



**MTA Law Working Papers
2014/52**

**Sarkalatos átalakulások – a
nemzetiségekre vonatkozó
szabályozás**

Pap András László

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences
Budapest**

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Pap András László:*
Sarkalatos átalakulások – a nemzetiségekre vonatkozó szabályozás

Az alábbi írás szerkezetében a „Sarkalatos átalakulások” program felkérőjét követi.

1. Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Történt-e változás a kétharmadoság tárgykörében?

A nemzetiségekre vonatkozó szabályozás tekintetében célszerű különválasztani az Alaptörvény és a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény által hozott változásokat.

(i) Az alaptörvény

Az Alaptörvény számos változást hozott a kisebbségi jogvédelem terén. Az első kérdés a többségi nemzet és a nemzetiség viszonyát érinti. Itt legelőször az alaptörvény kisebbségfogalmát, azaz a „nemzetiség” terminológiáját kell megvizsgálni. Összhangban az alkotmány előkészítésében részt vevő – csekély számú – kisebbségi önkormányzat és a kisebbségi ombudsman javaslatával,¹ a „nemzeti és etnikai” kisebbség elnevezést az alaptörvény a „nemzetiség” terminológiára cseréli. Az archaizáló, illetve tartalmilag nem definiált fogalmat az új kisebbségi törvény sem magyarázta meg, illetve különböztette meg a korábbi terminológiától. Kevésbé érthető, hogy mi volt a gond a „nemzeti és etnikai kisebbség” elnevezéssel. Nincs annak szövegszerű jele, hogy a változást javaslok kétségbe

* Osztályvezető, tudományos tanácsadó MTA TK JTI; egyetemi docens, ELTE BTK.

¹ Fontos hangsúlyozni, hogy – talán nem függetlenül az alkotmányozás folyamatának meglehetősen visszafogott szakmai támogatottságától –, meglepően kevés javaslat foglalkozott a kérdéssel. A kisebbségi biztoston kívül a véleményezésre felkért nemzeti és etnikai kisebbségek közül a tizenhárom elismert népcsoportból mindössze négy, továbbá a KDNP által felkért MAZSIHISZ juttatott el véleményt az alkotmány-előkészítő eseti bizottsághoz. Beszédes, hogy nyolc nemzeti kisebbség és a legnagyobb lélekszámú roma közösség reprezentánsai egyáltalán nem vették a fáradságot álláspontjuk közlésére. Megemlítendő emellett, hogy a beérkezett néhány (többnyire egy-két) oldalas javaslatok szövegszerű egyeztetés eredményének tűnnek; előfordul, hogy pusztán mondatrész-sorrendbeli eltérések találhatók. A javaslatok az alábbi elemeket tartalmazzák: (i) Az Országos Horvát Önkormányzat (a) a „kisebbség” elnevezést sértőnek, lekicsinylőnek találván a „nemzetiség” terminológia bevezetését szorgalmazza; (b) javasolja emellett, hogy az alkotmány nevesítve szövegszerűen ismerje el a nemzetiségeket a magyar nemzet részeként. A megfogalmazásból nem egyértelmű, hogy a nevesítés az elismert nemzetiségek taxációját (is) jelenti-e; illetve (c) megfogalmazza a parlamenti képviselő biztosításának igényét. (http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/horvat_onk.pdf) (ii) Lényegében megegyezik a fenti állásponttal az Országos Ruszin Kisebbségi Önkormányzat álláspontja: a) a sértő, lekicsinylő „kisebbség” elnevezés helyett bevezetendő a „nemzetiség” terminus; (b) nevesített elismerés kívánatos a nemzet részeként; valamint (c) megfogalmazódik a parlamenti képviselő igénye. (http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/ruszin_onk.pdf) (iii) A Bolgár Országos Önkormányzat (http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/bolgar_onk.pdf); és a (iv) Magyarországi Németek Országos Önkormányzata is letette a garast a parlamenti képviselő mellett (<http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/mnoo.pdf>); hasonlóan a (v) kisebbségi biztoshoz (http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/jovo_memz_bizt.pdf), aki ugyancsak a nemzetiség elnevezés és az országgyűlési képviselő igényét fogalmazta meg. Ismerte a hazai zsidóság megosztott álláspontját a kérdésben (ami a végül sikertelen kisebbségi elismertségért indított népi kezdeményezési eljárásban is jelentkezett) nem meglepő, hogy a (v) Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége nem foglalt állást a kisebbségi parlamenti képviselő kérdésben (<http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/mazsihisz.pdf>) noha 1990-ben még szerepelt a zsidóság a nyolc kooptált kisebbség (cigány, horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén) között.

vonták volna a a „nemzetiségek” számszerű *kisebbségi* létét, sem pedig valamilyen egyéb tekintetben jelentkező (éppen hogy a kisebbségi többletjogokkal orvosolni kívánt) hátrányos helyzetének meglétét. Az etnikai kisebbségnek tekinthető cigány és ruszin népcsoport sem került ki a nemzetiség taxációjából. Ugyanakkor a „nemzeti” és „etnikai” kisebbségek között fontos különbségek vannak, és a „nemzetiség” nem tekinthető a kettőt magába foglaló nagyobb halmaznak, leginkább a nemzeti kisebbség szinonímája; nem véletlenül használja ezt különbségtételt a nemzetközi terminológia: az alaptörvény eredetileg benyújtott verziója is még a „nemzetiségek és népcsoportok” kitételt használta (sőt, még a *numerus clausus* néven híres-hírhedtté vált 1920. évi XXV. törvény is „népfajokról és nemzetiségekről” beszélt.)

A nemzetközi jogi és alkotmányjogi gyakorlatban ugyanis fontos különbségeket takar az eltérő terminológia.² A – döntően az államközi kapcsolatokat szem előtt tartó – nemzetközi jog megközelítése szerint azok a (nemzeti) kisebbségek számítanak etnikai kisebbségeknek, amelyeknek nincs anyaországuk. Az „etnikai kisebbség” fogalma azonban nehezen választható el a „faji kisebbség”-étől.³ Biológiai értelemben az egész emberiség egy fajnak tekinthető; a „faji származás”-ra vagy „bőrszínre” vonatkozó nemzetközi jogi vagy alkotmányos védelem a külvilág percepcióján, illetve klasszifikációján alapuló hátrányos megkülönböztetés, verbális erőszak (gyűlöletbeszéd) vagy fizikai erőszak ellen hivatott oltalmat nyújtani. Itt tehát a tágran értelmezett antidiszkriminációs logika érvényesül: a kisebbségi védelem alapjául a külvilág által észlelt, és valamilyen joghátrány kiváltását eredményező biológiai jellegzetességek vagy külső rasszjegyek szolgálnak. Ugyanakkor, ebben a kontextusban az etnikai kisebbségek esetében is a külső megjelenés vagy valamilyen egyéb – askriptív, nem az érintett egyén döntésétől függő, szabad választásán alapuló – csoportbesorolás, illetve valamilyen potenciális joghátrány lesz a fogalom értelmezésének alapja. 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.⁴ Az Európai Emberi Jogi Bíróság Nagykamara a Cseh Köztársaságot iskolai szegregáció miatt elmarasztaló, 2007. januári „D. H. and Others v. The Czech Republic”-döntésében a romák kapcsán is „faji” diszkriminációról beszél – míg a roma kisebbséget a magyar jogszabályban etnikai kisebbségként határozza meg. Tartalmi értelemben az „etnikai kisebbség” és a „faji kisebbség” fogalma tehát annyiban hasonló, hogy többnyire mindkettő a külvilág által definiált csoportfogalomra épül, és mind a faji, mind az etnikai kategóriákra épített jogintézmények alapvetően a külvilág által alkalmazott csoportbesorolással összefüggésbe

² A kérdésről bővebben Pap András László: A vallási és etnikai hovatartozás összefüggései a kisebbségi jogvédelem rendszerében. In Köbel Szilvia (szerk.): „A vallási diszkrimináció ellen – az esélyegyenlőség megteremtéséért”, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2010. pp. 13–162.

