

ÁTALAKULÓ ROMA ÖNIGAZGATÁS, AVAGY A NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZATOK PERSPEKTÍVÁI HAZÁNKBAN

MÓRÉ SÁNDOR
egyetemi docens (KRE ÁJK)

Bevezetés

A magyar közjogi rendszer legfrissebb elemének számító nemzetiségi önkormányzat a hazai nemzetiségeknek egyik jelentős érdekképviselői intézménye: egyéni és kollektív nemzetiségi jogokat, kulturális autonómiát biztosít számukra. Ezen önkormányzatok tehát saját hatáskörükben dönthetnek új intézmények alapításáról, a már meglévők átvételéről és fenntartásáról, különösképpen a köznevelés, a helyi sajtó és az elektronikus média, a hagyományok ápolása és a kultúra terén. Ez a rendszer azonban alkalmatlannak bizonyult a romák esélyegyenlőségi és társadalmi inklúzióra vonatkozó igényeinek kielégítésére. Ennek oka, hogy az egyes nemzetiségi közösségek között óriási létszámbeli különbségek vannak, ráadásul a legnagyobb lélekszámú nemzetiségi közösség kisebbségi minőségén túl, a mélyszegénységhez tartozó társadalmi réteg legnagyobb részét képezi arányait tekintve. Így az a fajta érdekképviselő, amire nekik igazán szükségük van, nem feltétlenül korrelál azzal, amely a többi nemzetiség esetében számít irányadónak. Míg más nemzetiségi önkormányzatok tevékenységei a kultúra, a művelődés, az oktatás és a hagyományörzés területeihez kapcsolódnak, addig a roma önkormányzatoknak ezeken felül szociális, egészségügyi, valamint foglalkoztatási feladatokkal is meg kell birkóznium. A különbség ellenére a jogszabályi környezet szinte teljesen azonosan kezeli valamennyi nemzetiségi közösséget, lélekszámától függetlenül.

Jelen kutatás nem tud és nem is kíván összetett megoldási javaslatokat nyújtani a fent vázoltakra, sokkal inkább arra tesz kísérletet, hogy bemutassa a hungarikumnak számító kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatok szerepét, az ezek működését befolyásoló olyan folyamatokat, amelyek jelentőséggel bírnak a mélyszegénységben élő cigányok/romák¹ tekintetében. Nem törekedhetünk

1 A magyarországi cigány/roma közösségben vannak olyanok, akik nem fogadják el a *roma* szó kizárólagos használatát, például a beások ragaszkodnak a *cigány* elnevezéshez, ezért a monográfiában mindkét kifejezés egyenrangú használata jelenik meg.

teljességre, mivel a téma összetettsége megkívánja, hogy súlyozzunk a lehetséges szempontok, kérdések között. A nemzetiségi önkormányzatok működését vizsgálva kiemelt figyelmet kell fordítani a romák és a többségi társadalom viszonyára, a szabályozási környezet alakulására és nem utolsósorban a társadalomban lezajló mikro- és makroszintű folyamatokra.

1. A közösség szerepének egyes nemzetiségi vonatkozásai

1.1. A kollektív jogok fontossága a nemzetiségi jogok védelmében

Az egyén jogainak tiszteletben tartása és fokozatos kiterjesztése a nyugati társadalom- és jogfejlődés egyik legnagyobb eredménye. Kardos Gábor rávilágít arra, hogy „[a]z egyéni jogok fontosságát a nyugati politikai és tudományos kánon számára újra és újra megerősítette a diktatórikus gyakorlat, amely politikai absztrakciók függvényévé tette azok gyakorlását. Ez az oka annak, hogy a nyugati intellektuális tradíció elutasítja a kollektív – tehát a közösséget megillető – jogok elismerését, sőt kevésbé hangsúlyozza az egyéni jogok egyébként szükségszerű kollektív gyakorlását is”. Paul Sieghart szerint az emberi jogok legsúlyosabb megsértéseinek esetei közül többet olyan ösztönző jellegű absztrakció szolgálatában követtek el, mint például az „egy igaz hit”, az „állam” (beleértve ebbe, mint nem is oly rég, a „Reich”-et). Ha a modern, emberi jogokat szabályozó nemzetközi jog által védett bármely egyéni jogot vagy szabadságot valaha is úgy tekintenek, mint amely alárendeltje egy adott nép jogának nagyon is valóságos veszély lenne, hogy az egyének jogainak súlyos megsértése legitimitást nyerhetne ezen az alapon.²

Ugyanakkor már a kezdeti időszakban megjelentek azok az igények is, amelyek az egyén védelmét a közösség helyzetének rendezésén keresztül is biztosítják, azzal a fontos kikötéssel, hogy a közösséget, mint kollektív jogalanyt megillető jogok nem szolgálhatnak jogalapként az egyén jogainak megsértésére.³ Példaképpen említhető a vallásszabadság vagy az egyesülési

2 SIEGHART, Paul: *The International Law of Human Rights*. Oxford, Clarendon Press, 1983, 368.

3 KARDOS Gábor: Egyéni vagy kollektív kisebbségi jogok? *Magyar Kisebbség, Nemzetpolitikai Szemle*, 1996/3-4 = 1-2, <https://epa.oszk.hu/02100/02169/00003/m960116.html> (2019. 09. 07.)

jog, ahol a védelem szempontjából nehezen különböztethetőek meg a jogi személyek az egyes egyénektől, magánszemélyektől.⁴

A jogfejlődés során egyre inkább elismerést nyert az, hogy a nemzetiségi jogok oltalmazása csak úgy lehetséges, ha a jogalkotó nem hagyja figyelmen kívül a civil társadalom szerveződési formáit, továbbá tekintettel van azokra az embercsoportokra is, akik társadalmi helyzetük, nemzetiségük vagy a történelmi hagyományuk, illetőleg bármely egyéb ok miatt egészükben szenvedhetnek sérelmet, amely természetesen az egyes embereken is lecsapódik.

Az egyéni és a kollektív jogok közötti szükségszerűen fennálló kölcsönös függés jól látható az anyanyelv használatához való jog, különösen az anyanyelven történő tanulás joga kapcsán. Ha a nemzetiségi közösség szegény, és nem képes saját iskolák fenntartására, az általános oktatási rendszernek kell kielégítenie a szükségleteiket. Noha ez az igény egyéni, sőt e jog maga is egyéni, ahhoz, hogy nemzetiségi tannyelvű osztály induljon, esetleg ilyen iskolát hozzanak létre, létezik egy, a törvény által megkívánt minimális számú erre irányuló szülői igény, vagyis az egyéni jog csupán kollektív módon elégíthető ki.⁵

A nemzetiségi jogok egyéni vagy kollektív voltát azonban nem az adja, hogy gyakorlásukra egyénileg vagy közösségben kerülhet sor (ahogy a vallásszabadság esetében), hanem az, hogy a nemzetiséghez tartozó személy, mint egyén, avagy

4 Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 9. cikke mindenki számára biztosítja „a valásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen” történő kifejezésre juttatásának jogát. Az *együttesen (in community with others)* kifejezés nyilvánvalóan az egyéni jog gyakorlásának módjára utal. Ez a megfogalmazás tehát, amely tipikus a nemzetiségek jogait megállapító nemzetközi szerződésekben, dokumentumokban nem egy kollektív alanynak ad jogokat, de elismeri a kollektív gyakorlás lehetőségét (Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkében, az ENSZ közgyűlési nyilatkozatban a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól, vagy az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet keretében kidolgozott Koppenhágai Dokumentumban, illetve az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201. számú ajánlásában). Az Emberi Jogok Európai Bizottsága a '60-as évek végén került szembe azzal a kérdéssel, hogy vajon egy egyház is jogszerűen fordulhat-e hozzá a 9. cikk sérelme miatt, ezt a bizottság kezdetben visszautasította azzal, hogy egy egyház, amely jogi személy, nem gyakorolhatja az abban védett jogokat (Appl. 3798/68 Church of X v. UK; Appl. 4733/71 X v. Sweden). A bizottság a '70-es években azonban megváltoztatta véleményét: a vallásszabadság, illetve a megsértése esetére megnyíló panaszjog csoportos gyakorlását úgy értelmezte, hogy az az egyházat magát is megilleti, tagjainak képviselőjeként, de a saját nevében, ami azt jelenti, hogy a vallásszabadság gyakorlását illetően az egyház és tagjai nem különíthetők el egymástól (Appl. 7805/77 Pastor X and the Church of Scientology v. Sweden). Innen már csak egy lépésre van az egyház, mint a tagjaitól független jogalany deklarációja. (KARDOS i.m. 1.)

5 KARDOS i.m. 1.

a nemzetiségi közösség tekintendő a jog alanyának. Megállapítható, hogy a közösséget, mint kollektív jogalanyt megilletnek bizonyos nemzetiségi jogok, viszont ennek a tényleges alanya valamiféle intézmény vagy jogi személy lehet, ami további kérdéseket vet fel. Ki gyakorolja a nemzetiségi közösség nevében a kollektív jogokat, ha a nemzetiség több szervezettel is rendelkezik? Ha azonban a közösségnek csupán egyetlen szervezete is van, hogyan garantálható a demokratikus döntéshozatal a szervezeten belül? Hogyan állapítható meg, hogy ki a közösség tagja és ki nem? Ezen kérdések megválaszolásában támponttal szolgálhatnak a nemzetiségek jogait megállapító nemzetközi szerződések, dokumentumok.⁶ Kovács Péter véleménye szerint meg lehet állapítani, hogy az elterjedt sztereotípiák és alkalmanként propagandisztikus kijelentések dacára, a kollektív megközelítés – ideértve a nemzetiségek védelmét is – igenis összeegyeztethető a mai európai jogi tendenciákkal.⁷

Magyarországon a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) létrehozta a kisebbségi önkormányzatok rendszerét mint a kulturális autonómia szervezeti formáját, amely a törvény egyik legfontosabb céljának tekinthető.⁸ Nem az egyéni kisebbségi jogok rögzítése volt tehát a törvény valódi újdonsága, hanem a kollektív jogok elismerése.

A kollektívumot megillető jogok lehetnek elsősorban a közösség intézményeinek létesítését és fenntartását, a közösség által lakott terület igazgatását, illetve a közösségi nyelv és kultúra ápolását biztosító jogok. Ezek a jogok egyben területi és/vagy kulturális autonómiát is jelentenek, ez a legfontosabb ok, amiért több állam eleve elutasítja a kollektív jogok gondolatát.

A probléma alapvetően a nemzetállami koncepciónak a közép- és kelet-európai régióban való alkalmazhatatlanságával szorosan összefügg, és addig nem is lesz kiút, amíg a térség államai homogén nemzetekben gondolkodnak.⁹

6 Uo.

7 Például ilyen a regionális területi autonómia, amely egy ország közigazgatási egységeiként fennálló tartományok, illetve régiók autonóm hatáskörökkel történő felruházását jelenti, de összetettebb hatáskörű helyi önkormányzatok társulása révén is létrejöhethet, amennyiben az állam ezt közzogilag is elismeri.

8 Eredetileg a Nektv. csak két szintet ismert: a településszintet és az országos szintet. A 2005. évi CXIV. törvény bevezette a területi (megyei) kisebbségi önkormányzatokat, amely rendszert az Njtv. is megtartotta.

