

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ

# Észrevételek a nemzetiségek parlamenti képviselőinek szabályozásához az Alaptörvényben, a választójogi törvényben és a nemzetiségek jogairól szóló törvényben

## I. A kisebbségek parlamenti képviselete az alkotmányozásban

A kisebbségek parlamenti képviseletének kérdésével – nyilván nem függetlenül az alkotmányozás folyamatának meglehetősen visszafogott szakmai támogatottságától<sup>1</sup> – meglepően kevés javaslat foglalkozott. 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

---

<sup>1</sup> Igen érzékletes, ugyanakkor lesújtó képet fest a hazai alkotmányjog-tudomány állásáról az a korpusz, amelyet az alkotmány előkészítésére felállított bizottság számára a felkért intézmények részéről megküldött szakmai anyagok mutatnak (az önjelölt hozzászólókkal kapcsolatban nem indokolt véleményt formálni: mindenkinek szíve joga bármilyen formában és tartalommal hozzájárulni e folyamathoz). Tartalomtól függetlenül, pusztán műfaji szempontból is meghökkentőek például a professzori, akadémiai doktori címek birtokosai által jegyzett, minden szerkesztés vagy kontextualizáló előszó nélkül bemásolt korábbi könyvfejezetek, cikkek – alkalmasint ezek részeként lábjegyzetbe foglalt magánlevelekkel. Ld. pl. [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_biz.keret\\_frissit?p\\_szerv=&p\\_fomenu=20&p\\_almenu=75&p\\_ckl=39&p\\_biz=I005&p\\_rec=&p\\_nyelv=HU](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=&p_fomenu=20&p_almenu=75&p_ckl=39&p_biz=I005&p_rec=&p_nyelv=HU) (Letöltés dátuma: 2014.04.24.)

vették a fáradságot álláspontjuk közlésére. Megemlíthető emellett, hogy a beérkezett néhány (többnyire egy-két) oldalas javaslatok szövegszerű egyeztetés eredményének tűnnek; előfordul, hogy pusztán mondatrész-sorrendbeli eltérések találhatóak.

## 1. Javaslatok az alkotmányozás során

A javaslatok az alábbi elemeket tartalmazzák:

1.1. Az *Országos Horvát Önkormányzat*<sup>2</sup> (a) a „kisebbség” elnevezést sértőnek, leki-csinylőnek találván, a „nemzetiség” terminológia bevezetését szorgalmazta; (b) javasolta emellett, hogy az alkotmány nevesítve, szövegszerűen ismerje el a nemzetiségeket a magyar nemzet részeként. A megfogalmazásból nem volt egyértelmű, hogy a nevesítés az elismert nemzetiségek taxációját (is) jelenti-e; illetve (c) megfogalmazta a parlamenti képviselet biztosításának igényét. Lényegében megegyezett a fenti állásponttal az *Országos Ruszin Kisebbségi Önkormányzat* álláspontja:<sup>3</sup> a) a sértő, lekicsinylő „kisebbség” elnevezés helyett bevezetendő a „nemzetiség” elnevezés; (b) nevesített elismerés kívánatos a nemzet részeként; valamint (c) megfogalmazódott a parlamenti képviselet igénye is. A *Bolgár Országos Önkormányzat*<sup>4</sup> és a *Magyarországi Németek Országos Önkormányzata*<sup>5</sup> is letette a garast a parlamenti képviselet mellett; hasonlóan a *kisebbségi biztoshoz*,<sup>6</sup> aki ugyancsak a nemzetiség elnevezés bevezetését javasolta, valamint az országgyűlési képviselet igényét fogalmazta meg.

Ismerve a hazai zsidóság megosztott álláspontját a kérdésben (ami a végül sikertelen kisebbségi elismertséggért indított népi kezdeményezési eljárásban is jelentkezett); nem meglepő, hogy a *Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége*<sup>7</sup> nem foglalt állást a kisebbségi parlamenti képviselet kérdésében, noha 1990-ben még szerepelt a zsidóság a nyolc kooptált kisebbség (cigány, horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén) között.

1.2. Az alkotmányozás során két szövegszerű javaslatot olvashattunk még.

A *Pécsi Tudományegyetem alkotmányjogi iskolája*<sup>8</sup> által elkészített anyag kifejezetten nem tárgyalta kisebbségi parlamenti képviselet kérdését, viszont a kisebbségi önkormányzatok nevesítése arra utalt, hogy azt annak kielégítő alternatívájának tartják.

2 [http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/horvat\\_onk.pdf](http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/horvat_onk.pdf) (Letöltés dátuma: 2014.04.24.)

3 [http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/ruszin\\_onk.pdf](http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/ruszin_onk.pdf) (Letöltés dátuma: 2014.04.24.)

4 [http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/bolgar\\_onk.pdf](http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/bolgar_onk.pdf) (Letöltés dátuma: 2014.04.24.)

5 <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/mnoo.pdf> (Letöltés dátuma: 2014.04.24.)

6 [http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/jovo\\_memz\\_bizt.pdf](http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/jovo_memz_bizt.pdf) (Letöltés dátuma: 2014.04.24.)

7 <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/mazsihisz.pdf> (Letöltés dátuma: 2014.04.24.)

8 [http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/pecsi\\_tudomanyegyetem.pdf](http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/pecsi_tudomanyegyetem.pdf) (Letöltés dátuma: 2014.04.24.)

