

mtatkki

Hungarian Academy of Sciences  
Centre for Social Sciences  
**Institute for Minority Studies**

A PDF fájlok elektronikusan kereshetőek.

A dokumentum használatával elfogadom az  
[Europeana felhasználói szabályzatát](#).

- ban: gondolatok a közpénzügyi jog szerkezeti átalakulásáról. *Pénzügyi Szemle* 1993. 38. sz.
- 15 Attila Ágh: Bumpy Road of the Hungarian Administrative Reforms: From Political Over-Centralization to Public Policy Failures. *Croatian and Comparative Public Administration* 2013. 4. sz., illetve Attila Ágh: The Triple Crisis in Hungary: The 'Backsliding' of Hungarian Democracy after Twenty Years. *Romanian Journal of Political Science* 2013. 1 sz.
- 16 G. Fodor Gábor – Stumpf István: A „jó kormányzás” két értelme – avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. *Nemzeti Érték* 2007. 3. sz. 81. o.
- 17 „A nemzetközi tapasztalatok mindeközben éppen azt jelzik, hogy az olyan közösségi szolgáltatások, mint az oktatás, az egészségügy, a kultúra vagy a szociális ellátás (vagyis a nemzeti stratégiák fundamentumai) erőteljes állami szerepvállalással szervezhetőek meg hatékonyan és hosszabb távon is fenntartható módon, nem pedig az öngondoskodás abszolútizált és önkényes modellje szerint.” L. G. Fodor – Stumpf: i. m. 87. o.
- 18 „Módosítani kell a közteherviselés szerkezetét, mégpedig úgy, hogy az a jövedelem, a tulajdon és a fogyasztás dimenziójában megkülönböztetés nélkül és progresszív jelleggel jusson érvényre. [...] Úgy kell módosítani a redistribúció szerkezetét, hogy a humán gazdaság újatermelési szférái kapjanak prioritást.” L. G. Fodor – Stumpf: i. m. 92. o.
- 19 [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/hungary-to-wards-a-strategic-state-approach\\_9789264213555-en#page4](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/hungary-to-wards-a-strategic-state-approach_9789264213555-en#page4) (2016.04.16.)
- 20 [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/hungary-reforming-the-state-territorial-administration\\_9789264232921-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/hungary-reforming-the-state-territorial-administration_9789264232921-en#page1) (2016.04.16.)
- 21 Uo.
- 22 Márton Gellén: From Overdecentralization to Overcentralization? Hungarian Experience in Handling the Crisis at the Local Level. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 2014. 2. sz. 62. o.
- 23 Ezt sugallja Gellén Márton. L. Gellén: i. m. 51. o.
- 24 Julio H.G. Olivera: Cyclical Economic Growth Under Collectivism. *Kyklos* 1960. 2. sz. 238. o.

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ

tudományos tanácsadó (MTA TK JTI)

## AZ ILLIBERÁLIS MULTIKULTURALIZMUS MAGYAR MODELLJE: A MAGYAR KISEBBSÉGI JOG VÁLTOZÁSA 2010–2016 (I. RÉSZ)

Az alábbi írás célja, hogy áttekintést nyújtson azokról a hazai kisebbségi jogban lezajlott fontosabb változásokról, amelyek a Nemzeti Együttműködés Rendszerében végbementek. Terjedelmi korlátokra tekintettel e szemle nem teljes körű, csak a szerző által leglényesebbnek ítélt elemekre terjed ki. Kiindulópontként az a feltételezés szolgál, hogy a kisebbségi jog gyökeres változáson ment keresztül, hiszen módosult az alkotmány szövege, új kisebbségi törvény született, a választójogi szabályozásban megjelent a nemzetiségek parlamenti képviselője, a parlamenti jogban pedig a szószóló, az új büntető- és polgári törvénykönyv a gyűlölet-bűncselekmények és a gyűlöletbeszéd új szabályait rögzíti, és az új médiaszabályozásnak is van kisebbségi jogi vetülete.

A tanulmány a „nemzeti és etnikai kisebbség” az Alaptörvényben és az új kisebbségi törvényben „nemzetiség” terminusra történő változtatása kapcsán elsőként azt vizsgálja meg, hogy történt-e koncepcióváltás a hazai kisebbségi jogban az 1993-as szabályozáshoz képest. Ezt követően, az írás második fejezete a 2010 óta bekövetkezett tételes jogi változásokat veszi sorra: az új nemzetiségi törvény, a parlamenti képviselő, az ombudsmantörvény, a Btk. és a Ptk. szabályait, valamint a médiát szabályozó törvényeket vizsgálva. A záró fejezet összefoglalja a hatályos szabályozás legfontosabb problémagócait, és amellet érvel, hogy egyrészt az új szabályozás nem hozott érdemi változást a multi-

kulturalizmus magyar modelljében, másrészt e modellt alapvető fogalmi tisztázatlanság jellemzi: keveredik a diaszpóra-politika, az egyéni jogegyenlőségen alapuló antidiszkriminációs logika, a kollektív kulturális jogok elismerése és a társadalmi inklúzió; mindez olyan intézményrendszer keretében, amely egyaránt enged teret a hatóságok és a polgárok visszaélésszerű, cinikus joggyakorlatának.

### 1. TERMINOLÓGIAVÁLTÁS ÉS KONCEPCIÓVÁLTÁS? A MAGYAR KISEBBSÉGI JOG MORFOLÓGIÁJA, FOGALMI ÉS INTÉZMÉNYI KERETEI 1993-BAN ÉS 2011-BEN

A Nemzeti Együttműködés Rendszere kisebbségi jogi szabályozásának, intézményi keretének megértéséhez elsőként a kisebbségi jog filozófiáját, alapintézményeit és fogalmi készletét kell megvizsgálnunk. E tekintetben állításaim a következők: (i) az 1993-as szabályozás<sup>1</sup> legmarkánsabb intézményét a hungarikumnak számító kisebbségi önkormányzati rendszer és a kulturális autonómia egyéb közpolitikai megoldásai adták; mindezek szabályozására vonatkozóan érdemi változás nem következett be 2010 után; (ii) az 1993-as szabályozás kialakításában nem a nemzeti kisebbségek lobbijereje és tényleges igénye volt meghatározó, hanem a határon túli magyarság érdekvédelme során felmutatható, „exportképes” intézményrendszer megalkotá-

sa volt a jogalkotó célja. A kisebbségi jog nemcsak – ahogy Majtényi Balázs írja – a diaszpórapolitika szolgálólánya volt,<sup>2</sup> de annak ellenére, hogy az alkotmányos és törvényi terminológia közös kategóriaként kezelte a „nemzeti és etnikai kisebbségeket”, a legnagyobb, társadalmi és gazdasági értelemben egyaránt erősen marginalizált, egyetlen „látható” etnikai kisebbség, a romák esélyegyenlőségi és a társadalmi inklúzióra vonatkozó igényeinek kielégítésére alkalmatlan szabályozás született.<sup>3</sup> (iii) Az új szabályozásban – noha a „nemzeti és etnikai” kisebbség terminust „nemzetiségre” cserélték – a koncepcióváltásra utaló terminológiaváltás semmin nem változtatott: sem a jogintézmények, sem a retorika szintjén.

A jogintézmények és a közpolitikai keret változásának elemzése előtt elsőként a „nemzeti”, „etnikai”, és „nemzet(iség)”fogalmak vizsgálatára, illetve a fogalmakkal összekapcsolható jogpolitika elemzésére van szükség.

