

NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETE

–

Az elmélettől a magyarországi szabályozásig

TDK dolgozat

Készítette: Kállai Péter
nemzetközi tanulmányok MA

Témavezető: Dr. Halmai Gábor

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés	3
II. Elméleti keret	4
II/1. A liberális multinacionalizmus	4
II/2. Az alkotmányos patriotizmus	10
III. Alkotmányos követelmények	12
IV. A nemzeti és etnikai kisebbségek részvétele az Országgyűlés munkájában	18
IV/1. A képviselet	18
IV/2. A kisebbségi szószóló intézménye és az ombudsmani szerepkör	23
V. A nemzetfogalmak és az alkotmányos patriotizmus viszonya	24
V/1. Nemzetfogalom – állampolgárság – választójog	24
V/2. Az alkotmányos patriotizmusról a nemzetfogalom kapcsán	31
VI. Összegzés	34
Irodalomjegyzék	36

I. Bevezetés

Magyarország alkotmányos berendezkedésének átalakítását célzó – a 2012. január elsején hatályba lépő Alaptörvényével tetőző, bár nem befejeződő – folyamat a választójogi szabályozást is jelentősen megváltoztatja. Az alkotmányozó többség a vegyes választási rendszer megtartása mellett jelentősen csökkenteni kívánja az Országgyűlés létszámát, azonban parlamenti képviselőt kíván biztosítani a nemzeti és etnikai kisebbségek számára. A nemzetiségi közösségek politikai részvételének kérdése a rendszerváltás utáni magyar politikai élet rendre felbukkanó témája, és a parlamenti képviselő megteremtése – noha számos igényt bizonyára kielégít – aligha tesz pontot az ügy végére, sőt további kérdéseket vethet fel.

Jelen dolgozat a kapcsolódó kérdéseket a kisebbségek és a nemzetállam viszonyát feldolgozó elméletek mentén teszi fel, méghozzá oly módon, hogy a liberális multinacionalizmus elméletére nagyban támaszkodva igyekszik a különböző elméletek szintéziséből egy átfogó megközelítést kiragadni, majd ebből levezetni, hogy a globalizált világ államainak, és különösképpen Magyarországnak milyen teendői vannak kisebbségeik védelme, teljes (politikai) egyenlősége érdekében. A dolgozat 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.

Írásomban amellet kívánok érvelni, 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 túlmutat a minimumon is. Megfelel továbbá a korábbi alkotmányból (1949. évi XX. törvény) és annak alkotmánybíróági 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 vagy hatékonyságbeli probléma merülhet fel, többek között az Alaptörvényből következően, valamint a határon túli magyarok választójogával összefüggésben is. E problémák vizsgálatára is kitérek.

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

II. Elméleti keret

II/1. A liberális multinacionalizmus

Magyarországon a nemzeti és etnikai kisebbségek lényegében asszimilálódtak, noha a II. világháborút követő népességcserék után nem került sor erőszakos asszimilációs intézkedésekre. A többségi társadalommal is alapvetően konfliktusmentes volt az együttélés, de a rendszerváltásig (pontosabban 1993-ig) intézményrendszerük kapacitása túl szűk volt ahhoz, hogy biztosítani tudja a nyelvi-kulturális azonosságtudat megőrzését.¹ A 2001-es népszámláláskor összesen 315 ezren sem vallották magukat a 13 elismert nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozónak. (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.² Sem 1993-ban, sem most. Mégis amellett kívánok érvelni, hogy ez több szempontból is előnyös megoldást jelent. Mindenekelőtt azért, mert – ahogyan azt Michael Keating megállapítja, – a kisebbségek veszítenek etnikai jellegükből, de a társadalmi irányítás általános hatásköreit továbbra is igénylik.³ Noha Keating a globalizáció nyomán átalakult világrend, az állami szuverenitás megosztása, az „új rend” kapcsán fogalmazza meg gondolatait, véleményem szerint a kisebbségek védelmére vonatkozó kijelentése általános érvényű. *„Erős a nyomás a kisebbségek asszimilációjára, de a meglévő kultúrák jogainak védelme erősödik”* – fogalmaz.⁴ Arra is felhívja a figyelmet, hogy a nemzetiségi identitás nem egyes, hanem többes természetű. 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.⁵

Keatinggel ellentétben a liberális gondolkodók sokáig kizárólag a nemzetállam egységén belül tudtak gondolkodni. A liberális nacionalisták úgy vélik, hogy az igazságosság és a demokrácia a nemzeti intézményekkel összefonódva, a nemzetállam

¹ Valuch Tibor: Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében. Osiris, Budapest, 2005. 79. o.

² Lényegében ezt állapítja meg Majtényi Balázs is Mi lesz veled „bezzeggyerek?” Változóban a kisebbségi jogi szabályozás címet viselő írásának bevezetőjében. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005., 461. o.

³ Keating, Michael: Többnemzetiségű demokráciák a szuverenitás utáni világrendben. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005., 45. o.

⁴ Keating, Michael: Többnemzetiségű demokráciák a szuverenitás utáni világrendben. 46. o.

⁵ 2001. évi népszámlálás nemzetiségi adatainak összefoglalása.

Elérhető: http://www.nepszamlalas2001.hu/hun/kotetek/04/04_modsz.pdf

keretein belül tud csak megvalósulni. A liberális nacionalizmus törekszik az egységes nemzetállam megteremtésére, nem ismer el nemzetiségi 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.⁶

Ahogy Kis János is rámutat, a liberális nacionalizmus téves előfeltevésen 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 nyelvet és kultúrát váltson, szabadon dönthet arról, hogy hova kíván tartozni, és mi az előnyös számára. Az érvelés több pontos is hibás. Az itt tárgyalt téves feltevés lényege azonban csak az, hogy ez a váltás, vagyis az asszimiláció azonnali, és nem jár költségekkel. A nyelv, kultúra és vallás „lecserélése” korántsem ilyen egyszerű 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.

