a szabadság szinonimája, minden eszes lény önmeghatározó és egyetemes törvényadó képessége. Így lett a kategorikus imperatívusz által az autonómia az erkölcs és a jog alapelve⁷¹. Miként Ungvári kifejti, Kantnál a kategorikus imperatívusz végcélja az emberi autonómiának megfelelő világállapotnak, az emberi nem etikai közösségének a megteremtése. Ebből következőleg tehát nem csak erkölcsi követelmények forrásáról van szó, hanem a jogi viszonyok megteremtésének alapelvét is jelenti. Az erkölcs és a jog közös alapjára építették később „*erkölcsi jogok*” kanti meghatározottságú elméletét az angolszász jogfilozófusok (Rawls, Dworkin) is, így náluk az „*autonómia egyszerre jelenti itt az erkölcsi követelmények kényszermentes, szabad döntés alapján való általánosíthatóságát és az ember lényegi függetlenségének, önsorsépítő képességének elismerését.*”⁷² Ez már valóban az autonómia első modern és példaértékű kifejtése.

Mindezek után azonban meg is állítjuk az autonómia fogalmának távoli politikai filozófiai múltba vezető keresését, mivel az egyrészt szétfeszítené dolgozatunk kereteit a téma kiterjedtsége miatt – hiszen miként Bódig Mátyás is felhívja a figyelmet Hans Kelsen vélekedésére, miszerint a teljes természetjogi gondolkodás középpontjában az igazságosság fogalma, annak keresése áll,⁷³ így ha elfogadjuk az összefüggést az igazságosság és méltányosság gondolatával, gyakorlatilag áttekinthetnénk a teljes természetjogi gondolkodást. Így a továbbiakban a közvetlen előzményként számon tartott két nagy ideológia, a liberalizmus és a nacionalizmus hatásait, és a kettő egymásra hatásából napjainkra kiformalódott multikulturális államfelfogást kívánom vizsgálódásaim körébe vonni.

⁷¹ Immanuel Kant: 'Az erkölcsök metafizikája.' Első rész. A jogtan metafizikai alapelemei. In.: Immanuel Kant: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése. A gyakorlati ész kritikája. Az erkölcsök metafizikája.* Budapest: Gondolat, 1996. 326-327. o.

⁷² Ungvári: *I. m.* 10. o.

⁷³ Bódig Mátyás: 'Természetjog és jogpozitivizmus.' In.: Szabó Miklós (szerk.): *Fejezetek a jogbölcseleti gondolkodás történetéből.* Miskolc: 1999. 11. o.

2. Modern ideológiai előzmények

A polgári forradalmaktól kezdődően kiformálódó *liberalizmus* elvi sajátosságai között említhető az egyén elsődlegességének előtérbe állítása, és az egyenlőség sajátos felfogása. Ebből következőleg – mivel az egyén áll a középpontba – a közösségek csak másodlagos szerepet kapnak ebben az értelmezésben. Az autonómia fontos elv, de csak az egyén autonómiája, a nagyobb közösség is fontos – hiszen egyes vélekedések szerint a belső ösztönzések alakítják ki a társulási formákat –, de csak másodlagos elem. Így az önkormányzatokat legfeljebb a hatalommegosztás egyik elemének tekintik, ahol az egyén védelmet talál a túlbujánzó állammal szemben.⁷⁴

Persze bár a liberális alapfelfogás máig meghatározó legjelentősebb eleme az autonómia egyénekre vonatkoztatott felfogása maradt, korán megjelentek a bírálatok is a közösségek konstruktív szerepének elhanyagolása miatt.⁷⁵ Ennek egyik modern kifejtése az 1980-as években megfogalmazódó *kommunitárius* kritika, amelynek emblematis megfogalmazója Charles Taylor⁷⁶ lett. Megítélése szerint, azok, akik az egyéni jogokat tekintik mindennél fontosabbnak, nem ismerik a liberális társadalom másik modelljét. Kiindulva Dworkin kétfajta morális elkötelezettségről szóló megállapításai-ból – miszerint mindenkinek van nézete az élet céljáról, de tisztességesen kell bánni azokkal is, akiknek más elképzeléseik vannak erről a célról –, Taylor ezt a liberalizmust Kant elképzeléseihez vezeti vissza, amely abban a mindenkiben meglévő képességben gyökerezik, amely szerint mindenki el tudja dönteni, hogy mit tart jó életnek. Ezzel szemben Quebec példáján keresztül kifejti, hogy „*igenis szervezhetünk társadalmakat a jó élet köré anélkül, hogy ezzel lebecsülnénk azokat, akik nem értenek egyet vele*”⁷⁷. A modell különbséget tesz a sérthetetlen alapvető szabadságjogok és a köz érdekében korlátozható privilégiumok és mentességek között. Tehát „*egy erős kollektív célokkal rendelkező társadalom is lehet liberális, feltéve, hogy képes tisztelni a különbözőséget, különösen, ha azokról van szó, akik nem osztják közös céljait, és feltéve, hogy megfelelően védi az alapvető jogokat*”⁷⁸. A modell lényege tehát annak a „feszegatése”, hogy milyen határok között lehetséges egy alkotmá-

⁷⁴ Vö.: ‘A liberalizmus és a liberális állam.’ In.: Takács Péter (szerk.): *Államelmélet. Az államelmélet, állambölcselet és a politikai filozófia történetének vázlatja*. Miskolc: 1997. 127-150. o.

⁷⁵ V. ö.: Hegel: *A szellem fenomenológiája* Budapest: Akadémiai Kiadó, 1979. 4. fejezet

⁷⁶ Charles Taylor: ‘Az elismerés politikája’ In: Feischmidt Margit (szerk.): *Multikulturalizmus* Budapest: Osiris Kiadó – Láthatatlan Kollégium, 1997. 124-152. o.

⁷⁷ U. o. 144. o.

⁷⁸ U. o.

nyos demokráciában a közösségi identitások különjogok biztosítása útján történő megőrzése.

A liberalizmussal kölcsönhatásban kialakuló *nacionalista államfelfogás* viszont a közösséget helyezte előtérbe, olyannyira, hogy az államalkotók egy etnikai közösség vezető szerepét kívánták biztosítani egy adott területen. Miként Feischmitt Margit is írja, az állami politikák legfőbb célja a XIX. századtól nyelvi, vallási és kulturális szempontból homogén lakosság kialakítása lett.⁷⁹ Ennek gyakorlati megvalósítására kínákozott a francia modell, ami a teljes beolvastást célozta, az etnikai közösségek nyelvének és természetes közösségeik közigazgatási szétzilálása révén.⁸⁰ De miként Kymlicka és Straehle is felhívja rá a figyelmet⁸¹, az ilyen erőszakos megnyilvánulások szinte természetes következménye lett az asszimiláció elutasítása, és a kisebbségi nacionalizmus térnyerése bizonyos területeken.⁸²

A homogenizáció mellett a másik fontos cél, a *nemzeti önrendelkezés* gondolatának a megjelenése jelentette a fordulópontot a nacionalismus gondolkörében. Valószínűsíthetőleg a kisebbségi autonómia problémája is ekkor jelenik meg⁸³, amikor kiderül, hogy vannak olyan közösségek, amelyek nem tudnak, vagy nem akarnak részt venni a saját országukban kibontakozó többségi nemzetépítési folyamatban, és amely közösségek maguk is az önrendelkezési jogok alanyaként tekintenek magukra. Hiszen ha a magunk közösségének önrendelkezési jogokat tulajdonítunk, akkor ezt nem tagadhatjuk meg más közösségektől sem, hacsak nem saját elveinkkel fordulunk szemben.

Pedig az „*etnikai közösség*” modern változatának tartott „*nemzet*” nem mindig jelentette az „*egy nép, egy állam*” fogalmát.⁸⁴ Mint felhívják rá a figyelmet, akár Jeanne d’Arc fellépése, akár Shakespeare drámáiban megjelenő „*lojalitás*” vagy „*patriotizmus*” egyáltalán nem jelentette ezt az államhoz kötődő nemzeti érzést, mivel a modern értelemben vett politikai állam ekkor még nem is létezett. Így az „*államnacionalizmusnak*” is nevezett időszakban az állam teremtette meg a nemzetet, miként utalt rá Massimo d’Azeglio is:

⁷⁹ Feischmitt Margit: ‘A nemzetről másképp’. In: Tamás Pál – Erőss Gábor – Tibori Tímea (szerk.): *Nemzetfelfogások*. Budapest: ÚMK – MTA SZKI, 2005. 41-48. o.

⁸⁰ Részletes kifejtése: Keating, Michael: ‘Többnemzetiségű demokráciák a szuverenitás utáni világrendben.’ In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest: Rejtjel kiadó, 2005. 43-58. o.

⁸¹ Kymlicka, Will – Straehle, Christine: ‘Kozmopolitizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus.’ In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): I. m. 28. o.

⁸² Vö.: Az európai autonómiákról írtakkal a következő részben

⁸³ Erre Bódog Mátyás hívta fel a figyelmem. Köszönöm!

⁸⁴ Vö.: A nacionalizmus és a nemzetállam In.: Takács Péter (szerk.): *Államelmélet*. I. m. 197. o.

„létrehoztuk Olaszországot, most hozzuk létre az olaszokat is.”⁸⁵ Lényeges különbség mutatkozott azonban az idők folyamán a módszerek tekintetében is, fontos szempont volt, hogy a nemzetállam intézményesülése diktatórikus vagy demokratikus formában valósul-e meg. Mert amíg a diktatúrákat az erőszakos asszimiláció jellemezte, addig a demokráciákban a tolerancia és a kisebbségi jogok elismerése fogalmazódott meg fokozatosan.⁸⁶

Visszatérve azonban előző gondolatmenetünkhöz, elmondható tehát, hogy amíg a liberalizmus eredetileg és főcsapásszerűen inkább csak az egyénre koncentrált – de figyelembe véve a kommunáriusokról írtakat is – és így nem elégítette ki az emberek közösségi igényét, addig a nacionalista felfogás túlhajtotta ez utóbbit, aminek közvetlen következménye lett az „elnyomott” csoportok saját nacionalista gondolatainak megjelenése. Mit lehet tehát tenni, ha a nacionalizmus két formája, a kisebbségi és a többségi igények ellentmondanak egymásnak? Miként Majtényi felhívja rá a figyelmet, az igazságosság (most már társadalmi értelemben vett) felhasználásával, lehetőséget kell adni a kétféle ideológia összehangolására – vagy a nacionalizmus által oly fontosnak tartott önrendelkezési jog előbb említett kiterjesztése révén –, ami viszont nem jelent mást, mint a többkultúrájú politikai közösség fogalmának a megjelenését.⁸⁷ Ennek ideológiai megjelenési formája a „liberális nacionalizmus”, a két, egymás mellett, és egymással kölcsönhatásban fejlődő ideológia egyfajta közös megoldása. Miként Kis János jellemzi, ennek a célja is „az egységes nemzetállam. Azonban eszköztárából ki van zárva a kisebbségi nyelvhasználat üldözése, a kisebbségi művelődés tiltása, a kisebbség tagjainak elkergetése lakóhelyükről vagy elpusztításuk. Belefér viszont az állam iránti lojalitás azonosítása a többségi nemzet iránti lojalitással, s az állam útján elosztott előnyök fenntartása az államalkotó nemzet tagjainak számára. ... a liberális nacionalizmus az állampolgári jogok, a politikai egyenlőség és a törvények uralma által korlátozott nacionalizmus.”⁸⁸ Tehát a többség és a kisebbség kiegyezését jelenti a hatalom gyakorlásakor.⁸⁹

A szembenállás helyett valódi alternatívának tűnik napjainkban ez a megoldás, mivel az elmúlt évtizedek asszimilációs politikája közel sem hozta meg

⁸⁵ Idézi: Stradling, Bob: *A huszadik századi európai történelem tanítása*. 4. fejezet.

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

⁸⁶ Vö.: a magyarországi cigányság esetében az 1961-es párthatározat és az 1993-as LXXVII. törvény vonatkozásában írtakkal a társadalomtörténeti fejezetben.

⁸⁷ Vö.: Majtényi Balázs: *A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje*. Kézirat. 2005. 19. o.

⁸⁸ Kiss János: 'Túl a nemzetállamon.' In.: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény I. m.* 59. o.

⁸⁹ Vö.: Majtényi Balázs: *A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje*. Kézirat. 2005. 20. o.

azt az eredményt, amit vártak tőle. Így a kisebbségi és többségi szembenállás nem szűnt meg, sőt, sok esetben az újjáéledő identitások ebből nyerték szellemi utánpótlásukat.⁹⁰ Így a multikulturális államfelfogás szakít a hagyományos „*egy nép, egy állam*” felfogással, és elismeri az adott állam területén élő különböző csoportok kulturális igényeit is. Sőt, ezek a kulturális igények és „*másságok*” védelmet élveznek, és meg kell jelenniük a társadalom különböző interakcióiban is. Miként Majtényi rámutat, mindebből – és Joseph Raz szerint is⁹¹ – az következik, hogy „*az államnak olyan intézményi megoldások kialakításával kell támogatnia a nemzeti közösségek kultúráját, melyek lehetőséget adnak a kisebbségeknek arra, hogy azt a nyilvános közszférában is megjelenítsék.*”⁹² Miként Raz arra is felhívja a figyelmet, azt mindenképpen meg kell akadályozni, hogy a közösségek elnyomják saját tagjaikat, de a legnagyobb figyelemmel arra kell lenni, hogy „*megtörjük a nyomor, a műveletlenség és az etnicitás közötti kapcsolatot.*”⁹³

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

⁹⁰ Vö.: Eriksen, Thomas Hylland: 'Etnikai osztályzás: mi és ők.' In: *Kultúra és Közösség*, 2002. 3. szám.

⁹¹ Vö.: Raz, Joseph: 'Multikulturalizmus liberális szempontból'. In.: Feischmitt Margit: *Multi-kulturalizmus*. Budapest: Osiris – Láthatatlan Kollégium, 1997.

⁹² Vö.: Majtényi Balázs: *A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje*. Kézirat. 27. o.

⁹³ Raz, Joseph: 'Multikulturalizmus liberális szempontból'. I. m. 188-189. o.

IV. Autonómia a nemzetközi dokumentumokban

A már említett jogtörténeti előzményekhez szorosan kapcsolódva, a modern nemzetközi jogban is megtalálható napjainkban a kisebbségi önkormányzatiságra történő utalás.⁹⁴ A nemzetközi szabályozás sajátosságai miatt – a jogi kötőerő nélkülség, valamint a szembenállás az állami szuverenitás alapelveivel – azonban csak inkább „ajánlásokról”, „javaslatokról” beszélhetünk. Ez az ambivalens viszonyulás – nyíltan nem támogatja az intézményi formát, de támogatja a kisebbségek védelmében ezeket az intézményeket – miatt is nevezi Kovács Péter „szégyenlős kisebbségvédelemnek” ezt a viszonyulást⁹⁵. Ha megpróbáljuk sorra venni először a legjellemzőbb jogi példákat – természetesen a teljesség igénye nélkül – akkor a következőket emelhetjük ki.

Globális szinten az Egyesült Nemzetek Szervezete a kisebbségi jogokat az emberi jogok részeként kezeli. Legjellemzőbb példái közé tartozik az ENSZ egyik közgyűlési határozata, amely elismeri a kisebbségek autonómiához való jogát, bár nem használja az autonómia fogalmát.⁹⁶ Jelentősége, hogy egyértelmű feladatokat, tevési kötelezettségeket ír elő az államok számára, ami koránt sem volt jellemző ezt megelőzően az ENSZ égisze alatt kibocsátott dokumentumokra. Miként az 1. cikkben megfogalmazza: „1. Az államok a saját területükön védik a kisebbségek létezését és nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását, valamint ösztönzik ezen identitás előmozdításának feltételeit. 2. Az államok megfelelő jogalkotási és egyéb intézkedéseket fogadnak el ezen célok megvalósítása érdekében.”⁹⁷ Mindezekon túl a határozat egyértelműen megfogalmazza a kisebbséghez tartozók jogát a kulturális-,

⁹⁴ A nemzetközi jogi vonatkozásokra további elemzéssel szolgál pl.: Majtényi Balázs: 'A kisebbségek autonómiája és a regisztráció'. In: Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? A román politikai és emberi jogai a változó világban*. Budapest: 2003. 79-100. o.

⁹⁵ Gerencsér Balázs – Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia*. I. m. 21. o.

⁹⁶ Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól. 47/135-ös határozat, 1992.

⁹⁷ Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. I. m. .99. o.

vallási-, szociális- és közéletben való részvételre, valamint több más mellett az anyanyelvi oktatás, illetve a gazdasági életben való részvételre is. Sokan áttörésként értelmezték a dokumentum állásfoglalását, amelyből levezethetőnek tartják a Diszkrimináció Megelőzésének és a Kisebbségek Védelmének Albizottsága által felállított Munkacsoport létrejöttét is, amely az egyetlen univerzális intézmény, amely kizárólag a kisebbségi kérdéssel foglalkozik.⁹⁸ Néhány elemző ehhez a kérdéshez sorolja az 1960-ban elfogadott 1514 (XV.) számú a gyarmati országok és népek függetlenségéről szóló nyilatkozatát is⁹⁹, amely a népek önrendelkezési jogát definiálja, bár mint nem kisebbségvédelmi dokumentumot általában nem tartják relevánsnak a kérdésben.¹⁰⁰

Az Európa Tanács égisze alatt is jó néhány dokumentum született a kérdésben, de a fentebb már említett ambivalencia itt is megtalálható szinte minden okmányban. Így például rendkívüli fontossággal bír a kisebbségi jogok fejlődése szempontjából a Regionális vagy Kisebbségi nyelvek Európai Chartája¹⁰¹, amely bár kerüli az autonómia fogalmát, de a többnyelvűség intézményesítésekor többen asszociálnak erre a tartalomra is.¹⁰² Az ambivalencia tipikus megnyilvánulása, hogy bár magát az autonómiát nem említi, a helyi önkormányzatiságot definiálja.¹⁰³ Érdeemes megemlíteni még a Parlamenti Közgyűlésének az 1201-es ajánlását is, amely az individuális jogok mellett kifejezetten szól a területi autonómiáról is, bár jellegéből kifolyólag ez nem kötelező dokumentum.¹⁰⁴

Meglehetősen határozatlanul fogalmaz az EBESZ Koppenhágai Dokumentuma, amely egyszerűen tudomásul veszi az ilyen típusú intézmények létét: „A résztvevő államok tudomásul veszik egyes nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának a védelmét és ennek feltételeinek megteremtése érdekében vállalt azon erőfeszítéseket, amelyek e célok elérésének egyik lehetséges eszközeként az ilyen kisebbségek speciális, történelmi és

⁹⁸ Az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa által 1995. július 25-én elfogadott „A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló határozata” In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. I. m.* 102. o.

⁹⁹ Nyilatkozat a gyarmati országoknak és népeknek nyújtandó függetlenségről. Kihirdetve a Közgyűlés 1960. december 14. napján kelt 1514 (XV) számú határozata által. In: *Emberi jogok. Nemzetközi Okmányok Gyűjteménye.* New York: Egyesült Nemzetek, 1988. 51-53. o.

¹⁰⁰ A részletes érvelést lsd.: Gerencsér Balázs – Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia. I. m.* 36.

¹⁰¹ A Chartát 1992. november 5-én nyitották meg aláírásra, és 1998. március elsején lépett hatályba. Kihirdette az 1999. évi XL. törvény. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. I. m.*

¹⁰² V.ö. Gerencsér Balázs – Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia. I. m.* 42. lábjegyzet 32. o.

¹⁰³ 3. cikk 1. pont

¹⁰⁴ Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201/1993-as ajánlásának harmadik cikkének 2. pontja.

területi körülményeinek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás megteremtését célozzák, az érintett állam politikájának megfelelően”,¹⁰⁵ bár egyes elemzők szerint, ez a kollektív jogok egyértelmű elismerését jelentik.¹⁰⁶

Rövid áttekintésünkben kizárólag arra vállalkoztunk, hogy bemutassuk azt a határozatlanságot, amely a nemzetközi dokumentumokat jellemzi a kisebbségi autonómiák vonatkozásában. Minden kétséget kizáróan azonban megfigyelhető egy előrelépés is, ami talán a jövőben a kérdés karakteresebb megfogalmazását vetíti előre a nemzetközi jogban.

¹⁰⁵ EBESZ Koppenhágai Dokumentum 35. pont. Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. I. m.* 93. o.

¹⁰⁶ Gerencsér Balázs – Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia. I. m.* 52. o.

V. Az autonómia létező típusai Európában

1. Az európai reáltípusok alapja?

Bár nem kisebbségi autonómiának, hanem államszövetségnek tekinthetjük, sokan mégis az európai reáltípusok ősének tartják Svájc példáját. Történeti visszatekintésben látható, hogy már az 1848-as forradalmak után több értelmiségi fordult érdeklődve a tartományi föderalizmus modellje után. Ennek legjellemzőbb példáinak tartják az 1848-ban megjelent államjogi lexicont¹⁰⁷, vagy Julius Fröbel írásait, amelyben a Habsburg Birodalmat mint „*nagy monarchikus Svájcot*” emlegette, majd hasonló nézeteit tette közzé Adolf Fischhof is.¹⁰⁸

Ez a kitüntetett figyelem annak a XIX. század közepétől megindult fejlődésnek szól, amely a többnyelvűséget tette államszervező elvvé, és az egyenrangú államnyelvek létezésével elutasította a kulturális nacionalizmust. A föderációs államfelépítés a kantonokra bízta a nyelv, és az ehhez kötődő más kérdések, szabályozását. Megjelenik itt is a területiség elve – mint alapvető államszervező elv –, de itt a vallásból ismert analógia alapján a „*cuius regio, cuius lingua*” elv alapján a nyelvi közösségekre vonatkozik. Mindez lehetővé tette, hogy az adott nyelvi közösség hatásosan védje alapvető érdekeit. Mégis, ezek a nyelvi közösségek nem politikai egységként jelennek meg, így nem veszélyeztetni semmi az állam egységét. Fontos még kiemelni, hogy ez a fajta területi elv alapvetően csak ott tud sikeres lenni, ahol a központi állam föderatív szerkezetű és a nyelvi csoportok önálló egységet alkotnak. Mégis, napjaink működő autonómia reáltípusai sokszor tekintenek erre a példára.

¹⁰⁷ Carl von Rotteck, Carl Welcker (Hg.): Staats-Lexikon oder Encyclopadie der Staatswissenschaften. 10. Altona 1848. 331. o. Hivatkozik rá: Altermatt, Urs: 'Svájc – az európai modell?' In: *Regio* 1994/2.

www.regiofolyoirat.hu/newspaper/1994/2/02Altermatt_Urs.doc

¹⁰⁸ Vö.: Altermatt, U.: *I. m.*

2. Dél – Tirol

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

Ha a siker titkát keressük, több részletre is figyelemmel kell lennünk. A területi autonómia – amely alapvetően épít a nyelvi közösségekre, mint Svájcban, bár azt politikai tartalommal tölti meg – jóvoltából egy gazdaságilag prosperáló területről van szó, ahol az ott élő olasz emberek – „*kisebbségek kisebbsége*” – jobb gazdasági körülmények között élnek, mint az Olaszország más területén élők. A sikerhez hozzájárul a nemzetközi figyelem is, amely rákényszerítette a két érdekelt országot a megegyezésre. Mint a Gerencsér – Juhász szerzőpáros összefoglalja: alapvető tényezők a saját identitás megőrzésének akarata, a politikai egység és az anyaország tetterős támogatása.¹⁰⁹ És természetesen nem elhanyagolható az olasz politikai gondolkodás sem, amely megfogalmazza a sikeres modell kiterjesztésének alapvető lehetőségét: „1) amikor az etnikai kisebbség többséget alkot egy meghatározott területen, akkor igenis joga van az önkormányzás valamilyen formájára; 2) s annak az államnak, amelynek kötődése van a kisebbséghez, joga a gyámkodási (patronálási) funkciót kifejteni, megfelelő nemzetközi eszközök útján.”¹¹⁰

¹⁰⁹ Gerencsér Balázs – Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia. I. m.* 70. o.

¹¹⁰ Gerencsér Balázs – Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia. I. m.* 71. o.

3. Belgium

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

A jelenleg is hatályos belga alkotmány szerint Belgium szövetségi állam, amely három – francia, flamand és német nyelvű – közösséget foglal magában. Belgium három régióból áll, úgy, mint a flamand, a vallon és a brüsszeli régióból. Mindezek mellett külön megkülönböztetnek négy nyelvi régiót is, mint a francia, holland, német és Brüsszel kétnyelvű régióját. Minden község valamelyik nyelvi régió részét képezi. A német nyelvterület közösségi, de nem területi régió, hiszen a vallon területi régióhoz tartozik. Különlegesség, hogy a német nyelvűek is rendelkeznek hasonló „*tanáccsal*”, „*törvényhózzással és kormánnyal*”, mint a két nagy nyelvi közösség. Kötelező érvényű döntéseiket leginkább kulturális kérdésekben hozhatják az adott terület vonatkozásában, tehát sajátos módon keverik a kulturális autonómia klasszikus formája bizonyos mértékig és formában a területiség elvével.

Nem részletezve tovább az elsőre kissé bonyolult alkotmányos berendezkedést, elmondhatjuk, hogy a belgiumi németek Európa legjobban védett, jogaikban leginkább kiteljesedett kisebbségi csoportját alkotják¹¹¹(bár az alkotmány szerint nem kisebbségi csoport, hanem államalkotó tényező). Hiszen nincs még egy ilyen állam Európában, amely lakossága egy százalékának nem csak kulturális jogokat, hanem territoriális autonómiát (saját parlamentet, kormányt) is biztosítana.

4. A spanyol típus

A spanyol állam sokszínűségét először az 1978-as alkotmány ismerte el, amikor az ország területét 17 autonóm közösségre osztotta fel, amelyek kö-

¹¹¹ Henrich Rosenstraater megállapítása. Idézi: Bangó Jenő: 'Németek Belgiumban: német nyelvű közösség a vallon régióban: Európa legjobban védett kisebbsége?' *Comitatus: önkormányzati szemle*, 2003. 5. sz. 31-37. o.

zött a legjelentősebbek a katalán a baszk és a gallégó nyelvű közösségek. Hat tartomány helyi nyelvét a spanyollal egyenrangúvá tette. Az alkotmány mindezek ellenére nem hoz létre autonómiát, hanem lehetővé teszi azon intézmények megalapítását, amelyek autonóm jogok birtokosai lehetnek.

Legtipikusabb példája a katalán autonómia, amely alapjait az 1979-es státútum hozta létre. Ez részletesen szabályozta az un. átengedett hatásköröket, intézményeket. Ez a tipikus területi autonómia modellek sorába illeszkedik, de jelentős mértékben mutat átfedést a kulturális önrendelkezés klasszikus területeivel is, amikor a státútum teljes és kizárólagos illetékességet biztosít Katalóniának az oktatás területén. Hasonló – vagy talán még szélesebb –, jogkörökkel van felruházva a Baszkföld is, de az ottani szélsőségesen nacionalista erők – pl. az ETA szervezet – még ennél is szélesebb nemzettudattal rendelkeznek, és céljuk a mind teljesebb különállás megvalósítása.

Mindezek mellett a spanyol példa jól mutatja, hogy egy diktatúrából történt átmenet esetében is lehetőség van népek, nemzetiségek önrendelkezési jogának elismerésére, intézményeinek megteremtésére, és nem feltétlenül szükséges a klasszikus „*egy nemzet – egy állam*” hagyományaihoz történő merev ragaszkodás. Ami mindenképpen figyelemreméltó lehet minden állam számára, azt a következőképpen fogalmazta meg egy katalán politikus: „*Amit mi tulajdonképpen határozottan akarunk, az az, hogy a spanyolok ne mint ellenségükre tekintsenek a katalánokra, hogy őket is igazi spanyoloknak tekintsék; hogy egyszer és mindenkorra értsék meg és fogadják el, hogy mi úgy akarunk spanyolok lenni, hogy katalánok maradjunk; hogy igazi spanyolságunk garanciája az lehessen, hogy igazi katalánok vagyunk. És hogy hozzá kell szoktatni az embereket ahhoz, hogy a katalanizmust ne mint valami spanyol-ellenességet értelmezzék, hanem mint a legspanyolosabb jelenséget.*”¹¹² Sok ország esetében csak a katalán és spanyol kifejezést kellene behelyettesíteni a helyi megfelelővel, és talán máris közelebb vinne a megértéshez.

5. Devolúciós modell Nagy-Britanniában

„*Frissessége*” miatt is jelentős érdeklődésre tartott számot az elmúlt években az 1998-tól bevezetett hatalommegosztási program, amely önálló „*parlamentet*” adott Skóciának és Wales-nek.¹¹³ Jelentőségét a legkomolyabb

¹¹² Francisco Cambó gondolatát idézi: Gerencsér Balázs – Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia. I. m.* 95. o.

¹¹³ Részletes kifejtését lásd: Vizi Balázs: 'Demokratikus és kisebbségi öngazgatás – devolúciós modellek (Skócia, Wales) és a számi autonómia Skandináviában.' In: Deák Ernő (szerk.): *Az EU és az etnikai kisebbségek: diagnózis és prognózis.* Ausztriai Magyar Egyesületek és Szervezetek Országos Szövetsége, 2004, 53-72. o.

