

AZ ALKOTMÁNYOS PATRIOTIZMUSTÓL A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETÉIG

A Magyarország alkotmányos berendezkedésének átalakítását célzó – a 2012. január elsején hatályba lépett Alaptörvénnyel tetőző, de messze nem befejeződő – folyamat a választójogi szabályozást is jelentősen megváltoztatta. Az alkotmányozó többség a vegyes választási rendszer megtartása mellett jelentősen csökkentette a következő Országgyűlés létszámát, azonban parlamenti képviselket kíván biztosítani a nemzeti és etnikai kisebbségek számára. A nemzetiségi közösségek¹ politikai részvételének kérdése a rendszerváltás utáni magyar politikai élet rendre felbukkanó témája, és a parlamenti képviselet megteremtése aligha tesz pontot az ügy végére, inkább további kérdéseket vet fel.

Jelen tanulmány a kisebbségek és a nemzetállam viszonyát feldolgozó elméletek mentén teszi fel a kérdéseit, méghozzá oly módon, hogy a liberális multinacionalizmus elméletére nagyban támaszkodva igyekszik levezetni, hogy a globalizált világ államainak – és különösképpen Magyarországnak – milyen teendői vannak kisebbségeik védelme, teljes (politikai) egyenlősége érdekében. A tanulmány hangsúlyozottan a kisebbségek politikai részvételi jogával foglalkozik, a nyelvi vagy éppen kulturális jogokat csak annyiban érinti, amennyiben azok természetesen összefonódnak a politikai részvétel vagy az autonómia kérdéseivel. A globalizáció hangsúlyozása három szempontból is fontos lehet. Először is a nemzetközi integráció újfajta szuverenitást és ezzel újfajta nacionalizmust teremt.² Másodsorban – ezzel összefüggésben – nem feledkezhetünk meg a nemzetállami kereteken átnyúló szervezetek kisebbségvédelmi szerepéről sem. És végül a fokozódó migráció is további kisebbségi jogi kérdéseket vethet fel a jövőben, még akkor is, ha az európai államok többsége külön kezeli az „őshonos” és migráns kisebbségeket.

Írásomban amellettt érvelek, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer – a kiküszöbölendő hibáival együtt – alapvetően megfelel az elméleti kívánalmaknak és a nemzetközi kisebbségi jogvédelmi rendszer elvárásainak is, sőt, bizonyos tekintetben messze meghaladja az azokban meghatározott minimumszintet. Megfelel továbbá a korábbi alkotmány-

ból (1949. évi XX. törvény) és annak alkotmánybíró-sági értelmezéseiből, valamint részben az új Alaptörvényből fakadó alkotmányos követelményeknek is. A parlamenti részvétel esetében ez a megfelelés szintén egyértelműnek tűnik, de több elméleti és jogi természetű, illetve hatékonyságbeli probléma merülhet fel, többek között az Alaptörvényből következően, valamint a határon túli magyarok választójogával összefüggésben is. E problémák vizsgálatára is kitérek.

A tanulmány célja tehát a létrejövő szabályozás elméleti és gyakorlati nézőpontból történő értékelése és jövőre vonatkozó kívánalmak megállapítása. Ehhez adnak egyfajta keretet az emberi jogok és kisebbségi jogok viszonyát, valamint a kisebbségek és a nemzetállam viszonyát feldolgozó elméletek.

A LIBERÁLIS MULTINACIONALIZMUS

Magyarországon a nemzeti és etnikai kisebbségek lényegében asszimilálódtak. A többségi társadalommal is többnyire konfliktusmentes volt az együttélés, de a rendszerváltásig (pontosabban 1993-ig) „intézményrendszerük kapacitása túl szűk volt ahhoz, hogy biztosítani tudja a nyelvi-kulturális azonosságtudat megőrzését”,³ ami jelentősen lassíthatta volna az asszimilációt. A 2001-es népszámláláskor alig több mint 314 ezren vallották magukat a 13 elismert nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozónak.⁴ (A nemzetiségi hagyományokhoz való kötődésre, használt nyelvre és anyanyelvre rákérdező sorokban pedig még alacsonyabb arányban jelöltek meg kisebbségeket.) Ez az arány tehát nem indokolja önmagában, hogy a liberális nacionalizmus keretein túlmutató kisebbségi szabályozás jöjjön létre.⁵ Sem 1993-ban, sem most. Mégis amellettt kívánok érvelni, hogy ez több szempontból is előnyös megoldást jelent. Mindenekelőtt azért, mert – ahogyan azt Michael Keating megállapítja⁶ – ha a kisebbségek veszítenek is etnikai jellegükből, de a társadalmi irányítás általános hatásköreit továbbra is igénylik. Keating kifejti, hogy a kisebbségek anélkül követelnek például ki-

sebségi önkormányzatot, hogy mára, köszönhetően a természetes – vagy adott esetben nyomásra történő – asszimilációnak, radikálisan különbözzenek a többségtől.

Keating a globalizáció nyomán átalakult világrend, az állami szuverenitás megosztása, az „új rend” kapcsán fogalmazza meg gondolatait, és elutasítja a kisebbségek „francia módra” történő asszimilációját, de az államok „nemzetiségi összetevőkre történő széttöredezését” is. Ez utóbbi Magyarországon különösen valószínűtlen, egyrészt a lezajlott, nagymértékű – Valuch Tibor kifejezésével élve⁷ – „természetes magyarosodás”, másrészt a kisebbségek területi koncentrálódásának mérsékelt volta miatt. Továbbá a nemzetiségi identitás, miként arra Keating is felhívja a figyelmet, többes kötődést is jelenthet. Ezt Magyarországon alátámasztják a népszámlálási adatok is: a kisebbséghez tartozók nagy része két vagy több választ jelölt meg a nemzetiségi kérdéseknél, tehát kettős vagy többes identitással rendelkezik.⁸

Keatinggel ellentétben a liberális gondolkodók sokáig kizárólag egységes nemzetállamban tudtak gondolkodni. A liberális nacionalisták úgy vélik, hogy az igazságosság és a demokrácia a nemzeti intézményekkel összefonódva, a nemzetállam keretein belül tud csak megvalósulni. A liberális nacionalizmus törekszik az egységes nemzetállam megteremtésére, nem ismer el kisebbségi közösségeket, viszont a politikai egyenlőség jegyében mindent megad az egyéneknek, minden polgára számára szabadságot biztosít, és elvárja az állam (ez esetben, pontosabban, a többségi nemzet) iránti lojalitást. A liberális demokrácia eszménye a magánéletbe be nem avatkozó állam. Tehát, míg a közéletben egységes nemzeti kultúra érvényesül, addig a magánéletben a nemzetiségek sokfélesége is megnyilvánulhat.⁹

Ahogy Kis János is rámutat, a liberális nacionalizmus téves előfeltevéseken alapszik. Az alapgondolat az, hogy amíg az állam nem kényszeríti (vagy éppenséggel akadályozza) az asszimilációt, addig az államnemzetnek adott politikai előnyök nem sértik a szabadság és egyenlőség elveit. Szabad választáson alapul, hogy a kisebbséghez tartozó személy nyelvet és kultúrát váltson, szabadon dönthet arról, hogy hova kíván tartozni, és mi az előnyös számára. A feltevés lényege az, hogy ez a váltás, vagyis az asszimiláció azonnali, és nem jár költségekkel. Ez azonban téves megközelítés. A nyelv, kultúra és vallás „lecserelése” korántsem ilyen egy-

szerű és természetes, a személyiség megváltoztatását, a közösségből való kiszakadást követeli meg. Kizárólag a liberalizmus elveit továbbvivő megoldás azonban – többek között Kis János szerint is – gyakorlatilag kivitelezhetetlen.¹⁰

Kisebbségvédelmi szempontból ma ezt már nem is tekinthetjük elégségesnek, azonban a II. világháború után a liberális gondolkodók úgy vélték, hogy az egyének számára biztosított széleskörű emberi jogok elegendőek a nemzeti és etnikai kisebbségi helyzet kezelésére. A nemzetállam domináns nemzeti jellegétől való elrugaskodást pedig az állam semlegessége jelentette volna. A semlegességet hasonlóan képelték ahhoz, ahogy az állam és az egyház korábban szétvált. A nagy vallásháborúk megoldása nem az volt, hogy az állam az uralkodó államvallás mellett külön kisebbségi vallási jogokat biztosított a többi vallás számára, hanem az állam neutrális maradt vallási kérdésekben. Ez a nemzeti kultúrával azonban nem tehető meg, az államnak gyakorlatilag mindenféleképpen van egy uralkodó nemzeti jellege, az állam a köz- és magánszféra elválasztásával sem tud semleges maradni nemzeti szempontból. Will Kymlicka világít rá arra, hogy a hagyományos emberi jogok rendszere nem ad (még rossz) választ (sem) azokra a kérdésekre, melyek az állam kulturális-nemzetiségi semlegessége esetén felmerülnek.¹¹ Hiszen a szólásszabadság joga nem válaszol arra a kérdésre, hogy a neutrális államon belül milyen nyelv(ek)en működjenek az állami hivatalok, a parlament vagy a bíróságok. A szabad és egyenlő választójog sem ad választ arra kérdésre, hogy a választókerületi határokat hogyan kell kialakítani, tekintettel kell-e lenni bármilyen értelemben a nemzetiségek elhelyezkedésére (hogy egyes kerületekben többséget alkossanak, esetleg kisebbségbe szoruljanak a határok megrajzolása révén). A hatalommegosztás azon kérdéseit illetően sem ad támpontot az emberi jogok rendszere, hogy milyen szinteken és hogyan kell a hatalmat meg-

A KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER – A KIKÜSZÖBÖLENDŐ HIBÁIVAL EGYÜTT – ALAPVETŐEN MEGFELEL AZ ELMÉLETI KÍVÁNALMAKNAK ÉS A NEMZETKÖZI KISEBBSÉGI JOGVÉDELMI RENDSZER ELVÁRÁSAINAK IS, SŐT, BIZONYOS TEKINTETBEN MESSZE MEGHALADJA AZ AZOKBAN MEGHATÁROZOTT MINIMUMSZINTET.

osztani. Az államnak rendelkeznie kell hivatalos nyelvvel vagy nyelvekkel, léteznek állami ünnepek, állami szimbólumok, állami kultúra- vagy éppen oktatáspolitikai. Ezeket a kérdéseket a liberális, semleges állam a mindenkori politikai többség kezébe adja, ami a kisebbségek számára semmiféle garanciát nem jelent. Öllös László szerint így a jogok érvényesíthetősége még akkor is a mindenkori politikai többség kezébe kerül, ha egyébként elismernék a

kisebbségek bármifajta jogait, de azok egy részét nem illesztenénk az emberi jogok rendszerébe. Tehát az állampolgári jogok egyenlősége és a diszkriminációtilalom nem jelent valódi egyenlőséget.¹²

Yael Tamir munkája az egyik legjelentősebb azok közül, amelyek a liberalizmust a nacionalizmussal összeegyeztethetőnek, és így a liberális nacionalizmust a nemzetiségi kérdés megoldásának láttatják.¹³ Hangsúlyosan érvel a politika és a kultúra, a kulturális jogok és a hatalom éles elválasztása mellett, de rámutat, hogy az emberek saját kulturális csoportjukon belül akarnak mindenekelőtt érvényesülni, amit az emberi jogok rendszere még nem feltétlenül biztosít számukra. Ha azonban minden egyes nemzetiségi csoport rendelkezne az önrendelkezés jogával, az instabilitáshoz vezetne. Egyet kell értenem azzal a nézetrel, hogy Tamir a politikai és kulturális jogok elválasztásával tulajdonképpen maga is akaratlanul a neutrális állam mellett érvel, miközben azt is állítja, hogy a kultúrához való jog csak akkor érvényesül, ha az egyéneknek lehetőségük van nyilvánosan – vagyis nem csak a magánéletben – kifejezni saját identitásukat.¹⁴ Tehát véleményem szerint Tamir liberális nacionalista álláspontjából is egyértelműen a semleges állam követelménye következne, ez azonban, mint már bemutattam – a civilizáció mai szintjén legalábbis, pontosít Öllös László¹⁵ – nem lehetséges.

Kis János tehát, elutasítva az etnikai szempontból semleges állam lehetőségét, a multinacionalizmus általi megoldást, a társnemzeti államot javasolja.¹⁶ A multinacionalizmus immár választ kínál az emberi jogok széleskörű biztosításán alapuló liberális álláspont válasz nélkül hagyott kérdéseire; az egyéneknek biztosított emberi jogok felől a kollektív jogok felé mozdul el.

Kis János három probléma kapcsán ismerteti a kollektív jogok természetét. Az első kérdés az anyanyelv használatának joga. Az, hogy a közhivatalokban mindenkit megillet az anyanyelvhasználat joga, természetesen költségekkel jár, hiszen a hivatalokban tolmácsokat kell biztosítani. Ennek költsége nem terhelheti kizárólag a kisebbséget; indokolt, hogy az adófizetők állják a tolmácsolás költségét. Itt nem arról van szó, hogy a valamilyen nemzetiségi csoporthoz tartozó szabadon használhatja anyanyelvét, itt a kommunikáció, az ügyintézés feltételeinek biztosításáról van szó, melynek terheiből a többség vállalja a nagyobb részt. Losoncz Alpár úgy fogalmaz, hogy „*ahol többségi és kisebbségi csoportokhoz*

tartozó egyének élnek együtt, az előnyök és terhek az életvezetés tekintetében mindig egyenlőtlenül oszlanak meg.”¹⁷ Ezt egyenlíti ki az, ha a többség magára vállalja ezeket a költségeket. A nyelvhasználat joga itt tehát egy csoporthoz kötött joggá válik.

A második példa az oktatás kérdése. Kis János amellet érvel, hogy a kisebbségi iskolák fenntartásának állami kötelezettsége nem elegendő, indokolt az osztályindítási létszámküszöb leszállítása is, tehát a kisebbségek számára kedvezőbb (egész pontosan: általuk is potenciálisan teljesíthető) iskola- vagy osztályindítási feltételek megállapítása. Az egységes küszöb ugyanis azt a méltánytalan helyzetet eredményezné, hogy végeredményben a kisebbségi osztályok nem, vagy csak sokkal kisebb számban indulhatnának el a szükségesnél.

Az oktatáshoz való jog egyéni jog, de jelen esetben a kisebbségi osztályba jelentkezés csak másokkal együtt (elegendő számú jelentkezővel) gyakorolható. Viszont a jog nem csak azokat illeti meg, akik élnek is vele, alanya tehát nem egyesülés útján keletkezik, hanem adott. „*Így hát az iskolaügy átvezet abba a tartományba, ahol a kollektív jogok kezdődnek*” – fogalmaz Kis János.