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 elrugaszkodást pedig az állam semlegessége jelentette volna. Az állami neutralizmust hasonlóan képzeltek 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 rávilágít arra, hogy a hagyományos emberi jogok rendszere nem ad (még rossz) választ (sem) azokra a kérdésekre, melyek az állam kulturális-nemzetiségi semlegessége esetén

⁶ Kis János: Túl a nemzetállamon. Beszélő, 1996. március–április. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005., 59. o.

felmerülnek.⁷ 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 garantálja azt, hogy a választókerületi határokat hogyan kell kialakítani, tekintettel kell-e lenni bármilyen értelemben a nemzetiségek elhelyezkedésére, és egyes kerületekben többséget alkotva, esetleg direkt kisebbségbe szorítva, szétszórva kell megrajzolni a határokat. A hatalommegosztás kérdéseiben sem ad támpontot az emberi jogok rendszere arra nézve, hogy milyen szinteken és hogyan kell azt megosztani. Az államnak rendelkeznie kell hivatalos nyelvvel vagy nyelvekkel, vannak állami ünnepek, állami szimbólumok, állami kultúra- vagy éppen oktatáspolitikák. Ezek a kérdéseket a mindenkori politikai többség kezébe adja a liberális, semleges állam, ami a kisebbségek számára nem jelent túl erős garanciát. 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 illesztenék az emberi jogok rendszerébe. Tehát az állampolgári jogok egyenlősége és a diszkriminációtilalom nem jelent valódi egyenlőséget, állapítja meg.⁸

Yael Tamir munkája az egyik legjelentősebb azok közül, amik a liberalizmust a nacionalizmussal összeegyeztethetőnek, és így a liberális nacionalizmust a nemzetiségi kérdés megoldásának látják.⁹ 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. Az azonban, hogy minden egyes nemzetiségi csoport rendelkezzen az önrendelkezés jogával, instabilitáshoz vezetne, állítja. Egyet kell értenem azzal a nézettel, 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.¹⁰ Tehát véleményem szerint Tamir liberális nacionalista álláspontjából is egyértelműen a semleges

⁷ Kymlicka, Will: *Multicultural Citizenship – A Liberal Theory of Minority Rights*. Clarendon Press, Oxford UP, 1995., 5. o.

⁸ Öllös László: *Emberi jogok – nemzeti jogok*. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005., 267. o.

⁹ Tamir, Yael: *Liberal Nationalism*. Princeton University Press, 1993.

¹⁰ Gaebler, Ralph F: *Liberal Nationalism by Yael Tamir*. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 1995: 1. szám. Elérhető: <http://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol3/iss1/18/>

állam követelménye következne, ez azonban, mint már bemutattam, – az emberi civilizáció mai szintjén, pontosít Öllös László¹¹ – nem lehetséges.

Kis János tehát, elutasítva az etnikai szempontból semleges állam lehetőségét, a multinacionalizmus általi megoldást, a társnemzeti államot javasolja.¹² A multinacionalizmus az emberi jogok széleskörű biztosításán alapuló liberális álláspont válasz nélkül hagyott kérdéseire immár választ kínál. 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 biztosítani kell a hivatalokban tolmácsokat. Ennek költsége nem terhelheti kizárólag a kisebbséget, indokolt, hogy a többség (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.”*¹³ 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 iskoláztatás 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 iskoláztatáshoz 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, de fontos kiemelnünk, hogy itt még nem beszélhetünk kollektív jogról.

¹¹ Öllös László: Emberi jogok – nemzeti jogok. 277. o.

¹² Kis János: Túl a nemzetállamon.

¹³ Losoncz Alpár: Szempontok a nemzeti kisebbség értelmezéséhez. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005., 86. o.

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 ellensúlyozni tudja úgy, hogy a kisebbségek többségbe kerüljenek az adott önkormányzatban, ahol ez lehetséges. A liberális jogegyenlőség eszméje elutasítja a határok ilyen szempontból történő átrajzolását, „színvak” (Kis megfogalmazása szerint „nyelvérzék 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. Ez már tisztán kollektív jog.

A liberális kritikusok szerint azonban a multinacionalizmus szembemegy a liberalizmus legfőbb alapelvével és sérti a jogegyenlőséget, mivel a társadalom tagjaira más-más jogok vonatkoznak és ezek a kollektív jogok sértik más közösséghez tartozók állampolgári jogait. Kis 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 a társadalom többségét érintő költségek méricskélése lenne illiberális. Egyet kell értenem Kis Jánossal. A jogegyenlőség ésszerű mértéken belüli sérelme ma már nem lehet akadálya a kisebbségeket érő hátrányok kiegyensúlyozásának, erre ugyanis feltétlenül szükség van. A „*kisebbségi létből adandó hátrányok mérséklésének*” szükségességét a magyar kisebbségi törvény bevezetője is kimondja.¹⁴

A liberális multinacionalizmus ellentmondásmentes lehetőségéről beszél Will Kymlicka is *Multicultural Citizenship* című monográfiájában.¹⁵ 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. (Kymlicka azért használja Kis Jánossal ellentétben multinacionalizmus helyett 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.) A kisebbségek közötti különbségek kiegyensúlyozásának, összeegyeztetésének eszköze pedig (legalább) három, általa „*csoport-specifikusnak*” nevezet jog. Az önkormányzáshoz való joghoz tartozik a kulturális/területi autonómiától kezdve a föderalizmusig minden, a központi kormányzat és regionális egység közötti hatalommegosztást szolgáló

¹⁴ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.

¹⁵ Kymlicka, Will: *Multicultural Citizenship – A Liberal Theory of Minority Rights*.

mechanizmus. Az általa polietnikus jogoknak nevezett kulturális, oktatási, az a diszkriminációellenes jogok abban segítenek a nemzetiségi közösségek tagjainak, hogy bármiféle hátrány nélkül fejezhessék ki kulturális, nemzetiségi identitásképző sajátosságait. A harmadik eszköz a különleges képviseleti jogok. A politikai vezetésben általában nem képviseltetik magukat a kisebbségek, ezért Kymlicka mindenekelőtt az arányos választási rendszer felé történő elmozdulást, illetve különleges képviseleti 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 rendszere mellett, azzal mellérendelt viszonyban¹⁶ kell szolgálnia a társadalmi igazságosságot. Mivel az (első generációs) emberi jogok nem nyújtanak megfelelő védelmet a kisebbségek számára, ezért párhuzamos intézményrendszer kiépítésére van szükség.¹⁷