A releváns normaszöveg így szól: „(1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van ahhoz, hogy kulturális vagy nyelvi kötődése alapján valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak vallja magát. (2) A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó személyek az Alkotmányban meghatározottak szerint részt vesznek a közhatalom gyakorlásában. (3) Az Országgyűlés által törvényben meghatározott feltételek szerint elismert nemzeti és etnikai kisebbségek, illetve a hozzájuk tartozó személyek az Alkotmányban és a törvényekben biztosított egyéni és kollektív kisebbségi jogokkal rendelkeznek. (4) A nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező személyek települési, területi és országos kisebbségi önkormányzatokat hozhatnak létre. Önkormányzataikat maguk választják meg. A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról a jelen levő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény rendelkezik. (5) A nemzeti és etnikai kisebbségeknek, ezek szervezeteinek, illetve a kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van különösen kultúrájuk, nyelvük és hagyományaik ápolásához, intézményeik fenntartásához, anyanyelvüknek oktatásához, a közéletben, illetve a bírósági, a közigazgatási és más hatósági eljárásban való használatához, a saját nyelven való névhasználatához, valamint törvényben meghatározottak szerint az anyanyelvű oktatáshoz és az általuk lakott település helységnevének saját nyelven való feltüntetéséhez.” Az indokolás a következőket tartalmazta: „A kisebbségi jogok alanyi körének megvonása előtt rögzítendő, hogy általánosan elfogadott kisebbség-definíció nem határozható meg. Ennek oka, hogy a kisebbségi mivolt nemcsak jogi, társadalomtudományi vagy politikai, hanem kulturális, vallási, szociálpszichológiai összefüggéseiben is vizsgálendő. A »kisebbség« fogalmi ismérvei közül kiemelhető, hogy az állam lakossága körében nincs többségi helyzetben, tagjai olyan etnikai, vallási, nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részétől, valamint identitásuk megőrzésére törekcszenek, tudatában vannak közös eredetüknek, érdekeiknek, rendelkeznek közös öntudattal, közösségi tapasztalatokkal. A Javaslat kifejezett rendelkezést tartalmaz arra vonatkozóan, hogy mely feltételek fennállása esetén minősülhet az egyén kisebbséghez tartozónak. Diszjunktív feltételként szabja egyrészt a kulturális vagy nyelvi kötődést, másrészt az egyén szabad elhatározását arra vonatkozóan, hogy kisebbséghez tartozónak vallja magát. Kisebbségi jogok alanyai tehát csak azok lehetnek, akik e két feltételnek megfelelnek, speciális jogaikat egyedül ez igazolja. Nem minősíti feltételnek a Javaslat a kisebbségi származást, ezzel is kifejezésre juttatva, hogy a kisebbségi lét kulturális és pszichológiai jellege meghatározó a származás tényével szemben. [...] a kisebbséggé váláshoz a Magyar Köztársaságban az Országgyűlés általi elismerés szükséges, az elismert kisebbségek és [...] a [...] hozzájuk tartozó személyek jelentik azoknak a kisebbségi jogoknak az alanyi körét, amelyeket a Javaslat, illetve törvény meghatároz. [...] Az alanyi kört alkotó személyek tekintetében kiemeli a kisebbségi szervezeteket, valamint konkrét felsorolást tartalmaz a kisebbségi jogok körére vonatkozóan.”

A másik, *Jakab András* által elkészített szöveg konkrétabb.<sup>9</sup> Az általa javasolt normaszöveg vonatkozó szakasza szerint: „A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők. (2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát. (3) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.” Indokolásában kifejezetten elutasította a kisebbségi parlamenti képviseletet: „(a) Nem világos, miért épp a nemzetiség az a kisebbségi ismérv, amely önálló parlamenti képviseletet kap. (b) A nemzetiségekkel kapcsolatos ellenérzések kockázatos módon növekedhetnek. Meglehetősen kínos lenne ugyanis a helyzet, ha egy kormány pont a parlamenti többség határán mozog. Ha a kormánnyal együtt szavaznak a nemzetiségi képviselők, akkor az ellenzékben erősödhet fel a nemzetiségellenesség, ha pedig az ellenzékkel, akkor a kormánypártban. Ha esetleg tartózkodnak vagy nem szavaznak, akkor meg a haza ügyei iránti közömbösség vádjával lennének illethetők, és vélhetően mindkét oldalon ellenérzéseket keltenének. (c) A nemzetiségi jogok biztosításához (fennmaradás, a kultúra ápolása) nem is szükséges ez. Az iskolarendszer megerősítése, kulturális tevékenységek támogatása (akár kisebbségi önkormányzatok keretében, akár azokon kívül) sokkal célravezetőbb lenne. (d) Végül az sem világos, miért lennének politikailag egységesek a nemzetiségek. Ezek fényében maga a nemzetiségek parlamenti képviselete olyasmiről, amit a rendszerváltáskor külföldi példák tanulmányozás nélkül (a szomszédos országok magyar-politikájának való példaadás ambíciójával, ami azonban látványosan nem működött), jó szándékúan, de szerencsétlenül belekerült az Alkotmányba.”

## II. Érvek a kisebbségi parlamenti képviselet mellett és ellen

### 1. Érvek a kisebbségi parlamenti képviselet mellett

Az alkotmányozás során a kisebbségek parlamenti képviselete mellett az alábbi érvek voltak felhozhatóak.

1.1. Az alkotmány 2010. május 25-ei módosításának értelmében<sup>10</sup> – ami ugyan ténylegesen még nem lépett hatályba, ugyanis konkrét választójogi rendelkezések

<sup>9</sup> A bizottság honlapján szereplő szövegnél ([http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/jakab\\_andras.pdf](http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/jakab_andras.pdf)) a szerző egy részletesebb, teljes szövegszerű koncepciót is kidolgozott, az idézetek abból származnak.

<sup>10</sup> <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK10085.pdf> (Letöltés dátuma: 2014.04.24.)

nem konkretizálták – „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.

1.2. Számos nemzetközi szervezet ajánlása és jelentése, valamint az Alkotmánybíróság<sup>11</sup> is mulasztásos alkotmánysértést állapított meg e rendelkezés elmaradásával kapcsolatban, így ez a hatályos Alkotmány alapján is elvárásnak tekinthető.

