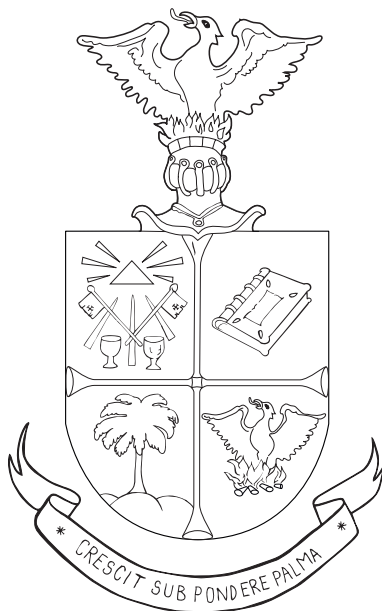


Glossa Iuridica

X. évfolyam, 4. szám

Tematikus szám

A cigányság helyzete Magyarországon és Európában 50 év múlva



Budapest, 2023

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Patrocinium Kiadó

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:

Miskolczi Bodnár Péter

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:

Antalóczy Péter, Birher Nándor, Bónis Péter, Böcskei Elvira, Bruhács János,
Csáki-Hatalovics Gyula, Cservák Csaba, Czine Ágnes, Dobrocsi Szilvia,
Domokos Andrea, Homicskó Árpád Olivér, Jakab Éva, Köbel Szilvia,
Kukorelli István, Kun Attila, Liviu Radu, Manzinger Krisztián,
Miskolczi Bodnár Péter, Móré Sándor, Osztoivits András, Pulay Gyula,
Rixer Ádám, Erik Stenpien, Stipta István, Szabó Imre, Szabó Zsolt,
Szalma József, Szuchy Róbert, Tamás András, Tóth András,
Tóth J. Zoltán, Törő Csaba Attila, Trócsányi László, Udvary Sándor

FŐSZERKESZTŐ:

Rixer Ádám

FŐSZERKESZTŐ-HELYETTESEK:

Homicskó Árpád Olivér, Szuchy Róbert, Udvary Sándor

SZERKESZTŐK:

Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Stipta István

E SZÁM SZERKESZTŐI:

Móré Sándor, Rixer Ádám

ISSN 2064-6887

Valamennyi tanulmány és a teljes lapszám a Károli Gáspár Református Egyetem pályázatán nyertes, A cigányság helyzete Magyarországon és Európában 50 év múlva című, 2022 és 2024 között a Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely szervezésében zajló kutatás keretében valósult meg.

Kiadja

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

Felelős kiadó: Prof. Dr. Miskolczi Bodnár Péter, dékán

valamint

Patrocinium Kiadó

Felelős kiadó: Hegedűs Botond László, ügyvezető

KIK ÉS MIK A ROMÁK? KLASSZIFIKÁCIÓS ÉS IDENTIFIKÁCIÓS NEHÉZSÉGEK ÉS TÉVELYGÉSEK

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ

kutató professzor (TK JTI), egyetemi tanár (ELTE GTK)

Absztrakt

Az etnicitás jogi operacionalizációját vizsgáló kutatás keretében készült írás a magyarországi romák egyidejű „faji”, „etnikai”, „nemzetiségi”, valamint „hátrányos társadalmi helyzetű” csoportként történő jogi meghatározásának problematikájával foglalkozik. Elsőként hangsúlyozza ezen kategóriák fluiditását és azt a paradoxont, miszerint a jog rendszerszerűen épít e fogalmak használatára, de azok elvi igényű meghatározása elmarad. A fogalmi konceptualizáció kéz a kézben jár a praktikus operacionalizációval, ezért az írás második része a hazai cigányság operatív meghatározásának öt útját ismerteti. A tanulmány állításai a következők: egyrészt rámutat a konceptualizáció és az operacionalizáció közötti normatív összefüggésekre; másrészt amellel érvel, hogy a konceptualizáció problémái közpolitikai és implementációs problémákat okoznak. A magyarországi romák esetében az intézményi kátofóniából minden megoldásból annak hátrányai sújtják őket, miközben az adatkezelésfóbia Szküllája és az etnokorrupció Kharübdiszze között *hányódnak*.

Kulcsszó: adatvédelem, etnokorrupció, identitás, konceptualizáció, klasszifikáció

WHO AND WHAT ARE THE ROMA: DIFFICULTIES AND DISORIENTATIONS IN
CLASSIFICATION AND IDENTIFICATION

Abstract

Part of a larger project on the legal conceptualization and operationalization of ethnicity, the paper demonstrates how Hungarian Roma are simultaneously conceptualized as „racial”, „ethnic” and „national minorities”, as well as a „social class.” The author points to the fluidity of these concepts and the paradox that despite habitual use, legal conceptualization remains vague. The paper begins with an inventory of legal benchmarks for classification, following this, it turns to showing the five legislative and policy strategies and techniques for

operationalizing ethno-racial group membership: self-identification; identification by other members or elected, appointed representatives of the group; classification made by outsiders, relying on perception; “objective” criteria; or using proxies such as names or residence. The author also makes the claim that there are normative guidances that should be followed pairing certain operationalizing methods with certain policy and legal instruments. The paper argues that the confused conceptualization of ethnicity, race and nationality and ill-applied operationalizing methods have vastly detrimental consequences for the Roma, and that the often well-intended ethnic data processing concerns are legally unfounded and that a climate of ethnic data processing-phobia blurs clarity and constrains efficient measures for inclusion policies and increase discrimination and marginalization, while making the very instruments vulnerable to abuse by fraud. Hungarian Roma, arguably are left between the Scylla of ethnocorruption (in political institutions designed for the national minority) and the Charybdis of the Murphy law of data protection (refereeing to the phenomenon that discriminators never have difficulties identifying their victims, but when it comes to remedial action, agents are often unable or unwilling navigate data protection regimes, and this stonewalls action).

Keywords: classification, conceptualization, ethno-corruption, identity, privacy

Az alábbi, az etnicitás jogi operacionalizációját vizsgáló kutatás keretében készült írás,¹ a magyarországi romák meghatározásának problematikájával foglalkozik. Elsőként rámutat a használt kategóriák fluiditására és arra a paradoxonra, miszerint a jog rendszerszerűen épít e fogalmak használatára, de azok elvi igényű meghatározása elmarad, így azok tényleges tartalmának kibontására az esetjog és a különböző kapcsolódó jogforrások elemzésén keresztül történhet meg. A fogalmi konceptualizáció kéz a kézben jár a praktikus operacionalizációval, ezért az írás második része a hazai cigányság operatív meghatározásának útját ismerteti. A tanulmány állításai a következők: (i) a konceptualizáció és az operacionalizáció normatív összefüggésben áll; (ii) a konceptualizáció problémái közpolitikai és implementációs problémákat okoznak.

A romákat, Európa legnagyobb kisebbségét érintő jogi szabályozás meglehetősen ellentmondásos. Egyidejűleg tekinthetőek „faji”, „etnikai”, „nemzetiségi”, valamint „hátrányos társadalmi helyzetű” (korábban „osztály”-nak

1 Az írás a 134962 számú, „A nemzetiség és etnicitás jogi operacionalizálása”, és a 43523 számú, „A kisebbségek parlamenti képviselője nemzetközi összehasonlításban: deskriptív vagy szubsztantív képviselő?” NKFI/OTKA-kutatások keretében készült.

nevezett) csoportnak. A zavaros konceptualizáció mögött megkockáztatható, hogy eleve a közpolitikai stratégiák alakítóinak bizonytalansága áll. E rövid jogtudományi elemzés, még ha összehasonlító- és interdiszciplináris irányultságú is, erre nem tud bizonyítékkal szolgálni. De ha nem is ez az ok, a konceptualizációs és az intézményi kakofónia következménye a magyarországi romák esetében minden esetre az, hogy a szóba jövő modellek valamennyi hátránya sújtják őket, miközben az adatkezelésfóbia Szküllája és az etnokorruptió Kharübdise között hányódnak.

Vegyük tehát sorra a fenti állításokat, elsőként ismertetve a konceptualizációs modelleket és a romák helyét a fogalmi és intézményi terekben.

A faji, etnikai, nemzetiségi fogalmak és a kisebbségi jog kategóriájának használata meglehetősen egyenetlen és következtelen a szakirodalomban, a nemzetközi dokumentumokban, a jogszabályokban és a jogalkalmazó és jogértelmező szervek döntéseiben.²

1.1. A „roma” mint faj

A „faj” biológiai értelmében az egész emberiség egy fajnak tekinthető; ehhez képest a fajhoz kapcsolt nemzetközi jogi vagy alkotmányos védelem többnyire a bőrszínre vagy valamilyen származásra vonatkozó – alapvetően a külvilág klasszifikációja és többnyire percepciója alapján értelmezett – hátrányos megkülönböztetés, verbális vagy fizikai erőszak elleni védelemre irányul. Itt tehát a tágran értelmezett az antidiszkriminációs logika érvényesül és a kisebbségi védelem alapjául a külvilág által percepiált és valamilyen joghátrány kiváltását eredményező biológiai alapú vagy külső rasszjegyek szolgálnak. Érdemes megemlíteni, hogy társadalomelméleti szempontból a fajt társadalmi konstrukciónak tekintik, és ilyen alapon tartják relevánsnak.³

Tartalmi tekintetben nehezen különböztethető meg ettől az „etnikai” kisebbség fogalmának gyakorlati értelmezése. A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény szerint például „a „faji megkülönböztetés”

2 Bővebben erről ld. PAP András László: *Kisebbségek*. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2018. <http://ijoten.hu/szocikk/kisebbségek> (2023. 04. 15.); BALOGH Lídia – HALÁSZ Iván – PAP András László: *A jogrendszer reagálóképessége 2010–2018: Egyenlőség, kisebbségi jogok, nemzetpolitika*. MTA Law Working Papers, 2020/20, 1-24; PAP András László: *Rendészet és sokszínűség*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.

3 Pl. ld. TAJFEL, Henri: *Human Groups and Social Categories: Studies in Social Psychology*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

kifejezés minden olyan különbségtételt, kizárást, megszorítást vagy előnyben részesítést jelent, amelynek alapja a faj, a szín, a leszármazás, a nemzetiségi vagy etnikai származás”. Ugyancsak szinonimaként értelmezte a fajt és az etnicitást a Lordok Háza a témában alapdöntésnek tekinthető *Mandla v. Dowell Lee* ügyben.⁴ A *Koptova v. Slovakia* (OHCHR 2000) és a *Lacko v. Slovakia* (OHCHR 2001), ügyekben az ENSZ a Faji Megkülönböztetés Felszámolásával Foglalkozó Bizottságnak (CERD) megállapította hatáskörét roma panaszosok kapcsán, Guglielmo⁵ szerint ezáltal illeten formán faji csoportként ismerve el. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) Nagykamarája a Cseh Köztársaságot iskolai szegregáció miatt elmarasztaló, 2007. januári, D. H. és mások Csehország elleni ügyében hozott döntésében a magyar jogszabályban etnikai kisebbségként meghatározott romák kapcsán is faji diszkriminációról beszél. Az Európai Bizottság a faji irányelv megsértése miatt indított hasonló jogalappal kötelezettszegési (infringement) eljárást Magyarország ellen 2016-ban, miközben 2013-ban és 2023-ban etnikai alapú szegregáció miatt marasztalta el Magyarországot az EJEB.⁶ Számos bírói fórum egyszerűen szinonimaként használja a faj és az etnicitás fogalmát. A *Chapman v. The United Kingdom* (2001)-ügyben az EJEB például elkülönült etnikai csoportként azonosította a brit romákat (amikor a karavánokban berendezett háztartást „cigány etnikai identitás” részének ismerte el.) Sejdic és Finci Bosznia-Hercegovina elleni ügyben⁷, ugyancsak roma panaszosok vonatkozásában (is), a fajt és az etnicitást „rokon fogalmaknak” minősítette, az előbbit biológiai és morfológiai ismérvekhez (bőrszín és arcberendezés), az utóbbit a közös „nemzetiség, vallás, nyelv, kulturális és hagyományokon alapuló társadalmi csoportként” azonosította, az etnikai alapú diszkriminációt a faji diszkrimináció „egy esetének” mondta ki.