A fenti szempontok alapján kijelenthetjük, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak magyarországi szabályozása a liberális multinacionalizmus rendszeréhez áll legközelebb, hiszen valóban párhuzamos intézményrendszer kiépítését teszi lehetővé. Már a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény bevezetője 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 a kisebbségek jogait az emberi jogoktól külön kezeli, melyeket az állam inkább csak elismer, semmint alkot, a részletes szabályozásból látszik, hogy valóban párhuzamos intézményrendszerek meglétéről van szó. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényből ezek a bevezető deklarációk nagyrészt kikerültek, illetve átalakultak, de az új törvény is részletezi a hivatali anyanyelvhasználat, az anyanyelvi iskoláztatás („*művelődési és oktatási önigazgatás*”) és a kisebbségi önkormányzatok kérdéskörét is. Az 1993-ban elfogadott törvénytörvény szerint településeken (közjogi státusszal rendelkező) helyi kisebbségi önkormányzatok jöhetnek 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 átalakulhatott kisebbségi települési önkormányzattá. Ha több mint 30%-ban voltak egyazon kisebbséghez tartozók, akkor ezek a képviselők kisebbségenként legalább 3 fős kisebbségi önkormányzatot alakíthattak. Ezen túl megyei,

¹⁶ Öllös László: Emberi jogok – nemzeti jogok. 278. o.

¹⁷ Kymlicka, Will: Államok, nemzetek, kultúrák. *Korunk*. 1998: 7. és 8. szám.

illetve országos szintű önkormányzatok is alakulhattak, melyek azonban nincsenek alá- és fölérendeltségi viszonyban a helyi önkormányzatokkal. A törvény 2005-ös módosítása során az úgynevezett kislistás 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. törvény után a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény újfent átalakította a kisebbségi önkormányzatok tagjainak létszámát, ez utóbbi még helyi szinten is immár a nemzetiségi választói névjegyzékben szereplők számához kötve azt. A helyi önkormányzatok hatásköre a kulturális ügyekben igen széleskörű, és az oktatás vagy nyelvhasználat kérdésében is egyetértési joga van a települési önkormányzattal, valamint maga is fenntarthat kisebbségi oktatási vagy kulturális intézményeket.¹⁸ A lényegében teljes kulturális autonómiát biztosító szabályozás azért hasznos, mert így valóban megadja a lehetőséget a kisebbségeknek, hogy megőrizzék saját nemzeti-kulturális identitásukat, nem kényszeríti őket a többségi nemzetbe történő asszimilációra.

Ha tehát elfogadjuk, hogy a semleges állam kialakíthatatlansága okán cél az, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek megőrizzék 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 szétszórtnak élnek, gyakran helyi szinten is kisebbségben élnek, nyelvileg pedig csaknem teljesen asszimilálódtak, így az elsődleges cél elsősorban a kettős identitás megőrzése lehet az esetükben.¹⁹

II/2. Az alkotmányos patriotizmus

A liberális multinacionalista állam tehát nem várhatja el az egy nemzeti kultúrához való feltétlen ragaszkodást. A párhuzamosan kiépített intézményrendszer mellett így aztán 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 alakuljon ki, hogy a nemzeti többség „beletörődjön” abba,

¹⁸ Eiler Ferenc: A kisebbségi önkormányzati rendszer és tapasztalatai. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005., 445. o.

¹⁹ Majtényi Balázs: Mi lesz veled „bezzeggyerek?” Változóban a kisebbségi jogi szabályozás., Illetve: Majtényi Balázs: A kisebbségek preferenciális képviselete, autonómiája a magyar Alkotmányban. In: Szarka László et al. (szerk.): Etnopolitikai modellek a gyakorlatban. Gondolat, Budapest, 2009.
Elérhető: http://www.mtaki.hu/uj_intezeti_kiadvanyok/etnopolitikai_modellek_a_gyakorlatban.html

hogyan a nemzeti és etnikai kisebbségek igényeinek költsége közöttük oszlik meg. Ezt nevezzük alkotmányos patriotizmusnak. A kifejezést Dolf Sternberger politikai filozófus alkotta meg az 1970-es évek végén, de Jürgen Habermas által vált igazán ismertté.²⁰ 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.²¹ A magyar szabályozás – véleményem szerint – azzal, hogy az alkotmány és a nemzetiségi törvény államalkotó tényezőként nevezi meg a nemzeti és etnikai kisebbségeket, igyekszik is erre építeni, noha el kell ismerni, hogy az asszimiláltság előrehaladott állapota nyilvánvalóan nem ennek köszönhető. Az alkotmányozás önmagában nem veszélyezteti az alkotmányos patriotizmus lehetőségét, hiszen az nem feltétlenül egy bizonyos (vagy néhány) törvényhez, hanem az állam berendezkedéséhez kapcsolódik. Azonban a magyar nemzet hagyományainak, történelmi tapasztalatainak hangsúlyozása, mely a közelmúlt jogalkotását jellemzi, az alkotmányos patriotizmus kialakulását nyilvánvaló módon nem segíti. Az alkotmányos patriotizmust én nem a nacionalizmust leváltó fogalomként használom, mert véleményem szerint egy nemzetileg nem semleges államban azt leváltani lehetetlen. Azonban úgy gondolom, hogy a nemzeti identitás mellett az állam alkotmányos berendezkedésével, jogállamiságával, demokratikus értékeivel való azonosulás igenis létrejöhet. Úgy gondolom, ez egy multinacionális államban kívánatos is lenne.

A 2011. április 18-án elfogadott, 2012. január 1-jén hatályba lépő új Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz képest jelentősen az etnicizálás irányába mozdul. Annak preambuluma ugyan, az 1949. évi XX. törvényhez hasonlóan, államalkotó tényezőként ismeri el a nemzeti és etnikai kisebbségeket, azonban hangsúlyozottan a magyar *politikai* közösség részeként nevezi meg őket, valamint a „*részesei a nép hatalmának*” formula is kimarad az Alaptörvényből. Ez önmagában nem jelentene problémát, hiszen egyértelműen minden állampolgár részese a nép hatalmának, de a „Nemzeti Hitvallás” rész tovább hangsúlyozza a magyar nemzetet illetve annak együttműködését, mint az új rend alapját, valamint a kereszténység nemzetmegtartó szerepét. Ezen felül külön tesz említést a magyar nyelvről és kultúráról és a nemzetiségek nyelvéről és kultúrájáról. Az együttélés legfontosabb kereteként is – a család mellett – a nemzetet nevezi meg. Természetesen a nemzet szó jelenthetné a politikai nemzetet is, de a fenti példák láttatják, hogy nem biztos,