A harmadik probléma a területi közigazgatás. Az országos többség a központi államhatalom szintjén mindenképpen előnyben van, de ha kívánja, az önkormányzati határok meghúzásával ezt az előnyt elensúlyozni tudja; úgy, hogy a kisebbségek többségbe kerüljenek az adott önkormányzatban, ahol ez lehetséges. A liberális jogegyenlőség eszméje elutasítja a határok ilyen szempontból történő átrajzolását, „szívnak” (Kis megfogalmazása szerint „*nyelvérvék nélküli*”) megoldást kínál. A multinacionalizmus eszméje azt követeli meg, hogy a közigazgatási határokat az állam tudatosan úgy határozza meg, hogy az elősegítse a kisebbségek autonómiáját, önkormányzását. Kis szerint ez már tisztán kollektív jog.

A liberális kritikusok szerint azonban a multinacionalizmus szembemegy a liberalizmus legfőbb alapelveivel, és sérti a jogegyenlőséget, mivel a társadalom tagjaira más-más jogok vonatkoznak, és ezek a kollektív jogok sértik más közösséghez tartozók állampolgári jogait. Kis mégis amellet érvel, hogy a multinacionalizmus liberális természetű. A kollektív jogok ellensúlyozzák a kisebbségeket érő méltánytalan hátrányokat, de mindezt az egységes jogrend keretén belül teszik, és éppen a társadalom többségét érintő költségek méricskélése lenne illiberális. Egyet kell értenem Kis Jánossal. A jogegyenlőség ésszerű

mértéken belüli sérelme ma már nem lehet akadály a kisebbségeket érő hátrányok kiegyensúlyozásának, erre ugyanis feltétlenül szükség van. A „kisebbségi létből adandó hátrányok mérséklésének” szükségességét az 1993 és 2011 között (egy jelentősebb 2005-ös módosítással) hatályban lévő kisebbségi törvény preambuluma is kimondta.¹⁸ A nemzetiségek jogairól szóló 2011 évi CLXXIX. törvény megfogalmazásából azonban ez a felfogás – annak elismerése, hogy a nemzetiséghez tartozás bármiféle hátrányt jelenthet – teljes egészében kimarad.

A liberális multinacionalizmus ellentmondásmentes lehetőségéről beszél Will Kymlicka is *Multicultural Citizenship* című monográfiájában.¹⁹ Amy Gutmannt idézve leszögezi, hogy a multikulturalizmus előtt álló kihívás az, hogy stabil és morálisan védhető módon összeegyeztesse a nemzeti és etnikai közösségek közötti különbségeket.²⁰ A kisebbségek közötti különbségek kiegyensúlyozásának, összeegyeztetésének eszköze pedig (legalább) három, általa „csoport-specifikusnak” nevezett jog. Az önkormányzathoz való joghoz tartozik a kulturális/területi autonómiától kezdve a föderalizmusig minden, a központi kormányzat és regionális egység közötti hatalommegosztást szolgáló mechanizmus. Az általa polietnikus jogoknak nevezett kulturális, oktatási, illetve diszkriminációellenes jogok abban segítenek a nemzetiségi közösségek tagjainak, hogy bármiféle hátrány elszívása nélkül fejzessék ki kulturális, nemzetiségi identitásukat. A harmadik eszköz a különleges képviselői jogok biztosítása. A politikai vezetésben általában nem képviseltetik magukat a kisebbségek, ezért Kymlicka mindenekelőtt az arányos választási rendszer felé történő elmozdulást, illetve különleges képviselői jogok biztosítását tartja szükségesnek.

Kis és Kymlicka is úgy véli, hogy a kisebbségi jogok szükséges és legitim elemét képezik a liberális tradíciónak, és semmiképpen sem demokráciaellenesek. A kisebbségi jogok rendszerének tehát a minden egyén számára biztosított emberi jogok rendszerének kiegészítőjeként, azzal mellrendelt viszonyban²¹ kell szolgálnia a társadalmi igazságosságot. Mivel az (első generációs) emberi jogok nem nyújtanak megfelelő védelmet a kisebbségek számára, ezért párhuzamos intézményrendszer kiépítésére van szükség.²²

A fentebb vázolt ismérvek alapján kijelenthetjük, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak magyarországi szabályozása a liberális multinacionaliz-

mus rendszeréhez áll a legközelebb, hiszen valóban párhuzamos intézményrendszer kiépítését teszi lehetővé. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény preambuluma leszögezte, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek sajátos egyéni és közösségi jogai alapvető szabadságjogok, melyek összessége nem a többség adománya. Azon túl, hogy már a bevezető is külön kezeli a kisebbségek jogait az emberi jogoktól, melyeket az állam inkább csak elismer, semmint alkot, a részletes szabályozásból látszik, hogy valóban párhuzamos intézményrendszerek meglétéről van szó. A törvény részletezi a hivatali anyanyelvhasználat, az anyanyelvi iskoláztatás („művelődési és oktatási öngazgatás”) és a kisebbségi önkormányzatok kérdéskörét is. Az eredetileg elfogadott törvényszöveg szerint településeken (közjogi státusszal rendelkező) helyi kisebbségi önkormányzatok jöhettek létre közvetett, illetve közvetlen módon, a kisebbségi önkormányzati választásokon is. Ha a települési önkormányzati választásokon a helyi képviselőtestület több mint 50%-a kisebbségi képviselőből állt, akkor az átalakított kisebbségi települési önkormányzattá. Ha több mint 30%-ban voltak egyazon kisebbséghez tartozók, akkor ezek a képviselők kisebbségenként legalább 3 fős kisebbségi önkormányzatot alakíthattak. A törvény 2005-ös módosítása során az úgynevezett kislistas választás jelentősen átalakult, bevezették a kisebbségi választói névjegyzéket. A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. tör-

vény a helyi kisebbségi önkormányzatok számát 5, az újonnan bevezetett megyei, valamint a fővárosi önkormányzatok számát 9 főben állapította meg. (Egy 2010. végi módosítás után ezeket 4, illetve 7 főre mérsékeltek.) Az országos kisebbségi önkormányzat létszáma 15–53 fő. A helyi szinten felül a választás elektori rendszerben történik. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX.

törvény újfent módosította a kisebbségi önkormányzatok tagjainak létszámát, immár a nemzetiségi választói névjegyzékben szereplők számához, illetve a népszámlálási adatokhoz kötve azt, de a helyi önkormányzatok hatásköre a kulturális ügyekben továbbra is igen széleskörű, és az oktatási és kulturális öngazgatással kapcsolatos kérdésekben is egyetértési joga van a települési önkormányzat döntéshozatalában, valamint maga is fenntarthat kisebbségi oktatási vagy kulturális intézményeket.²³ A kulturális

A VÉGZÉSBEN LEÍRT ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ÖNÉRTELMEZÉS KÉSŐBBI MEGVÁLTOZTATÁSA VISZONT AZÓTA SEM SZEREPEL HATÁROZATBAN, DE MÉG VÉGZÉSBEN SEM, EGYSZERŰEN CSAK KIKERÜLT A MULASZTÁSOS ALKOTMÁNYSÉRTÉSEK LISTÁJÁRÓL A KÉRDÉS.

autonómiát biztosító szabályozás azért hasznos, mert így valóban megadja a lehetőséget a kisebbségeknek, hogy megőrizték saját nemzeti-kulturális identitásukat, nem kényszeríti őket a többségi nemzetbe történő asszimilációra.

Ha tehát elfogadjuk, hogy a semleges állam megvalósíthatatlansága okán a cél az, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek megőrizték saját kulturális identitásukat, azt kell látnunk, hogy erre a kisebbségi önkormányzati rendszer – elviekben – alkalmas lehet. Még akkor is, ha a magyarországi kisebbségek számarányukat tekintve az összlakosság kis részét adják, és mivel szétszórtan élnek, gyakran helyi szinten is kisebbségben élnek, nyelvileg pedig csaknem teljesen asszimilálódtak, így az elsődleges cél esetükben a kettős identitás megőrzése lehet.²⁴

ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNYEK

Alkotmány 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.*

Alaptörvény XXIX. Cikk (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 anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, 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.*

Sokan azzal támasztják alá a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselete megteremtésének szükségességét, hogy több évtizedes alkotmányos

mulasztásról van szó; a parlamentnek a rendszerváltás óta meg kellett volna oldania a függőben lévő ügyet. Ezt az álláspontot lehetett hallani politikai elemzőktől,²⁵ maguktól a kisebbségek képviselőitől, de még parlamenti képviselőktől is nem olyan régen, az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szükséges választójogi reform előkészítéséről szóló országgyűlési határozati javaslat általános vitájában.²⁶ A vonatkozó alkotmánybíróági határozatok értelmezésével tekintem át a közel sem ennyire egyértelmű kérdést, hogy fennáll-e alkotmányos mulasztás, vagy sem.

Az Alkotmány 1990-ben rendelkezett a parlamenti képviseletről, a 68. § (3) bekezdése akkor úgy szólt, hogy „[a] Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviseletét az Országgyűlésben és a Tanácsokban biztosítani kell.” A világos és egyértelmű útmutatáshoz a gyakorlati megvalósulást segítő törvény is hatályban volt, annak értelmében azonban maga az Országgyűlés egy jelölőbizottságon keresztül hívta volna be a kisebbségek képviselőit.²⁷ Ez a megoldás azonban a többség által megválasztott képviselőkre bízta a kisebbségek képviselőnek kiválasztásának lehetőségét, és így a kisebbségek tagjait kihagyta volna saját képviselőinek kiválasztásából. Ezért a két legnagyobb parlamenti párt megállapodásakor, az ún. MDF–SZDSZ paktum részeként megegyeztek a behívásos módszer megváltoztatásáról, a vonatkozó törvényt hatályon kívül helyezték, az Alkotmány 68. § (3) bekezdését megváltoztatták.²⁸

Az Alkotmánybíróság már a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény elfogadása előtt, a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatában foglalkozott a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletének kérdésével. Az indítványozó Tabajdi Csaba, országgyűlési képviselő 1991-ben kérte a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát, mivel ellentmondást látott abban, hogy az Alkotmány 68. § (1) bekezdése szerint a kisebbségek részesei a nép hatalmának, és államalkotó tényezők, de képviseletük sem az Országgyűlésben, sem az önkormányzatokban nem biztosított. Az Alkotmánybíróság hivatalból vizsgálta a vonatkozó paragrafus összes bekezdését, és megállapította, hogy az Alkotmány 68. § (3) bekezdése a képviseletet külön is nevesíti, sőt, az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény még a kisebbségek szószólójának posztját is meghatározza, és annak részletes szabályait az – adott pillanatban még meg nem született – nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló törvény hatáskörébe utalja. A 68. § (4) bekezdés pedig kimondja, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hoz-

hatnak létre, aminek törvényi feltételei még nem biztosítottak. Az Alkotmánybíróság megállapította tehát, hogy a „kisebbségek általános képviselésének biztosítása nem történt meg az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelő mértékben és módon.” A testület az alkotmányos mulasztás pótlására az 1992. december elseji határidőt adta, tekintettel arra, hogy a törvényi szabályozás előkészítése már folyamatban volt. Érdeemes kiemelni, hogy a határozat nem állapítja meg, hogy lenne bármiféle alkotmányos követelmény kifejezetten országgyűlési képviseletet biztosítani a kisebbségek számára, sőt, a határozat legnagyobb részében az önkormányzati szintű képviselettel foglalkozik.

Az Országgyűlés határidőn túl pótolta mulasztását, a törvényt csak a következő évben fogadta el. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény meghatározta az állam által elismert 13 nemzeti és etnikai kisebbséget, rendezte a helyi és országos önkormányzatok megalakításának, a képviselők megválasztásának feltételeit,²⁹ vagyont biztosított az önkormányzatok számára, és széles körű kulturális, oktatási jogokat biztosított. Az Országgyűlés az Alkotmány 68. § (5) bekezdése szerinti kétharmados törvénnyel rendezett tehát minden olyan kérdést, melyet a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatában az Alkotmány 68. §-án alapuló alkotmányos követelményként állapított meg az Alkotmánybíróság. A törvény 20. § (1) bekezdése azonban kimondta, hogy „a kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviselethez.” Bár ez a rendelkezés igen világosan jogot, nem pedig csak lehetőséget biztosított, nem lehetett alkotmányos követelmény, hiszen nem az Alkotmányban, hanem törvényben szerepelt.

A 24/1994. (V. 6.) AB végzés szövegéből viszont mégiscsak az következhet, hogy a parlamenti képviselet hiánya jogalkotói mulasztásnak minősült. Az indítványozó az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvényt tartotta alkotmányellenesnek, mivel az nem rendelkezett a nemzeti és etnikai kisebbségek megválasztásáról. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az alkotmányos mulasztás megállapításakor nem kötötte ki azt, hogy a kisebbségek képviseletét melyik, illetve hány darab különböző törvényben kell szabályozni, így ez nem jelenthet alkotmányos mulasztást. A határozat kiemeli azonban, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzati képviseletét biztosították csak a törvények. „Az előzőekből kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság

35/1992. (VI. 10.) AB határozata a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete tekintetében fennálló mulasztásos alkotmánysértést már megállapította. Ezért az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmánysértés megállapítását a vázolt keretben »ítélt dolognak« minősítette, és az indítványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.” Ez az érvelés azt erősíti, hogy az elfogadott törvénnyel az Országgyűlés a mulasztásos alkotmánysértésének csak a „felét” orvosolta, a parlamenti képviselet megteremtésével továbbra is adós maradt.

Sereg András, az Alkotmánybíróság sajtófőnökeként azt az álláspontot képviseli, hogy a 24/1994. AB végzés utólag „vetíti bele” a korábbi határozatba a kötelező parlamenti képviselet alkotmányos követelményét. Igaz, hogy a 35/1992. (VI. 10.) AB határozat nem szól külön a parlamenti képviseletről, de a későbbi önértelmezés hitelességét Sereg András legalábbis érdekes érveléssel utasítja el. „Az Alkotmánybírósági törvény 27. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság határozata mindenkire nézve kötelező. A végzés azonban nem határozat, így a mulasztást megállapító végzés nem lehet kötelező az Országgyűlésre” – állítja.³⁰ Tény, hogy az, hogy országgyűlési képviselet megteremtésére is szükség van, a határozatban szó szerint nem szerepel, csak az arra hivatkozó végzésben. A végzésben leírt alkotmánybírósági önértelmezés későbbi megváltoztatása viszont azóta sem szerepel határozatban, de még végzésben sem, egyszerűen csak kikerült a mulasztásos alkotmánysértések listájáról a kérdés.