9 Kovács Péter: Egyéni és kollektív kisebbségi jogok az alkotmányos fejlődésben – pozitívista szempontból, *Magyar Kisebbség - Nemzetpolitikai Szemle*, 1996/5, 17-38. <https://epa.oszk.hu/02100/02169/00004/m960303.html> (2019. 09. 21.)

Ha egyszer létezik a multinacionalitás jelensége, akkor az arra adott megfelelő válasz kizárólag a „multinacionális” állam lehet.¹⁰

Fontosnak tartjuk tisztázni azt is, hogy a kollektív jogok jelenthetik ugyan az autonómia alapját, de nem biztos, hogy a kollektív nemzetiségi jogok akár belső, akár nemzetközi jogi elismerése szükségképpen logikai következményként vezetne az autonómia létesítésére. Autonómia ott is megvalósul, ahol kollektív jogokat nem, csak valaminemű kollektív megközelítést ismertek el. Autonómiát az emberi jogok kérdéskörétől elszakadva, egyszerű alkotmányjogi-közigazgatási megfontolások alapján is lehet létesíteni.¹¹

Azt láthatjuk, hogy az egyéni, individualista felfogás napjainkban elsőbbséget élvez, sőt fölöttébb vitatott a nemzetiségvédelmi jogok kollektív természete. Mi a nemzetiségvédelmi jogok katalógusát egyéni és kollektív jogok halmazának tartjuk, és hajlunk arra a – talán kissé egyszerű és formalista, éppen ezért „makacsul” védhető – álláspontra, hogy a nemzetiségi jogok gyakorolhatóságának a kollektivitás az egyik előfeltétele.¹² Az oktatási, kulturális és vallási intézmények létrehozása, fenntartása, illetve ennek követelése elengedhetetlen és kétségbevonhatatlan. Napjainkban a nyelvi-kulturális autonómiának reális célként kell megjelennie: olyan államilag finanszírozott, a számaránynak megfelelően kiépített és költségvetési pénzekből fenntartott nyelvi-kulturális intézményrendszer kiépítését foglalja magában, amely fölött az irányítási-rendelkezési jogokat az adott nemzetiség szervezetei gyakorolják.¹³

1.2. Az egyéni és a közösségi nemzetiségi identitás

Az identitástudat törekvés arra, hogy az egyén és/vagy a közösség lényegesnek ítélt jegyei, tulajdonságai (például neve, nyelve, nemzeti, etnikai, vallási hovatartozása stb.) változatlanul fennmaradjanak annak érdekében, hogy a személy és közösség tartósan azonos maradjon önmagával. A nemzetiségi jog ezeket a szociálpszichológiai kategóriákat jogi kategóriává tette annak elismerésével, hogy a nemzetiséghez tartozó személyek és a nemzetiségi közösségek számára

10 PIERRÉ-CAPS, Stéphane: *La multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*. Paris, Odile Jacob, 1995, 66.

11 KOVÁCS (1996) i.m. 1.

12 SZALAYNÉ Sándor Erzsébet: Monográfia a nemzetközi kisebbségvédelemről (recenzió: KOVÁCS Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, Osiris Kiadó 1996. 238 p.). *Regio: kisebbség, politika, társadalom*, 1996/2, 177-180. <http://epa.oszk.hu/00000/00036/00025/pdf/08.pdf> (2019. 10. 21.)

13 KARDOS i.m. 1.

a jogegyenlőség biztosítása már nem elégséges: speciális többletjogokra van szükségük ahhoz, hogy megőrizhessék nemzetiségi önazonosságukat.¹⁴

Az *egyéni identitás* alapján szerveződő nemzetiségi csoport tagjainak meghatározását segíthetik elő az *szubjektív* és *objektív* ismérvek rendszere. Egyesek szerint a nemzetiség egy objektív ismerv, a közös leszármazás alapján határozható meg leginkább, míg mások szerint a nemzetiséghez való tartozás a valláshoz hasonlóan az egyén szubjektív döntésének következménye.¹⁵ Objektív ismerv lehet többek között az adott nemzetiség nyelvének vagy kultúrájának ismerete, a közös történelem, esetleg a közös vallás, de ide sorolható egy nemzetiségi közösség jóváhagyása is arra vonatkozólag, hogy az adott nemzetiséghez tartozni kívánó személy valóban ahhoz a nemzetiséghez tartozik-e.¹⁶

A vonatkozó nemzetközi szakirodalom inkább a szubjektív összetartozástudatot, mint alapvető fogalmi elemet helyezi előtérbe a nemzetiségi fogalom *sine qua non*-jaként.¹⁷ Ugyanakkor az Állandó Nemzetközi Bíróság a két világháború között a Felső-Sziléziában élő nemzetiségek jogainak ügyében kimondta: „[a] kérdés, hogy egy személy egy faji, nyelvi vagy vallási közösségbe tartozik-e [...] ténykérdés és nem csupán valaki szándékától függ”.¹⁸

A hatályos magyar szabályozás – a korábbihoz hasonlóan – a *szubjektív* ismérvek irányába mutat;¹⁹ az önrendelkezési jogból vezeti le az identitásválasztás szabadságát.²⁰ Egy kötődést kifejező, belső tudati-érzelmi állapotot nem igazán lehet tárgyilagos feltételekkel megmérni, és ettől függően jóváhagyni vagy megtiltani. Magyarországon valamely nemzetiséghez való tartozás kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga, ilyen nyilatkozatra senki sem kötelezhető, ez kizárólag önkéntességen alapulhat.²¹ Az egyéni önrendelkezési

14 FÓRIKA László – TÖRÖK Tamás – MAGICZ András: *A nemzetiségi jogok rendszere*. In: ORSÓS Anna (szerk.): *A romológia alapjai*. Pécs, PTE BTK Neveléstudományi Intézet, Romológia és Nevelésszociológia Tanszék, Wlisslocki Henrik Szakkollégium, 2015, 273-274. <http://mek.oszk.hu/14700/14735/14735.pdf> (2019. 11. 02.)

15 Lásd részletesen: KURUNCZI Gábor – VARGA Ádám: *Identitásválasztás kontra identitásvállalás*. In: POGÁCSÁS Anett – SZILÁGYI Pál Béla (szerk.): *TehetségPONT 2011*. Budapest, PPKE JÁK, 2011, 194.

16 MAJTÉNYI Balázs – PAP András László: Végtelen történet a kisebbségi hovatarozásról. *Fundamentum*, 2006/2, 93. http://epa.oszk.hu/02300/02334/00024/pdf/EPA02334_Fundamentum_2006_02_093-106.pdf (2017. 10. 21.)

17 PIRCHER, Erich H.: *Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht*. Bern, Perfect Paperback, 1979, 33.

18 P. C. I. J., Ser. A, No.15, 32.

19 Lásd: Opinion No. 671/2012, CDL-AD (2012) 011. 9.

20 Njtv. 11. § (3) bek.

21 Njtv. 11. § (1)-(2) bek.

jog az egyén joga, amelynek gyakorlása nem vonhat maga után az egyénre nézve semmilyen hátrányos jogkövetkezményt.

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Njtv.) sem ír elő objektív kritériumot arra vonatkozóan, hogy ki és milyen nemzetiség tagjának vallhatja magát. Azonban kizárólag a szubjektív ismérvek alapul vétele – megfelelő adatvédelmi és egyéb garanciák alkalmazása nélkül – alkalmat szolgáltat a már korábban tárgyalt *etnobiznisz* és egyéb diszfunkcionális jelenségek kialakulására, különösen abban az esetben, amikor az állam nemzetiségi alapon biztosít akár egyénileg, akár kollektíven gyakorolható politikai többletjogokat. Az elmúlt évek tapasztalatai – függetlenül a jogalkotói szándéktól – jól mutatták, hogy ezek a visszaélések nem maradtak el.²² Több nemzetiségi joggal foglalkozó szakember szinte folyamatosan kifogásolja azt, hogy a jogalkotó nem köti objektív kritériumokhoz – leginkább a közösség általi elismeréshez – az egyes nemzetiségi jogok gyakorlását.²³

Az Njtv. rendelkezései szerint a nemzetiségi önkormányzat nem hatóság, ezért nem jogosult kiadni valamely tény vagy állapot igazolásáról hatósági bizonyítványt. Ugyanakkor a nemzetiségi származás nem lehet hatósági igazolás tárgya, mivel az erre vonatkozó adatokról semmiféle állami szervnek nem lehet hivatalos tudomása, nyilvántartása. Csak a nemzetiségi hovatartozás kinyilvánításának megtörténtéről adható ki igazolás; a nemzetiségi önkormányzat vagy bármely nemzetiségi társadalmi szervezet igazolást adhat ki például arról, hogy az illető tagja, tisztségviselője, esetleg választásokon jelöltje volt, illetve abban az esetben, ha ezen szervezetek előtt megjelenik az igazolást kérő, és kéri írásba foglalni azon állítását, hogy ő az adott nemzetiséghez tartozónak vallja magát, amelyet a jelenlévők megerősítenek.²⁴

22 A nemzetiségi önkormányzati választásokkal és a nemzetiségi oktatással összefüggő visszaélések alapvetően erre a körülményre vezethetők vissza.

23 A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa pozitívan értékelt, hogy számos korábbi, a hivatal által javasolt módosítás bekerült a törvénytervezetbe, azonban összességében nem tartotta támogathatónak a javaslatot. Lásd: KÁLLAI Ernő: *Vélemény a készülő nemzetiségi törvény tervezetéről*. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa honlapja, 2011. <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-706-velemeny-keszulo-nemzetisegi-torveny.html> (2019. 11. 10.)

24 Lásd részletesen: 317/K/1998 az adatvédelmi és a kisebbségi ombudsman közös állásfoglalása; 58/K/2002 az adatvédelmi és a kisebbségi ombudsman közös állásfoglalása; KOVÁCS Péter: *Kisebbségi önkormányzatiság, identitásvállalás és adatvédelem – avagy mennyi gondot is okoz nemzetközi jogi vonatkozású fogalmak önkényes értelmezése és „továbbfejlesztése”*. In: CSAPÓ Zsuzsanna (szerk): *Ünnepi Tanulmánykötet Bruhács János Professor Emeritus 70. születésnapjára*. Pécs, Kódex Kiadó, 2009, 235-236; PAP András

Bármiféle *származási* tényről kiadott igazolás a szabad identitásvállalást, az egyéni autonómiát és a magánszféra védelmét súlyosan korlátozza,²⁵ álláspontunk szerint ez ellentétes lenne az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény és az Njtv. rendelkezéseivel, továbbá az említett társadalmi célok eléréséhez sem vinne közelebb. Az *arányosság* elve értelmében addig, amíg a szabadságot kisebb mértékben érintő megoldások alkalmazásával a cél elérhető, a jogkorlátozó megoldások kerülendők. Léteznek az egyének méltóságát kevésbé érintő, eljárási, nemzetiségi szempontból semleges korlátozások is, mint például az arra vonatkozó jogszabályi előírás, hogy az egyén saját, identitását megvalló nyilatkozatához meghatározott ideig kötve van.²⁶ Ehhez alkotmányos alapot adhat az Alaptörvényben új rendelkezésként megjelent, az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jog.²⁷ Továbbá a nemzetiségi identitás vállalása, és nem az identitás választásának deklarálása alkotmányosan megalapozhat egy olyan szabályozást, amely a – például a regisztráció során megjelenő – szubjektív elemek mellett objektív kritériumokhoz kötheti a nemzetiségi többletjogok gyakorlását.²⁸

A közép-kelet-európai térségben különösen (de persze nem csak itt) élő és akut kérdés, hogy hogyan is állítható elő, hogyan stimulálható egy modern, a mai kor feltételei között is jól értelmezhető, azonosulást lehetővé tevő, mégis stabil értékekre támaszkodni kívánó *közösségi nemzetiségi identitás*.