1.3. A kisebbségek és a kisebbségi biztos töretlenül képviseli ezen álláspontot.

1.4. Ez a jogvédelem és az érdekképviselet hatékony, szükséges eszköze.

1.5. Ez a jogvédelem és az érdekképviselet exportképes: a szomszédos országoktól is elvárható, számon kérhető formája.

## 2. Érvek a kisebbségi képviselettel szemben

A kisebbségek parlamenti képviseletével szemben az alábbi érveket lehetett felhozni.

2.1. Téves értelmezés a hatályos Alkotmányból kiolvasni a parlamenti képviselet kötelezettségét. Az Alkotmánybíróságnak a kisebbségi törvény elfogadása előtt született határozata alapján létezik olyan plauzibilis értelmezés, amely szerint a politikai képviselet 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 képviselet alkotmányos előírásának, célszerűen megtartandó az új alkotmányban, ellenkező esetben ténylegesen visszalépés történne a jogvédelemben, helyesebben a többletjog-tételezésben.) Fontos megemlíteni továbbá, hogy a nemzetközi szervezetek sem azért marasztalták el Magyarországot e kérdés kapcsán, mert a releváns jogi szabályozás nem felelt volna meg valamely nemzetközi elvárásnak (e tekintetben standardokról, illetve kialakult általános gyakorlatról nem beszélhetünk), hanem az Alkotmánybíróság határozatának egy értelmezését alapul véve, az önkötelezés betartásának elmaradását kérték számon.

2.2. Az etnokorrupció, a hazai kisebbségi választásokon tapasztalt visszaélések óvatosságra intenek egy ilyen intézmény bevezetésével kapcsolatban; főleg, mert a regisztráció, illetve az identitásválasztás szabadságának jelentős mértékű szabályozását nem támogatják sem a kisebbségek, sem a politikai elit többsége. Kiemelt aggodalomra adhat okot, hogy a jelenleg taxált tizenhárom kisebbség képviseletében, visszaélésszerűen élve a kisebbségi többletjogokkal, többségi politikusok

<sup>11</sup> 35/1992. (VI. 10.) AB határozat.

juthatnak be a parlamentbe, jelentősen befolyásolva ezáltal a választási eredményeket. (Egy az alkotmányozás során hatályos 200, a jelenlegi alapján 199 fős parlamentben létrejövő 13 kisebbségi képviselő alapvetően átrajzolhatja a választási eredményeket.)

2.3. A kisebbségi képviselettel kapcsolatban komoly – alább röviden felvázolt – képviselet-elméleti aggályok is megfogalmazhatóak:

2.3.1. Az országgyűlési képviselő csakis az egész, a szuverenitás letéteményeseként politikailag egységes nemzet képviselője (ami nem zárja ki, illetve nem áll szemben a többnemzetiségű vagy multikulturális állam fogalmával), aki tevékenységét a köz érdekében, a szabad mandátum garanciái által védve végzi.

2.3.2. Egy kizárólag a kisebbség képviseletét 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 képviselet biztosítása végett mandátumhoz juttatott képviselő vagy frakció nehezen indokolhatja jelenlétét, leadott szavazataik ráadásul a valódi képviseleti legitimitáció hiányát is mutatják, hiszen mandátumukat a politikai verseny terepén kívülről szereztek.

2.3.3. Tekintettel arra, hogy a preferenciális módon mandátumhoz jutott képviselők nem tudják megakadályozni a kisebbségellenes döntéshozatalt, így parlamenti jelenlétük csak egy újabb, a médiapublicitás lehetőségét biztosító szimbolikus gesztus marad. Ennek a jelképes aktusnak azonban komoly alkotmányossági és képviseletelméleti költségei lennének.

2.3.4. Az a tény, hogy a kisebbségek és a kisebbségi biztos töretlenül képviseli ezen álláspontot, nem jelenti ezen érvek automatikus elfogadásának kötelezettségét: mandátumukból természetesen következik ilyen irányú álláspontjuk, de a jogalkotó és az alkotmányozó joga és kötelessége a különböző érdekek harmonizálása, érték- vagy érdekalapú, de saját szempontjain alapuló prioritizálása.

2.3.5. 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 a kisebbségi jog igazolásául a határon túli magyarság érdekképviseletét állítja. Ugyan a kisebbségi törvény parlamenti vitájában nemegyszer elhangzottak ilyen érvek, hivatalosan soha nem találkozhatunk ilyen igazolási szempontokkal.

### III. Javaslataim

A kötet alapjául szolgáló konferencián az alábbi javaslatokat fogalmaztam meg az alkotmányozó számára.<sup>12</sup>

1. Abban az esetben, ha az alkotmányozó – a szerzett kisebbségi különjogok visszametszésétől tartózkodni kívánván – az egyébként dogmatikailag erősen problematikus kisebbségi parlamenti képviselő fenntartása mellett dönt, a kisebbségek parlamenti képviselőjének kérdésével kapcsolatban a tényleges kisebbségi képviselő alternatívájaként egyfajta kvázi-képviselői jogállás megteremtése és bevezetése irányába javaslom fejleszteni a jelenlegi szabályozást.

A törvényhozó testületekben a kisebbségi képviselő és érdekanalizáció három alapvető formája ismert:

- a második kamarákban, azaz a parlament funkcionálisan elkülönült szervezetén keresztül; az egykamaras rendszeren belül képviselői megjelenítés útján; valamint a jogalkotási és politikai döntéshozatal specializált, különleges megoldásai útján megjelenített.