Nincs alkotmányos mulasztás Jakab András szerint sem, aki szintén kiemeli, hogy a 35/1992. (VI. 10.) AB határozat nem ejt szót a parlamenti képviseletről.³¹ Később maga az Alkotmánybíróság sem kezelte már mulasztásként a kérdést. Míg a 2006-os Alkotmánybírósági évkönyv³² a lejárt határidejű jogalkotói mulasztások között szerepelteti a kisebbségek parlamenti részvételét és a szóban forgó határozatot, addig a 2007-es évkönyv³³ erről már nem tett említést.³⁴ Érthetetlen, hogy az Alkotmánybíróságnak az 1994-es végzéshez képest is miért teltt 12 évbe, míg kialakította ezt az álláspontot, hiszen az 1994-es döntés előadó alkotmánybírája, Ádám Antal – aki esetleg ragaszkodhatott volna saját érveléséhez – 1998-ig volt a testület a tagja.

Majtényi Balázs helyesen állapítja meg, hogy így azonban az Alkotmány 68. § (3) és (4) bekezdése tulajdonképpen ismétlés volt, ha a (3) bekezdés nem az országgyűlési képviseletet jelenti.³⁵ Véleményem szerint azonban az Alkotmány két rendelkezésének

hasonlósága nem jelentheti azt, hogy feltétlenül különböző értelmezését kell keresnünk a két szabálynak, noha nagy valószínűséggel abban is igaza van, hogy az MDF–SZDSZ paktum általi alkotmánymódosítás szövegezőinek aligha volt célja az országgyűlési képviselő megteremtése kötelezettségének kiiktatása. Ez esetben viszont az ezt szabályozó törvény hatályon kívül helyezése helyett célszerűbb lett volna annak megváltoztatása, vagy legalább az Alkotmány vonatkozó bekezdésének érintetlenül hagyása. Az Alkotmánybíróság pedig 1992-es határozatában már természetesen nem indulhatott ki az Alkotmány korábbi szövegváltozatából. Majtényi Balázs érvelése szerint tehát a 68. § (3) a preferenciális képviselőre is vonatkozott – amiből az következik, hogy 2005 óta az önkormányzatok esetében is mulasztásos alkotmánysértés áll fenn, mivel az önkormányzati testületekbe preferenciálisan választott kisebbségi képviselők megválasztását a 2005. évi törvénymódosításkor alkotmányellenesen rendezte az Országgyűlés, ahogyan azt a 34/2005. (IX. 29.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, és a vonatkozó szabályt a köztársasági elnök indítványára, annak hatályba lépése előtt megsemmisítette. Így ma semmilyen módon nincs preferenciális képviselő, még az önkormányzatokban sem.

A mulasztás (Jakab András kifejezésével élve) „mítosza” elsősorban valószínűleg az országgyűlési képviselőt elérni kívánó nemzeti és etnikai kisebbségi jogok korábbi önálló országgyűlési biztosaitól ered. Kállai Ernő például az Országos Kisebbségi Önkormányzatok Elnökeivel közös koncepciót nyújtott be 2008-ban az Országgyűlésnek, és ebben külön kiemeli, hogy a „mulasztás következtében a kisebbségi közösségek nem tudnak intézményesített módon részt venni a törvényhozás munkájában.”³⁶

Magam is úgy gondolom, hogy a kisebbségek részéről jogos igény az, hogy a parlamenti munkában való részvételük valamilyen módon intézményesítve legyen.³⁷ Érdekes lenne egy beadvány kapcsán magának a testületnek az érvelése annak kérdésében, hogy jelenleg fennáll-e az alkotmányos mulasztás, vagy sem. Ha az Alkotmánybíróság megint „*ítélt dologként*” hivatkozna az országgyűlési képviselő alkotmányos mulasztására, akkor mivel magyarázná későbbi álláspontját? Ha azonban későbbi álláspontjához ragaszkodik, mivel magyarázza az 1994-es végzés szövegezését? Mint látható, számomra meggyőzőbbek a mulasztás mítoszáét igazoló érvek, de azt mindenképpen el kell ismerni, hogy az Alkotmánybíróság nem járt el kellő alapossggal és egyértelműséggel a kérdésben.

Fontos említést tenni az országgyűlés 2010. május 25-i alkotmánymódosításáról, mellyel egy új

passzuskerült be az Alkotmány 20. §-ába: „20. § (1) Az országgyűlési képviselők száma legfeljebb kettőszáz. A nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választhatja.”

A megfogalmazás deklaratív célú, ahhoz új választójogi törvény híján részletes szabályozás nem társult. Úgy gondolom, hogy a jogalkotó szándéka szerint a feltételes módú „választható” kifejezés itt azt hivatott jelölni, hogy a 13 mandátumot nem feltétlenül kell betölteni – az egy maximum létszám –, nem pedig azt, hogy a kisebbségek országgyűlési képviselőinek megteremtése továbbra is eldöntendő kérdés. Így ez a rendelkezés alapja lehetne egy mulasztásos alkotmánysértés megállapításának, azonban a módosítás 5. §-a szerint e passzus hatályba lépéséről külön törvény rendelkezik, ami az Alkotmány hatályon kívül helyezéséig sem, utána pedig már értelemszerűen nem született meg.

Kijelenthetjük tehát, hogy Alaptörvényt és a kisebbségek országgyűlési képviselőit megalkotó jogalkotói szándék jól láthatóan az Országgyűlés többségében az alkotmányos mulasztás fennállásának tudatával párosul.³⁸

„RÉSZVÉTEL AZ ORSZÁGGYŰLÉS MUNKÁJÁBAN”: A KÉPVISELET

1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól 20. § (1) *A kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviselőre.*

Alaptörvény 2. cikk (2) *A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.*

A 2010-es választásokon kétharmados felhatalmazást kapó parlamenti többség azonnal megkezdte a közjogi rendszer átalakítását, és új alkotmányt – Alaptörvényt – fogadott el. Mint azt bemutattam, az Alkotmány nem tette kötelezővé a kisebbségi közösségek parlamenti képviselőinek megoldását; a zavaros helyzetet elsősorban az 1993. évi LXXVII. törvénybe iktatott 20. § (1) bekezdés teremtette meg. Az Alaptörvény azonban már tartalmaz utalást a kisebbségek és az Országgyűlés kapcsolatára. Hangsúlyozandó, hogy az Alaptörvény sem a képviselőt teszi kötelezővé: a „*nemzetiségek részvétele az Országgyűlés munkájában*” kitétel többféle megoldást is jelenthet.

Az Alaptörvény elfogadása után kormánypárti képviselők által benyújtott T/18-as számú törvényjavaslatba³⁹ foglalt koncepció szerint a 13 elismert ma-

gyarországi kisebbség kedvezményes mandátumhoz jutna az Országgyűlésben. A törvényjavaslat az Országgyűlés létszámát 198 főben állapította meg; a legfeljebb 13 kedvezményes kisebbségi mandátum ezen felül értendő. Nem teljesen érthető, és a javaslat indoklása sem tér ki rá, hogy mi indokolja a 13-as maximális létszám meghatározását. Igaz, hogy az ekkor hatályos, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 13 nemzeti és etnikai „honos kisebbséget” ismert el az országban,⁴⁰ de ebből önmagában nem következik, hogy egy olyan választójogi koncepcióban, amelyben egy kisebbségnek lehetősége van több mandátumot szerezni, illetve vannak kisebbségek, melyek még kedvezményes módon sem szerezhetnek mandátumot, a kedvezményes kisebbségi mandátumok számát éppen 13 főben kellene maximalizálni. Sőt, az 1993-as kisebbségi törvény szövegének értelmezéséből az vezethető le, hogy mindegyik kisebbségnek joga van egy képviselőre, tehát a 13-as számnak ez alapján nem maximumnak, hanem minimum létszámnak kellene lennie.

Ezt az értelmezést erősíti meg az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény preambuluma is. Hasonlóan a korábbi kisebbségi törvény 20. §-ához, ismét a képviselőre való jogot említi: „*elismerve, hogy a Magyarországon élő nemzetiségeknek államalkotó tényezőkként joguk van ahhoz, hogy önazonosságuk megőrzése, nyelvük és kultúrájuk ápolása, valamint a közös ügyeinkben való részvétel lehetőségének biztosítása érdekében az Országgyűlésben is képvisellel rendelkezzenek.*” E kitétel szerint ismét érvelni lehetne a minden egyes elismert nemzeti és etnikai kisebbségnek járó külön képviselő követelményéről, de a további szabályozás nem ezt valósítja meg. Arról már nem is szólva, hogy a nemzetiségi törvény lehetőséget ad további kisebbségek elismerésére is; igaz, ez a gyakorlatban nem tűnik komoly „veszélynek”.

Érdekes kérdés az is, hogy kik állíthatnak jelölteket a kedvezményes kisebbségi mandátumokra. A törvényjavaslat 4. § (3) bekezdése szerint azok a társadalmi szervezetek szerezhetnek mandátumot, amelyek a kisebbségi önkormányzati képviselők választásán jelöltet állíthatnak. Az önkormányzati képviselők választásáról szóló 2005. évi CXIV. törvény – annak értelmező rendelkezése⁴¹ szerint – viszont kizárja az etnikai alapú pártokat a jelöltállításból. A kisebbségi jelölő szervezeteknek az induláshoz elegendő lenne mindössze öt választókerületben egyéni jelöltet indítaniuk, azaz megfelelő számú kopogtatócédulát összegyűjteni. Némely nemzeti és etnikai kisebbség számára még ez is nehezen teljesíthető feladat lett volna.⁴²

A végül elfogadott, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény szerint a 13 kedvezményes mandátum már a 198 fős parlamenten belül értendő, nem azon felül. A listaállítás tekintetében a törvény 9. § (1) bekezdése még meszebb megy a korábbi terveknél, egyenesen az országos kisebbségi önkormányzatokat bízza meg a listaállítás jogával: „*Az országos nemzetiségi önkormányzat nemzetiségi listát állíthat.*” Ez a szabályozás feltételezi, hogy egy adott nemzeti és etnikai kisebbség – és annak országos önkormányzata – egységes, egyetlen közös álláspontot képvisel, így azokon belül nincsen politikai verseny, a listaállítás kérdésében megegyezésre kényszeríthetők; illetve a szabályozás legalábbis az országos önkormányzati testületek többsége kezébe adja a listaállítás jogát. Ez káros megoldás, mert az adott kisebbségen belüli versenyt kiiktatja, bár tény, hogy a kisebbségeknek annál nagyobb esélyük van mandátumot szerezni, minél egységesebben lépnek fel.⁴³

A törvény 9. § (5) bekezdése kizárja a kisebbségi listák kapcsolását vagy közös lista állítását. A javaslat indoklása szerint erre azért van szükség, mert „*a javaslat a kedvezmények igénybevételét azon kisebbségi jelöltek számára kívánja biztosítani, akik saját kisebbségüket képviselik.*” Az 5%-os küszöb – kisebbségi jelöltekre vonatkozó – eltörlése, valamint az, hogy az első mandátumhoz az országos listás mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám negyedét kell elérni, valóban jelentős kedvezményt jelent. Ez a kedvezmény ugyan sérti a választójogi egyenlőségének elvét, de Jakab András szerint belefér a nemzetiségek pozitív diszkriminációjának nemzetközi gyakorlatába, mert megkülönbözteti a szavazatok eredmény-, illetve numerikus értékét, és csak az előbbi egyenlőségét sérti.⁴⁴ Az azonban könnyen belátható, hogy sok kisebbség még így is legfeljebb közös listaállítással lenne képes mandátum elérésére – aminek hátrányát, illetve problematikáját az indoklás nem részletezi. Véleményem szerint semmi nem indokolja azt a korlátozást.

Hegedűs Dániel 2010-es részvételi adatokra alapuló szimulációját átvéve megállapíthatjuk, hogy a 13 főben történő maximalizálás azért is felesleges, mert ilyen szabályozás mellett legfeljebb körülbelül 4 kedvezményezett kisebbségi mandátum kerülne kiosztásra a roma, a német és esetleg a szlovák kisebbségek körében.⁴⁵ Érdekes ezzel a kalkulációval összevetni Horváth Zsolt (Fidesz) képviselő érvelését a 2010 nyarán létrejött, az Országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szükséges választójogi reformot előkészítő parlamenti albizottság munkájában: „*[...] nekünk egyetlen felelősségünk van e tekintetben, hogy ezt a legfeljebb 13 fős keretet a lehető*

legnagyobb létszámban tudjuk feltölteni, [...] hiszen előfordulhat az, ha valaki modellezi az elméletet a gyakorlatban, hogy ebből a 13-ból egy vagy kettő, legfeljebb három mandátumot tudunk kiosztani. Az én meglátásom szerint akkor nem értük el a célunkat, akkor nem jó szabályozást hoztunk.”⁴⁶

Hegedűs érvelése szerint ez a maximum 4 mandátum még nem okoz „erőegyensúlyi vagy elvi zavarokat” az Országgyűlés munkájában. A törvényből végül a maximalizálás kikerült, a kedvezményes mandátumokat a 93 listás helyen belül érti a törvényszöveg. Ennek ellenére szerintem továbbra is fennáll az a kérdés, hogy milyen szerepbe kényszerülne vagy kényszerülnének a kisebbségi képviselők, ha éppen ők képeznék az ellenzéki és kormánypártok között a mérleg nyelvét. Ezt egyébként az említett albizottság munkájában Karácsony Gergely (LMP) országgyűlési képviselő is felvetette. Ezen „erőegyensúlyi” kérdés mellett természetesen számos elvi probléma is felmerül, melyeket nem szünteti meg az a körülmény, hogy a kedvezményes kisebbségi mandátumot szerzők

száma viszonylag alacsony. Az, hogy aki kisebbségi listára szavaz, ne szavazhasson országos pártlistákra, indokolható, hiszen biztosítja a szavazatok numerikus egyenlőségét. A már említett 34/2005. (IX. 29.) AB határozatában az Alkotmánybíróság ki-

mondta, hogy kétszeres választójog nem állhat fenn, ennek alkotmányos indoka nem lehet a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó személyek alkotmányos alapjogainak érvényesülése. A köztársasági elnök a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosítását küldte előzetes normakontrollra az Alkotmánybírósághoz. A kifogásolt jogszabályhely értelmében a települési kisebbségi önkormányzat megválasztott tagja – meghatározott számú választópolgárnak a települési kisebbségi önkormányzati választás keretében történő szavazása esetén – nyilatkozattételével a helyi önkormányzat képviselő-testületének tagjává válik. A határozat szerint ez sérti a demokratikus legitimitás elvét, de a választójog egyenlőségét is, mivel a kisebbségekhez tartozók így a helyi önkormányzati képviselők választásakor és a kisebbségi önkormányzati választásokkor is bejuttathatnak valakit a szavazatukkal az önkormányzati testületbe. Véleményem szerint ehhez hasonló „kétszeres szavazójog” állna fenn akkor is, ha egyszerre lehetne országos pártlistákra és a kisebbségi listákra is szavazni, a törvény tehát helyesen kezeli ezt a kérdést, ami egyébként már a korábbi koncepciók tárgyalásakor is előkerült. A választójog

egyenlőtlenségének problematikája tehát elsősorban a határon túli magyarok választójogával kapcsolatban merül fel, amelyről később lesz szó.