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

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

6. Az autonómia modell skandináv típusa

Ennél a típusnál is egyfajta jogkiterjesztésnek lehetünk tanúi, mégis jelentős eltéréssel a brittől. A lappok (számik) ugyanis négy országban szétszórva, Finnországban, Norvégiában, Svédországban és az oroszországi Kola-félsziget északi területein élnek, és számuk összességében sem haladhatja meg a 60–70 ezer főt. Ez nem teszi lehetővé területi autonómia létrehozását, mivel szinte nincs is olyan terület, közigazgatási egység, ahol közösségük tagjai lennének többségben. A számik halászó-vadászó, rénszarvastelemező életmódhoz kötődő identitástudata azonban napjainkig nem csak hogy megmaradt, hanem fokozatosan fejlődött, kiteljesedett.¹¹⁴ Történt ez mindazon törekvések ellenére, amely alapján a skandináv államok kulturális misszióknak tekintették az elmaradottnak tekintett életmód megváltoztatását. A nemzetközi jogok változása és a skandináv országok gondolkodásának formálódása után is a területiségen alapuló autonómia megvalósíthatatlan volt, így került előtérbe a kulturális közösség fogalma, amelynek összekötő eleme a szülőföld természeti kincseinek kiaknázásába történő beleszólás lehetősége jelentette. Ezeknek a törekvéseknek az intézményesült formáját

¹¹⁴ Pl. 1986 óta saját zászlót és himnuszt is használnak

jelenti a három skandináv államban megjelenő ún. „*Lapp Parlamentek*”, amelyek nem rendelkeznek önálló jogalkotó hatáskörrel vagy széles döntéshozatali jogkörrel, hanem a kulturális autonómia választott képviseleti és irányító szerveként működnek. Ez azonban nem klasszikus kulturális önkormányzati jogosultságokat jelent (hiszen mint láttuk nincs önálló döntéshozatali jogkör), hanem inkább a közigazgatási döntéshozatalba történő beleszólás bizonyos – inkább politikainak tűnő – jogait jelenti. És bár nincsenek meghatározva alapvető területei a kulturális autonómia működtetésében, az évek során – szinte szokásjog alapján – fokozatosan kiterjesztették jogaikat bizonyos nyelvi és kulturális kérdésekben történő, alapvető döntésekben való részvételnek a lehetőségére. Mindezek alapján a nemzeti identitás megőrzésére és fejlesztésére van jogosítványuk.

Összegezve elmondható, hogy bár a nemzetközi jogi szabályozás igen sokértelműen igyekszik megfelelni mind az államok, mind bizonyos kisebbségi közösségek elvárásainak, és ebből következőleg igen tágan értelmezhetőek a nemzetközi dokumentumokban leírtak, a nemzetközi alapelvek között mégis megtalálhatóak mindazon szabályok és lehetőségek, amelyek kisebbségi közösségek számára lehetővé teszik bizonyos típusú önrendelkezések elismertetését, autonómia kivívását. Sok esetben maga a nemzetközi közösség is – akár csak biztonságpolitikai szempontokat is figyelembe véve – maga is bekapcsolódik bizonyos kérdések rendezésébe, mint pl. Dél-Tirol esete. Az autonómia modell ténylegesen működő európai reáltípusai pedig mintául szolgálnak, és lehetővé teszik minden állam számára a kisebbségek jogkiterjesztését, ha azt a politikai akarat szükségesnek tartja, az adott kisebbségi közösség pedig igényli. Az reáltípusok sokszínűségéből levonhatjuk a következő, alapvető következtetéseinket:¹¹⁵

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

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

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

¹¹⁵ Felhasználva Vizi Balázs: 'Demokratikus és kisebbségi öngazgatás' *I. m.* gondolatait is.

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

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

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

VI. Az autonómia típusai a magyar jogtörténetben

1. Az autonómiák előzményei

„A vendégek és a jövevények akkora hasznot hajtanak, hogy méltán állhatnak a királyi méltóság hatodik helyén. Mert amiként különb-különb tájakról és tartományokból jönnek a vendégek, úgy különb-különb nyelvet és szokást, különb-különb példát és fegyvert hoznak magukkal, s mindez az országot díszíti, az udvar fényét emeli, s a külföldieket a pöffeszkedéstől elrettenti. Mert az egy nyelvű és egy szokású ország gyenge és esendő. Ennélfogva megparancsoltam neked, fiam, hogy a jövevényeket jóakarattal gyámolítsad, és becsben tartsad, hogy nálad szívesebben tartózkodjanak, mintsem másutt lakjanak.”¹¹⁶

A sokszor idézett Intelmek szemléletes világítanak rá az államalapítás utáni több évszázados magyar társadalomtörténetben megjelenő kiváltságos, sok tekintetben önigazgató közösségek kialakulásának alapjaira. Több évszázadon keresztül tudatosan szervezett telepítéspolitikának, külföldiek „becsalogatásának” vagyunk tanúi. Ennek az okát pedig egyszerűen azokban az adatokban találhatjuk meg, amelyek a mindenkori népesség számát mutatják. 1000 körül mintegy félmillió, 1300 körül alig több mint másfél millió, a XV. század közepén alig hárommillióyan éltek Magyarország területén.¹¹⁷ Ez az ország területéhez képest igen alacsony népességszámot jelentett, amely akár az ország védelmét, illetve fejlődését is jelentősen akadályozhatta. Ezért vált tehát állami politikai törekvéssé az, hogy országunkat a lehető legvonzóbb helynek tüntessék fel, és biztosítsák a jövevényeket arról, hogy saját szokásaik szerint élhetnek, belső viszonyaikba az államhatalom nem szól bele. Így tiszteltek minden olyan szokást, amely nem ellenkezett a katolikus hittel, de mint Draskóczy István rávilágít: erőszakos térítésre sem törekedtek

¹¹⁶ Szent István király intelmei Imre herceghez In: Árpád-kori legendák és intelmek. Budapest: Szépirodalmi könyvkiadó, é.n. 59. o.

¹¹⁷ Vö.: Szabó István: *A magyarság életrajza*. Budapest, 1990.

(ekkor még) a más hiten lévőkkel szemben.¹¹⁸ Szerencsének mondható az is, hogy ez a magyar törekvés találkozott az ebben az időszakban, Nyugat-Európában kialakuló túlnépesedés tényével, így az államalapítás utáni három-négy évszázadban érkező „vendégek” (hospes) kiváltságai megteremtik a későbbi, intézményesült autonóm közösségek alapjait.

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

Ha csak említésszerűen is, de érdemes áttekinteni, hogy milyen népcsoportok érkeztek ebben az időszakban – ekkor még főleg és többségében Nyugat-Európa irányából – Magyarország területére, hiszen az ő kiváltságaik formálódása jelentette később az intézményesült autonómiáknak biztosított kiváltságok különböző összetevőit. Elsőként kell említeni a mohamedán vallású izmaelitákat, és különösen egyik csoportjukat, a kálizokat, akik virágzó muszlim közösségeket teremttek hazánkban. Kiváltságaik érthetőek, ha tudjuk, hogy pénzügyi szakértelmük miatt a XIII. században már ők kezelik a kincstári jövedelmeket. Gyorsan ívelő karrierjüket azonban a tatárjárás megtörte, a népcsoportot szétszórta. Helyüket, a valószínűleg már a honfoglalás óta itt élő és folyamatosan érkező zsidó népcsoport foglalta el, akik közül a pénzügyigazgatás vezető tisztségviselői kerültek ki. 1251-ben királyi privilégiumot kaptak, vallásuk és szokásaik szerint élhettek, egymás közötti vitákat a rabbi dönthette el, a keresztények és zsidók közötti perekben pedig a zsidóbíróhoz lehetett fellebbezni, amely tisztséget sokáig a nádor vagy a kincstartó töltött be. A XV. század végén, nyugatról begyűrűző zsidóüldözések idején a magyar uralkodó védte meg őket fegyveres erővel.¹¹⁹

Említést kell még tenni a besenyőkről, kunokról, jászokról is, akik alapvetően a határvédelemben ellátott feladataikért részesültek kiváltságokba. A középkor végén felgyorsult asszimilációs folyamat (elsősorban a nyelvvesztés) hatására elég gyorsan beolvadtak a magyar társadalomba. A déli vidékek arculatát a lassan megerősödő török támadások formálták, így jelentek meg sorra a bolgárok, szerbek, horvátok és románok is Magyarország területén, és

¹¹⁸ Vö.: Draskóczy István: *Kisebbségek az Árpád-kori Magyarországon*.
http://www.hhrf.org/kisebbssegkutatas/kk_2000_03/cikk.php?id=294

¹¹⁹ U. o.

szintén valamilyen katonai feladat ellátásáért részesültek kiváltságokba. A feladat elvesztése azonban gyakran a kiváltságok elvesztésével, vagy korlátozott lehetőségek megtartásával jártak csak együtt. Így a földművessé, pásztorrá váló népesség fokozatosan veszített privilegizált helyzetéből, legfeljebb az adott nép vezető rétege tudott megőrizni elemeket kiváltságaikból, de gyakran ők is betagozódtak a magyar nemesség körébe.

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

A XIV. század végé, a nagy pestisjárvány hatására Nyugat-Európában megszűnt a népességfelesleg, így lassan elapadtak a bevándorlások is. További népesség-utánpótlást már csak a keletről – különösen a török hódítók elől menekülő – érkezők jelenthettek.¹²⁰ Ez a néhány évszázad azonban alkalmas volt arra, hogy kiformalja az autonómia modell azon reáltípusait, amelyek egészen a XIX. század második feléig, a polgári átalakulásig megmaradtak.

2. Autonómia típusai a polgári átalakulás előtt

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

¹²⁰ Szabó István *I. m.*

A legfontosabb önkormányzati típusok a következők voltak:

A jászkun kerület

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

A hajdúkerület¹²¹

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

A szepesi szász városok és a Tengermellék

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

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

¹²¹ Részletes kifejtését ld.: Orosz István: 'A hajdúk autonómiája a 17. században.' In: Bánkiné Molnár Erzsébet (szerk.): *Autonóm közösségek a magyar történelemben*. Kiskunfélegyháza: 2003. 91-100. o.

*Székek*¹²²

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

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

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

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

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

Katonai határőrvidékek

Az ország határainak őrizetét gyakran már az Árpád-korban is szívesen bízták egy-egy betelepülő népcsoportra. Ennek az emlékét elevenítették fel a török háborúk idején, amikor már nem népcsoportra, hanem katonai feladatra szerveztek külön közigazgatási egységeket. Nem is tekinthetjük ezt igazi önkormányzatnak, inkább „sajátos katonai feladatokat teljesítő, militarizált, félpolgári szerveződések”¹²³ voltak. Annyiban azonban még kötődtek az etnikai hagyományokhoz, hogy a határőrként működő szerb és egyéb lakosság megtarthatta ősi szervezetét és szokásait, és adómentességet élveztek. Pl. a horvát-szlavón határőrvidéken a szerb és horvát katonák törzsi szervezete sajátos keveréket alkotott a határőrség katonai szervezetével.

¹²² Részletes kifejtését lásd pl.: Makkai László – Mócsy András (szerk.): *Erdély története*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1986. II. kötet.

¹²³ Mezey Barna (szerk.): *Magyar Alkotmánytörténet*. Budapest: Osiris Kiadó 1996. 138. o.

Egyházak

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

Nemesi vármegyék

Az államalapítás után a különböző igazgatási, gazdasági és védelmi funkciók ellátására létrejött királyi közigazgatási egység önkormányzattá történő átalakulása a XIII. században a „serviensek” betagozásával vette kezdetét. A birtokos nemesek fokozatosan létrehozták közösségeiket a vármegyén belül, akik már saját bírakat (szolgabírák) választottak, és társas formában törvénykeztek. Ez volt az alapja az igazságszolgáltatási privilégiumra épülő önkormányzativá vált szervezetnek. A vármegye legfontosabb szerve a közgyűlés (*congregatio generalis*) „*a megyei jogosítványok fókusza*”¹²⁴ lett. A különböző közigazgatási funkciók ellátás – és az ehhez szükséges tisztviselői kar fokozatos kialakulás – mellett öngazgatási funkcióik elsősorban a statútumalkotás és adókivetés ügyében is eljárhattak, országgyűlési követeket választottak. Olyan jelentős történelmi szerepet töltöttek be ezek a testületek, hogy a polgári korban, de napjainkban is – természetesen lényegesen

¹²⁴ U. o. 131. o.

átalakult módon, például a bíraskodástól „*megtisztítva*” – alapjai a területi közigazgatásnak.

Szabad királyi városok

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

A mentességek és jogosítványok alkotta gazdasági autonómia – miként a jogtörténészek megállapítják – „*a városi szabadságok központi kérdése volt, s mely az egész városi privilegizáltság okát és értelmét adta.*”¹²⁵ Ez a különböző vámmentességek, árumegállító jog és egyéb lehetőségek mellett az ipari termelés lehetőségét is elősegítették. Itt alakultak meg az „*autonómiák autonómiái*”, az iparosok érdekvédelmi, önkormányzati szervei, a céhek. Mint igazi öngazgató közösség, saját tagjaira nézve szabályokat alkothatott és ezek végrehajtását ki is kényszeríthette. A későbbi, a gazdasági fejlődést akadályozó formái előtt a középkori önkormányzatiság egyik legtipikusabb modell-jét jelentették.

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

A középkori kiváltságokra épülő autonómiaformákat a magyar reformkor gondolkodóinak munkássága, majd az 1848-as forradalmi eseményekkel

¹²⁵ Uo. 144. o.

meginduló polgári átalakulás jelentős részben jogilag is átalakította vagy megszüntette. De mint Baka András is rámutatott: fontos, sőt, alapvetően rendezetlen kérdés marad a dualizmus kialakulásáig az új polgári államszervezet és a nemzetiségek problematikája, „hiszen néhány egyéb függő kérdés mellett éppen e két feladat megoldásával maradtak adósak 1848–1849 forradalmi eseményei”.¹²⁶ Nem véletlenül ez a két kérdés lesz meghatározó a dualizmus idején is, hiszen alapvető kapcsolat fedezhető fel a soknemzetiségű államterület legcélszerűbb, kedvező fejlődési lehetőségeket biztosító formájának megtalálása és a nemzeti közösségek érdekei között. A kor egyik legjelentősebb teoretikusa, Eötvös József, az un. Müncheni Kéziratok-ban¹²⁷ még a nemzetiségi kérdés folyamatos elhalását jövendölte, egyedül a nyelvet tartva továbbélőnek, bár mint másik művében kifejti, ez önmagában nem képez nemzetiségi csoportot, csak „egyike a nemzetiség fenntartására szolgáló eszközöknek”¹²⁸, és a polgári fejlődés ezt is gyengíteni fogja. Későbbi munkáiban azonban kénytelen volt változtatni álláspontján.¹²⁹ Így jut el ő is a centralista – municipalista megközelítéstől ahhoz az államszervezési elképzelésig, amelyben csak a szükséges centralizáció valósulna meg, azt pedig kiegészítené a nemzeti és nemzetiségi igényeket is kielégítő önkormányzati struktúrára.

Ilyen előzményekből formálódik a kiegyezés idejére Eötvös meghatározó gondolatai, amely a legklasszikusabb liberális elveket követi, és alapvetően meghatározza a dualizmus közjogi berendezkedését. Az általa leginkább megfelelőnek tartott megoldás, a nemzeti szempontból semleges állam. Ezt kívánta kiegészíteni az egyéni nyelvi jogok megadásával, kollektív jogot, autonómiát nem szánt a nemzetiségi csoportoknak, kivéve a horvátokat, a történelmi hagyományok alapján. Az önkormányzat elvén felépülő közigazgatási rendszerben látja biztosítékát a nemzetiségi jogegyenlőség megvalósításának, szigorúan az egyéni szabadságjogokra támaszkodva.¹³⁰ Tehát Eötvös felfogásában az államszervezet nemzetiségi szempontból semleges, így nem nyújthat semmiféle előnyt még a magyar nemzetiségűeknek sem. Egyéneket

¹²⁶ Baka András: *Eötvös Józseftől Jászi Oszkárig. A magyar nemzetiségi politikai gondolkodás változásai*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1990. 33. o.

¹²⁷ „Irataim Münchenben 1848 végén”

¹²⁸ Eötvös József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra I-II*. Magyar Helikon, 1981. I. kötet. 248. o.

¹²⁹ Vö.: Báró Eötvös József: *Naplójegyzetek – gondolatok – 1864-1868*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia, 1941. Idézi: Baka András: *Eötvös Józseftől Jászi Oszkárig I. m.* 39. o.

¹³⁰ Gyakorlatilag és lecsupaszítva ez a foglalat Eötvös nemzetiségi kérdésről vallott, végső felfogásának. Lásd: Eötvös József: *A nemzetiségi kérdés*. Pest, 1865. V.ö.: ‘Olasz Lajos: Szabadság, egyenlőség és nemzetiségi eszme. Eötvös József nemzetiségpolitikai nézetei.’ In: *Európai Utas* <http://www.hhrf.org/europaiutas/20002/7.htm>

megilletnek nyelvi jogok (ügykezelésben, tanácskozások alkalmával, stb.), de a területi vagy személyi elven szerveződő nemzetiségi autonómiák gondolatát elutasítja, mivel megítélése szerint – és ez a gondolat végigvonul az egész korszakon – ez csak a szeparatizmust erősítené, veszélyeztetve a magyar szupremáciát.

Ezek az eszmék csaptak össze az 1868-as nemzetiségi törvény tárgyalása-kor is. A nemzetiségi képviselők által benyújtott javaslat a hat legnépesebb nemzetiségi csoportot „országos nemzetnek” nevezte, és számukra a megyerendszer nemzetiségi viszonyoknak megfelelő átalakításával kollektív autonómiát követelt.¹³¹ Eötvös József – ekkor már vallás- és közoktatási miniszterként – a már ismertetett érvekkel utasította el a kezdeményezést, utalva arra is, hogy az ilyen módon „kikerekített” megyék akadályozzák az asszimilációt, illetve ő a nemzetiségi kérdést továbbra is az egyéni nyelvi jogok megadásának tekintette.¹³² Ekkor azonban Deák Ferenc az „egy politikai nemzet” fogalmának megalkotásával, máig vitatott megfogalmazást adott a nemzetiségi törvény preambulumaának: „Magyarország összes honpolgárai, az alkotmány alapelvei szerint is, politikai tekintetben egy nemzetet képeznek, az oszthatatlan egységes magyar nemzetet, melynek a hon minden polgára, bármely nemzetiséghez tartozzék is, egyenjogú tagja.”¹³³

Ezafajta megfogalmazás a legtöbb elemző szerint a nemzetiségi kérdést a dualizmus idején véglegesen nyelvi kérdéssé degradálta, mivel nem tekintette azt a maga összetettségében, és nem vette figyelembe az évtizedek alatt megjelenő nemzeti közösségek igényeit sem.¹³⁴ Ezzel azonban még megszületése előtt lezárult az a korszak, amely a kisebbségi autonómiák lehetőségét

¹³¹ Kemény G. Gábor (szerk.): *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában. I. 1867-1892.* Budapest: Tankönyvkiadó, 1952.

¹³² U. o.

¹³³ 1868: XLIV. törvénycikk a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában

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

¹³⁴ Továbbmegy kritikai véleményével Gángó Gábor, aki alapvető hibának azt érzi a nemzeti és etnikai ügyekben hozott jogszabályok esetében mind a mai napig is, hogy nem tisztázott a magyar nemzetállam fogalma. Miként írja: „A tisztázatlanság oka mindenekelőtt abban rejlik, hogy Magyarország – bizony értelemben mindmáig – úgy próbál alkotóan viszonyulni és közeledni Nyugat-Európa politikai terndjeihez és értékeihez, hogy ezen értékek legmélyebb, tartósan fennálló hordozóját és a politikai elvek értelmezésének és megvalósításának magától értetődő terepét, a nemzetet, mint demokratikus politikai közösséget, mint a polgári nemzetállam intézményét nem tudta vagy akarta a magáévá tenni. Ennek eredménye képpen abban a tekintetben nincsen a magyar törvényhozásban (és közgondolkodásban) egységes álláspont, hogy miféle politikai kereten belül, avagy mihez képest kell a kisebbségeknek sajátos egyéni vagy közösségi jogokkal rendelkezniük.” Vö.: Gángó Gábor: ‘Az 1868. évi nemzetiségi törvény korunk nemzetiségpolitikájának tükrében’. In: *Barátság*, 2003/5. szám. <http://www.comp-press-data.hu/Portal/Archives/Baratsag/2003/05/Bar02.pdf>

megteremthette volna. A középkori előzmények után várható polgári fejlődési lehetőségek helyett egy megtorpanás következett be. A megmerevedő, „*ál-lagörző liberalizmus*” már nem tudta feldolgozni a Monarchiát később szétfeeszítő nemzetiségi igények megjelenését.

Ennek egyik legjellemzőbb példája Jászi Oszkár munkássága. A radikális polgári ellenzék kisebbségpolitikai nézeteit összegző Jászi 1912-ben megjelent egyik alapmunkájában¹³⁵ a kisebbségi problémákra adandó válaszokat a Monarchia fennálló berendezkedésétől várta. Bár már kezdett „*kacérkodni*” Kossuth egykori föderációs javaslatának gondolatával¹³⁶, a nemzetiségi kérdés megoldását még mindig az általános demokratizálódásban, az anyanyelvhasználat következetes biztosításában látta. Az 1918 októberében megjelenő „*Magyarország jövője és a Dunai Egyesült Államok*”¹³⁷ című munkájában még mindig abba az illúzióba ringatta önmagát és olvasóit is, hogy a magyar államiság nem csak hogy fenntartható jelenlegi keretein belül, hanem a Monarchia kibővítésével, még nagyobbá is válhat. Természetesen ekkor is meggyőződéssel vallotta, hogy minden egyéni jogot meg kell kapnia a kisebbségi származású embereknek, de nemzeti területi-politikai autonómiát még ekkor sem tartott elképzelhetőnek közösségek számára. Elvi meggyőződésévé vált (és érdemes összevetni Eötvös gondolkodásával), hogy az államokon belül a nemzetiségek az egységesülés felé haladnak, ami az államok integrációját készíti elő. Mindez a gondolkodás – bár magát polgári radikálisnak tartotta – jól beleillett abba a szellemi megmerevedésbe, amely a nemzetiségek számára a jogok kiterjesztését, az autonómiát káros gondolatnak tartotta, és végső soron a „történeti államterület” jelentős elvesztését okozta.

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

¹³⁵ Jászi Oszkár: A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés. Grill 1912.

¹³⁶ Ifj. Bertényi Iván: 'Kasszandrának mindig igaza van. Az emigráns Kossuth nézetei a nemzetiségi kérdéstről.' In: *Európai Utas* <http://www.hhrf.org/europaiutas/20002/6.htm>

¹³⁷ Jászi Oszkár: *Magyarország jövője és a Dunai Egyesült Államok* Budapest, 1918. <http://mek.oszk.hu/02200/02222/02222.htm>

Elméletük táplálkozott egyrészt az öngazgatással nem rendelkező nemzeti közösségek fejlődése során megjelent gondolatokból, amelyekkel a helyüket keresték a fennálló birodalmon belül, másrészt kötődött a nemzetközi munkásmozgalomban lezajló elméleti fordulatokhoz is. Így nem hagyható figyelmen kívül, hogy 1896-ban a II. Internacionálé a nemzeti önrendelkezés jogát kimondó elvi állásfoglalása, és ennek a hatására az osztrák szociáldemokrata mozgalomban lezajló változás, amelynek részese volt Renner és Bauer is. Ennek a hatására került elfogadásra az un. „1899-es brünni program”, amelyben a nemzetek egyenlőségének érvényesítését a fennálló birodalmi berendezkedés eltörlésével, és főként területi alapon szerveződő föderáció létrehozásában látták megvalósíthatónak. Megfogalmazták, hogy „egy és ugyanazon nemzet összes önkormányzati területei képeznek együtt egy egységes nemzeti szövetséget, amely teljesen autonóm módon intézi saját ügyeit.”¹³⁸ Ezeket az általános célokat kitűző programot fejlesztette tovább a két teoretikus, akik a Monarchia megmentése érdekében, „Nagy-Ausztriát” kívánták létrehozni a demokratizálás és föderáció útján.

Vizsgálódásaik során azonban rögtön szembesültek azzal, hogy a birodalmon belül élő népek, jelentősen keveredve, nem csak és kizárólag egy területhez kötődve élnek, így a területi alapon szerveződő föderáció megvalósítása komoly nehézségekkel járhat. Ezért elemzés alá vették a lehetséges államszervezési módszereket. Láthatóvá vált számukra, hogy két út lehetséges: vagy követik az atomisztikus – centralisztikus felfogást vallókat, akik „az államot nemzetileg ugyan differenciált egyének összességéből alkotott valaminek tekintik”. Így számukra a „nemzetiségi kérdés nyelvi és hivatali, vagyis főként igazgatástechnikai kérdés”,¹³⁹ vagy a kollektív – föderalisztikus irányzat érvelését fogadják el, akik szerint „a nemzet alkosson szervezett egységet, ez az egység legyen állami jogok hordozója, és az egységek szövetsége építse fel szervesen az összállamot”.¹⁴⁰ Persze az utóbbi irányzatban is megtalálható a területi szövetségrendszer híveinek a csoportja, akik politikai céljaikat a koronaországok és tartományok autonómiájának megvalósítására építik, de ehhez kötődnek (Renner és Bauer által is vallott) személyi szövetségi rendszer képviselői is, aki gondolataikat a nemzetek autonómiájára alapozzák. Utóbbi gondolatra építve jutnak el odáig, hogy a nemzetiséget egyformán gondolkodó és egyformán beszélők közösségének, tehát személyi szövetségnek, így a nemzetet pedig mint terület nélküli szövetségi személynek, önkén-

¹³⁸ Erényi Tibor: 'Munkásmozgalom az Osztrák-Magyar Monarchiában.' In: *História*, 1981. 2. sz. 28. o.

¹³⁹ Renner, Karl: 'Az ausztriai nemzetek harca az államért.' *A nemzeti kérdésről. A nemzeti kérdés Lenini elméletének kialakulása 1896-1914.* Budapest: Kossuth Könyvkiadó, 1988. 93. o.

¹⁴⁰ U. o. 93. o.

tes társulási rendszernek tételezik. Ez a tiszta társulási rendszer pedig „*megköveteli a teljes önálló nemzeti törvényhozást és nemzeti önkormányzatot kizárólag nemzettársasakból álló és minden nemzettársat lakóhelyre való tekintet nélkül felölölő testületek révén.*”¹⁴¹ Így, összefoglalva elmondható, hogy a nemzet nem csak azonosan gondolkodó és beszélő emberek szövetsége, hanem a „*modern emberek kulturális közössége*” is.¹⁴²

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

Bár messze nem tökéletes és hibamentes állami berendezkedés gondolatát vetette fel a két osztrák gondolkodó, valamint nem is új modell megalkotására tettek kísérletet csak annak egyik lehetséges reáltípusát vázolták fel, el kell ismernünk, hogy messze meghaladták korukat. Különösen annak fényében, hogy a „*történeti államnemzet*” bűvköréből még a magukat radikális polgárinak, vagy akár baloldali gondolkodónak tartó magyar teoretikusok sem tudtak kilépni abban az időben. Mindenképpen érdemes felfigyelni azokra az elemekre is (kulturális közösség, az identitás szabad megvallása, névjegyzék, stb.) Renner és Bauer tervezetében, amelyeket napjainkban is beemelték a kisebbségi jogi szabályozásba¹⁴³. Összességében tehát elmondható, hogy a polgári korban és az utána következő „*szocialista*” időszakban bár természetesen voltak az autonómia modellnek működő reáltípusai, mint pl. a területi önkormányzatok (bizonyos időszakban inkább csak az állami

¹⁴¹ U. o. 93. o.

¹⁴² U. o. 102.

¹⁴³ V.ö. a kisebbségi törvény bemutatásával.

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

VII. Az autonómia jogi szabályozásának kialakulása Magyarországon az 1989-es rendszerváltozás után

A megindult politikai erjedés következtében 1988-tól sorra születtek a javaslatok az autonómia kérdésben. Az egyik első tervezet irányelveit még az MSZMP KB fogadta el 1988 novemberében. Ma már tudható, hogy ez és a későbbi kezdeményezések nem csak a politikusok által sokat emlegetett nemzetiségi kérdés iránti elkötelezettség miatt, „követve a magyar történelem legnemesebb hagyományait és értékeit”¹⁴⁴ születtek. Mint több elemző is megfogalmazta¹⁴⁵, két praktikus ok vezette a magyar politikai elitet a kisebbségi jogi szabályozás megalkotása során. Egyrészt pozitív színben kívánták feltüntetni a demokratizálódó magyar államot annak érdekében, hogy gyorsítani lehessen az európai intézményrendszerhez történő csatlakozást. A nehéz gazdasági helyzetben lévő ország nem szeretne volna, ha az emberi és kisebbségi jogok kodifikációjának a hiánya hátráltatja a várt segítségeket, a csatlakozást. Másrészt szem előtt tartották a határon túli magyarság megoldatlan gondjait is, ezzel is „példát mutatva”, hiszen hazánkban a szétszórt népcsoportok miatt nem volt kockázata egy nagy területre kiterjedő, területi típusú autonómiának.