²⁰ Müller, Jan-Werner: Alkotmányos patriotizmus. 2000 – Irodalmi és Társadalmi Havi Lap. 2008. május. Elérhető: http://www.ketezer.hu/menu4/2008_05/muller.html

²¹ Némédi Dénes: A nem kizáró közösség. A posztnemzeti állapot. Kézirat. Elérhető: <http://www.nemedi.hu/posztnemzeti.pdf>

hogy jelen esetben erről van szó. Véleményem szerint az Alaptörvény tehát a politikai nemzet fogalmától a kulturális nemzetfogalom irányába mozdult, miközben továbbra is fent kívánja tartani a politikai nemzet részét képező nemzeti és etnikai kisebbségek a szomszédos országok számára példamutatónak szánt szabályozását.²²

Az alkotmányos patriotizmus azonban nem csak az állam szintjén alkalmazható, maga Habermas is sokat foglalkozott a (nemzet)államon átívelő, a posztnemzeti struktúrában a globalizációval megteremtődő alkotmányos patriotizmussal.²³ Habermas nem feltétlenül 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 Unió identitás az államok nemzeti többségei számára is kifejezetten csak másodlagos lehet, különösképpen a később csatlakozott kelet- és közép-európai országok esetében.²⁴ Az, hogy a nemzeti kisebbségek számára a többséghez képest jelentősen nagyobb mértékű európai identitásképző ereje lenne az Uniónak, nem tűnik valószínűnek, de identitásképző erejének gyengeségétől függetlenül természetesen az államok feletti szintnek is nagy szerepe van a kisebbségvédelemben.

Láttuk, hogy hibái ellenére a kisebbségi önkormányzati rendszer megfelel Magyarországon a liberális nacionalizmus állította elméleti követelményeknek, a kvázi alanyi jogon járó Országgyűlési képviselő hely biztosítása, ha Kymlicka ajánlásait vesszük alapul, jó irányba történő lépésnek tűnik, bár a magyarországi kisebbségek asszimiláltságát tekintve talán túlzás lehet. Ezek után azt vizsgálom, hogy létezik-e az országgyűlési képviselőt elölíró alkotmányos követelmény.

III. Alkotmányos követelmények

Sokan azzal indokolják a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselőjének megteremtését, hogy az több évtizedes alkotmányos mulasztás, a parlamentnek a rendszerváltás óta meg kellett volna oldania a függőben lévő ügyet. Ezt az álláspontot

²² A nemzetfogalom átalakulásáról a határon túli magyar állampolgárok választójoga kapcsán az V. fejezetben bővebben lesz szó.

²³ Habermas, Jürgen: Az európai nemzetállam és a globalizáció hatásai. *Magyar Kisebbség – Nemzetpolitikai Szemle*. VI. évf. (2000.): 4. (22.) szám.

Elérhető: <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=lsz&lapiid=17>

²⁴ Európaiság és nemzeti identitás az Európai Unióban és a tagjelölt országokban. Candidate Countries Eurobarometer kutatás 2003.2. Gallup Intézet.

Elérhető: http://www.gallup.hu/Gallup/release/eurobarometer/030723_identitas0.htm

lehetett hallani politikai elemzőktől²⁵, 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, fenn áll-e alkotmányos mulasztás, vagy sem.

Alkotmány 68. §	Alaptörvény XXIX. cikk
(1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.	(1) A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalkozáshoz és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.
(2) A 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.	(2) A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.
(3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.	(3) A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.
(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.	

²⁵ Például Gyulai Attila: Kisebbségek az Országgyűlésben: erőtlenség a gyenge képviseletért. 2010. 5. 21. Elérhető: <http://www.politicalcapital.hu/blog/?p=1936843>

²⁶ Például Dr. Salamon László (KDNP) a H/19.-es egyéni indítvány kapcsán 2010.5.25-én.: „(...) alkotmányos kötelezettség (...) a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletének 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

Az Alkotmány 1990-ben rendelkezett a parlamenti képviseletről, a 68. § (3) bekezdése akkor úgy szólt, „*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 elfogadhatatlan, hiszen a kisebbségek tagjait kihagyja 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 jelenlegi formájára változtatták.²⁸

Az Alkotmánybíróság legelőször még 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 még 1991-ben kérte a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát, mivel az Alkotmány 68. § (1) bekezdése szerint a kisebbségek részesei a nép hatalmának és államalkotó tényezők, de képviseletük sem az Országgyűlésben, sem az önkormányzatok szintjén 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 kötelekébe utalja. A 68. § (4) bekezdés pedig kimondja, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre, aminek törvényi feltételei még nem biztosítottak. Az Alkotmánybíróság megállapította tehát, hogy a „*kisebbségek általános képviseletének biztosítása nem történt meg az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelő mértékben és módon.*” A testület az alkotmányos mulasztás pótlására az 1992. december elsejei 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 nagy részben az önkormányzati szintű képviselettel foglalkozik.

²⁷ A nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló 1990. évi XVII. törvény.

²⁸ 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról 51. § (1) bekezdés.

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, vagyont biztosított az önkormányzatok számára, 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 kimondja, hogy *„a kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviseletre.”* Ez a rendelkezés bár igen világosan jogot, nem pedig csak lehetőséget biztosít, nem lehet alkotmányos követelmény, hiszen nem az Alkotmányban, hanem törvényben szerepel. Tény, hogy azóta sem született ennek megfelelő külön törvényi szabályozás a kérdésről.

A 24/1994. (V. 6.) AB végzés szövegéből viszont mégiscsak az következhet, hogy a parlamenti képviselet hiánya jogalkotói mulasztásnak minősül. 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, vagy hány darab, különböző törvényben kell szabályozni, így ez nem jelenthet alkotmányos mulasztást. A határozat érvelése kiemeli azonban, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi önkormányzati képviselete nyert törvényi rendezést. *„Az előzőekből kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10.) AB határozata a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete tekintetében fennálló mulasztásos alkotmány sértést már megállapította. Ezért az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmány sértés 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 alkotmány sértésének csak a „felét” orvosolta, a parlamenti képviselet megerősítésével továbbra is adós maradt.