³ Okulva a wilsoni alapelvekre épített, a népszövetségi modellben kifejezésre juttatott *nemzeti* kisebbségvédelmi rendszer politikai kudarcából, az egyetemes emberi jogok nemzetközi jogi alapokon nyugvó rendszere a *faji-etnikai* alapú diszkrimináció ellen nyújt kiemelt védelmet, sőt, az egyetemes emberi jogok retorikája és a ráépített jogi védelmi rendszer éppen a nemzeti kisebbségi jogok, a nemzeti önrendelkezés helyettesítésére jött létre. Az emberi jogi alapú modell esetében lényegesen gyengébb lábakon áll a nemzeti kisebbségek kulturális többletjogainak védelme, különösen, ha a csoport nem őshonos. A helyzet persze megváltozhat az Európai Nemzetiségek Föderális Uniója (FUEN) által kidolgozott Minority SafePack európai polgári kezdeményezés sikere esetén....

⁴Patrick Simon: Ethnic statistics and data protection in the Council of Europe countries. ECRI, Strasbourg, 2007, p. 20.

hozható joghátrányokkal szemben kívánnak védelmet nyújtani – tehát, az antidiszkriminációs logikát követik.

A jogintézmények tartalmának vizsgálatára épített „nemzeti kisebbség”-fogalom,⁵ 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, jogsérelmek elleni védelemmel szemben. Az, hogy mely csoport vagy igény lesz méltó az elismerésre, mely etnokulturális ismérv kapjon védelmet, illetve támogatást, a mindenkori politikai közösség sajátosságain múlik.

A kisebbségpolitika morfológiája ugyanis mindig az adott ország történelmi sajátosságai, a társadalmi specifikumok függvényében alakul. Ennek megfelelően a kisebbségi jogok és az ilyen igények elismerésért folytatott küzdelem célul tűzheti például a diszkrimináció és a kisebbségi csoport tagjai ellen irányuló verbális és fizikai támadások elleni védelmet; a többletjog-tételezés (kulturális, szociálpolitikai) elveinek megvalósítását; de akár szimbolikus munícióval is szolgálhat a nemzet(diaszpóra)politika formálói számára. A tágan értelmezett kisebbségi jog ennek megfelelően jelentheti elsősorban a gazdasági-társadalmi esélyegyenlőség célul tűzését; a vallásszabadság biztosítását; véres etnikai konfliktusok, pogromok potenciális áldozatainak védelmét; a bevándorlók és leszármazottaik kulturális különbözőségéből fakadó feszültségek csökkentését; a faji alapú szegregáció vagy az apartheid elleni harcot; a rasszalapon tetten érhető társadalmi-gazdasági különbségek leküzdésére reparatív, illetve egyfajta tranzitív igazságosság nevében tett kiegyenlítő intézkedéseket, identitás alapú csoportok politikai képviseletét. A kisebbségi jog lehet a kulturális identitásra vonatkozó politika vagy a nemzetközi biztonságpolitika eszköze; az őslakosok jogainak biztosítója, illetve szolgálhatja egyes csoportok speciális történelmi érzékenységének védelmét is (pl. a holokauszttagadás tilalma esetében) – továbbá a diaszpórapolitika eszköze is lehet. Mindezek fényében izgalmas kérdés, hogy mit is ért az alkotmányozó a nemzetiség fogalma alatt.

Az Alaptörvény NEMZETI HITVALLÁSBAN foglalt rendelkezése szerint mi magyarok, *„Kinyilvánítjuk, hogy a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.”* A SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG XXIX. cikk szerint: *„(1) A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz. (2) A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. (3) A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, a nemzetiségeket és a nemzetiségként való elismerés feltételeit, valamint a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg. Sarkalatos törvény a nemzetiségként való elismerést meghatározott idejű honossághoz és meghatározott számú, magát az adott nemzetiséghez tartozónak valló személy kezdeményezéséhez kötheti.”*

A kérdés megértéséhez arra is szükség van, hogy áttekintsük, hogy mit mond az alaptörvény a többségi nemzetről. Majtényi Balázs így foglalja az e rendelkezéseket kritikusan elemző

⁵ 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.

szakirodalmat: „*Körtvélyesi Zsolt szerint a szöveg a nemzetet döntően etnikai értelemben használja, de abban a politikai fogalom is felbukkan.*⁶ *Jakab András is úgy látja, hogy a magyar Alkotmány koncepciója esetenként politikai, máskor pedig etnikai/kulturális.*⁷ *Chronowski Nóra pedig ezen a megállapításon túllépve következetlennek és ellentmondásosnak nevezi az Alaptörvény szövegében a nemzetfogalom használatát.*⁸ *Ennek kapcsán említi, hogy az alkotmány második, Alapvetés címet viselő részének B) cikk (3) bekezdése szerint „a közhatalom forrása a nép” (ami a politikai nemzetre is utalhatna), ezzel egyidejűleg az Alaptörvény ugyanennek a fejezetének a D) cikke, valamint a preambulum az egységes magyar nemzet összetartozásáról, szellemi és lelki egységéről értekezik. Mégis, ha elfogadjuk Chronowski nézetét, hogy az alkotmány következetlenül és ellentmondásosan használja a nemzet fogalmát (hol politikait, hol kulturálist értve alatta), akkor az az alkotmányos rendelkezések normatív tartalmát teszi kétségessé. Ez azt jelenti, hogy például a népszuverenitás tartalma is bizonytalan lenne, mivel nem lehet megmondani, hogy ki az alanya, egy ilyen értelmezés alkotmányos demokráciában nem lehetséges. Így ... a preambulum alapján abból az értelmezésből indulok ki, hogy az Alaptörvény elsődleges elvként a preambulumban az etnikai nemzet koncepcióját használja, s ezzel a dokumentum más részei is összhangban vannak.”⁹*

Herbert Küpper szerint „*A XIX cikk. (1) bekezdése az önazonosság szabad megválasztásához való jogot garantálja a nemzetiségek tagjainak. A magyar nemzethez tartozást azonban a preambulum tényként kezeli, mintha az születéssel megváltoztathatatlanul létrejönne, és nem függene az érintett szabad választásától. A magyar nemzethez tartozást az állam –az Alaptörvény útján – előírja. Ezért a magyar nemzeti kötelekbe tartozás „kötelezőbb”, mint a nemzetiségi kötelek.”*¹⁰

Majtényi így foglal állást:¹¹ „*Az Alaptörvény elsősorban a magyarokhoz, az etnikai nemzet tagjaihoz szól, akik megjelenítik az alkotmányozó hatalmat, ezzel aláássa a korábbi alkotmányba foglalt a politikai nemzet koncepciójához kötődő multikulturális modell és a kisebbségi jogok elméleti alapját. ... Másrészt az új alkotmány a nemzeti és etnikai kisebbség jelzőt nemzetiségre cserélte le. Ez lehetőséget kínál arra az értelmezésre is, hogy a roma kisebbséget sújtó speciális hátrányokat nem kívánják többé a kisebbségi jogok keretében kezelni”.*

Értelmezést igényel a preambulum: „*A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők*”-kitétele, amit megismétel a „*Szabadság és felelősség*” című fejezet XXIX. cikke is. Ez a korábbi alkotmány szövegének (nem betűszerinti, de tartalmilag azonos) ismétlése ugyan,¹² ám a paragrafus a több magyarázó célú alkotmánybírószágit

6 KÖRTVÉLYESI (31. vj.).

7 JAKAB András: Defining the Borders of the Political Community: Constitutional Visions of the Nation. 43. available at: <http://ssrn.com/abstract=2045648>

8 CHRONOWSKI Nóra: The new Hungarian Fundamental Law in the light of the European Union's normative values. *Revue Est Europa*, 2012/1, 111-142.