A második kamara bevezetése teljesen indokolatlan a harmadik köztársaságban, így a harmadik és a második lehetőség merül fel csupán. A képviselői kisebbségmegjelenítés három alapvető módon kerülhet megvalósításra:

- a választójogi törvény általános (többségi, proporcionális vagy vegyes) szabályai alapján megválasztott kisebbségi pártok és szervezetek jelöltjei;
- „egyéb”, kompetitív / többségi pártok színeiben induló, de a kisebbségi szervezetekkel valamilyen formában hivatalosan kapcsolatban álló jelöltek;
- preferenciális eljárás, a kisebbségi képviselők számára fenntartott kvóták, illetve delegáció vagy kooptáció formájában biztosított mandátumok útján.

A harmadik alapvető megoldástípus (a jogalkotási és politikai döntéshozatal specializált, különleges megoldásai útján megjelenített) elemei a mandátumok (és tartalmuk) egyenlőségére vonatkozó doktrína 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, például országgyűlési határozat meghozatalára vagy vitanap tartására is kiterjeszhető lehet), illetve

<sup>12</sup> Ld. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/hu/muhelytanulmanyok/2011/34-2011-27.html> (Letöltés dátuma: 2014.04.24.)

a specializált országgyűlési biztos intézménye, vagy akár az olyan pártközi politikai megállapodás, ami formálisan rögzíti a képviselőjelöltek körében biztosítandó etnikai / nemzetiségi kvóták gyakorlatát.

A fent említett képviseletelméleti szempontokra figyelemmel egy olyan – Pálffy Ilona, az Orbán-kormány helyettes államtitkára által 1999 áprilisában készített szakértői munkaanyaghoz<sup>13</sup> hasonló – megoldást javaslok elfogadásra, ami ugyan a parlamenti jelenétre, de nem a „rendes” képviselőkkel azonos jogú képviselőre irányul. Az említett dokumentum elnevezésében is a „kisebbségi ügyvivő” vagy a „kisebbségi parlamenti képviselő” megkülönböztetést javasolta. Ez kisebbségként egy-egy, például az országos kisebbségi önkormányzat elnöke által ellátott közjogi státust jelentene, ami idomulhatna például 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, kérdésintézési, törvény-, illetve határozatbenyújtási, valamint frakcióalakítási jog; összeférhetlenség; illetmény; mentelmi jog stb.).

2. Amennyiben az alkotmányozó mégis a tényleges képviselő mellett dönt, az alábbi szempontok figyelembevételét javasoltam.

2.1. 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 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. Érdemes lenne alkotmányos szinten deklarálni tehát, hogy a kisebbségi többletjogok gyakorlásához, támogatások igénybevételehez megkövetelhető a kisebbségi hovatartozás megvallása, a jogosultak valamilyen módon történő azonosítása.

2.2. 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 ilyen kérdésekben 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.)

2.3. További, kapcsolódó kérdés az aktív és a passzív kisebbségi választójog (jelenleg alkalmazott) eltérése. A kisebbségi képviselők és jelöltek kisebbségi hovatartozását előíró szabály képviselő-elméleti szempontból indokolatlan, hiszen a képviselő nem

13 38.447/1999. IM r.



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 kizárását a választási eljárásból, ha megválasztásának indokait hitelesen és eredményesen tudja közvetíteni a választópolgárok irányába.

## IV. Az Alaptörvény és a kapcsolódó jogszabályok

### 1. Az Alaptörvény

Az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdése nem foglal egyértelműen állást a kisebbségi (az új alkotmány szóhasználatában: nemzetiségi) parlamenti képviselet tárgyában. Így szól: *„A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.”* Ez a megfogalmazás a tényleges képviseletet és a kvázi-képviselői jogállást egyaránt megengedi.

### 2. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 3. § alapján az országgyűlési képviselők száma százkilencvenkilenc; százhat képviselőt egyéni választókerületben, kilencvenhárom országos listán választanak meg. Az egyfordulós választáson a 12. § értelmében a magyarországi lakóhellyel rendelkező, a kisebbségi névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok egy egyéni választókerületi jelöltre és nemzetiségük listájára, ennek hiányában egy pártlistára szavazhatnak. A 9. § alapján az országos nemzetiségi önkormányzatok állíthatnak nemzetiségi listát, ehhez a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezeröttszáz ajánlás szükséges. A nemzetiségi listán a névjegyzékben az adott nemzetiség tagjaként regisztrált választópolgár lehet jelölt, és legalább három jelöltnek kell szerepelnie a listán; közös nemzetiségi lista állítására nincs lehetőség. A törvény 16. §-a alapján az összes pártlistás szavazatot és a nemzetiségi listákra leadott szavazatokat össze kell adni, és el kell osztani kilencvenhárommal, majd az eredményt tovább kell osztani négygel; és az így kapott

hányados egész része lesz a kisebbségi képviselőket biztosító kedvezményes kvóta. (Ha egy adott nemzetiségi listára jutó szavazatok száma nagyobb, mint a kedvezményes kvóta, illetve egyenlő azzal, akkor az adott nemzetiségi lista kap egy kedvezményes mandátumot; egy nemzetiségi lista egy kedvezményes mandátumot kaphat; és az országos listán megszerezhető mandátumok számát csökkenteni kell a kiosztott kedvezményes mandátumok számával. Az e pontban leírt eljárás után megmaradt mandátumokat a mandátumszerzésre jogosult pártlisták között, valamint az olyan, kedvezményes mandátumot szerzett nemzetiségi listák között kell kiosztani, amelyek esetében a nemzetiségi listákra leadott szavazatok száma eléri a kedvezményes kvótához előírt szavazatszámot.)

A törvény rendelkezik arról az esetről is, amikor valamelyik nemzetiség nem kap elég támogatást: a 18. § értelmében a nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló – a nemzetiségi lista első helyén szereplő jelölt – képviseli az Országgyűlésben. A kézirat lezárásáig a szószóló jogállásáról sem a Házaszabály, sem egyéb jogszabály nem rendelkezett.

