

---

---

## A többkultúrájú politikai közösség magyarországi intézményesülése

TÓTH JUDIT\*

---

Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007.

### I. Bevezetés

1993-ban fogadta el az országgyűlés a nemzeti és etnikai kisebbségek-ről szóló LXXVII. törvényt, amelynek 15. évfordulóján inkább dilemmákat, kérdéseket célszerű felvetni, mintsem nagy ünneplést csapni. A törvény előkészítésének, fogadtatásának, bevezetésének és gyakorlatának nyilván sokféle elemzése lehetséges, túl a többségi és a kisebbségi közösség megközelítésén. Ez a tanulmány egy, a kisebbségekre vonatkozó szakkönyv és a parlamenti vita bemutatásával kíván ehhez az elemzéshez hozzájárulni.

1992. június elején nyújtotta be a Kormány a parlamentnek a törvényjavaslatot, az általános vitát 1992. szeptember 29-én kezdték meg, majd a módosító indítványokról 1993. július 7-én szavazott az Országgyűlés. Ez tehát a parlamenti szakaszt tekintve is egy egyéves időszakot ölel fel, amely szokatlanul hosszú. Ám ennél lényegesen tovább tartott az előkészítés. Az egyik képviselő egyenesen úgy fogalmazott:

Sanyarú sorsú törvényjavaslat fekszik előttünk. Az 1978-ban elkészített első normaszöveget követően ma már nehezen számba vehető, hány változata készült el a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvénytervezetnek. A koncepcionális fordulópontot jelentő változatok száma is tíz, ha az 1989 decemberében a Minisztertanács Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Titkárságán elkészített, illetve kollégiumán megvitatott normaszöveget vesszük, és ez esetben még nem is számoltuk össze a különböző alapváltozatok mutációit. A kérdéskör bonyolultsága, a számba vehető nemzetközi szabályozási minták szerfölött korlátozott volta, a politikai rendszerváltásból, a választási küzdelmekből fakadó politikai átmenetiség, a nemzeti és etnikai kisebbségek politikai önszerveződésének időbeli elhúzódása, a nemzeti és etnikai kisebbségekkel való egyeztetés szükséges bonyo-

---

\* Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék, egyetemi docens

lultsága sok mindenre magyarázatot adhat. De semmi nem mentheti fel a Kormányt ilyen nagyfokú időbeli késedelemért.<sup>1</sup>

Noha a miniszteri expozéban is utaltak arra, hogy már a benyújtást megelőzően is több tervezet készült.

Ezek sorában megemlítem a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Titkárság, az Igazságügyi Minisztérium, a magyarországi kisebbségi szervezeteinek konzultatív fórumaként működő Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Kerekasztalának és a Nemzeti és Etnikai Kisebbség Hivatalának tervezetét. 1991. júniusától a Kisebbségi Kerekasztal és a Kisebbségi Hivatal az általuk készített törvénytervezetek összehangolását kísérelték meg, melynek eredménye az 1991. szeptemberi tervezet volt. Ezt követően a jogalkotásról szóló törvény előírása szerint a tervezet államigazgatási egyeztetésre, továbbá a Kormány által felállított kodifikációs bizottság részéről a szöveg jogi szakszerűsége szempontjából történő megvizsgálására került sor. Mindezzel párhuzamosan politikai és szakértői tárgyalások folytak a kisebbségi szervezetekkel és a Kisebbségi Kerekasztallal is. A velük való megegyezés szándéka vezette a Kormányt akkor, amikor több olvasatban tárgyalta a szaktárcák közreműködésével elkészített tervezetet, majd benyújtotta törvényjavaslatát az Országgyűléshez.<sup>2</sup>

A történetet folytatva, az Országgyűlés a törvényjavaslat általános vitáját 1992. szeptemberében kezdte meg. Ezzel párhuzamosan az Országgyűlés emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága szakértői előkészítő munkacsoportot hozott létre a hat párt képviselőiből, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal és a Kisebbségi Kerekasztal szakértőinek bevonásával. Ezek a hatpárti szakértői tárgyalások 1992. decemberéig tartottak. Ezt követően 1993. márciusáig a hat parlamenti párt képviselői mintegy 1500 oldalnyi szakértői anyag birtokában politikai egyeztető tárgyalásokat folytattak, és a törvényjavaslat egyes vitás pontjait illetően politikai megállapodásra jutottak.

Úgy gondolom, hogy a hatpárti politikai megállapodással elhárult a törvény elfogadásának akadályai. Kiemelendő, hogy az Európai Tanácsnak az 1992 őszi megküldött törvényjavaslatra érkező pozitív véleménye szerint Európában is ritka az az önkormányzati forma, amit a javaslat tartalmaz. Előremutató a kisebbségek normatív meghatározása, a szabad identitásválasztás elve, a közösségi jogok szabályozása, valamint a személyi elven alapuló kulturális autonómia. A törvényjavaslat előkészítésének kétéves időszakát indokolja tehát az ismertetett több tervezet elkészítésének időtartama, a kérdés szabályozásának jogi és politikai szempontú bonyolultsága, valamint az, hogy a kisebbségek jogainak ilyen átfogó jellegű szabályozásához egyetlen európai országban sem állt rendelkezésre megfelelő minta – magyarázta az előterjesztő miniszter a késlekedés okait.<sup>3</sup>

Valójában a konszenzuskényszernek alávetett, kétharmados törvény a parlamenti szakban is részese lett a többség-kisebbség és a többségi eliten belüli egyeztetésnek, sőt nemzetközi támogatás megszerzésével és szakértői megalapozással is foglalkozott a parlament. Ez újabb működési zavarokat jelez, hiszen célszerűbb lett

<sup>1</sup> Tabajdi Csaba, az MSZP vezérszónoka, Országgyűlési Napló, 1992. szeptember 29. [www.mkogy.hu](http://www.mkogy.hu)

<sup>2</sup> Nagy Ferenc József, miniszter, a Kormány nevében a javaslat előadója, Országgyűlési Napló, 1992. szeptember 29. [www.mkogy.hu](http://www.mkogy.hu)

<sup>3</sup> Ld. a 2.lábjegyzetet.

volna a törvényjavaslatot visszavonni, és előlről kezdeni az egyeztetést. Ugyanis egy kész törvényjavaslat esetében politikai, dogmatikai, alapelvi egyet nem értést látva, vajon miért érdemes újra és újra szövegváltozatokat készíteni?

További fordulat a történetben, hogy az általános vita nem csak az említett átdolgozások, a belső és külső, valamint nemzetközi egyeztetések miatt húzódott el, hanem mert az Országgyűlés párhuzamosan tárgyalta tematikailag kapcsolódó törvényeket. Így például az állampolgárságról<sup>4</sup> és a külföldiek bevándorlásáról, illetve itteni tartózkodásáról<sup>5</sup> szóló jogszabályokat. Noha első ránézésre ezek jól elkülöníthetőek a hazai kisebbségek ügyétől, ám éppen a nemzetépítés nagy munkálatai, a diaszpórapolitika, az etnikai elv és a valós migrációs elképzelések hiánya kapcsolja ezeket össze.<sup>6</sup> Nem véletlen, hogy hat képviselőcsoport és a függetlenek is kérték a törvények tárgyalásának egyeztetését.

Csupán azt szeretném megjegyezni, én is kértem volna, hogy még ne zárjuk le az általános vitát. Azon kívül felhívom a tisztelt Ház figyelmét arra, hogy a mai nap folyamán a Magyarországra való. (*Dr. Gali Ákos független képviselőhöz fordulva*): Tessék besegíteni a törvényjavaslattal! (*Dr. Gali Ákos: Bevándorlási törvény.*) A bevándorlási törvénnyel kapcsolatban kértem a tisztelt Ház figyelmét, hogy feltétlenül szükséges, hogy megelőzze a bevándorlási törvény megszavazása azt a törvényt, amelynek általános vitája lezárását a jelen pillanatban halasztottuk el. Azt szeretném kérni, hogy előzőleg a bevándorlási törvényről szülessen döntés, és csak azután az etnikai kisebbségekről szóló törvényjavaslatról, illetve törvényről. Köszönöm, elnök úr.<sup>7</sup>

Ez azonban csak ürügynek tűnt, mivel rövidesen benyújtották a kisebbségi törvényjavaslathoz a szükséges módosító indítványokat, ezért az általános vitát rövidesen lezárták.<sup>8</sup> Az egymásra tekintettel lévő törvényjavaslatok nagy terve tehát nem sikerült, bár az említett nemzetépítési, etnikai szabályozási politika már készen állt.