Az első, komoly tárgyalási alapot jelentő tervezetet 1989 áprilisára, az Igazságügyi Minisztérium megbízásából Baka András készítette el, amely 1990 februárjára már kész szöveggé terebélyesedett. Elemzők ezt a tervezetet nevezik „liberális koncepció”-nak, amely a szabályozás alapelveire és jellegére utal: „Az állampolgári jogok egyes elemeinek jogi szabályozása úgy és csak úgy lehetséges, ha a jogrendszer egésze s a jogok érvényesülését szolgáló intézmé-

¹⁴⁴ Idézet az 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól Preambulumából

¹⁴⁵ V.ö.: Eiler Ferenc: *A kisebbségi önkormányzati rendszer és tapasztalatai. Eredmények kérdőjelekkel.* (Kézirat); Szalai Júlia: 'Az elismerés politikája és a cigánykérdés.' In: Horváth Á. – Landau E. – Szalai J. (szerk.): *Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok.* Budapest: Aktív Társadalom Alapítvány – Új Mandátum Könyvkiadó, 2000. 562. o. stb.

*nyek mintegy zárt rendszert alkotva garanciáját jelentik az emberi-állampolgári jogok teljességének. Nem a külön intézmény megalkotása jelenti tehát ezen jogok fő biztosítékát, hanem a jogrendszer egészének az összeműködése, ami természetesen nem zárja ki az olyan megoldások lehetőségét, hogy egyes speciális állampolgári jogterületek fokozottabb védelmére bizonyos speciális jogi eszközöket is alkalmazunk, speciális intézményeket létesítsünk.*¹⁴⁶ 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.

Mivel a kisebbségek kedvezőtlenül reagáltak az ilyen típusú megoldási javaslatokra, új irányba elindult, több különböző, de már „*autonómista*” tervzet született. Ezek egyike volt – még az Antal-kormány hivatalba lépése előtti időszakban született – a Tabajdi Csaba által vezetett Kisebbségi Titkárság tervzete, 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 tervzet elkészítését vállalta magára. Ez el is készült áprilisra, miként az új szervezet – a Kisebbségi Hivatal¹⁴⁷ – is hasonló módon új anyagot gyűrt össze a már meglévőkből. A Kerekasztal tervzete – amelyből jól érzékelhető az állammal szembeni nagyfokú bizalmatlanság – alapvetően a kisebbségi önkormányzati rendszert helyezte a középpontba, mégpedig nagyon határozottan 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, mindenkre kötelező rendelet kiadására is fel kívánták hatalmazni, amivel természetesen nem csak belső ügyeket szabályozták volna. Mindezek mellett olyan „*erős jogosítványokat*” tartalmazott az elképzelés, mint pl.: a kisebbségi oktatás törzsanyagának meghatározása a közoktatásban, azon álláshelyek meghatározása, amelyek betöltéséhez kisebbségi nyelvismeret szükséges, feladatok előírása a helyi kisebbségi önkormányzatoknak, ülnökök választása a Legfelsőbb Bíróság Kisebbségi Kollégiumába, országgyűlési képviselő jelölése, stb. A

¹⁴⁶Baka András: 'Az új magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi törvény koncepciójáról.' In: *Regio*. (1990. december.) 59–66. o.

¹⁴⁷34/1990. (VIII. 30.) Korm. rendelet a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalról

résztevők szerint az egész folyamat csúcspontját az 1991 szeptemberi konszenzus kialakítása jelentette a kormányzati oldallal, a közös tervezet elfogadása. Az ezt követő események az 1993-as elfogadásig egyesek megítélése szerint a szakszerű szövegezés és finomítás szakaszát jelentette, a mások szerint a kompromisszumos tervezet a hatpárti politikai alku következtébe elvázott, és a ténylegesen kikényszeríthető jogok helyett inkább csak kívánalmakat és lehetőségeket fogalmazott meg.

1. A kisebbségi törvény 1993-ban elfogadott változata

A rendszerváltozáskor újraírt alkotmányban deklarált demokratikus alapelvek részletszabályait a kisebbségi törvény bontotta ki. Így a törvény már preambulumban arra az alapvető felismerésre jut, hogy a „nemzeti és etnikai kisebbségek harmonikus együttélése a többségi nemzettel a nemzetközi biztonság alkotó eleme”, valamint „a nemzeti és etnikai önazonossághoz való jogot az egyetemes emberi jogok részének tekinti”.¹⁴⁸ Fontos megemlíteni azt is, hogy nem különleges kiváltságban részesülnek ezáltal a kisebbségek: „Ezen jogok összessége nem a többség adománya és nem a kisebbség kiváltsága, forrásuk pedig nem a nemzeti és etnikai kisebbségek számaránya, hanem az egyén szabadságának és a társadalmi békének tisztelete alapján a másság joga”. Megtalálhatóak mindazon elvek és értékek, amelyeket védeni és fejleszteni kíván: „A Magyar Köztársaság területén élő, magyar állampolgárságú nemzeti és etnikai kisebbségek nyelve, tárgyi és szellemi kultúrája, történelmi hagyományai, valamint a kisebbségi létükkel összefüggő más sajátosságaik egyéni és közösségi önazonosságuk része.” De kiemelten szerepet kap az önkormányzathoz való jog deklarálása is: „az önkormányzatok a demokratikus rendszer alapját képezik, a kisebbségi önkormányzatok létrehozását, tevékenységét és az ezáltal megvalósuló kulturális autonómiát az Országgyűlés a kisebbségek sajátos jogérvényesítése egyik legfontosabb alapfeltételének tekinti”. Mindezek alapján megállapítható, hogy a törvény elvi szinten meghaladja a nemzetközi szabályozást, hiszen nem csak egyéni jogokat ismer, véd és támogat, hanem a közösségi identitást is deklarálja, és a közösségi (kollektív) jogok is megtalálhatóak a jogszabályban. Ennek a legjellemzőbb megjelenési formája a kisebbségi önkormányzatok rendszere. A fejlett jogelvek ilyen határozott kinyilvánításától általában sokáig tartózkodtak Európa többi részén, így ezért is tekinthették sokáig különlegesnek a hazai szabályozást, felhívva más országok figyelmét is ezekre a megoldásokra. „A decentralizáció, a területi és személyes autonómia kombinációja, amelyet a kisebbségekről szóló tör-

¹⁴⁸ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól

vény tartalmaz, nagymértékben újszerű és a törvény végrehajtása során nyert tapasztalatok nagy érdeklődésre számíthatnak olyan más államok részéről, amelyek hasonló gondokkal találkozhatnak” – lelkesedett az ENSZ kisebbségvédelmi albizottságának egyik tagja.¹⁴⁹

A törvény személyi hatályának megállapítása a törvény-előkészítés egyik legnehezebb, legnagyobb problémája volt, ugyanis figyelembe kellett venni azt, hogy a kisebbségi közösségek a regisztráció, a nyilvántartásba vétel minden formája ellen tiltakoztak.¹⁵⁰ 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.¹⁵¹ 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 is¹⁵², bármilyen nyilvántartásban szerepeltetni csak különösen szigorú szabályok szerint lehetséges.

A jogszabály taxatív felsorolja azokat a nemzeti és etnikai kisebbségi csoportokat, amelyek élhetnek a kisebbségi törvényben rögzített jogokkal. Eszerint nemzeti és etnikai kisebbség „minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul”.

A 93-as jogszabály tartalmi részét illetően elmondható, a törvényalkotó céljai közé tartozott, hogy megteremtse a kisebbségi lét megéléséhez szükséges intézményes alapokat, beleértve az anyaországokkal és nemzetekkel való kapcsolattartást, továbbá elősegítse a kisebbségi létből adódó hátrányok

¹⁴⁹ Asbjorn Eide: 'Bevezetés.' In: *Acta Humana* (1993/12-13.) 6. o.

¹⁵⁰ A törvény eredeti változatában szerepelt egy rész az un. „anonim népszavazásról”. Ennek értelmében a kisebbségek létszámának megállapítására négyévenként a helyi választások során sor került volna egy „kvázi” összeírásra: külön szavazólapon, csak azok, akik kérik. Ez a rendelkezés azonban gyorsan kikerült az eredeti változatból.

¹⁵¹ 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.

¹⁵² V.ö.: 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról

mérséklését és felszámolását, az ehhez szükséges demokratikus intézményrendszer kiépítését, ennek keretében a kulturális autonómia kiépítésének lehetőségét. A törvény III. fejezete szól a közösségi jogokról. Így a kisebbségek közösségi jogai közé tartozik a kisebbségi önazonosság megőrzése, ápolása, erősítése és átörökítése, hagyományaik, kultúrájuk, nyelvük ápolása és fejlesztése, tárgyi és szellemi kultúrájuk megőrzése és gyarapítása, 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 történő műsorkészítési jogról, a kisebbségek országgyűlési képviselőkhöz való jogáról is.

2. 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”¹⁵³ A kisebbségi törvény egyik legfontosabb céljának tekinthető tehát a személyi elven alapuló kulturális autonómia megteremtésének elősegítése, ennek szervezeti megnyilvánulása pedig a kisebbségi önkormányzatok rendszere. Ebben az esetben sajátos „keverékét” láthatjuk a területi és a személyi autonómiának. Mert alapvetően azoknak a személyeknek lehetnek kulturális plusz jogosultságai, 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, nagy létszámú kisebbségi népcsoportok – alapegységként a település meghatározása.

Az eredeti szabályok szerint tehát két szintje volt a kisebbségi önkormányzatoknak: a helyi és az országos. A helyi kisebbségi önkormányzatok 2006-ig 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 átalakulhatott *települési kisebbségi önkormányzattá*. Ebben az esetben a testület azokat a feladatokat is – hatósági jogkör, közüzemi szolgáltatások,

¹⁵³ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól, 21. § (1)

stb.– ellátta, amelyek minden települési önkormányzat hatáskörébe tartoznak. Másik lehetséges – de szintén igen ritka – lehetőség volt, ha a települési önkormányzat képviselőinek 30%-át egyazon kisebbség jelöltjeként választották 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 képviselőletét. Mivel a települési és kisebbségi önkormányzati választásokat egy időben tartják – és természetesen akkor sem volt és most sincs 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 zajlott: 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 voltak a helyi önkormányzati képviselők megválasztására. Mindkét testület választóit a településenként vezetett közös névjegyzékben tartották nyilván. A két választás azonos napon és ugyanazokban a 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 „kislistás rendszer” szabályai szerint választották.¹⁵⁴ 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 lakosságától 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 telepü-

¹⁵⁴ 1997. évi C. törvény a választási eljárásról 101-107. §

lési kisebbségi önkormányzat kivételével – amely „működtette” 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 átruházni a kisebbségi önkormányzatra – ennek azonban nem voltak kötelező esetei –, és voltak olyan hatáskörök is, amelyek a települési önkormányzattal együttesen gyakorolhattak. Törvényességi felügyeletüket az illetékes Közigazgatási Hivatal látta el, gazdálkodásukat pedig csak az Állami Számvevőszék ellenőrizhette.

Külön kell szólni az országos önkormányzatokról, mivel a kisebbségi törvény lehetőséget biztosít a helyi kisebbségi önkormányzatok országos szintű integrációjára, kisebbségenként egy országos önkormányzat megalakítására. Az országos önkormányzatot elektori rendszerben választották.¹⁵⁵ Így kisebbségi elektor minden – az ismertetett három forma közül bármilyen módon – megválasztott helyi kisebbségi képviselő vagy szószóló.¹⁵⁶ Ha a településen nincsenek ilyenek, akkor egy elektor megválasztását kezdeményezheti a településen élő három, magát kisebbséghez tartozónak valló állampolgár. Ha az országos választáson az elektorok 50%-a megjelenik és a választási eljárás során végig jelen is van¹⁵⁷, akkor a gyűlés határozatképesnek tekinthető. Az országos önkormányzat képviselőit ekkor saját körükből, a kislistás választás szabályainak megfelelően választják meg, számuk 13 és 53 között lehet. A megválasztott testület alapvető feladata a helyi kisebbségi önkormányzatok érdekeinek országos és megyei szintű képviselete. Az országos és helyi szint között azonban nincs hierarchikus viszony, nem tartoznak egymásnak beszámolási kötelezettséggel. Feladat- és hatáskörét tekintve az országos önkormányzat szinte azonos jogosítványokkal rendelkezik, mint a helyi testületek.

Végezetül feltétlenül kell még foglalkoznunk egy olyan problémával, amely a 2005. évi módosításig komoly aggályokat vetettek fel az elemzőkben és magukban a kisebbségi közösségek tagjaiban is. Ez pedig a kisebbségi ön-

¹⁵⁵ 2011-től a szabály megváltozik és áttérnek a közvetlen választásra, egy időben a helyi és – az időközben létrejött középszint – a területi kisebbségi önkormányzatok megválasztásával.

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ 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.

kormányzatok választása körül egyre gyakrabban megjelenő „kakukkfióka jelenségek” ügye jelentette. Lefordítva a hétköznapiok nyelvére ez két dolgot jelentett: ha valaki úgy gondolta, jelöltethette magát bármilyen kisebbségi képviselőnek, másrészt bárki leadhatta szavazatát a kisebbségi képviselőkre, ha ő ezt szükségesnek érezte, függetlenül attól, hogy tagja volt-e az adott kisebbségi közösségnek vagy sem. Így egyre több olyan helyzetet lehetett megfigyelni, hogy (akár hatalomvágy, akár anyagi okokból kiindulva) valaki olyan kisebbségi jelöltnek választotta meg magát, ahová bevallottan nem tartozott. Ez jobb esetben valamiféle „segíteni akarást” jelentett, de tanúi lehetünk annak is az elmúlt években, amikor egy településen szándékosan „leváltották” a kisebbségi képviselőket.¹⁵⁸ Hogy volt ez lehetséges? Úgy, hogy bárki leadhatta szavazatát a kisebbségi jelöltekre a helyi önkormányzatok megválasztása során, nem kellett az adott közösség tagjának lenni. Bár bizonytalanok vagyunk a magyarországi kisebbségek számát illetően, az első választáson 1 774 299, a másodikon pedig 2 657 722 személy szavazott kisebbségi jelöltekre is.¹⁵⁹ Az mellett, hogy ez rendkívül sok vitára adott okot, kiderült, hogy ennek a lehetőségnek, a kicsit cinikusan „szimpátia szavazatoknak” nevezett dolognak, nagyon sok kisebbségi vezető örül. Pedig egyre inkább egyértelművé vált: „A többséghez tartozók által leadott szavazatok a kisebbséghez tartozók alapvető jogait sértik, abból a már említett okból, hogy esetenként nem ők döntenek arról, ki képviselje őket, ez pedig végső soron negligálja magát a kisebbségi önkormányzati rendszert.”¹⁶⁰

3. A kisebbségi törvény 2005-ös módosítása utáni változások

A hosszú vajúdas után 2005-ben szinte váratlanul négypárti konszenzus jött létre, amelynek eredményeként módosították a kisebbségi törvényt.¹⁶¹ A működésre vonatkozó változó szabályok mellett a legfontosabb kérdés a választásról szóló újabb szabályok lettek.

Bár a megreformált kisebbségi törvény alapvetően változatlanul hagyja az egyéni jogok közé tartozó szabad identitásmegvallás lehetőségét, a választások vonatkozásában lényeges változásokat ír elő a személyi hatály tekinteté-

¹⁵⁸ Gondolunk itt pl. Jászladányra, amikor az érdekeket határozottan képviselő cigány önkormányzati elnököt a következő választásokon a – deklaráltan nem cigány származású – polgármester felesége és kollégái váltották fel.

¹⁵⁹ Az adatok megtalálhatók: *Kisebbségek Magyarországon 1999*. Budapest: 1999. 42. o.

¹⁶⁰ Majtényi Balázs: *A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje*. Kézirat. 2005. 158. o.

¹⁶¹ 2005. évi CXI. törvény A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról

ben. Így a több cikluson keresztül érvényesülő „*mindenki választhat mindenkit és mindenki választható*”, a kisebbségi autonómia elvét alapvetően sértő megközelítés helyett szűkíti az aktív és passzív választók lehetséges körét. Ezt a lehetőséget azok számára biztosítja csak a továbbiakban, akik vélhetőleg egy adott kisebbségi közösséghez tartoznak, és akik ezt vállalják és ki is nyilvánítják. További fontos feltétel, hogy szerepelni kell a választói jegyzékben is. Mint látható tehát, a legfontosabb új elem, a választói jegyzék, a „*regisztráció*”. A jegyzékbe, felhívás alapján önként lehet jelentkezni, és ezt – a később megsemmisítésre kerülő – regisztert titkosan kezelik, abba csak a választási szerv feladatainak végrehajtása, a választásra jogosult pedig személyes adatainak ellenőrzése céljából tekinthet be. Jelöltet csak meghatározott társadalmi szervezet állíthat¹⁶², a független jelöltség lehetősége megszűnt, a választás pedig akkor tartható meg, ha legalább harmincan kérték felvételüket a névjegyzékbe, illetve a jelöltek száma eléri a legalább 5 főt az adott településen. Újdonság volt az is, hogy a szavazás kisebbségi közösségenként külön szavazólapon történik (hiszen csak az kaphat szavazólapot, aki az adott közösség vonatkozásában szerepel a választói jegyzékben), valamint a helyi önkormányzati és a kisebbségi önkormányzati választásokat bár azonos napon, de külön szavazatszámoló bizottság bonyolítja le. Ezzel a szabályozással megszűnt az ismertetet három típus, és ezután csak közvetlen választás útján alakulhatnak meg, egységesen a *helyi kisebbségi önkormányzat* megnevezéssel.

Az elemzők szerint azonban a választási szabályok nem küszöbölik ki a visszaéléseket, inkább csak megbonyolították egy kicsit a rendszert¹⁶³. Gondolnak itt elsősorban arra, hogy az eredeti elképzelésekkel szemben nem az adott közösség állítja össze és kezeli a névjegyzéket, hanem a jegyző, és megítélésük szerint ő – mivel nem tájékozott a kérdésben – ezután sem fogja tudni eldönteni, hogy az adott személy az adott kisebbséghez tartozik-e vagy sem. Ha mégis, akkor sem tehet semmit. Mindenesetre az első, ezekkel a sza-

¹⁶² Jelölő szervezet: az egyesülési jogról szóló törvény szerint bejegyzett olyan társadalmi szervezet (ide nem értve a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény szerint bejegyzett szervezetet), amelynek alapszabályában – a települési kisebbségi önkormányzati választás évét megelőző legalább 3 éve – rögzített célja az adott nemzeti vagy etnikai kisebbség képviselése 2005. évi CXIV. törvény A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról.

¹⁶³ 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.

bályokkal megtartott választás után világossá vált, hogy a „szimpátia szavazókat” felváltották a „szimpátia regisztrálók”, mivel továbbra sem szab gátat semmi a joggal való visszaéléseknek.

4. A jelenleg működő rendszer

A 2010-es választás után lezajló „jogszabály-változtatási cunami” nem kímélte az 1993-as kisebbségi törvényt és módosításait sem. 2011-ben már más elnevezéssel, de sok tekintetben az eredetivel azonos tartalommal született meg a jelenleg is hatályos jogszabály.¹⁶⁴ Ezért jelenleg csak a legfontosabb változásokat emeljük ki.

Az új jogszabály megszünteti a „nemzeti és etnikai kisebbség” elnevezést és egységesen a „nemzetiség” használatát vezeti be. Ennek alapján definiálásra került a nemzetiségi önkormányzat fogalma is, amely szerint a „*törvényben meghatározott nemzetiségi közszolgáltatási feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező, demokratikus választások útján e törvény alapján létrehozott szervezet, amely a nemzetiségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a nemzetiségek érdekeinek védelmére és képviseletére, a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetiségi közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre.*” Megtaláljuk továbbá a fogalommagyarázatok között a nemzetiségi kulturális autonómia meghatározását is: „*olyan kollektív nemzetiségi jog, amely az e törvény szerinti intézmény-összességnek és nemzetiségi önszerveződéseknak a nemzetiségi közösség által öngazgatással történő működtetése során megvalósuló önállóságban testesül meg.*” Mindezek fontos előrelépések, régóta szükséges változások.

Az új nemzetiségi törvény egyik alapvető célja továbbá, hogy megakadályozza a nemzetiségi jogokkal való visszaélés lehetőségét. Ennek a rendkívül fontos kérdésnek azonban jelenleg is csak felemás megoldása született. A jogszabály ugyanis 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 fennmarad 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. [11. § (2) bekezdés]

A most már nemzetiséginek nevezett önkormányzatok létrehozásának lehetőségét a helyi – a településeken, a fővárosban és a megyékben –, továbbá

¹⁶⁴ 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól

országos szinten teszi lehetővé, méghozzá az elektori rendszert eltörölve, közvetlen választás útján. A választások kitűzését rendeli el minden olyan településen, amelyen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma a legutóbbi népszámlálás adatai szerint eléri a legalább 30 főt. Jelöltet változtatlanul az un. „nemzetiségi jelölőszervezet” állíthat. A népszámlálási adatok felhasználásával azt kívánják kizárni, hogy olyan településeken is kitűzzék a választást, ahol nincs jelen a képviselni kívánt közösség, és a visszaélés szándékával „duzzasztják fel” a választói jegyzéket. A választás kitűzését azonban nem lehet 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, hiszen szenzitív adatokról szóló önkéntes nyilatkozatokon alapulnak. Fontos lenne ezért, hogy a választást azokon a településeken tűzzék ki, ahol a nemzetiségi választói jegyzékben szereplők száma ezt indokolja.

Az új törvény visszaállította a nemzetiségi önkormányzati jogokat is gyakorló települési önkormányzatokat. [71-72. §] Az „*átalakult nemzetiségi önkormányzat*” elnevezést 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 képviselőt ellátó testület megalakítását. Ennek lehetőségét az új 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. Ezzel azonban visszajutunk ahhoz az alapkérdéshez, amely szerint a nemzetiségi közösségeknek nincs lehetősége kontrolálni a választói jegyzékbe felvett személyek ténylegesen közösséghez való tartozását.

Változtatlanul kérdéseket vet fel az új jogszabály személyi hatályának szabályozása is. A törvény személyi hatályát úgy határozza meg, hogy az a Magyarországon lakóhellyel rendelkező, valamely nemzetiséghez tartozó személyekre és e személyek közösségeire terjed ki. Az 54. § hatálya csak a magyar állampolgárookra terjed ki. [1. §] A törvény tehát a nemzetiségi jogokat – a nemzetiségi önkormányzat létrehozásának joga kivételével – a nemzetiségi

közösségek magyar állampolgársággal nem rendelkező tagjai számára is biztosítja. Ez összhangban van azzal, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok egy része már korábban is kérte a nemzetiségi jogok kiterjesztését az általuk képviselt közösséghez tartozó nem magyar állampolgárokra. A személyi hatály megváltoztatása azonban nem kizárólagosan az anyaországok Magyarországon lakóhellyel rendelkező állampolgáraival bővítheti a hazai nemzetiségi közösségeket. Az anyanemzetek tagjai ugyanis nem feltétlenül anyaországuk állampolgárai. Ennek következtében „harmadik ország” állampolgára is megfelelhet a Törvény szerinti meghatározásnak, feltéve, hogy rendelkezik a nemzetiségi identitással és az adott nyelvi és kulturális közösséghez tartozik. Ez azt jelenti, hogy a személyi hatály jelen formájában például egy Magyarországon letelepedett olasz állampolgárságú dél-tiroli némettől vagy egy USA állampolgár ruszintól sem lehet megvonni a hazai nemzetiségi jogok gyakorlásának lehetőségét. Kérdés az is, hogy melyik hazai nemzetiséghez tartozónak mondhatja magát az, aki az anyaországok egyikéből települt át, ám nem az ottani többségi társadalomhoz tartozik, így például román állampolgárságú roma vagy szlovákiai német (szász). Aggályokat vehet fel az is, hogy a személyi hatály bővítése nem jár együtt a nemzetiségi önkormányzati választójog biztosításával. Az Európai Unió Magyarországon élő, és itt lakóhellyel rendelkező polgárait eddig részben azon az alapon zárták ki e jog gyakorlásából, hogy ők nem tagjai a nemzetiségi közösségeknek. Azonos helyzetben voltak tehát a nemzetiségi közösségekhez nem tartozó magyar állampolgárokkal. A jövőben azonban ez az érv nem fogja megállni a helyét, hiszen a törvényi szabályozás a nemzetiségi közösségek tagjai között kíván megkülönböztetést tenni a választójog tekintetében kizárólag állampolgársági alapon. Nem következetes ugyanakkor az sem, hogy miközben az egyes nemzetiségekhez tartozó nem magyar állampolgárok nem vehetnek részt a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásában, addig az átalakult nemzetiségi önkormányzatokban az uniós polgárok polgármesterek vagy képviselők lehetnek.

Végezetül érdemes pozitívumként említeni, hogy hosszú idő után meghatározásra került a nemzetiségi önkormányzatok feladatköre is. Ez pedig az un. *„nemzetiségi közügy”, azaz „a nemzetiséghez tartozók érdekeinek kifejezésre juttatása – különösen az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a nemzetiségek kulturális autonómiájának a nemzetiségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése – továbbá a nemzetiséghez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátásával, ezen ügyek önálló vitelével és az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével összefüggő ügy.”* Ezzel jogszabályban is rögzített konkrét

tartalmat nyer a Magyarországon létező kulturális autonómia tényleges működése.

VIII. A magyarországi roma közösségek és az autonómia

1. A vélt vagy valós előképek

Az első kisebbségi önkormányzati választások óta sokan keresik az előzményeit a cigány közösségek autonómiájának. Napjainkig élő legenda, hogy a cigányok fejlett közösségi szervezetben éltek, mielőtt a politikai hatalom, az asszimiláció megvalósítása érdekében szét nem verte ezeket az intézményeket. Sőt, sokan úgy vélik, hogy a régi idők voltak az „igazi”, a kisebbségi önkormányzati rendszer ennek már csak egy elkorcsosult változatát jelenti. Sokak szerint „rendben” lennének a romák, ha azt a fajta régi rendszert vissza lehetne állítani. Most csak a legismertebb tévedéseket foglaljuk össze. Előre kell azonban bocsátani azt is, hogy a most bemutatásra kerülő intézmények még történetileg sem vonatkoztak a teljes cigány népességre, csak egy csoportjukra, legfőképp az oláh cigányokra, így bármilyen párhuzam a mai viszonyokkal igen csak nehézkes.

Az első, sokat emlegetett emlékek közé tartozik, az un. „*cigánytörvény*”, a „*Romani Kris*”. Tárkány Szűcs Ernő a magyar jogi népszokások körében ezt az erdélyi faluszék és falusi bíró mellett említi.¹⁶⁵ 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 hatásköréről szólnak, amely alapján elmondható, hogy két területre terjedt ki az ítélkezés lehetőség: egyrészt vagyoni jogi vitákra, különösen kölcsönkhöz és vásárokon lezajlott adásvételi

¹⁶⁵ 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.

ügyletekhez kötődő kártérítési ügyekre; másrészt (ahogyan a szakirodalom is emlegeti¹⁶⁶) „*nőügyekre*”, mint házasságtörés, leányszöktetés, házassági vagyoni viták, stb. kérdésére. Maga a törvényszék fenyítő jogkört nem alkalmazott, ahogy szemléletesen megfogalmazták cigány emberek is „*nem zárják kulcsra az ajtót az ember mögött,*”¹⁶⁷ 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 kizártságot jelentette.

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

A cigánytörvényszék mellett, sőt, annál még sokkal jobban visszavágyott vezető személy: a vajda.¹⁶⁸ Mindenki azt hiszi, hogy irányította a cigány közösség életét, és így „rend” volt.¹⁶⁹ Pedig eredetileg a szláv nyelvekből származó vajda elnevezés egy magyar közigazgatási tisztséget jelentett.¹⁷⁰ 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 valamilyen magyar főnemes kapta kiváltsággként ezt a tisztséget. Szükség is volt rá, hiszen a cigányok a betelepülésük utáni évszázadokban sorra nyerték el a

¹⁶⁶ Vö.: Erdős Kamill: 'Cigány-törvényszék.' In: *Néprajzi Közlemények*, 1959.

¹⁶⁷ Stojka Péter: 'A törvény romái, „bírái” és a törvény a nyitrai cigánytelepen.' In: *Amaro Drom*, 2002. július

¹⁶⁸ Vö.: Jakus Lajos: 'Cigányvajdák privilégiumai'. In: *Honismeret*, 1992. 5. szám. 20-22. o.

¹⁶⁹ 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.

¹⁷⁰ 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.

királyi privilégiumokat,¹⁷¹ 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.¹⁷² Fontos ismételten 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.¹⁷³

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.¹⁷⁴ Így tehát ez sem tekinthető önigazgatási formának.

Létezett természetesen olyan változata is a vajda tisztségnek, amelyet maguk a cigány közösségek választottak.¹⁷⁵ Őt nevezték „*mujálónak*” (szájasnak), ő viszont nem a közösség vezetője, hanem a szertartásmestere, a külviággal kapcsolatot tartó, leginkább talpraesett ember, a „*külügyminiszter*” volt.