⁹ MAJTÉNYI Balázs: Alaptörvény a nemzet akaratából, *Állam- és Jogtudomány*, 2014/1, 86-87. o. Ld. még erről Horkay Hörcher Ferenc: The National Avowal. Lóránt Csink-Balázs Schanda-András Zs. Varga (ed.): The Basic Law of Hungary A First Commentary. Clarus Press-National Institute of Public Administration, Dublin, 2012, továbbá Fekete Balázs: „Előzetes megjegyzések az új magyar alkotmány preambulumáról” *Jogi Iránytű* 2011/2. jog.tk.mta.hu/uploads/files/Jogi_Iranytu/Jogi_Iranytu_2011_2_Fekete_Balazs.

¹⁰ Herbert Krüpper: Paternalista kollektívizmus és liberális individualizmus között: az új magyar Alaptörvényben rögzített emberkép normatív alapjai, *Közjogi Szemle* 2012/3, 9.

¹¹ *Im.* 77-97.

¹² „68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők. (2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket.

határozat ellenére sem nyert értelmet. Ha a kisebbségek nemzetalkotó, a politikai nemzetet alkotó tényezők lennének, annak lenne értelme, de az államot alkotó kisebbségek, nemzetiségek szemantikája meglehetősen zavaros. Várfalvi Attila így írt erről: *„Hogy a hatalomból való részesedés mit jelent, illetve, hogy a nemzetiségeken kívül még kik az államalkotó tényezők, arra semmiféle utalás nincs. Bár a nép hatalom-birtokosként történt megfogalmazása sem szerencsés, az államalkotói szerepnek a nemzeti kisebbségekre való szűkítése egészen nyilvánvalóan arról vall, hogy az utóbbi tétel logikailag »idegen test« a szövegben, és egy át- és végiggondolatlan (bár kétségtelenül jószándékú) etnofil ötlet.”*¹³ Gombár Csaba szerint *„...abban az esetben, ha az etnikai elv államkonstituálónak válik, ha etnikai közösségek jogaként államalkotó igények fogalmazódnak meg, akkor súlyos csapdahelyzet alakul ki, s várható, hogy az etnikai konfliktusok állóháborúvá lesznek. [...] Minden olyan esetben, amikor az etnikumokat államalkotó tényezőnek minősítik, vagy kívánják minősíteni, amikor az állameszme szintjén »társnemzetek« állampolitikai jogalanyiságáról vizionálnak, akkor a 'polgárok vagy etnikumok állama' címen ismert vita jogelméleti zsákutcába téved.”*¹⁴

A legutóbbi alkotmányozási kísérlet során, az 1994–98-as ciklusban, az új alkotmány szabályozási elveinek vitája során történt egy kísérlet az „államalkotó tényező” kiváltására, amikor Jakab Róbertné képviselő az alábbi passzusra javasolta lecserélni a problematikus bekezdést: *„A nemzeti és etnikai kisebbségek a társadalom kulturális, közéleti gazdagságát növelő tényezők. Nyelvük, hagyományaik fennmaradása és a magyarországi kulturális örökségbe való mind teljesebb illeszkedése közérdek.”*¹⁵

A kisebbségi ombudsman megkísérelt értelmezést kapni az alkotmánybírárságtól ezen – az alaptörvénybe is átvett – megfogalmazásra vonatkozóan: sikertelenül. Az Alkotmánybírárság; ugyanis a 35/1992. (VI. 10.) és 24/1994. (V. 6.) számú határozataiban már foglalkozott a kisebbségek „államalkotó tényező” mivoltának kérdésével, azonban erre irányuló, illetve jogosulttól származó indítvány hiányában, annak mindenkire kötelező (*erga omnes*) értelmezését nem fejtette ki. A biztos szerint alkotmányosan aggályos volt, hogy a jogalkotó nem határozta meg a kisebbségek „államalkotó tényező” státusának pontos tartalmát, ezáltal ugyanis „nem vonható meg kellő bizonyossággal a Nektv.-ben biztosítani kívánt kulturális autonómia terjedelme sem. Arra hivatkozással, hogy az nem tartalmaz konkrét alkotmányjogi problémát, az Alkotmánybírárság 2000. szeptember 5-én kelt végzésében¹⁶ az indítványt visszautasította.

Mindezzel együtt úgy tűnik tehát, hogy az alkotmányozó magyar nemzet tagjai megosztják az államhatalmat a nemzetiségekkel. Utóbbiak egyébként az alkotmányozásnak nem alanyai – noha a parlamenti, ezen belül pedig még a kormánypárti képviselők között is akadhatnak, illetve akadnak nem magyar nemzetiségű magyar állampolgárok.

Ugyancsak fontos kérdés a kisebbséghez tartozás feltételrendszere. A kisebbségi önkormányzati választások etnokorrupciós gyakorlata miatt érzékeny terület a kisebbségi hovatartozás feltételeinek, valamint a regisztráció kérdésének szabályozása. Az e tekintetben

Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát. (3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit biztosítják. (4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. (5) A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

¹³ Várfalvi Attila: Nemzetiségek és parlament (szakdolgozat), Országgyűlési Könyvtár, Budapest, 1998. 2.2.2 alfejezet.

¹⁴ Gombár Csaba: Társadalomszemléletünk etnicizálódása. Politikatudományi Szemle 1994/4, 108. o.

¹⁵ Ld: Jakab Róbertné H/2252/174. számú módosító javaslatát. Országgyűlés Irományai 1994–1998.

¹⁶ 1041/G/1999 AB végzés, AB közlöny: IX. évf. 8–9. szám.

lényegében a későbbiekben ismertetett 2011-es törvényben¹⁷ változatlanul hagyott 1993-as szabályozás¹⁸ ugyanis nem volt képes megakadályozni a kisebbségi többletjogokkal történő visszaélést, ami viszont 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 alapjogkorlátozást más alkotmányos jogok, értékek kényszerítően indokolják, és ha a legkisebb mértékű korlátozással, a legalkalmasabb eszköz használatával történik. Ehhez képest fontos, hogy az alaptörvény „Szabadság és felelősség” című fejezetének XXIX. cikke szerint: *„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.

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

Az alaptörvény emellett több helyen tartalmaz rendelkezéseket a kisebbségi nyelvhasználatra vonatkozóan. A fent említett XXIX. cikk értelmében a „*Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz*”, a „Nemzeti hitvallás” alapján pedig: *„Vállaljuk, hogy [...] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját [...] ápoljuk és megóvjuk.”* Ehhez képest az „Alapvetés” című fejezet H) cikke alapján: *„Magyarországon a hivatalos nyelv a magyar. (2) Magyarország védi a magyar nyelvet. (3) Magyarország védi a magyar jelnyelvet mint a magyar kultúra részét.”* A védelemre jogosult nyelvek közül az alaptörvény vitájának utolsó szakaszában kikerültek a nemzetiségi nyelvek. Ezzel, a XXIX. cikkben biztosított védelem miatt, nem is lenne komolyabb baj, ugyanakkor elgondolkasztató, hogy vajon milyen alkotmányos szinten elhárítandó veszélyre gondolt az alkotmányozó, amikor a magyar nyelv védelméről rendelkezett. A nyelvvédelmi klauzula (ironikus módon, a különböző megnyilvánulásai kapcsán éppen a helyesíráshoz és a nyelvhelyességhez fűződő ellentmondásos viszonya miatt számos kritika által érintett) Schmitt Pál köztársasági elnökhöz volt köthető. Jakab András¹⁹ rámutat, hogy az ötlet némiképp meglepő, hiszen az ehhez hasonló rendelkezések kifejezetten a kisebbségi nyelvekre szoktak vonatkozni az alkotmányokban: *„A többségi nyelvet a legkritikább esetben védik jogilag, de az ukrán alkotmány 10. cikke kivételével (ahol az kifejezetten az orosz ellen irányul) azt sem alkotmányi, hanem csak törvényi szinten (például Franciaországban a francia nyelv védelmében a globalizációs angollal szemben). Az elrettentő példaként idézett szlovák nyelvtörvény is csupán törvényi szintű (a szlovák alkotmány 6. cikke csak annyit rögzít, hogy a szlovák az államnyelv).²⁰ A többségi nyelvet*

¹⁷ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény.