A legnagyobb magyarországi nemzetiség, a cigány/roma közösség helyzete sok szempontból különbözik az országunkban élő többi nemzetiségétől. A romák esetében a szociális, foglalkoztatási, szakképzési és oktatási problémák nyilvánvaló módon jóval hangsúlyosabbak. A nélkülözésen és a társadalmi kirekesztésen kívül különösen sebezhetővé teszi a romákat az anyaország hiánya: ők nem élvezik azt a fajta védelmet és érdekképviseletet, amelyekkel más, Magyarországon tartózkodó nemzetiségek számolhatnak. Teljesen világos az is, hogy a romák esetében a kulturális autonómia nem elegendő, mivel az nem oldja meg a jelentősebb

László: Kisebbségek a jog színe előtt – A fogalom-meghatározás nehézségei az országgyűlési biztosok beszámolóiban és a kormány tervezetének tükrében, *Regio*, 2003/4, 71-73.

25 Uo.; SZÉKELY Iván: *Pozitív diszkrimináció és adatvédelem: a megoldások tipológiája*. In: SZÉKELY Iván – SZABÓ Máté Dániel (szerk.): *Szabad adatok, védett adatok 2*. Budapest, Információs Társadalomért Alapítvány, 2008, 231-252.

26 SZABÓ Máté Dániel: *Az információs magánszféra-védelem nem öncélú érték. Érvek az etnikai adatgyűjtéssel szemben*. Budapest, IDEA Intézet, 2011.

27 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XXIX. cikk (1) bek.

28 PAP András László: *Ki és mi a magyar? Az Alaptörvény preferenciái kritikai perspektívából*. In: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014, 245-263.

problémáikat. Ugyanakkor a nemzetiségi önkormányzatok szerepet vállalhatnak abban, hogy ráébredszék a hazai cigányságot arra, hogy a folyamatos ismeret- és tudás-szerzés, valamint a tudásalapú gazdasági tevékenység felvállalása fontos kitörési pontot jelenthetne. Az államnak pedig minden eszközt fel kell használnia egy értelmiségi és polgári középosztály és szakmai elitréteg megteremtése, későbbi továbbépítése érdekében. Egy átfogó, a hazai cigányság egészét megcélzó oktatásmenedzsment-koncepció eredményesen motiválná a széleskörű közösségi identitás-építést és -megőrzést, illetve a többletteljesítmény-vállalási készséget. Ezen stratégiai tervezés felé elvárás, hogy megfelelően igazodjon a kihívásokhoz, azonban a készülő fejlesztéspolitikai dokumentumokat a társadalmi konszenzus hiánya jellemzi, és a hazai közigazgatásban a fejlesztéspolitikai szemléletű tervezés még mindig gyerekcipőben jár: „a tervezést megalapozó stratégiák esetlegesek, s többnyire nem proaktív módon, hanem külső nyomásra, az Európai Unió tagságból fakadó elvárások hatására készültek”.²⁹

Mivel korábban sok terv „szétforgácsolódott”, azaz nem jutott el a célzott társadalmi rétegekhez 2019. május 1-től az Emberi Erőforrások Minisztériumától a Belügyminisztériumhoz került a társadalmi felzárkózásért felelős helyettes államtitkárság, tehát minisztériumi szinten elvált a roma támogatások kormányzati csoportosítása a többi 12 nemzetiségtől.³⁰ A terület továbbra is a miniszterelnök közvetlen irányítása alatt maradt, a szakmai munkáért pedig miniszterelnöki biztostként a Magyar Máltai Szeretetszolgálat alelnöke felelős.³¹ A felzárkozási roma stratégia kialakítása során célul tűzték ki a feladatok térségekre, városokra összpontosított végrehajtását, együttműködve a roma és a helyi önkormányzatokkal, illetve az egyházakkal és a gazdasági élet szereplőivel.³²

29 Kovács Balázs: Fejlesztő állam a XXI. században. *Polgári Szemle*, 2006/4. www.polgariszemle.hu/archivum (2019. 09. 21.)

30 A Kormány tagjainak a nemzetiségi önkormányzatokkal kapcsolatos jogosítványait tekintve ki kell emelni, hogy ebben a kormányzati ciklusban nem válik el egymástól – a roma nemzetiségi önkormányzatok kivételével – a nemzetiségpolitikáért felelős miniszter valamint a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletének irányításáért felelős miniszter feladatköre, aki jelenleg a miniszterelnök általános helyettese. A roma nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletének szakmai irányításáért a belügyminiszter felelős. [a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 36. § (3) bek., 63/B. § (2) bek.] Ezekről eltérően a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért a Miniszterelnökséget vezető miniszter felelős.

31 A miniszterelnök miniszterelnöki biztos kinevezéséről szóló 3/2019. (IV. 18.) ME utasításában Vecsei Miklóst a diagnózis alapú felzárkozási roma stratégia előkészítésének és végrehajtásának koordinálásáért felelős miniszterelnöki biztossá nevezi ki.

32 PINTÉR Sándor: *Köszöntő a Romák Világnapja alkalmából szervezett Roma nők, gyerekek,*

1.3. A romák kapcsolati hálója a társas támogatások rendszerében

A szakirodalomban egyre többet lehet olvasni arról, hogy a globalizáció korában az identitás kialakulásának folyamata során egyre nagyobb szerephez jut a nemzetközi tömegkultúra,³³ amely eredményeként csökken a nemzeti kultúra és ezen belül – talán még inkább – a nemzetiségi kultúra jelentősége. A globalizáció és a technológia dehumanizációs hatásai mentén nincs már akkora jelentősége az adott régióhoz kapcsolódó identitásnak sem, hiszen a tömeges helyváltoztatás világában élünk, a posztmodern életmódra nem jellemző a helyhez kötöttség. A posztmodern szemléletben az identitás képlékeny, nem állandó, hanem változékony, a körülmények függvényében alakítható.³⁴ Ez jellemző az etnikai identításra is: időben és helytől függően formálódó, vagyis változó és szituatív entitás.

A Magyarországon élő nagyobb roma csoportok (romungrók, oláh és beás cigányok) esetében különösen szembeötlő, hogy az identitás etnikai tartalma a külső környezet kijelölésének és a – gyakran összetett – önmeghatározásnak egymásra ható, folyamatosan változó eredménye. Az etnikai csoportok sokkal könnyebben értelmezhetőek, ha nem csupán az identitás különböző elemeit vizsgáljuk, hanem azokat a határokat is, amelyek a különböző csoportokat egymástól elválasztják. A romák kapcsolati hálója egy ilyen, rendkívül lényeges határképző, amely a valós vérségi viszonyokat gyakran felülírva hoz(hat) létre identításokat.³⁵

Az ún. *társas támogatások* elsődleges csoportja a család, a partner vagy házastárs és a baráti kapcsolatok (*bonding*). Ha nincsenek közeli kapcsolatai az embernek, akkor nem számíthat támogatásra, illetve a társadalom egészébe vetett bizalma is csökken, így elindul a társadalmi dezintegráció irányába.³⁶ Egy 2011-ben publikált empirikus kutatás alapján a roma lakosságban jelentősen magasabb az élettárrsal élők aránya, a barátok, ismerősök száma. A cigányság helyzete tehát kedvezőbbnek tűnik a teljes lakossághoz képest: körükben

családok c. konferencián. Budapest, Belügyminisztérium, Márványaula, 2019. 04. 10.

33 KISS Gy. Csaba: Nemzet, függetlenség, Közép-Európa. *Hitel*, 2015/2, 110-115. http://www.hitelfolyoirat.hu/sites/default/files/pdf/09-kissgy_0.pdf (2019. 11. 10.); ROMSICS Ignác: *Magyarország története a XX. században*. Budapest, Osiris Kiadó, 2010.

34 KISS i.m. 111.

35 MESSING Vera – MOLNÁR Emília: Bezáródó kapcsolati hálók: szegény roma háztartások kapcsolati jellemzői. *Esély*, 2011/5, 48. http://www.esely.org/kiadvanyok/2011_5/04molnar.indd.pdf (2019. 11. 11.)

36 KMETTY Zoltán – KOLTAI Júlia: Státuszjelzés, társas támogatás, társadalmi törésvonalak: A kapcsolathálózati integráció aspektusai. *socio.hu*, 2016/3, 17.

nagyobb a kapcsolat-gazdagnak mondható emberek aránya, és kevesebben vannak a kapcsolati szempontból kifejezetten hátrányos helyzetűek.³⁷ Ez magyarázatként szolgálhat arra is, hogy a magyarországi romák körében – nincstelenségük és kiszolgáltatottságuk ellenére – arányaiban kevesebben koldulnak az utakon, köztereken.

Egyéb informális és formális – a szakirodalomban másodlagosnak is nevezett – viszonyok is egyre lényegesebbnek mutatkoznak,³⁸ ilyen például az adott nemzetiségi csoportokon belüli kapcsolat (*bridging*) vagy a külső, közigazgatási szervekkel és szolgáltatókkal való kapcsolat (*linking*).

A *bridging* vagyis a roma csoportok közötti kapcsolatok feszültségekkel terhelték, a roma politikai színteret megfigyelve pedig a csoportok közötti rivalizálás is kimutatható.³⁹ Magyarországon több cigány/roma csoport is él, és ahhoz, hogy megérthessük, miért nincs egységes álláspont egyes, a cigányságot érintő kérdésekben, miért használják mára egyre sűrűbben a cigány és a roma megjelölést egyszerre, fontos lenne megismerni a csoportok történelmét és eltérő hagyományait, szokásait, hiszen egyre elterjedtebb a cigányság egységes közösségként való kezelése.

A hazánkban élők cigányok csoportjainak legrészletesebb és tág körben elfogadott rendszerezését Erdős Kamill néprajzkutató végezte el az 1950-es években. Erdős felosztása alapján, a nyelvi szempontok figyelembevételével három fő csoportra oszthatjuk a cigány népeiséget: *romungrók*, *oláh* és *beás cigányok*.

A *romungrók* (kárpáti cigányok) javarészt csak magyarul beszélő cigányok, a népcsoport kb. 71 %-át jelentik.⁴⁰ A többségi társadalomba való integrációjuk, beilleszkedésük korábban elkezdődött, mint a másik két csoporté; a lassú folyamat eredményeként pedig sokan közülük elhagyták a telepszerű életmódot, azonban ez nem jelenti azt, hogy mára elveszítették volna hagyományaikat, szokásaikat, igaz, egyre kevesebben ismerik azokat. A magyar cigányok gyakran

37 ALBERT Fruzsina – DÁVID Beáta: *A kapcsolati tőke dimenziói etnikai metszetben*. In: VARGA V. Attila (szerk.): *Társadalmi kapcsolathálózatok elemzése*. Budapest, BCE Szociológia és Társadalompolitika Intézet, 2011, 173. <http://szociologiaszak.uni-miskolc.hu/segedanyagok/Kapcsolathalo.pdf> (2019. 11. 11.)