Írországbán a vándorló, vagy más néven traveller életmódot folytató személyeket a joggyakorlat etnikai csoportnak tekinti,⁸ hasonlóan az Egyesült

4 *Mandla v. Dowell Lee*, 1983, 1 All ER 1062.

5 GUGLIELMO, R.: *Human rights in the accession process: Roma and Muslims in an enlarging EU*. In: Toggenburg, G.N. (ed.): *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*. Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2004, 10.

6 *Horváth and Kiss v. Hungary* (Application no. 11146/11) 29. 01. 2013; *Szolcsán v. Hungary* (Application no. 24408/16) 30. 03. 2023.

7 *Šejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, no. 27996/06, no. 34836/06, ECHR 2009.

8 O'REGAN, M. – O'HALLORAN, M.: Travellers formally recognised as an ethnic minority. *Irish Times*, 01. 03. 2017. <https://www.irishtimes.com/news/politics/oireachtas/travellers-formally-recognised-as-an-ethnic-minority-1.2994309> (2023. 04. 15.)

Királysághoz, ahol a csereszabatosnak tekintett cigány/roma és ír vándorlók (Romani and Gypsy and Irish Travellers) etnikai csoportként (!) tartoznak a "faji kapcsolatokról" szóló törvény (Race Relations Act) hatálya alá.⁹ Igaz, a *Hallam v. Cheltenham Borough Council and Others-ügyben*¹⁰ a Lordok Háza a cigány (Gypsy) panaszosok ügyében faji diszkriminációt állapított meg.

1.2. A „roma” mint etnicitás

A döntően az államközi kapcsolatokat szem előtt tartó nemzetközi jog azt a megközelítést alkalmazza, hogy az etnikai kisebbségek azok a nemzeti kisebbségek, amelyeknek nincs anyaországuk. Ehhez képest itt is a külső megjelenés vagy valamilyen egyéb, askriptív, az egyén döntésétől, szabad választásától független csoportbesorolás és valamilyen potenciális joghátrány lesz a fogalom értelmezésének alapja: ismételten az antidiszkriminációs logika érvényesül tehát. A fenti értelmezési keretben a nemzetközi joggyakorlat az etnikai hovatartozást egy sor egyéb tulajdonsággal is azonosítja, például állampolgárság, születési hely, származási ország, anyanyelv, beszélt nyelv, név, bőrszín, szokások, vallás, öltözködés, étkezési szokások, a szülők etnikai hovatartozása, anyanyelve, születési hely stb.¹¹

Tartalmi értelemben az etnikai és a faji kisebbség tehát annyiban hasonló, hogy többnyire mindkettő a külvilág által definiált csoportfogalomra épül, és a faji-etnikai kategóriákra épített jogintézmények alapvetően e tulajdonságokkal összefüggésbe hozható joghátrányokkal szemben kívánnak védelmet nyújtani, így az antidiszkriminációs logikát követik.

1.3. A „roma” mint nemzetiség

A nemzeti kisebbség/nemzetiség kapcsán érdekes módon nem szerepel meghatározás az *Egyesült Nemzetek nemzeti vagy etnikai, vallási es nyelvi*

9 Pl. ld. *Commission for Racial Equality v Dutton* [1988] Q.B. 783, *McVeigh, R.* (2007), *O’Leary v Allied Domecq* [2000] Case No. CL 950275–79, Central London County Court, Goldstein HHJ., *Wrexham County Borough Council (Appellants) v. Berry (Respondent) South Bucks District Council (Appellants) v. Porter and Another (FC) (Respondents) Chichester District Council (Appellants) v. Searle and Others (Respondents) (Consolidated Appeals)*. [2003] UKHL 26., továbbá *McVEIGH, R.*: "Ethnicity denial and racism: The case of the government of Ireland against Irish Travellers", *Translocations*, 2007/2 (1), 90–133.

10 [2001] UKHL 15.

11 SIMON, Patrick: *Ethnic Statistics and Data Protection in the Council of Europe Countries*. Strasbourg, ECRI, 2007, 20.

kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozatában, sem pedig a kisebbségi jogok alapdokumentumának tekinthető, a nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló európai keretegyezményben. Az egyetlen kapaszkodó az Európa Tanács 1201(1993) számú ajánlása 1. cikke lehet, amely szerint a „nemzeti kisebbség» kifejezés az államban élő olyan személyek csoportjára utal, akik: a) az állam területén laknak és annak állampolgárai; b) hosszú idő óta szoros, tartós kapcsolatban állnak az állammal; c) etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi szempontból megkülönböztető jegyeket hordoznak; d) jelentős számban vannak jelen, bár létszámuk kisebb, mint az állam vagy az állam egy területe (region/région) egyéb népességének; e) fontos feladatuknak tekintik, hogy megőrizték azt, ami közös identitásukat jelenti, így kultúrájukat, hagyományait, vallásukat vagy nyelvüket.”

E definíció alkalmazását támogatja az Európai Parlament a bővítés utáni Európában a kisebbségek védelméről és a megkülönböztetés elleni politikákról szóló állásfoglalása is.¹²

A jogintézmények tartalmának vizsgálatára épített nemzeti kisebbségfogalom – még ha gyakran etnokulturális közösségek igényeit is érinti – annyiban különíthető el a faji és etnikai kisebbségek jogaitól és a számukra biztosított jogvédelemtől, hogy a nemzeti kisebbségi jogok többnyire csoportalapú többletjogok, azaz bizonyos igények elismerését foglalják magukba, nem pedig pusztán védelmet a csoportalapú kirekesztés, a jogsérelmek elleni védelemmel szemben. A nemzeti kisebbségek tehát az antidiszkriminációs logikán túllépve kollektív jogigénnyel lépnek fel: a kulturális és politikai jogok terén autonómiát, de legalábbis a többségétől eltérő kulturális szokásaik tolerálását – azaz egyfajta preferenciális bánásmódot – követelvény. Az elhatárolás ugyanakkor nem egyszerű, főleg, ha arra gondolunk, hogy az elmélet és a joggyakorlat is az antidiszkriminációs jogintézmények sorában szerepelteti a kiegyenlítő, megerősítő intézkedéseket.

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 1. § 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, amely mindezek megőrzésére, a történelmileg kialakult közösség érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. A fenti definícióhoz hasonlóan a továbbiakban is az 1993-as

12 *Az Európai Parlament állásfoglalása a kisebbségek védelméről és a megkülönböztetés elleni politikákról a bővítés utáni Európában.* P6_TA(2005)0228. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52005IP0228> (2023. 04. 15.)

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, köztük a romákat.

1.4. A „roma” mint társadalmi csoport

A multikulturalizmus erősítését szolgáló instrumentumok és a csoportalapú, kollektív igények elismerése mellett a romák mint beazonosíthatóan szegény társadalmi csoport („osztály”) is konceptualizálhatóak. Közismert a magyarországi romák gazdasági marginalizációja a strukturális kirekesztettség a lakhatás, a foglalkoztatás, az oktatás, az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférések, valamint a rendészeti szférában (az alul- és túlműködés formájában egyaránt megmutatkozva).¹³ Nem minden roma szegény, de a szegények között magasan felülreprezentáltak a romák. Ennek megfelelően a romák megjelennek „hátrányos helyzetű társadalmi csoportként” a társadalmi inklúzió közpolitikai keretében. A „roma” tehát egyfelől operatív proxy vagy indikátor lehet a szegénységre, emellett léteznek kifejezetten a romákat célzó szociálpolitikai megerősítő intézkedések is. Az európai romapolitika nagy kérdése a „kifejezett, de nem kizárólagosan” (explicit but not exclusive) targetált támogatáspolitikai, és örökzöld vita, hogy mi a jobb: a színvak, vagy etnicizált szociálpolitikai eszközrendszer. A szegénység etnicizálása azonban nemcsak absztrakt szociálpolitikai konceptualizáció: az etnicitás láthatóvá teszi a szegénységet, és fordítva is: a szegénység irányítja rá a figyelmet az etnicitásra, valamint esetenként éppenséggel konstituálja azt.

2. Kik a romák? Az operacionalizáció öt útja

A konceptualizáció különböző kategóriáinak bemutatását követően rátérünk a faji-etnikai-nemzetiségi fogalmak jogi tartalmát érintő másik kérdésre, a csoporttagság meghatározásának problematikájára. (A szegénység, mint társadalmi csoport esetében a hovatartozás nem jelent különösebb nehézséget: a létminimum és a kapcsolódó értékek problémamentesen kvantifikálhatóak.) Az etnikai (faji, nemzetiségi) csoportfiliáció meghatározására öt elméleti lehetőség adódik: az önbevallás; a csoport (választott vagy kijelölt) tagjainak

13 Pl. ld. PAP András László: *Romaintegráció és rendészet: esszencializmus és kulturalizmus a nemzeti együttműködés rendszerében*. In: FINSZTER Géza – KÓHALMI László – VÉGH Zsuzsanna (szerk.): *Egy jobb világot hátrahagyni... Tanulmányok Korinek László professzor tiszteletére*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016, 504–517.

meghatározása; a külvilág percepciója; valamilyen proxy vagy marker; illetve „objektív” feltételek. A romák esetében a hazai gyakorlatban valamennyi operacionalizációs módszerre akad példa, különböző jogintézmények esetében ezeket párhuzamosan alkalmazzák.¹⁴

2.1. Az önbevallás

Az önbevallás áll a (nemzeti) kisebbségi jog középpontjában: a kulturális kollektív jogok alapesetben az egyén kifejezett identitásához kapcsolódnak. A magyar romák esetében ez a nemzetiségi választójog és a (nemzetiségi nyelvű) oktatás esetében a legmarkánsabb. Noha az antidiszkriminációs logika eltérő úton halad az eljárások a leggyakrabban az áldozatok be/feljelentése alapján indulnak, ami ugyancsak magába foglalja az egyének ilyen tartalmú nyilatkozatát (amellett, hogy gyűlöletbűncselekmények estén a nyomozhatóságnak hivatalból kell az etnikai csoporttagságra utaló indikátorokat is vizsgálnia, és természetesen a téves „percepció” is megvalósíthat diszkriminációt.) Az önbevalláshoz kapcsolódik az identitásválasztás szabadsága, ami elvben két, negatív és pozitív dimenzióban is megjelenik. Az előbbi szerint az állam számára korlátot állít az elé, hogy kötelező etnikai klasszifikációkat és nyilvántartásokat hozzon létre, azaz az egyén számára biztosított kell, hogy legyen a lehetőség bármely etnikai csoportaffiliáció visszautasítására. Ez tehát magába foglalja a többségbe történő asszimiláció jogát. Az identitásválasztás szabadságának pozitív aspektusa ezzel szemben azt a lehetőséget teremti meg az egyének számára, hogy valamely (bármely, hiszen az állam nem írhat elő etnikai csoportismérvet) csoport tagjaként határozzák meg magukat – és ezáltal jogosulttá váljanak az adott esetben a csoport számára rendelkezésre bocsajtott többletjogokra, kedvezményekre stb. (Etnikai alapon jogszerűen hátrányos jogkövetkezmények nemigen keletkezhetnek demokratikus jogállamokban.) A tételes nemzetközi jog (és a legtöbb állam gyakorlata) nem rendelkezik az identitásválasztás szabadságáról a maga komplexitásában, pusztán a negatív aspektus tekintetében fogalmaz meg szabályokat. Ezek a szabályok kizárólag az állami cselekvés, elsősorban a kötelező nyilvántartások tilalma szintjén jelennek meg, így lényegében csak a „jogi disszimiláció kötelezettsége tilalmazott”, de a tényleges társadalmi asszimiláció/integráció jogosultsága nem, és az identitásválasztás szabadságának pozitív oldala komoly dogmatikai

14 Bővebben ld. PAP András László: Ethnic Data Protection and Collection: The Case of Hungary. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2020, 19(2), 14–46., illetve PAP, András László: Genealogy in Law as a Technology for Categorizing. Contesting and Deconstructing Monoracialism. *Genealogy*, 2023, 7(1), 1-18.

problémákat és gyakorlati, fenntarthatósági kockázatokat vet fel.