## 2. FAJ, ETNICITÁS, NEMZET(ISÉG), KISEBBSÉGEK – FOGALMI KERETEK

A különböző – faji, etnikai, nemzeti kisebbségekre vonatkozó – fogalmak elhatárolása azért is nehéz, mert az egyes – egységesnek és egyértelműnek tűnő nyelvezetben megfogalmazott – kisebbségvédelmi intézmények mögött eltérő, az adott politikai közösségek sajátosságait megjelenítő jogalkotói (vagy jogértelmezői) célok, illetve a védelemben részesíteni kívánt (kisebbségi) csoportok nagyban különböző aspirációi és igényei állnak. Az emberi jogok nemzetközi védelmének intézményei és az egymással versengő alapjogok alkotmányjogi retorikája ugyan a fenti kategóriákkal operál, e fogalmak fluiditása azonban rámutat a jogvédelem céljainak komplexitására és az egyetemes igényű retorika ellenére is szituatív mivoltára. A kisebbségi jogokkal foglalkozó szakemberek számára örökzöld kérdés a faji, nemzetiségi, etnikai kisebbség fogalmának, fogalmi elemeinek meghatározása. A definícióalkotás számos dimenzióban merül fel: egyfelől maga a kisebbségi csoport, másrészt a csoporttagság tekintetében. Mindkét kérdésre találunk objektív és/vagy szubjektív kritériumrendszerek különböző mértékű figyelembevételére épített válaszokat: az identitásválasztás szabadsága mellett sok esetben megjelennek a jogi, politikai, esetenként biológiai ismérvek bonyolult klasszifikációi is.<sup>4</sup>

Amellett, hogy a fogalom meghatározás roppant izgalmas elméleti kérdés, konkrét helyzetek, jogviták megítélésekor döntő fontosságú is lehet. A különböző csoportok különböző jogvédelmi igényei ugyanis eltérő jogi és politikai megítélés alá esnek. Nagyon más a faji kisebbségek diszkriminációjának tilalmára és az őshonos nemzeti kisebbségek, vagy éppen a bevándorló, alapvetően vallási szokásai által meghatározott kisebbségek igényeinek elismerésére kialakított szabály- és elvárásrendszer. Az Egyesült Államok Legfelső Bírósága például a faji klasszifikációkra alapított jogszabályokat eleve „gyanúsnak” tekinti (*suspect classification*), és az ilyen esetekben a szinte mindig az alkotmányellenesség kimondását eredményező szigorú alkotmányos-

sági tesztet (*strict scrutiny*) alkalmazza. Az emberi jogok nemzetközi jogi standardjai tekintetében is jelentőséget kap az, hogy faji, etnikai, nemzeti vagy vallási kisebbségről beszélünk-e. A jogalkotó által alkalmazott különbségtétel azonban mindig politikai alapú lesz abban az értelemben, hogy a személyiség bizonyos vonását, így a vallást, a faji, etnikai hovatartozást, nemzeti kisebbséghez tartozást a(z) ugyancsak diplomáciai tárgyalások és egyfajta politikai lobbitevékenység eredményeként megszületett) nemzetközi jogi standardok állandósága mellett politikai közösségenként eltérő mértékű védelemben részesíti. Fontos ugyanis látnunk: a szóhasználat mögött eltérő jogi standardokat és mögöttük a politikai közösség részéről eltérően kezelt aspirációkat látunk. Okulva például a wilsoni alapelvekre épített, a népszövetségi modellben kifejezésre juttatott nemzeti kisebbségvédelmi rendszer politikai kudarcából, az egyetemes emberi jogok nemzetközi jogi alapokon nyugvó rendszere kiemelt védelmet nyújt a faji alapú diszkrimináció ellen, sőt az egyetemes emberi jogok retorikája és a ráépített jogi védelmi rendszer éppen a nemzeti kisebbségi jogok, a nemzeti önrendelkezés helyettesítésére jött létre, ezért ebben a rendszerben lényegesen gyengébb lábakon áll a nemzeti kisebbségek kulturális többletjogainak védelme, különösen, ha a csoport nem őshonos.

A nemzeti, etnikai, faji kisebbségekkel kapcsolatos jogi szabályozás és politika morfológiája mindig az adott társadalom történelmi sajátosságai, a társadalmi specifikumok függvényében alakul. Ennek megfelelően célul tűzheti például a diszkrimináció és a kisebbségi csoport tagjai ellen irányuló verbális és fizikai támadások elleni védelmet, a többletjog-tételezés kulturális szociálpolitikai dimenzióinak megvalósítását, de akár szimbolikus munícióval is szolgálhat a nemzet/diaszpóra politika formálói számára. A különböző kisebbségekkel foglalkozó jog, a tágran értelmezett kisebbségi jog ennek megfelelően jelentheti elsősorban a gazdasági-társadalmi esélyegyenlőség célul tűzését; a vallászabadság biztosítását; véres etnikai konfliktusok, pogromok potenciális áldozatainak védelmét; bevándorlók és leszármazottaik kulturális különbözőségéből fakadó feszültségek csökkentését; a faji alapú szegregáció vagy az apartheid elleni harcot; de rasszalapon tetten érhető társadalmi-gazdasági különbségek reparatív, vagy egyfajta tranzitív igazságosság nevében tett kiegyenlítő intézkedéseket, identitásalapú csoportok politikai képviseletét; lehet a kulturális identitáspolitika, vagy a nemzetközi biztonságpolitika eszköze; az őslakosok jogainak biztosítása, vagy egyes csoportok speciális történelmi érzékenységének védelmét is szolgálhatja (pl. a holokauszttagadás tilalma esetében) – továbbá a diaszpórapolitika eszköze is lehet.

A modellválasztás mögött különböző igazságosság-koncepciók is állnak. McCrudden szerint legalábbis a diszkrimináció csökkentését célzó egyéni, a csoport szempontjait középpontba helyező redisztribúció, az identitások sokféleségét elismerő, és azok képviseletét megvalósító igazságelv létezik.<sup>5</sup>

A különböző csoportok elnevezése, konceptualizálása és a csoporttagság feltételeinek meghatározása kö-

zött intrinzikus lesz a kapcsolat. Az etnikai/nemzeti-(ségi) hovatartozás gyakorlati operacionalizására több megoldás létezik: az önmeghatározás mellett szóba jöhet a külvilág percepciója, objektívnek vett tényezők (pl. név, lakóhely, születési hely, bőrszín, vallás, állampolgárság, származási ország, anyanyelv, étkezési, öltözési szokások stb.), továbbá (adott esetben legitimációs, autentikussági feltételek megfogalmazása mellett) az érintett csoport választott vagy kinevezett képviselőinek állásfoglalása – valamint ezek kombinációja.<sup>6</sup> Emellett a releváns jogintézmények determinálják az operacionalizálás módszertanát is. A gyűlölet-bűncselekmények és a diszkrimináció elleni védelem esetén a külvilág percepciója lesz a döntő; a kisebbségi különjogok és az esélykiegyenlítő, megerősítő intézkedések során (adott esetben objektív kritériumok és a kisebbségi közösség támogatása mellett) az önmeghatározás; a politikai képviselő esetében pedig leginkább a kisebbségi közösség percepciója. Valószínűleg azt is el kell fogadni, hogy a jogintézményekkel való visszaélés, az etnokorrupció egyfajta elkerülhetetlen, szükséges rossz, költség, amit azért vagyunk kénytelenek viselni, mert az állam erkölcsi, politikai, vagy más okból nem kívánja felvállalni a szigorú definícióalkotást. Még akkor sem, ha technikailag nem azt mondaná meg, hogy ki a magyar, roma, zsidó stb., pusztán azt, hogy ki jogosult etnikai alapú támogatások, preferenciák igénybevételére, de a két fogalom közötti különbségtétel érthetően nehezen kommunikálható, és talán valóban nem is olyan nagy.

Érdekes módon az európai uniós romapolitikák esetében alkalmazott „*explicit but not exclusive targeting*”<sup>7</sup> elve egy találkozópontra a kelet-európai, kifejezetten etnikai kategóriákra épített preferenciák, és a régi tagállamok többségében alkalmazott etnikailag „színvak” közpolitikai intézkedések számára. Az utóbbiak azon a felismerésen alapulva kezdték el alkalmazni ezt a megoldást, hogy a társadalmi integrációt célzó programokból a célcsoporton belül kevésbé hátrányos helyzetűek nagyobb eséllyel részesültek, mint a leginkább hátrányos helyzetűek – például a romák. (Ezt a jelenséget nevezik „lefölözésnek”, angolul „*creaming*”).