A lázas munka eredményeként 1993-ban csak az utolsó percben, a rendkívüli nyári ülésszakra készültek el a módosító indítványok, majd arról a bizottsági állásfoglalások. Ráadásul további formabontás is volt, hiszen „merőben szokatlan, hogy a bizottságok kitérnek az általuk megvitatott törvényjavaslat részletes vitájának ismertetésére. Erre azért kerül sor, mert, mint önök is tudják, rendkívül feszített ütemben folytak a tárgyalások, és az alkotmányügyi bizottság a tegnapi napon fejezte be a törvényjavaslat részletes vitáját követően az egyes módosító indítványok értékelését”.<sup>9</sup> Erre azért volt szükség, mert az alkotmányügyi és az emberi jogi bizottság – amely közös véleményt tudott kialakítani a kormánnyal – álláspontja kö-

<sup>4</sup> 1993.évi LV. törvény a magyar állampolgárságról

<sup>5</sup> 1993.évi LXXXVII. törvény a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és a bevándorlásról (2001-ben hatályon kívül helyezték)

<sup>6</sup> Tóth Judit: Kívánatos immigránsok? (Az állampolgársági és az idegenrendészeti törvényről), in: *Jönnek? Mennek? Maradnak?* (szerk.: Sik Endre), Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete, 1994, 98-110. o.; Judit Tóth: Diaspora in Legal Regulations: 1989-1999; Diaspora Politics: Programs and Prospects. in: *New Diasporas in Hungary, Russia and Ukraine: Legal Regulations and Current Politics* (szerk.: Kiss, I. - McGovern, C.), Budapest, Open Society Institute/COLPI, 2000, 42-95. o.; 96-141. o.

<sup>7</sup> Dénes János, Országgyűlési Napló, 1993. április 20. [www.mkogy.hu](http://www.mkogy.hu)

<sup>8</sup> 1993.április 26. [www.mkogy.hu](http://www.mkogy.hu)

<sup>9</sup> Hack Péter, az alkotmányügyi, törvény-előkészítő és igazságügyi bizottság előadója, Országgyűlési Napló, 1993.július 7. [www.mkogy.hu](http://www.mkogy.hu)

zött jelentős eltérés volt. Ez abban állt: vajon az alkotmányosságnak megfelelő szabályozás, avagy a politikai kompromisszum kényszere bizonyuljon-e erősebbnek?

További sajátossága volt az izasztó rendkívüli ülésnek, hogy a törvény elfogadását célzó napirendhez meghívták a határon túli magyar szervezetek képviselőit. Ők fizikai jelenlétük nélkül, szellemükben végig jelen voltak a vitákon, a törvény egésze ugyanis a nemzetépítés, a határon túli magyarokkal kapcsolatos politikai projekt része volt, amelyhez a kisebbségeket inkább statisztának szánták, per sze a főszereplők mellé ültetve őket. A Házelnök megszakította egy percre a tárgyalást:

Mielőtt tárgyalásunkat folytatnánk, engedjék meg, hogy tisztelettel, szeretettel és megbecsüléssel köszöntsem e fontos törvény határozathozatala alkalmából vendégként a plenáris ülésen megjelent képviselőit a hazai kisebbségeknek, a hazai és a határon túli magyarság kiemelkedő személyiségeit, a budapesti diplomáciai kar megjelent személyiségeit. Köszönjük, hogy e nevezetes alkalommal velünk vannak. *(Nagy taps.)*<sup>10</sup>

Végül döntöttek az utolsó módosító indítványról, így elérkezett a nagy pillanat: „Tisztelt Országgyűlés! Kérdezem tehát önöket, hogy a már elfogadott módosító javaslatokkal együtt az Országgyűlés elfogadja-e a nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló törvényjavaslatot, mellékleteivel együtt. Kérem, szavazzanak. *(A táblán megjelenő eredményt általános taps fogadja.)* Az Országgyűlés 304 igen szavazattal, 3 ellenszavazat és 8 tartózkodás mellett a törvényjavaslatot elfogadta.”<sup>11</sup>

## II. A király meztelen?

A jogász-történész szerző könyvének szövegét disszertációként, majd a kiadó drótpostáján keresztül ismertem meg. A könyv bemutatója előtt még akkora volt a kapkodás, hogy meg sem érkezett a recenzenshez. Azt gondoltam, a könyv sorsa osztja azt a tárgykört, amire vonatkozik: késik a nyomda, még nincs borító sem, ahogyan hányattatott volt a törvény sorsa is. De talán ebben van a lényeg: a nemzetállam – meztelen, a multikulti ruha még nem készült el, csak most szabják-varrják? Vagy inkább foltozzák? Ha Magyarországra gondolunk: az államalkotó tényező kisebbségek és kultúrájuk része a magyarországinak, a sokszínűség védendő érték, a másság megvallásához avagy elhallgatásához, megéléséhez, az ebből fakadó nyelvi, kulturális, oktatási különjogok révén (vagy éppen az emberi jogok megvalósulásának egy másik dimenziójaként) védelmet kapnak, egyénileg és kisebbségenként az Alkotmány szerint. Mégsem érezzük a köznapokban, hogy megérkezett, él és hat a kulturális egyenjogúság, hogy a nép hatalmának részeseiként a kisebbségek sajátos jogintézményei életképes modellt jelentenének. Ezt az elmentmondást járja körül az alkotmányosság, az etnicitás és a nemzetállam fogalma alapján a kötet, érveket keresve a nemzetközi jogból, az autonómia-modellekből és a meglehetősen eredménytelen romapolitika gyakorlatából.

<sup>10</sup> Szabad György elnök, Országgyűlési Napló, 1993. július 7. [www.mkogy.hu](http://www.mkogy.hu)

<sup>11</sup> Dornbach Alajos elnök, Országgyűlési Napló, 1993. július 7. [www.mkogy.hu](http://www.mkogy.hu)

A kötet két nagyobb egységre osztható: az első az alkotmányjogból, államelméletből és jogelméletből ismert eszmékről ad áttekintést (nacionalizmus-elméletek, az államnemzet, multietnikus berendezkedés, asszimiláció és az identitás megválasztása, egyéni kontra kollektív jogok, autonómia). A második részben pedig a nemzetközi jog, a biztonságpolitika és az emberi jogok, valamint a hazai kisebbségvédelem példáin keresztül jut el a szerző a végkövetkeztetésig: nem a jogi gyakorlat által, hanem legfeljebb *a politikai filozófia gondolatmenete révén lehet e sajátos kisebbségi önkormányzati intézményeket, a kisebbségi jogokat igazolni és helyeselni*. Az igazságos egyenlőség – a kultúrát, a nemzetet és az államot meghatározó elemeiben – helyes, de önmagában még nem feltétlenül működőképes erre alapozva a kisebbségi önkormányzati rendszer.

A szerző azt a célt tűzi maga elé, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó jogi szabályozást és a különböző kormányzati intézkedéseket, azok politikai, filozófiai és dogmatikai vizsgálata alapján, egységes értelmezési keretbe illeszse bele. A kisebbségeknek ez a hármas, normatív, politikai és a társadalmi megközelítése egyszerre volt kutatási hipotézis és munkamódszer. Ugyanakkor a kötet egészét tekintve a jogi matéria dominál, a szabályozás történetét, a joggyakorlat kritikáját, a nemzetközi jogi dokumentumok leíró jellegű bemutatását nem sikerült kiegyensúlyoznia az olyan témák hasonlóan alapos bemutatásával, mint a demokrácia, a nemzetállami politikai közösség és lojalitás, a társadalmi integráltság, a kisebbségi társadalom kohéziója és az identitás továbbörökítésének intézményesültsége. Ez az aránytalanság azonban semmiképpen sem jelenti a vállalkozás kudarcát. A szerző számos publikációja a bizonyíték arra, hogy a normativista megközelítés mellett a történeti anyag és a politikai filozófiai szakirodalmi ismeret, társadalomtudományi eszköztár birtokában van, és valójában nagyon is izgatja a nemzetállam-modell lehetséges kitágításának számos kérdése.<sup>12</sup> Ebből a meglehetősen széles tematikából az értekező szelektálni kényszerült, és az így kiválasztott anyag aránytalanságát feltehetőleg az befolyásolta, hogy a hazai kisebbségi jogalkotás és közjogi-politikai modell maga sem kiegyensúlyozott. Mivel ez a modell teli van ellenmondással, aránytalansággal, annak kifejtésekor ez a vonás talán átragadt magára a kötetre is.