A választójogi törvény tehát, sajnálatos módon, a dogmatikailag és politikailag is helyesebb nemzetiségi szószóló intézménye mellett bevezette a kedvezményes kisebbségi (nemzetiségi) mandátum intézményét is. Mégpedig oly módon, hogy – a fent kifejtettek értelmében ugyancsak helytelenül – a passzív és az aktív választójog szabályait azonosan állapította meg, azaz a nemzetiségi képviselőnek magának is a kisebbséghez tartozónak kell lennie.

### 3. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény

A választójog fontos, esetenként ellentmondásos részletszabályait az új kisebbségi törvény, a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény tartalmazza. Az 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 kisebbségi, nemzetiségi státusnak eszerint nem lenne feltétele az állampolgárság, és például, a tartósan Magyarországon tartózkodó román vagy lengyel állampolgárok tehát a magyarországi román, illetve a lengyel nemzetiség tagjainak számítanak. Meglepő kodifikációs megoldásként az állampolgárság – egyébként dogmatikailag helyes – követelményét csak 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 választásokon – a törvény 53. §-a értelmében – választóként az vehet részt, aki szerepel a nemzetiségi névjegyzékben. A névjegyzékbe, kérelme alapján, fel kell venni azt, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán szavazati joggal rendelkezik, a törvényben meghatározott nemzetiséghez tartozik, és e nemzetiséghez tartozását a törvényben meghatározott tartalommal és a választási eljárásról szóló törvényben meghatározott eljárási rendben megvallja. Egy személy egyidejűleg csak egy nemzetiség névjegyzékében szerepelhet. (A választópolgár a lakóhelye szerinti településen vagy a választás kitűzését megelőző harmincadik napig bejelentett tartózkodási helye szerinti településen szerepelhet a nemzetiségi névjegyzékben.) Az 54. § alapján a választáson a nemzetiségi névjegyzékbe vett azon választópolgár választható, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választható, továbbá nyilatkozatot tesz arról, hogy az adott nemzetiség képviseletét vállalja, és a választást megelőző tíz évben általános vagy időközi nemzetiségi önkormányzati választás során nem volt más nemzetiség önkormányzatának jelöltje, valamint a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri.

Megítélésem szerint a jogalkotó – ismét hibásan, és dogmatikailag indokolatlanul – a passzív választójog gyakorlásának egyrészt feltételül szabja a nemzetiséghez tartozást, másrészt az aktív választójognál szigorúbb feltételekhez köti annak gyakorlását. Szólhatnak ugyan érvek amellett, hogy a kisebbségi képviselet arányos korlátozása az, hogy egy jelölt egyszerre csak egy nemzetiség képviseletében induljon – bár személy szerint nem vagyok meggyőződve ezen érvek helytállóságáról –, azonban a többes identitás (a törvényben is deklarált) elismerésének elvével ellentétes a tízéves kizárási idő.

Problematikusnak találom továbbá azt is, hogy a nyelv és a hagyományok ismeretét csak a jelölttől kívánja meg a törvény, a szavazóktól nem. Ahogy fent kifejtettem, a passzív választójog a nemzetiségi hovatartozás tekintetében megvalósuló korlátozását indokolatlannak tartom, amellett, hogy elégtelennek ítélem az etnikorrupció kiküszöbölésére első sorban és kizárólag alkalmas aktív választójog-gyakorlás tartalmi feltételei meghatározásának garanciáit – véleményem szerint a helyes út a nemzetiségi jogok gyakorlása feltételeinek, valamint e tekintetben a nemzeti hovatartozás kritériumainak meghatározása lett volna.

Tekintettel arra, hogy a parlamenti választáson az országos nemzetiségi önkormányzatok állíthatnak listát, fontos a törvénynek a nemzetiségi önkormányzati választásokra vonatkozó szabályait is megvizsgálni. Az 58–63. §-ok értelmében a választásokon nemzetiségi szervezetek állíthatnak jelöltet. (Két vagy több nemzetiségi szervezet közös jelöltet is állíthat.) A települési nemzetiségi önkormányzati képviselő jelöléséhez a nemzetiségi névjegyzékben a választás kitűzésének napján szereplő választópolgárok öt százalékának, de legalább öt választópolgárnak az ajánlása szükséges. Egy választópolgár egy jelöltet ajánlhat. A területi nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán az a nemzetiségi szervezet állíthat listát, amely a fővárosban,

megyében kitűzött települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választásain legalább a választások tíz százalékában önállóan jelöltet állított, és amely a választópolgárok legalább két százalékának ajánlását összegyűjtötte. Az országos nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán az a nemzetiségi szervezet állíthat listát, amely a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választásain legalább a választások tíz százalékában önállóan jelöltet állított, és amely a választópolgárok legalább két százalékának ajánlását összegyűjtötte. Kitűzött települési nemzetiségi önkormányzati választás hiányában bármely nemzetiségi szervezet állíthat listát. Két vagy több nemzetiségi szervezet közös egyéni jelöltek alapján – ugyanazon szervezetek részvételével – közös listát állíthat; de egy nemzetiségi szervezet egy választókerületben csak egy – önálló vagy közös – lista állításában vehet részt, és egy listán legfeljebb háromszor annyi jelölt szerepelhet, mint a megválasztható képviselők száma. Egy nemzetiségi szervezet csak egy nemzetiséget képviselhet, és egy személy csak egy települési, egy területi és egy országos önkormányzati jelölést fogadhat el.<sup>14</sup>