¹⁸ A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény.

¹⁹ Ld. Jakab András: Az Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei, Bp. HVG Orac 2011, 190.

²⁰ Erre egyébként számos alkotmányban találunk példát, így a francia alkotmány 2. cikkében, az ír alkotmány 8. cikkében, az osztrák alkotmány 8. cikkében, stb. Uo.

egyébként rendszerint ott szokták védeni, ahol kétséges, hogy mi is a többségi nyelv (Közép-Kelet, volt szovjet tagköztársaságok), illetve ahol egy nemzetiségi régió vagy tagállam próbál a szövetségi nyelvi asszimilációval szemben küzdeni, netán azt megfordítani (Québec, Flandria, Katalónia, Wales)."

Az alkotmányi szintre emelt önálló magyar nyelvvédelmi klauzula pesszimistább értékelés szerint a szlovák államnyelvtörvény retorziójaként a nemzetiségi nyelvhasználati jogok korlátozásának alapjául is szolgálhat, akár úgy is, hogy a magyar nyelv védelme és a XXIX. cikkben foglalt jogok közötti ellentmondást az Alkotmánybíróság a „*történeti alkotmány vívmányai alapján*”, a Lex Apponyi vagy a klebelsbergi kultúrpolitika szerint oldja fel. Jakab szerint ugyanakkor „*az (1) bekezdés nem jelentheti a kisebbségi nyelvek korlátozását, és nem jelentheti a bírósági és közigazgatási eljárásokban a tolmácsolás megtagadását sem. Azt sem jelentheti, hogy hivatalos dokumentumokat ne fordíthatnának le hivatalból állami szervek angolra (amely az EU-s szervekkel való kommunikáció miatt egyébként is követelmény). Azt azonban jelenti, hogy kétség esetén minden hivatalos állami iratból a magyar nyelvű változat a döntő, és hogy az állampolgárok felé irányuló jogi aktusokat (bírósági döntések, jogszabályok) magyarul is el kell készíteni. A (2) bekezdés szerinti védelem (pedig legfeljebb, PAL) államcélként értelmezhető, vagyis önmagában nem alapozhatja meg az alkotmányellenességet. Kifejezi, hogy az állam pozitív intézkedésekkel (például díjak, ösztöndíjak alapításával) segíti a nyelvművelést. A magyar nyelv alatt egyaránt értendő az akadémiai magyar és a tájszólások, hiszen erre utaló különbséget a szöveg nem tartalmaz.*”²¹

A leglátványosabb visszalépést a kisebbségi jogvédelem terén az exportképes hungarikumnak tekinthető, jól működő, specializált országgyűlési biztos pozíciójának megszüntetése jelenti. Az alaptörvény sajátos öszvér-megoldást hozott az ombudsman és helyettesei jogállását illetően.²² Eszerint győzött ugyan Szabó Máténak, az alkotmányozás idején hivatalban lévő állampolgári jogok országgyűlési biztosának azon, az utóbbi években következetesen képviselt koncepciója, amelyet az „egy a biztos” jelszó fejez ki, és amely szakít a az általános hatáskörű parlamenti biztossal azonos jogállású specializált (adatvédelmi, kisebbségi és a jövő nemzedékek védelmét ellátó) ombudsmanok rendszerével. Ugyanakkor, a parlament választja meg a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyetteseket, de a köztársasági elnök csak az alapvető jogok biztosának személyére tesz javaslatot az országgyűlésnek és az alapvető jogok biztosa készít évente beszámolót az országgyűlés számára, és a képviselők csak hozzá intézhetnek kérdést, azaz a közjogi felelősség egyértelműen az ombudsman személyéhez kötődik. Ebből az alkotmányos logikából az következne, hogy az alapvető jogok biztosa minden tekintetben felettese a helyetteseinek; akiknek beosztott hivatalnokként nincsenek önálló hatásköreik. Ugyanakkor viszont a parlament kétharmada általi megválasztás révén erős közjogi és politikai legitimitációval felruházott helyetteseket hoz létre az alaptörvény, ami sajátosan ellentmondásos helyzetet teremt. A Fidesz-frakció vezetője, Lázár János azt írta a koherenciazavar-feloldási szándékú, a

²¹ Uo.

²² Az alaptörvény „Állam” című fejezet 30 cikke szerint „(1) Az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. (2) Az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszadáásokat vizsgálja vagy vizsgálztatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez. (3) Az alapvető jogok biztosát és helyetteseit az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával hat évre választja. A helyettesek a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el. Az alapvető jogok biztosa és helyettesei nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet. (4) Az alapvető jogok biztosa évente beszámol tevékenységéről az Országgyűlésnek. (5) Az alapvető jogok biztosára és helyetteseire vonatkozó részletes szabályokat törvény határozza meg.”

helyettesek parlament általi választására vonatkozó végszavazás előtti módosító indítványa indokolásában, hogy a helyettesek „feladat- és hatáskörüket tekintve nem általános helyettesítési feladatokat végeznek az alapvető jogok biztosa mellett, hanem a társadalom életében kiemelt fontossággal bíró jogterületek érdek- és jogvédelmét látják el”.²³

Lényeges változást jelent az is, hogy szemben a régi alkotmánnyal, az alaptörvény alapján az ombudsmantörvény nem kétharmados. További változás az alapjogvédelem tekintetében az, hogy az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése a régi alkotmánynál szűkebben szabja meg a különleges jogrendben (rendkívüli állapot, szükséghelyzet, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet) sem korlátozható jogok körét: így a nemzetiségek jogai nem szerepelnek azon jogok között, amelyek gyakorlása a különleges jogrendben sem függeszthető fel vagy korlátozható (az alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartása mellett egyébként irányadó, az alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott mértéken túl). Kérdéses, hogy rendkívüli állapotban miért indokolható a vallásszabadság vagy a nemzetiségi joggyakorlás a jog lényeges tartalmára is kiterjedő korlátozhatósága.

(ii) Az új kisebbségi törvény

Az Kormány²⁴ az alábbiakban határozta meg a törvény legfontosabb újításait: meghatározza a nemzetiséghez tartozó személy fogalmát; személyi hatálya vonja az összes valamely nemzetiséghez tartozó személyt és közösségeiket; rendszerezi a nemzetiségek alapvető egyéni és közösségi jogait, és a meglévő jogok gyakorlásához szükséges garanciális szabályokat is bevezet; a népszámlálás adataihoz köti a nemzetiségi önkormányzati választások kitűzését; a nemzetiségi önkormányzati választásokat azok mindhárom szintjén közvetlenné és egyidejűvé teszi; visszahozza az átalakult nemzetiségi önkormányzati formát települési szinten; visszaállítja a nemzetiségi kedvezményes mandátum jogintézményét; a nemzetiségi önkormányzatokat önállóan gazdálkodó jogi személlyé teszi; biztosítja a törvényességi és pénzügyi-gazdasági ellenőrzés feltételeit; jogorvoslati garanciákkal erősíti a helyi nemzetiségi önkormányzat és a helyi önkormányzat együttműködési kötelezettségét; részletesen szabályozza a nemzetiségi „média jogokat” (sic!); előírja, hogy nemzetiségi jelölő szervezet csak közhasznú szervezet lehet, valamint azt is, hogy települési nemzetiségi önkormányzati választásokra csak ott kerülhet sor, ahol a népszámlálás adatai szerint legalább 30, egy adott nemzetiséghez tartozó személy él; bevezeti emellett az ajánlásgyűjtést mind a jelölő szervezetek, mind a jelöltek számára. Emellett a nemzetiségi választáson választott képviselővel, szemben a korábbi szabályozásnál szigorúbb feltételekhez kötött a passzív választójog: egyrészt csak a nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárságú választópolgár lehet jelölt a nemzetiségi önkormányzati választásokon, másrészt - a korábbiakhoz képest új elemként - nyilatkoznia kell arról, hogy a legutóbbi két általános nemzetiségi választás során más nemzetiség színeiben nem vállalt jelöltséget. A választójogi törvény²⁵ emellett konkretizálta a preferenciális parlamenti mandátum és a parlamenti szószóló intézményét.