38 PAPP-ZIPERNOVSZKY Orsolya – KÉKESI Márk Zoltán – JÁMBORI Szilvia: *A Multidimenzióanalízis Észlelt Társas Támogatás Kérdőív magyar nyelvű validálása. Mentálhigiéne és Pszichoszomatika*, 2017/3, 231.

39 CSERTI Csapó Tibor: *A cigány népeiség társadalmi-gazdasági helyzete a Dél-Dunántúlon*. PhD értekezés, Pécsi Tudományegyetem, Természettudományi Kar, Földrajzi Intézet, 2003, 68.

40 CSERTI i.m. 206.

zenésznek vagy muzsikusnak nevezik magukat akkor is, ha a családban nincsen zenélni tudó vagy azt foglalkozásként űző tag.⁴¹ A Kárpát-medencében, a történelmi Magyarország területén jórészt a romungróktól ered a cigányzene, amely világszerte ismert és egyfajta hungarikumnak is tekinthető.

Az *oláh cigányok* (kolompárok) a magyar és romani nyelvet egyaránt beszélik, a cigány közösség kb. 21 %-át teszik ki.⁴² Foglalkozásukat tekintve kb. 13 alcsoportba különülnek el: lókereskedők, üstfoltozók, rézművesek, fémművesek, szőnyegkereskedők, köszörűsök, kovácsok, sátorosok stb.⁴³ Ezen csoport tagjai már kevésbé űzik ezeket a mesterségeket, azonban ők őrzik leginkább a cigány kultúrát, nyelvet és tradíciókat. A romani nyelv talán legismertebb dialektusa Magyarországon a lovári.⁴⁴

A *beás cigányok* (teknővájók) a magyar mellett a román nyelv archaikus nyelvjárásait beszélik, kb. 8 %-át jelentik a hazai cigányságnak.⁴⁵ Nem tartják magukat romának, hanem ragaszkodnak a cigány elnevezéshez, számukra a románok az oláh-cigány csoport tagjai, akiket ők *lákátarnak* (a lakatos szóból ered) hívnak. Az újabb kutatások a beás cigányokat – éppen a beások körében élő önelnevezések alapján – *árgyelánokra*, *tincsnokra* és *muncsnokra* osztják fel. A legnagyobb csoportot az *árgyelánok* alkotják, akik magukat kanálkészítőknek, teknővájóknak hívják (*lingurárok*).⁴⁶

A fentiekben tárgyalt eltérő múlt és különböző hagyományok alapul szolgálhatnak a cigány csoportok közötti feszültségekhez.⁴⁷ Például míg a

41 ORSÓS Anna: *A beás nyelv*. In: ORSÓS Anna (szerk.): *A romológia alapjai*. Pécs, PTE BTK Neveléstudományi Intézet, Romológia és Nevelésszociológia Tanszék, Wliskoocki Henrik Szakkollégium, 2015, 152. <http://mek.oszk.hu/14700/14735/14735.pdf> (2019. 11. 02.)

42 CSERTI i.m. 206.

43 Uo.

44 A sajtóban, a hétköznapi diskurzusokban gyakran találkozhatunk nyelvészeti szempontból pontatlan terminológiával, amely a romani nyelv lovári dialektusára nyelvként utal: pl. „lovári nyelv”, „lovári nyelvvizsga”. [SZALAI Andrea: *A cigány kisebbség nyelvei: szociolingvisztikai aspektusok*. In: ORSÓS Anna (szerk.): *A romológia alapjai*. Pécs, PTE BTK Neveléstudományi Intézet, Romológia és Nevelésszociológia Tanszék, Wliskoocki Henrik Szakkollégium, 2015, 119. <http://mek.oszk.hu/14700/14735/14735.pdf> (2019. 11. 02.)]

45 CSERTI i.m. 206.

46 Lásd részletesen: ORSÓS i.m. 154-164.

47 A mélyszegénységben élő románok/cigányok körében végzett felmérés megkérdezettjei nem tartják fontosnak a hagyományokat, szokásokat, ennek inkább csak a házasodás, párválasztás esetében van jelentősége. Ebből kifolyólag például az oláh cigány családoknál jellemző az elszigetelődés: „[v]igyázunk, majd arra, hogy ez a kislány ne kerüljön egy magyar cigányhoz. [...] Csak oláh cigányhoz. Mindegyik keresse meg a szájához való kanalat”. [SOLT Ágnes: *Élet a reményen túl: Szegregált telepeken élők mentalitásvizs-*

romungrók elítélően beszélnek a „kupeckedésről”, addig az oláh cigányok büszkék rá; az, ami a romungrók szemében „suttyóság”, az oláh cigányok számára „ügyesség”.⁴⁸

A cigányságon belüli széthúzás a hazai politikai elit tagjai számára is nyilvánvaló. Balog Zoltán, az Emberi Erőforrások Minisztériumának korábbi minisztere a „*Mi akkor is... együtt!*” című, 2012-ben rendezett konferencián az együttműködő roma magyar középosztály szükségességéről beszélve utalt arra, hogy »nemcsak magyar, hanem cigány rasszizmus is létezik, amely a „konfrontációban érdekeltek” malmára hajtja a vizet». ⁴⁹

A cigány/roma csoportokon belüli feszültségek csökkentésében, a közös vonások felfedezésében segítséget nyújthat a különböző csoportokból érkező, a felsőoktatásban tanuló fiatalokat tömörítő szakkollégiumok rendszere, ahol a fiatalok egymás szokásait, kultúráját megismerve, párbeszédet folytatnak a teljes közösséget érintő problémákról.⁵⁰

Fontos megemlíteni, hogy a felülről vagy alulról zárt kapcsolati csoportok a társadalom diszfunkcionális működéséhez vezethetnek.⁵¹ Az egyes társadalmi csoportokhoz való kapcsolati hozzáférés a maga sokszínűségében jelentheti a társadalom széles körű integrációját, a záródó csoportok pedig a szegregációs mechanizmusok lenyomatai is lehetnek.⁵² Egy erős mikrokapcsolati integráció makrotársadalmi szinten nem feltétlenül jelent integrált társadalmat, sőt akár

gálata. kutatási jelentés, 2009, 69-70. http://www.okri.hu/images/stories/kutatok/soltagnes/sa_szegreg_sec_2009.pdf (2019. 11. 05.)]

48 MESSING Vera – MOLNÁR Emília: Válaszok a pénztelenségre: szegény cigány és nem cigány családok megélhetési stratégiái. *Esély*, 2011/1, 76. http://esely.org/kiadvanyok/2011_1/03messingmolnar.indd.pdf (2019. 11. 11.)

49 BALOG Zoltán: *Együttműködő roma magyar középosztályra van szükség*. Berekfürdő, Roma Szakkollégiumi Hálózat konferenciája, 2012. 12. 08. <https://www.evangelikus.hu/cikk/balog-zolt%C3%A1n-egy%C3%BCttm%C5%B1k%C3%B6d%C5%91-roma-magyar-k%C3%B6z%C3%A9poszt%C3%A1lyra-van-sz%C3%BCks%C3%A9g> (2019. 11. 05.)

50 Lásd részletesen: LUKÁCS J. Ágnes: *Roma egyetemisták beilleszkedési mintázatai kapcsolathálózati megközelítésben*. PhD értekezés, Budapest, Semmelweis Egyetem Mentális Egészségtudományok Doktori Iskola, 2018, http://semmelweis.hu/wp-content/phd/phd_live/vedes/export/lukacsjagnes.d.pdf (2019. 11. 05.)

51 PORTES, Alejandro: *Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology*. *Annual Review of Sociology*, 1998, 24. <http://faculty.washington.edu/matsueda/courses/590/Readings/Portes%20Social%20Capital%201998.pdf> (2019. 11. 05.)

52 DIPRETE, Thomas A. – GELMAN, Andrew – MCCORMICK, Tyler – TEITLER, Julien – ZHENG, TTian: Segregation in Social Networks based on Acquaintanceship and Trust. *American Journal of Sociology*, 2011/4, 1234-1283. <http://www.stat.columbia.edu/~gelman/research/published/DiPreteetal.pdf> (2019. 11. 02.). Idézi: KMETTY – KOLTAI i.m. 2.

egy kifejezetten szegregált és széttöredezett társadalom kialakulásához is vezethet, jó példa erre a roma társadalom szegregációja. A makro-integráció esetében a kulcs a magas csoportközi interakciós sűrűség, illetve a gyakori csoportok közötti átfedés. A többes csoporttagság növeli a kohéziót, amely a csoportok közötti bizalmatlanság leépüléséhez, összességében pedig egy integráltabb, sűrűbb makrotársadalmi konstellációhoz vezethet.⁵³ Az egymást kizáró csoportok esetében (például gazdag és szegény, vallásos és nem vallásos, jobboldali és baloldali) értelemszerűen nem a csoportok átfedéseire kell koncentrálni, hanem arra, hogy milyen sűrű közöttük a kommunikáció, mennyire jellemzőek a csoportokat áthidaló kapcsolati kötések. Az általános bizalom kialakulását segíti elő, ha mind a csoportot összekötő (*bonding*), mind a csoportokat áthidaló (*bridging*) társadalmi tőke magas, azaz belül és kívül is sűrű az interakció; az ilyen esetekben az eltérő karakterisztikájú és véleményű emberek is kapcsolatban vannak egymással.⁵⁴

További fontos eleme a bizalomnak az *összekapcsoló (linking)* viszony, amely az önkormányzati, állami és paraadminisztratív szervekhez, a civil szervezetekhez, illetve más, hierarchikusan elkülönülő társadalmi egységekhez kötő kapcsolatokat jelöli.

A mélyszegénységben élő cigányok/romák és az említett szervek közötti kapcsolat jelentős hiányosságokat mutat; sok esetben meghiúsul az a cél, hogy az önkormányzati vagy állami hatóságok sikeres tárgyalópartnerei legyenek. Azok a nonverbális és verbális eszközök, amelyekkel sok esetben a mélyszegénységben élő romák kommunikálnak egy hivatalban, olyan visszatetszést váltanak ki, amely a kérelem teljesítését is befolyásolhatja, sőt annak visszautasítást is eredményezheti.⁵⁵ A hivatali visszaélések helyi szinten csak nagyon ritkán kerülnek napvilágra, mivel a romák érdekérvényesítési képessége minimális vagy nem létező. A gyenge társadalmi státusz⁵⁶ mellett a romák nélkülözik azokat

53 KMETTY – KOLTAI i.m. 5.

54 PAXTON, Pamela: Association memberships and generalized trust: A multilevel model across 31 countries. *Social Forces*, 2007/1, 47-76.