---

14 A választást akkor lehet megtartani, ha legalább annyi jelölt van, mint a megválasztható képviselők száma. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény V/A. fejezetében foglaltak szerint az általános önkormányzati választáson, valamint a képviselő-testület egészének megválasztása céljából kitűzött időközi választáson az egyéni listán a nemzetiségi jelölt kedvezményes módon szerezhethet mandátumot, feltéve, hogy a választás kitűzésekor a névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább ötven százaléka az adott nemzetiség nemzetiségi névjegyzékében is szerepelt. Ha sem a polgármester-választáson, sem az egyéni listán nem szerez mandátumot az adott nemzetiség egyetlen jelöltje sem, meg kell állapítani az egyéni listán legkevesebb szavazattal mandátumhoz jutó jelöltre leadott érvényes szavazatok kétharmadát. Kedvezményes mandátumhoz jut a nemzetiségnek az a jelöltje, aki az így megállapított szavazatszámnál többet ér el. Ha egy nemzetiséghez tartozó több ilyen jelölt is van, akkor a legtöbb szavazatot elért nemzetiségi jelölt jut kedvezményes mandátumhoz, szavazategyenlőség esetén sorsolás dönt a kedvezményes mandátumról. A képviselő-testület létszáma a fent meghatározott módon elnyert kedvezményes mandátummal bővül. Az általános önkormányzati választáson, valamint a képviselő-testület egészének megválasztása céljából kitűzött időközi választáson a kompenzációs listán a nemzetiségi jelölt kedvezményes módon szerezhethet mandátumot, feltéve, hogy a választás kitűzésekor a névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább huszonöt százaléka az adott nemzetiség nemzetiségi névjegyzékében is szerepelt. Ha sem a polgármester-választáson, sem egyéni választókerületben, sem kompenzációs listán (a nemzetiségi kompenzációs listát is beleértve) nem szerez mandátumot az adott nemzetiség egyetlen jelöltje sem, meg kell állapítani az egyéni választókerületekben mandátumot szerzett képviselőkre leadott érvényes szavazatok száma átlagának kétharmadát; a nemzetiségi kompenzációs lista, ha arra a megállapított számnál több töredékszavazatot jut, egy kedvezményes mandátumot kap. Az új kisebbségi törvény

Az új kisebbségi törvény emellett bevezeti a képviselői méltatlanság intézményét – érdekes módon, ezt a kézirat lezárásakor sem az országgyűlési, sem a többségi önkormányzati választások szabályait megállapító jogszabályok nem ismerik, tehát úgy tűnhet, mintha csak a nemzetiségi képviselőkkel szemben lenne indokolt effajta óvintézkedéseket bevezetni.<sup>15</sup>

Az új kisebbségi törvény ugyancsak az átmeneti rendelkezéseket követő módosító szabályokról szóló 174. §-ban, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény módosításában rögzíti azt az igen lényeges szabályt, miszerint a passzív választójog gyakorlására is csak magyar állampolgárok jogosultak: *„A polgármester-választáson és a települési önkormányzat képviselő-testületek tagjainak választásán nemzetiségi jelöltnek minősül a nemzetiségek jogairól szóló törvény szerinti nemzetiségi szervezet jelöltje – vagy több, azonos nemzetiséget képviselő nemzetiségi szervezet által állított közös jelölt – amennyiben a település nemzetiségi névjegyzékében szerepel, magyar állampolgár, továbbá nyilatkozatot tesz arról, hogy a nemzetiség képviselőjét vállalja, a legutóbbi két választáson nem volt más nemzetiség önkormányzatának jelöltje, a legutóbbi két polgármester-választáson vagy települési önkormányzat képviselő-testülete tagjainak választásán nem indult más nemzetiség jelöltjeként, továbbá a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri.”*

---

56. §-a értelmében a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választását akkor is kell kitűzni, ha a településen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiségenként összesített adatai szerint – a harminc főt eléri. A területi nemzetiségi önkormányzati képviselők választását akkor kell kitűzni, ha a fővárosban, megyében kitűzött települési választások száma legalább tíz. A népszámlálási adatokra (is) épített választási rendszer megítélésem szerint két tekintetben is problematikus: egyrészt tíz év igen hosszú idő, ezalatt átalakulhatnak a demográfiai viszonyok. Másrészt a 2011-es népszámlálások során nem tájékoztatták a nemzetiségeket, hogy ilyen irányú adatközlésük milyen jogkövetkezménnyel jár.

15 A törvény 107. §-a alapján méltatlanság miatt a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése megszünteti annak az önkormányzati képviselőnek a megbízatását, akinek az állammal szemben – a lehetséges jogorvoslati eljárások kimerítését követően – köztartozása áll fenn, és azt az erről szóló értesítés kézhezvételétől számított hatvan napon belül nem rendezi; továbbá, akinek a gazdasági társaságokról szóló törvény rendelkezései alapján a felszámolás során ki nem elégített követelésekért a bíróság jogerősen megállapította a felelősségét, és a bírósági határozat szerinti helytállási kötelezettségét nem teljesítette, valamint aki a valóságnak nem megfelelő vagyonynyilatkozatot tett.

## V. Záró megjegyzések

A nemzeti, etnikai kisebbségek parlamenti képviselőinek kérdését a jogalkotó – annak ellenére, hogy az Alaptörvény egy dogmatikailag, valamint várható politikai következményeit tekintve is, tisztább szabályozást sejtetett és megengedett volna – megítélésem szerint elhibázott módon oldotta meg. Véleményem szerint a hazai társadalmi és közjogi környezetben szükségtelen a tényleges, preferenciális mandátumszerzés mellett biztosított kisebbségi parlamenti képviselő: elegendő lett volna az „országgyűlés munkájába bekapcsolódó”, szavazati joggal nem rendelkező – a nemzetiségi szószóló intézményével be is vezetett – kvázi-képviselői jogállás. Ráadásul az új rendszer sem zárja ki az etnokorrupció lehetőségét, viszont a tükörképviselő elvét követve indokolatlanul korlátozza a passzív választójogot.