²³ <http://miskolc.fidelitas.hu/index.php?Cikk=161543>

²⁴ Kormányzati sajtóanyag az új nemzetiségi törvényről, <http://www.oslovma.hu/index.php/sk/archiv/190-archiv-magyarul-archiv-magyarul/571-tobb-jogkort-ad-a-magyarorszagi-kisebbsenek-az-uj-torveny>

²⁵ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról.

Ezek közül terjedelmi keretekre tekintettel az alábbiakban csak a következő, megítélésem legfontosabb rendelkezések vonatkozásában fogalmazok meg kritikai észrevételeket: (a) a parlamenti képviselet kérdése; (b) a nemzetiség és a nemzetiségi affiliáció az etnobiznisszel összefüggő kérései; (c) a népszámlálás és a nemzetiségi választójog kapcsolatának problematikája.

2. Mi volt a célja a változásnak? Amennyiben a hivatalosan hangoztatott célokön kívül más (nem hangoztatott) indok is szerepet játszott, kérjük, jelezze azt is.

A Kormány az alábbiakban határozta meg a nemzetiségi törvény legfontosabb indokait (az Alaptörvény vonatkozó passzusainak ilyen irányú elemzésétől terjedelmi korlátokra tekintettel eltekintek): „*Tekintettel arra, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény értelmében nem lehet módosítani a jogszabály megjelölését - az Alaptörvény által a nemzeti és etnikai kisebbség fogalom helyett bevezetett új nemzetiség fogalom szerepeltetése a törvény címében pedig nem kerülhető meg - a jogalkotási cél új törvény megalkotásával érhető el. ... Az új törvény megalkotását indokolja továbbá, hogy a szabályozásra új szerkezeti rendben kerül sor, továbbá a jövőben nem külön törvény rendelkezik a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásának anyagi jogi szabályairól. ... A jogszabály elsősorban a nemzetiségi választójogra és a nemzetiségi önkormányzati működésre vonatkozó pontosításokkal kívánja elősegíteni a nemzetiségi jogok kiterjesztését és a kulturális autonómia megerősítését. ... A törvény a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásának több cikluson átívelő negatív tapasztalataira tekintettel fogalmazza újra a nemzetiségi közélet nem kívánatos jelenségeitől történő megtisztítását szolgáló rendelkezéseket.*”²⁶

3. A nevezett célokkal egyetért-e?

Igen.

4. A célok elérése érdekében (függetlenül attól, hogy Ön a célokkal egyetért-e) hatékonyak-e a választott új szabályok?

Nem. A fentiekből szubsztantív tartalmat egyedül az etnokorrupció elleni fellépés hordoz, ugyanakkor e cél elérésére alkalmatlan a lényegében a korábbi szabályozást újrakodifikáló új törvény; az újonnan bevezetett preferenciális mandátumszerzésen alapuló parlamenti képviseletet pedig hibás szabályozási formának tekintem.

5. A választott új szabályok összhangban vannak-e az új Alaptörvénnyel?

Igen.

²⁶ [Kormányzati sajtóanyag az új nemzetiségi törvényről, http://www.oslovma.hu/index.php/sk/archiv/190-archiv-magyarul-archiv-magyarul/571-tobb-jogkort-ad-a-magyarorszag-i-kisebbsenek-az-uj-torveny](http://www.oslovma.hu/index.php/sk/archiv/190-archiv-magyarul-archiv-magyarul/571-tobb-jogkort-ad-a-magyarorszag-i-kisebbsenek-az-uj-torveny)

6. Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (kül. emberi jogi) és EU-jogi kötelezettségeinkkel?

Alapvetően igen, ugyanakkor az alapvetően paternalista és esszencialista személetet tükröző nemzetiségi listaállítás kapcsán felmerül a választójog sérelme, ugyanis azon független jelöltek nem indulhatnak.

7. Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért?

(i) A parlamenti képviselet kérdése

A törvényhozó testületekben a kisebbségi képviselet és érdekanalizáció három alapvető formája ismert: (a) a második kamarákban, azaz a parlament funkcionálisan elkülönült szervezetén keresztül; (b) az egykamarás rendszeren belül képviselői megjelenítés útján; valamint, (c) a jogalkotási és politikai döntéshozatal specializált, különleges megoldásai útján megjelenített. A képviselői kisebbségmegjelenítés három alapvető módon kerülhet megvalósításra: (ba) a választójogi törvény általános (többségi, proporcionális vagy vegyes) szabályai alapján megválasztott kisebbségi pártok és szervezetek jelöltjei; (bb) "egyéb", kompetitív/többségi pártok színeiben induló, de a kisebbségi szervezetekkel valamilyen formában hivatalosan kapcsolatban álló jelöltek; (bc) preferenciális eljárás, a kisebbségi képviselők számára fenntartott kvóták, illetve delegáció vagy kooptáció formájában biztosított mandátumok útján.

A "c" megoldástípus elemei a mandátumok (és tartalmuk) egyenlőségének doktrínájának maradéktalan érvényesülése céljából a szigorúan vett parlamenti jog és működés keretein kívülre szorítva, de azonos hatékonysággal biztosíthatják a kisebbségi befolyást és érdekképviseletet. Ilyen például az országos kisebbségi önkormányzatok, illetve egyéb kisebbségi szervezetek számára biztosított törvénykezdeményezési jog (amely adott esetben egyéb, pl. országgyűlési határozat meghozatalára vagy vitanap tartására is kiterjeszhető lehet), illetve a specializált országgyűlési biztos intézménye, vagy akár a pártok egymás közötti olyan politikai megállapodása, amely formálisan rögzíti a képviselőjelöltek között biztosítandó etnikai/nemzetiségi kvóták gyakorlatát.

A kisebbségek parlamenti képviselete mellett az alábbi érvek hozhatóak fel:

(a) Ugyan ténylegesen soha nem lépett hatályba, ugyanis konkrét választójogi rendelkezések nem konkretizálták, de az alkotmány 2010 május 25-ei módosításának értelmében²⁷ „az országgyűlési képviselők száma legfeljebb kettőszáz. A nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletére további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható.” Ezzel tehát szerzett jogként értelmezhető a sui generis parlamenti képviselet. (b) Számos nemzetközi szervezet ajánlása és jelentése, valamint az alkotmánybíróság is mulasztásos alkotmányértékelést állapított meg e rendelkezés elmaradásával kapcsolatban, így ez a régi alkotmány alapján is elvárásnak volt tekinthető. (c) A kisebbségek és a kisebbségi biztos töretlenül képviseli ezen álláspontot. (d) Ez a jogvédelem és az érdekképviselet hatékony, szükséges eszköze. (e) Ez a jogvédelem és az érdekképviselet exportképes: a szomszédos országoktól is elvárható, számon kérhető formája.