55 Solt Ágnes empirikus kutatása egészen naturalisztikus módon mutatja be a mélyszegénységben élő romák *linking* kapcsolati deficitjét. [SOLT (2009) i.m. 71-77.] A kutatási jelentés ritkán tapasztalt visszhangot váltott ki szakmai és közéleti körökben. A tereptanulmányt övező vita helyenként az indulatos reakcióktól, az elfogódott megnyilvánulásoktól sem volt mentes. Lásd részletesen a kutatás fogadtatásának történetét: LUKÁCS György: A telepi cigány meg az ő kontextusa. *Szociológiai Szemle*, 2010/3, 76–81. http://szociologia.hu/dynamic/szocszemle_2010_3_all.pdf (2019. 11. 15.)

56 Az iskolai végzettség – amely a társadalmi státusz egyik legfontosabb összetevője – rendkívül erősen meghatározza a szegénységi kockázatot: a legfeljebb általános iskolai

a gazdasági erőforrásokat és intézményes eszközöket is, amelyeken keresztül rámutathatnának szükségleteikre, igényeiket pedig érvényre juttathatnák.⁵⁷

A nemzetiségi önkormányzatok többek között ennek a kommunikációs szakadéknak az áthidalását is célozzák, a gyakorlatban azonban ez a funkciójuk nem, vagy csak kevés esetben érvényesül. Ennek okai között szerepel az, hogy a szegregált telepen élő roma képviselők ritkán képviselik azokat, akik közül megválasztották őket.⁵⁸ Az olyan személynek, aki folyamatosan azt tapasztalja, hogy nincs hatalma, nagyon nehéz, sőt, szinte lehetetlen a hatalom birtokosaként viselkedni.⁵⁹

A kommunikáció előmozdítására és a képzettségi hiányosságok leküzdésére különböző (állami és uniós) pályázati forrásokból indultak közéleti, esélyegyenlőségi és egyéb képzések.⁶⁰ A képzések során az igen alacsony iskolai végzettségű személyek alapvető jogi ismereteket, pályázatírást, kommunikációt tanulhattak, de vezetői ismeretek, tervezési-stratégiai ismeretek témában is hallgathattak előadásokat. Amennyiben felmérjük, hogy az önkormányzati tagok átlagos életkora nem 18-20 év között mozog, logikusan következtethetünk arra a tényre, hogy a fentiekhez hasonló képzések megalapozott tudás és ismeretek nélkül, csak növelik a kommunikációs nehézségeket a nemzetiségi önkormányzatok és helyi önkormányzatok között. Véleményünk szerint rövidtávon nagyobb sikereket lehetne elérni, amennyiben célzott kampányokkal és valódi, ösztönző célokkal próbálnák felkelteni a fiatalabb generáció figyelmét. Egy ilyen típusú megoldásnak akadálya lehet, hogy a jelenlegi képviselők jelentős része hátrányos helyzetű településen végzi munkáját, és még az alacsony tiszteletdíj is hozzájárul a napi megélhetésükhöz.

végzettségűek 41%-a élt szegénységben 2017-ben, közel négyszer annyian, mint a felsőfokú végzettségűek körében (12%). BERNÁT Anikó: *A magyarországi romák társadalmi integrációja a 2010-es években*. In: KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi Riport 2018*. Budapest, Tárki, 2018, 147. https://www.tarki.hu/sites/default/files/trip2018/144-165_Bernat_roma.pdf (2019. 11. 11.)

57 NAGY, Ádám – SZÉKELY, Levente – VAJDA, Róza: *Empowering Roma Youth – The Hungarian Civil Youth Sector, Highlighting Roma Organizations*. New York, Open Society Institute Youth Initiative, 2010, 1.

58 SOLT Ágnes: Élet a reményen túl: A szegregált telepen élők mentalitásvizsgálatának összegzése. *Szociológiai Szemle*, 2010/3, 125-126. http://szociologia.hu/dynamic/szocszemle_2010_3_all.pdf (2019. 11. 11.)

59 CLARK, Kenneth B.: *Fekete gettó: a hatalom dilemmái*. Budapest, Educatio, 2008, 134.

60 Például az NFT I. HEFOP 2.1. intézkedés pályázati programja keretében 57 tanoda nyert támogatást. A tanodák szervezeti és pedagógiai módszertani standardizálásával a HEFOP 2.1.1. program foglalkozott.

Több szakember is az aktív és passzív választójogra vonatkozó szabályok megváltoztatását javasolja: semmi nem indokolja azt, hogy a képviselőnek a képviseltek *attribútumaival* kell rendelkeznie – ez különösen helyi szinten releváns. A képviselet lényege pont az, hogy a polgár eldöntheti, hogy kinek szavaz bizalmat. Az autoreprezentáció egyetlen komolyabb képviseleti igénytel fellépő testületben sem létező kívánalom, valamint a gyakorlat sem kívánja meg egy adott jelöltnek a választási eljárásból történő kizárását, ha megválasztásának indokait hitelesen és eredményesen tudja közvetíteni a választópolgárok irányába.⁶¹ Megemlíthetünk néhány negatív tapasztalatot is: a kisebbségi önkormányzati választások bevezetésekor bár még méltatták is a *szimpátiaszavazatot* jelentőségét⁶² – igaz, itt az aktív választójogosultak kérdése volt az alapvető probléma –, rövid időn belül megjelentek az *etnobiznisz* és egyéb diszfunkcionális jelenségek is. Tény azonban, hogy a passzív választójog tekintetében a probléma nem olyan hangsúlyos, mint az aktív választójog esetében.

Igen fontos célkitűzés a roma állampolgárok és a közigazgatási szervek közti kommunikációs szakadék civil intézmények közreműködésével történő áthidalása, sok esetben azonban ezek működése pénzügyi források szempontjából korlátozott.

Ebben a deficitben segíthet a kialakulóban lévő *személyesség-modell* is, amelynek közvetlen kapcsolat- és közösségszervező funkciója számos esetben identitás-építő és -megőrző funkcióval is együtt jár. A modell kialakulásának eredményeként azt (is) várjuk, hogy a romák gondolkodásmódjának jobb megismerésén keresztül a romák és az önkormányzati szervek közötti kommunikációs szakadék mértéke csökkeni fog, illetve új párbeszédcsatornák jönnek létre egy adott nemzetiségi közösségen belüli csoportok, érdekképviseleti szereplők viszonylatában a különböző nemzetiségek közötti együttműködést is elősegítve. Mindez egy olyan eredmény lehet, amely más kisebbségkutatások és megismerő összehasonlítások kiindulópontjaként szolgálhat a jövőben.

Nagy jelentősége van annak, hogy a hivatali munka és a megnyilvánulások mögött milyen hiteles, következetes és határozott szakmai tartalom van; a feladat nem pusztán jogi jellegű, itt szerepet kap a közvetítő ember személyisége is.

61 PAP András László: Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviseletének szabályozásához az új alkotmányban. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/27, 7. <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-27.pdf> (2019. 11. 15.)

62 Szimpátiaszavazás: nem kisebbséghez tartozók is részt vehettek a kisebbségi választásokon.

2. A roma nemzetiségi önkormányzatokat érintő fontosabb kérdések

2.1. A terminusok kérdése

A nemzeti identitás alapján szerveződő közösségre vonatkozó terminológia a magyar jogtörténetben többször is változott. Az 1849-es nemzetiségi törvény és az 1868-as nemzeti egyenjogúságról szóló törvény a *nemzetiség* terminust használta. Az államszocializmus éveiben bár nem volt nemzetiségi törvény, az 1949. évi alkotmány szintén a *nemzetiség* szóhasználattal élt.⁶³ Változást az 1989. évi alkotmánymódosítás (a továbbiakban: Alkotmány) hozott, amely a *nemzeti és nyelvi kisebbségek* kifejezést alkalmazta.⁶⁴ Egy későbbi, 1990-ben elfogadott alkotmánymódosítás pedig már a *nemzeti és etnikai kisebbség* kifejezést vezette be.⁶⁵ Bár az alaptörvény-tervezetben a *nemzetiségek és népcsoportok* terminusai voltak fellelhetők,⁶⁶ a végleges szövegben már csak a *nemzetiség* kifejezés került alkalmazásra.

Az Njtv. javaslatának előterjesztője a kifejezések módosítását azzal indokolta, hogy a jövőben nem a *többség – kisebbség* relációjában akarnak gondolkodni, hanem azokat az értékeket, kulturális sajátosságokat kívánják kiemelni, amelyekkel a nemzetiségi közösségek hozzájárulnak Magyarország kultúrájához, vagyis az összmagyar kultúrához.⁶⁷

Az Njtv. előkészítése során Kállai Ernő is a *cigány etnikai kisebbség* megfogalmazás *nemzetiségre* történő megváltoztatását javasolta, mivel az eltelt évtizedek alatt a kifejezéshez lealacsonyító képzettársítások kapcsolódtak.⁶⁸

A *nemzeti kisebbség* és *etnikai kisebbség* fogalmak között a nemzetközi jogi szakirodalom viszont különbséget tesz annak alapján, hogy az adott kisebbség rendelkezik-e anyaországgal vagy sem. A *nemzetiség* szó nehezen tekinthető a *nemzeti kisebbség* és a *etnikai kisebbség* kifejezéseket egységesítő halmaznak, hisz az leginkább a *nemzeti kisebbség* szinonimája,⁶⁹ így e tekintetben kérdéssé

63 Alkotmány 49. § (2) – (3) bek.

64 1989. évi XXXI. törvény 68. §.

65 1990. évi XL. törvény 45. §.

66 CHRONOWSKI Nóra: Az alapjogvédelem globális, európai és hazai trendjei. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/26, 15. <http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2012/2011-26.pdf> (2019. 10. 21.)

67 T/4997. sz. törvényjavaslat a nemzetiségek jogairól.

68 <http://www.jogiforum.hu/hirek/23814> (2019. 10. 21.)

69 PAP András László: Észrevételek a nemzetiségek parlamenti képviselőinek szabályozásához az Alaptörvényben, a választójogi törvényben és a nemzetiségek jogairól szóló törvényben. In: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010 –*

válhat a saját állammal nem rendelkező romák és ruszinok nemzetiségként való megnevezése. Természetesen nem mindegy, hogy egy nemzetiség rendelkezik kulturális, anyagi stb. szempontból támogató anyaországgal vagy sem, éppen ezért pártolandó az, hogy egy etnikai kisebbségnek legyen anyaállama,⁷⁰ ugyanakkor e fogalmi vita relatívnak minősül.⁷¹ A hazai szabályozás szempontjából irrelevánsnak bizonyult a korábbi különbségtétel, hisz a Nektv. azonos jogokat biztosított az etnikai és a nemzetiségi kisebbségeknek is.

Véleményünk szerint a magyar jogtörténeti és társadalomtörténeti hagyományoknak a *nemzetiség* szó jobban megfelel: ezen hagyományok legtöbbször nemzetiségként említették a kisebbségi közösségeket. Sőt e fogalom bevezetése a hátrányos helyzetben élő cigány közösség számára a többi elismert nemzetiség szintjére való felzárkózást is jelentheti szimbolikusan.