Az elemzés mintegy rondó-formát ölt, mivel a Bevezetőben felvázolt célhoz nem fűzte hozzá kutatási hipotéziseit, hanem azokat szépen belerejtette az egész kötetbe, majd a bevezetőben szereplő felvetéseit részben megismételve, részben továbbgondolva fogalmazza meg a Zárógondolatokat. Kicsit nyűgnek tekintette a szerző a vizsgálati anyag és módszer ismertetését, valamint az összegzés követelményét, és gyorsan túl akart rajta lenni.

Szerkezeti szempontból az értekezés további négy nagy egységből épül fel, imponálóan sok szakirodalom feldolgozásával, ideértve a téma hazai és nemzetközi

---

<sup>12</sup> Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás?* Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2003; Kántor et al. (szerk.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*, Sapporo, Slavic Research Center, Hokkaido University, 2004; Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László (szerk.): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*, Budapest, Gondolat, 2004; Osamu Ieda et al. (szerk.): *Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?* Sapporo: Slavic Research Centre, Hokkaido University, 2006.

szerzőit. Az első egységben azt boncolgatja, a nemzet politikai vagy kulturális fogalom-e, ki az alanya az önrendelkezésnek, államalapításnak és szuverenitásnak. A második egységben azt firtatja, vajon a kisebbségi jogok különjogok-e egyáltalán, e jogok egyéni szinten az emberi méltóság és identitás tiszteletének biztosítékaként, az emberi jogok egyenlő hozzáféréseinek sajátos útjaként, a kollektív alanyok számára pedig a demokratikus döntéshozatalban való részvétellel, az autonómia eszközeként, vagy inkább valamiféle hasznossággal (társadalmi és nemzetközi béke, társadalmi integráltság, társadalmi koherencia megőrzése) igazolhatók-e. A meglehetősen hosszúra nyúlt harmadik részben sajnos nem a védendő értékek vagy jogcsoportok szerinti tartalmat elemzi, hanem a nemzetközi szervezetek szerint csoportosítva mutatja be, hogy azok dokumentumaiban, államközi megállapodásaiban milyen politikai és társadalmi szándékok jelennek meg. Értékes része e fejezetnek az ENSZ gyakorlatának és az Európai Emberi Jogi Bíróság romákkal kapcsolatos esetjogának összegzése. Az esetjog megerősíti, hogy döntően *a hátrányos megkülönböztetést tiltó jogi normákból épül fel a kisebbségi jogvédelem nemzetközi és európai uniós rendszere*. Továbbá az olvasó azt is megtudhatja, hogy éppen a kisebbségvédelem alap- és keretszabályát jelentő, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikke hibásan került a hazai jogba: éppen az *etnikai* kisebbség maradt ki a magyar fordításból. Talán ezért nincs igazi helye a romák védelmének a magyar jogrendszerben? Miként a menekülteknek sem, mivel a genfi egyezmény kulcsát adó non-refoulement cikkéből – 33. cikk – a magyarban a „semmilyen módon nem távolítható el” fordulat maradt ki. Esetleg hasonló okokból nem jó ma gyerekek lenni Magyarországon, mert a gyermeki jogok középponti elemét adó „a gyermek legfontosabb érdekei” szerinti állami, hatósági cselekvés helyett a „mindenek felett álló érdekeit” fordították? Ez a fordítói fátum? A kötet negyedik gondolati egységét a hazai kisebbségi és anti-diszkriminációs jogalkotás, a romapolitika elemzése teszi ki, a társadalomtudományi kutatások, a különböző ország-jelentések, nemzetközi panaszügyek és az alkotmányjogi kritikák tükrében.

A kötet nagy terjedelemben foglalkozik a multikulturalizmussal mint társadalmi ideológiával, amely jogilag csak annyiban ragadható meg, hogy

- nemzetileg, nyelvileg, kulturálisan nem semleges, a többséget reprezentáló államban a politikai közösség legyen befogadó, függetlenül az egyes tagok identitásától, preferenciájától,
- míg a különböző, kulturális attribútumokon alapuló al-közösségek meghatározható sajátosságaik, államilag elismert létük és közjogi jogállásuk, különjogaik birtokában is lehessenek szelektívek,
- valamint az egyének identitásukat szabadon megvallhassák vagy elhallgathassák, és személyiségük részét képező kulturális kötődésüket, származásukat méltósággal, egyenjogúan viselhessék, átörökíthessék.

Ez sem kevés, de lényegesen statikusabb, kötöttebb, mint a hatalom lebontásával, decentralizációval, a kisebbségek csoportként létezésének el/felismerésével, átalakulásával, újak megalakulásával, az al-közösségek koherenciájával, ön-reprezentációjával, és különösen a többség-kisebbség kölcsönös alkalmazkodásával együtt járó dinamikus rendszer. Ezt az ellentmondást *a jogi szabályozás kritikájával* érzékelteti a szerző, de az Alkotmánybíróság határozatainak vagy az Alkotmány

változó szabályainak elemzésekor esetenként összeecsúsztatva a jog leegyszerűsítő jellegét a jogalkotási tévedésekkel (pl. népi kezdeményezéssel történő új kisebbség elismerése, az Országos Választási Bizottság és az Alkotmánybíróság eljárási vagy tartalmi jellegű jogorvoslati szerepe, a parlament mérlegelési jogköre).

A fentiek alapján, a kötet számomra legizgalmasabb kérdése, *vajon mit kezd a jog a kisebbség fogalmi meghatározásával*. A szerző konklúziója, hogy érdemben sem a nemzet, sem a nemzeti vagy etnikai kisebbség fogalma nem határozható meg jogilag, bár számtalan kísérlet történt erre. A kisebbségek lakóhelye szerinti, területi lehatárolás a modernitás körülményei között kevéssé használható. Az objektívnek tűnő szempontok (nyelv, vallás) viszonylagos, nem tudja kezelni a határeseteket, változásokat, a többes kötődést. JA szerző javaslata szerint jobb tehát pusztán használni a fogalmat a joganyagban is, és a szabályozás számára mindössze két területet lehetne fenntartani:

(1) meghatározni, *milyen fórumon, eljárással lehet a kisebbséget elismertetni*, illetőleg

(2) *milyen fórumon, eljárással lehet a kisebbséghez tartozást megítélni*.

Az elsővel kapcsolatosan a szerző álláspontja, hogy ez kisebbségenként eltérő követelményeket jelent, és tekintettel kell lenni a csoport összetartozás-érzésének kinyilvánítására, bevonva ebbe az érintett csoportot. Ezzel kritizálja a kisebbségi törvény fogalmát (pl. 100 éves honosság nem adott több kisebbség esetében), és önkényesnek tekinti a legújabb törvénymódosítás után az MTA véleményének beszerzésére vonatkozó kötelezettséget. Azt hiszem, a következőes álláspont az lett volna, ha kifejti: *csakis eljárási szabályok fogalmazhatók meg az elismeréssel kapcsolatosan, anyagi jogiak nem*. Másrészt reflektál arra, hogy ez az elv alkalmazható-e az utóbb 'elfogyó' kisebbség és a 'keletkezett' új kisebbség (bevándorlók, menekültek) elismerésére a csoportjogok alkalmazhatósága érdekében. Itt vajon felmerülhet-e az elismert kisebbségek és az akként el nem ismert csoportok közti diszkrimináció? Ha az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (1966) 27. cikkére utalunk, akkor biztosan, hiszen nem állami elismerés kérdése, hanem társadalmi tény a nemzeti kisebbségek létezése egy országban, így a saját kultúrához, nyelvhez való jog, a hátrányos megkülönböztetés tilalma minden kisebbséget megillet. Ha pedig ezen alapra további különjog-hierarchia jön létre, úgy az adott közösségek eltérő megmaradási esélyeinek, szerveztségének, intézményesültségének eltérésére kell hivatkozni. Ezt az ellentmondást tovább feszíti, hogy a 12 nemzeti kisebbség folyamatosan töltődik fel az anyaországból jövőekkel (uniós polgárok, letelepedők, vendégmunkások, tanulók, családgyesítők, egyéb tartózkodási engedéllyel rendelkezők), akik ugyanúgy bekapcsolódnának a nemzeti hagyományok, nyelv, kultúra ápolásába. Ha ebből mesterségesen kizárják őket, pusztán a magyar állampolgárság hiányában, legfeljebb magyar állampolgárságot kérnek, elköltöznek vagy érdektelenné válnak. Ez tehát részben egyeztethető csak össze a multikulturalizmus vagy a politikai közösség építésének logikájával.