²⁷ <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK10085.pdf>

A kisebbségek parlamenti képviselével szemben az alábbi érvek hozhatóak fel: (a) Téves értelmezés a régi alkotmányból kiolvasni a parlamenti képviselő kötelezettségét. Az alkotmánybíróság a kisebbségi törvény elfogadása előtt született határozata alapján létezik olyan plauzibilis értelmezés, amely szerint a politikai képviselő a törvényben kialakított (a kisebbségi önkormányzatok formájában megvalósított) formája kielégíti az alkotmányos elvárásokat. (Ennek megfelelően, a kisebbségi önkormányzati rendszer, bár az etnokorrupció és egyéb hiányosságai folytán szuboptimális megoldás, ám kétségtelenül szerzett jog, és miután megfelel a politikai képviselő alkotmányos előírásának, célszerűen megtartandó az új alkotmányban, ellenkező esetben ténylegesen visszalépés történne a jogvédelemben, helyesebben a többletjog-tételezésben.) Fontos megemlíteni továbbá, hogy nemzetközi szervezetek sem azért marasztalták el Magyarországot e kérdés kapcsán, mert az nem felelt volna meg valamely nemzetközi elvárásnak (e tekintetben ilyen standardokról, illetve kialakult általános gyakorlatról nem beszélhetünk), hanem az alkotmánybíróság határozatának egy értelmezését alapul véve, az önkötelezés betartásának elmaradását kérték számon. (b) Az etnokorrupció, a hazai kisebbségi választásokon tapasztalt visszaélések óvatosságra kellett volna, hogy intsenek egy ilyen intézmény bevezetésével kapcsolatban, főleg mert a regisztráció, illetve az identitásválasztás szabadságának jelentős mértékű szabályozását sem a kisebbségek, sem a politikai elit többsége nem támogatja. Kiemelt aggodalomra adhat okot, hogy a jelenleg taxált tizenhárom kisebbség képviselőjében, visszaélésszerűen élve a kisebbségi többletjogokkal, többségi politikusok juthatnak be a parlamentbe, jelentősen befolyásolva ezáltal a választási eredményeket. Ugyan a 2014-es eredmények ezt a félelmet nem igazolták be, és egyetlen kedvezményes nemzetiségi mandátumot sem szereztek a kisebbségek (és ez a szabályozás fontos kritikája is lehet, hiszen a jogalkotó célját úgy tűnik ez az intézmény ilyen formában nem képes elérni), a jelenlegi szabályok alapján a 199 fős parlamentben egy további 13 fős alkisebbségi frakció alapvetően átrajzolhatja a választási eredményeket. Márpedig, amint a következőkben látni fogjuk, az etnobiznisz perzisztens gyakorlata és a szabályozás inadekvát jellege ezt a jövőben továbbra is lehetővé teszi.

A kisebbségi képviselővel kapcsolatban komoly, alább röviden felvázolt képviselőelméleti aggályok is megfogalmazhatóak:

(a) az országgyűlési képviselő csakis az egész, a szuverenitás letéteményeseként politikailag egységes nemzet képviselője (amely nem zárja ki illetve nem áll szemben a többnemzetiségű vagy multikulturális állam fogalmával), aki tevékenységét a köz érdekében, a szabad mandátum garanciáitól biztosítva végzi. (b) Egy kizárólag a kisebbség képviselőjét ellátó képviselő az egykamarás parlamentben nehezen fér meg a kompetitív néppártok rendszerében, hiszen (a parlamenti munkarend túlnyomó többségét kitevő) kisebbségsemleges kérdések tárgyalásakor a kizárólag a kisebbségi képviselő biztosítása végett mandátumhoz jutott képviselő vagy frakció nehezen indokolhatja jelenlétét, leadott szavazataik ráadásul a valódi képviselői legitimitáció hiányát is mutatják, hiszen mandátumukat a politikai verseny terepén kívül szereztek. (c) Tekintettel arra, hogy a preferenciális módon mandátumhoz jutott képviselők nem tudják megakadályozni a kisebbségellenes döntéshozatalt, így parlamenti jelenlétük csak egy újabb médiapublicitás lehetőségét biztosító szimbolikus gesztus marad. Ennek a jelképes aktusnak azonban komoly alkotmányossági és képviselőelméleti költségei vannak. (d) Az a tény, hogy a kisebbségek és

a kisebbségi biztos töretlenül képviselt ezen álláspontot, nem jelenti ezen érvek automatikus elfogadásának kötelezettségét: mandátumukból természetesen következett ilyen irányú álláspontjuk, de a jogalkotó és az alkotmányozó joga és kötelessége a különböző érdekek harmonizálása, érték vagy érdekalapú, de saját szempontjain alapuló prioritizálása. (e) Kétségtelenül hasznos, politikailag igazolható, ám jogelméletileg és erkölcsileg is nehezen védhető az az érv, amely a kisebbségi jogot a diaszpórapolitika szolgálatába állítja, annak igazolására használja, illetve kisebbségi jog igazolásául a határon túli magyarság érdekképviselőjét állítja. Ugyan a kisebbségi törvény parlamenti vitájában nem egyszer elhangzottak ilyen érvek, hivatalosan soha nem találkozhattunk ilyen igazolási szempontokkal.

(ii) A nemzetiség és a nemzetiségi affiliáció az etnobiznisszel összefüggő kérdései

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, ami mindezek megőrzésére, a történelmileg kialakult közösség érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. A fenti definícióhoz hasonlóan a továbbiakban is az 1993-as kisebbségi (a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII.) törvény szabályozását követve, a jogszabály (az 1. számú mellékletben) még fel is sorolja a 13 ilyen módon elismert kisebbséget, amíg a törvény 148. § (3) bekezdése rendelkezik a további csoportelismerés során követendő eljárásrendről. A kisebbségi, nemzetiségi státusnak a törvény 1. § szerint nem feltétele az állampolgárság, és így például a tartósan Magyarországon tartózkodó román vagy lengyel állampolgárok tehát a magyarországi román, illetve a lengyel nemzetiség tagjainak számítanak. Sajátos kodifikációs megoldásként az állampolgárság követelményét a törvény 170. §-a, az egyik átmeneti rendelkezés állapítja meg: kimondván, hogy *„E törvény hatálya a Magyarországon lakóhellyel rendelkező, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárságú személyekre és e személyek közösségeire terjed ki.”* A jogszabály – és az Alaptörvény is – hallgat a kisebbségi csoporthoz tartozás kritériumairól.²⁸ Erre egyetlen helyen, a kisebbségi többletjogok csupán egy szelete, a politikai képviselet vonatkozásában látunk egy erőtlenséget, ahol fennmaradt a korábbi szabályozásban is működő nemzetiségi választói névjegyzék – igaz, az ebben való részvételre itt sem találunk semmiféle előírást.

A régi-új szabályozás alapján tehát ahhoz, hogy valaki a kisebbségi törvény értelmében ezer aláírás összegyűjtésével azt kérje az országgyűléstől, hogy bővítse a jogszabály által nevesített tizenhárom kisebbség listáját, arra van szükség, hogy a kisebbség az elismeréskor a törvény értelmében már létező legyen. Az országgyűlés, az MTA szakvéleményének

²⁸ Fontos megjegyezni, hogy ez az értelmezés nemhogy nem következik a nemzetközi jog előírásaiból, de kifejezetten el is tér attól: a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményhez fűzött Magyarázó megjegyzések (ETS No. 157, <http://www.jogsegely.sk/2012/01/magyarazo-megjegyzesek-a-nemzeti-kisebbssegek-vedelmerol-szolo-keretegyezmenyhez/>) 34-36 pontjai szerint „Az (3. cikk) 1. bekezdés mindenekelőtt valamennyi nemzeti kisebbséghez tartozó személy számára biztosítja annak szabad megválasztásához való jogot, hogy ebben a minőségben vegyék figyelembe vagy sem. E rendelkezés e személyek mindegyike számára megadja a jogot annak elhatározására, hogy a Keretegyezmény elveiből folyó védelmet kívánja-e élvezni vagy sem. E bekezdés nem foglalja magában az egyén tetszés szerinti választási jogát valamelyik nemzeti kisebbséghez tartozás vonatkozásában. Az egyén szubjektív választása elválaszthatatlanul kötődik a személy azonosságtudatát meghatározó lényeges objektív kritériumokhoz.”

kikérése mellett ellenőrzi a törvényi feltételek meglétét (azaz a kisebbség valós létét) és meggyőződve azok kielégítő voltáról, kisebbségként elismeri az újabb népcsoportot. Ennek némileg ellentmond, hogy a parlament (és a képviselői mandátum) szabadsága értelmében ugyanakkor még a jogszabályi feltételek teljesítése esetén, az egyházakhoz hasonlóan, sem garantálja semmi a fenti törvénymódosítás (kétharmados) plenáris támogatását, így reális veszély a kisebbségek számának befagyasztása, adott esetben diszkriminatív szelekciójuk. (Mellesleg a jogszabály által elismert kisebbségektől nem követelték meg a törvényi meghatároztnak való megfelelést). Az e tárgykörben benyújtott népi kezdeményezések történetei tankönyvi példái a szabályozás ellentmondásainak:

Az első egy (híresztelések szerint magukat korábban a görög kisebbséghez tartozóként tevékenykedő személyek által alapított) civil szervezet kezdeményezése volt. Az Országos Választási Bizottság (OVB) 2001 májusában²⁹ hagyta jóvá az Égei Makedónok Magyarországi Szövetsége által benyújtott országos népi kezdeményezési kérelmet és az aláírásgyűjtő ívet, miután megállapította, hogy a népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, továbbá hogy az aláírásgyűjtő ív megfelel a választási eljárásról szóló törvény, illetve az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény által támasztott követelményeknek. Annak ellenére, hogy szakértők a görög kisebbség vonatkozásában a kisebbségi törvényben foglalt kívánalmak (így a százéves honosság kérdésében) eleve bizonyos fenntartásokat fogalmazznak meg, és várható volt, hogy a szükséges számú aláírás megszerzése sikertelen lesz – és egyáltalán az „égei makedón” kisebbség bejegyzési kérelme felveti a törvény „etnokorrupció”-ként emlegetett visszaélésszerű alkalmazását, az Országos Választási Bizottság (OVB) jóváhagyta a kezdeményezést. A kétségek be is igazolódtak: a szükséges ezer aláírást nem sikerült megszerezni.

Bornírtóságában még tanulságosabb az ügyes vagyoni előnyszerzés kísértése mellett a hagyományápolás kissé félresiklott fanatizmusának gyanúját is felvető hun kisebbség esete.³⁰ A szervező, Novák Imre Josua választópolgár 2381 hiteles aláírást összegyűjtve egészen az országgyűlési vitáig eljutott kérvényével.³¹ A legnagyobb port a magyarországi zsidóság (a közvélemény érdeklődésének leginkább a homlokterében álló)³² nemzeti kisebbségként történő elismerésének kérdése verte fel. 2005 őszén négy magánszemély (akik más fórumokon a *Társaság a Magyarországi Zsidó Nemzeti Kisebbségért* neve alatt is szerepeltek) népi kezdeményezéssel élt annak érdekében, hogy az Országgyűlés a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényben szereplő tizenhárom másik mellett ismerje el a magyarországi zsidóságot is nemzeti kisebbségként. Az Országos Választási Bizottság októberben hitelesítette az aláírásgyűjtő ívet,³³ amit négy kifogás nyomán ezután az Alkotmánybíróság is megvizsgált, de a kellő számú aláírás így sem jött össze.³⁴ Az Országos Választási Bizottság emellett 221/2006. (IV. 18). határozatában hitelesítette a bunyevác, 84/2006. (III. 9). határozatban pedig az orosz³⁵ kisebbség

²⁹ 1/2001. (V.7). OVB határozat

³⁰ A hun kisebbség tanulságos honlapjára ld. <http://xoomer.virgilio.it/terembura/hunkisebbseg/>

³¹ Az égei makedónokhoz hasonló formalizmus alapján az Országos Választási Bizottság 122/2004. (IX. 2). határozata rendelkezett az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítéséről, majd a 3/2005 (I. 4). OVB határozatával megállapította, hogy az érvényes aláírások száma meghaladja a kisebbségi törvény által az országos népi kezdeményezés érvényességéhez megkívánt mennyiséget.

³² Ld. például az Élet és Irodalom hetilap hasábjain 2006 tavaszán-nyarán megjelenő publicisztikákat. (www.es.hu)

³³ 38/2005. (X. 20). OVB határozat.

³⁴ 977/H/2005. AB határozat 2006. január 30.

³⁵ Az Országos Választási Bizottság 44/2005. (XII. 1). határozatában egyszer már megtagadta a Levitin Jakov által az "Isztoki" Orosz-Magyar Egyesület nevében benyújtott országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő

elismerését célzó népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát, mely utóbbit az Alkotmánybíróság is jóváhagyott.³⁶ A 2006. június 19.-én meghozott 334/H/2006 számú határozatban elutasította azt, a kifogásban foglalt érvelést, amely szerint az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés hitelesítése törvénysértő lenne, mert az OVB a hitelesítési eljárás során nem vizsgálta, hogy az orosz kisebbség tartalmi szempontból megfelel-e a törvény által a kisebbségekkel szemben támasztott követelményeknek.

E példák annyiban relevánsak, hogy miután a jogszabályi környezet e tekintetben nem változott, új nemzetiségek elismerése kétséges lehet olyan nem-őshonos, bevándorló közösségek, pl. kínaiak, vietnámiak, palesztinok esetében, akik ugyancsak megfogalmazhatnak nemzetiségkénti elismerésre vonatkozó igényt.

Ahogy a fentiekben már utaltam rá, az etnobiznisz lehetőségét a kisebbségi jogok védelmének (azok kiüresedésén keresztül az) egyik legnagyobb akadályának, és egyúttal a jogvédelem társadalmi diszkreditálásának veszélyét hordozó jelenségnek látom. Az új törvény javaslatáról a kisebbségi ombudsman (megemlítve, hogy annak szakmai előkészítésébe nem vonták be és a kész törvényjavaslatot pusztán formális jelleggel, mindössze másfél munkanapos határidővel küldték meg részére véleményezés céljából) ekként nyilatkozott: „Az új nemzetiségi törvény egyik alapvető célja, hogy megakadályozza a nemzetiségi jogokkal való visszaélés lehetőségét. E törekvésnek ellentmond azonban, hogy az előterjesztő továbbra is az identitás-választás szabadságának elvét teszi elsődlegessé, és nem fogalmaz meg olyan garanciákat, amelyekkel kiküszöbölhető lenne, hogy a nemzetiséghez nem tartozók gyakorolják a nemzetiségi jogokat. Így továbbra is fennmarad az a szabályozás, hogy törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály egyes nemzetiségi jogok gyakorlását pusztán az egyén nyilatkozatához, és a nem közösség általi elismeréshez kötheti. ... Ennek következménye az is, hogy a Törvényjavaslat ugyan csak a nemzetiséghez tartozók számára kívánja biztosítani a nemzetiségi választói jegyzékbe való felvétel lehetőségét, azonban nem rendelkezik arról, hogy ezt milyen módon lehet ellenőrizni...”³⁷

(iii) A népszámlálás és a nemzetiségi választójog kapcsolatának problematikája

A népszámlálási adatok a nemzetiségi választójogban történő felhasználásával kapcsolatban több aggály is felmerül. A kisebbségi biztos így írt erről a nemzetiségi törvény javaslata kapcsán: „A népszámlálási adatok felhasználásával azt kívánják kizárni, hogy olyan településeken is kitűzzék a választást, ahol nincs jelen a képviselni kívánt közösség, és a visszaélés szándékával „duzzasztják fel” a választói jegyzéket. A választás kitűzését azonban nem lehet kizárólag a népszámlálási adatoktól függővé tenni, hiszen ezekben az adatsorokban a választásra nem jogosultak (pl. kiskorúak) is megjelennek. A népszámlálási adatok ugyanakkor nem tekinthetők egy település nemzetiségi lakossága pontos leképezésének, hiszen szenzitív adatokról szóló önkéntes nyilatkozatokon alapulnak. Fontosnak tartom ezért, hogy a választást – a hatályos szabályozást követve – azokon a településeken tűzzék ki, ahol a nemzetiségi választói jegyzékben szereplők száma ezt indokolja. Megítélésem szerint a jelenlegi 30 fős választói jegyzék nem biztosítja a szükséges

ívének hitelesítését. Az elutasítás oka az volt, hogy az aláírásgyűjtő ív nem felelt meg a 34/2002.(XII. 23). BM rendelet 5. számú mellékletének 6. számú mintájában meghatározott előírásoknak.

³⁶ Bővebben ld. még Majtényi Balázs-Pap András László: Végtelen történet, A kisebbségi hovatartozásról, Fundamentum, 2006/2., Majtényi Balázs-Pap András László: Sokasodó kisebbségek? Élet és Irodalom, 2006/29 sz., Halmai Gábor: Pókhálóból font híd - Nemzeti kisebbség - identitás – zsidóság, Magyar Narancs XVIII. évf. 5. szám.