A kisebbségi mandátumnál azonban kérdéses, hogy a választói magatartásban mennyire lesz meghatározó az etnikai szempont. A törvényjavaslat egyik korai változata alapján könnyen elképzelhető lett volna, hogy a kisebb nemzetiségi csoportok tagjai inkább a pártlistára való voksolás lehetőségével éljenek, ha úgy érzik, hogy azzal befolyásolhatják ténylegesen a választási eredményt, nem pedig egy mandátumot nagy valószínűséggel nem eredményező nemzetiségi lista támogatásával, vagy abban az esetben, ha az országos önkormányzat általi kialakított listát vezető személy(ek) parlamentbe jutását nem kívánják segíteni.

Az elfogadott törvény azonban nem biztosít választási lehetőséget. A névjegyzékben nemzetiséghez tartozóként szereplő személy csak akkor szavazhat pártlistára, ha az adott nemzetiségi lista létre sem jött. A magát nemzetiségiként regisztráló sze-

mélynek tehát (az egyéni szavazatán túli) nemzetiségi ügyben történő listás választójoga mindössze arra korlátozódik, hogy támogatja-e szavazatával az adott nemzetiség listáját (lényegében annak vezetőjének parlamentbe kerülését) vagy nem, azaz nem szavaz. Természetesen a kisebbségi

rejtőzködés és a regisztrációs szabályok révén könnyen előfordulhat, hogy sok nemzetiségi nem nemzetiségiként regisztráltatja magát, így végül pártlistára fog szavazni, de ezt a potenciális motivációk alapján nem feltétlenül tekinthetjük tudatos választói döntésnek.

Talán létezik olyan pozitív olvasat, hogy a mandátumra esélyes kisebbségek számára akár még identitást erősítő jelleggel is bírhat a kisebbségi jelenlét lehetősége az Országgyűlésben. A kisebb közösségek számára azonban az elméletben rendelkezésre álló, de gyakorlatilag elérhetetlen országgyűlési képviselői hely véleményem szerint vélhetően akár a választási hajlandóság csökkenésével, de legalábbis az etnikai szempont mint a választói magatartást befolyásoló tényező gyengülésével járhat, és ezzel összefüggésben az identitástudat háttérbe szorulásával. Annyi mindenképpen kijelenthető, hogy az alkotmányos patriotizmus kialakulását aligha segíti.

A kisebbséghez tartozók gyakran rejtőzködnek, így a választójog regisztrációhoz kötése szintén nem segíti az országgyűlési választásokon nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozóként való részvételt, a javaslat könnyedén szolgálhatja választástól való tá-

volmaradásukat. Mivel a roma kisebbség a legesélyesebb arra, hogy valóban kedvezményes kisebbségi mandátumhoz jusson, egy erős politikai kampánnyal, az Országos Roma Önkormányzat komoly mozgósításával talán még növelhető is lenne a kisebbségi választói névjegyzékbe történő feliratkozások száma. Abban az esetben, ha nem övezné – teljes joggal – általános bizalmatlanság a regisztráció egészének intézményét,⁴⁷ annak ellenére, hogy a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozóknak eddig is külön kérnük kellett, hogy a kisebbségi névjegyzékbe is vegyék fel őket.

Nem indokolható ezen felül az a különbségtétel sem, hogy míg a polgármesteri és országgyűlési képviselői tisztség összeférhetetlenségét kimondó szabály hatályba lépésének elhalasztására készül a jogalkotás, addig a kedvezményes mandátumú képviselői hely és a nemzetiségi önkormányzati tagság összeférhetetlennek számítanak az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 29. § (8) bekezdése szerint.

„RÉSZVÉTEL AZ ORSZÁGGYŰLÉS MUNKÁJÁBAN”: A SZÓSZÓLÓ INTÉZMÉNYE ÉS EGY GONDOLATKÍSÉRLET AZ OMBUDSMANI SZEREPKÖR ÁTALAKÍTÁSÁRA

Az új választójogi törvény alapján a mandátumhoz nem jutott kisebbségek szavazati joggal nem rendelkező kisebbségi szószólót küldhetnének az Országgyűlésbe. A kisebbségek helyi szószólójának intézménye önkormányzati szinten ismert volt, szószólóként a helyi kisebbségi önkormányzatok elnökei vehettek részt tanácskozási joggal – tehát szavazati jog nélkül – a helyi önkormányzat képviselő-testületi ülésén a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 12. § (7) bekezdése⁴⁸ alapján.⁴⁹ Ezt a rendelkezést azonban a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 240. §-a hatályon kívül helyezte, ezzel a szószólói intézményt eltörölte. Noha a helyi nemzetiségi önkormányzatok elnökének biztosít hasonló jogokat az új szabályozás, ezt azonban csak később lépteti hatályba, így a 2014-ig tartó átmeneti időszakban a helyi szószólói intézmény működése semmilyen formában nem biztosított.⁵⁰

Ebben az esetben tehát a delegálási elv érvényesült (és fog érvényesülni), míg a parlamenti képviseletet helyettesítő szószóló szavazással kerülne az Országgyűlésbe. A szószóló hasznos intézménye lehet az Országgyűlésnek, hiszen a nemzetiségi közösségek minden problémája exponálhatóvá válik ország-

gos szinten is, de semmiképpen sem jelent képviseletet. Ennek betöltésére viszont akár a kisebbségi ombudsman is alkalmas lehetett volna.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának posztját az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény nyel összhangban a kisebbségi törvénybe iktatva hozták létre. (Érdekesség, hogy egyébként az országgyűlési képviselet lehetőségét biztosító 20. §-ban.) A korábbi országgyűlési biztosoknak csak különleges helyzetben volt lehetőségük a parlamenti felszólalásra, noha úgy gondolom, hogy az ombudsmani szerepkör és hivatal átalakításával, kibővítésével bizonyos – szavazati joggal nem járó – érdekképviseleti szerepet is rá lehetett volna bízni a kisebbségi jogok országgyűlési biztosának intézményére, ha nem is feltétlenül személyesen a biztosra. Avagy, megőrizve az ombudsmani feladatkör szigorúan jogvédő jellegét, esetleg más formában, más hivatal vagy különleges összetételű bizottság is magára vállalhatta volna ezt a szerepet, bár fontos lett volna, hogy ez esetben is maguk a kisebbségek válasszanak vagy delegáljanak számukra megfelelő személyt vagy személyeket a posztra. Az ombudsmannek egyébként is feladata volt a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak védelme, és jogalkotási javaslatokat is tehetett, tehát egy ilyenfajta tematikus országgyűlési szószólói szerep alkalmas lehetett volna arra, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek érdekei kellőképpen megjelenjenek az Országgyűlés munkájában, viszont nem olyan osztott módon, hogy néhány kisebbség „rendes” képviselőt, néhány pedig csak szószólót küldhet a parlamentbe. Kállai Ernő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok korábbi biztosja, jelenleg a nemzetiségi jogokért felelős helyettes biztos egyébként kimondva is magára vállalt(t) egyfajta „harcos szószólói” szerepet, bár ez természetesen nem feltétlenül az Országgyűlés munkájába való képviseleti jellegű beavatkozást jelentett.⁵¹

Az Országgyűlés azonban nem ezt az utat választotta: az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény megszünteti a külön területekért felelős ombudsmanokat, azokat az alapvető jogok biztosának helyetteseivé teszi meg. A közös hivatal, az ombudsmani munka hatékonyságának változása e tanulmánynak nem témája, de annyi mindenképpen látható, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek érdekeinek jogvédelmen túlmutató képviseletére ez a struktúra jelenlegi formájában nem alkalmas.

Véleményem szerint az új Alaptörvény alkotmányos követelményét, az Országgyűlés munkájában való részvételt már a szószóló intézményének bevezetése is kielégíti, még akkor is, ha azt semmiképpen nem fogadhatjuk el képviseletként, hiszen nem

jelent azonos jogállást a képviselőkével. Fontos leszögezni, hogy a képviselők között viszont nem lehet különbséget tenni olyan értelemben, hogy kisebbségi mandátumhoz jutott képviselő csak a kisebbségek ügyében szólalhat fel és/vagy szavazhat. Mindenekelőtt, körülményes lenne annak a megállapítása is, hogy mely ügyek tartoznak ebbe a körbe. A kedvezményes kisebbségi mandátumhoz jutott képviselőknek nem lehet csak tematikus jellegű hozzászólási és/vagy szavazati jogot biztosítani, ez egyértelműen sértené a képviselők egyenlő jogállásának elvét. A szószólók esetében, mivel eleve más jogállással vennének részt a parlament munkájában, ez az egyenlőség elvének sérülése nélkül ugyan lehetséges lenne, de szavazati jog híján mindenképpen felesleges jogkörszűkítés. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 19. § (2) bekezdése különbséget tesz, és a szószólóknak csak „a nemzetiséget érintő ügyekben” ad megszólalási lehetőséget. Ráadásul annak eldöntését, hogy melyek a nemzetiségeket érintő kérdések, és melyek a „közös ügyeink”, a törvény 11. §-a a – nemzetiségek érdekeit nem megjelenítő – Házbizottságra bízta. (Részlet a törvény preambulumból: „*elismerve, hogy a Magyarországon élő nemzetiségeknek államalkotó tényezőkként joguk van ahhoz, hogy önazonosságuk megőrzése, nyelvük és kultúrájuk ápolása, valamint a közös ügyeinkben való részvétel lehetőségének biztosítása érdekében az Országgyűlésben is képvisellel rendelkezzenek.*”) Pozitív viszont, hogy ezen kívül a szószólóknak a képviselőkkel lényegében megegyező a jogállása, például a mentelmi jog rájuk is vonatkozik. Öröndetes továbbá, hogy az említett törvény 14. §-a a kisebbségek képviselőiből és szószólóiból álló nemzetiségi bizottság felállítását teszi kötelezővé, melynek jogkörei megegyeznek a parlament állandó bizottságainak jogköreivel. E ponton jegyezzük meg, hogy a nyelvi kérdéseket is megfelelően rendezi a jogalkotó; biztosítja a parlamentben is az anyanyelvhasználat jogát,⁵² és a szavazócédulákon is fel kívánja tüntetni az adott nemzetiségek nyelvén mind az információkat, mind a jelöltek nevét.⁵³

A KISEBBSÉGI KÜLÖNJOGOK ALANYAINAK AZONOSÍTÁSA

Annak meghatározása, hogy milyen személyi kört érintenek a kisebbségi jogok, elsősorban a politikai részvételi jogokkal kapcsolatban elengedhetetlenül fontos. Könnyen belátható, hogy egy multikulturális állam nem vonhatja meg sem kisebbséghez tartozó, sem a többségi nemzethez tartozó állampolgáraitól, hogy azok – maradva a Kis János által használt pél-

dáknál – valamelyik hivatalosan elismert kisebbségi nyelvet használják például a hivatalokban, vagy igény szerint akár nemzetiségi osztályba járassák a gyermekeiket. Azonban a személyi autonómia természetével szöges ellentétben áll, hogy a kisebbségek bármilyen szintű képviselőit a többségi nemzet vagy a politikai többség válassza meg. Ezért is helyezte hatályon kívül az 1990-ben hatályos országgyűlési képviselőlet már említett „behívásos” módszerét az SZDSZ–MDF paktum, és ez önmagában a legnagyobb kritikája az imént felvetett ombudsmani vagy más hivatali „képviselőletnek” is.

Az is nyilvánvalóan fogalmilag paradox, hogy a kisebbségi *külön*jogokat minden állampolgár igénybe vehesse. Fontos tehát a lehető legpontosabban meghatározni, hogy kik rendelkeznek aktív és passzív választójoggal a kisebbségi önkormányzati választásokon, vagy adott esetben ki szavazhat az országgyűlési választásokon a kisebbségi listákra, jelöltekre, de természetesen az integrációs programok, megerősítő intézkedések, antidiszkriminációs törekvések megvalósításához is elengedhetetlen a kisebbségekhez tartozó személyek azonosítása: „*A jogosultak valamilyen szintű azonosítására tehát feltétlenül szükség van.*”⁵⁴ A kisebbségek definíciójánál találhatunk a törvényben objektív kritériumokat, de ezek teljesülésével kapcsolatban is számos aggály fogalmazható meg: a taxatív felsorolt, elismert kisebbségek közül messze nem mindegyik felel meg az objektív feltételeknek.⁵⁵ Arról pedig egyáltalán nem szól a törvény, hogy ezeket a feltételeket az egyének esetében bármilyen módon vizsgálni lehetne.

A multikulturalizmusból is következő szabad identitásválasztás követelménye azt jelenti, hogy a kisebbséghez való tartozásnak illetve bármilyen kisebbségi nyilvántartásba történő felvételnek önkéntesnek kell lennie.⁵⁶

A kisebbséghez tartozó személyek meghatározásának problematikája, a visszaélések, az „etnobiznisz” jelensége 1994 óta gkíséri a kisebbségi önkormányzati választásokat. A kisebbségi választópolgárok választói névjegyzékét csak a kisebbségek jogairól szóló törvény 2005-ös módosítása után volt kötelező elkészíteni, korábban a regisztráció intézménye nem létezett, tehát minden további nélkül szavazhattak nem kisebbséghez tartozó állampolgárok is a kisebbségi önkormányzati választásokon. (Azáltal, hogy a regisztráció kizárólag önbevalláson alapul, most is bárki feliratkozhat a nemzetiségi névjegyzékbe.⁵⁷) Ez, amellet, hogy sérti a multinacionalizmus azon elvét, hogy a kisebbségek saját maguk számára hozzák létre párhuzamos intézményeiket, az Alkotmány 68. § (4) bekezdésének közvetlen sérelmét is jelentette, hiszen az kimondta, hogy a kisebb-

ségek hoznak létre helyi kisebbségi önkormányzatokat.⁵⁸ Így azonban a többséghez tartozók szavazták meg a kisebbségek képviselőit. A nyilvánvalóan elfogadhatatlan helyzet megoldása érdekében intézett beadványt a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosa az Alkotmánybírósághoz. A kialakult helyzetet lehetővé tevő választási szabályok vizsgálata mellett az Alkotmány személyes adatok védelméről szóló 59. § (1) bekezdésének és a kisebbségi önkormányzatok létrehozásáról szóló 68. § (4) bekezdéseinek együttes értelmezését kérte a testületől. Indítványában arra szeretett volna választ kapni, hogy a kisebbségi önkormányzathoz fűződő jog érvényesülése érdekében lehetséges-e a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jog korlátozása oly módon, hogy a választópolgárok nyilatkozatát valamely elismert kisebbséghez tartozásról az állam meghatározott módon ellenőrzi. Ennek hiányában ugyanis szerinte a kisebbségi önkormányzathoz való jog sérül. Indítványozta tehát a helyi önkormányzati képviselők megválasztásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény 50/B. § (2) bekezdésének, valamint az 50/C § (1) bekezdésének megsemmisítését, valamint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, amiért nincsen kisebbségi választói névjegyzéket létrehozó szabályozás.