A második kérdés a kisebbséghez tartozók, a kisebbségi különjogok alanyainak azonosítása. Mivel a kisebbséghez tartozás önbevalláson, önkéntes nyilatkozaton alapul, a regisztráció sem lehet más, mint ennek jogi megjelenítése, egyfajta kényszer szülte jogi eszköz, az adatvédelmi szabályok betartásával. Sajnos itt sem fejt

ki a szerző, hogy mely fórumnak, milyen eljárással és mely különjog vagy megerősítő intézkedés kapcsán kellene az azonosítást, nyilvántartást vezetnie, az adatokat kezelnie. A gyermeki jogoknál is beleütközünk abba, miként lehet a gyermek származását nyilvántartani a gyermeki jogi egyezmény (1989) 20. cikke alapján, hogy a gyermek a saját etnikai, kulturális közegében nevelkedhessen. Nem lehet persze megfelekedezni a gyermek érettsége alapján már figyelembe vehető nyilatkozatáról, továbbá a gyermek legjobb érdekének a tekintetbe vételéről a család nélküli (szülői nyilatkozat nélküli) gyerekek esetében. Magam úgy látom, hogy *nincs szükség minden egyes kisebbségi joggal kapcsolatosan az alanyok azonosítására* (pl. kisebbségi lapok kiadása és támogatása, kisebbségi színház látogatása, kisebbségi média, rendezvények és támogatásuk, nyelvhasználat), *és a nyilvántartás sem lehet univerzális, hanem jogviszonyonként eltérő lehet a rendje, az igényekhez, a kisebbségi közösséghez idomulva és persze az Alkotmányt is tiszteletben tartva*. A szerző mintha bizonytalan lenne abban, hogy az azonosításhoz – látva az elmúlt évtizedek jogi és politikai visszaéléseit – kell-e mégis valamilyen objektív követelményt meghatározni és számon kérni. Egyfelől az etnikai származási (ellen)bizonyítás az identitás szabadságát sérti. Másfelől éppen a 2005-ben elfogadott kisebbségi törvénymódosításánál veti fel: a kisebbségi önkormányzati választásokhoz szükséges regisztráció ellenére, lényegében a többség bármely, fáradságot nem sajnáló tagja is bekerülhet a kisebbségi választói csoportba, gyakorolhatja a kisebbségi jogok legitimációt adó központi elemét. A jogalanyok azonosítása vajon a kisebbségi választójogon túl még mely ügyekben lehet releváns? A kisebbségi anyanyelvi vagy anyanyelvű oktatásban, a gyermekvédelemben biztosan, de fontos lenne a többi jogviszonyt is feltérképezni. E téren nagy szerepe lehetne, ha világossá válna: *a kisebbségi önkormányzati választási rendszernek hol és mennyiben jelenti, jelenthetné konkurenciáját a kisebbségi civil önszerveződés*. Persze ma mindkettő 'államfüggő', mert az előbbinek a jogállása, az utóbbinak a forrásai nagyban a közhatalomtól függenek. Csonka autonómiával pedig nem lehet érdemben kisebbségi jogokat, kultúrát, nyelvet éltetni, még akkor sem, ha a közjog a jogi személlyé váló társadalmi szervezettel kapcsolatosan döntően eljárásjogi, formális követelményeket támaszt, míg a kisebbségi önkormányzatnak automatikusan megadott jogi személyiségéhez csak kevés működési segítséget ad a helyi demokratikus döntéshozatal befolyásolására.

A kötetben *a roma integrációs programokkal kapcsolatos elemzés* az értekezésben általánosan leírtak tesztjének is minősíthető. Ismét felmerül az értekezésben az önrendelkezés és a választójog, képviselőlet, az azonosíthatóság, valamint a társadalmi integráltság meghatározása. Vajon melyik mintát követik a romák: a többséghez fognak-e asszimilálódni, vagy kisebbségként különjogokat igényelnek, az őshonos népeket megillető autonómiát, vagy inkább nyelvi csoportjogokat, esetleg még jobban kiszorulnak a társadalmi keretektől? A transznacionális nemzet sokszínűsége miatt a választ is több helyen keresi a szerző: a társadalomtudományi kutatások, a szabályozás története és az állami romapolitika eredményeinek révén. Itt jelzem, hogy a 'cigánykérdésben' politikai szinten nagy korszakváltást nem, csak



hangsúlyváltást érzek. Volt sokszor 'rendészeti-biztonsági ügy'<sup>13</sup>, aztán jellemző volt a 'nincs ilyen ügy' megközelítés<sup>14</sup>, meg persze 'társadalmpolitikai kérdés'<sup>15</sup>-nek is minősült, váltakozva. Vajon mennyiben helytálló a kulturális autonómiára épülő kisebbségi különjogok fő megoldásként kikiáltása egy tagolt, etnikai öntudattal töredezetten rendelkező közösség számára? A Kemény István fémjelezte cigánykutatás persze sokáig ugyanúgy hivatalosan számúzótnak számított, mint Ferge Zsuzsa szegénységi mutatói.<sup>16</sup> Ezért ma 'szociális bombaként' emlegetik a roma-ügyet a közpolitikusok. Magam inkább folyamatosságot érzek a kutatási eredmények kormányzati figyelmen kívül hagyásában és a többségi, szavazatot/népszerűséget maximáló politikában. A sokirányú megközelítés ellenére sem foglal állást a szerző a kisebbségi különjogokat, pozitív intézkedéseket tartalmazó politikának a romákra való hatékony alkalmazhatósága terén. Ha jól értem, csupán arra a következtetésre jut, hogy a hazai demokratikus intézmények gyengeségeit még karakteresebben láthatjuk meg a cigány önkormányzatok működésénél, és a társadalmi béke fenntartása érdekében gyakorolt romapolitika sem egyéb a többségi társadalom szemében, mint a szegénypolitika etnicizálása, szociális olajcsöppek adagolása.

A színvonalas kötet jól rámutat arra, hogy egy meglehetősen homogén társadalomban, amelyben a különböző kisebbségi csoportok nyelvvesztése és asszimilációja előrehaladt, a többkultúrájú politikai közösség modelljének bevezetése a jogalkalmazásban és a szándékolt legitimitáció szempontjából egyaránt veszélyes. Sőt, alkalmas a multikulturalizmus lejáratására, a csoportjogok diszfunkcionálissá tételére, a kisebbségi csoport mint politikai al-közösség képviselőjének kiüresítésére, de még a kisebbségellenes, intoleráns társadalmi légkör felerősítésére is. Tehát *éppenséggel a visszájára fordulhat minden*. A kötetből kitűnik, hogy a kisebbségi szabályozásnak tekintettel kell lennie az egyes kisebbségek önszerveződésére, önreprezentáció iránti igényére, kulturális identitásának fenntartásával és átörökítésével kapcsolatos képességeire. Ezért *sem a történelmi sérelmek orvoslását, sem a más országok területén élő nemzeti kisebbségek sorsának javítását, a reciprocitás kikényszerítését nem lehet valamilyen kész modell átvételével és főleg automatikusan elérni*.

A szerző világosan leírja, hogy *a kisebbségi jogok három rétegűek*. Az anti-diszkriminációs emberi jogi szabályok alkotják az alapját, amelyre ráépülnek a különjogokat megelőlegező nemzetközi politikai deklarációk mind általánosságban, mind a romákra vonatkozóan. Végül a csúcson a normatívnak nevezhető valódi, nemzeti jogok helyezkednek el, a megvalósításukat is segítő, különböző állami intézkedésekkel, politikákkal. Ezek lehetnek általánosak és speciálisan a romákra

<sup>13</sup> Lásd Mezey Barna (szerk.): *A magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422 – 1985*, Budapest, Kossuth, 1986.

<sup>14</sup> Andics Erzsébet: *Nemzetiségi kérdés, nemzetiségi politika*, Szemináriumi füzetek, Budapest, Szikra, 1947.

<sup>15</sup> MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete: *Nemzetiségi kérdés – nemzetiségi politika*, Budapest, Kossuth, 1968.