Talán létezett szintén választott személyként a Wlislóczki Henrik által leírt vagy talán inkább csak elképzelt vajda is, aki a balkáni cigány közösségekben (több tízezres közösségekben) szinte hadvezéri feladatot látott el, tehát még ez közelít legjobban az elvárt „*vezető személyiség*” képhez. A mi vizsgálódásunk szempontjából csak egy szépséghibája van a dolognak, hogy ez magyarországi viszonylatban nem létezett.¹⁷⁶

¹⁷¹ Vö.: Mezey Barna (szerk.): *A Magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422-1985* Budapest: Kossuth Könyvkiadó, 1986. 70-80. o

¹⁷² Néhány elemző szerint a beszedett adó mennyisége miatt a középkorban ez jövedelmezőbb volt mint a zsidó adóbérlet, bár a romák száma az akkor zsidóság számának kb. a felét (40 ezer fő) tehetette ki.

¹⁷³ Mezey Barna (szerk.): *A Magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422-1985*. 79. o.

¹⁷⁴ Vö.: Nagy Pál: 'Klánok harca.' In: *Amaro Drom* 2006. június

¹⁷⁵ A választásról és a hatásköréről 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.

¹⁷⁶ Bársony hivatkozik rá idézett művében, de én nem találtam meg az eredeti forrást, sőt, többen a létezését is tagadják ennek a tisztségnek.

Végül említést kell tennünk még arról a két formáról, amire még öreg cigány és nem cigány emberek is emlékezhetnek. Egyikük vajda pozíciója még létezett néhány hagyományos oláh cigány közösség esetében az 1960-as években is, de ez csak egy tiszteletbeli cím volt, és olyan nem cigány származású embereket ruháztak fel vele, akik valamilyen jót tettek az adott közösséggel, pl. tanácsi összekötő, egészségügyi nővér, stb. A másik viszont az Erdős Kamill által leírt „*klasszikus vajda*” pozíciója¹⁷⁷ volt a XX. század első felében, akit nem a közösség választott, sőt, rájuk erőltette a hatóság, és bár cigány származású ember volt, alapvetően a rendőrség embere, besúgója. 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.

2. A Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége

Sajátos előzményként lehet említeni egy rövid ideig működő és az autonómia bizonyos jegyeit felvonultató sajátos intézményt Magyarországon, a Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetségét (MCKSZ).

Már rögtön a szervezet megalakulásánál felfigyelhetünk egy fontos szempontra: az eddigi vélekedésekkel szemben a kutatások alapján nem állami kezdeményezésre indult meg az MCKSZ megszervezése, hanem cigány értelmiségi körökben vetették fel először a gondolatot. Ez persze akár azzal is cáfolható, hogy egyrészt ilyen típusú nemzetiségi szövetségek már léteztek, tehát csak ezt a mintát kellett lemásolnia a politikai hatalomnak, másrészt nem is igazán voltak cigány értelmiségiek az 1950-es években. A cigány származású újságírónak, László Máriának, a szövetség kezdeményezőjének és első vezetőjének azonban előkerült a hagyatékából az 1956 elején, a minisztertanácshoz intézett felirata, amely számot vetett a „*cigány néptöredék*” helyzetével. Rávilágított, hogy ezzel a kisebbségi csoporttal senki sem kíván érdemben foglalkozni, és kéri egy ehhez szükséges szervezet felállítását. Mellékletként csatolva van hozzá az említett értelmiségiek támogató levele¹⁷⁸, valamint Pánd község cigánytelepének 280 lakója nevében írt kérelme.¹⁷⁹ Ezzel sikerült elhítenie a hatalommal, hogy a cigány rétegek között

¹⁷⁷ Vekkerdi József (szerk.): *Erdős Kamill cigány tanulmányai*. Békéscsaba: Békés m. Tanács VB. CIKOBI. Gyulai Erkel Ferenc Múzeum, 1989.

¹⁷⁸ Az 1955-ben kelt levelet neves cigányzenészek írták alá, ők jelentették ekkor alapvetően a cigány értelmiségi réteget.

¹⁷⁹ László Mária: 'Felirat a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsához A Magyarországon élő cigány néptöredék gazdasági, politikai és kulturális életszínvonalának emelése tárgyá-

kialakulóban van egy konszenzuson alapuló önszerveződésnek a lehetősége, így támogatásra méltó a kezdeményezés. Miként Sággy Erna írja¹⁸⁰: „*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.¹⁸¹

Az eredeti elképzelések szerint a Cigányszövetség „*egyrészt állami intézmény, másrészt a cigányok tömegmozgalmi társadalmi szervezete saját problémáik megoldására*”¹⁸² 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*”.¹⁸³ 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. És 1957-ben még úgy tűnt, hogy ez nem reménytelen vállalkozás, miként a nemzetiségi státusz megcélzása sem.

Javasolták a cigány nyelv és irodalom fejlesztését, cigány színház és népi együttes létrehozását. László Mária tervei között szerepelt cigány iskola és kollégium alapítása is, ahol tanítják a cigány nyelvet. Gondot fordítottak a foglalkoztatás kérdésére is. Felkarolták a 40-es évek vége óta szerveződő cigány szegkovács ktsz-eket, ahol az átlagnál jobb megélhetést találtak cigányok a bányák számára előállított sínszegek gyártásával. 1958-ban már 10 önálló cigány vasipari szövetkezet működött 477 dolgozóval. A legfontosabb

ban’ (1965. január 9.) In: Ligeti György (szerk.): *Bevezetés a magyarországi cigányság kultúrájába CD-ROM* (továbbiakban: Roma CD)

¹⁸⁰ A kérdést szinte csak ő kutatta. Vö.: *Roma CD*, illetve Sággy Erna: ‘Cigánypolitika Magyarországon 1945-1961.’ In: *Regio* 1999/1.

¹⁸¹ Természetesen még nem ismerhették Lászlóék azt 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.

¹⁸² Javaslat a Magyarországi cigányok Kulturális Szövetségének a létrehozására.’ In: *Dokumentumok a „Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége 1957-1961” életéből*. Népművelési Intézet, 1986.

¹⁸³ U. o.

– és valószínűleg a politikai hatalommal történő összeütközés alapját jelentő – tevékenységük volt azonban az érdekvédelem. Bár nem erre a feladatra jöttek létre, más szervezet hiányában kénytelenek voltak ezzel is foglalkozni. Így kapcsolódtak be a második világháborúban üldözöttek kártérítési ügyeibe, de náluk jelezték a hatóságok diszkrimináló magtartását, vagy ide fordultak a foglalkoztatásukat elutasítók elleni panaszukkal is a cigány emberek. László Mária ilyen irányú tevékenységével valószínűleg rengeteg ellenséget szerzett. Ezért helyére 1958 végén Ferkovics Sándort ültették, aki katonatiszti múltjából kifolyólag határozottabban volt képes végrehajtani a párt utasításait. Ettől kezdve a szövetség munkája formálissá vált, érdekvédelmi és kulturális kezdeményezési háttérbe szorultak. Mivel már készült az új, marxista alapú megközelítése a cigánykérdésnek, a szövetség egyre kényelmetlenebbé vált, míg végül 1961-ben megszüntették.

Mint a rövid vázlatból is láthatjuk, valószínűleg a kezdeti célok és László Mária agilitása alapján ez egy ténylegesen önkormányzati szerv lehetett volna, már amennyire az akkori politikai berendezkedés keretei ezt megengedték. Az önkéntes tagság, a közgyűlés, az ügyek saját eldöntése, a kulturális célok megfogalmazása, stb. mind egyfajta személyi autonómia irányába mutattak, megcélozva a nemzetiségi státusz alkotmányjogilag történő elismerését. Bármennyire is biztató volt a kezdet, Lászlóék valószínűleg meghaladták korukat, ilyenfajta önálló fejlődéstől még rendkívüli módon félt az akkori hatalom. Bár elvetélt kísérlet volt, mégis egyfajta előképnek tekinthetjük, de az igazi (általuk is kitűzött) célok tényleges megvalósításáig a rendszerváltozásig kellett várni.

Összegezve a cigány kisebbségi önkormányzatok előképeiről elmondottakat, láthatjuk, hogy sem a cigánytörvényszék, sem a vajda tisztség nem tekinthető előképnek a mai szabályozás szempontjából, hiszen a cigány népességnek csak egy közösségében, az oláh cigányoknál éltek ezek a hagyományok. Míg a cigánytörvényszék esetében megvolt a közösségi vonás – bár igazságszolgáltatási és nem irányítási vonatkozásban –, mégsem tekinthető különös intézménynek, mivel a „fogott bírák” szerepe nagyon hasonlatos volt ehhez, így inkább az íratlan jog, az intézményesült igazságszolgáltatás megjelenése előtti kiegészítő lehetőségnek tekinthetjük. Még kevésbé van köze napjaink szabályozásához a valamikor volt vajdának, mert mint láthatjuk, alapvetően nem a közösség által választott vezetők töltötték be ezt a tisztséget, tehát önkormányzatiságról nem beszélhetünk esetükben.¹⁸⁴ Az MCKSZ pe-

¹⁸⁴ Cinikusan talán annyit tehetünk hozzá, hogy a 2005-ös törvénymódosítás előtt sem feltétlenül a közösség tagjai választották a kisebbségi önkormányzatok tagjait (sőt, az új szabályok szerint sem biztos), így akár még „hasonlóság” is kimutatható a vajda megválasztásának módjával.

dig csak egy rövid, „rendszeridegen” kísérlet volt az 1950-es évek végén. Így elmondható, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatiságnak nem volt történelmi előzménye, új intézményként jelent meg a rendszerváltozás után.

IX. Cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon

A roma autonómiák kutatása

Az első, jelentősebb empirikus kutatás¹⁸⁵, amely minden kisebbségi önkormányzatra kiterjedt, az MTA Regionális Kutatások Központja és az MTA Kisebbségkutató Műhely által elvégzett vizsgálat volt 1997-98-ban. Ennek keretében lezajlott egy kérdőíves vizsgálat, amelyhez esettanulmányok csatolkoztak. Így valamennyi kisebbségi önkormányzathoz és az adott település polgármesteri hivatalához önkitöltős kérdőívet juttattak el, kérve azok kitöltését és visszaküldését. A megválasztott módszertanból következőleg a kutatás során „eredendően számtalan esetlegesség és bizonytalanság is adódott. Nem ismerhettük azt, hogy mely településről és milyen kisebbségi önkormányzat küldte vissza a kérdőívet.”¹⁸⁶ A cigány kisebbségi önkormányzatok esetében 451 testületből 112 küldte vissza, ami 24,8 százalékos arányt jelent. A vizsgálat során, összességében az a megállapítás alakult ki, hogy szükségesnek tartják a meglévő kisebbségi önkormányzati rendszert a szereplők, de feltétlenül reformokra szorul az intézményrendszer. Leggyakrabban említettek a feladatok, a jogok és az elvárások összehangolatlanságát, a finanszírozási rendszer elégtelen voltát. Az esettanulmányokban pedig megfogalmazódott, hogy az első ciklus a tanulás időszaka lehetett csak, és sokkal többet várnak a jövőtől.

Nagyon markáns véleményt fogalmaz meg Rátkai Árpád¹⁸⁷ kutatási eredményeinek ismertetésekor, amely megállapításokra öt nagyváros és két budapesti kerület – összesen 46 kisebbségi önkormányzat – választási eredményeinek elemzése során jutott. Megítélése szerint a helyi kisebbségi önkor-

¹⁸⁵ Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Budapest: Osiris-MTA Kisebbségkutató Műhely-MTA Regionális kutatások Központja, 1999.

¹⁸⁶ Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. 62. o.

¹⁸⁷ Rátkai Árpád: 'A kisebbségi önkormányzatok legitimációhiánya.' *Regio*, (2000/3) 113-132.

mányzatok nem töltenek be jelentős szerepet, megválasztásuk csak „szemfényvesztés”, a rájuk ruházott feladatokat a már eddig is létező civil szervezetek sokkal jobban el tudnák látni, ők rendelkeznek igazi legitimációval. Mindezekből azt a következtetést vonja le Rátkai, hogy a helyi kisebbségi önkormányzatokra nincs szükség, megszüntetésükkel az országos önkormányzat erősödne.

2000-ben Robert Koulish¹⁸⁸ 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. Schafft¹⁸⁹ 2001 és 2002-ben (részben megismételve Schafft 1998-as postai kérdőíves vizsgálatát) interjúkat és esettanulmányokat készítettek, valamint postai kérdőíves vizsgálatot végeztek az összes helyi kisebbségi önkormányzat vonatkozásában. Valószínűleg a jó szervezésnek köszönhetően megdöbbentően magas – 76%-os – visszaküldési arányt elérve tudtak következtetéseket levonni, mintájukat reprezentatívnak tekintve. Összegezve megállapításaikat 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. Továbbá a kisebbségi önkormányzatok szociális lobbyként lépnek fel, ezzel etnicizálják a szociális problémákat. Zárásként pedig – másokhoz hasonlóan – az antidiszkriminációs törvény megalkotásának szükségességét sürgették, remélve ettől a meglévő diszkriminatív gyakorlat jelentős változását.

¹⁸⁸ Koulish, Robert E.: *Wat Roma Want Survey: Roma Civic Attitudes in Hungary*.
http://www.romacentrum.hu/aktualis/tudkut/attitud_a.htm

¹⁸⁹ Molnár Emilia – Kai A. Schafft: 'A helyi roma/cigány kisebbségi önkormányzatok tevékenysége és céljai Magyarországon 2000-2001-ben.' *Szociológiai Szemle* (2003/1.) 79-99. o.; valamint Molnár Emília: 'Atyáskodás és kiszorítódsi. Helyi intézmények, cigányok, kisebbségi önkormányzatok.' *Beszélő*, (2002/1.) 74-86. o.

Ebben az időszakban a Szociológiai Kutatóintézetben is – Szalai Júlia vezetésével – esettanulmányok készültek a helyi kisebbségi önkormányzatok jobb megismerése érdekében, hasonló megállapításokra jutva az előbb ismertetett véleményekhez.¹⁹⁰

2002 tavaszán a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa kezdeményezett vizsgálatot¹⁹¹, annak érdekében, hogy megismerje: hogyan érvényesülnek a kisebbségi törvényben rögzített jogok a kisebbségi önkormányzatok működése során. A Váradi Monika által vezetett kutatás folyamán Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye településein működő kisebbségi önkormányzatokhoz – valamint az adott települések helyi önkormányzataihoz is – küldtek ki önkitöltős kérdőívet, amelyből 38% érkezett vissza. A kérdőíves vizsgálathoz kapcsolódott még megyei fórum, illetve 44 településen 100 interjú elkészítése is, általában kisebbségi egyesület, civil szervezet vezetőjével. Elemzésük során, a megismert adatokból modelleket állítottak fel, amelyek – a cigány önkormányzatok esetében – közös jellemzője (általában teljesen leegyszerűsítve), hogy nem a törvényben meghatározott feladatokat végzik az adott testületek, hanem a roma lakosság érdekében próbálnak a szociális helyzeten enyhíteni.

Mint tehát látható, alapvetően szociológiai kutatásokkal igyekeztek választ keresni a sokak által diszfunkcionálisnak tartott működésre, nagyobb jogi elemzéssel legfeljebb csak a Csefkó-Pálné-féle kutatás beszámolójában találkozhattunk.

¹⁹⁰ V.ö.: Szalai Júlia: 'Az elismerés politikája és a cigánykérdés.' In: Horváth Á. – Landau E. – Szalai J. (szerk.): *Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok*. Budapest: Aktív Társadalom Alapítvány – Új Mandátum Könyvkiadó, 2000.

¹⁹¹ *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.)

X. A cigány kisebbségi önkormányzatok működése a 2000-es években a saját empirikus kutatások tapasztalatai alapján

1. A kutatások módszerei

A felsorolt kutatások mellett én magam is 1998-tól vizsgáltam a cigány kisebbségi önkormányzatok működését. 2001 és 2002-ben, egy kétfordulós, empirikus adatfelvételen alapuló vizsgálat elvégzésére volt lehetőségem az MTA Kisebbségkutató Intézetében. 2001 őszén és 2002 tavaszán harminc települést, illetve fővárosi kerületet választottam ki Szabolcs-Szatmár-Bereg, Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves megyékben, valamint a fővárosban. Az adatfelvételt ebben a részben, többségében a Miskolci Egyetem szociológia szakos hallgatóinak bevonásával végeztük el.¹⁹² A kutatás során az alábbi módszereket alkalmaztuk:

Kérdőíves adatokat vettünk fel a mintába került településeken a helyi cigány kisebbségi önkormányzat vezetőjével. Kérdőíves adatokat vettünk fel a település polgármesterével vagy jegyzőjével. Települési Adatlap néven megfigyelési jegyzőkönyvet készített minden terepmunkás a kutatás körülményeiről, az általa tapasztaltokról. Mélyinterjút készítettünk a cigány kisebbségi önkormányzat vezetőivel. Mélyinterjút készítettünk a település polgármesterével vagy jegyzőjével. Statisztikai adatokat gyűjtöttünk az adott településekre és megyékre vonatkozólag. Minden terepmunkás esettanulmányt készített az általa meglátogatott településről, felhasználva minden rendelkezésre álló adatot és egyéni benyomásait.

2003 nyarán-őszén (a választások után, a megalakult új kisebbségi önkormányzatokkal) újabb adatfelvételre került sor. Ekkor kérdezőbiztosokat vettünk igénybe a személyes adatfelvételhez. Ennek során kiválasztásra ke-

¹⁹² Az adatfelvétel résztvevői voltak: Bezzeg Éva, Bíró Natália, Boros Zsolt, Horváth Kata, Juhász Éva, Kalászdí Beáta, Kállai Gabriella, Károlyi Julianna, Kriston Szabina, Nagy Brigitta, Simon Dávid, Svéda Katalin, Thomázy Gabriella, Vidra Zsuzsanna, Vízkeleti Viola.

rült az ország összes megyéjéből 100 település. A második forduló során ugyan azt a módszertant használtuk, javított formában.

2007–2008-ban lehetőség nyílt újabb adatfelvételre. Ennek során 130 település került a mintába, köztük 10 megyei CKÖ. Az adatfelvétel során a korábbi módszertan elemeit használtuk a jobb összehasonlíthatóság érdekében. Így kérdőíves adatokat vettünk fel a település vezetőivel és a helyi cigány kisebbségi önkormányzat elnökével. Kérdőíves adatokat vettünk fel a megyei CKÖ vezetőivel. Interjúk készültek 30 település CKÖ és települési vezetőjével, valamint a megyei CKÖ elnökökkel is. Ezen kívül interjút készítettünk az Országos Cigány Önkormányzat 20 képviselőjével is.

2. A mintavétel módszerei

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

- 1990-es népszámlálás adatai (KSH)
- 2001-es népszámlálás adatai (KSH)
- 1992-es Kertesi-Kézdi féle becslés
- 1994/95-ben, 1998-ban, 2002-ben és 2006-ban megválasztott CKÖ-k adatai a BM Választási Hivatalának nyilvántartásából
- 2003. és 2007. KSH községsoros adatok és kisebbségi önkormányzatok adatbázisa

3. A mintavételek lépései

1. 2002-ben az adott megye településeit szétválogattam két részre, és azokat tartottam meg, amelyekben már az előző ciklusban vagy ciklusokban is létezik cigány kisebbségi önkormányzat, mivel az összehasonlítás és a tendenciák feltérképezésénél ezekre is kíváncsi voltam.
2. A megmaradt településekből három csoportot képeztem a lakosság száma és KSH besorolás (településtípus) alapján:
 - A) városok és a megyeszékhely
 - B) községek 1000 fő fölötti lakossággal
 - C) községek 1000 fő alatti lakossággal

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

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

2008-ban is az itt ismertetett módszer alapján történt a mintavétel, kiegészítve a 10 megyei CKÖ kiválasztásával, amelynek során az adott megyére vonatkozó, becslést és egyéb adatokat figyelembe véve, a cigányok arányának nagysága alapján kerültek kiválasztásra.

4. Az empirikus kutatások tapasztalatai

A kutatások adataiból kirajzolódik, hogy milyen körülmények, társadalmi viszonyok között kellett vállalt feladataikat teljesíteniük a megválasztott testületeknek. A romló gazdasági lehetőségek, a csökkenő népességszám mellett az „*elcigányosodás*” víziójával küzdő polgármesterek féltelméi, a társadalom peremére szorult roma közösségek lehetetlen helyzete már akkor sem segítette túlságosan a megválasztott önkormányzatok sikeres működését. Ebben a nem túlságosan befogadó közegben kell munkáját végeznie a helyi cigány kisebbségi önkormányzatoknak. A feltételek azonban nem túlságosan kedvezőek a sikerességhez. A testületek elhelyezése esetleges, a helyi lehetőségek függvénye, fontosabbnak tűnő érdekek felmerülése esetén akár el is költöztetik őket, ezzel is nehezítve a folyamatos működést. Gyakran nem is iroda jellegű helyiséget kapnak, hanem valamilyen más funkciójú – kultúrház, TSZ iroda – épületben kell időpontot egyeztetni rendezvényeik megtartása érdekében. Az infrastruktúra tekintetében sem volt túl kedvező a helyzet, ez különösen a számítógéppel történő ellátottság, az Internet hiányában jelentkezik, illetve a megléte esetén a hozzáértés hiányával kell szembesülniük. Ez pedig már szorosan kapcsolódik a finanszírozás kérdéséhez, hiszen a „*többcsatornás finanszírozás*” egyik alapja a sikeres pályázati munka, ahhoz pedig időben kell rendelkezni a megfelelő információkkal. A személyi kérdésekben az elmúlt ciklusokhoz képest lassú előrelépésnek voltunk tanúi, bár ez még igen messze állt a hatékonyan működni tudó képviselő ideálképétől. Mindezek, illetve a finanszírozásból egyedül az állami normatíva biztossága miatt alapjaiban inogott a rendszer már akkor is.

Az elvégzett feladatok tekintetében tapasztalhatjuk, hogy a Cigány Kisebbségi Önkormányzatok (továbbiakban CKÖ) legkevésbé a kisebbségi törvényben kitűzött célokra, sokkal inkább a cigány lakosság elvárásaira szeretnének reagálni. Magyarázható lenne mindez a nehéz helyzetben lévő etnikai csoport elvárásaival, de ez ütközik a törvényi lehetőségekkel. Ebből következőleg a kisebbségi testületek frusztrációval küzdenek, és bár a lehetőségekhez képest sikeresnek ítélik munkájukat, félnek attól, hogy kizárólag csak a roma lakosság válassza meg őket, mivel igen kevéssé tudják teljesíteni az elvárásokat. A települési vezetők pedig olyan mértékben tartják szükségesnek a CKÖ-k létét, ameddig a kisebbségi testület át tudna venni tőlük olyan terheket a cigány lakossággal kapcsolatban, ami nem is lenne feladatuk.

A kutatásokból kirajzolódott egy „átlagos” helyi cigány kisebbségi önkormányzat képe. Ebben több olyan képviselő van, aki már nem az első ciklusban látja el ezt a tisztséget. Egyre több képviselő-jelölttel kell megküzdenie a választások során, de gyakran a nem cigány szavazóknak is köszönhetően tovább tudja folytatni munkáját. Elhelyezés szempontjából általában ők 30-50 négyzetméter nagyságú, általában egyetlen helyiségből álló irodával rendelkeznek, amely valószínűleg a helyi Polgármesteri Hivatalban található. Nincs számítógépük, ebből következőleg Internet hozzáférésük sem, sőt, jó eséllyel még saját telefonvonallal sem rendelkeznek. Ez a kisvárosokban, vagy még inkább községekben lévő CKÖ működése attól függ, hogy a Polgármesteri Hivatal megengedi-e, hogy használják az éppen szükséges infrastruktúrát. A gazdálkodásuk és költségvetésük tekintetében 1 712 000 forinttal rendelkeztek 2002-ben. Ennek a bevételnek jelentős részét képezte a 655 000 forintos állami normatíva, de kaptak átlagosan 560 000 forint támogatás a helyi önkormányzatoktól is. Valamivel több, átlagosan 650 000 forintot sikerült pályázaton is nyerniük, amelynek legjelentősebb része általában valamelyik minisztériumtól vagy az akkor még létező Magyarországi Cigányokért Közalapítványtól származik. Az így megszerzett összeget meglehetősen arányosan osztják szét a megvalósítandó feladatok finanszírozására. Így elköltötenek több mint félmilliót a működési költségekre és fejlesztésre, további 600 ezret a tiszteletdíjakra és a költségtérítésre. A megmaradó félmilliót pedig szinte egyenletesen szociális támogatásra, oktatási célúnak nevezett bár inkább bújtatott szociális célú dolgokra, valamint kulturális események megszervezésére költik el. Mindebből az a következtetés vonható le, hogy egyrészt költségvetésük több mint kétharmada felemészti saját fenntartásukat, a megmaradó egyharmad jelentős részét pedig olyan célokra fordítják – szociális segélyezés – amire nincs jogszabályi felhatalmazásuk.

A tipikus kisebbségi képviselő a 2000-es években egy 40-es éveinek környékén járó férfi, aki befejezte általános iskolai tanulmányait és esetleg

szakmunkás-bizonyítványt is szerzett, fizikai dolgozó, akinek van munkaviszonya, és legnagyobb valószínűséggel közintézményben vagy gyárban dolgozik, esetleg vállalkozó. Nem kap tiszteletdíjat és költségtérítést a költségvetésből, a nagyobb városokban lakók esetében – a nagyobb foglalkoztatottság miatt – erre talán nincsenek is igazán rászorulva. Valószínűleg részt vett már valamilyen továbbképzésen, és a CKÖ életében pedig a testületi üléseken túl alkalmanként vesz részt. A felkészültség hiányait pótolva elvileg lehetőség lenne külső szakemberek bevonására, de csak minimális mértékben vonnak be külső szakembereket a munkába, hiszen a legtöbb esetben erre egyáltalán nincs anyagi lehetőségük. Azokon a helyeken azonban – tipikusan a városokban – ahol van erre forrás, ott inkább a települési önkormányzat, roma emberekkel kapcsolatos kötelezettségeinek a megoldásában segédkeznek ügyintéző és szociális munkás foglalkoztatásával. Sok esetben a települési önkormányzattól kapott magasabb költségvetési támogatás valószínűleg, de nem kimondva „címkézett támogatások”, tehát a település pontosan ezeknek a feladatoknak számukra egyszerűbb megoldása érdekében adják a CKÖ-knek.

A tevékenységük keretében jelentős mértékben foglalkoznak olyan, a kisebbségi törvényben nem a hatáskörükbe utalt feladatokkal, mint például a szociális, lakhatási vagy munkahely-teremtési kérdésekkel. A települési önkormányzat azonban csak addig örül ennek, amíg az ő vállukról vesznek le, egyébként hatáskörükbe utalt, terheket. Mindez rányomja a bélyegét az együttműködésükre is. Így a CKÖ tagokat meghívják az ülésekre, sőt, sok esetben tagjai lehetnek a települési önkormányzat általuk is favorizált bizottságainak. Itt többségében kéri, de legalább is meghallgatják a véleményüket, ráadásul olyan kérdésekben, amelyek számukra és a cigány lakosság számára is fontosak, bár alapvetően nem tartoznak a kisebbségi önkormányzat feladatkörébe. A szépséghiba azonban abban van, hogy a hatékonyság nem egészen átütő. A külső kapcsolatok tekintetében elsősorban a helyi intézményekkel és szereplőkkel ápol közepes minőségűnek mondható kapcsolatot a CKÖ. A pályázati lehetőségek révén viszonylag jelentős számban ápolnak kapcsolatokat országos, nagy közalapítványokkal is, illetve a vélelmezett diszkriminációs ügyek miatt különböző jogvédő szervezetekkel, kisebbségi ombudsmannal, Oktatási Minisztériummal is. Az Országos Önkormányzattal, szinte csak a formalitásokra vagy még arra sem szorítkozó kapcsolat van. Együttműködésről, de legalább informális kapcsolatról szinte csak azokban az esetekben beszélhetünk, ha a CKÖ valamelyik tagja egyben az OCÖ képviselője is.

CKÖ igen jelentős változást szeretnének a jogi szabályozásban és a finanszírozás kérdésében, mert érzékeli, hogy a roma lakosság nem azon gondok megoldását várja tőlük, mint más nemzetiségek esetében. Ehhez pedig nincs

megfelelő felhatalmazásuk. Az persze más kérdést, hogy nekik kellene-e megoldani a roma lakosság elvárásait, de tény, hogy helyi szinten ők próbálnak erőlködni ebben a kérdésben. Az is szinte egyöntetűnek látszik, hogy nagyobb kapcsolatot igényelnek a kisebbségi képviselők a különböző szintek között, igény mutatkozik a megyei kisebbségi önkormányzatra is.

5. Néhány terület részletesebb bemutatása

Az általános jellemzés mellett, a terjedelmi korlátok miatt mostani írásunkban csak néhány terület részletesebb bemutatására vállalkozhatunk.