Nem az elnevezés érdekes tehát, azaz, hogy nemzeti, etnikai vagy faji kisebbségekről beszélünk-e, hanem az azok mögött meghúzódó tartalom; a jogvédelem morfológiája, a védett tulajdonságok köre és a többletjogok mértéke hogyan alakul. Ha a jogi és közpolitikai modelleket ebből az irányból közelítjük meg, az alábbi hármas felosztás alkalmazását tartom a legcélszerűbbnek: (i) kisebbségi jogok alatt identitáspolitikai törekvések és kulturális jogok egyéni és kollektív elismerését értem. (ii) A társadalmi integrációt célzó jogok állnak. (iii) A társadalmi inklúzió (befogadás, amely fogalmilag nem azonos sem az asszimilációval, sem pedig az integrációval) közpolitikai kerete pedig, adott esetben etnicizált szociálpolitikai vagy a multikulturalizmus erősítését szolgáló eszközöket foglal magában, és csoportalapú, kollektív igények elismerését is hordozhatja. E tipológia első elemében (tehát a kisebbségi jogok körében) értelmezhető a „nemzeti kisebbség”, illetve „nemzetiség” terminoló-

gia, a másodikban (tehát antidiszkriminációs kontextusban) a „faji” és „etnikai” kisebbség; a harmadik politikai keretben pedig mindhárom megjelenik. A terminológia, inkonzisztens használatából következően, önmagában nem ad megbízható eligazítást az alkalmazott közpolitikai és jogi eszközrendszerre, de azt kijelenthetjük, hogy az ellentmondásos és bizonytalan fogalomhasználat jelzi a jogi és közpolitikai eszközrendszer ellentmondásosságát, amely leginkább a jogalkotók és a politikai döntéshozók fogalmi bizonytalanságát, vagy éppen szándékainak ellentmondásosságát mutatja: vagy azt, hogy bizonyos (köz)politikai vitákat nem mernek vagy akarnak lefolytatni, vagy azt, hogy a közpolitikai és jogi keretrendszer tényleges célja nem az, amit magáról állít.

### 3. KIK ÉS MIK A KISEBBSÉGEK MAGYARORSZÁGON

A fogalmak elemzését követően térjünk rá a hazai jogszabályi és közpolitikai környezet bemutatására. Elsőként tekintsük át, hogy mit mond a Nemzeti Együttműködés Rendszere a magyarországi kisebbségekről: hogyan határozza meg a releváns csoportokat és az affiliáció feltételeit, valamint van-e a szabályozásának új eleme.

Az Alaptörvény Nemzeti hitvallásában mi magyarok, „[k]inyilvánítjuk, hogy a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők”. A Szabadság és felelősség XXIX. cikke szerint: „(1) A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.”

Ez a korábbi alkotmány szövegének (nem betű szerinti, de tartalmilag azonos) ismétlése ugyan,<sup>8</sup> ám a paragrafus a több magyarozó célú alkotmánybírói határozat<sup>9</sup> ellenére sem nyert értelmet. Ha a kisebbségek nemzetalkotó, a politikai nemzetet alkotó tényezők lennének, annak lenne értelme, de az államot alkotó kisebbségek, nemzetiségek szemantikája nem boszniai típusú etnikai föderációban meglehetősen zavaros. A régi Alkotmány is a következő eligazítást adta csupán, egyfelől a 2. § értelmében: „[a] Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé”; másrészt a 68. § szerint: „a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők”. Várfalvi Attila így írt erről: „[h]ogy a hatalomból való részesedés mit jelent, illetve, hogy a nemzetiségeken kívül még kik az államalkotó tényezők, arra semmiféle utalás nincs. Bár a nép hatalom-birtokként történt megfogalmazása sem szerencsés, az államalkotói szerepnek a nemzeti kisebbségekre való szűkítése egészen nyilvánvalóan arról vall, hogy az utóbbi tétel logikailag »idegen test« a szövegben, és egy át- és végiggondolatlan (bár kétségtelenül jó szándékú) etnofil ötlet.”<sup>10</sup> Gombár Csaba szerint „[...] abban az esetben, ha az etnikai elv államkonstituálónak válik, ha etnikai közösségek jogaként államalkotó igények fogalmazódnak meg, akkor súlyos csapdahelyzet alakul ki, s várható, hogy az etnikai konfliktusok állóháborúvá lesznek. [...] Minden olyan esetben, amikor az etnikumokat államalkotó tényezőnek minősítik, vagy kívánják minősíteni, amikor az állameszme szintjén »társ-

nemzetek» állampolitikai jogalanyiságáról vizionálnak, akkor a »polgárok vagy etnikumok állama« címen ismert vita jogelméleti zsákutcába téved.<sup>11</sup>

A 2010 előtti alkotmányozási folyamatban, az 1994–98-as ciklusban, az új alkotmány szabályozási elveinek vitája során történt kísérlet az „államalkotó tényező” kiváltására, amikor Jakab Róbertné képviselő az alábbi passzusra javasolta lecserélni a problematikus bekezdést: „[a] nemzeti és etnikai kisebbségek a társadalom kulturális, közéleti gazdagságát növelő tényezők. Nyelvük, hagyományaik fennmaradása és a magyarországi kulturális örökségbe való mind teljesebb illeszkedése közérdek.”<sup>12</sup> A fogalom más megközelítésű meghatározása a kisebbségi törvény jogi kötőerővel nem rendelkező indokolásában található: „[a]szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek a magyar nemzettel együtt, egyenlő jogokkal vesznek részt az állami, társadalmi, gazdasági feladatok megoldásában, részesei azoknak az előnyöknek, amelyek ezzel járnak, és viselik azokat a terheket, amelyek a Magyar Köztársaságot terhelik. Az »államalkotó tényező« kategória ebben az értelmezésben úgy tekinthető, mint a kisebbségek jogegyenlőségének megfogalmazása.”<sup>13</sup>

A kisebbségi ombudsman megkísérelt értelmezést kapni az Alkotmánybíróságtól erre – az Alaptörvényben is átvett – megfogalmazásra vonatkozóan: sikertelenül. Ahogy azt az ombudsman 1999-es beszámolójában olvashatjuk: „[a]z Alkotmány értelmezni kért rendelkezése rögzíti, hogy a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának, államalkotó tényezők. Az Alkotmány a kisebbségek sajátos jogi helyzetének kinyilvánításán túlmenően nem fogalmazza meg, hogy ebből a rendelkezésből milyen konkrét jogok vezethetők le, és egyéb jogszabályok sem határozzák meg az »államalkotó tényező« mint jogi fogalom tartalmát.” Beadványában a biztos is ismertette az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát; ugyanis a testület a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatában és a 24/1994. (V. 6.) AB határozataiban már foglalkozott a kisebbségek „államalkotó tényező” mivoltának kérdésével, azonban erre irányuló, illetve jogosulttól származó indítvány hiányában, annak mindenre kötelező (*erga omnes*) értelmezését nem fejtette ki. A biztos szerint alkotmányosan aggályos, hogy a jogalkotó nem határozta meg a kisebbségek „államalkotó tényező” státusának pontos tartalmát, ezáltal ugyanis „nem vonható meg kellő bizonyossággal a Nektv.-ben biztosítani kívánt kulturális autonómia terjedelme sem. A törvényben ugyan találhatóak olyan rendelkezések, amelyekből e fogalom tartalma részben kikövetkeztethető, ez a jogszabály sem ad azonban iránymutatást arra: mit kell érteni azon, hogy a kisebbségek »államalkotó tényezők.«” Véleménye szerint „ahhoz, hogy igazán koherenssé lehessen tenni az Alkotmány 68. §-ának rendelkezéseit, normaszövegben nem szükségszerűen megjeleníten meg kell határozni »akár pozitív, akár negatív tartalommal« az »államalkotó tényező« kategória pontos jogi tartalmát, illetve legalább annak körvonalait, konkrétan azt, hogy milyen jogalkotási feladatokat igényel a kisebbségek e speciális státusának biztosítása”. Arra hivatkozással, hogy az nem tartalmaz konkrét

alkotmányjogi problémát, az Alkotmánybíróság 2000. szeptember 5-én kelt végzésében<sup>14</sup> az indítványt visszautasította.<sup>15</sup>

Mindezzel együtt úgy tűnik tehát, hogy az alkotmányozó magyar nemzet tagjai megosztják az államhatalmat a nemzetiségekkel. Utóbbiak egyébként az alkotmányozásnak nem alanyai – noha a 2010-es parlament, ezen belül pedig még a kormánypárti képviselők között is akadhettek, illetve akadtak nem magyar nemzeti-ségű magyar állampolgárok.