Sereg András az Alkotmánybíróság sajtófőnöke azonban úgy véli, 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

véleményem szerint érdekes érveléssel utasítja el. „Az Alkotmánybírósági törvény 27. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság határozata mindenkre nézve kötelező. A végzés azonban nem határozat, így a mulasztást megállapító végzés nem lehet kötelező az Országgyűlésre” – állítja.²⁹ Tény, hogy az szó szerint, hogy országgyűlési képviselőt megteremtésére is szükség van, a határozatban 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 alkotmányjogász szerint, aki szintén kiemeli, hogy a 35/1992. (VI. 10.) AB határozat nem ejt szót a parlamenti képviselőről.³⁰ Ez valóban így van, így ez az érvelés számomra is meggyőző, álláspontom döntő indoka azonban az, hogy maga az Alkotmánybíróság sem kezeli már mulasztásként a kérdést. Míg a 2006-os Alkotmánybírósági évkönyv³¹ a lejárt határidejű jogalkotói mulasztások között említi a kisebbségek parlamenti részvételét és a szóban forgó határozatot, addig a 2007-es évkönyv³² erről már nem tesz említést.³³ Érthetetlen, hogy az Alkotmánybíróságnak az 1994-es végzéshez képest is miért tellett 12 évbe, míg kialakította ezt az álláspontot, hiszen az 1994-es döntés előadó alkotmánybírája, Dr. Ádám Antal – aki esetleg ragaszkodhatott volna saját érveléséhez – csak 1998-ig volt a testület a tagja.

Majtényi Balázs helyesen állapítja meg, hogy így azonban az Alkotmány 68. § (3) és (4) bekezdése tulajdonképpen ismétlés, ha a (3) bekezdés nem az országgyűlési képviselőt jelenti.³⁴ 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 kötelezettségének kiiktatása. Ez esetben viszont az ezt szabályozó törvény hatályon kívül helyezése helyett célszerűbb lett volna annak megváltoztatása, vagy

²⁹ Romsics Viktor: Államalkotó tényezők: A nemzeti és etnikai kisebbségek. *Jogi Fórum Portál*. 2010. 4. 1. Elérhető: <http://www.jogiforum.hu/hirek/22799>

³⁰ Nemzetközi probléma lesz a félszavazatból – interjú Jakab Andrással. *Népszabadság*. 2011. 10. 23. Elérhető: http://www.nol.hu/belfold/aggalyok_mitoszok_tenyek

³¹ Sereg András (szerk): Alkotmánybírósági évkönyv 2006. Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága, Budapest, 2007., 15. o.

³² Sereg András (szerk): Alkotmánybírósági évkönyv 2007. Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága, Budapest, 2008., 15. o. Elérhető: http://mkab.hu/admin/data/file/40_evkonyv2007.pdf

³³ 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-kisebbssegek-orszaggyulesi-kepviselete>

³⁴ Majtényi Balázs: 68. § – Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009., II. kötet 2420. o.

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 vonatkozik. Amiből az következik, hogy 2005 óta az önkormányzatok esetében is mulasztásos alkotmányértés áll fenn, mivel az önkormányzati testületekbe preferenciálisan választott kisebbségi képviselők megválasztását a 2005. évi törvénymódosításkor nem alkotmányosan rendezte az Országgyűlés, ahogyan azt a 34/2005. (IX. 29.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kimondta, és a vonatkozó szabályt a köztársasági elnök indítványára, annak hatályba lépése előtt megsemmisítette. Így ma semmilyen módon nincs preferenciális képviselő, még az önkormányzatokban sem.³⁵

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

Úgy gondolom, hogy a kisebbségek részéről jogos igény az, hogy a parlamenti munkában való részvételük valamilyen módon intézményesítve legyen. Érdekes lenne egy beadvány kapcsán magának a testületnek az érvelése annak kérdésében, hogy akkor most 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 az látszik, számomra meggyőzőbbnek hatnak a mulasztás mítoszát igazoló érvek, de azt mindenképpen el kell ismerni, hogy az Alkotmánybíróság nem járt el kellő alapossággal és egyértelműséggel a kérdésben.

Fontos említést tenni az országgyűlés 2010. május 25-i alkotmánymódosításáról, melyben egy új passzust iktat be az Alkotmány 20. §-ába: *„20. § (1) Az országgyűlési képviselők száma legfeljebb kétezer. A nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit a törvény meghatározza.”*

³⁵ A 34/2005. (IX. 29.) AB határozatról bővebben lásd a IV. fejezetet.

³⁶ Kállai Ernő: A kisebbségek parlamenti képviseletének koncepciója. Budapest, 2008. 2. 5. Elérhető: <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-161-kisebbségek-parlamenti-kepviseletenek.html>

A megfogalmazás deklaratív célú, az országgyűlési képviselők választásáról szóló új törvény csak jóval később fogadták el. 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 alkotmányértés megállapításának, azonban a módosítás 5. §-a szerint e passzus hatályba lépéséről külön törvény rendelkezik, ami mindeddig nem született meg.

Az új Alaptörvény és a kisebbségek országgyűlési képviselőt megalkotni kívánó jogalkotói szándék jól láthatóan az Országgyűlés többségében az alkotmányos mulasztás fennállásának tudatával párosult.³⁷

IV. A nemzeti és etnikai kisebbségek részvétele az Országgyűlés munkájában

IV/1. A képviselő

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 teszi kötelezővé a kisebbségi közösségek parlamenti képviselőinek megoldását, ezt a zavart helyzetet elsősorban az 1993. évi LXXVII. törvénybe iktatott 20. § (1) bekezdés indította el. 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. Vizsgálódásom alapját a 2010 májusában benyújtott törvényjavaslat, és a 2011 őszén különböző kormánypárti nyilatkozatokban nyilvánosságra került szabályozási javaslatok adják.

1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól	Alaptörvény
20. § (1) A kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviselőre.	2. cikk (2) A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.