A szabad identitásválasztás a kötelező erejű nemzetközi egyezmények közül csak a (kisebbségi jogok alapidokumentumának tekinthető, az Európa Tanács égisze alatt született) *Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló 1995-ös Keretegyezmény* 3. cikkében jelenik meg. Eszerint „1. Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék.” Megjelenik emellett az *ENSZ 1992-es* (jogi kötőerővel nem rendelkező) *a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozatában*. A 3. cikk 2. szerint „A kisebbséghez tartozó személyekre semmilyen hátrány nem hárulhat az ezen Nyilatkozatban foglalt jogaik gyakorlása vagy nem gyakorlása következtében.” Az 1. cikk 1. szerint pedig „Az államok a saját területükön védik a kisebbségek létezését és nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását, valamint ösztönzik ezen identitás előmozdításának feltételeit.” Meg kell még említeni az *ENSZ a faji megkülönböztetés kiküszöbölése kérdéseivel foglalkozó bizottsága 1990. augusztus 22-i, VIII. számú általános ajánlását*, amely, azt az erősen kritikus megfogalmazást tette az egyes faji vagy etnikai csoportokhoz tartozó személyek meghatározásának kérdésében, hogy ellentétes bizonyíték hiányában (sic!) általános elvként az egyes személyek által történő önmeghatározás szolgál.¹⁵

2.2. A csoport tagjai által történő klasszifikáció

A csoport választott vagy kijelölt tagjaira épített operacionalizációs technikák vetnek fel legitimációs és ontológiai kérdéseket, hiszen felvetődik, hogy akkor honnan jön az így eljáró reprezentánsok felhatalmazása. Minden esetre abból kiindulva, hogy léteznek roma civil szervezetek, nemzetiségi önkormányzatok, ez praktikus problémát nem jelent. Az oktatási szegregációt érintő stratégiai perekben, a rendőrségi igazoltatási gyakorlatot monitorozó pilot projektekben, ösztöndíjak, szociológiai felmérések során bevett gyakorlat a „roma” meghatározásakor a közösség képviselőinek bevonására támaszkodni.¹⁶

15 *The Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Thirty-Eighth session, 1990, Document A/45/18.*

16 FARKAS Lilla: *Analysis and Comparative Review of Equality Data Collection Practices in the European Union: Data Collection Data collection in the field of ethnicity.* Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017, 28; CHOPIN, Isabelle – FARKAS, Lilla – GERMAINE, Catharina: *Ethnic Origin and Disability Data Collection in Europe: Measuring*

2.3. Valamilyen proxy által történő operacionalizáció

Diszkrimináció-tesztelés vagy stratégiai perek kapcsán, sokszor a fent említett közösségi reprezentánsok bevonásával név, lakóhely (településrész), nyelv (intonáció) alapján kerül sor a „roma személyek” operatív beazonosítására. Oktatási deszegregációs perekben például gyakran, a helyi roma közösség tagjai név és lakóhely alapján jelölik meg az általuk romának tekinthető tanulókat.¹⁷

2.4. A külvilág percepciójára épített operacionalizáció

Említett módon a tágan értelmezett antidiszkriminációs logika a külvilág (adott esetben téves) percepciójára (kell, hogy) épül(jön). Például az iskolai kompetenciavizsgálat során a pedagógusok, az örökbefogadási eljárásban a gyámhatóság, a korábbi gyakorlat alapján a népszámláló biztosok percepciójára épül(t) az eljárás.¹⁸ A 2010-es 3,2%-os népszámlálási adattal szembe állított, és a társadalomkutatók által valószínűsített hét százalék körüli arány közötti különbség is azzal magyarázható, hogy az előző, első sorban „nemzetiségi” identitást mérő önbevallásalapú konceptualizációval és operacionalizációval szemben az utóbbi az etnicizált („racialized”) percepcióalapú meghatározásra épít.¹⁹

2.5. Objektív feltételek

Az etnicitás objektív ismérvekre épített jogi meghatározása nem példanélküli. Az őslakos jog, gyakran egészen részletgazdag leszármazási, vérségi előírásokat alkalmaz (többnyire a csoport, a törzs által megállapított szabályok alapján és validált eljárásrendben).²⁰ Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a Lovelace-ügy-

Inequality – Combating Discrimination. Policy Report. Open Society Foundations, 2014, 50, 61–62; PAP András László: Ethnic Data Protection and Collection: The Case of Hungary. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2020, 19(2), 14–46; MILLER, Joel – GOUNEV, Philip – PAP L. András – WAGMAN, David – BALOGI Anna – BEZLOV, Tihomir – SIMONOVITS Bori – VARGHA Lili: Racism and police stops: Adapting US and British debates to continental Europe. *European Journal of Criminology*, 2008, 5(2), 161–191.

17 Uo. 161–191.

18 Ld. CHOPIN – FARKAS – GERMAINE i. m.

19 Ld. MESSING, Vera: Methodological puzzles of surveying Roma/Gypsy populations. *Ethnicities*, 2014, 14(6), 811–829; RUGHINIŞ, Cosima: The forest behind the bar charts: bridging quantitative and qualitative research on Roma/Țigani in contemporary Romania. *Patterns of prejudice*, 2010, 44(4), 337–367.

20 Amerikában pl. a jogszabály a Hawaii őslakosok két kategóriáját határozta meg: „őslakos hawaii” az, aki legalább ötven százalékban olyan faj (etnikum) leszármazottja, amely

ben²¹ elvi éllel mondta ki, hogy a csoporttagsághoz előírhatóak objektív és ésszerű bizonyítékok. Hasonló következtetésre jutott az Állandó Nemzetközi Bíróság 1928-ban, az ún. felső-sziléziai kisebbségi iskolák ügyében hozott ítéletében is.²²

Elsősorban a (például a biomedicina vagy farmakogenetika terén alkalmazott) biotechnológiai eljárások térnyerésének köszönhetően,²³ szaporodnak az új, „objektív” ismérvekre épített etnicitás-operacionalizációs technikák is. Ilyen a menekülteljáráásban alkalmazott mesterséges intelligencián alapuló nyelvbiometrika, de elterjedt a kriminalisztikában (ha nem is a romák vonatkozásában első sorban) terjed a „photofitting”, a biogeográfia kombinációja fizikai jellemzőkkel. A hazai romapolitikákban kevésbé releváns ez a fajta operacionalizációs technika, bár említhetőek azok az archaeogenetikai kutatások, ahol a romák indiai származását vizsgálják.²⁴

3. Konceptualizáció és operacionalizáció: elvi és normatív összefüggések

Elméleti és normatív keretbe foglalva a fentieket: 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

1778-előtt a szigeten élt; „hawaii” pedig az, akinek felmenői között található olyan személy, aki 1778 előtt a szigeten élt. Hasonlóképpen, a lapp (számi) identitás alapján a skandináv államokban biztosított többletjogok is objektív kritériumok előírásainak teljesítése alapján biztosítottak. Így a számi parlamentet megválasztó választói névjegyzékre az jogosult felkerülni, aki – amellett, hogy magát lappnak vallja – megfelel az alábbi feltételek egyikének: saját vagy egyik szülőjének, nagyszülőjének anyanyelve számi; olyan személy leszármazottja, aki szerepelt a „hegyi”, az „erdei” vagy a „halászó” számi lakosság adófizetői nyilvántartásában, vagy legalábbis egyik szülője szerepelt a számi parlamenti nyilvántartásban. Például ld. CUISON VILLAZOR, Rose: Blood Quantum Land Laws and the Race versus Political Identity Dilemma. *California Law Review*, 2008/3, 16.

21 Sandra Lovelace v. Canada, Communication No. 24/1977, UN Doc. CCPR/C/13/D/24/1977, para 14.

22 *Rights of Minorities in Upper Silesia (Minority schools)*, No.12; P.C.I.J. Series A: Collection of Judgments, No.15, 26. 04. 1928., 33–35.

23 Pl. ld. PAP Andras L. – KOVACS SZITKAY Eszter: *Registering and profiling race and ethnicity in science and law enforcement: a constitutional law approach*. In: D’ORIO, Eugenio (ed.): *Law and Forensic Science: A global challenge – acts of the 2nd International Conference*. Rome, Diritto Più, 2022, 290–316.

24 Pl. ld. RAY, Avishek: *The episteme(s) around Roma historiography: Genealogical fantasy re-examined in Ethnicities*. SAGE Publishing, 2022. 05. 20. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/14687968221101402> (2023. 04. 15.)

közösségek sajátosságait megjelenítő jogalkotói (vagy jogértelmezői) célok, illetve a védelemben részesíteni kívánt (kisebbségi) csoportok erősen 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 szóhasználat ellenére is szituatív jellegére. A kisebbségi jogokkal foglalkozó szakemberek számára örök kérdés a faji, nemzetiségi, etnikai kisebbség fogalmának, fogalmi elemeinek meghatározása. Amint láthattuk, a definícióalkotás két dimenzióban merül fel: egyfelől maga a kisebbségi csoport, másrészt a csoporttagság tekintetében. Mindkét kérdés kapcsán találunk az objektív és/vagy szubjektív kritériumrendszereket különböző mértékben figyelembe vevő megoldásokat: az identitásválasztás szabadsága mellett sok esetben megjelennek a jogi, politikai, esetenként biológiai ismérvek bonyolult klasszifikációi is. A lényeg azonban nem az elnevezés (tehát, hogy a nemzeti, etnikai vagy faji kisebbségek fogalmát alkalmazza-e a jog), hanem az azok mögött meghúzódó tartalom; a jogvédelem morfológiája, a védett tulajdonságok köre és a többletjogok mértéke. A jogi és közpolitikai modelleket ebből az irányból közelítve meg, az alábbi hármas felosztás alkalmazása a legcélszerűbb: kisebbségi jogok alatt identitáspolitikai törekvések és kulturális jogok egyéni és kollektív elismerését értjük. A tágran értelmezett antidiszkriminációs jog középpontjában egyéni jogok állnak. 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 magába, és csoportalapú, kollektív igények elismerését is hordozhatja. Ezen tipológia első elemében (tehát a kisebbségi jogok körében) értelmezhető a „nemzeti kisebbség” és a „nemzetiség” terminológia, a másodikban (tehát antidiszkriminációs kontextusban) a „faji” és „etnikai” kisebbség; a harmadik policy-keretben pedig mindhárom megjelenik. A terminológia, tehát önmagában nem ad megbízható eligazítást az alkalmazott közpolitikai és jogi eszközrendszerre.

Amíg a nemzetiségi-kisebbségi jogok esetében (bár a csoportmeghatározásra találunk szabályokat) a csoport-hovatartozás meghatározása során többnyire érvényesül az identitásválasztás szabadsága, ettől jelentősen eltérnek, a csoporttagsághoz lényegesen szélesebb körű jogosítványokat, erősebb többletjogokat kapcsoló azon megoldások, amelyekre az őslakos (*indigenous, aboriginal*) életmód védelmét szolgáló preferenciális eljárások és intézmények épülnek. Itt gyakran szigorú, többnyire a törzsek által meghatározott (végső

soron bíróság előtt is megtámadható) államigazgatási eljárás során jogvita tárgyává tehető származási, vérségi szabályokat találunk a csoporttagságra vonatkozóan, de az őslakosként elismert csoportok körének meghatározása is szigorú, nemritkán politikai és jogviták kerettüzeiben álló kérdés. (És természetesen számos példa létezik a két modell keverékére is.)²⁵ A releváns jogintézmények is determinálják ugyanakkor az etnikai hovatartozás operacionalizálásának módszertanát. 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 esetén pedig leginkább a kisebbségi közösség percepciója. Valószínűleg azt is el kell fogadni, hogy a különböző kisebbségvédelmi intézkedésekkel történő visszaélés, az etnokorrupció elkerülhetetlen, szükséges rossz: az európai uniós romapolitikák esetében éppen ezért terjed el egyre inkább a fent említett *explicit but not exclusive targeting* elve, amely egy találkozó pont a kelet-európai, kifejezetten etnikai kategóriákra épített preferenciák és a régi tagállamok többségében alkalmazott etnikailag „színek” 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 *creamingnek*.)