<sup>16</sup> Kemény István 1972-es zárótanulmányát titkosították, miközben egy része megjelenhetett a *Valóság* 1974/1. számában (63-72. o.), sőt ugyanabban a számban olvasható például Réger Zita kutatói anyaga a kétnyelvű cigánygyerekek iskolába kerülésével járó kudarcokról is (50-62. o.).

összpontosítóak. Hasonlóan egyértelművé válhat az olvasónak, hogy a kisebbségi különjogok elismeréséből sem vezethetők le közvetlenül autonómiát eredményező államszervezeti megoldások. A demokratikus hatalomgyakorlás intézményei és a területi közigazgatás rendszere a meghatározó, míg a történelmi, nemzetközi példák alapvetően szituatív alkuk eredményei. Összevetve a nemzetközi és a hazai szabályozás főbb tartalmi elemeit, a szerző szétválasztotta a diskurzusok szintjén emlegetett, kül/belpolitikai célokat szolgáló kisebbségi, európai standardokat a tényleges jogi kötelezettségektől, amelyek maximuma a hátrányos és elkülönítő megkülönböztetés felszámolása. Ez azonban, megfelelő támogató intézkedések és légkör nélkül, pusztán jogi eszközökkel nem biztosítható a romák számára.

A 2005-ben hosszú előkészítés után elfogadott törvénymódosítás, amely a kisebbségi önkormányzati választás névjegyzékét bevezette, valamint az önkormányzatok létrejöttét, szintjét, jogállását és működését több ponton átalakította, *a kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatos legitimációs hiányt* nem számolhatta fel. Ugyanis a választási regisztrációval sem vezethető vissza a kisebbségek közösségéig a választás és a képviselet, az egyes döntések legitimációs láncolata nem folyamatos. A hazai törvényhozás elmulasztotta a többkultúrájú modell szabályozási elmentmondásainak a feloldását, mert a kisebbségi különjogokba továbbra sem engedjük be az uniós polgárokat, a bevándorló külföldieket, noha a helyi választáson a választójog – így a közéleti részvétel – már biztosított számukra. Másfelől nem váltottuk be az Alkotmány szerinti 'társnemzeti állam' lehetőségét sem (államalkotó tényező, parlamenti képviselet, nyelvhasználat, kisebbségi önkormányzatok közhatalmi jogosítványai).

Úgy gondolom, a szerző meggyőzően érvel amellett, hogy *a társadalmi igazságosság és a jogokhoz való hozzáférés egyenlősége érdekében alapjogi szinten kell a kisebbségi különjogokat szabályozni, garanciáit megfogalmazni a többkultúrájú közösségek együttéléséhez*. A legitimációt adó politikai nemzet fogalmának következetes elválasztása a kulturális nemzettől fontos követelmény, miként az is, hogy a jövőben megszűnjön a közéleti participációt nélkülöző, formális politikai közösségi tagság a magyar állampolgárság bármilyen időtávon való megőrzésével (külföldön élő, 'szunnyadó magyar állampolgárok', sokadik generációs magyar emigráció). Ugyanakkor mindezt kiegészítheti a magyar kulturális közösséghez tartozók (állami) támogatása.

### III. A szabásminta feletti vita

A törvény általános és részletes vitájában felbukkanó dilemmák, a törvényjavaslat mellett és ellen szóló érvek, netán mögöttes szándékok a parlamenti jegyzőkönyv lapjain csak felvillannak. A 15 éves távlat és a kutatói elemzés azonban segíthet azonosítani, hogy a parlamenti vezérszónokok, bizottsági álláspontot összegzők és a kormány képviselője a *nemzeti és etnikai kisebbségi jogok intézményébe milyen*

*politikai intézményeket láttak bele*, a (többségi) politikai közösség reprezentációja a nyilvánosság előtt miként öltött normatív formát.<sup>17</sup>

A vitában elhangzott felszólalások két közös vonását emelhetjük ki:

(1) a témára vonatkozóan kiemelkedően sok nemzetközi egyezményre, szakmai állásfoglalásra hivatkoztak, különösen az ENSZ és az Európa Tanács friss vagy éppen aláírás előtt álló egyezményeire (pl. nyelvi karta). Ugyanakkor a Magyarországot régóta kötelező vállalásokat (pl. ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 1966., Gyermekek jogok Egyezménye, 1989., a faji diszkriminációt, az iskolai szegregációt tiltó ENSZ egyezményeket) legfeljebb úgy emlegették, mint amelyeket már régóta jól teljesítünk, így szinte mellékes elemeket e témában. Holott éppen a nyelvi, iskoláztatási, névviselési, faji ügyekben terhelnek bennünket évtizedes lemaradások. Láthatóan tehát a 'nemzetközi dimenzió' csak az új európai biztonságpolitikai, szomszédsági, integrációs és balkáni béketeremtési összefüggéseket vette figyelembe. Mellesleg az egyenlő bánásmódról is csak tíz évvel később<sup>18</sup>, és szintén európai 'összefüggések' nyomán készült törvény, holott az Alkotmány 70/A.§-nak érvényesítése érdekében már 1990-ben megtehettük volna a legfontosabb lépéseket.

(2) az általános és részletes vitában láthatóan mindenkit nyomasztott a meg egyezés kényszere, hiszen kétharmados törvényről van szó. Ezt nem a részletek kristálytisztává csiszolásával, érvekkel és adatokkal akarták elérni, hanem kizárólag elvi és érzelmekre ható kommunikációval. Talán soha ennyi versidézet, politikai visszaemlékezés-részlet nem hangzott el, mint ekkor. Szent Pál, Kossuth Lajos, Tamási Áron, Mikó Imre, Teleky Pál, Szent István, az 1868. évi XLIV. törvénycikk egyes fordulatai, Ady Endre, Szophoklész, Robert Schuman és Butrosz Gáli ENSZ főtitkár szavai kavargtak, mint egy jobb irodalmi önképzőköri, mintsem a törvényjavaslatban előadott érvek és ellenérvek csatája folyt.

Az 1. táblázat<sup>19</sup> az exozé és a vezérszónokok álláspontját foglalja össze, amelyből jól látható, hogy *az alapelvekre, a jogalanyiságra és a kisebbségi önkormányzatokra* fordítottak figyelmet leginkább, míg a részletes szabályozást a bizottságokban, a módosító javaslatok vitájára bízták.

<sup>17</sup> Visszaulálás ld. Bódig Máttyás: *Jogelmélet és gyakorlati filozófia. Jogelméleti módszertani vizsgálódások*, Miskolc, Bíbor, 2004, 541. o.

<sup>18</sup> 2003.évi CXXV. törvény, átültetve a 2000/43/EK irányelvet, amely a faji alapú megkülönböztetés ellen lép fel az uniós tagállamokban.

<sup>19</sup> 1992. szeptember 29., 1993.április 14. Nagy Ferenc József miniszter, Zétényi Zsolt (MDF), Mészáros István László (SZDSZ), Kováts László (FKgP), Tabajdi Csaba (MSZP), Németh Zsolt (FIDESZ), Tóth Sándor (KDNP), Csapody Miklós (MDF), Országgyűlési Napló, [www.mkogy.hu](http://www.mkogy.hu)

## 1. Táblázat

Kormány	FKGP	KDNP	MDF	SZDSZ	FIDESZ	MSZP
<p><b>Mit tükröz a törvény:</b></p> <p>Politikai kompromisszumot</p>	Magyar Köztársaság elkötelezettségét a kisebbségi ügyben	Legjobb történelmi és keresztény hagyományok folytatását, új nemzet tudat, magatartási kódex, műveltség-eszmény kialakulását	Kisebbségek keze nyomát a jogalkotáson	Remélhetőleg a többség és kisebbség konszenzusát	Remélhetőleg majd a többség és a kisebbség megállapodását (javaslatként ez torzszülött)	(a) Kisebbség miként államalkotó tényező (b) Nemzet fogalmat
<p><b>Miért kell a törvény:</b></p> <p>Alkotmányos kötelezettség</p>	(a) történelmi adósság törlesztése (b) nemzetközi kodifikációhoz úttörő munka elvégzése (c) társadalmi stabilizáció (d) tükröszabályozás (amit a határon túliaknak elvárunk) és ahhoz erkölcsi alap	(a) cigány-probléma kezelése (b) spontán etnikai ellentétek ne váljanak nemzeti/közi ellentétté (c) álnemzetiségi, szélsőséges műveltségi törekvések megelőzése (d) asszimiláció ütemének csökkentése	(a) nemzetközi jogi példaadás, külpolitikai dimenzió (b) társadalmi béke	(a) demokrácia nem nyújt automatikus védelmet az identitás megőrzéséhez (b) példamutatás a határon túliak érdekében	(a) európai béke és biztonság, stabilizáció	(a) szociális és etnikai bombák kezelése belpolitikailag (b) demokratikus jogállam nem ad automatikus garanciákat az egyéni önazonosság megőrzéséhez (c) modell, referencia a személyi elvű autonómiához