³⁷ Lásd pl. a lehetséges koncepciók kidolgozásában lényegében a rendszerváltás óta részt vevő Dr. Salamon László (KDNP) nyilatkozatait. Többek között: „Húszéves alkotmányos mulasztást lehetne orvosolni.” *Magyar Nemzet*, 2010. 11. 12. Elérhető: www.mno.hu/portal/747875

Az Alaptörvény elfogadása után kormánypárti képviselők által benyújtott T/18-as számú törvényjavaslatba³⁸ foglalt koncepció szerint a 13 elismert magyarországi kisebbség kedvezményes mandátumhoz jut az Országgyűlésben. A törvényjavaslat az Országgyűlés létszámát 198 főben állapítja meg, a legfeljebb 13 kedvezményes kisebbségi mandátum ezen felül értendő. Nem igazán érthető, és a javaslat indoklása sem tér ki rá, hogy mi indokolja pontosan a 13-as maximális létszám meghatározását. Igaz, hogy a nemzetiségek jogairól szóló törvény 13 nemzeti és etnikai „honos kisebbséget” ismer el az országban,³⁹ 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 szerezhettek mandátumot, a kedvezményes kisebbségi mandátumok számát éppen 13 főben kellene maximalizálni. Sőt, az 1993. évi LXXVII. törvény szövegének értelmezéséből akár az levezethető volt, hogy mindegyik kisebbségnek joga van egy képviselőre, tehát a 13-as szám ez alapján nem maximum, hanem minimum létszám kellene, hogy legyen. Arról már nem is szólva, hogy a törvény lehetőséget ad további kisebbségek elismerésére is. Igaz, ez a gyakorlatban nem tűnik komoly „veszélynek”.

A 2011 őszén kiszivárgott koncepció szerint a 13 kedvezményes mandátum már a 200 fős parlamenten belül értendő, nem azon felül. Érdekes kérdés az is, hogy kik állíthatnak jelölteket a kedvezményes kisebbségi mandátumokra. A törvényjavaslat 4. § (3) bekezdése szerint azok a társadalmi szervezetek szerezhettek mandátumot, amelyek a kisebbségi önkormányzati képviselők választásán jelöltet állíthatnak. Az önkormányzati képviselők választásáról szóló 2005. évi CXIV. törvény, annak értelmező rendelkezése⁴⁰ szerint viszont kizárja az etnikai alapú pártokat a jelöltállításból. A kisebbségi jelölő szervezeteknek az induláshoz elegendő lenne mindössze öt választókerületben egyéni jelöltet indítaniuk, tehát megfelelő számú kopogtatócédulát összegyűjteni. Némely nemzeti és etnikai kisebbség számára még ez is nehézkes feladat lenne.⁴¹ A 2011 októberében nyilvánosságra került koncepció még messzebb megy, már az országos kisebbségi

³⁸ T/18-as számú törvényjavaslat az országgyűlési képviselők választásáról

Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom39/00018/00018.pdf>

³⁹ 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 ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.*

⁴⁰ 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.*

⁴¹ 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>

önkormányzatokat bízta meg a listaállítás jogával. „Minden országos kisebbségi önkormányzat egy kedvezményes listát állíthat, amihez országosan 1500 kisebbségi névjegyzékben szereplő választópolgár ajánlása szükséges.”⁴² Ez a szabályozás feltételezi, hogy egy adott nemzeti és etnikai kisebbség – és annak országos önkormányzata – egységes, egyetlen közös álláspontot képvisel, így azokon belül nincsen már politikai verseny, listaállítás kérdésében megegyezésre kényszeríthetők, vagy legalábbis az országos önkormányzati testületek többségébe adja a listaállítás jogát. Ez nem feltétlenül előnyös megoldás, bár tény, hogy a kisebbségeknek akkor van lehetőségük mandátumot elérni, minél egységesebben lépnek fel ennek érdekében.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 9. § (5) bekezdése kizárja a kisebbségi listák kapcsolását vagy közös lista állítását. A korábbi 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, és az, hogy az első mandátum eléréshez az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám egyharmadát kell elérni, valóban jelentős kedvezményeket jelent, ami ugyan sérti a választójog 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.⁴³ Az azonban könnyen belátható, hogy sok kisebbség még így is legfeljebb közös listaállítással lenne képes mandátum elérésére, melynek hátrányát, vagy problematikáját az indoklás nem részletezi. Nem is igazán látszik ilyen.

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 cigány, a német és esetleg a szlovák kisebbségek között.⁴⁴ Hegedűs érvelése szerint ez a maximum 4 mandátum még nem okozna „erőegyensúlyi vagy elvi zavarokat” az Országgyűlés munkájában. A törvényből végül a maximalizálás kikerült, a kedvezményes mandátumokat a 93 listás helyeken belül érti a törvénytörvény. Ennek ellenére szerintem továbbra is fenn áll az a kérdés, hogy milyen szerepbe kényszerülne

⁴² Egyfordulós, kétszavazatos választási rendszer javaslat a Fidesz. *Népszabadság Online*. 2011. 10. 6.

Elérhető: http://nol.hu/belfold/egyfordulos_ketszavazatos_valasztasi_rendszert_javasol_a_fidesz

⁴³ Nemzetközi probléma lesz a félszavazatból – interjú Jakab Andrásal. *Népszabadság*. 2011. 10. 23.

Elérhető: http://www.nol.hu/belfold/aggalyok_mitoszok_tenyek

⁴⁴ Hegedűs Dániel: A misztikus 13-as – kisebbségi képviselet a Fidesz választójogi törvényjavaslatában.

vagy kényszerülnének a kisebbségi képviselők, ha éppen ők adnák az ellenzéki és kormánypártok között a mérleg nyelvét. Ezen „erőegyensúlyi” kérdés mellett, természetesen számos elvi probléma is felmerül, melyeket nem old meg az, hogy kedvezményes kisebbségi mandátumot szerzők száma viszonylag alacsony.

Az is szembeűnő, hogy a javaslat csak a passzív választójog esetében követeli meg a kisebbségi választói névjegyzékben szereplést, tehát mindenki – nem csak a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók – dönthetnének, hogy országos pártlistára, vagy kisebbségi listára szavaznak-e, egyéni szavazatuk mellett. A választás lehetősége jó, de véleményem szerint nem indokolt, hogy a kisebbségi névjegyzékben nem szereplő személyek is szavazhassanak kisebbségi képviselőkre. Az viszont, hogy aki kisebbségi listára szavaz, ne szavazhasson országos pártlistákra, indokolható szabály. Ez biztosítja a szavazatok numerikus egyenlőségét. Az Alkotmánybíróság 34/2005. (IX. 29.) AB határozatában kimondta, 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 – nyilatkozattétellel a helyi önkormányzat képviselő-testületének tagjává válik. A határozat szerint ez sérti a demokratikus legitimáció elvét, de a választójog egyenlőségét is, mivel a kisebbségekhez tartozók így a helyi önkormányzati képviselők választásakor és a kisebbségi önkormányzati választásokkor is szavazatukkal bejuttathatnak valakit 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 javaslat helyesen kezeli ezt a kérdést, ami egyébként már a korábbi koncepciók tárgyalásakor is előkerült. A választójog egyenlőtlenségének problematikája a határon túli magyarok választójogával kapcsolatban azonban még a későbbiekben, az V. fejezetben szóba kerül.