Ezzel párhuzamosan bevezették a *cigány* kifejezés *romával* történő helyettesítését. A *cigány* szó sokakban érzelmeket, tudatalatti emlékképeket hív elő, amely szegénységhez, munkanélküliséghez, bűnözéshez kapcsolódik, így az számít cigánynak, akinek *cigányszerű* az életmódja, aki nem szegény, munkanélküli, bűnöző, az nem is cigány, ezért sokan nem gondolják, hogy az ismeretségi körükben lévő, nem ilyen jellemzőkkel bíró emberek, cigányok. Többen azonban nem tekintik egymás szinonimájának a *cigány* vagy *roma* szót (például a beás cigányok), így nem is fogadják el a *roma* szó kizárólagos használatát, ezért az egyre jobban terjedő *cigány/roma* egyenrangú használata mindenki számára megoldást jelenthet.

2.2. Az etnokorrupció kérdése

1993-ban a jogalkotó a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozására helyezte a hangsúlyt, és háttérbe szorult a működés feltételeinek részletes kidolgozása. A jogi szabályozás, a gyakorlati tapasztalatok, a korábbi minta, illetve a szerves belső fejlődés hiánya miatt kellett a kialakult intézménynek számos kihívással szembenéznie. Ezen hiányosságok súlyos, a kisebbségi önkormányzati rendszer legitimitációját veszélyeztető visszaéléseket is lehetővé tettek.

2011. I. kötet. Budapest-Pécs, Pázmány Press, 2013, 432.

70 Például Izrael esetében.

71 Az ilyen megközelítés használhatóságának korlátozott volta igen gyorsan kiderül, különösen, ha a volt Szovjetunió, illetve Jugoszlávia népeit vesszük szemügyre. Éppen ezért célszerűbb lenne, ha a fenti fogalmak tisztázását a jogalkalmazásnak engednék át. (SZALAYNÉ i.m. 177-180.)

1. táblázat: *A cigány/roma kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatok választási eredményei 1998 – 2019 között*⁷²

Cigány/Roma	1998	2002	2006	2010	2014	2019
Eredményes	776	1 004	1 118	1 248	1 197	1 206
Kitűzött	923	1 109	1 137	1 263	1 383	1 383
Elmaradt	107	56	16	11	185	175
Megtartott	816	1 053	1 121	1 252	1 198	1 208
Érvénytelen/ eredménytelen	40	49	3	4	1	2

A 2010-es önkormányzati választásokig az országos adatok növekedést mutattak egyik választási ciklusról a másikra a megalakult cigány önkormányzatok és a választásokat tartó települések számában is. Előfordult, hogy valós képviseleti munkát nem végző kisebbségi önkormányzatok is létre jöttek azért, hogy a kisebbségi önkormányzatok számára nyújtott állami támogatást megszerezzék, illetve a pályázati szerepvállalással tovább növeljék azt. Az elektori választás⁷³ is torzíthatta az eredményeket, mivel a helyi választói közösségek nem a számarányuknak megfelelően juthattak képviselőhöz az országos és területi önkormányzatokban, illetve arra ösztönözhetette az országos kisebbségi önkormányzati választásokon induló egyes jelölőszervezeteket, hogy az elektoraik számának növelése érdekében minél több településen hozzák létre az őket támogató kisebbségi önkormányzatokat, akkor is, ha ott nem élt ténylegesen kisebbség. A *regisztráció* intézményének bevezetése sem nyújtott elegendő védelmet az említett jelenség egyes formáival szemben.

Az Njtv. által bevezetett módosítások is elsősorban ezen visszaélések korrekciójára irányultak.⁷⁴ Ha megnézzük a nemzetiségi önkormányzatok 2014-

72 A saját szerkesztésű táblázat forrása: <http://www.valasztas.hu> (2019. 11. 07.); PÁLFFY Ilona: *Beszámoló a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2014. október 12-én megtartott választásával kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról*. Országgyűlés Hivatala B/2256, 2014, 4.

73 A korábbi szabályozás szerint a területi és az országos kisebbségi önkormányzatot a települési képviselők (elektorok) konstituálták, és kizárólag a települési kisebbségi önkormányzati képviselőket választották a polgárok közvetlenül. Az elektori rendszer eltörlését követően 2014-ben már közvetlenül választották a területi és az országos nemzetiségi önkormányzatok képviselőit.

74 A szabályozásba beépített új garanciákat, biztosítékokat lásd: MÓRÉ Sándor: *A nemzetiségi önkormányzatok – tények és lehetőségek*. A nemzetiségi önkormányzatok kapcsolata

es és 2018-as választási eredményeit, igazából nincs jelentős változás. Nagyon kis mértékben csökkentek ezek az adatok, és csupán az őket közvetlenül megelőző választásokhoz képest. Ugyanakkor két összesített számadat – a kitűzött és elmaradt választások – tekintetében jelentős növekedés tapasztalható.

Az (új) szabályozás a népszámlálási adatokhoz köti a választások kitűzését, amely alapján növekedett azon településeknek a száma, ahol fennállt a nemzeti önkormányzati választás kitűzéséhez szükséges törvényi feltétel, amely huszonöt nemzeti lakost ír elő. Különösen a szükséges számú jelölt hiányában elmaradt települési választások számában volt drasztikus a növekedés az utóbbi választásokon.⁷⁵

2.3. A „történelmi félelmek” kérdése

A Nektv. módosításai közül a regisztráció lehetősége okozta a legintenzívebb vitát,⁷⁶ többen hangsúlyozták, hogy a listázás rossz emlékeket ébreszt a roma közösség tagjaiban. Az országos kisebbségi önkormányzatok egy része kezdetben valóban kifogásolta a névjegyzék intézményét, ám az egyeztetések eredményeként meghatározó többségbe kerültek azok, akik elfogadták ezt a megoldást beleértve az Országos Cigány Önkormányzatot is. A Roma Polgárjogi Alapítvány azonban elutasította a névjegyzék minden formáját.⁷⁷

Eltérő eredményeket tükröz a névjegyzékbe feliratkozottak számának és a népszámlálási adatoknak a nemzetiségenkénti összevetése,⁷⁸ a legtöbb állampolgár a cigány választói jegyzékbe kérte felvételét, azonban a választók száma jelentősen alulmaradt a 2001-es népszámláláson magukat cigánynak/romának vallóktól. Ezért felmerül a kérdés, hogy a népszámlálási adatokhoz viszonyított csökkenés mennyiben igazolja azokat a prognózisokat, hogy a

a közigazgatással, *Glossa Iuridica*, 2017/3-4, 207-218.

75 2014-ben a 64 kitűzött területi nemzeti választásból 60 került megtartásra a 13 országos nemzeti önkormányzat megválasztása mellett. (PÁLFFY i.m. 4.)

76 A 2005. évi CXIV. törvény 2. § (1) bekezdés d) pontja vezette be a kisebbségi választói jegyzéket.

77 *A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának beszámolója a 2005-ös évről*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2006.

78 VÉKÁS János: *Statisztikai adatok az 1980-2002. évi népszámlálás összehasonlító elemzéséhez*. In: KOVÁCS Nóra – SZARKA László (szerk.): *Tér és terep: tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből II*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2003, 241. <http://mek.oszk.hu/04100/04127/04127.pdf> (2019. 11. 03.); http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_demografia (2019. 11. 03.) vö. <https://www.valasztas.hu/valasztasok-szavazasok> (2019. 11. 03.)

nemzetiségi választási regisztráció rábízása a területileg illetékes közigazgatási apparátusra valóban „történelmi félelmeket” ébresztene fel.⁷⁹

Szabó Máté korábbi ombudsman a népszámlálás adataival⁸⁰ kapcsolatban is történelmi félelmekről beszélt: »a 2001. évi népszámlálás adatai különösen a kitelepítést elszenvedett német és a súlyos előítéletek miatt „rejtőzködő” roma közösségek esetében nem tekinthetők megbízhatónak.«⁸¹ Sőt – egyes vélemények szerint – a népszámláláson adott válaszok feltehetően „nagyban függnék a rasszizmus pillanatnyi erősségétől, illetve attól, hogy a megkérdezettek mennyire bíznak abban, hogy etnikai hovatartozásuk felvállalása nem vezet

79 Kovács (2009) i.m. 240.

80 A törvény a népszámlálás nemzetiségi adataihoz köti a nemzetiségi önkormányzati választások kitűzését [Njtv. 56. § (1)-(2); 242. § (2) bek.]. A jogalkotó szándéka ezzel az volt, hogy a nemzetiségi közösség tagjainak egyéni szintű azonosítása nélkül is meg lehessen állapítani egy adott nemzetiség jelenlétét vagy annak hiányát a településeken. A költségvetési törvény szintén a népszámlálás nemzetiségi adataihoz köti a működési támogatás mértékének meghatározását [Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény 9. számú melléklet]. Egyes szakemberek álláspontja szerint a választás kitűzését és az állami támogatás összegét nem lehet a népszámlálás nemzetiségi adataitól függővé tenni. Ezen adatok nem tekinthetők egy település nemzetiségi lakosságának pontos leképezéseként, hiszen szenzitív adatokról szóló önkéntes nyilatkozatokon alapulnak, illetve az is tény, hogy a népszámlálási adatokban a még választójoggal nem rendelkező kiskorúak is szerepelnek [KÁLLAI Ernő: *A nemzetiségi jogok helyzete Magyarországon a jogszabályváltozások tükrében*. Miskolc, Collegium Doctorum Konferencia, 2012. 04. 19. (elektronikus dok.) 4. <http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/K%E1llai%20Ern%C3%A9%20.pdf> (2019. 11. 10.)]. Továbbá a népszámlálás nemzetiségi adatainak választási célú felhasználásának elrendelése szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogát, valamint a nemzetiségi közösségek helyi nemzetiségi önkormányzat létrehozására vonatkozó jogát. A 41/2012. (XII. 6.) AB határozat azonban rámutatott arra, hogy az egyéni önrendelkezési jog ugyanis az egyén joga, amelynek gyakorlása nem vonhat maga után az egyénre nézve semmilyen hátrányos jogkövetkezményt. Az önkormányzatok létrehozására vonatkozó jog hazánk alkotmányos rendszerében jelenleg és korábban is kollektív jogként szerepelt, amelynek gyakorlása magához a nemzetiség tényleges tagjaihoz kell kötődjön. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor felhívta a jogalkotó figyelmét arra is, hogy a 2014. év tapasztalatai alapján módjában áll módosítani a törvényi szabályozást, ha a két népszámlálás közötti felező időben olyan markáns nemzetiségi választási igény lesz tapasztalható, amely nincs összhangban a 2011. évi népszámlálási adatokkal.