A választáson résztvevő képviselő-jelöltek számának alakulása és a jelöltek motivációi

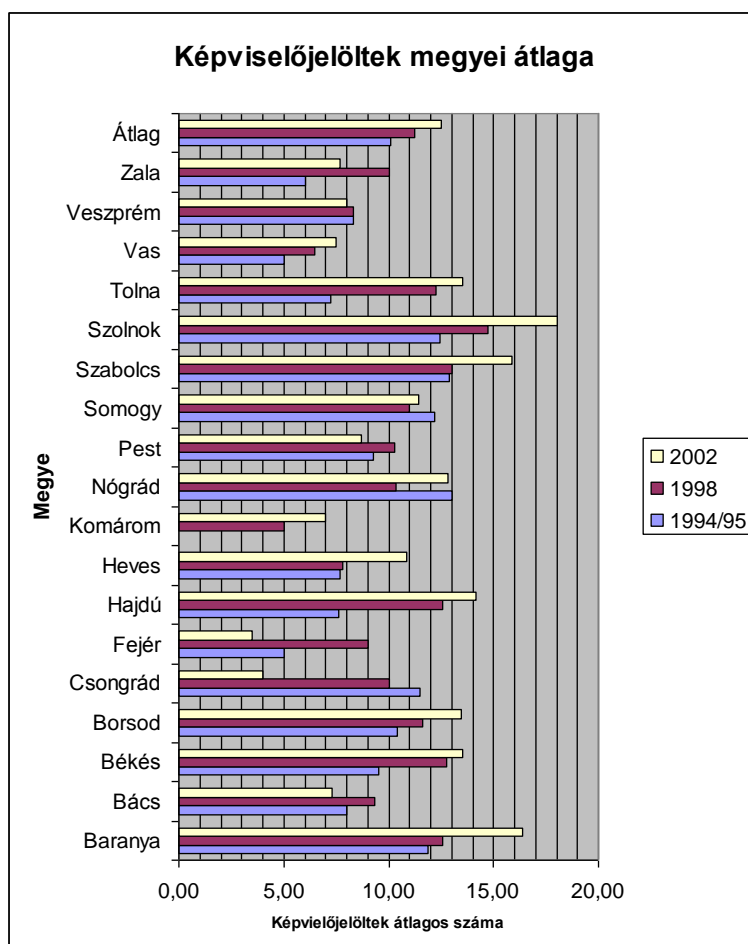
Már a harmadik majd negyedik választási ciklusban járva folyamatosan tanúja voltam annak, hogy igen nagymértékben emelkedett a CKÖ-k száma.¹⁹³ Kíváncsi voltam arra, hogy az általunk vizsgált települések tekintetében van-e elmozdulás a képviselőjelöltek számában, tapasztalható-e változás, vagy egy kiegyenlített – és ezáltal egy jól körülhatárolható, meghatározott – körről van szó az aspiránsok tekintetében, ami alapvetően a politizálással foglalkozó, vagy az iránt érdeklődő személyek számát is jól jellemezheti.

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

2006-ban tovább emelkedett a megválasztott helyi CKÖ-k száma, a jelöltek számának tekintetében azonban nem volt lényeges elmozdulás. Volt bizonyos átrendeződés, egyes megyék esetében (Szolnok, Baranya) lassú csök-

¹⁹³ Az 1994/95-ös választásokon 477, az 1998-as választásokon 766, a 2002-es választásokon 999, 2006-ban 1118 helyi cigány kisebbségi önkormányzat került megválasztásra.

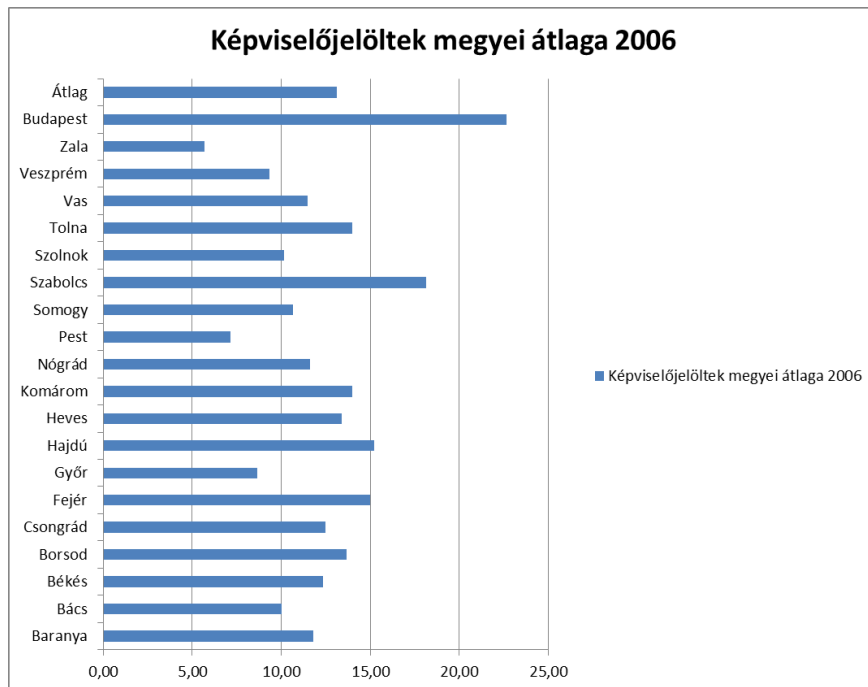
kenést figyelhetünk meg, a fővárosban viszont folyamatosan nagy számban jelöltetik magukat kisebbségi képviselőnek.



Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.

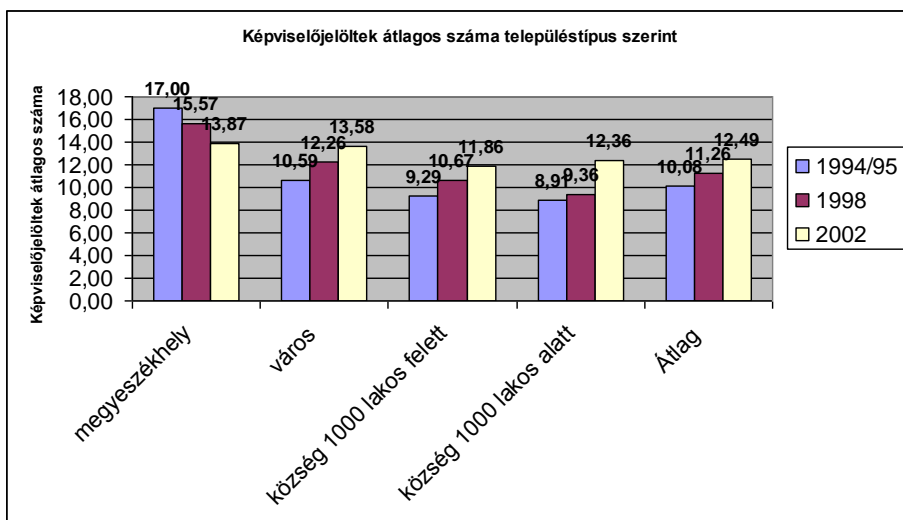
Érdemes megvizsgálni, a területi és településtípus szerinti megoszlást is. A megyei átlagok nem mutatnak különösebb eltérést, 7 és 13 fő között vannak átlagosan a megyék településein lévő képviselőjelöltek száma 94/95-ben, hasonlóan 98-ban, és 2002-ben is csak a felső érték emelkedik 18-ra, miként nincs ebben lényeges változás 2006-ban sem. Érdekesség, hogy Szolnok megyében folyamatosan a legmagasabb az átlag, a kiugró települési értékeket pedig – 25, 30 és 50 jelölt egy településen – folyamatosan Borsod megye produkálta. Érdekesnek tűnik az is, hogy a harmadik ciklusban látványos vissza-

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



Forrás: CKÖ kutatás 2007-2008.

Az igazi eltérést a településtípusok esetében tapasztaljuk, bár ez sem tűnik rendkívüli meglepetésnek. Mint látható, lényegesen több jelölt volt a megyeszékhelyeken, mint a kisebb településeken 1994/95-ben, az 1000 lakos alatti községekhez képest közel a duplája. Ez azonban nem vált tendenciaszerűvé, hiszen a következő két ciklusban gyakorlatilag kiegyenlítődött az arány. Így ebben az esetben annak lehettünk tanúi, hogy a nagyobb településen élők „előbb ébredtek”, hamarabb szereztek tudomást a kisebbségi törvény megszületése után az adott lehetőségről, mint a kistelepüléseken. Ez az információhiány azonban az évek múlásával fokozatosan megszűnt. 2006-ban azonban újra magasra emelkedett a megyeszékhelyeken lévő jelöltek száma, talán annak is köszönhetően, hogy ekkortól lehetett megyei CKÖ-ket is választani és ez jobban megmozgatta az érdeklődőket.



Forrás: CKÖ kutatás 2002–2004.



Forrás: CKÖ kutatás 2007-2008.

Mindezen eredmények alapján jól látható, hogy a kezdetektől igen dinamikusán bővült a választáson képviselőjelöltként résztvevők száma és nagyjából 2006-ra alakult ki az a nagyságrend, amely a választásokon indulók

számát jellemzi. Pedig sok megállapítás szerint¹⁹⁴ nincs igazán elismertsége sem a kisebbségi önkormányzatoknak, sem a képviselőknek. Ennek ellenére mégis csak jelent valamiféle vonzerőt a politizálni kívánó roma emberek számára ez a pozíció. Vélekedésem szerint ennek több oka is lehetett. Egyrészt helyi szinten, különösen kis településen, a 2000-es években még valamiféle elismertséget jelentett egy ilyen pozíció. A kutatásaim is arra a megállapításra jutottak, hogy valószínűleg nem a tiszteletdíjből fakadó, nem túl jelentős anyagi előny motiválja az embereket, sokkal inkább a képviselőséggel járó informális kapcsolatok kiépítésének lehetősége, ami hosszú távon már anyagi előnnyé is transzformálható. Hasonlóan vonzó lehetett az ekkor létező un. „kedvezményes hely” megszerzésének a lehetősége is, amely esetben valaki már a települési önkormányzat képviselője lehet, és ez az előbb említett kapcsolatok mellett azonnali anyagi haszonnal is jár, mivel a települési képviselők már nagyságrendekkel nagyobb tiszteletdíjban részesülnek. Hasonlóan feltételezem, hogy több embert motivált az indulásban a „nagypolitikába” történő belépés első lépcsőjeként a helyi tisztség elnyerése is. Hiszen ez szükséges ahhoz, hogy valaki az Országos Önkormányzat képviselője legyen, illetve akár más, országos vagy megyei pozíciót betöltéséhez, szintén az előbb említett, hosszú és rövid távon felhalmozódó kapcsolati- és anyagi tőkével együtt.

Mindebből azt a következtetést tudjuk levonni, hogy bár egyre többen szertettek volna kisebbségi képviselők lenni – ezt mutatja a képviselőjelöltek folyamatosan emelkedő száma is a 2000-es évek közepéig –, nem történnek jelentős, nagy változások a képviselők személyében, jellemző egy viszonylag nagyfokú állandóság a CKÖ-kre. Megítélésem szerint ez összefügghet azzal a motivációval, ami valakit képviselőjelöltté tesz, hiszen hosszú távon teremtődnek csak meg a kapcsolati tőkéből fakadó eredmények. A 2002-es, harminc településre kiterjedő interjú kutatásomból az a vélemény szűrhető le, hogy a kisebbségi képviselő „ráérez” az idő múlásával azokra a lehetőségekre, a kialakult kapcsolataiból fakadó előnyökre, amiről már nem szívesen mondana le, bár ezt a CKÖ vezetők többsége úgy fogalmazta meg, hogy „összegyűlik annyi tapasztalat, hogy nem érdemes abbahagyni, mert másnak előről kellene kezdeni az egészet”.¹⁹⁵ Hasonló dolgot tapasztaltam a település vezetőinek oldaláról is, ők „megszokják” az adott embereket, akikkel együtt kell dolgozniuk, őket már „kezelhetőnek” tarják, és nem szívesen kezdik újra az alkalmazkodást egy ismeretlen emberrel. Mint ahogyan az egyik polgármester megfogalmazta: „Jó kezekben van a kisebbségi önkormányzat irányítása és

¹⁹⁴ V.ö: pl. Rátkai Árpád: 'A kisebbségi önkormányzatok legitimációhiánya.' *Regio*, (2000/3) 113-132.

¹⁹⁵ Interjú egy CKÖ vezetővel

mondtam is neki, mert múltkor emlegette, hogy nem indul a választáson. Mondtam, hogy ha nem indulsz a választáson, akkor én nem fogok többé együttműködni más cigánnyal, csak veled. Nem azért mert haragszok rá, hanem azért, mert ezt érteni is kell. Ő már úgy benne van ezekben a hivatali dolgokba, az összes papírmunka részébe, a bürokráciájába a dolgoknak, érti a dolgokat”.¹⁹⁶ Megítélésem szerint nem hátrány, ha van egyfajta állandóság egy kisebbségi önkormányzat életében, de az nem lenne szerencsés, ha „megkövesednének” a viszonyok, mivel ez a fiatal – a remények szerint már magasabbban képzett – generáció politikai érdektelenségére, vagy hatalomból történő kiszorítására utalna hosszú távon.

A választáson történő indulás motivációi is igen különbözőek voltak. Interjú kutatásomban igen sokféleképpen találok. Az egyik tipikus példa volt a „kötelességtudó”, aki mintegy utasításra indult a választásokon: „Kítették a papírt, hogy meg lehet alakítani a kisebbségi önkormányzatot, a jegyző rakta ki és értesítettek bennünket, így alakítottuk meg”.¹⁹⁷ Ennek egyik „továbbfejlesztett” változata, amikor maguk a település vezetői gyakorolnak nyomást arra, hogy ki legyen tagja a kisebbségi önkormányzatnak. Ez az ő szempontjukból megkönnyíti az együttműködést, hiszen az általuk jól ismert emberek alakítják meg a kisebbségi testületet. Nem egy esetben találtam példát erre is: „Mindenki ennek a polgármesternek a jelöltje volt és volt egy független is, aki bekerült ebbe a cigány kisebbségi önkormányzatba. Négy a polgármester jelöltje volt. A 94-es választások előtt, a polgármester úr alakított egy B-ért választási szövetséget, a lakosság 80%-a belépett, nem tudták hogy mi ez, de beléptek. És senki nem szavazt az ellen, aminek tagja.”¹⁹⁸ Ennek a még „extrább” esete, amikor nem is cigány származású jelöltet támogatnak: „A korábbi cigány kisebbségi önkormányzat tagjait ismertek? – A polgármester asszony volt a korábbi. Mert ő vezette az elsőt. Utána lett polgármester, akkor átadta egy idősebb bácsinak, utána jöttem én. – A cigányok közül nem akart senki? Vagy nem volt alkalmas ember? – Van két cigány tagja az önkormányzatnak, csak egyik sem akart elnök lenni igazán. – Mondta, hogy volt 12 jelölt. Miért nem voltak esélyesek? Hogy tudta megnyerni? – Ez tényleg érdekes. Lehet, hogy nem ők (a cigányok) szavaztak rám, mert nemcsak a cigányok szavazhattak ezen a választáson. De nem hiszem, hogy igazán alkalmasak lennének rá. Nem iskolai szinthez kell csak mérni ezt, mert lehet, hogy valakinek van 6 osztálya, de lehet, hogy egy osztálya sincs, ilyen is volt, mégis el tudott sok mindent érni.

¹⁹⁶ Interjú egy heves megyei polgármesterrel.

¹⁹⁷ Interjú egy CKÖ vezetővel a második ciklusban.

¹⁹⁸ Interjú egy CKÖ vezetővel.

*Akarat is kell, meg ambíció, meg nem tudom még mi. – Önt támogatta valamilyen szervezet?– Igen, a Lungo Drom. Ez Szolnokon működik.*¹⁹⁹

A képviselőség célját azonban nagyon egyértelműen és hasonlóan fogalmazták meg interjúalanyaink. Elsődleges céljuk, a cigány népesség helyzetén történő javítás, a segítség szándéka volt. *„Elsődleges az volt, hogy itt helyileg nagyon sok probléma volt a cigánysággal, tehát egyszerűen nem tudtak kilábalni abból, hogy a termelőszövetkezet megszűnt és a termelőszövetkezetbe nagyon sok cigányember dolgozott és abból kellett eltartani a családját. Amikor a termelőszövetkezet megszűnt, akkor egy olyan állapotba kerültek ezek az emberek, hogy a nincstelenség küszöbén voltak, és valakinek ezt kézbe kellett fogni. Mivel az én vállalkozásom ebben az időben szűnt meg, láttam azt, hogy valamilyen megoldást kell keresni ezeknek az embereknek, úgy gondoltam, hogy ezt valakinek fel kell vállalni, és bátorítottam ezt felvállalni”.*²⁰⁰ A kiindulópont tehát a többség esetében a cigányság megélhetéséhez fűződő teendők voltak, nem a kisebbségi törvényben megfogalmazott célok. Mivel – valószínűleg – nem is ismerték akkor még azokat.

Pénzügyi feltételek és gazdálkodás

Külön nagy egységet képezett vizsgálataim során a helyi kisebbségi önkormányzatok finanszírozási rendszere, mint a működési feltételek egyik meghatározó oldala. Hiszen az elmúlt években, a sokak által demokratikusnak és megfelelőnek tartott, míg mások által teljesen alkalmatlannak minősített „*többszatornás finanszírozás*” értékelése megosztotta a CKÖ-ket is. Ennek a finanszírozási formának a lényegét a következőkben írhatjuk le röviden: az állam az éves költségvetésben biztosít minden helyi kisebbségi önkormányzat számára, negyedéves ütemezéssel, kötelezően kifizetendő állami normatívát – 2001-ben 628 ezer, 2002-ben 655 ezer, 2003-ban 680 ezer, 2004-ben 714 ezer forint minden, tehát nem csak cigány, kisebbségi önkormányzat számára –, és ezt egészítheti ki egyrészt a helyi önkormányzat saját forrásból szándékai és lehetőségei szerint; másrészt pályázatokból és minden lehetséges forrásból megszerzett támogatásokkal növelheti az összeget a kisebbségi testület. Természetesen az állami normatíván kívül minden csak esetleges. A településtől kapott támogatás nagysága azonban sok mindentől függ. Elsősorban attól, hogy képes-e maga a helyi önkormányzat a támogatás nyújtására. Nem árulok el nagy titkot, de Magyarországon, különösen a kisebb települések esetében általánosságban jellemző a forráshiány. Ezért a

¹⁹⁹ Interjú egy nem cigány származású CKÖ vezetővel

²⁰⁰ Interjú egy szabolcsi CKÖ vezetővel.

legnagyobb jó szándék ellenére sem biztos, hogy támogatni tudják a kisebbségi önkormányzatokat, különösen, ha olyan településről van szó, ahol akár 6–8 kisebbségnek is van önkormányzata. Fontos szempont továbbá, hogy meghatározóak a személyes kapcsolatok. Ha ellentét van a polgármester vagy a képviselőtestület tagjai és a CKÖ-tagjai között, igen kicsi az esély a támogatás elnyerésére. Ez pedig – a kutatás tapasztalatai mutatják – „felpuhíthatja” a harcos, érdekérvényesítő és érdekvédő tevékenységet. Teljesen hasonló a helyzet az országos, nagy pályázatok esetében is.

A bevételi oldal

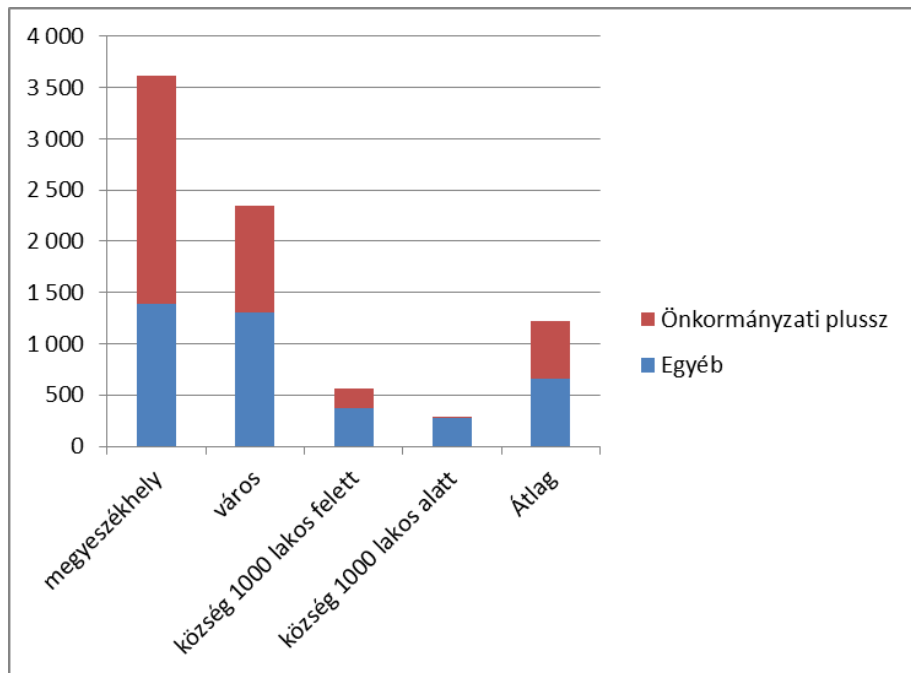
A 30 településre vonatkozó kutatásom során igyekeztem megtudni a CKÖ-k gazdálkodására vonatkozó adatokat, és összes éves bevételként 600 ezer és 11 millió közötti összegeket kaptam, mindazonáltal igen nehezen értékelhetőnek tűntek az adatok. Ezért a 100 településes vizsgálat során új módszert alkalmaztam, és csoportosítva a dolgokat, már igen érdekes eredményre jutottam. Ennél az adatfelvételnél nem kértem, hogy a kisebbségi önkormányzatok mondják meg, hogy mennyi az éves normatíva összege, mert ebben nagyon rossz tapasztalataim voltak. Később azonban már nem csodálkoztam, mikor a települési önkormányzatok többsége sem tudta megmondani a pontos összeget. Így 2002-re vonatkozólag azt kértem, hogy közöljék a települési önkormányzattól kapott plusz támogatás összegét, valamint az egyéb bevételeket – később ezt részleteztettem is – és a teljes évi bevétel összegét. Ez utóbbi alapvetően tartalmazta már az állami normatívát is. Ezzel, a jobban kezelhető módszerrel történt az adatfelvétel 2006-ban is.

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

Ezek után megvizsgáltuk a bevételek átlagos alakulását, és ennek szerkezetét is. Az elemzés során látható vált, hogy a legtöbb kisebbségi önkormányzat, megyei összehasonlításban, hasonló bevétellel rendelkezik. Ez az összeg megyénként, átlagosan, valamivel több, mint 1 712 000 forint volt 2004-ben, és nem volt lényeges elmozdulás egészen 2007-ig. 2008-ban láthatunk egy jelentős ugrást, amikor Csongrád és Szabolcs-Szatmár megyei támogatások robbanásszerű emelkedése miatt jelentősen emelkedik az átlag, bár a többi

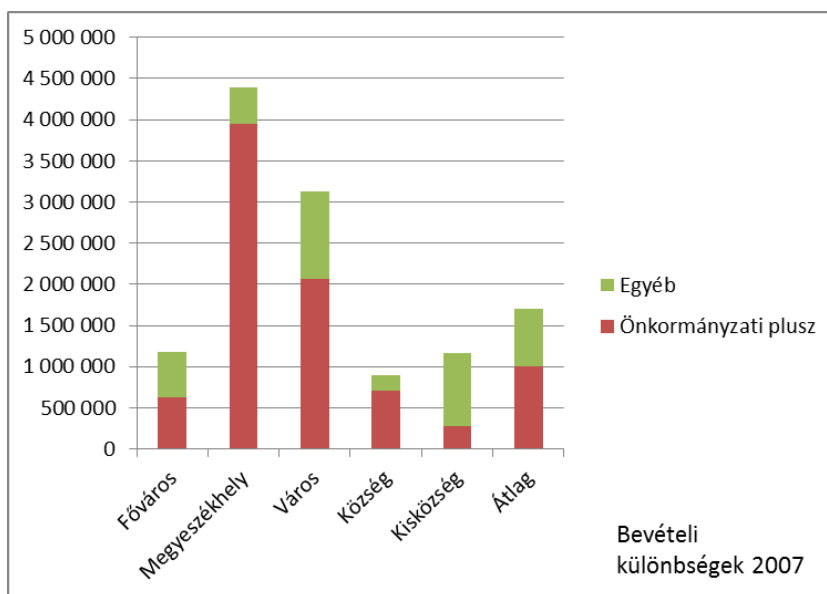
megyében nincs nagyobb elmozdulás. Jól látható, hogy az 1000 lakos alatti településekhez képest közel ötször annyi pénz áll a megyeszékhelyeken lévő CKÖ-k rendelkezésére, de a település nagyságával növekedve, emelkedik a bevétel összege is. Ez a különbség 2006-ra tovább növekszik településtípusokként.

Bevételi különbségek 2002–2004.



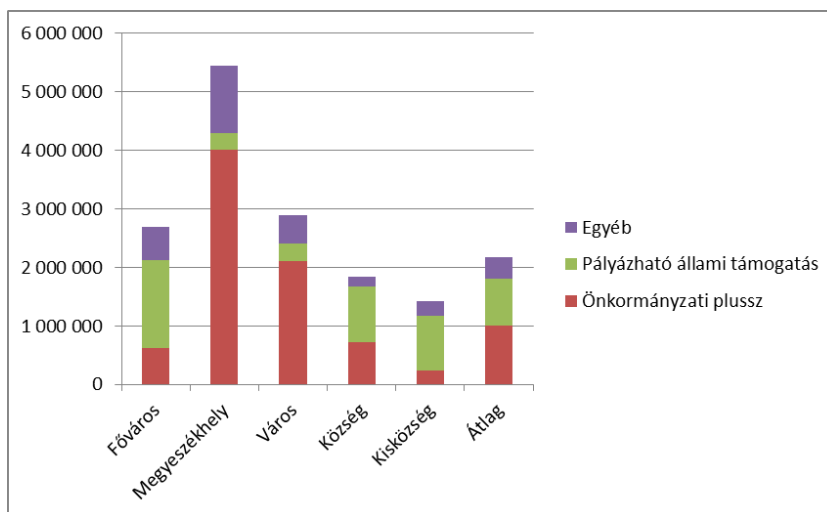
Forrás: CKÖ kutatás 2002–2004.

Bevételi különbségek 2007.



Forrás: CKÖ kutatás 2007–2008.

Bevételi különbségek 2008.



Forrás: CKÖ kutatás 2007–2008.

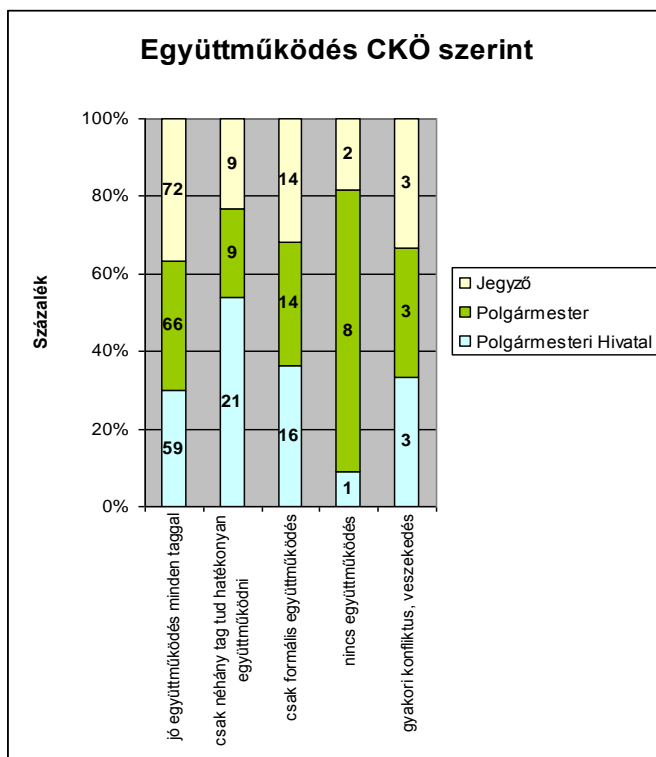
A hatékonyság megítélése az együttműködés területén

30 településre kiterjedő 2001-es mintában inkább csak arra kérdeztünk rá, hogy szükségesnek ítélik-e a CKÖ-k létét. A települési önkormányzat vezetőinek többsége (70%) igennel válaszolt a kérdésre. Indoklásul nagyon változatos érveket fogalmaztak meg. Megemlítették a cigány lakosság beilleszkedése elősegítését, az érdekképviselőnek a fontosságát, a cigányság véleményének artikuláló szerepét, valamint azt, hogy a CKÖ-k kommunikációs csatornát jelenthetnek a cigány népesség irányába. Az egyedüli dolog, amire nem gondoltak igazán: a kulturális autonómia, a hagyományörzés feladatára, miközben a jogszabályok szerint ez lenne a kisebbségi önkormányzatok fő profilja. Nemleges válasz, érdekes módon, kizárólag a kistélepülések vezetőinek körében fogalmazódott meg. Indokaik között szerepelt a feltételek nem megfelelő volta, az érdemi munkavégzés hiánya és a „nincs hasznuk a gyakorlatban” érvelés is. A CKÖ-vezetők sokkal pozitívabban látták a helyzetet, mint az várható is volt. Mindössze 10%-uk nem tartotta szükségesnek ezt az érdekvégyesítési formát, de indoklásukban ők is inkább a feltételek hiányosságaiból adódó elégedetlenségüknek adtak hangot. A CKÖ-nek fontos szerepet tulajdonító személyek indoklásul a segítő szándékot, az érdekképviselőt, a települési vezetők érdektelenségét, az önvédelmet jelölték meg többek között. Érdekes módon egyetlen képviselő sem említette a hagyományörzés, a kulturális autonómia törvényben privilegizált szükségességének megvalósítását.