Az indítvány benyújtása után az Országgyűlés – a köztársasági elnök által indítványozott előzetes normakontroll eredményével együtt – elfogadta a 2005. évi CXIV. törvényt, és a módosításokkal hatályon kívül helyezte az indítványozó által támadott rendelkezéseket is. A biztos szerint az alkotmányosági probléma azonban továbbra is fennállt, hiszen a szabályozás továbbra sem tette lehetővé a kisebbséghez tartozás megváltásának bármiféle állami ellenőrzését, tehát kérte a 1997. évi C. törvény 115/E. §-ának és 115/F. §-ának megsemmisítését is.

Az Alkotmánybíróság az indítvány mindkét részét elutasította. A 45/2005. (XII. 14.) AB határozat érvelése szerint a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás (nyilvános) vállalása az egyén önrendelkezésén alapszik, tehát az emberi méltóságból levezethető, vagyis az Alkotmány 54. § (1) bekezdése, az élethez és emberi méltósághoz való jog védelme alatt áll. Ráadásul a nemzeti és etnikai kisebbséghez való tartozás az adatvédelmi törvény alapján különleges adatnak minősül, tehát fokozott védelmet élvez. A testület elismeri, hogy a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga alapját adhatja a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kap-

csolatos önrendelkezési jog korlátozásának. Azonban az Alkotmány szövegéből nem következik egyetlen meghatározható megoldás, így alkotmányértelmezéssel nem határozható meg, hogy milyen korlátozás lehet alkotmányos a kisebbséghez tartozásról szóló nyilatkozat „valódiságának” ellenőrzése érdekében.

Véleményem szerint az Alkotmánybíróság helyesen járt el azzal, hogy nem kívánta a törvényhozó feladatát átvenni, és nem javasolt maga alkotmányos megoldásokat a szabályozásra. A párhuzamos indokolást megfogalmazó Bragyova András szerint a nemzeti és etnikai identitás csak részben múlik az egyén saját döntésén, tehát az nem az önrendelkezéshez való jogból levezetett egyéni döntés. Elvárható tehát, hogy az egyén az identitás kinyilvánításakor jóhiszeműen járjon el, és az állam e nyilatkozat „komolyságát” vizsgálhatja. *„Nincs azonban alkotmányos joga [az egyénnek] arra, hogy önmagát egyoldalúan (önkéntesen) egy nemzeti vagy kisebbségi csoport tagjának nyilvánítsa, pusztán önrendelkezése» alapján”* – fogalmaz Bragyova. Kovács Péter a Nemzeti kisebbségek védelmének európai keretegyezményét idézve jut Bragyova Andráséhoz hasonló álláspont-ra, miszerint az identitáshoz való jog elsősorban negatív áll fenn, pozitív értelemben nem, vagyis úgy értendő, hogy senki nem sorolható egy adott kisebbséghez akarata ellenére, nem pedig úgy, hogy bárki szabadon besorolhatja saját magát bármelyik kisebbségbe. *„Az egyén szubjektív választása elválaszthatatlanul kötődik a személy identitását meghatározó lényeges objektív kritériumokhoz.”*⁵⁹

A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGEKET A NEMZETI HITVALLÁS CÍMŰ BEVEZETŐ UGYAN TOVÁBBRA IS ÁLLAMALKOTÓ TÉNYEZŐKÉNT ISMERI EL. BÁR A „RÉSZESEI A NÉP HATALMÁNAK” FORMULA NEM KERÜLT BE AZ ALAPTÖRVÉNYBE.

A liberális multinacionalizmus – szemben a nacionalizmussal – nem csak az egy irányba történő asszimilációt helyesli, tehát az egyén etnikai identitását az egyén személyes ügyeként kezeli. Ebből azonban semmiképpen nem következtethet, hogy éppen a kisebbségi különjogok biztosítása érdekében az állam ne vezethetne be valamiféle regisztrációs kötelezettséget. Az önbevalláson túli objektív kritériumok követelménye azonban csak a legszükségesebb esetben jöhet számításba, ráadásul Magyarországon nemigen állítható fel minden kisebbség számára megfelelő kritériumrendszer. A visszaélések elkerülésére nem az objektív kritériumok bevezetése, hanem a kisebbségi közösség befogadásának feltétele lehet a megoldás.⁶⁰

A 2005. évi CXIV. törvény a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról tehát előírja a kisebbségi választói névjegyzékben történő szereplést.

Az arra való felkerüléshez azonban nem rendel sem objektív kritériumokat, sem a közösség befogadó nyilatkozatának feltételét, így a jelenségnek nagy valószínűséggel az új rendszer sem tudott teljesen véget vetni.⁶¹ Az új választójogi szabályok sem tesznek kísérletet a kérdés rendezésére. A választási regisztráció általános bevezetését ez sem indokolta volna, de legalább megfelelő alkalom lett volna arra, hogy a kisebbségek politikai részvételét az identitásválasztáson túl további objektív feltételekhez kössék, és így megerősítsék, de e helyett vélhetően csak tovább szűkítették a választási hajlandóságot – egyébként nem csak a kisebbségek tekintetében, de a választási regisztráció problematikája és alkotmányossága e tanulmány keretein túlmutató kérdés.

Kállai Ernő a nemzeti és etnikai jogok korábbi országgyűlési biztosa, ma az alapvető jogok biztosának helyettese, valamint Jóri András korábbi adatvédelmi biztos vizsgálatot indított az etnikai adatok kezeléséről. Ennek eredményeként 2010-ben jelentést adtak ki, melyben megfogalmazták javaslataikat. Az ajánlás célja az volt, hogy a törvényi kiskapuk „bezárásával” elősegítse a nemzeti és etnikai kisebbségek alkotmányos jogainak teljes körű megvalósulását.⁶² Jelentésükben lényegében visszautasítják a szabad identitásválasztás korlátlan lehetőségét, és megkülönböztetik az etnikai identitást az etnikai származástól. Míg a származás veleszületett és nem választható, addig az identitás önkéntes választáson alapul. Élesen elutasítják a többségi identitás felőli átjárást a kisebbségi identitás felé, annak feltételként az identitás elemeinek szocializáció általi elsajátítását szabják. Lényegében „csatlakoznak” Bragyova András alkotmánybíró előbb ismertetett párhuzamos indoklásához, mely szerint: *„A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás esetében az egyén önrendelkezési joga csak negatívve áll fenn, pozitív értelemben nem.”*

A biztosok – helyesen – differenciáltan kezelik a különböző jogviszonyokat. A diszkrimináció esetén elsősorban a feltételezett származás (percepció) a döntő, míg a kulturális jogok alanyaként valóban elegendő a saját identitásvállalás. A pozitív intézkedések alanyaként elsődlegesen a származás jelentőségét emelik ki. A politikai képviselőt illetően azonban a származás és/vagy identitás mellett a helyi közösség általi elismerésnek tulajdonítanak kiemelt jelentőséget. Magam is egyetértek azzal, hogy a képviselő legitimitációját növeli, ha a helyi kisebbségi közösségek valamilyen formában részt vesznek már a kisebbségi választói névjegyzék összeállításában is. Az azonban félrevezető megoldás lehet, hogy a kisebbségi önkormányzatokban zajló politikai csatározást a kisebbségiként való elismerés szintjére toljuk,

hogy ennek eredményeként a különböző – kisebbségen belüli – politikai csoportok egymás elismerésének megtagadásával próbáljanak helyzeti előnyhöz jutni a választásokon. Ennek megoldására a biztosok mégis javasolnak egyfajta objektív kritériumrendszert, mely elsősorban a befogadást végző választott bizottság (pl. választási bizottság) számára jelenthet segítséget. A biztosok által javasolt szempontok között természetesen vannak jól és kevésbé vizsgálhatók, a megkülönböztetést jobban, illetve kevésbé szolgáló kritériumok is.⁶³ Az például, hogy a vezetőknév másodlagos szempontként szerepel, nagyon tágra nyitja az elfogadás lehetőségét. A lezármazási, családi kapcsolatokon túl a szempontok legfőképpen azoknak kedveznek, akik a kisebbség életében amúgy is aktívabbak politikai értelemben, márpedig minden – önkéntes – regisztrációnál elmondható, hogy a nyilvántartásba eleve a kisebbségek „közpolitikailag” aktívabb része veteti fel magát.⁶⁴

A volt ombudsmanok ajánlása tehát, a kritériumok pontosítása révén, eszköze lehet a visszaélések kiküszöbölésének, ha a névjegyzékek összeállításakor és kezelésekor szigorúan betartják az adatvédelmi törvény előírásait. Bár az ajánlásban megfogalmazott szempontrendszer valóban laza néhol, és nem is mindig egyértelmű, de az, hogy maga a közösség befogadó nyilatkozatot tegyen – pontos szabályozás mellett –, támogatható megoldásnak tűnik.

Az országgyűlési választásokon a kedvezményes kisebbségi mandátumért indulók esetében (tehát a passzív választójog kérdésében) az a követelmény, hogy csak az adott nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó választópolgár induljon el szavazáson, már azzal teljesülne, ha a szabályozás csak az országos kisebbségi önkormányzatok számára engedélyezi a jelöltállítását, és más szervezetek (pl. pártok, etnikai pártok) listaállítását megtiltja. Ehhez persze feltételünk kell, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatok megválasztásában nem játszott szerepet az etnobiznisz. Ebben azonban az elmúlt évek tapasztalatai alapján nem reménykedhetünk.

Az aktív választójog kérdésében országos szinten az adott kisebbséghez tartozás vizsgálata még az ombudsmanok ajánlásának megfelelően is szinte lehetetlennek látszik. Azzal a megoldással, hogy a szavazni kívánó állampolgárnak döntenie kell a pártlisták vagy a kisebbségi listák között, a névjegyzékbe vétel szintjére tolja a döntést a jogalkotó. Ezzel nem csak a (már tárgyalt) kettős szavazati jog kérdését oldja meg, hanem – ha úgy tetszik – komoly választói áldozatot követel meg attól, aki többségi nemzethez tartozóként, kisebbségi identitás nélkül mégis valamelyik nemzeti és etnikai kisebbség listájára kívánna szavazni. Azonban egyáltalán

nem zárható ki hamis etnikai csoportok feltűnése valamiféle politikai haszonszerzés reményében, de ahhoz, hogy így jussanak kedvezményes mandátumhoz, lényegében egy egész nemzeti és etnikai kisebbség választókorú lakosságát kéne megtéveszteni, vagy több tízezer, magát az adott kisebbséghez sorolni hajlandó választópolgárt kellene beszerveznie. Ez a pártfüggetlen, alacsony szervezettségű, egyéni akcióknak kevésbé ad teret, a nagy pártok számára azonban könnyen megoldható vállalkozás, és természetesen vonzó lehetőség, hogy a „rendes” mandátumot jelentő szavazatszám negyedével jussanak további mandátumokhoz.

NEMZETFOGALOM – ÁLLAMPOLGÁRSÁG – VÁLASZTÓJOG

Az állam nemzeti értelemben vett semlegessége, ahogyan azt már megállapítottuk, egyelőre csupán idea marad. A modern államoknak van tehát nemzeti kötődésük, a kérdés csak az, hogy mit értünk jelen esetben a nemzet fogalma alatt. A nemzet szó megszületésekor egyértelműen vérségi köteleket jelzett, a nemzetállamok kialakulásával azonban a fogalom átalakult, és így a nép, illetve a polgárság helyettesítőjévé vált, és ma már nemzet és állam szinonim fogalmakként is használatosak.⁶⁵ Kétféle nemzetfogalmat különböztetünk meg. A minden állampolgárt magába foglaló politikai nemzet kategóriájának használata első látásra is elfogadhatóbb egy multinacionális államban, amelyik deklarálja állampolgárai egyenlőségét, kulturális vagy nemzeti identitástól függetlenül. A kulturális nemzetfogalom azonban származáson és/vagy identitáson alapuló, nem egy politikai közösség tagjaira érvényes meghatározás. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének egyik 2006-os, a nemzeti és etnikai kisebbségek védelmét elősegítő ajánlása is megállapítja, hogy míg néhány tagállamban az állampolgárság jelölésére, addig más tagállamokban etnikai-kulturális származás meghatározására használatos a nemzet fogalma: „Egyes tagállamokban mindkét értelmezést párhuzamosan használják az állampolgárság, illetőleg a nemzeti (etnikai-kulturális) származás jelölésére. Emiatt a »nemzet« kifejezés néha kettős értelemben használatos, míg más esetekben két különböző szót alkalmaznak a két jelentéstartalom kifejezésére.”⁶⁶ A Közgyűlés már korábban is foglalkozott a státustörvénnyel; akkor arra hívta fel Magyarország figyelmét, hogy elsősorban bilaterális megegyezések alapján teremtsen meg a külföldön, kisebbségben élő magyaroknak nyújtani kívánt támogatások kereteit.⁶⁷

Magyarországon (és egész Kelet-Közép-Európában) a politikai közgondolkodásban a XX. századra a kulturálisnemzet-felfogás vált elterjedté, ami elsősorban a Trianoni Békeszerződésre vezethető vissza. Ahogy Majtényi Balázs is megállapítja, a közjogi dokumentumokban azonban mindvégig a politikai-nemzet-felfogás dominált, legalábbis az Alaptörvény elfogadásáig. Az Alkotmány 6. § (3) bekezdése szerint: „*A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.*” Az 1989-es Alkotmány tehát említette ugyan a határon túl élő magyarokat, de nem létesített velük közjogi kapcsolatot, nem tette őket a magyar politikai közösség részévé, miközben a magyarországi etnikai és nemzeti kisebbségeket államalkotó tényezőként említette, a „nép” részeként tekintett rájuk. A kulturálisnemzet-felfogás tehát legfeljebb kiegészítő elemként szerepelt.⁶⁸ Ennek a „felelősségi” klauzulának a státustörvény (2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról) – különösen későbbi korrekciója után⁶⁹ – megfelel, hiszen a köznyelvbe bekerülő elnevezése ellenére nem határoz meg különleges státuszt, csak különféle kedvezményeket biztosít a szomszédos országokban élő, a kulturálisnemzet fogalma által definiálható nemzettársak számára. (Az, hogy a nemzetközi jog szerint különbség tehető-e külföldiek között kizárólag etnikai alapon, e tanulmánynak nem témája.) A törvényt és célját a módosítások (pl. az egységes magyar nemzetre való utalás preambulumból való kivétele) után az Európa Tanács Velencei Bizottsága is legitimnek találta, „*mert ily módon csökkenthető az a hátrány, melyet a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek a többségi nemzetek tagjaival szemben elszenvednek, és ily módon állítható helyre a valódi egyenlőség kisebbséghez és többséghez tartozó személyek között.*”⁷⁰ Az azonban vitathatatlan, hogy a magyar politika és a magyar állam részéről a státustörvény is a politikaitól a kulturális nemzet fogalma – vagy legalábbis a két elv együttes alkalmazásának – irányába történő komoly lépés volt.