Összességében kijelenthetjük, hogy a terminológia – inkonzisztens használatából következően – önmagában nem ad megbízható eligazítást az alkalmazott közpolitikai és jogi eszközrendszerre, 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 jelzi: hogy bizonyos (köz)politikai vitákat nem mernek vagy akarnak lefolytatni, vagy a közpolitikai és jogi keretrendszer tényleges célja nem az, amit magáról állít.

4. Romák a konceptualizáció és operacionalizáció viharában

Visszakanyarodva a hazai romákhoz, a konceptualizáció és operacionalizáció ellentmondásai a (jog)elméleten túlmutató következményekkel járnak: jo-

25 Bővebben ld. PAP András László: *Identitás és reprezentáció – az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig*. Budapest, Gondolat, 2007.

gintézmények és közpolitikai intézkedések ellehetetlenülését és kiürülését eredményezhetik és a tévúton járó konceptualizáció a társadalmi integráció megvalósulásának akadálya lehet. A tanulmány fogalmi és terjedelmi keretei két problémakör tárgyalását engedik: a romák nemzetiségként történő konceptualizálásának problémáját és az operacionalizálás kapcsán ezzel kapcsolatban felmerülő etnokorrupció kérdését, valamint általánosabb, horizontálisabb problémaként az etnikai adatkezelésfóbia (jogilag megalapozatlan) társadalmi integrációt akadályozó következményeit.

A láttelelet kiindulópontja nem igényel bővebb ismertetést: a magyarországi romák a marginalizáció súlyos, strukturális áldozatai. Állításom az, hogy ennek leküzdését akadályozzák az itt tárgyalt konceptualizációs és operacionalizációs jogi és (köz)politikai intézményi mechanizmusok.

4.1. A nemzetiségi konceptualizáció ellentmondásossága és útfüggése

Az 1993-as kisebbségi törvény kapcsán Sansum Molnár Judit rámutat: „[...] a hazai kisebbségek identitásának, nyelvének, kultúrájának megőrzése mellett – három további fő instrumentális okra vezetik vissza a kisebbségi törvény megszületését: 1. tárgyalási alapot próbált szerezni, illetve példát kívánt szolgáltatni a szomszédos országok számára a határon túli magyarok helyzetének javítása érdekében; 2. A nemzetközi elvárásoknak való megfelelés: a. a nyugati kisebbségvédelmi normák elfogadása; b. a kisebbségekkel való hátrányos bánásmód kritikájának megelőzése. 3. A roma népesség beilleszkedésének elősegítése, a korábbi hátrányosan megkülönböztető bánásmód kompenzálása azzal, hogy a többi nemzeti-etnikai kisebbséggel megegyező státuszt biztosítanak számukra.”²⁶

A törvény közel egy éven át tartó parlamenti vitáját, az ott elhangzó 66 felszólalás tartalomelemzését elvégezve Sansum Molnár arra jutott, hogy „a leggyakrabban említett szavak az alábbiak voltak: kisebbség, magyar, nemzetiségi, etnikai, törvény és önkormányzat. A legtöbbit említett kisebbség a roma volt [...] Kétszer olyan gyakran jelent meg [...], mint a sorrendben második német vagy szlovák nemzetiség. Ez arra is enged következtetni, hogy a romák körüli kérdések fontos témaként jelentek meg a parlamenti viták során.”²⁷

Jól szemlélteti ugyanakkor a kontextust a két roma képviselő hozzászólása: „A cigánység számára az önszerveződéshez, az érdekérvényesítéshez való

26 SANSUM MOLNÁR Judit: Az 1993-as magyarországi kisebbségi törvény parlamenti vitája. *Regio*, 2017, 25(3), 182–202.

27 Uo. 186.

jog csupán szükséges, de önmagában nem elégséges feltétel ahhoz, hogy megmeneküljön a fizikai létét fenyegető elsősorban szociális természetű gondoktól. Valós érdekei és gondjai mindig a szőnyeg alá lettek seperve” (Péli Tamás, MSZP).

A más politikai háttérrel rendelkező másik roma képviselő talán még tragikusabbnak látta – és nem ok nélkül – a közösségük problémáit: „Arról van szó, hogy a gazdasági válság okozta súlyos problémák, a rasszista tendenciák, és egyáltalán az a nyomorúságos helyzet, amelyben élünk, és magát az elszegényedés folyamatát figyelembe véve ez faji előítéletességgé válik, és jól tudjuk, hogy ezt nem a kisebbségi törvénynek kell megoldani. Olyan kisebbségi törvényt kell létrehozunk, amelyik megfelelő hatással bír más törvényekre, a szociális, a gazdasági, a költségvetési törvényre, és olyan garanciákat nyújt, olyan kereteket biztosít a kisebbségi lét számára, amelynek hatására a kisebbség, jelen esetben a cigányság, részesévé válik a döntéshozatali mechanizmusoknak, egyszerűen integrálódik a magyar társadalomba” (Horváth Aladár, SZDSZ).²⁸

Az új(ra kodifikált) kisebbségi törvény, a 2014. évi XXVI. törvénnyel és a 2017. évi CCI. törvénnyel módosított 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól alapvetően nem változtatott az 1993-as törvény koncepcióján, logikáján, intézményrendszerén. A legfontosabb, a tárgykört érintő változások az alábbiak: Egyrészt a törvény szakít a „nemzeti és etnikai kisebbség” terminussal, és az egységes „nemzetiség” fogalmat vezeti be a jogi tárgy meghatározásakor. Ennek elsősorban a romák kapcsán van jelentősége, elvi szinten egyértelművé téve, hogy a romákat e jogszabály keretében a jogalkotó politikai és kulturális jogok alanyaként azonosítja, és az „etnikai kisebbségek” jogvédelmével és igénykielégítésével nem e jogszabály keretében kíván foglalkozni. A korábbi „cigány” megnevezést egyúttal a politikailag korrekt „romá”-ra cseréli.

A „kisebbségi” helyett „nemzetiségi”-nek nevezett önkormányzatok alapvető filozófiáján, jogállásán, hatáskörén az új kisebbségi törvény elvekben nem változtatott. 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 közeletben való kollektív részvételről, a kulturális autonómia megvalósulásáról, a valós közösségeik (sic!) öngazgatáshoz, önkormányzatisághoz való jogáról szól. A normaszöveg 2. §-a alapján a nemzetiségi önkormányzat csak az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a nemzetiségek kulturális autonómiájának, a fent meghatározott nemzetiségi

28 Uo. 197.

közszolgáltatási feladatokat ellátó szervezete, amely a nemzetiségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a nemzetiségek érdekeinek védelmére és képviseletére, a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetiségi közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre. Ezzel egyidejűleg ugyanakkor a törvény 2. §-a alapján a „nemzetiségi közügy” definíciója során megjelenik a „nemzetiséghez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátása”, a 81. és 82. §-aiban a nemzetiségi jogok között megjelenik az esélyegyenlőség, a társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás. Ez pedig jelentős eltérés az 1993-as szabályozástól, és a kulturális autonómia és az identitáspolitikai törekvések támogatása összemosódik a szociálpolitikai, társadalmi inklúziós politikákkal – a leglátványosabban a romák esetében. A Roma Integráció Évtizede (Decade of Roma Inclusion)²⁹ által inspirált és az az EU 2011-es keretstratégiája³⁰ égisze alatt elfogadott „Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák – (2011–2020)”³¹ 2. számú melléklete egy hivatalos keretmegállapodást tartalmaz Magyarország Kormánya és az Országos Roma Önkormányzat között, amely utóbbit a stratégia egyik kulcsszereplőjeként azonosítja és a Kormány félreérthetetlenül kifejezésre juttatta, hogy a kulturális identitást az integráció eszközeként értelmezi és kívánja használni.³²

A rendészeti igazgatásban született, alapvetően jószándékú jogalkotás jól szemlélteti például azt, hogy a magyarországi roma közösség közjogi megjelenítése mégiscsak inkoherens és inkonzisztens módon történt, és a kulturális identitás letéteményeseként meghatározott kisebbségi-nemzetiségi önkormányzatok becsatornázása a társadalmi integráció közpolitikai intézményrendszerébe meglehetősen problematikus. A többek között Orbán Viktor miniszterelnök egyik bálványosi beszédében említett munkaalapú társadalom³³ narratívája által meghatározott, az összetett társadalmi folya-

29 A kezdeményezés honlapja már nem működik; rövid magyar nyelvű ismertetője elérhető: <http://www.kethanodrom.hu/attachments/article/2796/Rl%C3%89P%20%C3%A1ttekint%C3%A9s.pdf> (2023. 04. 15.)

30 European Commission: Tackling discrimination. <https://bit.ly/3G9rA7J> (2023. 04. 15.)

31 KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság: *Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – Mélyszegénység, gyermekszegénység, romák (2011–2020)*. Budapest, 2011. 11. 30. <https://romagov.hu/nemzeti-tarsadalmi-felzarkozasi-strategia/> (2023. 04. 15.)

32 Pl. ld. BALOG Zoltán: A kultúrára kell építeni a felzárkóztatást. <https://bit.ly/3MAVQe0> (2023. 04. 15.)

33 Ld. Orbán Viktor miniszterelnök beszédét a 25. Bálványosi Szabadegyetem és Diáktábor rendezvényén: <https://2015-2019.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/a-munkaalapu-allamkorszaka-kovetkezik> (2023. 04. 15.)

matokat igencsak leegyszerűsítő formában értelmező, a „szegénység kultúráját” kanonizáló személet ugyan nem használja a szélsőjobboldal politikai kommunikációja által lefoglalt „cigánybűnözés” fogalmát, de a különböző jogforrások és a kormányzati dokumentumok a roma közösséget lényegében ennek megfeleltethető, esszencialista, az „új rasszizmus”, illetve a kulturalizmus fogalmához köthető megközelítésben azonosítják.

A kulturalizmus szerint az egyént a kultúrája határozza meg, amely zárt, organikus egésznek képez, s amelyet az egyén nem képes elhagyni, ami egyaránt meghatározza a mentalitást és az életmódot.³⁴ Az „új rasszizmus” ennek megfelelően nem a különböző társadalmi csoportok közötti biológiai különbségekre, hanem azok kulturális megkülönböztetésére épít.³⁵ Az alább bemutatott közjogi dokumentumok ugyanis a különböző társadalmi problémákat és jogsértéseket esszencializálják, homogenizálják és etnicizálják azáltal, hogy a jogsértést nem egyéni cselekvésnek, hanem a kisebbségi létből fakadó lényegi adottságnak, csoporttulajdonságnak tekintik, ami akár az egész közösség szankcionálását is megalapozhatja. Miután e felfogás értelmében a konfliktusok eredendően kulturális jellegűek, a nemzetiségi törvény filozófiája szerint elsősorban a roma közösség kulturális identitása letéteményeseként létrehozott nemzetiségi önkormányzatok természetes és adekvát intézményi partnerei lesznek a rendészeti szerveknek a jogkövetésre nevelési, bűnmegelőzési, bűnüldözési és büntetés-végrehajtási együttműködés során.³⁶ Nem állíthatjuk, hogy ez a 2010 utáni kormányzat koherens, átgondolt és deklarált filozófiája lenne; olyan kormányzati dokumentumot vagy szakpolitikai anyagot nem találtunk, amely ezt pontról pontra közvetlenül felvállalta volna, sőt, az a valószínűbb, hogy a társadalmi progresszió eszméjétől vezérelve a jogalkotó és a kormányzat egyszerűen csak átültetett néhány olyan dokumentumot és retorikát, amely a hazaitól jelentősen különböző, de legalábbis a hazai roma közösségre vonatkoztatva inadekvát, alapvetően a bevándorlásra épült, nyugat-európai multikulturalizmus környezetében született.