A 2002-es nagymintás kutatásban már több részletre is rákérdeztünk. Először, hogy milyen az együttműködés maguk a CKÖ tagok között, hiszen az állandó ellentétek – amiről interjúk kutatásomban hallottam többször – szétzilálhatják a lelkesedést. Az adatok alapján azt mondhatom, hogy a CKÖ-k többségében zavartalanul együtt tud működni minden megválasztott tag, további 29%-ban pedig legalább néhány képviselő sikeresen együtt dolgozik. Mindössze 7 olyan esettel találkoztam, amikor csak formális együttműködésről volt szó, 9 esetben gyakori konfliktusokról számoltak be, még 1 olyan eset is akadt, amikor a CKÖ elnökének megítélése szerint egyáltalán nem lehetséges az együttműködés képviselőtársaival. Érdekes, hogy általában a nagyobb városokban jelentkeznek a konfliktusok, gyakoribbak az ellentétek. Úgy tűnik, hogy a kis települések lakói jobban egymásra vannak utalva a mindennapokban, és valószínűleg régebben és jobban is ismerik egymást, ami oldhatja a kiélezett helyzeteket. A 2008-as adatfelvételben sem találkoztam ettől eltérő nézetekkel.

A sikeres működés alapvetően meghatározó része továbbá az is, hogy milyen színvonalon, együtt gondolkodva tudnak együttműködni a roma képviselők.

selők a település meghatározó személyeivel, illetve intézményeivel, vagy a gyakori konfliktusok ezt nem teszik lehetővé.



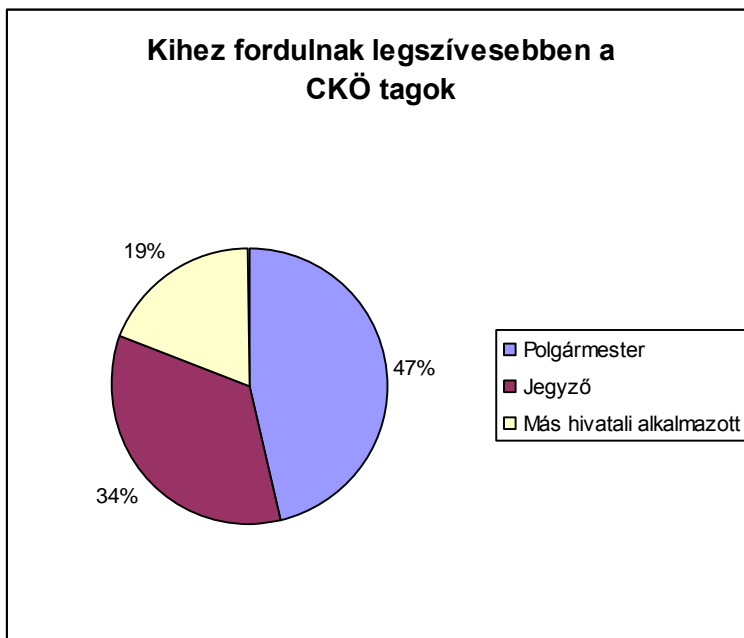
Forrás: CKÖ kutatás 2002–2004.



Forrás: CKÖ kutatás 2007–2008.

Az elemzésből világossá vált, hogy a CKÖ-k többsége (59%), minden képviselő vonatkozásában jó kapcsolatot és együttműködést alakított ki a Polgármesteri Hivatal apparátusával, 21%-ban ha nem is mindenki, de a tagok egy része azért szintén ilyen kapcsolatot ápol. Jelentősnek mondható azon képviselők száma, akik csak formálisan tartják a kapcsolatot – ők valószínűleg az inaktív tagok közül kerülnek ki –, míg elenyésző kisebbség számolt be konfliktusos kapcsolatról. A polgármesterekkel való jó kapcsolatot mindenki fontosnak tartja, még nagyobb számban (66%) számoltak be teljes harmóniáról, a kapcsolatok többi típusa az előző kérdésnél tapasztaltakhoz hasonló értékeket mutat. Itt érdemes megjegyezni, hogy a nagyobb városokra, illetve elsősorban a megyeszékhelyekre jellemző leginkább a formális kapcsolat. Ez természetesen nem véletlen, hiszen egy nagyváros vezetése már nem „kézügyesség” kérdése, mint sok kisebb település esetében tapasztaltuk. Ha még lehet fokozni az előbbieket, akkor elmondhatjuk, hogy a jegyzőkkel a leghatékonyabb a kapcsolat (72%), hiszen egy településen ő az a személy, aki általában segítséget nyújt a jegyzőkönyvek elkészítéséhez, ülések levezetéséhez, és ellenjegyzi a kifizetéseket. Ha megnézzük a grafikonot, az is látható, hogy ha mégiscsak hiányzik a kapcsolat, vagy nem szükséges az együttműködés valakivel, az általában a polgármester. Különösen nagyobb településeken hiányzik a személyes kapcsolat, helyette hivatala jár el. A konfliktusok kialakulása pedig elsősorban a jegyzővel képzelhető el, hiszen ő az, aki a működés törvényességére tud ügyelni, illetve a kifizetések ütemezésébe beleszól. De nem elhanyagolható az a szempont sem, hogy általában a jegyző az elsőfokú államigazgatási hatóság sok ügy tekintetében, ezáltal keveredhet konfliktusba – például gyermekvédelem, szabálysértés, építkezés, stb. – a lakosság egy részével, és ezen belül a romákkal is, és ha a CKÖ segíteni próbál, elkerülhetetlennek tűnik az összeütközés, hiszen olyasmibe próbálnak beleszólni, ami alapvetően nem feladatuk.

A 2007–2008-as adatfelvétel hasonló tendenciákat mutat, kis eltérések figyelhetők meg. Valamivel több konfliktus, de a többi adat szerint jól működő, töretlen a kapcsolat a település vezetőivel.



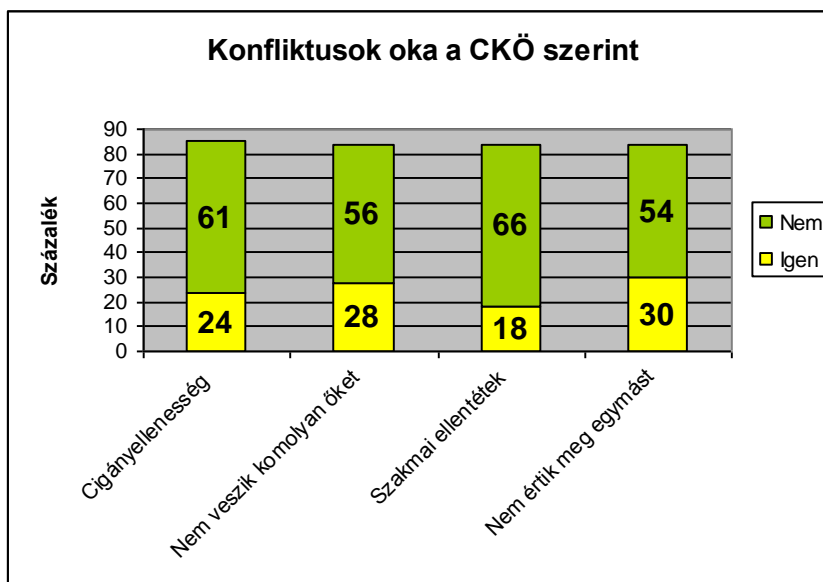
Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.



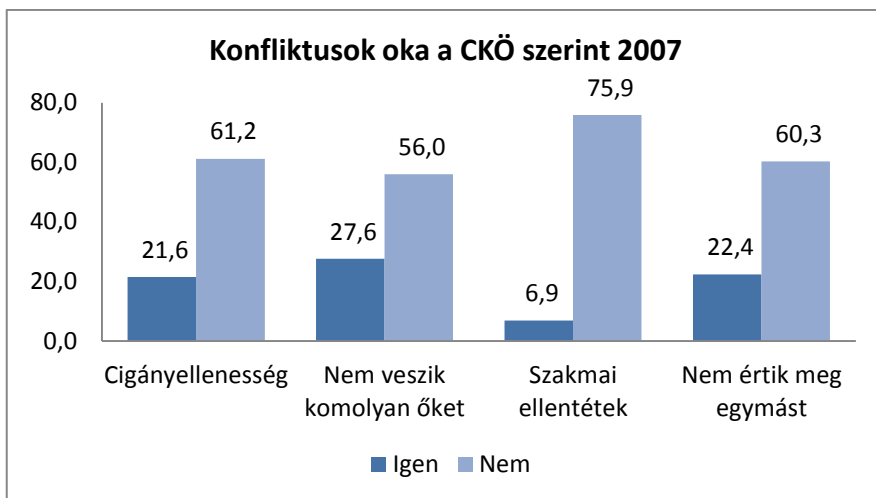
Forrás: CKÖ kutatás 2007-2008.

Megkérdeztem azt is, ha a lehető legsikeresebben szeretnék elintézni egy ügyet, kihez fordulnak első sorban. Ennél a kérdésnél – mint sok más esetben – azt tapasztaltam, hogy a személyes kapcsolatok a meghatározóak. Ezért, különösen kisebb településeken, a polgármestert keresik meg először a CKÖ képviselők, de igen nagy számban bíznak a jegyzőkben is. Különösen nagyobb városokban fordul elő, hogy a hatékony ügyintézéshez szükségesnek ítélt személyes kapcsolat elsősorban a Polgármesteri Hivatal valamelyik alkalmazottjával alakul ki. A település vezetői gyakorlatilag megismételték az előbb felsorolt adatokat – 41%, 40%, 18% –, így nincs okom kételkedni a „bejárattott” utak valódiságában. Az utolsó adatfelvétel szerint ez a bizalom tovább erősödött, gyakran a képviselők azonossága, a több ciklus óta történő együttműködésük miatt.

Érdekelt az is, hogy ha mégiscsak konfliktus alakul ki a település vezetői, hivatalnokai és a kisebbségi képviselők között, akkor ennek mik lehetnek az okai. Személyes, szakmai ellentétéről van szó, magát a kisebbségi intézményt nem tekintik partnernek, vagy valamilyen mélyen gyökerező előítéleteket éreznek bennük.



Forrás: CKÖ kutatás 2002–2004.

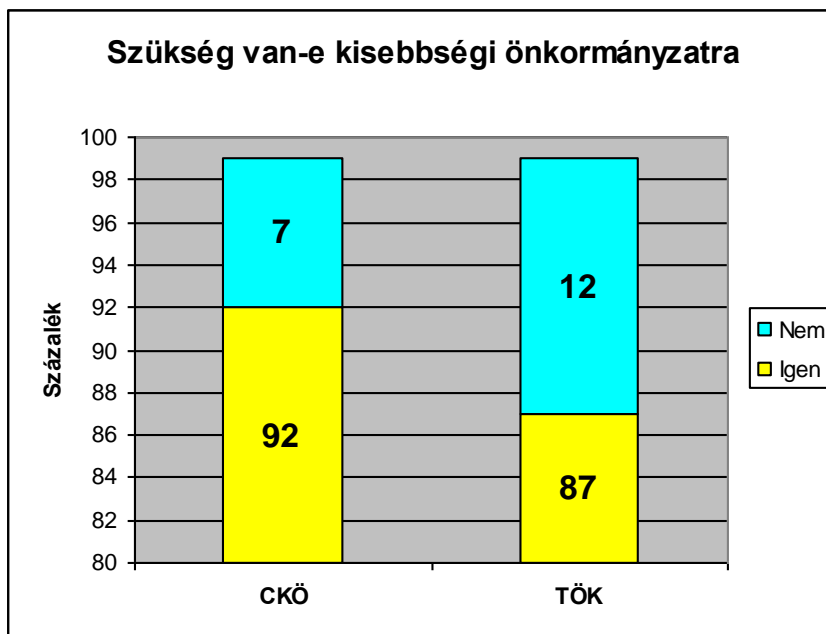


Forrás: CKÖ kutatás 2007–2008.

A válaszok viszonylag egyenletesen oszlanak meg minden adatfelvétel esetében. Legkevésbé szakmai ellentéteket érznek a konfliktus okának, de elég magas arányban szerepel a cigányellenesség, még inkább az intézménynek is címzett lekezelés. A leginkább domináns oknak azonban az eltérő célokból és a meglévő kulturális különbségekből adódó meg nem értést nevezték meg.

A kutatások szerint a települési vezetők alapvetően elhatárolták magukat a cigányellenességtől, bár négy polgármester szerint ez igen is létező dolog, ami rányomja bélyegét az együttműködés minőségére. Nagyon kevesen mondták ki azt is, hogy az egész intézményrendszert a felkészületlen képviselőkkel együtt, nem lehet igazán komolyan venni. Mivel ebben a két kategóriában a többség elhatárolódott a megállapításoktól, az utolsó két állítással magyarázták az esetlegesen felmerülő konfliktusok okait, hasonló nagyságrendben a kisebbségi képviselőkhez. Itt is domináns a más közegből és kultúrából érkező emberek ellentétének a feltételezése. Különösen a megyeszékhelyek és a nagyvárosok tekintetében

Végezetül megkérdeztem ebben az adatfelvételben is, hogy szükségesnek tartják-e a kisebbségi önkormányzatokat, és ha igen, akkor mik azok az értékek, ami miatt jó, hogy léteznek.

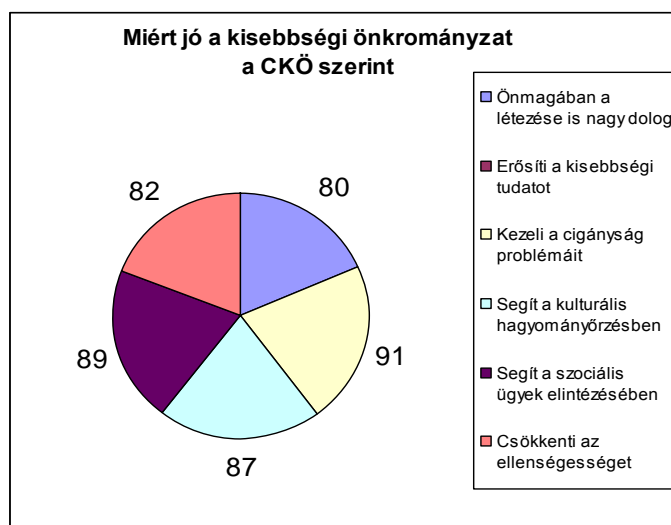


Forrás: CKÖ kutatás 2002–2004.

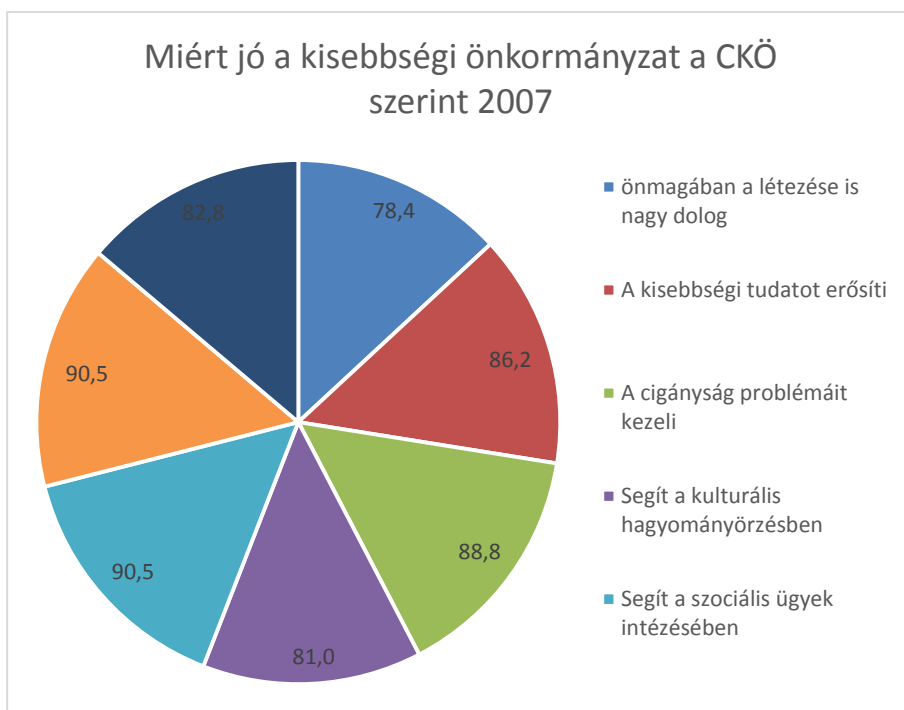


Forrás: CKÖ kutatás 2007–2008.

A válaszadók döntő többsége egyetértett abban, hogy jó az, ha létezik a cigány kisebbségi önkormányzat. Ezt így gondolták – szinte természetesen – a CKÖ vezetők, is ha valamivel alacsonyabb számban is, a települési vezetők szintén. A nemmel válaszoló cigány vezetők kizárólagosan a nagyobb községekből kerültek ki, míg a település vezetői közül az ellenzők – a megyeszékhelyek kivételével – minden településtípusból voltak, de legnagyobb számban ők is a nagyobb községekből vélekedtek így. Ez jelenthet személyes ellentéteket, de azt is, hogy ilyen településnagyság mellett jelentkeznek funkcionális problémák igazán. Hiszen a korábbi elemzésekből látható, hogy a megyeszékhelyeken, tehát igen nagy városokban működő CKÖ-k kevés kapcsolatban vannak a város vezetésével, valamint működésük sem rázza fel döntően a helyi cigány lakosságot. A nagy településeknek nem okozott gondot néhány millió forint plusz támogatás adása minden évben, amit a kisebbségi vezetők alapvetően a működésre fordítanak. Így nem érdemes senkinek sem piszkálni a kérdést, a törvényt betartják, „jól elvannak”. A kis települések szempontjából azért érzik szükségesnek – a következő kérdés bemutatásánál látszik majd – a kisebbségi testületet, mert egy közvetítő szerepet tudnak betölteni a település vezetői és a roma lakosság között. Tehát a gond valahol „középen” lehet, mivel itt már olyan nagymértékben nem érzik szükségét a CKÖ híd szerepének, de a pénzügyi támogatás már megterhelő a település számára. Mik azok az értékek mégis, ami miatt a döntő többség a cigány kisebbségi önkormányzatok fenntartása mellett szavazott?



Forrás: CKÖ kutatás 2002-2004.



Forrás: CKÖ kutatás 2007–2008.

A feltett kérdésekre adott válaszok kiegyenlített eredményt hoztak a kisebbségi képviselők között. Kis különbségek mutatkoznak csak a kategóriák összevetésénél. Rendkívül optimistán és magabiztosan értékelték ezáltal saját testületük szerepét, szerintük „*kezelik a cigányság problémáit*”, a roma vezetők. Sőt, olyan kérdésekben is komoly kompetenciát tételeznek fel maguknak, amelyekben a jogszabályok alapján egyáltalán nincs hatáskörük. Így a szociális ügyintézésben betöltött szerepük erősen elgondolkodtató. Bizonyos szempontból igazat kell ezzel adnunk a Molnár-féle kutatásban²⁰¹ megfogalmazott következtetésnek, amely szerint a CKÖ-k szociális lobby szerepkörben is meghatározzák önmagukat.

A települési vezetők esetében adott válaszok elemzése során hasonlóan kiegyensúlyozott eloszlást tapasztaltam, csak sokkal viaszfogottabban. Míg általában a cigány vezetők több mint kétharmada értett egyet az állításokkal, a polgármesterek esetében már a felére csökkent a lelkesedés a legtöbb kérdés esetében. Megítélésem szerint ez már azt jelzi, hogy a települési veze-

²⁰¹ Molnár Emilia – Kai A. Schafft: *I.m.*

tők közel a felének – kimondva, vagy kimondatlanuk – valamiféle problémája van a létrejött testületek hatékonyságát illetően. Erre a kérdésre válaszokat az interjúk kutatásban találtunk, ahol többféle módon értékelték a CKÖ-k szerepét. Az egyik községi CKÖ vezető szerint akkor van értelme a munkának, ha valamit tenni is tudnak: „Mindig azon az elven voltam, hogy ha itt mi nem tudjuk a problémánkat megoldani, vagy úgy beintegrálódni a magyar lakosság közé, hogy nekünk jó legyen, és minket befogadjanak, tiszteljenek, akkor nem érdemes dolgozni”.²⁰² Az egyik terepmunkás azonban ennél peszsimistább véleménnyel is találkozott: „Az elnök meglátása szerint bár a CKÖ egyáltalán nem képes a településen a cigányság problémáinak kezelését ellátni, kulturális téren pedig, ahogy mondja „nincs mit őrizni”, az együttélés terén legalább annyit elértek, hogy » nincs öldöklés « a faluban.”²⁰³

A települési vezetők nagyon sokféle módon tudták megfogalmazni elégedetlenségüket az intézménnyel kapcsolatban. Volt, aki árnyalt formában az egyéni érdekérvényesítés terepének tartotta a kisebbségi önkormányzatot: „... szkeptikus vagyok, az intézménnyel kapcsolatosan. Mert nem túl jók a tapasztalataim. A legnagyobb gond az, hogy éppen azt nem teljesíti, amire hivatott. Tehát annak a kisebbségnek az érdekképviselete nem valósul meg általuk. Sajnos másképp értelmezik a protekcionizmust, mint ahogy természetesen kellene, hiszen az egész roma lakosságot kellene képviselniük, ehhez képest sokkal szűkebb érdekeket nyilvánítanak meg”.²⁰⁴ Más polgármester sokkal radikálisabban fejtette ki véleményét: „Igazán elmondanám az én véleményemet és ez a település cigányainak a véleményével is megegyezik, hogy nincs szükség a településünkön cigány kisebbségi önkormányzatra. Mert igazán nincs is előttük megfogalmazva, hogy miért is jöttek ők létre, mi volna a feladatuk? Hogyan tudnánk segíteni a cigányság helyzetén? Egyetlen, amit ők meg tudnak valósítani, hogyha valami sérelem éri őket, vélt vagy jogos, mindegy, akkor szaladgálnak az igazuk után. Ugyanannyi sérelem vagy még több is érheti a magyar lakosságot, de nekik nincs kihez szaladni! Azt hiszem, ha van Magyarországon egy törvény, egy alkotmány, és az mindenkire nézve kötelező, semmi sem jogosítja fel senkit, hogy ő valamilyen kisebbséghez tartozik, és megpróbálja nekik ezáltal több jogot kreálni, hogy ők még szaladjanak fűhöz-fához. Pont a magyar állam különbözteti meg őket ezzel, sokkal jobban megvoltak, a tanácsi rendszerben ... Itt a diszkriminációt ezáltal a törvényhozás csinálja. Mi szükség van erre? Ha ők egyszer magyar állampolgárok, ez a törvény mindannyiunkra kötelező, akkor semmi szükség erre. Hasznát nem látom.

²⁰² Interjú egy kistelepülésen működő CKÖ vezetővel.

²⁰³ Interjú egy jegyzővel.

²⁰⁴ Interjú egy polgármesterrel.

Rengeteg pénzt kidob ezzel is a állam. Elég volna egy szószóló, az sem igazán szükséges.”²⁰⁵

Természetesen voltak olyanok is, akik realisabban látják a helyzetet: „*Úgy gondolom, a cigány kisebbségi önkormányzat helyzete sajátos, mert a cigányok helyzetét a gyenge szociális körülmények eléggé meghatározzák, ami azt jelenti, hogy ők ezzel küzdenek. Tehát az önkormányzati szervezeti forma nem biztos hogy a legjobb megoldás. Hiszen a lengyel és a görög kisebbségi önkormányzat működése sokkal zökkenőmentesebb, hiszen őnekik nem szociális problémáik vannak, hanem hagyományosan a kultúrájukat szeretnék ápolni a kisebbségi önkormányzat keretein belül. ... csak azt tudnám elképzelni, hogy jelentős anyagi ráfordítással, állami támogatással, óriási összegeket kell fordítani képzésre, oktatásra, ezáltal munkalehetőségek biztosítására, ezáltal lakhatási feltételek javítására, kulturáltabbá tételére. Ezek azok a területek, amelyeken tudunk előrelépni, mert nagyon sokan már felismerték, hogy a segélyezés, mint olyan órákig tudja csak legfeljebb kezelni a problémákat, tehát itt nem azt látom én fontosnak, hogy működik vagy nem jól működik a kisebbségi önkormányzat, hanem, hogy társadalmi összefogással jelentős hosszú időszakon keresztül, jelentős anyagi ráfordítást kellene ...*”²⁰⁶

6. Napjaink tapasztalatai

Az elmúlt években nem készültek empirikus adatfelvételen alapuló kutatások, így tapasztalatainkat csak statisztikai források és roma közösségek nem reprezentatívnak mondható véleménye alapján fogalmazhatjuk meg.

Mint a jogi elemzésből is látható volt, szabályozási szinten megoldódott a „középszint”, a megyei nemzetiségi önkormányzatok kérdése, mivel létrehozták őket. A kutatások híján, csak egyéni beszélgetésekből származó információk alapján azonban úgy tűnik, hogy ez az intézmény még nem nagyon találja a helyét a rendszerben, feladatai nincsenek pontosan tisztázva, működése esetleges. Hasonlóan problémásnak tűnik a régóta vágyott, kisebbségi parlamenti képviselő kérdés is. Az új szabályozás alapján létrejött „szószólói” intézmény, nem tűnik valós képviselőnek és egyéb kérdéseket is felvet a léte.²⁰⁷

²⁰⁵ Interjú egy Borsodi polgármesterrel.

²⁰⁶ Interjú egy Borsodi jegyzővel.

²⁰⁷ Vö.: Kállai Ernő: A kisebbségi joganyag és annak változásai az elmúlt negyedszázadban Magyarországon. In: Fedinec Csilla, Ilyés Zoltán, Simon Attila, Vizi Balázs (szerk.): A kö-zép-európaiság dicsérete és kritikája. 665 p. Pozsony: Kalligram Kiadó, 2013. pp. 108-135.

A 2014-es választások során keletkezett adatokat összevetve az előző ciklus tapasztalataival, azt láthatjuk, hogy a 2006-ig tartó emelkedés után nemzetiségi önkormányzati választásokon a képviselőjelöltek száma fokozatos csökkenésnek indult. Ez jelentheti egyrészt a már korábbi kutatásokban is tapasztalt „megmerevedést”, azaz nagyon kicsi a fluktuáció a képviselők között, létrejött egy „önkormányzati elit”, amelyben csak apróbb elmozdulások tapasztalhatóak a személyi összetételben. Másrészt érezhető egyfajta apátia is, mintha egyre kevesebben hinnének az intézmény hasznosságába, és ennek a véleményüknek több, ismert roma politikus is hangot adott az utóbbi időben.²⁰⁸

Választás éve	Jelöltek száma
2002	9 443
2006	10 287
2010	9 959
2014	7985

Forrás: www.valasztas.hu

Ennek a vélekedésnek azonban ellentmond az eredményesen megtartott választások magas, alig csökkenő száma. Így elképzelhető, hogy a jelöltek számának csökkenése abból a természetes helyzetből adódik, hogy az önkormányzati képviselők száma az új törvényi szabályozás alapján öt fő helyett már csak négy.

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

Forrás: www.valasztas.hu

²⁰⁸ Vö.: A hatalom kisebbségi fiókszervezeti. In: Népszabadság, 2014.10.11. <http://nol.hu/belfold/a-hatalom-kisebbségi-fiokszervezetei-1491753>

Elmondható továbbá, hogy a változások hiánya a jelölőszervezeti struktúrában is megfigyelhető. Jól látható módon kialakult az a néhány roma szervezet, amelyek osztoznak az elnyerhető mandátumokon.