³⁷ <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-706-velemen-keszulo-nemzetisegi-torveny.html>

közösségi legitimációt egy képviseleti szerv megalakításához, ehhez emelni kellene ezt a létszámot.”

Egyszeri, immáron aktualitását veszítő problémát és súlyos legsúlyos visszásságot jelentett ugyanakkor a 2014-es választások kapcsán az, ahogy arra Alkotmánybírósági beadványában az alapvető jogok biztosa is utalt, hogy a legutolsó népszámlálás adatainak gyűjtésekor nem volt ismert, hogy milyen választójogi következménye lesz a nemzetiségre vonatkozó adatok megvallásának, illetőleg az attól való tartózkodásnak. Erre sajnálatos módon az Alkotmánybíróság példátlan cinizmussal felelt a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítvány elutasításáról szóló 41/2012. (XII. 6.) AB határozatban: „[36] Az indítványban, egyes országos nemzetiségi önkormányzatok észrevételeiben, illetve a Velencei Bizottság hivatkozott dokumentumában hangsúlyt kap az a felvetés, hogy nem annak tudatában adták meg a választ az összeírtak, hogy az így megjelenő eredmény a kisebbségi önkormányzatok létrehozását is befolyásolhatja. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította, hogy már a népszámlálás végrehajtása előtt, 2010-ben a kormány jelezte, hogy a népszámlálási adatoknak a korábbiaknál jóval nagyobb szerepet fog tulajdonítani, lényegében azt tekinti kiindulópontnak intézkedéseiben, a költségvetési háttér biztosításában.”

(iv) Az aktív és a passzív választójog kérdése

További, kapcsolódó kérdés az aktív és a passzív kisebbségi választójog (jelenleg alkalmazott) eltérése. A kisebbségi képviselők és jelöltek kisebbségi hovatartozását előíró szabály képviseletelméleti szempontból indokolatlan, hiszen a képviselet nem jelent egyebet a választópolgári közösség döntéshozatali jogának egy kisebb, operatívabb testület által történő gyakorlásánál. Így, választójogi szempontból szükségtelen a jelöltté válás jogának korlátozása, hiszen a képviselőnek nem feltétlenül kell rendelkeznie a képviseltek attribútumaival. Az autoreprezentáció semmilyen komolyabb képviseleti igénnyel fellépő testületben sem létező kívánalom. A dogmatikai indokon túlmenően a gyakorlat sem kívánja meg egy jelölt a választási eljárásból történő kizárását, ha megválasztásának indokait hitelesen és eredményesen tudja közvetíteni a választópolgárok irányába.

A korábban valamely nemzetiség színeiben képviseletet vállalt személyek később egy másik nemzetiség listáján történő indulását korlátozó, a nemzetiségi törvény 11. § (3) bekezdése által legitimált korlátozása a többes kötődés elvének korábbi, nemzetközi jogi ajánlásokkal összhangban álló széleskörű elismerésének radikális és igazolhatatlan korlátozása.

A fentieket összefoglalva, a joganyag (megítélésem szerint indokolt) átalakítása során az alábbi szempontok figyelembevételét javaslom: a kisebbségek parlamenti képviseletének kérdésével kapcsolatban a tényleges kisebbségi képviselet alternatívájaként egyfajta kvázi-képviselői jogállás megteremtése és bevezetése irányába javaslom fejleszteni a jelenlegi szabályozást. A fent említett képviseletelméleti szempontokra figyelemmel egy olyan, a tényleges országgyűlési kisebbségi képviselet alternatívájaként egyfajta kvázi képviselői jogállás, a létező szószóló irányában célszerű lenne módosítani a jelenlegi szabályozást, ami összhangban is áll az Alaptörvény, az Állam 2. cikk (2) bekezdésével, amely a Magyarországon élő nemzetiségek az Országgyűlés munkájában történő részvételéről beszél csupán. Ennek kodifikációs elődjeként, azt a Nemzeti Választási Iroda jelenlegi vezetője, Pálffy Ilona, az Orbán-kormány helyettes államtitkára által 1999 áprilisában készített

szakértői munkaanyaghoz³⁸ hasonló megoldás figyelembe vételét javaslom, amely ugyan a parlamenti jelenétre, de nem a „rendes” képviselővel azonos jogú képviselőre irányult. Az említett dokumentum elnevezésében is a „kisebbségi ügyvivő” vagy a „kisebbségi parlamenti képviselő” megkülönböztetést javasolta. Ez kisebbségenként egy-egy, például az országos kisebbségi önkormányzat elnöke által ellátott olyan közjogi státust jelentene, amely például idomulhatna a „kormány tagja” jogálláshoz (részvétel és felszólalás a plenáris és bizottsági üléseken, szó szerinti jegyzőkönyv kézhezvétele, stb.), vagy a szavazati jog kivételével megegyezne a képviselői státussal (állandó meghívotti státus a bizottságokban, felszólalási, interpellációs, kérdési intézési, törvény- illetve határozatbenyújtási, valamint frakcióalakítási jog, összeférhetetlenség, illetmény, mentelmi jog, stb.)

Továbbá az alábbi szempontok figyelembevételét javaslom: Az etnokorrupció tapasztalataiból okulva elkerülhetetlen a regisztráció kérdésének hathatós, alkotmányos szintű rendezése. A 45/2005. (XII. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság alkotmányosan megengedhetőnek tartotta, hogy törvény kötelezővé tegye 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. Érdemes lenne alkotmányos szinten deklarálni tehát, hogy a kisebbségi többletjogok gyakorlásához, támogatások igénybevételéhez megkövetelhető a kisebbségi hovatartozás megvallása, a jogosultak valamilyen módon történő azonosítása. A kisebbségi különjogok jogosulti körének meghatározása mellett alkotmányos szintű, elvi állásfoglalás szükséges a nemzeti-etnikai kisebbségek (csoportkénti) meghatározásával kapcsolatban is. A hatályos kisebbségi törvény fogalom-meghatározása ugyanis meglehetősen inkoherens, és a visszaélések melegágya lehet. (Nem tartalmaz eligazítást annak a kérdésében, hogy a százesztendőös honosság (a) mikortól számítandó; (b) ki hivatott erről dönteni; több taxált kisebbség nem felel meg a törvényi feltételeknek, és a jogbiztonság elvével ellentétes, hogy az Országgyűlés, illetve az Alkotmánybíróság végső soron bármely kisebbség kezdeményezését elutasíthatja).

A jogalkotó lehetőségét és felelősségét erősítette meg a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítvány elutasításáról szóló 41/2012. (XII. 6.) AB határozat is: *“[52] A nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának. A kisebbséghez tartozásról szóló valótlan nyilatkozat tömegméretekben történő megtétele zavarhatja a kisebbségi önkormányzatok létrehozását. Az ilyen gyakorlat kialakulásával szemben szükség lehet megfelelő jogszabályok kidolgozására. Az Alkotmányból nem következik azonban egyetlen meghatározott megoldás. Alkotmányértelmezéssel nem határozható meg, hogy az információs önrendelkezési jog milyen korlátozása fogadható el alkotmányosnak a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásról szóló nyilatkozat valóságának (milyen alapon, kik által, milyen eljárásban történő) ellenőrzése érdekében. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány értelmezésével nem veszi át a jogalkotó feladatát. ... a törvényhozó a szabályozásnál széles döntési jogosultsággal rendelkezik....”*

Végezetül, az aktív és a passzív kisebbségi választójog kapcsán, megítélésem szerint választójogi szempontból: dogmatikai és gyakorlati tekintetben egyaránt indokolatlan a jelöltté válást a nemzetiségek közé tartozó jelöltekre korlátozni, valamint a többes kötődés jogát szűkíteni.

³⁸ 38.447/1999. IM.

© Pap András László, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Felelős szerkesztő: Szalai Ákos

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Szalai Ákos, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515