Végül, még néhány záró gondolat. Összhangban az alkotmány előkészítésében részt vevő – csekély számú – kisebbségi önkormányzat és a kisebbségi ombudsman javaslatával, a „nemzeti és etnikai” kisebbség terminológiát az Alaptörvény a „nemzetiség” elnevezésre cseréli. Az archaizáló, illetve tartalmilag nem definiált fogalmat ugyanakkor sajnos az új kisebbségi törvény sem határozta meg szabatosan, és csak a törvény mellékletében talált – a korábbi szabályozással megegyező – taxáció nyugtatja meg a sarkalatos törvényeket olvasó polgárokat, hogy a 2012 előtti terminológia szerint etnikai kisebbségnek tekintett cigány és ruszin közösség is beletartozik a fogalomba. Meg kell jegyezni, hogy számomra kevéssé érthető, hogy mi volt a gond a „nemzeti és etnikai kisebbség” elnevezéssel. Feltehetőleg sem a változást javaslók, sem a jogalkotó sem vonja kétségbe a „nemzetiségek” számszerű *kisebbségi* létét, valamint valamilyen egyéb tekintetben jelentkező (éppen a kisebbségi többséjellel szemben) orvoslani kívánt) hátrányos helyzetének meglétét. Emellett, a „nemzeti” és „etnikai” kisebbségek között fontos különbségek vannak, és a „nemzetiség” nem tekinthető a kettőt magában foglaló nagyobb halmaznak; leginkább a nemzeti kisebbség szinonimája. Nem véletlenül használja a különbségtételt a nemzetközi terminológia: az Alaptörvény eredetileg benyújtott verziója is még a „nemzetiségek és népcsoportok” kitételel 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.<sup>16</sup> 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”

<sup>16</sup> A kérdéstről bővebben (PAP 2010).

fogalma azonban nehezen választható el a „faji kisebbség”-étől.<sup>17</sup> 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 vagy anyanyelve, születési hely stb. (SIMON 2007: 20) Az Emberi Jogok Európai Bíróságának Nagykamarája 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 korábbi magyar kisebbségi törvény etnikai kisebbségként határozta 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 hozható joghátrányokkal szemben kívánnak védelmet nyújtani – tehát az antidiszkriminációs logikát követik.<sup>18</sup> A jogintézmények tartalmának vizsgálatára épített „nemzeti kisebbség”-fogalom,<sup>19</sup> még ha gyakran etnokulturális közösségek igényeit is érinti, annyiban különíthető el a faji és etnikai kisebbségek jogaitól és a számukra biztosított

17 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.

18 Bővebben erről ld. (PAP 2011: 190–206)

19 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.



jogvédelemtől, hogy a nemzeti kisebbségi jogok többnyire csoportalapú *többljetjogok*, azaz bizonyos igények elismerését foglalják magukban, nem pedig pusztán védelmet a csoportalapú kirekesztés, jogsérelmek elleni védelemmel szemben. Az, hogy mely csoport vagy igény lesz méltó az elismerésre, mely etnikulturális 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 elismeréséért folytatott küzdelem célul tűzheti például a diszkrimináció és a kisebbségi csoport tagjai ellen irányuló verbális és fizikai támadások elleni védelmet; a többljetjog-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, identitásalapú csoportok politikai képviseletét. A kisebbségi jog lehet a kulturális identitásra vonatkozó politika vagy a nemzetközi biztonságpolitika eszköze; az őslakosok jogainak biztosítása, 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.

A kisebbségfogalom mellett fontos azt is megvizsgálni, hogy az Alaptörvény milyen értelmezést ad a többségi nemzet fogalmának, illetve annak, hogy kik a nemzet tagjai. Itt, érdekes módon, keveredik a kulturális és a politikai nemzetfelfogás, az előbbi túlsúlyával. Nehéz betájolni ugyanakkor az alkotmányozó által használt nemzetfogalmat: hol az ország polgáraitól (politikai nemzet), hol a nemzetről, hol pedig az attól különálló entitásként nevesített „a nemzet polgárai”-ról beszél. Az Alaptörvény sajátos, normatív erővel felruházott preambulumának tekinthető „Nemzeti hitvallás” szerint az Alaptörvény: *„szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát.”* Ugyanitt az is olvasható, hogy: *„Mi, Magyarország polgárai készen állunk arra, hogy országunk rendjét a nemzet együttműködésére alapítsuk”*; valamint, hogy: *„Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és kommunista diktatúrák uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését.”*

Az Alaptörvény „Alapvetés” című fejezetének D) cikke tovább árnyalja a többségi nemzet meghatározását, amikor rögzíti, hogy *„Magyarország az egységes magyar nemzet*



összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel<sup>20</sup> a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal”. Némi zavart eredményezhet ugyanakkor az, hogy ha a Szent Korona „megtestesíti a nemzet egységét”, akkor ehhez képest hogyan értelmezhető az, hogy „Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét” – az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése szerint. Míg az Alaptörvény első sora szerint az alkotmány elfogadó: „(Mi,) a magyar nemzet tagjai”; az alkotmány preambuluma tekintethető „Nemzeti hitvallás” egyfelől kimondja, hogy az Alaptörvény megőrzi „az elmúlt évszázad viharaiiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét”, majd elvi értelemmel rögzíti, hogy: „A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.” Ezt megismétli a „Szabadság és felelősség” című fejezet XXIX. cikke is.<sup>21</sup>

Ez a régi Alkotmány szövegének ismétlése ugyan,<sup>22</sup> ám ez a paragrafus a korábbiakban több magyarozó célú alkotmánybírói 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, hiszen a régi Alkotmány a következő eligazítást adja csupán,

---

20 Ez a kifejezés – „felelősséget vállal” – a régi Alkotmány „felelősséget érez” kitételével szemben határozottabb felelősséget állapít meg az állam számára. A régi szöveg 6. § (3) szerint: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.”