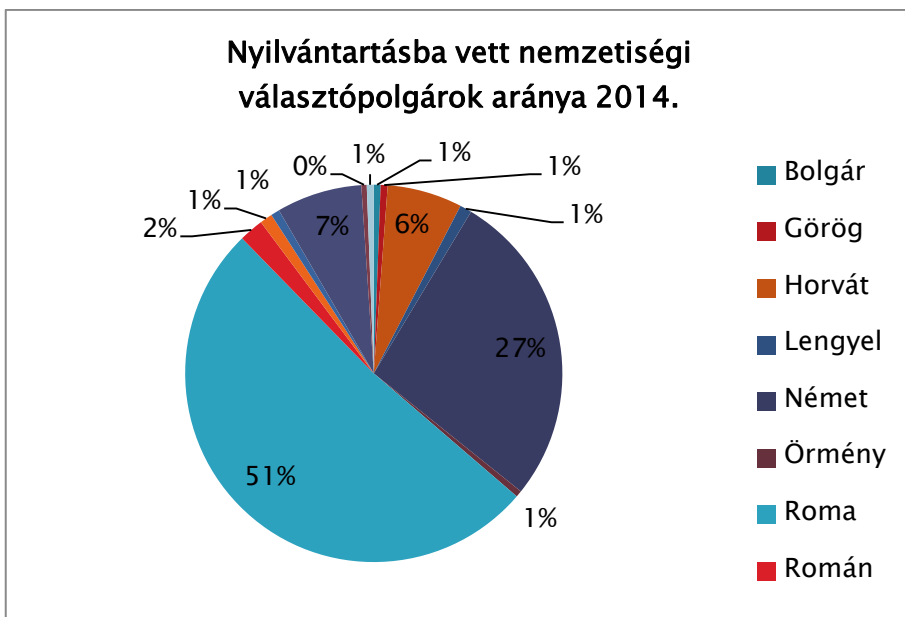
Jelölőcsoport	Kapott mandátumok száma			Összesen
	Települési választás	Területi választás	Országos választás	
LUNGO DROM	2 333	91	29	2 453
RPM	360	16	6	382
MCF	317	12	6	335
RPT	203	7	6	216
ÉKE	122	3	0	125
DROSZ	62	0	0	62
PHRALIPE	54	0	0	54
ROMA ROM ÖSSZEFOG	50	2	0	52
RODOSZ	43	2	0	45
LÁSO DROM	36	1	0	37
ANOSZTRU Egyesüle	34	2	0	36
ESÉLY CMK	27	2	0	29
NRÖ	14	0	0	14
NEOSZ	12	0	0	12
IAE	10	0	0	10

Forrás: www.valasztas.hu

Választás éve	Települési mandátumok száma
2006	2976
2010	5131
2014	3335

Forrás: www.valasztas.hu

Végül elmondható, hogy a roma közösségek nem csak számarányuk, hanem aktivitásuk alapján is a leginkább a kisebbségi önkormányzatok létrehozása iránt érdeklődő csoportoknak tűnnek.



Forrás: www.valasztas.hu

7. Következtetések

Az elmúlt száz évben a nemzetközi jogi szabályozásokban fokozatosan teret nyert a modern módon szabályozott kisebbségi autonómiák létrehozásának lehetősége, elismerése. Ez alapján számtalan típusa létezik jelenleg is a kisebbségi öngazgatásnak különböző országokban. A komoly jogtörténeti előzmények azonban nem csak a külföldi országokra jellemzőek, hanem a magyar társadalomtörténet is kiterjedt módon ismerte az öngazgatás fogalmát, amely a polgári átalakulás után, de különösen az 1989-es rendszerváltást követően került szabályozásra. A nemzetiségek államalkotó tényezőként történő rendszerváltás-kori elismerése megteremtette a kifejezetten nemzetiségi autonómiák létrehozásának lehetőségét is.

A kisebbségi önkormányzatok létrehozásának lehetőségével már 1995 óta rendszeresen élnek mind a 13, hivatalosan is elismert nemzetiségi közösség tagjai. A kezdetektől komoly aktivitás jellemzi a cigány/roma közösségeket is, a roma közösségek igen aktívnak mondhatók az önkormányzatok létrehozásában. Bár nincsenek empirikus tapasztalataink a 2011-es jogszabályi változások által generált megváltozott működésre, a statisztikai adatokból egyfajta csökkenő lelkesedés olvasható ki, ami a kisebbségi jelöltek és kisebb

mértékben a megalakuló önkormányzatok számában figyelhető meg. Mindebből az a következtetés is levonható, hogy kialakult egy „önkormányzati elit”, amelyben alig változnak ciklusokként a képviselők személyei, ami valószínűsíti a rendszer fokozatos „megmerevedését.”

Változatlanul nehezen egyeztethetők össze a roma közösségek elvárásai választott vezetőik felé a jogszabályokban biztosított lehetőségekkel. Ez megfigyelhető a közösség tagjainak, különböző közösségi (pl. Facebook) fórumokon történő véleménynyilvánítása során, ami egyfajta fokozatos elfordulást eredményez a választott testületektől.

Ez a megmerevedett és sokak által egyre inkább kiüresedettnek tartott rendszer kedvezőtlenül hat a civil szféra működésére is. A nemzetiségi önkormányzatok közjogi státusza miatt a helyi és országos hatalom legfőbb partnerének ezeket a testületeket tartja, miközben ezek egyre alacsonyabb támogatottsággal, legitimitással rendelkeznek a nemzetiségi közösségek tagjainak körében. A civil szervezetek pedig a támogatásokhoz történő hozzáférésben és elismertségben is egyre inkább háttérbe szorulnak. Kisebbségi lehetőségek a civil vezetői utánpótlásra is, mert a vezetésre alkalmas, vagy magukat annak tartó emberek az elmúlt évtizedben a kisebbségi önkormányzatok rendszerébe épültek be.

Ami pedig végképp megingatja az öngazgatás lehetőségét, az az, hogy a mindenkori regnáló politikai hatalom gyakorlatilag saját kisebbségi politikájának legitimitációjára használja ezeket az eredetileg öngazgatásra létrejött szervezeteket.²⁰⁹

²⁰⁹ Vö. például: Oláh József: Legitim, vagy illegitim kisebbségi önkormányzatok? In: <http://cpress.hu/2013050610279/belfold/olah-jozsef-legitim-vagy-illegitim-kisebbségi-onkormanyzatok.html>

Irodalom

- 1005/1998. Korm. hat. a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletéről
- 1021/2004. (III. 18.) Korm. hat. A romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről
- 1047/1999. (V. 5.) Korm. hat. A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról
- 1048/1999. (V. 5.) Korm. hat. A Cigányügyi Tárcaközi Bizottság létrehozásáról
- 1051/2002. (V. 14.) Korm. hat. A középtávú intézkedéscsomagról
- 1066/1996. (VI. 19.) Korm. hat. Az OCÖ elhelyezéséről
- 107/2003. (VII. 18.) Korm. rend. Az esélyegyenlőségi tárca nélküli miniszter feladat és hatásköre
- 1078/2001. (VII. 13.) Korm. hat. A hosszú távú program társadalmi vitájáról
- 1093/1997. (VII. 29.) Korm. hat. A cigányság élethelyzetének javítására vonatkozó középtávú intézkedéscsomagról
- 1107/1997. (X.11.) Korm. hat. A cigány kisebbség helyzetének javítását célzó intézkedésekről
- 1120/1995. (XII. 7.) Korm. hat. A Cigányügyi Koordinációs Tanács létrehozásáról
- 1121/1995. (XII. 7.) Korm. hat. A Magyarországi Cigányokért Közalapítvány alapításáról
- 1125/1995. (XII. 12.) Korm. hat. A cigányság helyzetével kapcsolatos legsürgetőbb feladatokról
- 1140/2002. (VIII. 12.) Korm. hat. A Romaügyi Tanács létrehozásáról
- 116/1995. (IX. 28.) Korm. rend. A Kisebbségek napjáról
- 125/2001. (VII. 10.) Korm. rend. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalról
- 1868: XLIV. törvénycikk a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában
- 1868: XLIV. törvénycikk A nemzetiségi egyenjogúság tárgyában
1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság alkotmánya.
1989. évi XXXI. törvény Az Alkotmány módosításáról

1990. évi LXIV. törvény A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról
1990. évi 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
1992. évi XXXVIII. törvény Az államháztartásról
1993. évi LIX. törvény A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosáról
1993. évi LXXIX. törvény A közoktatásról
1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól
1993. évi LXXVII. törvény A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól
1997. évi C. törvény a választási eljárásról
1997. évi C. törvény A választási eljárásról
1999. évi XXXIV. törvény A Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló keret-egyezmény kihirdetéséről
- 2/2006. (I. 30.) AB határozat Az Országos Választási Bizottság 38/2005. (X. 20.) OVB határozatának helybenhagyásáról
2003. évi CXXV. törvény Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
2005. évi CXI. törvény A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról
2005. évi CXIV. törvény A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról
2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól
- 2187/1995. (VII. 4.) Korm. hat. A Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány létrehozásáról
- 28/1997. (III. 28.) OGY hat. A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről szóló beszámoló
- 32/1997. MKM. rendelet A nemzeti és etnikai kisebbségek óvodai nevelésének és iskolai oktatásának irányelveiről
- 34/1990. (VIII. 30.) Korm. rend. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalról
- 34/1990. (VIII. 30.) Korm. rendelet a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalról
- 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
- 53/1990. (IX. 15.) Korm. rend. A helyi önkormányzati választáson jelöltet állító
- 6/1991. (II. 28.) AB határozat Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. tv. 40. § (3) bekezdésében foglaltak alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére előterjesztett indítvány
- 809/B/1998. AB határozata A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról
- A cigányság helyzetének megjavításával kapcsolatos egyes feladatokról Az MSZMP KB Politikai Bizottságának határozata 1961. Június 20.' In Mezei Barna – Pomogyi László – Tauber István (szerk.): *A Magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422–1985*. Budapest: Kossuth, 1986. 240. o.
- A hatalom kisebbségi fiókszervezeti. In: Népszabadság, 2014.10.11.
<http://nol.hu/belfold/a-hatalom-kisebbségi-fiókszervezetei-1491753>
- A helyi kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének tapasztalatai' In: *Önkormányzati Tájékoztató*, 1997. 64-67. o.
- A helyi önkormányzatok 1995. évi működésének törvényességi helyzete.' *Önkormányzati Tájékoztató*, 1996. Különszám. 3-67. o.
- A hosszú távú roma társadalom, és kisebbségpolitikai stratégia irányelvei.' <http://www.romapage.hu/tudomany/hircentrum/article/71004/1598/>
- A magyarországi cigányokról'. In: Demeter Zayzon Mária (szerk.): *Kisebbségek Magyarországon* Budapest: Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, 2000. 106-120. o.
- A pozitív diszkrimináció változatai.' Les politiques de discrimination positive. [Dossier.] = *Problemes politiques et sociaux*, 1999. 822. no. 3-72. p. In: *Kisebbségkutatás* – 1999. 4. szám.
http://www.hhrf.org/kisebbségkutatás/kk_1999_04/cikk_nyomtatás.php?id=154
- A romák jogi helyzete Európában. 1557 (2002) számú ajánlás.' In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Budapest: Gondolat Kiadó – MTA Jogtudományi Intézet – MTA Kisebbségkutató Intézet, 2003.
- Ábrahám Tamás: 'Az USA fekete lakosságának migrációja a XX. században'. In: *Demográfia* 2000. 1. szám 161-175. o.
- Achim, Viorel: *Cigányok a román történelemben*. Budapest: Osiris Kiadó, 2001.

- Adatok a magyarországi kisebbségi önkormányzatok kialakulásáról és működéséről.' In: *Regio*, 1997/1. 127-164. o.
- Alkotmányos Szerződés http://europa.eu.int/constitution/hu/lstoc1_hu.
- Altermatt, Urs: 'Svájc – az európai modell?' In: *Regio* 1994/2.
www.regiofolyoirat.hu/newspaper/1994/2/02Altermett_Urs.doc
- Andorka Rudolf: *Bevezetés a szociológiába*. Budapest: Osiris Kiadó, 2000.
- Arisztotelész: *Nikomakhoszi etika*. Budapest: Gondolat, 1978.
- Asbjorn Eide: 'Bevezetés.' In: *Acta Humana* 1993. 12-13. sz.
- Asbjorn Eide: 'Bevezetés.' In: *Acta Humana* 1993/12-13.
- Az EU csatlakozási folyamat nyomon követése: Kisebbségek védelme*. Open Society Institute, 2001.
- Az Európai Rasszizmus- és Intolerancia-ellenes Bizottság Második Jelentése Magyarországról'. In: *Fundamentum*, 2000/2, 57-66. o.
- Baka András: 'Az új magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi törvény koncepciójáról.' In: *Regio*. (1990. december.) 59-66. o.
- Baka András: 'Az új magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi törvény koncepciójáról.' In: *Regio*. 1990. december. 59-66. o.
- Baka András: *Eötvös Józseftől Jászi Oszkárig. A magyar nemzetiségi politikai gondolkodás változásai*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1990.
- Baka András: *Eötvös Józseftől Jászi Oszkárig. A magyar nemzetiségi politikai gondolkodás változásai*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1990.
- Bandor-Kóté: 'Etnobiznisz' In: *Amaro Drom*, 1998, december
- Bangó Jenő: 'Németek Belgiumban: német nyelvű közösség a vallon régióban: Európa legjobban védett kisebbsége?' *Comitatus: önkormányzati szemle*, 2003. 5. sz. 31-37. o.
- Bányász Rezső: *Századunk Amerikája*. Budapest: Zrínyi Katonai Kiadó, 1986.
- Báró Eötvös József: *Naplójegyzetek – gondolatok –1864-1868*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia, 1941.
- Barry, B.: *Culture and equality*. Cambridge: Polity Press, 2001.
- Barry, B.: *Culture and equality*. Cambridge: Polity Press, 2001.
- Bársony János: 'A kisebbségi önkormányzatok létrehozásának lehetőségei Budapesten. In: Egyed A-Tokaji Nagy E. (szerk.): *Kisebbségek és önkormányzat*. Az 1993. szept. 27-29. között Szentendrén tartott konferencia előadásai és vitái. Budapest: Drukker Kft. 1994. 113-117. o.
- Bársony János: 'Magyarországi cigány közösségek közigazgatási szokásai (a vajdák egykori és mai szerepe)'. In: Demeter Zayzon Mária (szerk.): *Másság – Azonosság I. kötet. Kisebbségismereti előadások Kőbányán*. Budapest: Kőbányai Önkormányzat, 1994. 67- 72.

- 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.
- Bársony János: 'A cigányság és a rendőrség kapcsolatának összefüggései.' In: Csányi Klára (szerk.): *Szöveggyűjtemény a kisebbségi ügyek rendőrségi kezelésének tanulmányozásához*. Budapest: Alkotmány- és Jogpolitikai Intézet, 1997, 319-332. o.
- Bauer, Ottó: 'A nemzetiségi kérdés és a szociáldemokrácia.' In: *A nemzeti kérdéstről. A nemzeti kérdés Lenini elméletének kialakulása 1896-1914*. Budapest: Kossuth Könyvkiadó, 1988.155-183. o.
- Bíró G. – Taubner Z.: 'A nemzeti kisebbségek jogainak kodifikációs munkálatai az Európa Tanácsban.' In: *Társadalmi Szemle*, 1993 /11.
- Bíró Gáspár: 'A nemzeti és etnikai megegyezés esélyei Kelet- és Közép-Európában, összeegyeztethetetlen társadalom- és államszervezési elvek keveredése közepette.' In: *Jogtudományi Közlöny*, 47. 1992/10. 459-463. o.
- Bíró Gáspár: 'A nemzetközi kisebbségvédelem alapfogalmairól és intézményeiről.' In: *Regio*, 3. 1992/4. 3-26. o.
- Bíró Gáspár: 'A nemzetközi kisebbségvédelem legújabb fejleményei.' In: *Regio*, 4 1993/1. 32-53. o.
- Bíró Gáspár: 'Egyetemesség – emberi jogok – kisebbség.' In: *Pro Minoritate*, 1996/1. 58-62. o.
- Bodáné Pálok J. – Vánkosné Timár É.: 'Országos kisebbségi önkormányzatok.' In: *Kisebbségi Értesítő*, 1994/3. 130-141. o.
- Bodáné Pálok J. – Vánkosné Timár É.: *Mit kell tudni a kisebbségi önkormányzatok létrehozásáról?* Budapest: Auktor Kiadó, 1995.
- Bodáné Pálok J.: 'A kisebbségek jogérvényesítési lehetőségei a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény alapján.' In: *Kisebbségek és Önkormányzatok*. 1994. 49-66. o.
- Bodáné Pálok J.: 'A kisebbségek önkormányzatai. Formáik, feladat- és hatáskörök, működésük, kapcsolódásuk a települési önkormányzatokhoz, finanszírozási rendszerük.' In: *Kisebbségi Értesítő*, 1994/3. 45-86. o.
- Bodáné Pálok J.: 'A kisebbségek önkormányzati képviselőinek választása.' In: *Kisebbségi Értesítő*, 1994/3. 87-129. p.
- Bodáné Pálok J.: 'A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei.' In: *Acta Humana* 1993 N^o 12-13. 26-45. o.
- Bodáné Pálok J.: *A kisebbségek jogai Magyarországon*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1994.

- Bódig Mátyás: 'Természetjog és jogpozitivizmus'. In.: Szabó Miklós (szerk.): *Fejezetek a jogbölcseleti gondolkodás történetéből*. Miskolc, 1999.
- Böszörményi Jenő – Józsa Márta (szerk.): *A romakérdés az integráció csapdájában (Caught in the Trap of Integration)*. Budapest: EÖKIP, 2000.
- Bruhács J. – Bokorné Szegő H.: 'A kisebbségek védelme és a nemzetközi jog.' In: *Acta Humana. Emberi Jogi Közlemények*, 12-13. 1993. 64-81. o.
- Bruhács J.: 'A kisebbségek védelmének nemzetközi jogi szabályozása az ENSZ keretében.' In: *Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről*. Pécs: JPTE ÁJK Kisebbségvédelmi Munkaközössége, 1990. 191 o.
- Brunner, Georg – Küpper, Herbert: 'Európai autonómia megoldások.' In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzetközi kisebbségekről*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005.
- Brunner, Georg – Küpper, Herbert: 'Európai autonómia megoldások.' In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzetközi kisebbségekről*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005.
- Brunner, Georg – Küpper, Herbert: 'Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája.' In: *Magyar Kisebbség* 2004/1-2. 466-496. o.
- Bús Lívია – Zsigó Dávid: '„Az embereket meg kell hatni” – Glenn C. Loury közgazdász.' In: *Magyar Narancs* 2005. 10. 27.
<http://www.manca.hu/index.php?gcPage=/public/hirek/hir.php&id=12317>
- Búza László: 'A kisebbségek jogi helyzete.' Budapest: MTA, 1930 MTA, [Idézi: Kovács Péter: 'Az autonómia a nemzetközi jogban.' In: *Kisebbségi érdekvérvényesítés, önkormányzatiság, autonómiaformák*. Budapest: Osiris Kiadó, 1997. 193. o.]
- Búza László: *A kisebbségek jogi helyzete*. Budapest, 1930,
- Calhoun, Caig – Light, Donald – Keller, Suzanne: *Sociology*. The McGraw-Hill Companies, Inc. 1997.
- Csányi Klára: 'A kisebbségi ügyek rendőri kezelése Magyarországon.' In: *Belelgyi Szemle*. 1999/7-8. 111-119. o.
- Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi Önkormányzatok Magyarországon, 1994–1998*. Budapest: Osiris-MTA Kisebbségkutató Műhely-MTA Regionális kutatások Központja, 1999.
- Csefkó Ferenc: *A helyi önkormányzati rendszer*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 1997.
- Daróczi Ágnes: 'A magyarországi cigányok szokásvilága, hagyományai.' In: Demeter Zayzon Mária (szerk.): *Másság – Azonosság I. kötet. Kisebb-*

- ségismereti előadások Kőbányán.* Budapest: Kőbányai Önkormányzat, 1994. 73-81. o.
- Daróczi Ágnes: 'A magyarországi cigányok szokásvilága, hagyományai.' In: Demeter Zayzon Mária (szerk.): *Másság – Azonosság* I. kötet. Kisebbségismereti előadások Kőbányán. Budapest: Kőbányai Önkormányzat, 1994. 73-81. o.
- Demeter Zayzon Mária (szerk.): *Kisebbségek Magyarországon*, 1999. Budapest: 1999.
- Douglas Massey-Nancy Denton: 'Az amerikai apartheid.'
http://www.bparchiv.hu/magyar/kiadvany/bpn/26_27/165_181.html
- Draskóczy István: 'Kisebbségek az Árpád-kori Magyarországon.'
http://www.hhrf.org/kisebbssegkutatas/kk_2000_03/cikk.php?id=294
- Draskóczy István: *Kisebbségek az Árpád-kori Magyarországon.*
http://www.hhrf.org/kisebbssegkutatas/kk_2000_03/cikk.php?id=294
- dualizmus utolsó negyedszázadában.' In: Hanák Péter (főszerk.) Mucsi Ferenc (szek.): *Magyarország története, 1890-1918.* Budapest : Akadémiai, 1978. Magyarország története tíz kötetben. 7/2. XII. fejezet. 873-1002, 1344-1349. o.
- Egyed A. –Tokaji Nagy E. (szerk.): *Kisebbségek és önkormányzat.* Az 1993. szept. 27-29. között Szentendrén tartott konferencia előadásai és vitái. Budapest : Druk-ker Kft., 1994. 204 p.
- Eide, Asbjörn: 'Protection of Minorities. Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems Involving Minorities.' [Idézi: Kovács Péter: 'Az autonómia a nemzetközi jogban.' In: *Kisebbségi érdekérvényesítés, önkormányzatiság, autonómiaformák.* Budapest: Osiris Kiadó, 1997. 193. o.]
- Eiler Ferenc: '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.
- Eiler Ferenc: *A kisebbségi önkormányzati rendszer és tapasztalatai. Eredmények kérdőjelekkel.* (Kézirat)
- Eiler Ferenc: *A kisebbségi önkormányzati rendszer és tapasztalatai. Eredmények kérdőjelekkel.* Kézirat
- Előítélet, megkülönböztetés, színvakság.* Válogatás Glenn C. Loury írásaiból. Rajk László Szakkollégium, Ráday Könyvesház Budapest 2005.
- Emberi jogok a nemzetközi jogban. Alapvető okmányok gyűjteménye.* Budapest: Emberi Jogok Magyar Központja (MTA Állam- és Jogtudományi Intézete), 1994.

- Emberi jogok. Nemzetközi Okmányok Gyűjteménye.* New York: Egyesült Nemzetek, 1988.
- Engel Pál: *Beilleszkedés Európába a kezdetektől 1440-ig.* Magyarok Európában I. Budapest: Háttér Lap- és Könyvkiadó, 1990.
- Eötvös József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra I-II.* Magyar Helikon, 1981.
- Eötvös József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra.* Budapest: Magyar Helikon, 1981.
- Erdős Kamill: 'Cigány-törvényszék.' In: *Néprajzi Közlemények*, 1959.
- Erdős Kamill: 'Cigány-törvényszék.' In: *Néprajzi Közlemények*, 1959.
- Erényi Tibor: 'Munkásmozgalom az Osztrák-Magyar Monarchiában.' In: *História*, 1981. 2. sz. 28. o.
- Eriksen, Thomas Hylland: 'Etnikai osztályzás: mi és ők.' In: *Kultúra és Közösség*, 2002. 3. szám.
- Fehér György: *Struggling for ethnic identity. The Gypsies of Hungary.* New York/Washington/Los Angeles/London: Human Rights Watch, 1993.
- Feischmitt Margit: 'A nemzetről másképp.' In: Tamás Pál – Erőss Gábor – Tibori Tímea (szerk.): *Nemzetfelfogások.* Budapest, ÚMK – MTA SZKI, 2005. 41-48. o.
- Ficzere Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész.* Budapest: Osiris Kiadó, 1998.
- Ficzere Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész.* Budapest: Osiris Kiadó, 1998.
- Fraeser, Angus: *A cigányok.* Budapest: Osiris Kiadó, 1996.
- Fürcht P. – Kara P. – Szabó L. (szerk.): *A helyi önkormányzati rendszer 1994. évi fejlesztése.* Budapest: Közlöny- és Lapkiadó, 1995. 399 o.
- Fürcht P. (szerk.): *A nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzatai. Kézikönyv.* Budapest: MB Kiadó, 1995, 197 o.
- Gángó Gábor: 'Az 1868. évi nemzetiségi törvény korunk nemzetiségpolitikájának tükrében'. In: *Barátság*. 2003/5. szám. <http://www.comp-press-data.hu/Portal/Archives/Baratsag/2003/05/Bar02.pdf>
- Gángó Gábor: 'Az 1868. évi nemzetiségi törvény korunk nemzetiségpolitikájának tükrében'. In: *Barátság*. 2003/5. szám. <http://www.comp-press-data.hu/Portal/Archives/Baratsag/2003/05/Bar02.pdf>
- Gángó Gábor: 'Az 1868. évi nemzetiségi törvény korunk nemzetiségpolitikájának tükrében.' In.: *Az Európai Unió és az etnikai kisebbségek – diagnózis és prognózis.* „Kufstein VII.” Tanácskozás Felsőpulyán 2003. szeptember 6–7-én. Bécs: 2004. 19-30. o.
- Georg Brunner: *Die rechtliche Lage der Minderheiten in Mittel-, Ost- und Südsteuropa. Osteuropa Recht*, NSZK: 1994.

- Georg Jellinek: *Általános államtan*. Ford: Szilágyi Péter. Budapest: Osiris-Századvég, 1994.
- Gerencsér Balázs – Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia (működő modellek, magyar elképzelések)*. Budapest: 2001. <http://www.hhrf.org/autonomia>
- Gerencsér Balázs – Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia. (működő modellek, magyar elképzelések)* Budapest: 2001. <http://www.hhrf.org/autonomia/konyv.zip>.
- Giddens, Anthony: *Szociológia*. Budapest: Osiris, 1997.
- Gurr, Ted – Harff, Barbara: *Minorities at Risk: a global view of ethnopolitical conflicts*. Washington D.C.: U.S. Institute of Peace. 1995.
- Gyertyánfy András: 'Az etnikai kisebbségek az Európai Közösség jogában.' In: *Jogtudományi Közlöny*, 2003. 3. sz. 145-152. o.
- Gyórfi Tamás: 'A diszkrimináció tilalma: egy különleges státuszú jog' In: *Jogtudományi Közlöny*, 275-293. o.
- Győri Elekné – Tiboldi Tiborné: 'A kisebbségi önkormányzatok képviselőinek nyújtott képzés.' In: *Magyar Közigazgatás*, 46. 1996/10. 618-620. o.
- Győri Szabó Róbert: 'Katalónia, Baszkföld, Galícia autonómiája.' In: *Magyar Kisebbség* 2004/1-2. 497-528. o.
- Győri Szabó Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében (1989-1990)*. Budapest: Osiris Kiadó, 1998.
- Hajdú László: 'Cigány kisebbségi önkormányzatok működése Jász-Nagykun-Szolnok megyében' In: *Magyar Közigazgatás*, 1998. szeptember
- Hajdú Sándor: 'Párizsnak évek óta nincs vajdája.' In: <http://epa.oszk.hu/00800/00804/00159/9996.html>
- Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás?* Budapest: Gondola – MTA Jogtudományi Intézet, 2003.
- Havas Gábor-Kemény István-Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Budapest: Oktatókutató Intézet-Új Mandátum Könyvkiadó, 2002.
- Hegedűs Dániel: 'A nemzeti és etnikai kisebbségek védelme a XX. században' In: www.europeer.hu
- Hell István: 'A rossz prognózis: esélykiegyenlítés származási alapon.' <http://www.romacentrum.hu/aktualis/tudkut/polgarjogi/200123/12-rosszprognosis-hun.html>
- Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. Európa Tanács, Strasbourg, 1985.X.15. <http://www.hhrf.org/html/dokumentumok/851015h.htm>
- Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. Európa Tanács, Strasbourg, 1985.X.15. <http://www.hhrf.org/html/dokumentumok/851015h.htm>

- Herczeg G.: 'A kisebbségek nemzetközi jogi védelme a mai Európában.' In: Tóth K. (szerk.): *Emlékkönyv Kemenes Béla egyetemi tanár 65. születésnapjára*. Szeged: JATEPress, 1993. 145-154. o. (Acta Juridica et Politica)
- Hévízi Józsa: *Autonómia-típusok Magyarországon és Európában*. Budapest: Püski, 2001.
- Hídvégi-b. Attila: 'Cigánykirály Magyarországon?' In: *Amaro Drom* 2004. június
- Horváth Aladár: 'Etnikai konfliktusok kezelése és a cigányszervezetek.' In: Nagy Gábor Tamás (szerk.): *Félünk. Etnikai és szociális konfliktusok elkerülésének, feloldásának lehetőségei*. Budapest: Városháza, 1993.
- Horváth Aladár: „Cigánykoncepciók”. In: *Népszabadság*, 2002. december 2.
- Horváth Pál – Kajtár István – Nagy Lászlóné – Révész T. Mihály – Stipta István – Zlinszky László: *Általános jogtörténet I*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 1994.
- Ifj. Bertényi Iván: 'Kasszandrának mindig igaza van. Az emigráns Kossuth nézetei a nemzetiségi kérdésről.' In: *Európai Utas*
<http://www.hhrf.org/europaiutas/20002/6.htm>
- Ifj. Bertényi Iván: 'Kasszandrának mindig igaza van. Az emigráns Kossuth nézetei a nemzetiségi kérdésről.' In: *Európai Utas*
<http://www.hhrf.org/europaiutas/20002/6.htm>
- Ifj. Korhecz Tamás: 'A kisebbségi autonómiáról címszavakban.' In: *Európai Utas*, 1999/4. 37. sz.
- Immanuel Kant: 'Az erkölcsök metafizikája. Első rész. A jogtan metafizikai alapelemei.' In.: Immanuel Kant: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése. A gyakorlati ész kritikája. Az erkölcsök metafizikája*. Budapest: Gondolat, 1996. 326-327. o.
- Irinyi Károly: *Mitteleuropa-tervek és az osztrák – magyar politikai közgondolkodás*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1973.
- J/1397. sz. *Kormánybeszámoló a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről* 1999. június.
- J/3670. sz. *Kormánybeszámoló a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről* 1997. január
- J/4637/1997. sz. *Jelentés a 20/1997. (III. 19.) OGY határozat alapján az országos kisebbségi önkormányzatoknál tartott ÁSZ vizsgálatokról*.
www.mkogy.hu
- Jakus Lajos: 'Cigányvajdák privilégiumai'. In: *Honismeret*, 1992. 5. szám. 20-22. o.
- Jakus Lajos: 'Cigányvajdák privilégiumai'. In: *Honismeret*, 1992. 5. szám. 20-22. o.