Ilyen lépés volt a Nemzeti Összetartozás (sic!) melletti tanúságtételről szóló 2010. évi XLV. törvény elfogadása is, mely amellet, hogy „*június 4-ét, az 1920. évi trianoni békediktátum napját a Nemzeti Összetartozás Napjává nyilvánítja*”, az „*egységes magyar nemzet*” tagjává nyilvánít bármely állam fennhatósága alatt élő magyart. A legjelentősebb váltást azonban a határon túli magyarok számára megadandó állampolgárságot célzó népszavazás ötlete nyomán elindult vita, majd az állampolgárság megadása, illetve az új Alaptörvény elfogadása jelentette. A 2010. évi XLIV. törvény a magyar állampolgárság-

ról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról úgy változtatta meg a szabályozást, hogy „kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja”. Amellett tehát, hogy a törvény a határon túl élő magyarság esetében eltekint a magyarországi letelepedéstől, minden további feltétel is igencsak gyenge. Az, hogy elegendő feltételezni a magyarországi származást, illetve a törvény nem definiálja, hogy mit kell magyar nyelvtudásként megkövetelni, igen széles körben teszi lehetővé a magyar állampolgárság felvételét.

A magyar Országgyűlés nagy többséggel fogadta el a módosítást. A kettős állampolgárság a kisebbségvédelem klasszikus eszköztárában nem található meg, hiszen nem jelent megoldást a határon túl élők helyben jelentkező problémáira, mivel a területi állam saját polgárai tekintetében teljes joggal figyelmen kívül hagyhatja azt, hogy saját állampolgára kettős/többes állampolgár-e. Vagyis a kedvezményes honosítás semmiképpen nem lehet kisebbségi jogvédelmi eszköz. Az Országgyűlés célja tehát – ahogyan az az elfogadást övező nyilatkozatokból is kiderül⁷¹ – nem lehetett más, mint valamiféle történelmi igazságtétel, vagy még inkább annak álcája mögé bújtatott egyértelmű szavazatszerzés.⁷²

Az azonban bizonyos, hogy ezzel a lépéssel az állam a politikai közösség részévé tette az államhatáron kívül élő, de gyökereiben, kulturálisan, nyelvileg, etnikailag a többségi nemzethez tartozó személyek széles csoportját, közjogi kapcsolatot létesített velük. Ez deklarált célja is volt a kormánytöbbségnek.⁷³ Az állampolgárság kedvezményes honosítással történő megszerzése és az általános honosítási eljárás közötti feltételek etnikai alapú távolítása is a nemzeti jelleget erősíti, ráadásul számos problémát felvetve megy szembe az európai sztenderddel.⁷⁴

A határon túli magyaroknak a politikai közösség részévé tétele – ha elméletileg nehezen is igazolható – még nem feltétlenül jelentené a kulturális nemzet fogalmának fő államszervező elvvé való előlépését, de a 2011. április 18-án elfogadott Alaptörvény sok megfogalmazása erősítheti ezt a tendenciát. Korábban említettem, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségeket a Nemzeti Hitvallás című bevezető ugyan továbbra is államalkotó tényezőként ismeri el, bár a „részesei a nép hatalmának” formula nem került be az Alaptörvénybe. Ez önmagában nem jelentene prob-

lémát, de a szöveg kiemeli, hogy a „*velünk élő nemzetiségek a politikai közösség részei*”. Ha továbbra is a politikai nemzet fogalmát takarja a „nemzet” kifejezés, akkor kérdés, hogy mi szükség van itt a „politikai” jelző hangsúlyozására, valamint kérdés, hogy kiket takar a „velünk”, amely a Hitvallás kezdő mondatára, a „*Mi a magyar nemzet tagjai*” kitételre utal. A megfogalmazás szerint tehát a magyar nemzet tagjai együtt élnek a nemzetiségek tagjaival, nem pedig közös halmazt képeznek velük: „*A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megőrjük.*” A szöveg a magyar nyelv mellett „örökségünket” és „kultúránkat” is így, többes szám első személyben kívánja megőrizni, míg a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját külön említi. Ezek után válik érdekessé az a kitétel, hogy az együttélés legfontosabb alapja a család mellett a nemzet. A kulturális

A KETTŐS ÁLLAMPOLGÁRSÁG LEHETŐSÉGEVEL PEDIG A HATÁRON TÚLI MAGYAROKAT EGYÉBKÉNT IS A POLITIKAI KÖZÖSSÉG RÉSZÉVÉ TETTE AZ ORSZÁGGYŰLÉS, ÍGY AZ ETNICIZÁLÓ MEGFOGALMAZÁSOK – LEGYENEK AZOK PONTATLANSÁGBÓL EREDŐEK VAGY SZÁNDÉKOSAK – FELESLEGESEK.

nemzet? A politikai nemzet? Kiket takar a „*Mi a magyar nemzet tagjai*” kitétel? Az országhatáron belül élőket vagy az országhatáron belül élő többségi nemzethez tartozókat? Esetleg a határokon kívül és belül élő magyar identitásiakat? Azokat, akik „valószínűsítik” magyar származásukat? Kik is tehát azok a „magyarok”, akiknek nagyszerű szellemi alkotásaira büszkék vagyunk? (Lásd: „*Büszkék vagyunk a magyar emberek nagyszerű szellemi alkotásaira.*”)

Anélkül hogy komolyabb nyelvtani fejtegetésekbe bocsátkoznánk, látható, hogy a nemzet fogalmának használata itt nemcsak zavarossá vált, hanem az Alaptörvény (preambuluma legalábbis) egyértelműen a kulturális vagy etnikai nemzet fogalmát használja, és a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségeket külön kezeli. „*Maga az új alkotmány hoz létre törésvonalakat a köztársaságot alkotó politikai közösségen belül*” – fogalmaz Majtényi Balázs.⁷⁵ Úgy tűnik tehát, hogy a kisebbségek nem tartoznak ezen túl a nemzet fogalma alá, ők a „politikai közösség” részeként államalkotó tényezők, bár a Hitvallás végén a „*Mi a magyar nemzet tagjai*” felütést a „*Mi, Magyarország polgárai*” váltja fel.⁷⁶ Ugyan a „részesei a nép hatalmának” formula kimaradt az Alaptörvényből, azt láthatjuk az egész szövegen, hogy a nép, „Magyarország polgárai” az Alkotmányhoz hasonlóan⁷⁷ a politikai nemzetre vonatkozó kifejezés, míg a nemzet szó jelentése már inkább csak a kulturális

nemzetre utal. A nemzeti önkép megfogalmazásának erős, érzelmi hangsúllyal terhelt identitásképző szerepet szán a szövegalkotó.⁷⁸

Az etnicizáló bevezető ellenére, az Alaptörvény a további részeiben vélhetően a politikai nemzet fogalmával dolgozik, hiszen a Magyar Nemzeti Bank továbbra is az állam és az önkormányzatok tulajdonát jelenti. Azt már csak remélni lehet, hogy a címer és a Himnusz minden állampolgár közös szimbólumai. és Magyarország (nem a Magyar Köztársaság) továbbra is minden magyar állampolgár állama; bár, itt már kérdés, hogy minden állampolgár hazája-e is egyben, hiszen az Alapvetés fejezet 1. cikke az, hogy „*Hazánk neve Magyarország.*” Megint nem egyértelmű, hogy kiket takar a többszámú egyes személyű utalás.

Az Alaptörvény sok szempontból vitatott pontja az, hogy az R) cikk (3) bekezdése szerint: „*Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.*” Ugyanakkor az, hogy a Hitvallás a kulturális nemzet fogalmával operál, valószínűleg nem adhat tényleges értelmezési keretet ahhoz, hogy állami körben szabályozandó kérdések kapcsán a nemzet fogalma szolgáljon alapul. A kettős állampolgárság lehetőségével pedig a határon túli magyarokat egyébként is a politikai közösség részévé tette az Országgyűlés, így az etnicizáló megfogalmazások – legyenek azok pontatlanságból eredők vagy szándékosak – feleslegesek.

A „*egységes magyar nemzethez*” való tartozás szimbolikus megemlézése – a külpolitikai vitákon túl – sok érdemleges változást még nem hozott volna, azonban mostanra világossá vált, hogy a kormánytöbbség szavazati jogot is kíván biztosítani a határon túl élő állampolgárok számára. A korábban hatályban lévő választójogi szabályozás a választójogot lakóhelyhez kötötte, hiszen már 1989 előtt is a bejelentett lakóhely szerint állították össze a választói névjegyzéket. Az Alkotmány 1989-es módosítása azonban – éppen a választásra jogosult állampolgárok körének pontos meghatározásának szándékával – beillesztette a lakóhelyet mint az aktív és passzív választójog feltételét. Ezt a szabályt az új Alaptörvény nem veszi át, és minden nagykorú magyar állampolgár számára biztosítja az aktív és passzív választójog lehetőségét is.

Alkotmány 70. § (1) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.

Alaptörvény XXIII. cikk (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.

Véleményem szerint az állampolgárság – és nem különleges státusz – megadásával olyan állapotot teremtetett a jogalkotó, hogy a szavazati jog megadását tekinthetjük akár logikus következménynek is. Hiszen az egyik álláspont szerint, ha az állampolgárság megadásának nem feltétele a magyarországi letelepedés, akkor ebből következően a választójog feltételül sem kell szigorúbb szabályokat alkotni. A másik, szintén védhető álláspont persze az, hogy mivel elsősorban az állam területén élők viselik a választások eredményeinek következményeit, így a szavazás joga is őket illesse meg. A fő probléma jelen esetben azzal van, hogy az állampolgárság differenciálatlan, a választójog viszont nincs ugyan objektív feltételhez kötve, de mégis eltérő módon tudnak vele élni a külföldi és hazai állampolgárok.

A választójogi törvény szerint ugyanis a határon túl élő állampolgárok egyéni jelöltekre nem, csak a listákra szavazhatnak, így tehát a határon belül szavazókhöz képest, akik listára és egyéni jelöltre is szavazhatnak, „félszavazattal” rendelkeznek. Ez egyértelműen sérti a választójog egyenlőségét.⁷⁹ (Kifejezetten cinikus tehát az a kormánypárti érvelés, amely a mindenkire kiterjedő választási regisztráció bevezetését a magyarországi lakóhellyel rendelkező és a külföldi magyarok azonos elbánásának igényével magyarázza, és ennek érdekében még a létező lakcímnnyilvántartást is hajlandó lenne eltörölni,⁸⁰ miközben Alaptörvénybe foglalja a regisztráció módjai közötti különbségtételt.)

A nemzeti és etnikai kisebbségek kedvezményes országgyűlési mandátumához hasonló különleges parlamenti helyek fenntartásának lehetősége is indokolható lenne, és véleményem szerint talán ez lenne a legjobb megoldás.⁸¹ Azt azonban biztosan semmi nem indokolja, hogy a határon túli magyarok ne alkossanak külön választókerületet, és hogy ne szavazhassanak saját jelöltjeikre, csak a magyarországi pártok listáira. E hiányosságot illetően egészen logikus és érthető volt a Romániai Magyar Demokrata Szövetség részéről megfogalmazódott, ám azóta elhalni látszó ötlet, hogy Magyarországon bejegyeztessék a „határon túliak magyarországi pártját”.⁸²

A „félszavazat” lehetősége továbbá azt a benyomást kelti, hogy a jogalkotó felfogása szerint tehát csak a listás szavazati jog van az állampolgársághoz rendelve, az egyéni választókerületi jelöltekre voksolás (és indulás) lehetősége viszont már bejelentett

magyarországi lakóhely függvénye. E logika viszont tovább bonyolítja azt az egyébként is problematikus igazolható szabályozást, hogy a helyi önkormányzati választásokon – nagyon helyesen, megfelelően az uniós előírásoknak – nem követelmény az állampolgárság, de a kisebbségi önkormányzati választásokon csak állampolgársággal rendelkező külföldiek vehetnek részt.

Láthatjuk tehát, hogy a magyar politikai nemzet olyan képződménnyé válik, ahol az etnikai elemmel átítatott alkotmányos nemzetfogalom alá nem tartozó, de államalkotóként deklarált nemzeti és etnikai kisebbségek külön, kedvezményes mandátumokat érhetnek el az Országgyűlésben, míg a többségi kulturális nemzet határon kívül élő tagjaival közjogi kapcsolatot létesítő szabályozás csak „felszavazatot” garantál az utóbbiaknak az országgyűlési választásokon. Szarka László a két fogalmat összeegyeztetve próbál „magyar kulturális nemzet”-fogalmat alkotni.⁸³ Szerinte a nemzeti és etnikai kisebbségek azzal válnak a magyar kulturális nemzet részévé, hogy többségük magyar identitású (is). Ez kétségtelenül igaz, de mint már bemutattam, az Alaptörvény megfogalmazásai ezt az identitástudatot bizonyára nem erősítik. Az sem kizárható, hogy furcsa módon a nemzetfogalom átértelmezését kívánja kompenzálni a jogalkotó a kisebbségek számára biztosítandó, alanyi jogon járó parlamenti képvisellel. Véleményem szerint ez elhibázott lépés lenne, bár efféle tudatos szándék kifejeződése nyilvánosan nem érhető tetten.