Kormány	FKGP	KDNP	MDF	SZDSZ	FIDESZ	MSZP
<p><b>Alapelvek</b></p> <p>(a) erőszakos asszimiláció tilalma (b) esélyegyenlőség (c) pénzügyi garanciák</p>	<p>(a) asszimilációs folyamatok megállítása (b) esélyegyenlőség (c) másság joga (d) erőszakos asszimiláció tilalma (e) kulturális autonómia a kisebbernek</p>	<p>(a) etnikai sokszínűség érték (b) konfliktusok feloldása az érzékenységek (mátságok) összecsapása miatt (c) esélyegyenlőség és (keresztényi) szolidaritás (d) perszonál is autonómia kulturálisan (még egyes családokban is) (e) harmónia a nemzetközi követelményekkel</p>	<p>(a) reciprocitás hiánya (határon túliak) (b) többletjogok az identitás megőrzéséhez, kötelezettségek nélkül</p>	<p>(a) partnerségi viszony többség - kisebbség között (b) állami redistribúció és önffinanszírozás (c) mérhetőség, normativitás (létszám és működés minősége) a kisebbségi finanszírozásban (d) kirekesztő tendenciák megállítása, más-ságot elfogadó légkör</p>	<p>(a) kisebbségek önrendelkezése (kivéve a területet) (b) a kollektív jogok (szülőfölközvő jog) biztosítása nem eredményezheti az egyéni jogok csökkentését (c) konkrét jogok, garanciák, kevesebb érzélgősség (pl. állam, önkormányzat fizetési kötelezettségei)</p>	<p>(a) többségi tolerancia a kisebbségek felé, toleráns légkör (b) erőszakos asszimiláció elleni védelem (c) szakítani (kellene) a politikai és a kulturális nemzet fogalmakkal (d) legitim politikai érdekérvényesítés a kisebbségeknek helyi és országos szinten</p>
<p><b>Személyi hatály</b></p> <p>(a) magyar állampolgár (b) identitás szabad megvallása</p>		<p>(a) magyar állampolgár</p>	<p>Taxáció és szabad identitás vállalás közt ellentmondás van, a nem azonosított jogalanyokhoz nem rendelhető állami források, jogaikkal sem tudnak élni</p>		<p>Taxáció és szabad identitás választás közt ellentmondás van, jogalanyiség zavaros</p>	<p>Taxáció és szabad identitás vállalás közt ellentmondás van</p>

Kormány	FKGP	KDNP	MDF	SZDSZ	FIDESZ	MSZP
<p><b>Jogalanyok meghatározása</b> (közösség):</p> <p>(a) általános meghatározás 100 éves honosság + összetartozás (b) taxáció a honos népcsoportokra (c) népszavazással további (d) új kisebbségek (bevándorolt, menekült) nem</p>			(a) nyelvhasználat			(a) fantomkisebbségek kivédése érdekében elég az általános normatív meghatározás, 100 éves honosság nélkül (b) identitás szabad meghatározása (c) új kisebbségekről külön tv.
<p><b>Kisebbségi regisztráció:</b></p> <p>Nem</p>			Általában nem, de a népszámlálási adatok alapján a közösségek létszámának becslése, az identitás megvallása a kisebbségi önkormányzati választás, oktatás terén			
<b>Nemzeti és etnikai kisebbség:</b>						
nincs különbség				Nem fogalmaztak meg saját álláspontot		
<p><b>Egyéni jogok (kiemelten):</b></p> <p>(a) anyanyelv használata (b) névhasználat</p>		(a) állampolgári szabadságjog a nemzeti és etnikai önazonosság-hoz való jog (b) anyanyelv teljes körű használati joga (nem kötelező)			(a) nem csak a 13 kisebbségi közösséghez tartozóknak, pl. névhasználat, anyanyelvi másnak is 2 nyelven	(a) emberi jog a szabad identitás választás, önazonosság-hoz való jog

Kormány	FKGP	KDNP	MDF	SZDSZ	FIDESZ	MSZP
<b>Kollektív jogok:</b>  igen, így (a) önkormányzás (b) oktatás (c) országgyűlési biztos			Tételes felsorolásuk nemzetközi referencia, megteremti a kisebbségi ombudsman alakját		(a) kisebbségi kultúra, oktatás fenntartására legalább annyi pénzt, mint a többségének	(a) tilos a kisebbségi kulturális autonómia garanciáit áthárítani a helyi önkormányzatokra (b) kisebbségi alap
<b>Kisebbségi önszerveződés:</b>  (a) kisebbségi önkormányzat, amely az államszervezetbe illeszkedik, közjogi személy, erős legitimáció (b) civil szerveződés (c) pártok				(a) személyi elvű autonómia, de nem területi szintekhez kötve, nem keverve a közigazgatási és helyi önkormányzatisággal (b) civil szerveződés is része lehessen az országos önkormányzatoknak	(a) a kisebbségi önkormányzatok valójában quasi egyesületek, jogállásuk, modelljük zavaros (se tagság, se közfeladat) az alkotmányos rendszerben, (b) települési önkormányzati viszony legyen partneri, tiszta (c) országos önkormányzatok demokratikus létrehozása, megszüntetése (d) kisebbségi önkormányzat bírósági jogvédelme?	(a) meghatadni az egyesülési jog szerinti formációt, erős legitimációval, vétőjogok, politikai érdekérvényesítés (b) jobban elválasztani a helyi önkormányzattól (kettős hatalom, zűrzavar elkerülése, kisebbségi önkormányzat településivé nyilvánításának tilalma)
<b>Kisebbségi önkormányzati választójog:</b>  minden választópolgárnak	Nem fogalmaztak meg saját álláspontot			Csak kisebbséghez tartozóknak		
<b>Kisebbségek parlamenti képviselete:</b>  külön/másik törvényben <sup>20</sup>	Nem fogalmaztak meg saját álláspontot					

<sup>20</sup> 1993. szeptember 28-án tárgyalta az Országgyűlés. Az Alkotmányt, valamint az 1989. évi XXXIV. törvényt módosító javaslat a kisebbségek számára 13 mandátumot tartott volna fenn abból a célból,

Abban a kérdésben, miszerint célszerű-e, igazságos-e *egységesen kezelni a nemzeti és az etnikai kisebbségeket*, nem foglaltak (nyíltan) állást, legfeljebb csak egyéni szinten. Ezért általánosnak tekinthetjük a törvény Indoklásában szereplő megokolást:

A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek között tapasztalható jelentős különbségek ellenére a törvény a szabályozandó jogviszonyokat egységesen kezeli. Ez egyrészt a diszkrimináció alkotmányos tilalmából következik, mivel az egyes kisebbségek közötti jogi különbségtétel a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmába ütközne, másrészt az egyes kisebbségek különböző élethelyzetéhez való alkalmazkodásnak nem a jogi megkülönböztetés a megfelelő eszköze. Az egyes kisebbségeknek is az az érdeke, hogy jogaikkal saját helyzetüknek, körülményeiknek megfelelően éljenek.

Csupán egyetlen mondatban árulja el a parlamenti akaratot kifejező Indoklás, hogy az egész törvényt a cigányokra is szabták. „E célt szolgálja a pozitív diszkrimináció elvéből kiindulva az a szabály is, amely kimondja, hogy a cigány kisebbség iskolázottságbeli hátrányainak csökkentése érdekében részükre sajátos oktatási feltételek teremthetők.” Tehát az üzenet értelmében alkalmazkodjanak a különböző kisebbségek, ideértve az iskolázottság eltéréséből adódó ügyeket is, de ha akarnak, akkor ehhez kaphatnak sajátos oktatási feltételeket.