A kormány 2017–2018-ról szóló, a Magyarországon élő nemzetiségek helyzetét bemutató jelentése szerint „[a] romaintegrációs tevékenység elő-

34 Ld. pl. ERIKSEN, Jens Martin – STJERNFELT, Frederik: Kulturalizmus (kulturális különbözőség és identitás). *Lettre*, 2009/Tél (75). <https://bit.ly/3sRgL4F> (2023. 04. 15.)

35 Ld. pl. TAGUIEFF, Pierre-André: The New Cultural Racism in France. *Telos*, 1990/83, 109–122.

36 Ld. pl. a 22/2011. (X. 21.) ORFK utasítást az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról.

segítése érdekében a 29 büntetés-végrehajtási intézetben és 3 intézményben romaügyi referens [...] tevékenykedik.”³⁷ Az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) Szociális és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkársága által jegyzett, „Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II. Tartósan rászoruló – szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020)” címet viselő dokumentum³⁸ „különböző etnikai/nemzeti háttérű csoportok [...] illetve nemzetiségek és a többségi társadalom közötti” konfliktusokról³⁹ és „etnikai konfliktusokkal nagymértékben terhelt településeken [...] a közösségek konfliktusmentes együttéléséről”⁴⁰ szól. Fontos eleme e felfogásnak a kölcsönösség, például „a mindkét oldalról tapasztalható rasszista vagy etnikai motivációt is sejtető bűncselekmények terjedése” kapcsán,⁴¹ ami azt sugallja, pontosabban arra a premisszára épít, hogy mély, elementáris és meghatározó, a rendészeti kihívásokat, tehát a bűnelkövetést indukáló kulturális különbségek vannak a többség és a romák között: „valódi kölcsönös elfogadás”⁴² szükségességéről szól a dokumentum, és arról, hogy „törekedni kell [...] a roma és nem roma közösségek közötti kapcsolatok számának és minőségének növelésére”,⁴³ „[a] nemzeti együttműködés keretrendszerébe egyértelműen be kell emelni a romák és a többségi társadalom szövetségkötésének gondolatát”.⁴⁴ Explicitebben juttatja kifejezésre a fenti szemléletet a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012–2014 évekre vonatkozó kormányzati intézkedési tervéről szóló 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat melléklete, amely szerint: „A közbiztonsági tervekben ki kell használni a rendőrség, a polgárőrség, a cigány kisebbségi önkormányzatok és a civil szervezetek együttműködésében rejlő lehetőségeket.”

Ebben a szellemben fogant több jogforrás is.⁴⁵ Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a roma kisebbségi önkormányzatok

37 Magyarország Kormánya: B/8328. számú beszámoló a Magyarország területén élő nemzetiségek helyzetéről (2017. január – 2018. december), 121.

38 EMMI Szociális és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárság: Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II. Tartósan rászoruló – szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020), Frissített változat. 2014. november, 108. <https://szocialisportal.hu/wp-content/uploads/2023/03/Magyar-Nemzeti-Tarsadalmi-Felzarkozasi-Strategia-II.pdf> (2023. 04. 15.)

39 Uo. 110.

40 Uo. 112.

41 Uo.

42 Uo. 108.

43 Uo.

44 Uo.

45 Bővebben ld. pl. PAP (2019) i. m.

közötti együttműködésről, kapcsolattartásról szóló 22/2011. (X. 21.) ORFK utasítás, amely „kiemelt figyelemmel a bűnmegelőzésre [...] a Rendőrség és a roma kisebbség között konfliktus- és előítéletmentes viszony megteremtését” határozza meg célként. Ennek keretében szól a hivatásos állomány romológiai és konfliktuskezelési képzéséről, amely arra enged következtetni, hogy a roma közösség kultúrájának (mint a kriminális magatartás forrásának) megismerése segíti elő a bűnmegelőzést és bűnüldözést. Érthető tehát, hogy az országos rendőrfőkapitány, nyilván kriminalitást érintő éves értékelő értékezetére az utasítás értelmében „részvételre felkéri az ORÖ képviselőjét”. A multikulturális környezetben végrehajtott rendőri intézkedésekről szóló 27/2011. (XII. 30.) ORFK utasítás – ha nem is kizárólagosan, de legalábbis döntően – ezt a rendőrség és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról szóló ORFK utasításra utalással teszi meg. Az utasítás ugyancsak létezőnek és adottnak tekinti a kisebbségi közösségek (a jogforrás csak a romákat és a menekülteket nevesíti, a nemzetiségi törvényben meghatározott nemzetiségeket vagy más bevándorló csoportokat nem), azaz „a többségitől eltérő kulturális jegyekkel, magatartási-viselkedési mintákkal, értékrenddel jellemezhető, etnikai, vallási vagy egyéb csoportok, közösségek” és a többségi társadalom közötti értékkonfliktus kriminális, azaz a büntetőjog (vagy legalábbis a szabálysértési jog) dimenziójában értékelendő létezését. (Érdemes megemlíteni, hogy az utasítás kiadását követően a budapesti székhelyű Európai Roma Jogi Központ (ERCC) a belügyminiszterhez és az országos rendőrfőkapitányhoz fordult, aggodalmának adva hangot azzal kapcsolatban, hogy annak nyelvezete erősíti a sztereotípiákat és diszkriminációhoz vezethet.⁴⁶)

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: „Magyarországi kontextusban a fő dilemma abból a bizonytalanságból fakad, hogy az emberi jogi (polgárjogi) vagy a kisebbségi (nemzetiségi) jogi megközelítés dominálja-e a romaügyek 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

46 Az Európai Roma Jogi Központ aggódik a rendőri intézkedések miatt. 2012. 02. 13. <https://bit.ly/3wzHQvq> (2023. 04. 15.)

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 státuszt élveznek a társadalomban).⁴⁷

A közpolitikai és jogi fogalomalkotás zavarossága nyilván nem egyszerűsíti 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 során 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.⁴⁸ [...] A jelentésekben még a romák parlamenti képviselőinek kérdésére⁴⁹ sem úgy tekintettek, mint a kisebbségi politikai részvétel kiteljesítésére: ennek esetleges megteremtése a romaintegráció egyik eszközeként jelent meg.⁵⁰ [...] A romák helyzetét érintő ügyek kezelése a csatlakozás során a magyar–EU-kapcsolatokban így összegezhető: 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 egy 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 nél-

47 BALOGH Lídia: Jog a kultúra őrzésére – vagy ürügy a szegregációra? A roma nemzetiségi oktatás mint kétélű kard Magyarországon. *Pro Minoritate*, 2012, 20(1), 207–223. [a továbbiakban: BALOGH (2012a)]; BALOGH Lídia: *Minority cultural rights or an excuse for segregation? Roma minority education in Hungary*. In: POP, Daniel (ed.): *Education Policy and Equal Education Opportunities*. New York, Open Society Foundations, 207–222. [a továbbiakban: BALOGH (2012b)]

48 VIZI Balázs: *Európai Kaleidoszkóp. Az Európai Unió és a kisebbségek*. Budapest, L'Harmattan, 2013, 132–133.

49 A 2022-es Bakirdzi és E.C. kontra Magyarország- ügyben (eltérő alapon) az Emberi Jogok Európai Bírósága is jogsértőnek találta a nemzetiségi szavazás törvényi kereteit (Applications nos. 49636/14 and 65678/14, 10 November 2022).

50 Uo. 134.

kül 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.⁵¹ [...] 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.”⁵²

Elméleti szempontból közelítve a kérdést, a hazai szabályozás izgalmas vita alapjául szolgálhat. Attól, hogy egy kisebbség etnikaként értelmezhető (és ebből fakadó jogigénnyel lép fel), még lehet nemzeti kisebbség is, ezzel adekvát igényekkel. Kérdés, hogy létezik-e olyan elméleti vagy normatív séma, amely alapján az ilyen igények legitimációja megítélhető. A „nemzeti kisebbségek” elismerését ugyanis valamilyen őshonos, autochton státushoz szokták kötni, az elkülönült szociokulturális jellemzők és valamilyen „elképzelt közösség” iránti elkötelezettség mellett. A romák magyarországi nemzetiségként történő elismerése kapcsán felmerül a kérdés, hogy 1993-ban a roma nemzetépítő program képviselőinek hangja mennyiben befolyásolta a jogalkotót, és mennyiben volt ez egyfajta kolonialista/paternalista projekt. Tény emellett, hogy mostanra a roma nacionalizmus nemzetközi mozgalma mellett megkerülhetetlen szereplővé vált az ezt az irányzatot képviselő hazai roma aktivista-politikusi és értelmiségi csoport. Ugyanakkor azt is érdemes megemlíteni, hogy politikai és etikai-filozófiai szempontból sem igazán elképzelhető, hogy a kisebbségi törvény hatályát ne terjesszék ki a legnagyobb lélekszámú kisebbségre. A törvény korábbi koncepciójában a zsidóság is szerepelt mint elismert kisebbség, és a listáról a Mazsihisz kérésének megfelelően kerültek le (hogy aztán sok év elteltével a közösség egy csoportja – sikertelenül – kezdeményezze a nemzetiségként történő elismerést).⁵³

Összességében azért nem lehet kárhóztatni a romák nemzetiségként történő elismerését szabályozó kisebbségi/nemzetiségi törvényt, amiről szabályozási

51 Uo. 143.

52 Uo. 150–152.

53 Bővebben ld. PAP (2007) i. m. 316.

logikájából és mandátumából fakadóan nem tehet: védelmet a rendszerszerű kirekesztés és jogorvoslatot az eseti diszkrimináció ellen, valamint létrehozni a társadalmi inklúzió potens eszközszerét. Még akkor sem, ha a kasztrált és jogfosztott specializált ombudsmani intézmény, és az ebbe – a nemzetközi intézményhálózatban is lefokozott -- rendszerbe integrált egyenlő bánásmód hatósági reform jogpolitikai tekintetben összekapcsolható az új törvénnyel.

4.2. Az etnokorrupció kérdése

A nemzetiségként konceptualizált roma közösség jogállása ugyanakkor szorosán összekapcsolódik az identitásválasztás szabadságával, a lényegében kontroll nélküli önbevallásra épülő operacionalizációs intézményrendszerrel, amelynek az 1993-as törvény indulásától kezdve töretlen kísérő jelensége az a dokumentált etnokorrupció, amely a kisebbségvédelmi intézmények kiüresedését eredményező etnokorrupció,⁵⁴ amely alapvetően a kisebbségi/nemzetiségi választójog és oktatás kapcsán jelentkezik (de tetten érhető a munkaerőpiaci megerősítő intézkedések esetén is),⁵⁵ ahol a többség tagjai (vissza)élnek a kisebbségek számára megalkotott jogintézményekkel.

Álljon itt néhány eset szemléltetésül: a Jobbik eleki elnöke, Sajben András lánya a roma fiataloknak szóló, Magyarországi Cigányokért Közalapítvány (MaCiKa) ösztöndíjpályázatán keresztül támogatást nyert, holott a felmenői között nincsenek cigányok.⁵⁶ A 181 fős Pusztaederics 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. Lakatos Szilvia kutatása rámutat, hogy: „Sok falusi, hátrányos

54 Bővebben ld. pl. PAP András László: Identitás, választójog és etnokorrupció magyar módra. Megjegyzések a 2002-es kisebbségi önkormányzati választások margójára. *Belügyi Szemle*, 2004/2–3, 133–166.