21 A „Szabadság és felelősség” fejezet XXIX. cikke 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, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

22 „68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők. (2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát. (3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselétét 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.”

egyfelől a 2. § értelmében: „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé”; másrészt: „a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők” – így a 68. §. 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.” (VÁRFALVI 1998: 2.2.2 alfejezet) GOMBÁR Csaba szerint „[...] abban az esetben, ha az etnikai elv államkonstituálóvá 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.” (GOMBÁR 1994: 108) 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.” (JAKAB R.-né) A fogalom más megközelítésű meghatározása a kisebbségi törvény jogi kötőerővel nem rendelkező indoklásában található: „Eszerint a nemzeti és etnikai kisebbségek a magyar nemzettel együtt, egyenlő jogokkal vesznek részt az állami, társadalmi, gazdasági feladatok megoldásában, részesei azoknak az előnyöknek, amelyek ezzel járnak, és viselik azokat a terheket, amelyek a Magyar Köztársaságot terhelik. Az »államalkotó tényező« kategória ebben az értelmezésben úgy tekinthető, mint a kisebbségek jogegyenlőségének megfogalmazása.” (KALTENBACH 2000)

A kisebbségi ombudsman megkísérelt értelmezést kapni az Alkotmánybíróságtól ezen – az Alaptörvénybe is átvett – megfogalmazásra vonatkozóan: sikertelenül. Ahogy azt az ombudsman 1999-es beszámolójában olvashatjuk: „Az Alkotmány értelmezni kért rendelkezése rögzíti, hogy a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának, államalkotó tényezők. Az Alkotmány a kisebbségek sajátos jogi helyzetének kinyilvánításán túlmenően nem fogalmazza meg, hogy ebből a rendelkezésből milyen konkrét jogok vezethetők le, és egyéb jogszabályok sem határozzák meg az »államalkotó tényező« mint jogi fogalom tartalmát.” Beadványában a biztos is ismerteti az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát; ugyanis a testület a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatában és a 24/1994. (V. 6.) AB határozatban 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, hogy a jogalkotó nem határozta meg a kisebbségek „államalkotó tényező” státusának pontos tartalmát, ezáltal ugyanis „nem vonható meg kellő bizonyossággal a Nektv.-ben biztosítani kívánt kulturális autonómia terjedelme sem. A törvényben ugyan találhatóak olyan rendelkezések, amelyekből e fogalom tartalma részben kikövetkeztethető, ez a jogszabály sem ad azonban iránymutatást arra, hogy mit kell érteni azon, hogy a kisebbségek »államalkotó tényezők«”. (Uo.) Véleménye szerint „ahhoz, hogy igazán koherenssé lehessen tenni az Alkotmány 68. §-ának rendelkezéseit, normaszövegben nem szükségszerűen megjelenítetten meg kell határozni »akár pozitív, akár negatív tartalommal« az »államalkotó tényező« kategória pontos jogi tartalmát, illetve legalább annak körvonalait, konkrétan azt, hogy milyen jogalkotási feladatokat igényel a kisebbségek e speciális státusának biztosítása”. (Uo.) Arra hivatkozással, hogy az nem tartalmaz konkrét alkotmányjogi problémát, az Alkotmánybíróság 2000. szeptember 5-én kelt végzésében (ABH 2000: 1085, 1087) 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 megemlíteni, hogy sajnos az új, sarkalatos kisebbségi törvény sem adott eligazítást a kisebbséghez tartozás feltételeit illetően. A kisebbségi önkormányzati választások során (és részben a kiegyenlítő intézkedések igénybevételekor is megjelenő) etnokorrupció töretlen gyakorlata miatt érzékeny terület a kisebbségi hovatarozás feltételeinek, valamint a regisztráció kérdésének szabályozása.

Ehhez képest fontos, hogy az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” című fejezetének XXIX. cikke<sup>23</sup> 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, ami a szubjektív – például a regisztráció során megjelenő – elemek mellett objektív kritériumokhoz kötheti a kisebbségi többletjogok gyakorlását. Ez, sajnos, kimaradt az új kisebbségi törvényből. A nemzetiségek jogairól szóló törvény meghökkenítő

23 „(1) [...] 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, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

kodifikációs megoldásai, amelyek a kisebbségi jogok tekintetében különbséget tesznek állampolgárok és külföldiek között – bizonyos jogok tekintetében jogalannak elismerve a nem-állampolgárokat is – tulajdonképpen csak leképzik az Alaptörvény első diszharmóniáját. Érdekes ellentmondás feszül ugyanis 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 biztosítja az önazonosság szabad vállalásának és megőrzésének jogát.

Sajnos sem az Alaptörvény, sem az új kisebbségi törvény nem finomította a 2012 előtti szabályozás inkoherens, a visszaélések melegágyául szolgáló fogalommeghatározásait és jogintézményeit.

## Irodalomjegyzék

- ABH (2000): 1041/G/1999 AB végzés.
- GOMBÁR, Csaba (1994): Társadalomszemléletünk etnicizálódása. *Politikatudományi Szemle*, 4.
- JAKAB, Róbertné: H/2252/174. számú módosító javaslat. *Országgyűlés Irományai 1994–1998*.
- KALTENBACH, Jenő. (2000): Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről 1999. január 1. – 1999. december 31. (A kisebbségek országgyűlési képvisellete, 2.1. Az „államalkotó tényező” mint alkotmányos fogalom tartalma). <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-351-nemzeti-es-etnikai-kisebbségi-jogok.html> (Letöltés dátuma: 2014.04.24.)
- PAP, András László (2010): 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.
- PAP, András László (2011): Kisebbségi jogok (védelmének változásai) az új alkotmányban. *Kisebbségkutatás*, 2.
- SIMON, Patrick (2007): *Ethnic statistics and data protection in the Council of Europe countries*. ECRI, Strasbourg.
- VÁRFALVI, Attila (1998): Nemzetiségek és parlament (szakdolgozat). Országgyűlési Könyvtár, Budapest. (2.2.2 alfejezet)