AZ ALKOTMÁNYOS PATRIOTIZMUS ÉS NEMZETFOGALOM

A kettős állampolgárság bevezetése és a nemzetfogalom eltolódásának ismertetése után szót kell ejtünk az alkotmányos patriotizmus lehetőségéről is. A multinacionális állam tehát nem várhatja el a többségi nemzethez tartozók kultúrájához való ragaszkodást nemzeti és etnikai kisebbségeitől. Még pontosabban, nem várhat el semmiféle kulturális identitásból eredő ragaszkodást egyik nemzeti kultúrához sem. Ahhoz azonban, hogy egy ország polgárai valódi (politikai) közösséget alkossanak, szükség van valamiféle egymás iránti szolidaritásra, valamiféle lojalitásra. Ez a lojalitás azonban semmiképpen nem irányulhat a nemzet, csakis az állam felé. *A párhuzamosan kiépített intézményrendszer mellett így a nemzet iránti lojalitás helyett az állammal való azonosulásra van szükség ahhoz, hogy az adott állam különböző nemzetekhez tartozó polgárai egy közösséghez tartozónak érezzék magukat, közöttük szolidaritás ala-*

kuljon ki, hogy a nemzeti többség „beletörődjön” abba, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek igényeinek költsége rábárul. Ezt nevezzük alkotmányos patriotizmusnak. A kifejezést Dolf Sternberger politikai filozófus alkotta meg az 1970-es évek végén, de Jürgen Habermas által vált igazán ismertté.⁸⁴ Az alkotmányos patriotizmus identitásképző erejét nem egy (a nemzetállam esetében a többségi) nemzet kultúrája vagy történelmi hagyományai, hanem a legitim politikai rendszerrel, az alkotmányos berendezkedéssel és elvekkel való azonosulás adja.⁸⁵ A magyar szabályozás – véleményem szerint – azzal, hogy az alkotmány államalkotó tényezőként nevezi meg a nemzeti és etnikai kisebbségeket, sokáig igyekezett is erre építeni, noha el kell ismerni, hogy az asszimiláltság előrehaladott állapota nyilvánvalóan nem ennek köszönhető. Egy új alkotmány elfogadása nem feltétlenül veszélyezteti az alkotmányos patriotizmus lehetőségét, hiszen az nem egy bizonyos törvényhez, hanem az állam egész berendezkedéséhez, az állam a saját kisebbségeihez való intézményesült és gyakorlatban kialakult viszonyához kapcsolódik. Azonban a magyar kulturális nemzet hagyományainak, történelmi tapasztalatainak hangsúlyozása, ami a közelmúlt jogalkotását jellemzi, az alkotmányos patriotizmus kialakulását nyilvánvaló módon nem segíti. A 2011. április 18-án elfogadott, 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz képest jelentős etnikai hangsúlyokat kapott, és így a politikai nemzet fogalmától a kulturális vagy etnikai nemzetfogalom irányába mozdult, miközben továbbra is fent kívánja tartani a politikai nemzet részét képező nemzeti és etnikai kisebbségek a szomszédos országok számára példamutatóként szánt szabályozását.

Korábban megállapítottam, hogy Magyarország nemzeti és etnikai kisebbségeket érintő szabályozása liberális multinacionalista jellegű. Úgy vélem, hogy a parlamenti képviselő megteremtése még akár jó eszköze is lehetne annak, hogy a kisebbségek tagjainak az állam intézményeibe, berendezkedésébe, alkotmányos értékeibe vetett bizalmát növelje, erősítse. Ezt azonban az Alaptörvényben használt nemzetfogalom politikaitól etnikaiáig történő eltolása, és kulturális nemzethez tartozók politikai közöségbe történő beemelése, vagyis a szavazati joggal járó kettős állampolgárság biztosítása kísérte, ami természetesen nem segíti a kulturális nemzetfogalom elszakítását a politikai nemzet fogalmától, pedig az alkotmányos patriotizmus megjelenéséhez ez elengedhetetlen feltétel lenne. Az állam helyett a nemzet fogalmának hangsúlyozása még ott is tetten érhető, ahol – tekintve, hogy a fogalom kizárólag a politikai nemzet kontextusában értelmezhető – a nemzeti jelző használata teljesen felesleges: gondolok itt a különböző intézmény-átnevezési hullámok során létrejött új elnevezésekre, például; Nemzeti

Gazdasági és Társadalmi Tanács, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, továbbá Nemzeti Adó- és Vámhivatal.

Az alkotmányos patriotizmus nem tudja leváltani a nemzeti identitást; véleményem szerint azért, mert egy nemzetileg nem semleges államban lehetetlen azt leváltani. Azonban úgy gondolom, hogy a nemzeti identitás mellett az állam alkotmányos berendezkedésével, jogállamiságával, demokratikus értékeivel való azonosulás igenis létrejöhet. Ez egy multinacionális államban kívánatos is lenne. „*A nemzeti karaktert nem eltünteti, hanem támogató szerepbe sorolja vissza az alkotmányos patriotizmus*” – fogalmaz Jan-Werner Müller.⁸⁶ Nem képzelhetjük el tehát a kettőt két kizáró kategóriaként. Ha a két fogalmat úgy képzeljük el, mint egy kontinuum két végén lévő szélső értékeket, melyek valamilyen mértékben mindig jelen vannak, és az országok kisebbségpolitikájuk alapján elhelyezhetők ezen a kontinuumon, akkor Magyarország – véleményem szerint – az elmúlt időszakban nagyot lépett a nemzeti-kulturális identitás pontja felé, és ezzel nehezebbé tette – ha mást nem is – a társadalomba nem integrált kisebbségi tömegek gazdasági, szociális integrációját. (Sőt, a státustörvénnyel indított folyamat nehezebbé tette a határon túli magyarság területi államban történő alkotmányos patriotizmusának kialakítását is.⁸⁷ Noha tény, hogy a szomszédos államokban e logika egyelőre szintén kevésbé érvényesül.) Magyarország nagy „szerencséje” az előző problémához kapcsolódó értelemben, hogy jelenlegi kisebbségi közösséghez tartozó tagjainak nagy része, mint már említettük, részben magyar identitású is.

Az alkotmányos patriotizmus azonban nem csak az állam szintjén alkalmazható: maga Habermas is sokat foglalkozott a (nemzet)államon átívelő, a poszt-nemzeti struktúrában a globalizációval megteremtődő alkotmányos patriotizmussal.⁸⁸ Habermas feltehetően nem az Európai Unióra gondolt, de jelenleg mégis ez jelenthetné az alkotmányos identitás államokon túli lépcsőjét az európai kisebbségek számára. Az Európai Unióban az esetleges alkotmányos patriotizmus azonban véleményem szerint igen gyenge lábakon áll, és nem csak azért, mert az Európai Alkotmány elfogadása végül kudarcba fulladt. Az uniós identitás az államok többségi lakossága számára is kifejezetten csak másodlagos lehet, különösképpen a később csatlakozott kelet- és közép-európai országok esetében.⁸⁹ Az, hogy a nemzeti kisebbségek számára a többséghez képest jelentősen nagyobb mértékű európai identitásképző ereje lenne az Uniónak, nem tűnik valószínűnek.

A globalizációt kísérő állandó migrációs hullám, a bevándorlás csak még inkább felerősíti az alkotmá-

nyos patriotizmus iránti igényt. A bevándorló, „új” nemzeti kisebbségeknek a jogrendszer még csak nem is biztosítja azokat a különjogokat, melyeket az „őshonos” kisebbségeknek biztosít, pedig a magyar kultúra iránti lojalitást, a magyar nemzeti identitást tőlük még kevésbé lehetne elvárni, míg egy állam alkotmányos értékrendjéhez könnyebb lenne kezezően viszonyulniuk. Habermas a megoldást a nemzetállami határokon átívelő alkotmányos patriotizmusban látja, a nemzetállami keretek meghaladásában, a szupranacionális, kormányközi szervezetek létrejöttében. Ennek megfelelően az állampolgárság intézményének elkerülhetetlen átalakulásáról beszél.

Ugyan az Európai Unió alkotmányos identitásképző ereje egyelőre mindenképpen gyenge, mégis az Unió tűnik a legalkalmasabb szervezetnek arra, hogy Európában a nemzetállami kereteket valamilyen formában meghaladja. Sőt, az az elgondolás, hogy egyfajta európai alkotmányos identitás üti fel a fejét (a nemzetállami struktúra mellett is), az imént felvázolt állami szintű alkotmányos patriotizmus kialakulásának kívánalmánál csak egy hajszállal tűnik valószínűbbnek (különösen most, az eurót érintő elhúzódó válság kellős közepén). Ahogyan Edmund Burke is megfogalmazza: „*az embereket nem papírok és pecsétek kötik össze. Az emberek hasonlóságok, rokonságok, szimpátiák alapján társulnak egymással. Ugyanaz a helyzet a nemzetekkel, mint az egyénnel.*”⁹⁰ Az európai alkotmányos patriotizmus lehetősége tehát szintén igen csekély. Ennek ellenére az európai kormányközi szervezetek szerepét az alkotmányos identitás elemét adó emberi jogok, kisebbségi különjogok, demokratikus intézmények terjesztésében természetesen nem szabad lebecsülni.

ÖSSZEZGÉS

A tanulmány azt kívánta levezetni, hogy a liberális multinacionalizmus elméleti kívánalmainak, a párhuzamos kisebbségi intézményrendszer kiépítésére vonatkozó elveknek már a magyarországi kisebbségi önkormányzati rendszer is nagyban megfelel, de a parlamenti képviselet megfelelő módon történő biztosítása mindenképpen nagy előrelépést jelent a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai tekintetében.

Az alkotmányos mulasztás körüli vita minden érdekessége mellett természetesen nem ad választ arra a kérdésre, hogy az országgyűlési képviseletre valóban szükség van-e. Ha az Alkotmányból és az Alaptörvényből nem is következik, de a nemzetközi szervezetek monitoringeljárások keretében kibocsátott kommentárjai (és az azokban szereplő ajánlások) rendre megfogalmazták, hogy a helyi önkormányza-

ti modell és a speciális konzultatív testületek biztosítása nem elegendő; valóban a törvényhozás legfelső szintjén kell biztosítani a képviselést.⁹¹ A nem egyértelmű megfogalmazás ellenére úgy tűnt, ezt kívánja biztosítani Magyarország új Alaptörvénye is.

Az is elmondható, hogy ez a megoldás nem egyedülálló a térségben, bár a környező országokban az ilyen mértékben támogatott kisebbségek általában jelentősebb számban – vagy legalább területileg koncentráltan – vannak jelen, míg ez a magyarországi kisebbségekről a legtöbb esetben nem mondható el. A választási küszöb eltörlése és a mandátumot érő szavazatarány negyedére csökkentése még – éppen a kisebbségek segítése érdekében – összeegyeztethető a szavazatok egyenlőségének követelményével. Sok kisebbség számára azonban ahhoz, hogy mandátumot szerezhessen, még ennél is nagyobb torzításra lenne szükség, ami nem lenne feltétlenül igazolható megoldás. Ezeknek a kisebbségeknek a számára megoldást jelenthetne a közös jelöltek indítása és a közös listaállítást, de ezt az Országgyűlés nem kívánja lehetővé tenni. Ezt a tiltást véleményem szerint semmi nem indokolja. A kis lélekszámú kisebbségek számára az országgyűlési kisebbségi szószólói intézmény bevezetése is kedvező, de erről le kell szögeznünk, hogy az nem jelent képviselési jogot.

A tanulmány külön kitér a határon túli magyarság számára biztosított szavazati jog, valamint különösképpen a „félszavazati” problematikájára. Ennek kapcsán vizsgáltam, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselést biztosító szabályozásból fakadó bizalom az ország demokratikus rendszere felé mennyiben indukálhat az alkotmányos patriotizmus elméletére alapuló identitásbeli elmozdulásokat. Úgy vélem, hogy ha valamennyire előmozdíthatná is, azt a kulturális nemzetfogalom irányába tett lépéssorozat akkor is tökéletesen keresztülhúzza.

Meg kell jegyezni azt is, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselétének biztosítása – minden pozitív szándéka és eredménye ellenére – önmagában nem orvosolhatja a kisebbségek, elsősorban a roma kisebbség problémáit. Nem ad választ sem a szociális, sem a diszkriminációs problémákra. Az országgyűlésnek, a kisebbségek politikai elitjének és különösképpen a többségi nemzethez tartozóknak tehát továbbra is megoldást kell találnia ezekre a problémákra a kisebbségi többletjogok rendszerén belül, valamint azon kívül is.

Összességében azt mondhatjuk, hogy az alkotmányos berendezkedést jelentősen átforgató, a 2010-es választásokon megválasztott parlamenti többség helyes döntést hoz, ha biztosítani kívánja a kisebbségek képviselési jogát az Országgyűlésben. Emellett azonban számos olyan, a nemzetközi

sztemdekekkel is szembemenő intézkedést fogad el, melyből az látszik, hogy nem igazán elkötelezett egy valóban liberális multinacionális állam megteremtése mellett, és ezáltal a kisebbségek további asszimilációját valószínűleg nem tudja – és talán nem is kívánja – megállítani.

JEGYZETEK

1. A Kállai Ernő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa által meghonosítani kívánt kifejezést én is a nemzeti és etnikai kisebbségek szinonimájaként használom.
2. Michael KEATING: Többnemzetiségű demokráciák a szuverenitás utáni világrendben, in *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*, szerk.: KÁNTOR Zoltán – MAJTÉNYI Balázs, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2005., 43–58.
3. VALUCH Tibor: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*, Budapest, Osiris, 2005., 79.
4. A népszámlálási adatok a KSH által működtetett <http://www.nepszamlalas.hu> megfelelő oldalairól származnak. A 2011-es népszámlálás vonatkozó adatai híján a tanulmány egésze 2001-es adatokat tartalmaz.
5. Lényegében ezt állapítja meg MAJTÉNYI Balázs is a Mi lesz veled „bezzeggyerek?” Változóban a kisebbségi jogi szabályozás címet viselő írásának bevezetőjében, in *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*, szerk.: KÁNTOR Zoltán – MAJTÉNYI Balázs, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2005., 461–478.
6. Lásd KEATING (2. vj.) 45.
7. Lásd VALUCH (3. vj.) 79.
8. A 2001. évi népszámlálás nemzetiségi adatainak módszertani összefoglalása.
Elérhető: http://www.nepszamlalas2001.hu/hun/kotetek/04/04_modsz.pdf
9. Kis János: Túl a nemzetállamon, *Beszélő*, 1996. március–április, in *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*, szerk.: KÁNTOR Zoltán – MAJTÉNYI Balázs, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2005., 59–85.
10. Kis János: *Az állam semlegessége*, Budapest, Atlantisz, 1997., 35.
11. Will KYMLICKA: *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford, Clarendon Press, 1995., 5.
12. ÖLLÖS László: Emberi jogok – nemzeti jogok, in *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*, szerk.: KÁNTOR Zoltán, MAJTÉNYI Balázs, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2005., 267–294.
13. Yael TAMIR: *Liberal Nationalism*, Princeton, University Press, 1993.