55 Ld. pl. a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának A „Romák foglalkoztatása a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban” című program vizsgálatáról készült jelentését. kisebbségiombudsman.hu/hir-526-rovid-osszegzes-nemzeti-es-etnikai.html (2023. 04. 15.)

56 RAB László: Romáknak szóló pályázatot nyert a Jobbik eleki elnökének lánya. *NOL.hu*, 2010. április 23. http://nol.hu/belfold/romaknak_szolo_palyazatot_nyert_a_jobbik_eleki_elnokenek_lanya-636341 (2023. 04. 15.); NAGY József: Angyalok kertje. *NOL.hu*, 2010. 07. 07.

helyzetű, szűkös anyagi körülmények között fenntartott iskola küzd a fennmaradásért, sok esetben egyetlen pluszbevételük a nyelvoktatásért – és/vagy cigány népismeretért – igényelt kiegészítő normatíva. 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 nyelvtanulás lehetőségével a gyerekeket, családokat, és támogatásukat kérik egyben az intézmény fennmaradása érdekében.”⁵⁷

Balogh Lídia arra is rámutat, hogy esetenként a nemzetiségi oktatás forrásbevonási technika mellett a szegregáció eszközeként is működik.⁵⁸

A kisebbségi biztos a *Romák foglalkoztatása a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban* című programról kiadott értékelésében rámutatott: „[M]int oly sok más roma programban, itt sem volt fontos annak tisztázása, hogy a pályázók romák-e, ezt a jelentkezési lap kitöltésével adottnak tekintették, miközben a sajtóban is nyilatkoztak résztvevők arról, hogy egyáltalán nem romák. A panaszok egy része kifejezetten azt kifogásolta, hogy a felvettek jelentős része nem tartozott a célcsoporthoz.”⁵⁹ Az új kisebbségi (nemzetiségi) törvény – és az Alaptörvény is – hallgat a kisebbségi csoportokhoz tartozás kritériumairól. Erre egyetlen helyen, a kisebbségi többletjogok csupán egy szeletében, a politikai képviselet vonatkozásában látunk egy erőtlen kísérletet, 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 visszaélést a kisebbségi többletjogokkal, így azok tényleges kiüresedését eredményezheti. Pedig az Alkotmánybíróság azt mondta ki 45/2005. számú határozatában, hogy alkotmányosan megengedhető, hogy törvény tegye kötelezővé a kisebbséghez tartozás kinyilvánítását, ha ezt az alapjog-korlátozást

57 LAKATOS Szilvia: *A romani nyelv helyzete a magyarországi közoktatásban*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, „Oktatás és Társadalom” – Neveléstudományi Doktori Iskola, 2012.

58 BALOGH (2012b) i. m. 207–222.

59 Rövid összegzés a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosának a *Romák foglalkoztatása a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban* című program vizsgálatáról. 2010. 04. 29. www.kisebbségiombudsman.hu/hir-526-rovid-osszegzes-nemzeti-es-etnikai.html (2023. 04. 15.)

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: „Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez.” A kisebbségi identitás vállalása, és nem az identitás választásának deklarálása alkotmányosan megalapozhat egy olyan szabályozást, amely a – például a regisztráció során megjelenő – szubjektív elemek mellett objektív kritériumokhoz kötheti a kisebbségi többletjogok gyakorlását.

4.3. Az etnikai adatkezelés-fóbia és a rasszizmus Murphy-törvényének kérdése

A fentiekhez kapcsolódóan kiemelést érdemel a jogalkalmazók és a legnagyobb jószándék mellett a preferenciális intézkedéseket alkalmazni nem merő magánszféra képviselői részéről egyaránt⁶⁰ tettenérhető, jogi alapokat nélkülöző fóbia az etnicitás felismerésétől, technikailag az etnikai adatok kezelésétől. Ugyanakkor a jogvédelem akadályát és a kisebbségi közösségek további marginalizációját eredményezheti az adatvédelmi garanciákkal megerősített identitásválasztás szabadságának téves vagy cinikus hatósági értelmezése is. Ilyen például az, amikor a gyűlölet-bűncselekmények büntető törvénykönyvi tényállását szinte soha nem alkalmazzák kisebbségi sértettek és rasszista indíttatású cselekmények esetében, részben azért nem, mert személyiségvédelmi okokra hivatkozva a nyomozó hatóság(ok) és az ügyészség nem kíván állást foglalni vagy megállapításokat tenni a sértettek etnikai hovatartozásával kapcsolatban – holott itt nyilvánvalóan nem identitásról, hanem az elkövetők által percipiált etnikai hovatartozásról van szó.⁶¹ Ezzel szemben időnként a jogalkalmazó az alapvetően kisebbségvédelmi céllal megalkotott rasszista előítélet mint súlyosbító körülmény motívumát a büntető igazságszolgáltatási rendszer a többségi társadalom, adott esetben rasszista szélsőjobboldali szélsőséges csoportok tagjai ellen romák által elkövetett bűncselekmények

60 MESSING Vera – Árendás Zsuzsanna: 'I was told the position has already been filled': Barriers to mobility and coping strategies of highly qualified Roma youth on their way to the business sector in Hungary. *East European Journal of Society and Politics*, 2022, 8(2), 41–58.

61 Bővebben ld. pl. JOVÁNOVICS Eszter – PAP András László: Kollektív bűnösség a XXI. század Magyarországon: magyarellenesség vádjá cigányokkal szemben két emblematis perben. *Fundamentum*, 2013/4, 153–157; BALOGH Lília – DINÓK Henriett – PAP András László: A gyűlölet-bűncselekmények szabályozásának kérdései az új Btk-ban. *Fundamentum*, 2012/4, 91–98.

esetében viszont megállapította. Arra is akad példa, hogy kifejezetten az etnikai hovatartozás kapcsán az intézményfenntartók az adatvédelmi szabályokkal körülbástyázott identitásválasztás kizárólagosságát hozzák fel a deszegregációs eljárások akadályaként, nem kevesebbet állítva, mint hogy nekik nem lehet hivatalos tudomásuk a tanulók etnikai hovatartozásáról, így etnikai szegregációt sem folytathatnak, kifejezetten etnikai alapú deszegregációs intézkedéseket pedig végképp nem vezethetnek be.⁶² Egy ilyen társadalmi környezetben, a jogvédelemért és a társadalmi integrációért felelős állami szervezeti kultúrában az identitásválasztás szabadsága tehát éppen a diszkrimináció és gyűlölet-bűncselekmények által történő viktimizációval szembeni védelem elmaradásának, adott esetben pedig kisebbségvédelmi intézmények erodálásának és obstrukciójának eszközéül is szolgálhat.

Az adatvédelmi szabályok téves értelmezése az ilyen esetekben a jogsértők védelmét szolgálja.⁶³ A „rasszizmus Murphy-törvényé”-nek értelmében ugyanis, amennyiben kirekesztő, diszkriminatív szándék vezérli az elkövetőket, semmilyen definíciós problémát nem szokott okozni számukra a kisebbségi csoport vagy az ahhoz való tartozás fogalma, illetve az érintettek azonosítása – a faji, etnikai, nemzetiségi kategóriák értelmezése csakis a jogvédők és a jogalkalmazók, valamint a tudósok⁶⁴ számára jelent problémát. Még akkor is ha „A közhiedelemmel ellentétben a magyarországi roma és nem roma népesség nem választható el egymástól éles határvonallal. A különböző kutatások azt bizonyítják, hogy a romának minősítetteknek csak felét-harmadát teszik ki azok, akiket helytől és szituációtól függetlenül mindig romának minősít a társadalmi környezet, és mintegy egyharmadát-felét alkotják azok, akiket bizonyos helyzetekben romának, más alkalmakkor pedig nem romának minősítenek. Az adatok szerint a társadalmi környezet által romának minősítetteknek csak alig több mint egyharmada vallja magát romának a különböző statisztikai, szociológiai kutatások során.”⁶⁵

Hogy a rasszizmus Murphy-törvénye mennyire nem csak az elméletben létezik, azt jól bizonyítja a különböző deszegregációs perek gyakorlata. Az iskolai szegregáció megszüntetéséért indított perek alperesei (az eljárást kez-

62 Bővebben ld. pl. PAP András László: A jogvédelem nevében a jogsértőt védjük? *Rendészeti Szemle*, 2008/5, 39–60.

63 A kérdésről bővebben ld. PAP (2008) i. m. 39–60; MAJTÉNYI Balázs – PAP András László: *Minority regimes at work – Hungarian experiences on the interrelated complexities of data protection and minority protection*. In: HORVÁTH István – HORNOK Márton (eds.): *Minority politics within the Europe of regions*. Cluj-Napoca, Scientia, 2011, 351–366.

64 Ld. pl. LADÁNYI János – SZELÉNYI Iván: Ki a cigány? *Kritika*, 1997, 12(3), 3–6.

65 LADÁNYI János: Fórum: Előnyben részesítés. *Fundamentum*, 2006, 10(4), 97–99.

deményező felperesek szerint diszkriminatív gyakorlatot folytató, perbe fogott szervezetek) szinte minden esetben jelentős erőfeszítéseket tesznek, hogy a jogvita tárgyává a keresetindítás jogát, a kereshetőség jogát, a felperes perbeli legitimációját tegyék. Például, amikor az Esélyt a Hátrányos Gyermekeknek Alapítvány 2006-ban az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt keresetet nyújtott be a Hajdú-Bihar Megyei Bírósághoz Hajdúhadház Város Önkormányzata, valamint két önkormányzati fenntartású iskola ellen, az alperes azt az álláspontot képviselte, hogy az adatvédelmi törvény értelmében az etnikai hovatartozás megállapítására csakis önbevallás, azaz az érintett befolyásmentes, önkéntes elhatározáson alapuló nyilatkozata alapján kerülhet sor, azaz cigány etnikai hovatartozását minden személy kizárólag egyénileg, az adatvédelmi törvényben a különleges adatokra előírt formában vallhatja meg, máig akkor is, ha az antidiszkriminációs törvény 19. §-a értelmében⁶⁶ a feltételezett cigány etnikai hovatartozáson is alapulhat a faji szegregáció, a legitim helyi cigány vezetők adatszolgáltatásán alapuló etnikai származás meghatározása e körben azonban nem bizonyító erejű. A felperes ugyanis a helyi cigány kisebbségi önkormányzat tagjaiból összeállított bizottságot kért fel, hogy az iskolában tanuló gyermekek neve és lakcíme alapján határozzák meg, kit tekintenek cigánynak. (A kisebbségi önkormányzat – azaz a kisebbség képviselőitől jogosult szervezet – tagjai az érintetteket állításuk szerint kivétel nélkül személyesen is ismerték.) Az azonosítás elvégzése után a személyhez köthető adatokat elhagyva jutottak az egyes iskolákra lebontott adatokhoz: a roma és nem roma diákok százalékos arányához. A felperes hangsúlyozta, hogy⁶⁷ azért nem jogellenesen kezelt különleges adatokra hivatkozik, mert a kirendelt szakértő és a vele együttműködő helyi választott cigány vezetők az utóbbiak hivatalos ismeretei alapján határozták meg, hogy kit ismernek cigányként, illetve hogy ők kit tekintenek (feltételeznek) cigánynak, és a ter-

66 2003. évi CXXV. törvény: „19. § (1) Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokban a jogsérelmet szenvedett félnek vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosultnak kell bizonyítania, hogy a) a jogsérelmet szenvedő személyt vagy csoportot hátrány érte, és b) a jogsérelmet szenvedő személy vagy csoport a jogsértéskor – ténylegesen vagy a jogsértő feltételezése szerint – rendelkezett a 8. §-ban meghatározott valamely tulajdonsággal. (2) Az (1) bekezdésben foglaltak bizonyítása esetén a másik felet terheli annak bizonyítása, hogy a) megtartotta, vagy b) az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét. (3) Az (1)–(2) bekezdésben foglalt rendelkezések nem alkalmazhatók a büntetőeljárásokban, illetve a szabálysértési eljárásokban.”