81 FÓRIKA László: *A nemzetiségi jogok védelme*. In: Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2012. évi tevékenységéről. Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2013, 148. <http://www.ajbh.hu/documents/10180/129110/AJBH+Besz%C3%A1m%C3%B3l%C3%B3+2012/9215dc04-4031-451e-b79c-eff2e2e63925> (2019. 10. 21.)

további hátrányokhoz”.⁸² Ebben az idézetben a *rasszizmus* kifejezést kissé túlzónak tartjuk, ráadásul azon nemzetiségi szervezetek is hivatkoznak erre, akik nem tapasztaltak hátrányt nemzetiségük felvállalásából eredően, továbbá a rendszerváltozás után jelentősen emelkedett a létszámuk. Valószínűleg azzal a bonyolult képlettel szembesülünk, hogy egyes kis létszámú nemzetiségeknél a népszámlálási adatok meglehetősen jól tükrözik a realitásokat, ugyanakkor léteznek olyan nemzetiségek – mindenekelőtt a roma –, amelyek esetében a valós arányszám többszöröse a népszámlálás során felmértnek.⁸³ Mi lehet az oka egy ennyire szembetűnő különbségnek? A válasz a társadalom többségének reakcióiban és a cigányság identitászavarában keresendő. Kovács Péter álláspontja szerint előbb-utóbb eljöhethet az a pillanat, amikor az egymást követő népszámlálások esetében már egyre jobban közelít az adat a valószínűsíthető tényleges számhoz.⁸⁴

A tízévenként tartott népszámlálásokon többoldalú megközelítést alkalmaznak: rákérdeznek az anyanyelven kívül beszélt nyelvre, az anyanyelvre és a nemzetiségi hovatartozásra.⁸⁵ Az alábbi táblázat ez utóbbi két kérdést figyelembe véve mutatja be a cigány/roma nemzetiségre vonatkozó statisztikai adatok alakulását 1941 és 2011 között. Az 1970-es nemzetiségekre vonatkozó népszámlálási adatok hiányoznak, mivel nem kérdeztek rá a nemzetiségre.

2. táblázat⁸⁶

Népszámlálás éve	1941	1949	1960	1970	1980	1990	2001	2011
Cigány/Roma nemzetiséget vallók	27 033	37 598	56 121	–	6 404	142 683	190 046	315 583
Anyanyelvi megoszlás	18 640	21 387	25 633	34 692	27 915	48 072	48 438	54 339

82 PELLANDINI-SIMÁNYI Léna: *Mire (nem) jók a népszámlálás etnikai adatai?* Budapest, IDEA Intézet, 2011.

83 A korábbi kutatások szerint a külső – a kérdezőbiztos, a szomszédok stb. – besorolására hagyatkozó eredmények 2,5 – 3-szor nagyobb roma népességet mutatnak ki, mint az önbesoroláson alapuló. Lásd: LADÁNYI János: Szisztematikus önsorsrontás (interjú). *Nemzet és biztonság*, 2009/2, 43-53. http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/ladanyi_janos_szisztematikus_onsorsrontas_.pdf (2018. 11. 07.)

84 Kovács (2009) i.m. 241.

85 Az általános gyakorlat szerint a nemzetiségi hovatartozásra adott válasz a legkisebb, az anyanyelven kívül beszélt nyelvre adott válasz a legmagasabb számot eredményez.

86 A saját szerkesztésű táblázat forrása: http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_nemzetiseg (2019. 09. 19.)

A magyarországi cigányok lélekszámának meghatározására irányuló reprezentatív felmérések alapul véve elmondható, hogy a romungrók között nőtt a nemzetiségi hovatartozást vállalók száma, míg a beások és az oláh cigányok között az integrálódással párhuzamosan, némileg csökkent a cigány nemzetiséget vállalók aránya. Magyarországon jelenleg 570-600 ezer főre becsülik a cigányok számát, míg egyes vélemények 800 ezer – 1 millió fős lélekszámra utalnak.⁸⁷

2.4. Együttműködés a helyi önkormányzattal⁸⁸

Az Njtv. – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – a helyi önkormányzatok kötelező feladatává teszi, hogy gondoskodjanak a helyi nemzetiségi önkormányzatok működésének személyi és tárgyi feltételeiről, továbbá a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról.⁸⁹ A két önkormányzat közötti kapcsolatok rendezésének érdekében az Njtv. kötelezővé teszi az általános jogi szabályozás helyi viszonyokra való alkalmazását és részletezését egy *együttműködési megállapodásban*.

A működés színvonalával összefügg a technikai feltételek megléte, így visszas helyzetet teremt, hogy az Njtv. a polgármesteri hivatal feladatkörébe helyezi a nemzetiségi önkormányzatok munkájának segítségét, viszont azt, hogy a feladatok ellátásához, milyen minőségű irodát és milyen felszereltséggel kell biztosítani, az önkormányzatok belátására bízta. Legtöbb esetben az önkormányzatok – lehetőségeikhez képest – használatukba adják saját eszközeiket, ugyanakkor ezzel párhuzamosan az önkormányzat dolgozói figyelemmel kísérhetik a nemzetiségi testületben zajló folyamatokat, például, hogy milyen pályázatban kívánnak részt venni, vagy milyen adatlapokat töltenek ki éppen. Ezen folyamatoknak negatív kihatása lehet a nemzetiségi önkormányzat működésére.

A működéssel kapcsolatos feltételek biztosítása, a támogatásnyújtás mértéke, formális vagy informális feltételhez való kötése, esetenként személyes jellegű okra visszavezethető visszavonása alárendelt helyzetbe hozhatja a

87 KEMÉNY István – JANKY Béla: A 2003. évi cigány felmérésről. Népesedési, nyelvhasználati és nemzetiségi adatok. *Beszélő*, 2003/10, 64-76. <http://beszelo.c3.hu/03/10/07kemeny.htm> (2019. 11. 02.); ORSÓS i.m. 153.

88 A nemzetiségi önkormányzatok és más állami szervek kapcsolatát lásd: MÓRÉ i.m. 218-221.

89 Az önkormányzati működés feltételeit és az ezzel kapcsolatos végrehajtási feladatokat lásd: Njtv. 80. §

nemzetiségi önkormányzatot.⁹⁰ A nemzetiségi önkormányzati rendszer a jelenlegi konstrukcióban – magából a rendszerből következően – a települési önkormányzat nemzetiségbarát vagy nemzetiségellenes beállítottságának döntő jelentőséget ad. A nemzetiségi önkormányzat mindig érdekelt a partneri kapcsolatokban, ám ugyanez nem mindig mondható el a települési önkormányzatokról, nagyon sok múlik a polgármester hozzáállásán. Egyes polgármesterek maguk mögött tudva a lokális közvélemény támogatását, tudatosan szembehelyezkednek az Njtv. együttműködésre vonatkozó előírásaival, illetve sajátosan értelmezik és alkalmazzák azokat.⁹¹ Az ilyen polgármester magatartása a nemzetiségi alapú szegregáció mellett a helyi hivatali kultúrára is negatívan hathat, illetve arra ösztönözheti a települések polgárjait, hogy próbálják megkerülni a törvényt.

Fontos kiemelni, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete a települési nemzetiségi önkormányzat kezdeményezésére a nemzetiségek ügyeivel foglalkozó bizottságot hoz létre, vagy megbízza e feladattal valamely bizottságát. Ebben a bizottságban a települési nemzetiségi önkormányzat kijelölt tagja részt vehet és a napirendi pontokhoz hozzászólhat.⁹² Érdemes lenne felmérést készíteni arról, hogy az igen alacsony iskolai végzettséggel rendelkező, jogszabályokat nem vagy nem megfelelő mértékben ismerő képviselők milyen arányban élnek kezdeményezési, részvételi és hozzászólási jogukkal.

Az *etnokorrupció* közel két évtizedes gyakorlata nem csak azért volt veszélyes, mert néhány csaló bekerült a rendszerbe és állami támogatást vett fel jogtalanul, hanem az igazi veszély az volt, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszert hamis színben tüntették fel az egész társadalom előtt. Hiába léteznek rendkívül elkötelezett, hozzáértő nemzetiségi önkormányzati képviselők, akik a saját közösségükért tevékenykednek, az ő munkájuk helyi szinten gyakorlatilag láthatatlan. A nemzetiségről általában akkor lehet hallani, amikor választási visszaélések történnek. Az országos média lényegében csak a roma ügygel foglalkozik, azzal is leginkább csak akkor, ha negatív színben tud egy kérdést bemutatni.⁹³ Ha kialakul egy ilyen hamis kép a teljes nemzetiségi

90 FÓRIKA i.m. 147.

91 *A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tájékoztatója az 1997-es évről.* Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 1998.

92 Njtv. 10. § (9) bek.

93 „Különös felelőssége van a médiumoknak annak a folyamatos és domináns képnek a kialakításában, amely nem csupán érzelmekkel átítatott, túlfűtött és azonnali hatást remélő darabkákból áll össze, hanem az önmagukért és saját kisebbségéért is felmutatható tettekkel munkálkodó cigány emberek arcélét is tudatosan megjeleníti.” [RIXER Ádám: Egy új társadalmi szerződés körvonalai a roma kérdés ürügyén. *De iurisprudencia*

önkormányzati rendszerről, akkor nagyon nehéz egy polgármesternek vagy a képviselőtestületnek azt mondani, hogy az adott roma önkormányzat a tárgyalópartnerük, akivel nem csak a törvény betűit fogják betartani, hanem a szellemiségét is.⁹⁴

Korábbi interjúkból kiderült, hogy a *szociális ügyek* intézésében a roma kisebbségi önkormányzatok szerettek volna feladat- és hatásköröket átvállalni a települési önkormányzatoktól.⁹⁵ Erre azonban nem kerülhetett sor, mivel ezek hatósági ügyek, és az Njtv. a nemzetiségi önkormányzatok számára nem biztosítja a hatósági jogok gyakorlását.⁹⁶ A nemzetiségi önkormányzati struktúra – elsősorban a felkészült személyi állomány, a rendelkezésre álló anyagi források és a hatásköri felhatalmazások hiányában – hatástalan és lépésképtelen mindazon kérdésekben, amelyek túlmutatnak a hagyományörzés, a nyelvápolás és az ezekhez hasonló kérdéseken, valamint amelyek alapvető egzisztenciális, szociális ügyeket érintenek.⁹⁷ Így a települési önkormányzat szerepe a romák életében kiemelkedően fontos, hiszen a megélhetésükhöz szükséges szociális támogatások nagy részét vagy teljes egészét a polgármesteri hivataltól kapják.

A jelenlegi szabályozás és rendszer által kínált lehetőségekkel aktív, identitásukat megőrizni kívánó és ennek érdekében tenni is akaró nemzetiségek azok, akik leginkább élni tudnak. Azt, hogy mennyit tudnak vagy akarnak

et iure publico, 2009/3-4, 3. <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2009-3-06.pdf> (2018. 10. 21.).] Ez a felelősség akkor is fennáll, ha a példányszámok eladását nem növeli: ennek alapját a szakmai-etikai kritériumok jelentik.

94 MAGICZ András: Összegzés. *Barátság*, 2014/1 (melléklet: *Nemzetiségek a magyar jogrendben – 20 év után*), 20-21. http://nemzetisegek.hu/repertorium/2014/01/belivek_23-44.pdf (2018. 11. 07.)

95 BINDORFFER Györgyi: *Kisebbség, politika, kisebbségpolitika. Nemzeti és etnikai közösségek kisebbségi önkormányzati autonómiája Magyarországon*. Budapest, Gondolat Kiadó – MTA Szociológiai Kutatóintézet, 2011, 257.