- Jászi Oszkár: A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés. Grill 1912.
- Jászi Oszkár: *A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés*. Grill, 1912.
- Jászi Oszkár: *Magyarország jövője és a Dunai Egyesült Államok* Budapest, 1918. <http://mek.oszk.hu/02200/02222/02222.htm>
- Jászi Oszkár: *Magyarország jövője és a Dunai Egyesült Államok* Budapest, 1918. <http://mek.oszk.hu/02200/02222/02222.htm>
- Javaslat a Magyarországi cigányok Kulturális Szövetségének a létrehozására'. In: *Dokumentumok a „Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége 1957-1961” életéből*. Népművelési Intézet, 1986.
- Jelentés a kisebbségi jogok érvényesüléséről a kisebbségi önkormányzatok 2002. évi működési tapasztalatai alapján*. www.obh.hu;
- Jim Peron: 'A pozitív diszkrimináció és az áldozat-kultusz.' http://www.hayek.hu/publi/peron_poz_diszkr_es_ald_kult.htm
- Johnson, James H. Jr. – Farrell, Walter C Jr.: 'Újra tűz van. Az 1992-es Los Angeles-i lázadás gyökerei.' http://www.bparchiv.hu/magyar/kiadvany/bpn/26_27/011_026.html
- Jon C. Teaford: 'Az amerikai város válságának kora 1964-1979.' http://www.bparchiv.hu/magyar/kiadvany/bpn/06_07/teaford.html
- Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon – Jelentés 2004. – Helybenjárás*. Budapest: EOKIP. 2005.
- Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon – Jelentés 2000*. Budapest: EOKIP. 2000.
- Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon – Jelentés 2002*. Budapest: EOKIP. 2003.
- Kállai Ernő: 'A cigányság története 1945-től napjainkig' In: Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon – Jelentés 2000*. Budapest: EOKIP. 2000.
- Kállai Ernő: 'A magyarországi romák története 1945-től napjainkig' In: Kemény István: (szerk.): *A magyarországi romák* Budapest: Press Publica, 2000.
- Kállai Ernő: 'Az abonyi cigány kisebbségi önkormányzat működése' In: Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi Önkormányzatok Magyarországon, 1994–1998*. Budapest: Osiris-MTA Kisebbségkutató Műhely-MTA Regionális kutatások Központja, 1999.
- Kállai Ernő: 'Az abonyi cigány kisebbségi önkormányzat működése' In: *Regio*, 1998/4.
- Kállai Ernő: 'Cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon. Kutatási gyorsjelentés.' In: Kállai Ernő (szerk.): *A magyarországi cigány népes-*

- ség helyzete a 21. század elején. Kutatási gyorsjelentések.* Budapest: MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2003. 27-91. o.
- Kállai Ernő: 'Cigány Kisebbségi Önkormányzatok Magyarországon.' In: Reisz T.-Andor M. (szerk.): *A cigányság társadalomismerete.* Pécs: Iskola-kultúra, 2002.
- Kállai Ernő: 'Egy cigány kisebbségi önkormányzat működése' In: Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon, 1994-1998* Budapest: Osiris-MTA Kisebbségkutató Műhely-MTA Regionális kutatások Központja, 1999.
- Kállai Ernő: 'Első kísérlet egy konfliktusmodell alkotására a roma-nem roma együttélésben.' In: Kovács Nóra–Osvát Anna–Szarka László (szerk.): *Etnikai identitás, politikai lojalitás. Nemzeti és állampolgári kötődések.* Budapest: Balassi Kiadó, 2005. 150-163. o.
- Kállai Ernő: 'Kormányzati, politikai törekvések' In: Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon – Jelentés 2000.* Budapest: EOKIP. 2000.
- Kállai Ernő: 'Kormányzati, politikai törekvések' In: Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon – Jelentés 2002.* Budapest: EOKIP. 2000.
- Kállai Ernő: 'Roma vállalkozók 1998-ban.' In: Kemény István (szerk.): *Cigányok/romák és a láthatatlan gazdaság.* Budapest: AKM-Osiris, 2000, 38-80. o.
- Kállai Ernő: A kisebbségi joganyag és annak változásai az elmúlt negyedszázadban Magyarországon. In: Fedinec Csilla, Ilyés Zoltán, Simon Attila, Vizi Balázs (szerk.): *A közép-európaiság dicsérete és kritikája.* 665 p. Pozsony: Kalligram Kiadó, 2013. pp. 108-135.
- Kállai Ernő: *Helyi cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon.* Budapest: MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadói Kör, 2005. 204 o.
- Kállai Gabriella: 'Tereptapasztalatok Heves megyében.' In: Kállai Ernő (szerk.): *A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. század elején. Kutatási gyorsjelentések.* Budapest: MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2003. 93-103. o.
- Kállai, Ernő (szerk.): *The Gypsies/The Roma in Hungarian Society.* Budapest: T.L. Foundation, 2002.
- Kállai, Ernő: 'The Hungarian Roma Population During the Last-Half Century' In: Kállai, Ernő (szerk.): *The Gypsies/The Roma in Hungarian Society.* Budapest: T.L. Foundation, 2002.

- Kállai, Ernő: *The Situation of the Roma in Hungary on the Threshold of the Third Millennium*. Budapest: Published by the Ministry of Foreign Affairs Hungary. 2001.
- Kálmán András: 'A magyar cigányok problémája. In: *Társadalmi Szemle* 1946/8-9.
- Kalmár I. György: *Szociáldemokrácia, nemzeti és nemzetiségi kérdés Magyarországon 1900–1914*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1976.
- Kaltenbach Jenő, Dr.: *Európai szabályozású kisebbségi törvényt*.
<http://www.nemzetiseg.hu>
- Kaltenbach Jenő: 'Cigány konfliktusok és integrációs esélyek' In: *Belügyi Szemle*, 1999/7-8, 93-101. o.
- Kaltenbach Jenő: 'Kisebbségi jog az európai államokban.' In: *Kisebbségi Értesítő*, 1994/ 3. 1-44. o.
- Kaltenbach Jenő: *A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tájékoztatója az 1997-es évről*. www.obh.hu
- Kaltenbach Jenő: *A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tájékoztatója az 1996-os évről*. www.obh.hu
- Kaltenbach Jenő: *A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tájékoztatója az 1995-ös évről*. www.obh.hu.
- Kaltenbach Jenő: *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről, 1999. január 1.-1999. december 31.* www.obh.hu
- Kaltenbach Jenő: *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának 200. évi tevékenységéről*. www.obh.hu
- Kaltenbach Jenő: *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának 2001. évi tevékenységéről*. www.obh.hu
- Kaltenbach Jenő: *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának 2002. évi tevékenységéről*. www.obh.hu
- Kaltenbach Jenő: *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának 2003. évi tevékenységéről*. www.obh.hu
- Kaltenbach Jenő: *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről 1998.* www.obh.hu
- Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest: Rejtjel Kiadó, 2005.
- Kardos Gábor: 'A kisebbségvédelem nemzetközi jogi kérdései és az átalakuló európai biztonság.' In: *ELTE Acta*, 32. 1992. 181-186. o.
- Kardos Gábor: *Üres kagylóhéj. A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései*. Budapest: Gondolat, 2003.
- Karsai László: *A cigánykérdés Magyarországon 1919 –1945*. Cserépfalvi kiadása, én.

- Keating, M.: *Plurinational Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Keating, M.: *Plurinational Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Keating, Michael: 'Többnemzetiségű demokráciák a szuverenitás utáni világrendben.' In.: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Rejtjel kiadó Budapest, 2005. 43-58. o.
- Kemény G. Gábor (szerk.): *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában. I. 1867-1892*. Budapest: Tankönyvkiadó, 1952
- Kemény G. Gábor (szerk.): *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában. I. 1867-1892*. Budapest: Tankönyvkiadó, 1952.
- Kemény István – Havas Gábor – Kertesi Gábor: *Beszámoló a magyarországi roma népesség helyzetével foglalkozó 1993 októbere és 1994 februárja között végzett kutatásról*. Budapest: MTA Szociológiai Intézet, 1994.
- Kemény István – Rupp Kálmán – Csalog Zsolt – Havas Gábor: *Beszámoló a magyarországi cigányok helyzetével foglalkozó 1971-ben végzett kutatásról*. Budapest: MTA Szociológiai Kutató Intézet, 1976.
- Kemény István (szerk.): *A cigányok Magyarországon*. Budapest: MTA, 1999.
- Kemény István (szerk.): *A magyarországi romák*. Budapest: Press Publika, 2000.
- Kemény István: 'A magyarországi roma (cigány) népességről' In: *Magyar Tudomány* 1997/6.
- Kemény István: 'Tennivalók a cigányok/romák ügyében.' In: Kemény István (összeállította): *A cigányok Magyarországon*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia, 1999. 229-256. o.
- Kende Péter: 'Önrendelkezés Kelet-Európában tegnap és ma.' In: *Regio* 1993/1. szám.
- Kis Aladár (szerk.): *Egyetemes történet 1945 – 1975*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 1993.
- Kisebbségek Magyarországon* 1999. Budapest, 1999.
- Kisebbségek Magyarországon* 1999. Budapest: 1999
- Kisebbségek, választások és önkormányzatok Magyarországon*. Budapest: EOKIK, 2002. Kézirat.
- kisebbségi szervezetek támogatásáról
- Kiss Csilla, Dr.: 'A fővárosban megalakult kisebbségi önkormányzatok törvényessége 1995. évben' In: *Magyar Közigazgatás*, 1996. június

- Kiss János: 'Túl a nemzetállamon.' In.: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest: Rejtjel kiadó 2005.
- Korhecz Tamás, Ifj.: 'A kisebbségi autonómiáról címszavakban.' In: *Európai Utas*, 1999/4. 37. sz.
- Kóté Antal – Kerényi György: 'Vizsgálatok az OCÖ-nél' In: *Amaro Drom*, 2000, március
- Koulish, Rober E.: *What Roma want survey: Roma civic attitudes in Hungary*. http://www.romacentrum.hu/aktualis/tudkut/attitud_a.htm
- Kovács Péter: 'Az autonómia a nemzetközi jogban.' In: *Kisebbségi érdekvé-nyesítés, önkormányzatiság, autonómiaformák*. Budapest: Osiris Kiadó, 1997.
- Kovács Péter: Az európai kisebbségvédelmi kodifikáció legújabb eredménye www.regiofolyoirat.hu/newspaper/1994/4/10KOVACS_PETER.DOC
- Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest: Osiris Kiadó, 1996.
- Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest: Pro Minoritate, Osiris, 1996.
- Kovalcsik Katalin (szerk.): *Tanulmányok a cigányság társadalmi helyzete és kultúrája köréből*. Budapest: BTF – IFA – MKM, 1998.
- Kovats, Martin: 'Az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat tevékenysége' In: Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi Önkormányzatok Magyarországon, 1994–1998*. Budapest: Osiris-MTA Kisebbségkutató Műhely-MTA Regionális kutatások Központja, 1999.
- Kulcsár Kálmán: *Jogszociológia*. Budapest: Kulturtrade Kiadó, 1997.
- Kymlicka, W.: *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Kymlicka, W.: *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Kymlicka, W.: *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Kymlicka, Will – Straehle, Christine: 'Kozmopolitizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus.' In.: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest: Rejtjel kiadó 2005.
- Kymlicka, Will: 'Igazságosság és biztonság.' In: *Fundamentum* 2001/3. 5-26. o.
- Ladányi János – Szelényi Iván: 'Van-e értelme az underclass kategóriának?' In.: <http://beszelo.c3.hu/01/11/09ladanyi.html>

- Ladányi János: 'Romaügyek pedig nincsenek' In: *Egyenlítő* 2003/1. szám.
<http://www.1enlito.hu/main.php?ev=2003&szam=1&cikk=5>
- László Mária: 'Felirat a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsához A Magyarországon élő cigány néptöredék gazdasági, politikai és kulturális életszínvonalának emelése tárgyában' (1965. január 9.) In: Ligeti György (szerk.): *Bevezetés a magyarországi cigányság kultúrájába CD-ROM*
- Lendvai L. Ferenc: *A gondolkodás története*. Budapest: Móra Ferenc Könyvkiadó, 1989.
- Leo Strauss – Joseph Cropsey (szerk.): *A politikai filozófia története*. Budapest: Európa Könyvkiadó, 1994.
- Loss Sándor: 'A romákkal szembeni diszkrimináció Magyarországon'. In: *Tanulmányok „A cigányság társadalmi helyzetének javítását célzó hosszú távú stratégia alapkérdéseiről”*. Budapest: Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal/Európa Tanács, 115-126. o.
- Loury, Glenn C. (válogatás írásaiból): *Előítélet, megkülönböztetés, színvakság*. Budapest: Rajk László Szakkollégium – Ráday Könyvesház, 2005.
- Loury, Glenn C.: *Színes tudomány*. A 2005. szeptember 27-én a Rajk László Szakkollégiumban elhangzott előadása. <http://www.amarodrom.hu>
- Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény*. Budapest: Gondolat Kiadó – MTA Jogtudományi Intézet – MTA Kisebbségkutató Intézet, 2003.
- Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény*. Budapest: Gondolat Kiadó – MTA Jogtudományi Intézet – MTA Kisebbségkutató Intézet, 2003.
- Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *Európa kisebbsége. A roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2005.
- Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban*. Budapest: 2003.
- Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban*. Budapest: 2003.
- Majtényi Balázs: 'A kisebbségek autonómiája és a regisztráció'. In: Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban*. Budapest: 2003. 79-100. o.
- Majtényi Balázs: 'A magyarországi kisebbségi önkormányzati rendszer elvei és működése.' In: *Fundamentum* 2001/3. 34-42. o.
- Majtényi Balázs: 'Romák és a nemzetközi jog az uniós csatlakozáskor.' In: Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon*. Jelentés 2004. EOKIK, 2005.

- Majtényi Balázs: *A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje.* Kézirat. 2005
- Majtényi Balázs: *A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje.* Kézirat. 2005.
- Makkai László – Mócsy András (szerk.): *Erdély története.* Budapest: Akadémiai Kiadó, 1986.
- Makkai László – Mócsy András (szerk.): *Erdély története.* Budapest: Akadémiai Kiadó, 1986.
- Marx, Karl: *A zsidókérdés* Budapest: „Phönix Kiadása, 1934.
- Measures taken by the state to promote the social integration of Roma living in Hungary* Budapest: 2000
- Mezei Barna – Pomogyi László – Tauber István (szerk.): *A Magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422–1985.* Budapest: Kossuth, 1986.
- Mezey Barna (szerk.): *A Magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422-1985* Budapest: Kossuth Könyvkiadó, 1986. 70-80. o
- Mezey Barna (szerk.): *Magyar Alkotmánytörténet.* Budapest: Osiris Kiadó 1996.
- Mezey Barna (szerk.): *Magyar Alkotmánytörténet.* Budapest: Osiris Kiadó 1996.
- Miklósi Zoltán: ‘A nacionalista politika történeti és elméleti perspektívában.’ http://www.reformatus.hu/confessio/2005_3/miklosi.htm
- Modellértékű magyar szabályozás. Kisebbségvédelem Európában.’ In: *Autonómia*, Budapest: 1996. 7-8., 22-23. o.
- Molnár Emilia – Kai A. Schafft: ‘A helyi roma/cigány kisebbségi önkormányzatok tevékenysége és céljai Magyarországon 200 – 2001-ben.’ In: *Szociológiai Szemle* 2003./1. 79-99. o.
- Molnár Emília: ‘Atyáskodás és kiszorítási. Helyi intézmények, cigányok, kisebbségi önkormányzatok.’ In: *Beszélő*, 2002/1., 74-86. o.
- Nagy Pál: ‘Klánok harca.’ In: *Amaro Drom* 2006. június
- Nagy Pál: ‘Klánok harca.’ In: *Amaro Drom* 2006. június
- Nemes Dénes: ‘A kisebbségi lét történelmi és társadalmi gyökerei Magyarországon 1993.’ In: *Acta Humana* 1993 N° 12-13. 7-25. o.
- Nemzetközi okmányok gyűjteménye.* New York: Egyesült Nemzetek, 1998.
- Oláh József: Legitim, vagy illegitim kisebbségi önkormányzatok? In: <http://c-press.hu/2013050610279/belfold/olah-jozsef-legitim-vagy-illegitim-kisebbségi-onkormanyzatok.html>
- Olasz Lajos: ‘Szabadság, egyenlőség és nemzetiségi eszme. Eötvös József nemzetiségpolitikai nézetei.’ In: *Európai Utas* <http://www.hhrf.org/europaiutas/20002/7.htm>

- Olasz Lajos: Szabadság, egyenlőség és nemzetiségi eszme. Eötvös József nemzetiségpolitikai nézetei.' In: *Európai Utas*
<http://www.hhrf.org/europaiutas/20002/7.htm>
- Orbán Balász: *Mi az autonómia?*
http://www.shp.hu/hpc/hpc_member_3g.php?azonosito=commorakozigaz&oldalkod=1155206311
- Orbán Balász: *Mi az autonómia?*
http://www.shp.hu/hpc/hpc_member_3g.php?azonosito=commorakozigaz&oldalkod=1155206311
- Orosz István: 'A hajdúk autonómiája a 17. században.' In: Bánkiné Molnár Erzsébet (szerk.): *Autonóm közösségek a magyar történelemben*. Kis-kunfélegyháza: 2003. 91-100. o.
- Orosz István: 'A hajdúk autonómiája a 17. században.' In: Bánkiné Molnár Erzsébet (szerk.): *Autonóm közösségek a magyar történelemben*. Kis-kunfélegyháza, 2003. 91-100. o.
- Palásti Sándor: 'A diszkrimináció természete. A kisebbségek jogainak védelme a magyar jogrendszerben.' In: *Társadalmi Szemle*, 1998/5. 67-77. o.
- Pan, Christoph Dr.: 'Dél-tirol-autonómia – Sikermmodell?' 45-50. o.
- Páricsi Viktor: 'Kéttényezős modell? A modern állam a kisebbségi problematika szemszögéből.' In: *Jogtudományi Közlemények*, 1994/6. 248-256. o.
- Páricsi Viktor: 'Eretnek vázlat a nemzeti kisebbségek térségünkbeli helyzetének a megoldására.' In: *Jogtudományi Közlöny*, 48. 1993/5. 187-192. o.
- Pénzes Zs.: 'A helyi kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásának elméleti és gyakorlati kérdései.' In: *Pénzügyi Szemle*, 40. 1995/6. 444-452. o.
- Péteri A. (szerk.): *A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek fővárosi és országos önkormányzatainak választása 1995*. Budapest: Belügyminisztérium, Országos Választási Iroda. 1995. (Választási füzetek, 27.)
- Péteri A.: 'Országos kisebbségi önkormányzati választások 1995.' In: *Autonómia*, 1995. 7-8. o.
- Pogány György – Bán Géza: 'A magyarországi cigányság helyzetéről'. 1957. október. Gépelt példány az OSZK-ban.
- Prugberger T.: 'A kisebbségi jogok rendezésének kérdései Közép-Európa térségében.' In: *Gazdaság és Társadalom*, 4. 1993/4. 78-102. o.
- Prugberger T.: 'A közép-európai országok nemzetiségi és emberjogi problémáinak kezelése.' In: *Gazdaság és Társadalom*, 5. 1994/2-3. 193-207. o.
- Puskás S.: 'A helyi kisebbségi önkormányzatok működésének tapasztalatai Bács-Kiskun megyében.' In: *Magyar Közigazgatás*, 1997/4. 223-228. o.
- Radó Péter: *Jelentés a magyarországi cigány tanulók oktatásáról*. Budapest: Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, 1997.

- Rátkai Árpád: 'A kisebbségi önkormányzatok legitimációhiánya.' In: *Regio*, 2000/3. 113-132. o.
- Raz, Joseph: 'Multikulturalizmus liberális szempontból.' In.: Feischmitt Margit: *Multikulturalizmus*. Budapest: Osiris – Láthatatlan Kollégium, 1997.
- Renner, Karl: 'Az ausztriai nemzetek harca az államért.' *A nemzeti kérdéstről. A nemzeti kérdés Lenini elméletének kialakulása 1896-1914*. Budapest: Kossuth Könyvkiadó, 1988. 89-109. o.
- Rytkó E. – Szabó L.-né (szerk.): *Az 1994. és 1995. évi helyi kisebbségi önkormányzati választások összefoglaló adatai*. Budapest: Belügyminisztérium, Országos Választási Iroda, 1995. (Választási füzetek, 30.)
- Sághy Erna: 'Cigánypolitika Magyarországon 1945-1961.' In: *Regio* 1999/1.
- Samu Mihály – Szilágyi Péter: *Jogbölcselet*. Budapest: Rejtjel Kiadó Kft., 1998.
- Sellers, Charles – May, Henry – McMillen, Neil R.: *Az Egyesült államok története*. Maecenas Könyvkiadó, 1995.
- Solyosi Bertold: „Nem akartam vajda lenni, de megválasztottak” In: *Magyar Nemzet* 2002. július 15.
- Stewart, Michael S.: 'Depriváció, romák és „underclass”.' In.: http://beszelo.c3.hu/01/07_08/11stewart.html
- Stewart, Michael S: *Daltestvérek. Az oláh cigány identitás és közösség továbbélése a szocialista Magyarországon*. Budapest: T-Twins Kiadó-MTA Szociológiai Intézet-Max Weber Alapítvány.
- Stojka Péter: 'A törvény romái, „bírái” és a törvény a nyitrai cigánytelepen.' In: *Amaro Drom*, 2002. július
- Stojka Péter: 'A törvény romái, „bírái” és a törvény a nyitrai cigánytelepen.' In: *Amaro Drom*, 2002. július
- Stradling, Bob: *A huszadik századi európai történelem tanítása*. 4. fejezet. <http://www.altusoft.com/history/bobstradling/4.html>
- Szabó István: *A magyarság életrajza*. Budapest, 1990
- Szabó István: *A magyarság életrajza*. Budapest: A Magyar Történelmi Társulat Kiadása, 1990.
- Szabó Miklós (szerk.): *Fejezetek a jogbölcseleti gondolkodás történetéből*. Miskolc: Bíbor Kiadó, 1999.
- Szabó Miklós: 'Politikai gondolkodás és kultúra Magyarországon a
- 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. Helybenjárás*. Budapest: EÖKIK, 2005. 108- 130. o.

- Szabó Orsolya: *A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetének jogi szabályozása – a kisebbségi törvény módosításának folyamata.* Kézirat
- Szakály Ferenc: *Virágkor és hanyatlás 1440–1711.* Magyarok Európában II. Budapest: Háttér Lap- és Könyvkiadó, 1990.
- Szalai Júlia: 'Az elismerés politikája és a cigánykérdés.' In: Horváth Á. – Landau E. – Szalai J. (szerk.): *Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok.* Budapest: Aktív Társadalom Alapítvány – Új Mandátum Könyvkiadó, 2000.
- Szalai Júlia: 'Az elismerés politikája és a cigánykérdés.' In: Horváth Á. – Landau E. – Szalai J. (szerk.): *Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok.* Budapest: Aktív Társadalom Alapítvány – Új Mandátum Könyvkiadó, 2000.531-572. o.
- Szent István király intelmei Imre herceghez In:Árpád –kori legendák és intelmek. Budapest: Szépirodalmi könyvkiadó, én.
- Szent István király intelmei Imre herceghez' In: *Árpád –kori legendák és intelmek.* Szépirodalmi könyvkiadó, Budapest, én.
- Szilágyi Péter: 'A Tiszta Jogtan államelméleti fogantatása.' In: *Világosság* 2005/10. 47-63. o.
- Szuhay Péter: *A magyarországi cigányság kultúrája: etnikus kultúra vagy a szegénység kultúrája.* Budapest: Panoráma, 1999.
- Tabajdi Cs. – Barényi S. (szerk.): *Kisebbségi érdekérvényesítés, önkormányzatiság, autonómiaformák. Nemzetközi konferencia. Budapest, 1995. november 9-10.* Budapest: Osiris, 1997.
- Tabajdi Csaba: *Láttelel a magyarországi cigányság helyzetéről* Budapest: 1996
- Takács Péter (szerk.): *Államelmélet. Az államelmélet, állambölcselet és a politikai filozófia történetének vázlat.* Miskolc: 1997.
- Tamás Pál – Erőss Gábor – Tibori Tímea (szerk.): *Nemzetfelfogások.* Budapest: ÚMK – MTA SZKI, 2005.
- Tárkány Szűcs Ernő: *Magyar jogi népszokások.* Budapest: Gondolat, 1981.
- Tárkány Szűcs Ernő: *Magyar jogi népszokások.* Budapest: Gondolat, 1981.
- Tóth Marcell: 'A felszabadult falu: Zalakomár.' In: Horváth Á. – Landau E. – Szalai J. (szerk.): *Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok.* Budapest: Aktív Társadalom Alapítvány – Új Mandátum Könyvkiadó, 2000. 593-615. o.
- Tóth Z.: 'Nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselője.' In: *Magyar Közigazgatás*, 1993/8. 458–465. o.
- Udvaros M.: 'Kisebbségvédelem Európában.' In: *Állam- és Jogtudomány*, 34. 1992/1-4. 210-225 o.

- Ungvári Z. Imre: 'Autonómia. Elmélet, lehetőség, valóság.' In: *Korunk* 2000. január.
- Vági Péter: 'Cigányok Szekszárdon.' In: Horváth Á. – Landau E. – Szalai J. (szerk.): *Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok*. Budapest: Aktív Társadalom Alapítvány – Új Mandátum Könyvkiadó, 2000. 573-592. o.
- Vánkosné Tímár Éva: 'A kisebbségi törvény a magyar jogrendben.' In: *Acta Humana* 1993 N^o 12-13. 46-63. o.
- Vánkosné Tímár Éva: 'Gondolatok a kisebbségi jogokról, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény hatálybalépése kapcsán.' In: *Magyar Közigazgatás*, 1994/9. 546-556. o.
- Váradai Monika Mária: '„A rendszer működőképes, de...” A kisebbségi önkormányzatok működési és együttműködési modelljei.' In: *Beszélő*, 2002/12.
- Varennes, Ferdinand de: 'Kisebbségi jogok a nemzetközi jogban.' In: *Fundamentum*, 1998/1-2. 26-39. o.
- Várfalvi Attila: *Egy alternatíva elemei*. <http://www.etnonet.hu>
- Vekerdi József (szerk.): Erdős Kamill cigány tanulmányai. Békés m. Tanács VB. CIKOBÍ., Gyulai Erkel Ferenc Múzeum: Békéscsaba, 1989. A Gyulai Erkel Ferenc Múzeum Kiadványai 78.
- Vekerdi József (szerk.): *Erdős Kamill cigány tanulmányai*. Békéscsaba: Békés m. Tanács VB. CIKOBÍ. Gyulai Erkel Ferenc Múzeum:, 1989.
- Velük vagy rajtuk II. A roma kérdésre adott liberális válaszok. Identitásdeficit, diszkrimináció, nemzetiségi jogok.*
<http://www.amarodrom.hu/archivum/99/10/7.html>
- Vizi Balázs: 'Az Alkotmányos Szerződés és a kisebbségek jogai.' Kézirat. 2005.
- Vizi Balázs: 'Az Európai Unió és a kisebbségek jogai.' In: *Kisebbségkutatás* 2001. 2. sz. 275-287.
- Vizi Balázs: 'Demokratikus és kisebbségi öngazgatás – devolúciós modellek (Skócia, Wales) és a számi autonómia Skandináviában.' In: Deák Ernő (szerk.): *Az EU és az etnikai kisebbségek: diagnózis és prognózis*. Ausztriai Magyar Egyesületek és Szervezetek Országos Szövetsége, 2004, 53-72. o
- Vizi Balázs: 'Demokratikus és kisebbségi öngazgatás – devolúciós modellek (Skócia, Wales) és a számi autonómia Skandináviában.' In: Deák Ernő (szerk.): *Az EU és az etnikai kisebbségek: diagnózis és prognózis*. Ausztriai Magyar Egyesületek és Szervezetek Országos Szövetsége, 2004, 53-72. o.

- Vizi Balázs: A világ vigyázó tekintete ... (Megfigyelő és ellenőrző mechanizmusok a nemzetközi kisebbségvédelemben: a cigányság helyzete. In: Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban*. Budapest: 2003. 53-78. o.
- Weber, Max: 'Jogsociológia.' In: Varga Csaba (szerk.): *Jog és filozófia*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1981.
- Witte, Bruno de: 'Az etnikai kisebbségek kérdésének megközelítése az EU-ban: politika a jog ellenében' In.: *Magyar Kisebbség* 2003/2-3.
- Zsigmond Anna: 'Igazságos diszkrimináció vagy visszajára fordított rasszizmus.'
- <http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=1998-10-vt-Zsigmond-Igazsagos>