67 Farkas Lilla, az ügyben felperesi képviselőként eljáró ügyvéd személyes közlése és a periratok alapján.

mészetes személyek azonosítására alkalmatlan módon, statisztikai adatokká dolgozva szolgáltatott információit, hiszen a perben a szakértői vélemény benyújtásakor nem voltak ismertek a diákok azonosító adatai, így konkrét személyek – a személyes adatok kezelésének szempontjából jelentőséggel bíró – cigányként történő beazonosítása meg sem történhetett. A felperes álláspontja szerint az adatvédelmi rendelkezéseken túl annak is jelentősége van, hogy a kisebbségi törvény értelmében⁶⁸ a kisebbségi önkormányzatok alapvető feladata saját közösségük érdekeinek védelme, a kisebbségi oktatásban pedig a külön nevesített jogkörök gyakorlása. A felperes feltette a kérdést, hogy vajon elvégezhető-e ez az érdekvédelmi feladat anélkül, hogy a kisebbségi önkormányzat tagjai tudnák, hogy akinek az érdekében fellépnek, az cigány-e. Álláspontja szerint a hajdúhadházi cigány kisebbségi önkormányzat tagjai napi kapcsolatban állnak a helyi cigány közösség tagjaival, a telepeken velük együtt élnek, az alperesek ügyintézői és tanárai előtt pedig naponta képviselik a cigány gyerekek érdekeit; hosszú évek tapasztalata alapján nem csupán arról vannak információik, hogy ki tekinti magát cigánynak, hanem arról is, hogy kiket tekintenek az alperesek cigánynak. A felperes képviselője azon az állásponton volt tehát, hogy az antidiszkriminációs törvény értelmében a tényleges vagy a jogsértő feltételezése szerinti faji, illetve etnikai hovatartozás a bizonyítandó, nem pedig a megvallott etnikai hovatartozás; az adatvédelmi törvény pedig egyébként sem a percepción, hanem az önbevalláson alapuló etnikai adatkezelést szabályozza.⁶⁹ Ezen túlmenően pedig azt indítványozta, hogy ha az alperes azt állítja, hogy az ő cigányokról alkotott feltételezései eltérnek a cigány kisebbségi önkormányzat képviselői által alkotottól, akkor a bíróság kötelezze annak bizonyítására, hogy ő mely tanulókat tekinti cigánynak, és miért.

Az etnikai adatok kezeléséről az adatvédelmi és a kisebbségi ombudsman 2009-ben közös jelentést készített, amelyben lényegében amellet foglaltak állást, hogy az etnikai adatgyűjtés bevezetése több megfontolásból is indokolt, ezek között pedig kiemelt szerepe van a diszkrimináció elleni küzdelemmel kapcsolatos érveknek.⁷⁰ 2007 októberében az Európa Tanács Rasszizmus és

68 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól, 5. § (2) bek.

69 A kirendelt szakértő ezzel kapcsolatban azt is előadta a tárgyaláson, hogy a 2001-es hivatalos statisztikákban nagyjából 200 ezren vallották magukat cigánynak, ehhez képest a mértékadónak tartott hivatalos becslések 600 ezres, az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat pedig 800 ezres létszámról beszél.

70 KÁLLAI Ernő – JÓRI András: *Kállai Ernő a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és Jóri András adatvédelmi biztos jelentése az etnikai adatok kezeléséről szóló vizsgálat megállapításairól*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2009.

Intolerancia Elleni Európai Bizottsága (European Commission against Racism and Intolerance – ECRI) közreadta Patrick Simon tanulmányát az etnikai statisztikák és az adatvédelem összefüggéseiről.⁷¹ A jelentés (amelyben Magyarország egyike a négy külön esettanulmányban is vizsgált országnak) hangsúlyozza a jogvédelem céljaihoz nélkülözhetetlen etnikai adatgyűjtés fontosságát⁷² – ahogyan erre már az ECRI 1996-os ajánlása is felhívta a figyelmet.⁷³ A dokumentum kiemeli, hogy az esélyegyenlőségi irányelvek alkalmazásáról szóló beszámolójában az Európai Bizottság⁷⁴ aláhúzta: az egyenlő bánásmód érvényre juttatásában megkerülhetetlen egyebek között a megbízható etnikai adatokat tartalmazó statisztikák használata és összeállítása. Az EU adatvédelmi irányelvvel⁷⁵ pedig nem ellentétes az olyan (akár érzékeny adatot érintő) adatgyűjtés és -kezelés, amely például az antidiszkriminációs jogszabályok előírásainak felel meg. Tekintettel pedig arra, hogy a faji és a foglalkoztatási irányelv révén a közvetett hátrányos megkülönböztetés⁷⁶ (azaz egy látszólag semleges intézkedés, amely a védett tulajdonsággal rendelkező csoportot aránytalanul hátrányosan érinti) részévé vált a közösségi jognak, az erre vonatkozó adatkezelés logikai szükségszerűséggé vált.⁷⁷ Ebből az következik,

71 SIMON (2007) i. m.

72 Uo. 3–7.

73 ECRI General Policy Recommendation N° 1 on combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance [European Commission against Racism and Intolerance, CRI(96)43rev]. Strasbourg, COE, 4 October 1996. A gyűlöletbűncselekmények inadekvát kezelésével kapcsolatban a nemzetközi monitoring-testületek elmarasztaló álláspontja töretlen. A legutóbbi 6. körös ECRI-véleményt 2023 márciusában hozták nyilvánosságra: ECRI Report on Hungary (sixth monitoring cycle) (Adopted on 6 December, 2022 Published on 9 March 2023).

74 Európai Közösségek Bizottsága: A Bizottság Jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló, 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelv alkalmazásáról. Brüsszel, 30.10.2006. COM(2006) 643 végleges.

75 A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 1995/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, 8. cikk.

76 Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény szóhasználatában: „9. § Közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat más, összehasonlítható helyzetben lévő személyhez vagy csoporthoz képest lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz.”

77 SIMON (2007) and fear that data would be used against individuals, were frequently

hogy például az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése indokolhatja az adatvédelmi előírások korlátozását. Meg kell azt is jegyezni, hogy a faji és a foglalkoztatási irányelv preambuluma is a diszkrimináció elleni fellépés megengedett eszközeként nevesítik a statisztikai adatgyűjtést.⁷⁸

Az etnikai adatkezeléssel szembeni természetes ellenérv a tragikus történelmi tapasztalat, vagyis hogy azok felhasználhatók társadalmi csoportok totális diszkriminációjához.

Ma az Európai Unió tagállamaiban az adatvédelmi sztenderdeket az általános adatvédelmi rendelet (GDPR, az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete, 2016. április 27.) rögzíti. A 9. cikk alapján „A faji vagy etnikai származásra... vallási ... meggyőződésre ... utaló személyes adatok, valamint a természetes személyek egyedi azonosítását célzó genetikai és biometrikus adatok, ... kezelése tilos.” Kivéve, ha „az érintett kifejezett hozzájárulását adta az említett személyes adatok egy vagy több konkrét célból történő kezeléséhez...b) az adatkezelés az adatkezelőnek vagy az érintettnek a foglalkoztatást, valamint a szociális biztonságot és szociális védelmet sza-

voiced in German, French and Hungarian replies.</research-notes><urls><related-urls><url>http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/themes/Ethnic_statistics_and_data_protection.pdf</url></related-urls></urls><titles><title>“Ethnic” statistics and data protection in the Council of Europe countries: Study Report</title></titles><pages>122</pages><contributors><authors><author>Simon, Patrick</author></authors></contributors><added-date format="utc">1397907322</added-date><pub-location>Strasbourg</pub-location><ref-type name="Report">27</ref-type><dates><year>2007</year></dates><rec-number>33</rec-number><publisher>Council of Europe</publisher><last-updated-date format="utc">1427581762</last-updated-date><contributors><subsidiary-authors><author>European Commission against Racism and Intolerance</author></subsidiary-authors></contributors></record></Cite></EndNote>) i. m. 68–69.

- 78 A személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló, 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelv, Preambulum (15): „A tények megítélése, amelyekből következtetni lehet arra, hogy történet-e közvetlen vagy közvetett megkülönböztetés, a tagállami bírói vagy egyéb, hatáskörrel rendelkező szervekre tartozik, a nemzeti jog vagy gyakorlat szabályainak megfelelően. Ezek a szabályok rendelkezhetnek különösen úgy, hogy a közvetett megkülönböztetést bármilyen módon, akár statisztikai bizonyítékok alapján is meg lehessen állapítani.” A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról. Preambulum (15): „Azoknak a tényeknek a megítélése, amelyek alapján közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetésre lehet következtetni, a nemzeti joggal vagy gyakorlattal összhangban a nemzeti igazságszolgáltatásra vagy egyéb, illetékes hatóságokra tartozik. Az ilyen tagállami előírások rendelkezhetnek arról, hogy a közvetett megkülönböztetés minden eszközzel, akár statisztikai bizonyítékok alapján is megállapítható.”

bályozó jogi előírásokból fakadó kötelezettségei teljesítése és konkrét jogai gyakorlása érdekében szükséges, ha a ... jog, illetve ...kollektív szerződés ezt lehetővé teszi; d) ... valamely ... alapítvány, egyesület vagy ... nonprofit szervezet ... tevékenysége keretében történik; e) ...olyan személyes adatokra vonatkozik, amelyeket az érintett kifejezetten nyilvánosságra hozott; f) ... jogi igények előterjesztéséhez, érvényesítéséhez, illetve védelméhez szükséges, vagy amikor a bíróságok igazságszolgáltatási feladatkörükben járnak el; g) ... jelentős közérdek miatt szükséges jog alapján, amely arányos az elérni kívánt céllal, tiszteletben tartja a személyes adatok védelméhez való jog lényeges tartalmát, és az érintett alapvető jogainak és érdekeinek biztosítására megfelelő és konkrét intézkedéseket ír elő.” Ezt kiegészíti a jogforrás tárgyi hatályát megállapító rendelkezés, amely szerint nem terjed ki arra, amikor „hatóságok bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzik.”

A GDPR-hoz hasonló definíció köszön vissza az EJEB gyakorlatában is. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikke védi a magánszférát,⁷⁹ amely a Bíróság értelmezése szerint kiterjed a személyes adatok jogellenes kezelésével szembeni védelemre is, függetlenül attól, hogy az adat a hagyományos értelemben vett intimszférával kapcsolatos vagy sem.⁸⁰ Fontos hangsúlyozni, ugyanakkor hogy sem az uniós jogban, sem az egyezményben nem találunk az érzékeny adatok kezelésére vonatkozó abszolút tilalmat.

A Nyílt Társadalom Intézet (Open Society Institute – OSI) „Nincs adat nincs fejlődés” című anyaga,⁸¹ amely a *Roma Integráció Évtizede 2005–2015*⁸² elnevezésű kezdeményezésben részt vevő tizenkét tagállam szabályozását vizsgálta meg, arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamok jelentős részében egyáltalán nincs adatgyűjtés, kielégítő mennyiségű információ pedig lényegében egyetlen állam hivatalos adatbázisából sem nyerhető. Ez abszurd helyzetet eredményez: az érintett államokban a romák számára vonatkozó hivatalos és nem hivatalos források között 45–99%-os eltérések mutatkoznak.⁸³

79 „Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.”

80 *Rotaru v. Romania* (28341/95, Judgment of 4 May, 2000), 43. pont.

81 Open Society Institute: *No Data—No Progress. Country Findings Data Collection in Countries Participating in the Decade of Roma Inclusion, 2005–2015*. New York, Open Society Foundation, 2010.