Ide kapcsolódik, hogy noha többen kifogásolták *a kisebbségi közösségek tételes felsorolását és a szabad identitásmegvallás, -megválasztás egyéni joga közötti el- lentmondást* – valójában a 'ki tudja megmondani, mi az etnikai, nemzeti közösség, ki annak a tagja, ki a jogalany' kérdés megkerülését, az Indoklás ezt rövidre zárja. „A törvény megadja a Magyarországon honos népcsoportok felsorolását, azon honos kisebbségeket, amelyeket a definíció alapján törvényi szinten azoknak vélelmez.” A kisebbségi csoportok tételes felsorolása (taxáció) eszerint csak törvényi (meg nem dönthető) vélelem, ugyanakkor e csoportok megszűnési joga nélkül, valamint újabb csoportok statuálásának mérlegelésével.

Hasonlóan bizonytalan minden megszólaló, aki ugyan nem akarja erőszakkal a kisebbségeket a többséghez asszimilálni, de láthatóan elgondolása sincs arról, hogy *a kisebbség tagja akar-e önként, saját döntése alapján asszimilálódni*. Csak arra gondolnak, hogy a nemzeti kisebbségek nyelvvesztését meg kell állítani. Az, hogy milyen társadalmi okokra vezethető vissza, ha tömegesen akarnak asszimilálódni, avagy mi a teendő akkor, ha csak szeretnének asszimilálódni, de ezt akadályozzák, a vitában fő irányként fel sem merült. Ezért beérték annyival az Indoklásban: „A törvény meghatározza a Magyar Köztársaság kisebbségi politikájának alapelveit. Lényege, hogy a Magyar Köztársaság tilalmaz minden olyan politikát, amelynek célja a kisebbségek asszimilálása.” Vajon az egyenlő bánásmód törvény akart erre az integrációs kérdésre választ adni? De akkor miért változtatták meg a kisebbségi törvényben is a megfogalmazást, hogy az egyenlő bánásmód miatti sérelmekkel foglalkozzon a kisebbségi biztos?

---

hogy 3000-3000 szavazattal a polgárok kisebbségi képviselőt választassanak. Ennek megfelelően tehát emelkedett volna az országgyűlési képviselők összlétszáma, összesen 399 országgyűlési képviselőt lehet választani.



Szintén egyetértést lehet feltételezni a domináns felszólalók között abban, hogy nem a kisebbségi törvényben kell rendezni a *parlamenti képviselést*. Ha jól belegondol az ember, a kisebbségi törvény zömét módosító szabályokkal is meg lehetett volna oldani, mert az önkormányzatokról, a népi kezdeményezésről, a közoktatásról, az államháztartásról szóló törvényekbe csak egy-egy fejezetet kellett volna beszúrni, és a kisebbségi törvényben pedig a mindenki által támogatott alapelvek szerepeltek volna.

„A hatályos szabályozás szerint a kisebbségek a többi képviselőjelölttel azonos eséllyel vesznek részt az országgyűlési képviselők választásában. Az Országgyűléshez benyújtott és általános vitára alkalmasnak talált választójogi módosító javaslat már jelentős kedvezményeket biztosít a kisebbségek országgyűlési képviselőjéhez jutásában” – jelzi tömören a jövőt a törvény indoklása, és ezzel mintegy azt a vitát is megkerülve, vajon kinek is legyen választójoga a kisebbségi képviselő megválasztásakor. Elvégre „ahhoz, hogy valaki kisebbségi jelöltként induljon a választáson, nem szükséges semmiféle szervezethez tartozás igazolása, elég csupán a jelölt – erre vonatkozó – egyoldalú nyilatkozata” – derül ki szintén az Indoklásból. Ugyanis „a nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzatainak létesítése, működtetése feltételezi, hogy a nemzeti és etnikai kisebbség az identitástudatának megőrzésére, érdekei szerinti kifejezésére saját nemzeti vagy etnikai kisebbségi jelöltet állít, és arra szavaz a helyi önkormányzati választásokon”. Ez tehát nem is tartozik a jogi szabályozásra, olyan magától értetődő, ki a saját kisebbségi jelölt.

Az emberi jogi, vallásügyi és kisebbségekkel foglalkozó parlamenti bizottság, továbbá annak albizottsági elnöke az általános vitában viszonylag kötetlenül foglalta össze, mire jutottak a benyújtott törvényjavaslattal kapcsolatosan a pártok és szakértők. Ezzel bizonyos fokig vitatkozva szólalt fel az általános és a részletes vitában az alkotmányügyi bizottság vezetője, ugyanis nem jutott idő a két bizottság közös, tisztázó ülésére. Ennek vázlatát tartalmazza a 2. Táblázat:<sup>21</sup>

<b>Emberi jogi bizottság + albizottsága</b>	<b>Alkotmányügyi bizottság</b>
<p><b>Mit tükröz a törvény:</b></p> <p>(a) magyar demokrácia fokmérője, miként bánik a kisebbségekkel</p> <p>(b) társadalmi konszenzus</p>	<p>(a) jó lenne, ha az alkotmányosságot is</p>
<p><b>Miért kell a törvény:</b></p> <p>(a) regionális konfliktusok megelőzése, megoldása</p> <p>(b) kisebbségek biztonságérzete</p> <p>(c) jótékony hatás a határon túliakra</p>	
<p><b>Miben született hatpárti egyezség</b></p> <p>(a) az állampolgárok jogosultak legyenek valamely kisebbséghez való tartozásukat titkosan, név nélkül, a népszámlálás során megvallani.</p>	<p><b>Miben nem támogatják a hatpárti egyezséget</b></p> <p>(a) új kisebbség elismertetéséhez 1000 állampolgár vagy</p>

<sup>21</sup> 1992. szeptember 29., 1993. július 7., Fodor Gábor, Lukács Tamás és Hack Péter, Országgyűlési Napló, www.mkogy.hu

<p>(b) megmaradt más elnevezésekkel a helyi kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó hármas rendszer</p> <p>(c) bővült a helyi és országos kisebbségi önkormányzatok jogköre</p> <p>(d) megváltozott a kisebbségi országos önkormányzat megválasztásának módja, a már kialakult helyi kisebbségi önkormányzatok képviselői, illetve szószólók elektorokként részt vesznek az országos kisebbségi önkormányzat megválasztásában, ahol nem alakul helyi kisebbségi önkormányzat, a kisebbségi polgárok közvetlenül választhatnak elektorokat</p> <p>(e) kisebbségek anyanyelvének oktatását az állam támogatja, a kisebbséghez tartozó gyermek szülője vagy gondviselője döntésének megfelelően anyanyelvű, illetve anyanyelvi vagy magyar nyelvi oktatásban részesülhet, nyolc fő kérése esetén kisebbségi osztály vagy tanulócsoport indítása kötelező</p> <p>(f) a következő helyi önkormányzati választásokig tartó átmeneti rendelkezéseket ki kell iktatni</p> <p>(g) a finanszírozás kiegészítéséről, az országos önkormányzatok irodajuttatásáról, az állami költségvetés 1994. évi 500 millió és az 1995. évben 500 millió keretű kompenzációs célú kötelezettségvállalásáról, az önkormányzatok vagyontőkéhez juttatásáról és a meglévő normatívák fenntartásáról megállapodás született</p>	<p>1000 választópolgár aláírása kell – kedvezményes népi kezdeményezés</p> <p>(b) ez az 1000 fő hova nyújtja be a kezdeményezését (Fővárosi Bíróság helyett OGY elnökéhez)</p> <p>(c) ha a helyi kisebbségi önkormányzat a kisebbségi egyéni, illetve közösségi jogok sérelme miatt kifogással él a települési önkormányzatnál, akkor ezt a helyi önkormányzat minősített többséggel erősítheti meg, esetleg újra kell tárgyalni, lesz gondolkodási idő?</p> <p>(d) a sajátos oktatási feltételekről ki kell kérni az ilyen oktatásban részesülő tanulók szüleinek a véleményét – nem egyértelmű, ki mire köteles</p>
---	---

A végső szavazáskor – az addigra javított szövegezés segítségével is – eldőlték ezek a fontos, ám ma visszatekintve nem a legjelentősebb kérdések. Látható volt végeredményben, hogy alig volt tartózkodás és nemleges szavazat: közös sikerre lett ítélve a kisebbségi törvény, (Majtényi Balázs szavaival élve) a „bezzeg gyerek”.

Hadd emeljek még ki néhány meglepő megfogalmazást az Indoklásból, amelyek felett akkor nem nyílt vita, nem volt tiltakozás sem, inkább egyetértést feltételezhetünk.