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 1. §-a alapján nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, ami mindezek megőrzésére, a történelmileg kialakult közösség érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. A fenti definícióhoz hasonlóan a továbbiakban is az 1993-as kisebbségi (a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII.) törvény szabályozását követve, a jogszabály (az 1. számú mellékletben) még fel is sorolja a 13 ily módon elismert kisebbséget, amíg a törvény 148. § (3) bekezdése rendelkezik a további csoportelismerés során követendő eljárásrendről.

A régi-új szabályozás alapján tehát ahhoz, hogy valaki a kisebbségi törvény értelmében ezer aláírás összegyűjtésével azt kérje az Országgyűléstől, hogy bővítse a jogszabály által nevesített tizenhárom kisebbség listáját, arra van szükség, hogy a kisebbség az elismeréskor a törvény értelmében már létező legyen. Az Országgyűlés, az MTA szakvéleményének kikérése mellett ellenőrzi a törvényi feltételek meglétét (azaz a kisebbség valós létét) és meggyőződve azok kielégítő voltáról, kisebbségként elismeri az újabb népcsoportot. Ennek némileg ellentmond, hogy a parlament (és a képviselői mandátum) szabadsága értelmében ugyanakkor még a jogszabályi feltételek teljesítése esetén, az egyházakhoz hasonlóan, sem garantálja semmi a fenti törvénymódosítás (kétharmados) plenáris támogatását, így reális veszély a kisebbségek számának befagyasztása, adott esetben diszkriminatív szelekciójuk. (Mellesleg a jogszabály által elismert kisebbségektől nem követelték meg a törvényi meghatározásnak való megfelelést). A hunok, jászok, bunyevácok, olaszok, égei makedónok és zsidók e tárgy körben benyújtott népi kezdeményezéseinek<sup>16</sup> történetei<sup>17</sup> jól illusztrálják a szabályozás ellentmondásait.<sup>18</sup>

Ugyancsak fontos kérdés a kisebbséghez tartozás feltételrendszere. A magyar kisebbségi jog legsúlyosabb, „etnokorrupció” néven ismert problémája nem is elsősorban a kisebbségként elismert csoportok attribútumai, hanem a kisebbséghez tartozás szubjektív feltételrendszerének szabályozatlansága során merül fel. Fontos megemlíteni, hogy az etnokorrupció jelensége nem korlátozódik a nemzetiségi önkormányzati választásokra. Csak néhány eset szemléltetésül: a Jobbik eleki városi elnöke, Sajben András lánya a roma fiataloknak szóló, Magyarországi Cigányokért Közalapítvány (Macika) ösztöndíj-pályázatán keresztül támoga-

tást nyert, holott a felmenői között nincsenek cigányok.<sup>19</sup> A száznyolcvanegy fős Puszttaederics valamennyi óvodása és iskolása, tizenhárom gyermek, a szülők kérésére cigány kisebbségi oktatásban részesült, noha egyikük sem volt roma. A polgármester javaslatára szülei azért vallották magukat romának, mert egyébként a község gyereklétszáma alacsony lett volna ahhoz, hogy az állam engedélyezze az intézmény fennmaradását, viszont a kisebbségi oktatást vállalva kevesebb diákkal is működhet a helyi oktatás.<sup>20</sup> Lakatos Szilvia kutatása rámutat arra, hogy „[s]ok falusi, hátrányos helyzetű, szűkös anyagi körülmények között fenntartott iskola küzd fennmaradásért, sok esetben egyetlen pluszbevételük a nyelvoktatásért – és/vagy cigány népismeretért – igényelt kiegészítő normatívá. Az iskola – és ezáltal munkahelyek – fenntartásának érdekében sok olyan pedagógus is vállalja, hogy elsajátít egy számára teljesen ismeretlen nyelvet, aki eredeti szakképzettsége szerint nem nyelvtanár, vagy soha nem gondolt arra, hogy valaha a romanit fogja tanítani. Elképzelhetőnek tartom, hogy a nyelvoktatás bevezetésének hátterében nem a cigány/roma szülők erre irányuló kérése áll, akik megkeresik az iskolát, és írásban kérik azt, hanem megfordítva: az iskola keresi fel a nyelvtanulást lehetőségével a gyerekeket, családokat, és támogatásukat kéri egyben az intézmény fennmaradása érdekében.”<sup>21</sup>

A kisebbségi biztos a „Romák foglalkoztatása a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban” című programról kiadott értékelésében rámutatott: „mint oly sok más roma programban, itt sem volt fontos annak tisztázása, hogy a pályázók románok-e, ezt a jelentkezési lap kitöltésével adottnak tekintették, miközben a sajtóban is nyilatkoztak résztvevők arról, hogy egyáltalán nem románok. A panaszok egy része kifejezetten azt kifogásolta, hogy a felvettek jelentős része nem tartozott a célcsoporthoz.”<sup>22</sup>

Az új kisebbségi (nemzetiségi) törvény – és az Alaptörvény is – hallgat tehát a kisebbségi csoporthoz tartozás kritériumairól. Erre egyetlen helyen, amely a kisebbségi többletjogoknak csupán egyik szelete, a politikai képviselő vonatkozásában látunk erőtlenséget, ahol fennmaradt a korábbi szabályozásban is működő nemzetiségi választói névjegyzék – igaz, az ebben való részvételre most sem találunk semmiféle előírást. Az e tekintetben lényegében a 2011-es törvényben változatlanul hagyott 1993-as szabályozás ugyanakkor láthatóan nem volt képes megakadályozni a kisebbségi többletjogokkal történő visszaélést, ami viszont azok tényleges kiüresedését eredményezheti. A 45/2005. számú határozatában pedig az Alkotmánybíróság azt mondta ki, hogy alkotmányosan megengedhető, hogy törvény tegye kötelezővé a kisebbséghez tartozás nyilvánítását, ha ezt az alapjogkorlátozást más alkotmányos jogok, értékek kényszerítően indokolják, és ha a legkisebb mértékű korlátozással, a legalkalmasabb eszköz használatával történik. Ehhez képest fontos, hogy az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” című fejezetének XXIX. cikke szerint: „[m]inden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzésé-

hez.” A kisebbségi identitás vállalása, és nem az identitás választásának deklarálása, alkotmányosan megalapozhat olyan szabályozást, amely a – például a regisztráció során megjelenő – szubjektív elemek mellett objektív kritériumokhoz kötheti a kisebbségi többletjog gyakorlását.

Érdekes ellentmondás feszül az Alaptörvény azon két rendelkezése között is, amely egyfelől a „velünk”, illetve „Magyarországon élő” nemzetiségeket nevesíti államalkotó tényezőként, azaz számukra biztosított az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, a saját kultúra ápolásához, az anya nyelvű oktatáshoz, valamint a helyi és országos önkormányzatok létrehozatalához való jog, ugyanakkor csak a nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárok számára biztosított az önazonosság szabad vállalásának és megőrzésének joga.

A kisebbségi, nemzetiségi státusnak a törvény 1. §-a szerint nem feltétele az állampolgárság, és így például a tartósan Magyarországon tartózkodó román vagy lengyel állampolgárok tehát a magyarországi román, illetve a lengyel nemzetiség tagjainak számíthatóak. Sajátos kodifikációs megoldásként az állampolgárság követelményét a törvény 170. §-a, az egyik átmeneti rendelkezés állapítja meg, kimondva, hogy „[e] törvény hatálya a Magyarországon lakóhellyel rendelkező, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárságú személyekre és e személyek közösségeire terjed ki”.