14. Ralph F GAEBLER: Liberal Nationalism by Yael Tamir, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 1995/1. Elérhető: <http://www.repository.law.indiana.edu/ijgl/vol3/iss1/18/>
15. Lásd ÖLLÖS (12. vj.) 277.
16. Lásd Kis (9. vj.)
17. LOSONCZ Alpár: Szempontok a nemzeti kisebbség értelmezéséhez, in *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*, szerk.: KÁNTOR Zoltán – MAJTÉNYI Balázs, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2005., 86–111.
18. 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.
19. Lásd KYMLICKA: (11. vj.) 8.
20. Kymlicka azért használja Kis Jánossal ellentétben a multinacionalizmus helyett a multikulturalizmus kifejezést, mert megkülönbözteti a multinacionális és polietnikus társadalmakat. Az utóbbi elsősorban a migráció révén letelepedett etnikai csoportok jelenlétére utal. Egy multikulturális társadalom természetesen lehet egyszerre multinacionális és polietnikus is.
21. Lásd ÖLLÖS (12. vj.). 278.
22. Will KYMLICKA: Államok, nemzetek, kultúrák, *Korunk*. 1998/7., 1998/8. Elérhető: <http://adatbank.transindex.ro/cedula.php?kod=683>
23. EILER Ferenc: A kisebbségi önkormányzati rendszer és tapasztalatai, in *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*, szerk.: KÁNTOR Zoltán – MAJTÉNYI Balázs, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2005., 443–460.
24. Lásd MAJTÉNYI (5. vj.); illetve MAJTÉNYI Balázs: A kisebbségek preferenciális képviselése, autonómiája a magyar Alkotmányban, in *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban*, szerk.: SZARKA László – VIZI Balázs – TÓTH Norbert – KÁNTOR Zoltán – MAJTÉNYI Balázs, Budapest, Gondolat, 2009.
Elérhető: http://www.mtaki.hu/kiadvany/article.php?menu_id=4&article_id=53
25. Többek között GYULAI Attila: Kisebbségek az Országgyűlésben: erőtlenség a gyenge képviselőért, *Political Capital blog*, 2010. 5. 21. Elérhető: <http://www.politicalcapital.hu/blog/?p=1936843>
Lásd még KUMIN Ferenc: Kisebbségi választási dilemma, *Kumin Ferenc blogja*, 2011.10.13.
Elérhető: http://kuminszerint.blog.hu/2011/10/13/kisebbségi_valasztasi_dilemma
26. Például SALAMON László (KDNP) a H/19.-es egyéni indítvány kapcsán 2010.5.25-én.: „(...) alkotmányos kötelezettség (...) a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselőinek a biztosítása is, amely tekintetében az Országgyűlés – ellentétben a már többször elhangzott 18 év időmegjelöléssel – 20 vagy lassan 21 éves alkotmányos mulasztásban szenved, ha szabad így mondanom, ilyen időtartalmú alkotmányos mulasztás terheli a Magyar Országgyűlést.” Elérhető: http://www.parlament.hu/naplo/006/n006_033.htm
27. 1990. évi XVII. törvény a nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviselőiről.
28. 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról 51. § (1) bekezdés. (1949. évi XX. tv. 68. § (3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit biztosítják.)
29. Technikailag az Országgyűlés ezzel a törvénnyel módosította a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvényt.
30. ROMSICS Viktor: Államalkotó tényezők: A nemzeti és etnikai kisebbségek, *Jogi Fórum Portál*, 2010. 4. 1. Elérhető: <http://www.jogiforum.hu/hirek/22799>
31. Nemzetközi probléma lesz a félszavazatból – interjú JAKAB Andrással, *Népszabadság*, 2011. 10. 23. Elérhető: http://www.nol.hu/belfold/aggalyok__mitoszok__tenyek_
32. *Alkotmánybírósági évkönyv 2006.*, szerk.: SEREG András, Budapest, Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága, 2007., 15.
33. *Alkotmánybírósági évkönyv 2007.*, szerk.: SEREG András, Budapest, Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága, 2008., 15.
34. Az összehasonlítás ötlete MAGYAR György, aki blogjában szintén a mulasztás fennállása ellen érvel, *Kisebbségek országgyűlési képviselője* címmel. 2010. 9. 17. Elérhető: <http://www.magyarugyved.eu/blog/5-kisebbségek-orszaggyulesi-kepviselote>
35. MAJTÉNYI Balázs: 68. § – Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok, in *Az Alkotmány kommentárja*, szerk.: JAKAB András, Budapest, Századvég, 2009., II. kötet 2398–2431.
36. Kállai Ernő: A kisebbségek parlamenti képviselőinek koncepciója. Budapest, 2008. 2. 5. Elérhető: <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-161-kisebbségek-parlamenti-kepviselotenek.html>
37. Többek között: Súlyom: megoldandó a kisebbségek parlamenti képviselője. *Jogi Fórum Portál*. 2005.11.14. Elérhető: <http://www.jogiforum.hu/hirek/13588>
38. Lásd pl. a lehetséges koncepciók kidolgozásában lényegében a rendszerváltás óta részt vevő Salamon László (KDNP) nyilatkozatait. Többek között: „Húszéves alkotmányos mulasztást lehetne orvosolni.” *Magyar Nemzet*, 2010. 11. 12. Elérhető: www.mno.hu/portal/747875
39. T/18-as számú törvényjavaslat az országgyűlési képviselők választásáról. Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom39/00018/00018.pdf>
40. 1993. évi LXXVII. törvény 61. § (1) *E törvény értelmében Magyarországon honos népcsoportnak minősülnek:*

- a bolgár, a cigány, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszín, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán. Ugyanezeket ismeri el az új, a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény is, a cigány kisebbséget roma kisebbségként említve.
41. 2005. évi CXIV. törvény 26. § (2) a) jelölő szervezet: az egyesülési jogról szóló törvény szerint bejegyzett olyan társadalmi szervezet (ide nem értve a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény szerint bejegyzett szervezetet), amelynek alapszabályában – a települési kisebbségi önkormányzati választás évét megelőző legalább 3 éve – rögzített célja az adott nemzeti vagy etnikai kisebbség képviselete.
 42. HEGEDŰS Dániel: A misztikus 13-as – kisebbségi képviselet a Fidesz választójogi törvényjavaslatában. *Political Capital blog*, 2010. 5. 20. Elérhető: <http://www.politicalcapital.hu/blog/?p=1936836>
 43. Az is felemlés megoldás, hogy a listaállító ugyan egy nemzetiségi önkormányzat, de annak helyiségeiben aláírás nem gyűjthető a választási eljárásról szóló törvényjavaslat (T/8405) 127. §-a alapján. Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom39/08405/08405.pdf>
 44. Lásd JAKAB-interjú (31. vj.).
 45. Lásd HEGEDŰS (42. vj.).
 46. Az albizottság 2010. 7. 29.-ei ülésének jegyzőkönyve. Elérhető: http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/ParlamentiAlbizottsag_Jegyzokonyv_100929.pdf
 47. Lásd többek között SETÉT Jenő: Cigányellenes regisztráció, *Népszabadság*, 2012. 11. 10. Elérhető: http://nol.hu/velemenyt/20121104-ciganyellenes_regisztracio
 48. 12. § (7) A települési kisebbségi önkormányzat elnöke az adott kisebbség helyi szószólójává válik. Amennyiben nem tagja a képviselő-testületnek, annak ülésein tanácskozási joggal részt vehet. Egyéb jogosítványait a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény szabályozza.
 49. A kisebbség helyi szószólójának jogosultságait a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 40. és 41. §-a szabályozta.
 50. SZABÓ Máté jelentést is készített a jogbizonytalanságot okozó ügy kapcsán. Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-2419/2012 ügyben. Elérhető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202419.rtf>
 51. Harcos szószóló kell a kisebbségeknek. *Beol.hu*, 2008. 3. 7. Elérhető: http://www.beol.hu/orszag-vilag/belfold/rovatok/belfold/080307_harcos_szoszolora_kell_a_kisebbseneknek_127170
 52. 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól 5. § (3)
 53. Lásd T/8405 243. §. Az Országgyűlés 2012. november 22-i ülésnapján a T/8405. számmal elfogadott választási eljárásról szóló törvény jelenleg a köztársasági elnök indítványára az Alkotmánybíróság előtt van.
 54. TÓTH Judit: Többes mérce a kisebbségi hovatartozás megvallásánál?, *Kisebbségkutatás*, 2002/4. Elérhető: <http://epa.oszk.hu/00400/00462/00016/3.htm>
 55. PAP András László: *Identitás és reprezentáció – Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig*, Budapest, MTA Kisebbségkutató Intézet, Gondolat Kiadó, 2007. 95.
 56. Lásd MAJTÉNYI (35. vj.) 2424.
 57. Lásd PAP András László (55. vj.) 101.
 58. Lásd MAJTÉNYI (35. vj.) 2425.
 59. Kovács Péter a Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezmény hivatalos szakbizottsági kommentárjának 35. pontját idézi a Keretegyezmény 3. cikkének 1. §-áról.
 60. Lásd MAJTÉNYI (35. vj.) 2425.
 61. DOBOS Balázs: A kisebbségi önkormányzatiság kérdőjelei, *Kommentár*, 2008/5. 16.
 62. KÁLLAI Ernő – JÓRI András: *Jelentés az etnikai adatok kezeléséről szóló vizsgálat megállapításairól*, 2009. 11. 9. Elérhető: <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-477-jelentes-az-etnikai-adatok-kezeleserol.html>
 63. Lásd KÁLLAI – JÓRI (62 vj.) 20.
 64. Lásd MAJTÉNYI (35. vj.) 2425.
 65. Walker CONNOR: *Nemzet, állam, nemzetállam*. Elérhető: http://adatbank.transindex.ro/html/cim_pdf652.pdf
 66. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1735-ös számú ajánlása. 2006. 1. 26. Elérhető magyarul: http://www.nek.gov.hu/id-287-1735_2006_sz_ajanlas_a_quot_nemzet_quot.html
 67. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1335-ös számú határozata. 2003. 6. 25. Elérhető: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/ERES1335.htm>
 68. MAJTÉNYI Balázs: A nemzetfogalom a magyarországi közjogban és közpolitikai vitákban, in *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*, szerk.: SZARKA László – VIZI Balázs – TÓTH Norbert – KÁNTOR Zoltán – MAJTÉNYI Balázs, Budapest, Gondolat Kiadó, 2007., 153–161. Elérhető: <http://www.mtaki.hu/Nemzetfogalmak-es-etnopolitikai-modellek-Kelet-Kozep-Europaban/4/74/2>
 69. 2003. évi LVII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény módosításáról.
 70. *A státustörvény módosítása*, *Gondola.hu*, 2003. 6. 2. Elérhető: http://www.gondola.hu/cikkek/24346-18__A_statustorveny_modositasa.html
 71. HALÁSZ Iván: *A kettős állampolgárság, mint a magyar nemzetpolitika eszköze?*, Budapest, 2004. 12. 2. Elérhető: http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/tanulmányok/tan_22.html
 72. MIKOLA István: „Mert ha négy évre nyerni tudunk, és utána, mondjuk, az ötmillió magyarnak állampolgár-

- ságot tudnánk adni, és ők szavazhatnának – 20 évre minden eldölne ebben az országban.” Beszéd a Fidesz-kongresszuson, 2006. 3. 19.
73. SEMJÉN Zsolt (miniszterelnök-helyettes, KDNP): „*Soha nem látott nemzeti egység jött létre annak érdekében, hogy a határon túli magyar testvéreink közjogi értelembe is a nemzet részei legyenek.*” Elfogadták a kettős állampolgárságról szóló törvényt, *Origo.hu*, 2010. 5. 26. Elérhető: <http://www.origo.hu/itthon/20100526-elfogadta-az-orszaggyules-a-kettos-allampolgarsagrol-szolo-torvenyt.html>
74. KÖRTVÉLYESI Zsolt: Az „egységes magyar nemzet” és az állampolgárság, *Fundamentum*, 2011/2. 49–55.
75. MAJTÉNYI Balázs: Történelmünk hagyománya, *Fundamentum*, 2011/2. szám. 56–61.
76. Vélemény Magyarország Alaptörvényéről, szerk.: ARATÓ András – HALMAI Gábor – Kis János, *Fundamentum*, 2011/1. 61–77.
77. Lásd MAJTÉNYI (75. vj.).
78. FEKETE Balázs: Előzetes megjegyzések az új magyar alkotmány preambulumáról, *Jogi Iránytű*, 2011/2. 1. Elérhető: http://www.mta-ius.hu/jogi_iranytu/4_fekete_balazs.pdf
79. Lásd JAKAB-interjú (31. vj.).
80. Rogán: Szocialista csökevény a lakcímnnyilvántartás, *Origo.hu*. 2012. 10. 14. Elérhető: <http://www.origo.hu/itthon/20121014-rogan-szocialista-csokeveny-a-lakcimnyilvantartas.html>
81. Erről bővebben lásd: SZIGETVÁRI Viktor – TORDAI Csaba: A határon túliak választójogáról, *Haza és Haladás blog*, 2011. 7. 5. Elérhető: http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/07/05/a_hataron_tuliak_valasztojogarol
82. Az RMDSZ pártot alapítana Magyarországon. *Bumm.sk*, 2012. 07. 1. Elérhető: <http://www.bumm.sk/70486/az-rmdsz-partot-alapitana-magyarorszagon.html>
83. SZARKA László: *Korszerű magyar nemzetfogalom*. Elérhető: http://www.mtaki.hu/docs/kulkapcsolati_strategia/kulkapcsolati_strategia_nemzetfogalom.pdf
84. Jan-Werner MÜLLER: Alkotmányos patriotizmus, 2000 – *Irodalmi és Társadalmi Havi Lap*. 2008. május. Elérhető: http://www.ketezer.hu/menu4/2008_05/muller.html Lásd még Jan-Werner MÜLLER: A general theory of constitutional patriotism, *I-CON – International Journal of Constitutional Law*. VI/1. (2008.), 72. Elérhető: <http://www.princeton.edu/~jmueller/ocp.html>
85. NÉMEDI Dénes: *A nem kizáró közösség. A posztnemzeti állapot*, Kézirat. Elérhető: <http://www.nemedi.hu/posztnemzeti.pdf>
86. Jan-Werner MÜLLER: A „Thick” Constitutional Patriotism for Europe? On Morality, Memory and Militancy, in *Law, Democracy, and Solidarity in a Post-National Union: The Unsettled Political Order of Europe*, eds.: Erik O. ERIKSEN et al., London, Routledge, 2008. Elérhető: <http://www.princeton.edu/~jmueller/CP-ThickCPEurope-JWMueller.pdf>
87. Gabriel ANDREESCU: A határon túli magyarokról szóló törvény, *Provincia*. 2001/5. (13.) 4. Elérhető: http://www.provincia.ro/pdf_magyar/m000233.pdf
88. Jürgen HABERMAS: Az európai nemzetállam és a globalizáció hatásai, *Magyar Kisebbség – Nemzetpolitikai Szemle*. VI/4. (2000.) Elérhető: <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=lsz&clapid=17>
89. Ezt támasztja alá a Gallup Intézet kutatása is: *Európa-iség és nemzeti identitás az Európai Unióban és a tagjelölt országokban*. Candidate Countries Eurobarometer kutatás, 2003.2. Elérhető: http://www.gallup.hu/Gallup/release/eurobarometer/030723_identitas0.htm
90. Idézi Jan-Werner Müller, többek között *A Thick” Constitutional Patriotism for Europe?...* című írásában. (Lásd 86. vj.)
91. Többek között: A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága: Harmadik Vélemény Magyarországról. Strasbourg, 2010. 3. 18. Magyarul elérhető: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_OP_Hungary_hu.pdf Lásd még: A Miniszteri Bizottság M/ResCMN(2011)13 számú határozata a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény magyarországi végrehajtásáról. Strasbourg, 2011. 7. 6. Elérhető: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp#Hungary