Felmerül azonban a kérdés, hogy a választói magatartásban mennyire lesz meghatározó az etnikai elv. A kisebb nemzetiségi csoportok tagjai értelemszerűen inkább a pártlistára való voksolás lehetőségével fognak élni, ha úgy érzik, azzal befolyásolhatják ténylegesen a választási eredményt, nem pedig egy mandátumot nagy valószínűséggel nem eredményező nemzetiségi lista támogatásával. A mandátumra esélyes kisebbségek számára akár még identitást erősítő jelleggel is bírhat a kisebbségi mandátum. A kisebb közösségek

számára azonban az elméletben létrejövő, 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, és ezzel összefüggésben az identitástudat háttérbe szorulásával járhat. Annyi mindenképpen kijelenthető, hogy az alkotmányos patriotizmus kialakulását aligha segíti. A kisebbségek gyakran rejtőzködnek, az a felmerült lehetőség, hogy a kisebbségi listára szavazni kívánók a szavazást megelőzően jóval előbb regisztráltassák magukat, szintén nem segíti az országgyűlési választásokon nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozóként való részvételt. (Különösen, ha a regisztráció nem általános, hanem csak a kisebbségi listára voksolni kívánókat érintené.)⁴⁵ Magyarországon a rejtőzködés főleg a cigány kisebbségre jellemző, így a választástól való távolmaradásukat könnyedén szolgálhatja ez a javaslat. Mivel azonban ez a kisebbség a legesélyesebb arra, hogy valóban kedvezményes kisebbségi mandátumhoz jusson, egy erős politikai kampánnyal, az Országos Roma Önkormányzat komoly mozgósításával talán még növelhető is a kisebbségi választói névjegyzékbe történő feliratkozások száma.

A 2011. december 23.-án elfogadott, az országgyűlési képviselők választásáról szóló CCIII. törvény több fent említett aggályos pontot végül nem tartalmaz. A kisebbségi névjegyzékben szereplés immár az aktív és passzív választójognak egyaránt feltétele, a regisztráció intézményét pedig nem tartalmazza a törvény, bár az a választási eljárásról szóló törvénybe a későbbiekben még bekerülhet. A törvény amellet, hogy valóban eltörli az küszöböt a kisebbségi listák esetében, 16. §-ának d) pontja a kedvezményes mandátumot eredményező szavazatszámot a mandátumot érő listás szavazat negyedében állapítja meg. A szokásos részvételi adatokat tekintve, ez azt jelenti, hogy körülbelül 13-15000 szavazat lehet szükséges egy kedvezményes mandátum betöltéséhez. Ezt a 2001-es népszámlálás adatait tekintve a cigány, a német, a szlovák és esetleg a horvát kisebbség tudja csak elérni, de ők is csak abban az esetben, ha az etnikai választó elv meghatározóvá válik, és tömegesen iratkoznak fel a nemzetiségi választói névjegyzékbe. A többi kisebbség legfeljebb nemzetiségi szószólót kaphat az Országgyűlésben.

⁴⁵ Regisztrációhoz kötheti a választójogot a Fidesz. *Index.hu*. 2011. 10. 11.
Elérhető: http://index.hu/belfold/2011/10/11/regisztraciohoz_kotheti_a_valasztojogot_a_fidesz/

IV/2. A kisebbségi szószóló intézménye és az ombudsmani szerepkör

A korábban kiszivárgott elképzelések⁴⁶ és a 2011. évi CCIII törvény 18. §-a (1) bekezdése alapján a mandátumhoz nem jutott kisebbségek szavazati joggal nem rendelkező kisebbségi szószólót küldhetnének az Országgyűlésbe. A kisebbségek helyi szószólójának intézménye önkormányzati szinten ismert, a szószóló a helyi kisebbségi önkormányzatok elnökei vehetnek részt tanácskozási joggal, tehát szavazati jog nélkül a helyi önkormányzat képviselő-testületi ülésén a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 12. § (7) bekezdése⁴⁷ alapján.⁴⁸ Ebben az esetben tehát delegálási elv érvényesül, 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 országos szinten is, de semmiképpen sem jelent képviseletet. Ennek betöltésére viszont akár a kisebbségi ombudsman is alkalmas lehetne.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának posztját az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvénnyel összhangban a kisebbségi törvénybe iktatva hozták létre. Kiemelném, hogy egyébként az országgyűlési képviselet lehetőségét biztosító 20. §-ban. Az országgyűlési biztosoknak csak különleges helyzetben van lehetőségük a parlamenti felszólalásra, de úgy gondolom, hogy az ombudsmani szerepkör és hivatal átalakításával, kibővítésével bizonyos – szavazati joggal nem járó – érdekképviseleti szerepet is rá lehetne bízni a kisebbségi jogok országgyűlési biztosának intézményére, nem is feltétlenül egy személyben. Avagy, megőrizve az ombudsmani feladatkör szigorúan jogvédő jellegét, esetleg más formában, más hivatal vagy különleges összetételű bizottság is magára vállalhatná ezt a szerepet, bár fontos lenne, hogy ez esetben is maguk a kisebbségek válasszanak, vagy delegáljanak számukra megfelelő személyt vagy személyeket a posztra. Az ombudsmannak egyébként is feladata a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak védelme, és jogalkotási javaslatokat is tehet, tehát egy ilyenfajta tematikus országgyűlési szószólói szerep alkalmas lehet arra, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek érdekei kellőképpen megjelenjenek az Országgyűlés munkájában, viszont nem olyan osztott módon, hogy néhány kisebbség „rendes”

⁴⁶ Áder: „szószólót” kaphatnak a parlamentben a kisebbségek. *HVG Online*. 2011. 10. 7.