96 Ugyanakkor érdemes lehet utalni arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokban a nemzetiségi önkormányzatokat bizonyos sajátos jogok – a nyelvhasználat szabályozása körében – megilletik (részletesen lásd e körben az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 20. §-át). Lásd még: SZILVÁSY György Péter: *Eljárási alapelvek*. In: RIXER Ádám (szerk.): *Közigazgatási jog*. Második kiadás, Budapest, Novissima, 2013, 137-146. További alkotmányossági kérdések kapcsán lásd: SZILVÁSY György Péter: *A közigazgatási eljárásjog egyes problémái. Jogalkotási és alkotmányossági kérdések a közigazgatási eljárásjogban*. In: GERENCSÉR Balázs – TAKÁCS Péter (szerk.): *Ratio legis – ratio iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat, 2011, 459-462.

97 RIXER (2009) i.m. 14.

megvalósítani érdemben a jogszabályok adta lehetőségekből, több tényező is befolyásolja: függ attól, hogy mekkora lélekszámú közösségről van szó, milyen a földrajzi megoszlása az ország területén az egyes nemzetiségi közösségeknek, hogy gazdasági szempontból prosperáló vidéken vagy olyan helyen élnek, ahol – jó esetben – csak „helybenjárás” lehetséges. Meghatározó az is, hogy milyen hátránnyal indulnak az egyes közösségek tagjai; a roma közösségen belül – és más nemzetiségekhez képest is – hatalmas különbségek vannak,⁹⁸ esetükben a legnagyobb az aránya a hátrányos vagy többszörösen hátrányos helyzetű személyeknek.⁹⁹

2.5. A mélyszegénységben élő romák kitörési lehetőségei

A nagyméretű szociális és strukturális zűrzavar, amely a magyar társadalomban a kommunizmus összeomlása után hosszabb ideig jelen volt, a diszkrimináció jó néhány formájával párosítva, aránytalanul nagy és negatív hatással volt/van azokra a romákra, akiknek alacsony a társadalmi helyzetük, az oktatáshoz való hozzáférhetetlenségük, illetve az ezekből adódó elszigeteltségük viszonylag ellehetetleníti számukra, hogy érdekeiket képviseljék.

A romák csaknem teljes marginalizálódásban élnek a magyar társadalmon belül: szinte teljesen hiányoznak az ország látható politikai, akadémiai, kereskedelmi és társadalmi életéből. A roma lakosság 80%-a súlyos szegénységtől szenved, valamint el van „zárva” a megfelelő oktatástól és foglalkoztatástól. A romák egyharmadának háztartásában nincs vezetékes víz, a roma gyerekek harmada olyan háztartásban lakik, ahol az előző hónapban valaki legalább egyszer éhesen ment aludni, a 6 és 24 év közötti romák 50%-a nem jár iskolába.¹⁰⁰ Bár az ország valamennyi területén megtalálhatóak, a roma lakosság a gazdasági szempontból legvisszamaradottabb területekre koncentrálódik. A mélyszegénységben élő romák magas aránya leginkább az

98 SZALAYNÉ Sándor Erzsébet – Biztos a nemzeti kisebbségekért. Az interjút készítette: HORVÁTH Eszter, Jogi Fórum, 2019, <https://www.jogiforum.hu/interju/182> (2019. 11. 21.)

99 Európai Bizottság: *Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum 2018. évi országjelentés – Magyarország*. Brüsszel, 2018.3.7. SWD(2018) 215 final, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-hungary-hu.pdf> (2019. 11. 21.)

100 *Az Európai Unió második felmérése a kisebbségekről és a hátrányos megkülönböztetésről: Romák – Válogatott eredmények*. Luxembourg, az Európai Unió Kiadóhivatala, 2018, 3. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-eu-minorities-survey-roma-selected-findings_hu.pdf (2019. 09. 07.)

egyes társadalmi jellemzőkből fakadó hátrányok összeadódására vezethető vissza. A szegénységnek ez a formája leginkább az alacsony iskolázottságúakat, a fiatalkorúakat, a kistelepülések lakóit és a többgyermekes háztartásokban élőket érinti.¹⁰¹

Ahhoz, hogy a nemzetiségi önkormányzati rendszer valóban működhessen, illetve kapocs lehessen a többségi és a mélyszegénységben élő roma társadalom között, nemcsak jogosítványokra és az önkormányzati működés feltételeinek megteremtésére van szükség, hanem sokkal inkább az oktatás és munkaerőpiaci lehetőségek javulására és bővülésére, csak így van esély a változásra, a mélyszegénységből való kitörésre.

Bár a foglalkoztatottság tekintetében javult a romák helyzete a 2010-es években, mindez a jövedelmeiket tekintve nem jelentett akkora javulást, mivel a foglalkoztatottságuk a munkaerőpiac alacsonyabb szegmensében, a közfoglalkoztatásban és a munkaerőpiac marginálisabb részein valósult meg. Ha az iskolázottsági mutatókat nézzük, továbbra is óriási szakadék van a roma és nem roma fiatalok helyzete és következésképpen jövőbeli lehetőségei között.¹⁰²

Itt érdemes megemlíteni a kulturális autonómiának azt a nagyon sajátosan kiépített intézményesített formáját, amely keretében a közjogi státusszal rendelkező nemzetiségi önkormányzatok az adott nemzetiség által lakott településen a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelésére és általános iskolai nevelésére, oktatására létrehozott intézmény fenntartói jogát köznevelési szerződéssel átvehetik az államtól.¹⁰³ Ezen intézmények száma pedig exponenciálisan megnőtt, így az egyensúly megbillenhet, ezért érdemes lenne egy olyan kutatást végezni, amely választ keres arra, hogy ez milyen hatással van/lesz az oktatás színvonalára. Egyelőre a roma nemzetiségi iskolák és kollégiumok többségét nem roma szervezetek (jellemzően alapítványok, egyházak) vagy nem roma személyek alapították és működtetik. Ezek a szervezetek – sok tekintetben – a roma önszervezés kezdeményezőiként szolgálnak, és olyan programokat indítanak, amelyek az önkifejezés és az identitásépítés különböző formáit közvetítik, és amelyek segítségével a következő generáció képes lesz aktívan részt venni ezeknek a programoknak a folytatásában (roma tanárokként, jogászokként stb.).¹⁰⁴

101 BERNÁT i.m. 146.

102 Lásd részletesen: BERNÁT i.m. 155-158.

103 A helyi önkormányzatok nem jogosultak iskola fenntartására, üzemeltetésére.

104 RIXER, Ádám: Roma civil Society in Hungary. *Journal of Constitutionalism and Human Rights*, 2013/3, 17. <http://en.ehu.lt/wp-content/uploads/2017/11/Journal-2013-3.pdf> (2018. 04. 30.)

A roma nemzetiség esetében az oktatási, pedagógiai, képzési módszerek és intézmények akkor bizonyulnak sikeresnek, hogyha összetett szolgáltatást és gondoskodást képesek biztosítani, elkerülve a lemorzsolódást, amely a legveszélyesebb és leggyakoribb jelenség a roma gyermekek között.¹⁰⁵

Következtetések

A kapcsolathálózat szerepe az identitás-építésben és a mélyszegénységben élők társadalmi integrációjában sokféle lehet: segíthet a státuszelérésben, a társas támogatáson keresztül megakadályozhatja az emberek társadalomból való dezintegrációját, illetve a különféle, egymástól távol lévő csoportok összekötésével biztosíthatja a társadalom makroszintű integrációját is.

A cigányság makroszintű integrációja tekintetében elmondható, hogy nem vált be a kisebbségi/nemzetiségi önkormányzati rendszer, a felvázolt problémák speciális kezelést igényelnek, törvényhozási szinten is ezzel kell számot vetni. A nehézségek ellenére – különösen a többi nemzetiség tekintetében – egy működőképes rendszerről van szó. A nemzetiségi érdekképviselőben mindenképpen visszalépés lett volna, ha az Alaptörvény megszünteti ezt a rendszert, vagy az Njtv. a hiányosságait oly módon orvosolja, hogy az radikális átalakulásokhoz vezet.

Az elkötelezett települési önkormányzatok tényleges segítséget, a kommunikációs nehézségek áthidalását várják a nemzetiségi önkormányzatok képviselőitől, azonban az iskolai végzettség hiányában e feladat ellátására a nemzetiségi önkormányzatok képviselői nem képesek. Ennek javítása céljából felnőttképzéssel foglalkozó szakemberek részvételével szisztematikusabb képzési rendszert kell kialakítani a helyi roma nemzetiségi önkormányzatok képviselőinek és a roma szociális szervezetek tagjainak szakmai továbbképzéséhez, illetve közéleti tevékenységre való felkészítéséhez. A település sajátos igényein alapuló programok célja kell legyen a roma nemzetiségi önkormányzatok, civil szervezetek és a települési önkormányzatok, valamint államigazgatási szervek közötti együttműködés javítása, illetve a közélet különböző rétegei közötti párbeszéd erősítése.

A mélyszegénységben élő roma közösségek szociális helyzetével kapcsolatban rendkívül összetett, egymásba fonódó problémákkal állunk szemben, amelyeknek együttesen érvényesülő hatása előrevetíti az egyetlen problémát

105 Lásd például: *BAGázs Közhasznú Egyesület* (<https://bagazs.org/>), *InDaHouse Hungary Egyesület* (<https://indahousehungary.hu/>).

kiragadó és azt megoldani próbáló javaslatok szükségszerű bukását.¹⁰⁶ Történetek előrelépések, többek között a kora gyermekkori fejlesztés, a gyermekétkeztetés, a foglalkoztatás és az antidiszkriminációs joggyakorlat területén. Kiépült a roma szakkollégiumok rendszere is, azonban összességében ennél a probléma jóval inkább átfogó és mély, sokkal többet kell még tenni.

Világossá vált, hogy a jog hiába próbálja saját eszközrendszerével pótolni a társadalom erkölcsi szövetét, „a jog – egymagában, őt támogató, egyéb normatípusok híján – hiába próbál egy autonóm erkölcsi valóságot kreálni, a jog struktúrája egészen egyszerűen túlterhelté és működésképtelenné válik”.¹⁰⁷ A nemzetiséghez tartozó polgárok tényleges és formális egyenlősége sem valósítható meg pusztán jogi eszközökkel, hanem általában a társadalom szemléletmódjának, attitűdjének megváltoztatását is igényli.¹⁰⁸ Természetesen ettől függetlenül szükség van a romák társadalmi integrációját erősítő és az *etnobiznisz* jelenségeit visszaszorító jogi eszközök megteremtésére, megerősítésére, illetve az ezekhez szükséges gazdasági források, integrációs pályázatok tényleges biztosítására.

A roma közösségen belül is szemléletváltásra van szükség, a széthúzás, a csoportonkénti elkülönülés helyett, közös célok, tervek kidolgozása szükséges. Mindez elképzelhetetlen az egymás felé fordulás nélkül, amelyben véleményünk szerint kiemelkedő szerepet kell szánni a fiatal, erős identitású értelmiségi rétegnek.

106 SOLT (2010) i.m. 125.

107 RIXER Ádám: *A roma érdekek megjelenítése a jogalkotásban*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013, 207.

108 MAJTÉNYI Balázs – MAJTÉNYI György: Üveggyöngyhatás: változatlan romapolitika. *Fundamentum*, 2012/1, 68. http://epa.oszk.hu/02300/02334/00047/pdf/EPA02334_Fundamentum_2012_01_067-070.pdf (2019. 11. 15.)