#### 4. A NEMZETISÉGI TÖRVÉNY SZÖVEGEZÉSE

Változást hozott az új nemzetiségi törvény az identitás kifejezésével kapcsolatos megfogalmazások terén. Összhangban az Alaptörvény XXIX. cikkével, amely szerint: „(1) [...] Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez”, a 2011-es törvény preambuluma csak azt mondja ki, hogy „[...] minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad megvallásához és megőrzéséhez [...]”, a 13. § (1) bekezdése szerint pedig „[a] nemzetiséghez tartozó joga, hogy nemzetiséghez tartozását hivatalos statisztikai adatgyűjtés alkalmával önkéntesen és névtelenül megvallhassa”. Ez a szövegezés inkább eleve adottnak, és objektíve létezőnek vélt identitást sugall, összhangban Bragyova Andrásnak a 45/2005. AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában kifejtettekkel: „[a]z önrendelkezési jog a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás kérdésében azt jelenti, hogy [...] az egyén egy nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozását a [...] saját személyisége részének tekinti. [...] Ez az önmeghatározás azonban nem lehet önkényes, mert az egyén önrendelkezési joga csak olyan dolgokra terjedhet ki, amelyeken az egyén változtathat, azaz amely az egyén döntésével, elhatározásával, és ezen alapuló cselekvésével befolyásolható vagy megváltoztathatók. [...] a nemzeti és etnikai identitás az egyén olyan tulajdonsága, amely csak részben múlik az egyén elhatározásán, saját döntésén. [...] Azt [...] védik az alkotmányos jogok [...], hogy az egyén maga döntse el, mit tart fontosnak saját életényeiből,



mivel kíván azonosulni, vagy éppen mit kíván megtagadni belőle. Mindez nem változtat azon, hogy a nemzeti és etnikai csoporthoz tartozás nem egyszerűen az egyén döntésétől függ. [...] A kisebbséghez tartozás mint önrendelkezés fő tartalma, hogy senkire nem lehet kívülről ráerőltetni (netán kötelezővé tenni) semmilyen identitást. Az állam és a jogszabályok alkotmányosan nem határozhatják meg senki nemzeti-etnikai azonosságát (hovatarozását). Ebből nem következik azonban, hogy a nemzeti-etnikai identitás – hovatarozás – megválasztása csakis az egyén önrendelkezése (döntése), amelyet senki nem vonhat kétségbe. A nemzeti-etnikai hovatarozás kérdésében az egyén csak negatíve szabad, amennyiben nem köteles azonosulni olyan nemzeti (vagy etnikai) csoporttal, amellyel nem akar, bármennyi oka lenne is erre mások szerint. [...] Az egyénnek [...] nincs azonban alkotmányos joga arra, hogy önmagát egyoldalúan (önkéntesen) egy nemzeti vagy kisebbségi csoport tagjának nyilvánítsa, pusztán „önrendelkezése” alapján. A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás esetében az egyén önrendelkezési joga csak negatíve áll fenn, pozitív értelemben nem.”

##### 5. MULTIKULTURALIZMUS MAGYAR MÓDRA: TERMINOLÓGIA ÉS JOGVÉDELMI MODELLEK

Az alkotmányos és jogszabályi definíciók áttekintését követően térjünk rá arra a kérdésre, hogy tulajdonképpen hogyan is jellemezhető a magyar kisebbségvédelmi modell, illetve az alkalmazott terminológia adekvát-e a modellhez.

Az 1993-as törvényt Balogh Lídia ekként jellemzi: „[e]gy tájékozatlan kívülálló alighanem azt hihetné, hogy a jogszabály megalkotásnak háttérében vérmes kisebbségi követelések álltak. Valójában nem ilyesmiről volt szó, hanem állami kezdeményezésről, amelynek célja a készségesség és előzékenység kimutatása a már majdnem teljesen asszimilálódott magyarországi nemzeti kisebbségek kulturális örökségének megőrzésére vonatkozóan, és ezáltal – közvetetten, kölcsönösségre számítva – a határon túli magyarok helyzetének javítása.”<sup>23</sup> E struktúra ugyanakkor a (leszakadás mellett egyre erősebb kirekesztéssel is szembesülő) legjelentősebb etnikai kisebbség, a romák esélyegyenlőségi (antidiszkriminációs) és a társadalmi inklúzióra vonatkozó, részben szociálpolitikai, redisztribúciós igényeinek kielégítésére<sup>24</sup> teljességgel alkalmatlan volt. Még akkor is, ha (teret engedve a helyi roma közösségek első számú igényének, és ezáltal a roma politikusok törekvéseinek) alapvetően intézményidegen módon a kulturális autonómia védelmére létrehozott cigány kisebbségi önkormányzatok ad hoc jelleggel be is kapcsolódtak a szociális ellátórendszer működtetésébe. Vizi Balázs így ír erről: „Magyarországon, a romák jelentős mértékben asszimilálódtak nyelvileg a többséghez, a kisebbségi identitás, a nyelv és kultúra megőrzését szolgáló kisebbségi jogi rendelkezések pedig értelemszerűen nem alkalmasak társadalmi problémáik megoldására. A magyar kisebbségi törvény által kínált kisebbségi önkormányzatiság intézménye lényegében

kudarcot vallott a romák társadalmi helyzetének javításában.”<sup>25</sup>

Majtényi Balázs szerint<sup>26</sup> „[a]z Alaptörvény elsősorban a magyarokhoz, az etnikai nemzet tagjaihoz szól, akik megjelenítik az alkotmányozó hatalmat, ezzel alássa a korábbi alkotmányba foglalt a politikai nemzet koncepciójához kötődő multikulturális modell és a kisebbségi jogok elméleti alapját. [...] Másrészt az új alkotmány a nemzeti és etnikai kisebbség jelzött nemzeti-ségre cserélte le. Ez lehetőséget kínál arra az értelmezésre is, hogy a roma kisebbséget sújtó speciális hátrányokat nem kívánják többé a kisebbségi jogok keretében kezelni.”

Ennek az értelmezésnek sem az Alaptörvény parlamenti vitájában, sem az előkészítő anyagokban nem találjuk nyomát. Ugyanakkor a „nemzetiség” archaizáló, illetve tartalmilag nem definiált fogalmát az új kisebbségi törvényben sem határozta meg a jogalkotó. Nem világos ugyan, hogy mi volt a gond a „nemzeti és etnikai kisebbség” elnevezéssel. Feltehetőleg az alkotmányozók nem vonták kétségbe sem a „nemzetiségek” számszerű kisebbségi létét, sem pedig valamilyen egyéb tekintetben jelentkező (éppen hogy a kisebbségi jogokkal orvosolni kívánt) hátrányos helyzetének meglétét. Emellett a „nemzeti” és „etnikai” kisebbségek között említetten fontos különbségek vannak, és a „nemzetiség” nem tekinthető a kettőt magában foglaló nagyobb halmaznak, leginkább a „nemzeti kisebbség” szinonimája. Nem véletlenül használja ezt a különbségtételt a nemzetközi terminológia, és az Alaptörvény eredetileg benyújtott verziójában is még a „nemzetiségek és népcsoportok” szerepelt. (Még a numerus clausus néven hírhedtté vált 1920. évi XXV. törvény is „népfajokról és nemzetiségekről” beszélt.)

A „nemzetiség” fogalmát, minden ellentmondásossága ellenére nem övezte elutasítás az érintettek részéről. Fontos megjegyezni, hogy a kisebbségi biztoson kívül a véleményezésre felkért nemzeti és etnikai kisebbségek közül a tizenhárom elismert népcsoportból mindössze négy, továbbá a KDNP által felkért Mazsihisz juttatott el véleményt az alkotmány-előkészítő eseti bizottsághoz. Beszédes, hogy nyolc nemzeti kisebbség és a legnagyobb lélekszámú roma közösség reprezentánsai nem nyilvánultak meg. Megemlítendő emellett, hogy a beérkezett néhány (többnyire egy-két) oldalas javaslatok szövegszerű egyeztetés eredményének tünnék; előfordul, hogy pusztán mondatrész-sorrendbeli eltérések találhatók. Mindenesetre, minden további magyarázat nélkül az Országos Horvát Önkormányzat a „kisebbség” elnevezést sértőnek, lekicsinylőnek találva a „nemzetiség” terminológia bevezetését szorgalmazta.<sup>27</sup> Ehhez csatlakozott az Országos Ruszin Kisebbségi Önkormányzat,<sup>28</sup> és – meghökkentő módon – a kisebbségi biztos<sup>29</sup> is.