A *kisebbségi önkormányzati rendszer* lényege abban foglalható össze, hogy „a kisebbségi jogok a helyi közügyek intézésével együtt érvényesüljenek. A kisebbségi települési önkormányzatok kötelesek a helyi érdekű közügyek intézése során biztosítani a településen számszerű kisebbségben élő magyar nemzetiségű lakosság, illetőleg más, nemzeti vagy etnikai kisebbség jogainak érvényesülését.” Másfelől, „alkotmányjogi szempontból jelentős a törvénynek az a rendelkezése, miszerint – a kisebbségi lakosság helyzetét a kisebbségi léttel összefüggésben, a kisebbségi közösségi jogok garanciájaként, a helyi közoktatás, a helyi média, a helyi hagyó-

mányápolás és kultúra, valamint a kollektív nyelvhasználat kérdéskörében – korlátozza a települési önkormányzati testületet a rendeletalkotás jogában.”

„A *közszolgálati médiumok* kötelességévé teszi a törvény, hogy a rájuk vonatkozó szabályoknak megfelelően biztosítsák a kisebbségek részére készített műsoraik sugárzását.” Vajon mikor szankcionálták ezt a kötelességszegést? Igaz, nincs is nagyon ilyen...

#### *A nyelvi jogok hazai megfogalmazása:*

A magyar nyelv megismerése és elsajátítása a kisebbséghez tartozók gyermekeinek is érdeke, ezért a kisebbségi oktatási intézményekben is biztosítani kell a magyar nyelv oktatását. Az anyanyelv szabad használata jogosultságot jelent, amely értelmében senkit nem lehet korlátozni vagy befolyásolni, hogy az ország területén mikor, milyen nyelven beszél. Ugyanakkor nem jelent kötelezettséget a legkülönbözőbb állami vagy más szervezetek részére a tekintetben, hogy mindenhol a kisebbség anyanyelvét beszélő munkatársat vagy munkatársakat alkalmazzanak. Konkrétan ez azt jelenti, hogy senkit nem lehet 'figyelmeztetni' azért, mert anyanyelvét használja, ugyanakkor különböző szolgáltatásoknál (mentő, rendőrség, orvosi rendelések, stb.) a szolgáltatást végzők nem kötelezhetőek arra, hogy az ország területén tartózkodó valamennyi kisebbség anyanyelvét beszélő embert alkalmazzanak csak azért, hogy bármikor, bárkinek anyanyelvén is biztosítsák az adott szolgáltatást. Annak biztosítása érdekében, hogy a kisebbség által lakott területen a kisebbség nyelvét ismerő tisztviselőt is alkalmazzanak, a törvény kimondja – az általános szakmai követelmények megtartása mellett – a kisebbség anyanyelvét ismerő személy alkalmazásának kötelezettségét. Ezeken a területeken a helyi köztisztviselői és közalkalmazotti állások betöltésekor – az általános szakmai követelmények megtartásával – elsőbbséget élveznek a kisebbség anyanyelvét ismerők. A pályázati rendszer feltételeinek meghatározásakor e rendelkezéseket figyelembe kell venni.”

Végül a kisebbségi jogokat nem forintosító, szemérmes honatyák és honanyák is megnyugodhattak: „A *kisebbségek anyagi támogatása nem kizárólag állami feladat*, a törvény kimondja, hogy hazai és külföldi szervezetek, alapítványok és magánszemélyek is közreműködhetnek a kisebbségek anyagi támogatásában.” Ez jó hír, végre valami nem tilos!

#### IV. Kész az új ruha?

Valami baj van a nemzetállami új ruhával: a nemzetállam már nem a régi, amilyenek a XIX. században elgondolták, vagy a rá hivatkozó politikusok nem érzik a változásokat, és nem tudnak rá új politikai filozófiai szövetből intézményeket szabni, más alakot ölteni. Ez a magyar nemzetállam unitárius, amelyben gyengék az önkormányzatok, nincs valódi középszint, a domináns demokrácia-felfogás többségi, és nincs konszenzust kialakító hagyomány, intézményrendszer. A jogalkotási selejtek is ebből az egyeztetésből, közelítési hiányból fakadnak politikailag. Ráadásul (túl)centralizált, etatista ez a nemzetállam, mert a decentralizációs, regionális kísérletek elvetéltek, nincsenek a központot ellensúlyozó autonóm közösségek, egységek, saját források, bevételek hiányában gyenge a civil társadalom, nem nyújtanak valódi alternatívát, csak kiegészítik a piaci és az állami mechanizmusokat. Aztán ez a nemzetállami lakónépesség nem is igazán multikulturális közösség, mert alig va-

laki vállalja fel az identitását, a népszámlálási adatokat senki sem hiszi el, a felmérések nem országosak, kevés az idegen, kevés a kisebbségi nyelvet beszélő és használó. Az állampolgárság etnikai, beleszületésre és nem a befogadásra épül. Így a több kultúra – esetleg egymásról sem nagyon tudomást véve – jól él egymás mellett. Az államszervezeti megoldásokat figyelve, a kisebbségi különjogok elismerésével a kisebbségi önkormányzatok intézményesültek, de a helyi és országos demokratikus döntéshozatalban csak csorba eszköz, ha a gazdasági, szabályozási és szervezeti autonómia-elemek hiányoznak. Ha lenne erős szervezkedés, egyesülési és gyülekezési szabadság, panaszjog, diszkrimináció elleni védelem, akkor vajon mi lenne a valódi tevékenységükkel? Talán lefordítanák újra a vállalt kötelezettségeket helyesen magyarra, és figyelnék a betartásukat?

Ezért kellene illúziót romboló könyvek. Például a recenzió tárgyát képező mű, mert rájöhet az olvasó, hogy nem létezik etnikailag semleges állam, amelyben a lakosság egyetlen csoportjának a kultúrája sem válik dominánssá, nyelve államnnyelv, és idilli viszonyban, azonos arányban vannak jelen a sajtóban, az állami életben vagy éppen az oktatásban a csoport-kultúrák. Ez a nemlétező és nemkívánatos semlegesség eleve kizárná a hatalmi pozícióból és számosságból fakadó kisebbségi létet, az azzal járó hátrányokat. A multikulturalizmus mint politikai ideológia sem tudja ezt a dilemmát, sőt a manapság növekvő vallási és etnikai konfliktusokat sem feloldani, az illúziót megőrizni, miként a területi autonómia sem, mert az ugyan segíti a kisebbségi nemzetépítést, ám éppen az elkülönülés révén zárja ki sok viszonyban az egyenjogúságból fakadó rivalizálást, konfliktusos viszonyt.

A kisebbséghez tartozás megvallása, nyilvántartása, parlamenti képvisellete, választójoga olyan eleven kérdés, amelyet Majtényi Balázs sem tud megkerülni. Arra jut, hogy a jogalanyok *meghatározhatatlansága a választások demokratizmusát zárja ki*, azaz visszajutunk az eredeti dilemmához: vajon miként részesei a nép hatalmának, ha a választási és kinevezési láncolat nem látható, azaz nem vezethető vissza a népig, a kisebbségi közösséghez és tagjaihoz nem fűzi átlátható legitimációs kapocs a kisebbségi önkormányzatokat, képviselőket. Ez a legitimációs hiány pedig az egész rendszert gyengévé teszi.

A romaügyeket áttekintő részből kitűnhet: nem volt egyetlen kormány sem sikeres a romák társadalmi, gazdasági emancipációját, integrációját illetően. Ehhez ugyanis nem a kisebbségi önkormányzatiság és a kisebbségi jogvédelem vezethet el, hanem *a szakpolitikák koordinációja*. Ahhoz, hogy élni tudjanak kulturális jogokkal, először élethelehetőségeket kell kapnia mindenkinek, megkülönböztetés nélkül. Így a szabályozás funkciója kérdőjeleződik meg, és a többségi előítélet erősödik a sikertelen romapolitika láttán. Bár Paulus azt mondta, hogy „nem a jog a hibás, hanem annak alkalmazása”, ez Magyarországon úgy pontosítandó: nem az (igazságos egyenlőség) eszme a hibás, hanem a megvalósulása.

A nemzetállam új ruhája tehát még a szabónál van... de számíthatunk rá, hogy ha elkészül, arról újabb könyvében ad hírt a szerző!

---

---