82 A *Roma Integráció Évtizede 2005–2015* (Decade of Roma Inclusion 2005–2015) egy monumentális kísérlet egy tucat európai állam részvételével a romák társadalmi befogadásának érdekében.

83 Uo. 29.

Az ENSZ a faji megkülönböztetés eltörléséért felelős (CERD) Bizottsága 30. számú általános ajánlásában szintén etnikai adatok kezelésének szükségességére hív fel,⁸⁴ az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága (ECRI) az 1. számú ajánlásában⁸⁵ ugyanígy az etnikai adatgyűjtés szükségességét hangsúlyozza. Hasonló tartalmú javaslatot fogalmaz meg az ENSZ által 2001-ben rendezett, rasszizmus elleni világkonferencián elfogadott javaslat,⁸⁶ valamint a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO)⁸⁷ jelentése is. Mindez azt bizonyítja, hogy nemcsak jogi lehetőség van az etnikai hovatartozás szerinti adatgyűjtésre (amely nem feltételezi szükségszerűen a fentiek szerint azt, hogy az adatok konkrét személyhez kapcsolhatók legyenek), hanem ez egyenesen kívánatos is lenne számtalan olyan szervezet szerint, amely céljával a diszkrimináció elleni küzdelmet tűzte ki.

A jogalkotó háromféle módon is lehetővé teheti az „etnikai” adatok megjelenését a jogvédelem rendszerében:

- egyrészt rögzítheti, hogy a vélelmezett nemzeti-etnikai hovatartozásra vonatkozó adat, tehát a külső környezet etnikai klasszifikációja bizonyos esetekben (például ha rasszista motiváltságú bűncselekmény vagy diszkrimináció áldozatairól van szó) nem minősül érzékeny adatkezelésnek;
- másrészt törvényben kifejezetten rendelkezhet az adatkezelésről;
- harmadrészt pedig – ugyancsak törvényben – bizonyos kisebbségi jogok igénybevételének feltételeként előírhatja a kötelező hozzájárulást a szenzitív személyes adatok kezeléséhez. Fontos kiemelni, hogy a jogszabályoknak az etnikai adatok szabad kezelésének irányába ható módosítását gyakran éppen a jogvédő civil szervezetek kezdeményezik. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. Ez azt jelenti, hogy egyrészt személyes adatot kezelni csak pontosan meghatározott

84 CERD General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system. CERD, A/60/18 (2005), I. 5.

85 ECRI General Policy Recommendation N° 1 on combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance. European Commission against Racism and Intolerance, CRI(96)43rev. Strasbourg, COE, 4 October 1996, 5. (B. “Concerning policies in a number of areas”).

86 United Nations Durban Declaration and Programme of Action, Adopted at the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance. Durban, South Africa, from 31 August to 8 September 2001, II. 92.

87 ILO: Equality at Work: Tackling the Challenges – Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. International Labour Conference, 96th Session, Geneva, 2007, 42. 11.

és jogszerű célra szabad, és az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak. Az adatkezelés célját tehát úgy kell az érintettel közölni, hogy az megítélhesse az adatkezelés hatását jogaira, és megalapozottan dönthessen az adat kiadásáról; továbbá, hogy a céltól eltérő adatkezelés esetén élhessen jogaival. Az Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jellegű jogként értelmezte, hanem – annak aktív oldalát is figyelembe véve – információs önrendelkezési jogként határozta meg.⁸⁸ Ennek megfelelően a személyes adatok védelméhez fűződő jog nemcsak azt jelenti, hogy az adatokat védeni kell a jogosulatlan megismerés, felhasználás, nyilvánosságra hozatal, megváltoztatás, megsemmisülés stb. ellen, hanem elsősorban azt, hogy mindenki maga dönt, mi lesz a vele kapcsolatba hozható adatok, illetve az adatokból levonható, rá vonatkozó következtetések, vagyis személyes adatai sorsa; megengedi-e, hogy ezeket az adatokat mások használják, tárolják, továbbítsák. Ebből következik, hogy személyes adatot felvenni és felhasználni általában csak az érintett személy beleegyezésével szabad. E jog lényegi eleme a hozzájárulás; a jog alanya azzal gyakorolhatja alkotmányos alapjogát, hogy dönt arról, megadja-e hozzájárulását az adatkezeléshez vagy sem. Az információs önrendelkezési jog lényegéhez tartozik továbbá, hogy mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatkezelés egész útját; vagyis mindenkinek joga van tudni, hogy ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatait.⁸⁹ Az információs önrendelkezési jog tehát a legegyszerűbb megfogalmazásban azt jelenti, hogy az adat alanya jogosult tájékozottan dönteni személyes adatai sorsáról.

Az 1992-es, valamint a ma hatályos adatvédelmi törvény is a következők szerint határozza meg a hozzájárulás fogalmát: a hozzájárulás az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez.⁹⁰ A hozzájárulással szemben támasztott követelmény tehát, hogy az

88 MAJTÉNYI László – SZÉKELY Iván – SZABÓ Máté Dániel: Roma támogatások és jogosultságok egyéni követésének lehetőségei. Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2006, 22.

89 15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991.

90 Avtv. 2. § 6. pont. Az új jogszabály, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. tv. (a továbbiakban: Infotv.) nem változtatott érdemben: a 3. § 2. pontja szerint: „személyes adat: az érintettel kapcsolatba hozható

félreérthetetlen legyen, az adatalany tudja, mihez járul hozzá, végül szabadon, nem kényszer hatása alatt dönthessen. A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó adatok kezeléséhez⁹¹ írásos hozzájárulás szükséges.⁹²

A 45/2005. (XII. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság alkotmányosan megengedhetőnek tartotta, hogy törvény tegye kötelezővé a kisebbséghez tartozás kinyilvánítását, ha ezt az alapjog-korlátozást más alkotmányos jogok, értékek kényszerítően indokolják, és ha a legkisebb mértékű korlátozással, a legalkalmasabb eszköz használatával történik.⁹³ A korábbi kisebbségi törvény 2005. november 25-től hatályos, 7. § (2) bekezdése ennek megfelelően mondta ki, hogy törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály valamely kisebbségi jog gyakorlását az egyén nyilatkozatához kötheti. Az új törvény, a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 11. §. (2) hasonlóképpen rendelkezik: „A nemzetiséghez való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető, azonban törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály egyes nemzetiségi jogok gyakorlását az egyén nyilatkozatához kötheti.” A kisebbségi jogok gyakorlásához, illetve támogatások igénybevételéhez tehát megkövetelhető a kisebbségi hovatartozás megvallása, a jogosultak valamilyen módon történő azonosítása.⁹⁴ A jogalkotó tehát élhet azzal a lehetőséggel, hogy bizonyos esetekben – és itt a kisebbségi jogokra kell gondolnunk –, a joggyakorlás, tehát a pozitív diszkriminációs tartalmú jogintézmények igénybevételének feltételül szabja az identitás vállalásának adatvédelmi leképezését, vagyis az adatkezeléshez történő hozzájárulást. Természetesen a szenzitív adatkezelés feltétele az adatkezelés teljes folyamatára kiterjedő érdemi tájékoztatásnyújtás.

Sőt, bizonyos esetekben (erre a nemzetközi szabályozás számos példával szolgál) a kisebbségi jogok igénybevételének feltétele az adatkezeléshez történő hozzájáruláson túlmenően bizonyos objektív, az identitásválasztás szabadságának korlátozását jelentő kritériumrendszer teljesítése is lehet (például nyelvtudás igazolása). (Egyébként például a státustörvény jogosulti körének meghatározása is szigorúbb a hazai kisebbségi törvényénél.⁹⁵)

adat – különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret –, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés.”

91 Avtv. 3. § (2) bekezdés a) pont.

92 MAJTÉNYI – SZÉKELY – SZABÓ (2006) i. m. 15–17.

93 Uo. 21.

94 Uo. 26. A tanulmány szerzői megjegyzi, hogy ilyen célokból az identitás azonosítását az adatvédelmi biztos már a törvényi szabályozás előtt is megengedhetőnek tartotta.

95 A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény 19. § (3)

Megintcsak utaljunk a nemzetközi jog szabályaira az identitással összefüggésben: tilos a személyek az állam által történő (kötelező) faji-etnikai-nemzetiségi csoportokba sorolása, és az állam azt a jogát sem vitathatja el az egyénektől, hogy valamely csoporttal ne kívánjanak közösséget felvállalni. A kötelező asszimiláció tilalma mellett a nemzetközi jog tehát biztosítja az asszimilációhoz való jogot is. Ez azonban a gyakorlatban csak az egyének és az állam viszonylatában érvényesülő, csonka kötelezettség, nem jelent alanyi jogot a statisztikai, népszámlálási és egyéb nem-önkéntes besorolások tilalmán túlmenően. Sőt, ezek a tilalmak sem feltétlenül érvényesülnek akkor, ha a kisebbségi hovatartozás többletjogok vagy megerősítő intézkedések alapjául szolgálnak, hiszen az ilyen esetekben az állam élhet (és a kelet európai tapasztalatok alapján célszerű is élnie) a kisebbségi hovatartozás (adott esetben objektív) kritériumainak meghatározásával. A szabad identitásválasztás jogának magja tehát az és annyi, hogy az állam erőszakkal nem olvaszthat be, nem tilthatja meg a különböző identitások kifejezését. Emellett egészen addig, amíg valaki nem kíván identitásalapú többletjogokat vagy megerősítő intézkedéseket igénybe venni, az államnak arra sincs lehetősége, hogy önkényes etnikai klasszifikációkat hozzon létre. Ha igen, akkor viszont már fel van hatalmazva arra, hogy a csoport és a csoport-hovatartozás kérdésében (adott esetben a csoport vagy más testületek, pl. a tudomány, a politikusok képviselőivel egyeztetve) objektív kritériumokat állapítson meg, arra pedig egyenesen köteles, hogy ha a vélelmezett etnikai hovatartozás joghátrányt (diszkriminációt, rasszista indíttatású bűncselekményt) eredményez, azt (f)elismerje. Továbbá az állam ugyan nem kérdőjelezheti meg a többségi etnikumhoz való tartozás kifejezését, de az asszimilációhoz való jogot a társadalom viszonyában nem köteles biztosítani.

bekezdés értelmében „Magyar igazolvány”-ra jogosult az „a) aki magyar állampolgár, vagy b) aki tud magyar nyelven, vagy c) akit a lakóhelye szerinti állam ca) magát magyar nemzetiségűnek valló személyként tart nyilván, vagy cb) területén működő, magyar nemzetiségű személyeket tömörítő szervezet tagként nyilvántart, vagy cc) területén működő egyház nyilvántartásában magyar nemzetiségűként tartanak számon”. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény nem tartalmaz ilyen jellegű előírásokat. Mellesleg a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 4. § (1) alapján adható kedvezményes honosításról is csak annyit fogalmaz meg a jogalkotó, hogy az a magyar állampolgár, akinek felmenője magyar állampolgár volt, vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja.

5. Konklúzió

A tanulmány a faji, etnikai, nemzetiségi konceptualizáció és az operacionálizáció közötti elméleti és normatív összefüggéseket vizsgálta, abból, a hazai romák helyzete által inspirált kiinduló pontból, hogy a konceptualizáció problémái közpolitikai és implementációs problémákat okoznak. Sőt, a zavaros konceptualizáció mögött megkockáztatható, hogy eleve a közpolitikai stratégiák alakítóinak bizonytalansága áll. Az írás rámutatott a faji-, etnikai-, nemzetiségi fogalmak alapvető bizonytalanságára, ami a magyarországi romák esetében azt eredményezi, hogy az intézményi kakofóniából minden megoldásból annak hátrányai sújtják őket, miközben az adatkezelésfóbia Szkülájja és az etnokorrupció Kharübdiszje között hányódnak.