Tekintsük át, hogy koncepcionális szinten milyen változásokat hozott a NER! A „kisebbségi” helyett „nemzetiséginek” nevezett önkormányzatok alapvető filozófiáján, jogállásán, hatáskörén az új kisebbségi törvény elviekben nem változtatott, legalábbis sem a politikai kommunikáció, sem pedig a törvény preambuluma szintjén, azonban zavaros módon, nehezen értel-

mezhető szövegezéssel egyes, a szociális ellátás körébe tartozó hatáskörök is megjelentek. A preambulum, az 1993-as szabályozás szellemiségével összhangban kizárólag a klasszikus kisebbségi jogokról, a nemzetiségek sajátos kultúrájának megőrzéséről, anyanyelvük ápolásáról és fejlesztéséről, az önazonosság szabad megvallásáról és megőrzéséről, a közéletben való kollektív részvételről, a kulturális autonómia megvalósulásáról, a valós közösségeik (sic!) öngazgatáshoz, önkormányzatisághoz való jogáról szól. A normaszöveg 2. §-a alapján a nemzetiségi közügy meglehetősen zavaros definíciójában megjelenik ugyan a „nemzetiséghez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátása”, azonban a nemzetiségi önkormányzat csak az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a nemzetiségek kulturális autonómiájának, a fent meghatározott nemzetiségi közszolgáltatási feladatokat ellátó szervezete, amely a nemzetiségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a nemzetiségek érdekeinek védelmére és képviselésére, a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetiségi közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre. A közszolgáltatás fogalmát paradox módon a törvény nem határozza meg. Meghökkenítő kodifikációs megoldásként ugyanakkor a 81. § (1) bekezdésében a nemzetiségi jogok között megjelenik az esélyegyenlőség, társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás: „[a]z e törvény által meghatározott nemzetiségi jogok, különösen a kollektív nyelvhasználat, oktatás, nevelés, hagyományápolás és kultúra, a helyi sajtó, az esélyegyenlőség, társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás kérdéskörében a nemzetiségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati határozatot a képviselő-testület csak az e lakosságot képviselő települési nemzetiségi önkormányzat, ennek hiányában a területi nemzetiségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg.” Az ugyan nehezen értelmezhető, hogy nemzetiségi minőségében pontosan hogyan érintheti a polgárokat az esélyegyenlőség, társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás, de a jogszabály a továbbiakban is e logikát követi. A 82. § szerint: „[a]z e törvény által meghatározott nemzetiségi jogok védelmében, különösen a helyi kollektív nyelvhasználat, az oktatás, nevelés, hagyományápolás és kultúra, a helyi sajtó, az esélyegyenlőség, társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás tárgyában folyó hatósági eljárásokban az adott nemzetiség területileg illetékes települési nemzetiségi önkormányzatát, ennek hiányában területi, ennek hiányában országos önkormányzatát [...] ügyféli jogállás, e körben nyilatkozattételi és jogorvoslati jogosultság illeti meg.”

Ez jelentős eltérés az 1993-as szabályozástól, amelynek a kisebbségi közügy-definíciója lényegében megegyezik az új törvényével.<sup>30</sup> A törvény azonban nemcsak nem nyitotta meg *expressis verbis* a szociális ellátórendszer és az esélyegyenlőségi intézményrendszer működtetésének lehetőségét, de tulajdonképpen ki is zárta azt – legalábbis a kisebbségi törvény keretein belül –, ugyanis a hatáskör-átruházást a kisebbségi közügyekre korlátozza: „30/A. § (1) A települési kisebbségi önkormányzat a helyi kisebbségi közügyek ellátása során a törvény által kötelezően előírt, illetőleg önként vállalt feladat- és

hatáskörében jár el. [...] (3) A települési kisebbségi önkormányzat kötelező feladatai különösen: a) saját kezdeményezésére a helyi önkormányzat által átruházott feladat- és hatáskör ellátása [...] (4) A települési kisebbségi önkormányzat a (3) bekezdésben említett feladatokon kívül – a rendelkezésére álló források keretei között – önként vállalt feladatot láthat el különösen a kisebbségi oktatás és nevelés, a helyi írott és elektronikus sajtó, a hagyományápolás és közművelődés területén. 30/B. § (1) A helyi önkormányzat képviselő-testülete az átruházható feladat- és hatáskörét a települési kisebbségi önkormányzat testületére annak kezdeményezésére [...] megállapodás alapján átruházhatja. A hatósági, valamint a közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő feladat- és hatáskörök nem ruházhatók át.”

Úgy tűnik, hogy noha a jogalkotó szakmai vagy politikai okokból tartózkodott attól, hogy elvi szinten rendezze a nemzetiségi törvény fogalmi alapvetését, a kisebbségi jogok, a kulturális autonómia és az identitás-politikai törekvések támogatása nem véletlenül mosódik össze a szociálpolitikai, társadalmi inklúziós politikákkal – legalábbis a romák esetében. A Roma Integráció Évtizede<sup>31</sup> által inspirált és az EU 2011-es keretstratégiája<sup>32</sup> égisze alatt elfogadott „Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák – (2011–2020)”<sup>33</sup> 2. számú melléklete hivatalos keretmegállapodást tartalmaz Magyarország Kormánya és az Országos Roma Önkormányzat között, amely utóbbit a stratégia egyik kulcsszereplőjeként azonosítja. A dokumentum, azon túl, hogy az „etnikai szembenállást hangoztató – szélsőséges többségi, ritkán kisebbségi csoportoktól érkező – leegyszerűsítő válaszok megelőzésére, a közelmúltban történt súlyos és megrendítő – mindkét oldalról tapasztalható – rasszista vagy etnikai motivációt is sejtető bűncselekmények”-ről is beszél,<sup>34</sup> és általában hemzseg az olyan eszencialista és nehezen értelmezhető mondatoktól, mint, hogy „nem egyszerűen konzultációról van szó, hanem a szegénységben élők és a roma közösség és tagjainak »helyzetbe hozásáról« (*empowerment*), hogy az esélyegyenlőség aktív gyakorlásával legyen lehetőségük alakítani a társadalmat”;<sup>35</sup> vagy a „cigány kultúra támogatása [...] fontos, hogy ne célelles hatást érjen el a kulturális »mátság« hangsúlyozásával”.<sup>36</sup> Mindemellert félreérthetetlenül kifejezésre juttatja, hogy a kulturális identitást az integráció eszközeként értelmezi és kívánja használni:<sup>37</sup> „[a] társadalmi leszakadásból és ennek következtében kialakult [...] súlyos problémáik az egész társadalmat érintik, ezért [...] elengedhetetlen a roma közösség önbecsülésének, tudatosságának növelése, saját magába, céljaiba vetett hitének tisztázása, azaz a roma társadalom saját integritásának újrateremtése. A felzárkózás, a társadalmi integráció elősegítése érdekében szükséges közösségfejlesztő folyamatok indítása, az állampolgári aktivitás fejlesztése a közösségi művelődés eszközeivel [...]”.<sup>38</sup> A nemzetiségi oktatást és kultúrát érintő programok, fejlesztési tervek elkészítésébe, felülvizsgálatába a felzárkózási szempontoknak kiemelt figyelmet kell szentelni, a folyamatba be kell vonni az érintett roma nemzetiségi önkormányzatokat.<sup>39</sup>



Az esélyegyenlőség, társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás kérdése ugyanakkor nyilván kevésbé releváns a német vagy az örmény nemzetiség és az önkormányzatok esetében. Ami a roma önkormányzatiságot illeti, Balogh Lídia így ír erről: „[m]agyarországi kontextusban a fő dilemma abból a bizonytalanságból fakad, hogy az emberi jogi (polgárjogi), vagy a kisebbségi (nemzetiségi) jogi megközelítés dominálja-e a roma-ügyek megközelítését. Az elsőként említett – emberi jogi, illetve polgárjogi – megközelítésben az a meggyőződés implikálódik, hogy az európai romák helyzetének javítása hasonló módon lehetséges, mint ahogy az Egyesült Államokban a faji kisebbséghez tartozók, elsősorban az afroamerikai polgárok esetében történt, illetve, hogy a társadalom hátrányos megkülönböztetéstől szenvedő tagjainak érdekét a szegregáció felszámolása szolgálja, az élet minden területére kiterjedően. A második, európai – nemzetiségi, illetve kisebbségi jogi – megközelítés ugyanakkor a romákra mint csoportra fókuszál; kulturális jogokat követel annak érdekében, hogy a romák mint etnikai/nemzetiségi közösség megőrizhessék különállóságukat (miközben, természetesen, más társadalmi csoportokkal egyenlő státust élveznek a társadalomban).”<sup>40</sup> A közpolitikai és jogi fogalomalkotás zavarossága nyilván nem egyszerűíti a roma mozgalom aktorainak helyzetét, szerepfelfogását sem. Arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy a fogalmi zűrzavart az Európai Unió sem enyhítette. A csatlakozás folyamatában érvényesített politikák kapcsán Vizi Balázs rámutat, hogy „a rendszeres éves jelentésekben a romák helyzetét a kisebbségi jogok alcím alatt tárgyalták, (de) kisebbségvédelmi szempontból a Bizottság egyedül a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemmel foglalkozott. A jelentésekben megfogalmazott egyéb javaslatok és aggodalmak a romák tág értelemben vett társadalmi integrációjára vonatkoztak,

amelyet alig tekinthetünk elsődlegesen kisebbségvédelmi kérdésnek.<sup>41</sup> [...] A jelentésekben még a romák parlamenti képviselőinek kérdésére sem úgy tekintettek, mint a kisebbségi politikai részvétel kiteljesítésére: ennek esetleges megteremtése a romaintegráció egyik eszközeként jelent meg.<sup>42</sup> A romák helyzetét érintő ügyek kezelése a csatlakozás során a magyar–EU kapcsolatokban így összegezzük: a) Annak ellenére, hogy mind a magyar jogrend, mind az EU a romákat etnikai kisebbségnek tekintette, a társadalmi, szociális helyzetük javításának kérdése teljesen elfedte a nyelvi, kulturális identitásuk megőrzésének problémáit. b) Az Európai Bizottság láthatóan nagyon formai megközelítést alkalmazott – nem foglalkozott a cigányság mint kisebbségi csoport helyzetének értékelésével, szinte kizárólag a hivatalos szervek és intézmények részéről jelentkező megkülönböztetésre figyelt (tekintet nélkül annak társadalmi hatóerejére), és ennek leküzdését illetően egyedül az adminisztratív és pénzügyi források meglétét vizsgálta. Sem a kormányzati programok – részben EU-támogatással elindított – megvalósítását, sem a romákat érintő kisebbségvédelmi intézkedések lehetőségeit nem elemezte, nem vette tekintetbe az országjelentések elkészítése során.<sup>43</sup> [...] Az Európai Bizottság az éves országjelentésekben a roma közösség helyzetének javítását emelte ki, de ennek célja nem a kisebbségi jogok támogatása volt, hanem sokkal inkább a romák társadalmi integrációjának erősítése. A roma közösség kulturális, etnikai kisebbségi identitásának megőrzése teljesen háttérbe szorult a diszkrimináció elleni fellépés és a társadalmi integráció mellett. A társadalmi integráció azért is kerülhetett előtérbe, mert ez alkalmas keret a szociális hátrányok leküzdéséhez, a többségi társadalom számára pedig az asszimiláció üzenetét sugallja.”<sup>44</sup>

## Jegyzetek

- 1 A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993 évi LXXVII. törvény.
- 2 L. pl. Majtényi Balázs: A nemzetállam új ruhája. Gondolat Kiadó, Budapest 2007. L. még Pap András László: Kötődéstől a kötvényekig – nemzetállam és diaszpórajog. In: Ami összeköt? Státustörvények közel s távol (szerk. Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László). Gondolat Kiadó, Budapest 2004. 75–85. o.; Pap András László: Minority Rights and Diaspora-claims: Collision, Interdependence and Loss of Orientation. In: Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship. (ed. Osamu Ieda). Hokkaido University Slavic Research Center, Sapporo 2006. 243–254. o.; Balogh Lídia: Jog a kultúra őrzésére – vagy ürügy a szegregációra? A roma nemzetiségi oktatás mint kétélű kard Magyarországon. *Pro Minoritate* 2012. tavasz 207–223. o.; Bíró András: The price of Roma integration. In: From victimhood to citizenship. The path of Roma Integration. A debate (ed. Will Guy). Pakiv European Roma Fund – Kossuth Kiadó, Budapest 2013. 26. o.
- 3 L. Melanie H. Ram: Europeanization and the Roma: Spreading the Norms of Inclusion and Exclusion, Paper presented at the 10th Biennial

Conference of the European Community Studies Association-Canada, Montreal, 8–10 May 2014. 13. o.; Melanie H. Ram: Europeanized Hypocrisy: Roma Inclusion and Exclusion in Central and Eastern Europe. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. 2014. 3. sz. 15–44. o.; The Hungarian Minority Self-Government System as a Means of Increasing Romani Political Participation, National Democratic Institute Assessment Report, September/October, 2006; Claude Cahn: Smoke and mirrors: Roma and minority policy in Hungary. November 7, 2001, <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1255>; Lucia Curejova: Hungary: Self-abusive Governance. *Transitions Online* August 22, 2007; Kovats Martin: The Roma and minority self-governments in Hungary. *Immigrants & Minorities: Historical Studies in Ethnicity, Migration and Diaspora* 1996. 1. sz.; Patrick Thornberry: An Unfinished Story of Minority Rights. In: Diversity in Action: Local Public Management of Multi-Ethnic Communities in Central and Eastern Europe (ed. Anna-Mária Bíró and Petra Kovács). LGI Books, Budapest 2001. 46–73. o.; Barany Zoltan: The East European Gypsies. Regime Change, Marginality and Ethnopolitics. Cambridge University Press,

Cambridge 2002; Molnár Emilia – Kai A. Schaft: Preserving “Cultural Autonomy” or Confronting Social Crisis? The Activities and Aims of Roma Local Minority Self-governments 2000–2001. *Review of Sociology of the Hungarian Sociological Association* 2003. 1. sz. 27–42 o.

- 4 A kisebbségfogalom külső, nemzetközi jogi meghatározásáról számos monográfia, travaux préparatoires és akadémiai tanulmány készült. Az ENSZ keretében külön jelentéstevő testület is alakult egy egységes fogalomrendszer kialakítására. Az 1987-es Capotorti-jelentésről I. Nicola Girasol: National Minorities – Who are they? Akadémiai Kiadó, Budapest 1995. A nemzeti kisebbségfogalom és a diaszpórák kapcsolatára I. Kántor Zoltán: Ethnic or social integration? The Roma in Hungary. In: Ethnic Diversity in European Labor Markets: Challenges and Solutions (szerk. Kahane Martin, Zimmermann Klaus F. Cheltenham). Edward Elgar Publishing 2011. 137–162. o.
- 5 Christopher McCrudden: Thinking about the Discrimination Directives. *European Anti-Discrimination Law Review* 2005. 1. sz. 18. o.
- 6 Nagy-Britanniában többnyire az önmeghatározás modelljét követik, az USA-ban ezt kiegészíti

- a külvilág percepciója, Hollandiában a születési hely a döntő stb. L. Julie Ringelheim: Processing data on racial or ethnic origin for antidiscriminationary policies: How to reconcile the promotion of equality with the right to privacy? *Center for human rights and global justice working paper* 2006. 13. sz. <http://www.chrgj.org/publications/docs/wp/JMWP%2008-06%20Ringelheim.pdf> (2016.06.06.)
- 7 Vademecum: The 10 Common Basic Principles on Roma Inclusion. [http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Documents/2011\\_10\\_Common\\_Basic\\_Principles\\_Roma\\_Inclusion.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Documents/2011_10_Common_Basic_Principles_Roma_Inclusion.pdf) (2014.01.09.)
- 8 .68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők. (2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát. (3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőt biztosítják. (4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. (5) A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.\*
- 9 1041/G/1999 AB végzés, 35/1992. (VI. 10.) és 24/1994. (V. 6.) AB határozat
- 10 Várfalvi Attila: Nemzetiségi és parlament (szakdolgozat) Országgyűlési Könyvtár, Budapest 1998. 2.2.2. alfejezet.
- 11 Gombár Csaba: Társadalomszemléletünk etnicizálódása. *Politikatudományi Szemle* 1994. 4. sz. 108. o.
- 12 L. Jakab Róbertné H/2252/174. számú módosító javaslatát. Országgyűlés Irományai 1994–1998.
- 13 Beszámoló A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről 1999. január 1. – 1999. december 31. 2000. V. A kisebbségek országgyűlési képviselője, 2.1. Az „államalkotó tényező” mint alkotmányos fogalom tartalma, <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-351-nemzeti-es-etnikai-kisebbségi-jogok.html> (2016.06.06.)
- 14 1041/G/1999. AB végzés, ABH 2000, 1085, 1087.
- 15 Bővebben I. Majtényi Balázs: Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok. In: Az Alkotmány kommentárja (szerk. Jakab András). Századvég, Budapest 2009. 2398–2431. o.
- 16 Cservák Csaba felveti még az olasz és a török kisebbség elismerésének jogosságát is. Cservák Csaba: Népek, nemzetiségek, kisebbségek. *Jogelméleti Szemle* 2014. 3. sz. 55. o.
- 17 221/2006. sz. OVB határozat a magyarországi bunyevácok hivatalos kisebbségként való elismerését célzó országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítéséről; 25/2008. sz. OVB határozat a magyarországi olasz kisebbségi kezdeményezés hitelesítéséről; 1/2001. sz. OVB határozat az Égei Makedónok Magyarországi Szövetsége aláírásgyűjtő ívé mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában; 38/2005. sz. OVB határozat a magyarországi zsidók hivatalos kisebbségként való elismerését célzó országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítéséről; 221/2006. sz. OVB határozat a magyarországi bunyevácok hivatalos kisebbségként való elismerését célzó országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítéséről; 122/2004. sz. OVB határozat a magyarországi hunok hivatalos kisebbségként való elismeréséről; 44/2005. sz. OVB határozat a magyarországi oroszok hivatalos kisebbségként való elismeréséről; 44/2005. sz. OVB határozat a magyarországi oroszok hivatalos kisebbségként való elismeréséről. L. még Dobos Balázs: A magyarországi kisebbségpolitika szakpolitikai elemzése a kisebbségi törvény példája. Doktori (PhD)-értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Doktori Iskola 2010. Az olasz kisebbség elismerésére vonatkozó kezdeményezés megkapta az OVB engedélyét 2008 januárjában, de nem tudták határidőre összegyűjteni a kellő számú ajánlást. L. <http://www.nvi.hu/nep-szav08/ovb/hu/osszefoglalok/20080825.pdf> (2016.06.06.)
- 18 A kérdésről I. pl. Pap András László: Identitás és reprezentáció – az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig. „Budapest 2007, Majtényi Balázs – Pap András László: Sokasodó kisebbségek? Élet és Irodalom 2006. 29. sz., Halmi Gábor: Pókhálóból font híd. Nemzeti kisebbség – identitás – zsidóság. *Magyar Narancs* 2006. 5. sz.
- 19 Romáknak szóló pályázatot nyert a Jobbik eleki elnökének lánya, NOL 2010. április 23.
- 20 [http://nol.hu/lap/gazdasag/20100707-angyalok\\_kertje](http://nol.hu/lap/gazdasag/20100707-angyalok_kertje) (2016.06.06.)
- 21 Lakatos Szilvia: A romani nyelv helyzete a magyarországi közoktatásban. (PhD-disszertáció, tézisek), Pécsi Tudományegyetem „Oktatás és Társadalom” Neveléstudományi Doktori Iskola, Pécs, 2010. 3. o. [http://nevtud.btk.pte.hu/files/tiny\\_mce/Romologia/Kutatas%20-%20Fejleszt/phd-doli-v%C3%A9gleges.rtf](http://nevtud.btk.pte.hu/files/tiny_mce/Romologia/Kutatas%20-%20Fejleszt/phd-doli-v%C3%A9gleges.rtf) (2016.06.06.)
- 22 Rövid összegzés a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosának a „Romák foglalkoztatása a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban” című program vizsgálatáról, <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-526-rovid-osszegzes-nemzeti-es-etnikai.html> (2016.06.06.)
- 23 Balogh: i. m. 208–209. o.
- 24 Molnár-Schafft: 27–42., kül. 15. o.
- 25 Vizi Balázs: Európai kaleidoszkóp. Az Európai Unió és a kisebbségek. L'Harmattan Kiadó, Budapest 2013. 131. o.
- 26 Vizi: i. m. 77–97. o.
- 27 [http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/horvat\\_onk.pdf](http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/horvat_onk.pdf) (2016.06.06.)
- 28 [http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/ruszin\\_onk.pdf](http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/ruszin_onk.pdf) (2016.06.06.)
- 29 [http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/jovo\\_memz\\_bizt.pdf](http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/jovo_memz_bizt.pdf) (2016.06.06.)
- 30 6/A. § (1) kisebbségi közügy a) az e törvényben biztosított egyéni és közösségi jogok érvényesülése, a kisebbséghez tartozók érdekeinek kifejezésre juttatása – különösen az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a kisebbségek kulturális autonómiájának a kisebbségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése – érdekében a kisebbségekhez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátásával, ezen ügyek önálló vitelével és az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével összefüggő ügy, b) a közhatalmat gyakorló állami és helyi önkormányzati szervekben, továbbá a kisebbségi önkormányzati szervekben való kisebbségi képviselethez és mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek biztosításához kapcsolódó ügy. 2. kisebbségi önkormányzat: a törvényben meghatározott közszolgáltatási feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező, demokratikus választások útján e törvény alapján, külön törvény által meghatározott eljárásban létrehozott szervezet, amely a kisebbségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a kisebbségek érdekeinek védelmére és képviseletére, a kisebbségi közügyek települési, területi (megyei, fővárosi) vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre.
- 31 <http://www.romadecade.org/about-the-decade-decade-in-brief> (2016.06.06.)
- 32 [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/eu-framework/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/eu-framework/index_en.htm) (2016.06.06.)
- 33 Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák – (2011–2020). KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság, Budapest 2011 november, <http://romagov.kormany.hu/download/8/e/3/20000/Strat%C3%A9gia.pdf> (2016.06.06.)
- 34 Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia... 94. o.
- 35 Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia 88. o.
- 36 Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia... 89–90. o.
- 37 L. pl. Balog Zoltán: A kultúrára kell építeni a felzárkóztatást. <http://romagov.kormany.hu/balog-zoltan-a-kulturara-kell-epiteni-a-felzarkoztatast> (2016.06.06.)
- 38 Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II. Tartósan rászoruló – szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020). Frissített változat, Budapest 2014. szeptember, Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság 88. o.
- 39 Uo. 91. o.
- 40 Balogh: i. m. 207–223. o. L. még Biró András: i. m. 26. o.
- 41 Vizi: i. m. 132–133. o.
- 42 Vizi: i. m. 134. o.
- 43 Vizi: i. m. 143. o.
- 44 Vizi: i. m. 150–152. o.