Elérhető: http://hvg.hu/itthon/20111007_valasztasi_rendszer_ader_kisebbsgek

⁴⁷ 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.*

⁴⁸ A kisebbségek helyi szószólójának jogosultságait a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 40. és 41. §-a szabályozza.

képviselőt, néhány pedig csak szószólót küldhet a parlamentbe. Kállai Ernő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok jelenlegi biztosa egyébként kimondva is magára vállal(t) egyfajta „*harcos szószólói*” szerepet, bár természetesen ez nem feltétlenül az Országgyűlés munkájába való képviseleti jellegű beavatkozást jelentett.⁴⁹ Kállai egyébként az első a hivatal fennállása óta, aki a kisebbségi választási jelentéstételeken, illetve az Alaptörvény és ombudsmani törvény vitáján túl, napirend előtt is felszólalt az Országgyűlésben.⁵⁰

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

Véleményem szerint az új Alaptörvény alkotmányos követelményét 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 annak megállapítása is körülményes lenne, hogy melyek ezek az ügyek, illetve melyek nem. 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 elviekben ugyan lehetséges, de szavazati jog híján mindenképpen felesleges jogkörszűkítésnek tűnne. Ez az eddig elfogadott törvényekből nem kiolvasható.

V. A nemzetfogalmak és az alkotmányos patriotizmus viszonya

V/1. Nemzetfogalom – állampolgárság – választójog

Az állam nemzeti értelemben vett semlegessége, ahogyan azt már megállapítottuk egyelőre legalábbis idea marad csupán. A modern államoknak van tehát nemzeti

⁴⁹ 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

⁵⁰ Kállai Ernő napirend előtti felszólalása a romagyilkosságok kapcsán. 2009. 2. 24. Elérhető: <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-410-napirend-elotti-felszolalas-az.html>

kötődésük, a kérdés csak az, mit értünk jelen esetben a nemzet fogalma alatt. A nemzet szó megszületésekor egyértelműen vérségi köteléket 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.⁵¹ 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.”*⁵² A Közgyűlés már korábban is foglalkozott a státustörvénnyel, akkor arra hívta fel Magyarországot figyelmét, hogy elsősorban bilaterális megegyezések alapján teremtsen meg a külföldön, kisebbségben élő magyaroknak nyújtani kívánt támogatásokat.⁵³

Magyarországon (és egész Kelet-Közép Európában) a politikai közgondolkodásban a XX. századra a kulturális nemzetfelfogás vált elterjedtté, aminek oka elsősorban a Trianoni Békeszerződésre vezethető vissza. Ahogy Majtényi Balázs is megállapítja, a közjogi dokumentumokban azonban mindvégig a politikai nemzetfelfogás dominált, legalábbis az Alaptörvény elfogadásáig. A magyar Alkotmány említi ugyan a határon túl élő magyarokat, de nem alkot velük közjogi kapcsolatot, nem teszi őket a magyar politikai közösség részévé, miközben a magyarországi etnikai és nemzeti kisebbségeket államalkotó tényezőként említi, a „nép” részeként tekint rájuk. A kulturális nemzetfelfogás tehát legfeljebb kiegészítő elemként szerepel.⁵⁴

⁵¹ Connor, Walker: Nemzet, állam, nemzetállam. Elérhető: http://adatbank.transindex.ro/html/cim_pdf652.pdf

⁵² 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

⁵³ 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>

⁵⁴ Majtényi Balázs: A nemzetfogalom a magyarországi közjogban és közpolitikai vitákban. In: Szarka László et al. (szerk.): Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007., 153. o.

Elérhető: http://www.mtaki.hu/uj_intezeti_kiadvanyok/uj_intezeti_kiadvanyok_20080521_1.html

A „felelősségi” klauzulának tehát a státustörvény (2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról) – különösen későbbi korrekciója után⁵⁵ – megfelel, hiszen nem határoz meg különleges státuszt, csak különféle kedvezményeket biztosít a szomszédos országokban élő, a kulturális nemzetfogalom által definiálható nemzettársak számára. (Az, hogy a nemzetközi jog szerint különbség tehető külföldiek között kizárólag etnikai alapon, e dolgozatnak nem témája.) A törvényt és célját a módosítások után (pl. az egységes magyar nemzetre való utalás kivételével a preambulumból) 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.”*⁵⁶ Az azonban elvitathatatlan, hogy a magyar politika és a magyar állam részéről a státustörvény is a politikaitól a kulturális nemzetfogalom – vagy legalábbis a két elv együttes alkalmazásának – irányába történő komoly lépés volt.

Az igazi váltást azonban a határon túli magyarok számára megadandó állampolgárságot célzó népszavazás ötlete nyomán elindult vita, az állampolgárság megadása, az új Alaptörvény, majd az új választójogi törvény elfogadása jelentette.

A 2010. évi XLIV. törvény a magyar állampolgárságról 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, igen széles körben teszi lehetővé a magyar állampolgárság felvételét.

A magyar Országgyűlés nagy arányban 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/többs állampolgár-e. Vagyis a kedvezményes honosítás semmiképpen nem lehet kisebbségi jogi eszköz. Az Országgyűlés célja tehát – ahogyan az az elfogadást

⁵⁵ 2003. évi LVII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény módosításáról

⁵⁶ A státustörvény módosítása. *Gondola.hu*. 2003. 6. 2.

Elérhető: http://www.gondola.hu/cikkek/24346-18_A_statustorveny_modositasa.html

övező nyilatkozatokból is kiderül – nem lehetett más, mint valamiféle történelmi igazságtétel.⁵⁷

Az azonban bizonyos, hogy ezzel a lépéssel az állam közjogi kapcsolatot létesített, tehát a politikai közösség részévé tette az államhatáron kívül élő, de gyökereiben, kulturálisan, nyelvileg, etnikailag a többségi nemzethez tartozó személyek széles csoportját. Ez deklarált célja is volt a kormánytöbbségnek.⁵⁸ Az állampolgárság kedvezményes honosítása és az általános honosítási eljárás közötti feltételek etnikai alapú távolítása is a nemzeti jelleget erősíti, ráadásul számos problémát felvetve megy szembe az európai sztenderdeknek.⁵⁹

Nem feledkezhetünk meg a Nemzeti Összetartozás (sic!) melletti tanúságtételről szóló 2010. évi XLV. törvényről sem, mely amellet, hogy „*június 4-ét, az 1920. évi trianoni békediktátum napját a Nemzeti Összetartozás Napjává nyilvánítja*” minden állam fennhatósága alatt élő magyart az „*egységes magyar nemzet*” tagjává nyilvánít.

A határon túli magyarok a politikai közösség részévé tétele – ha elméletileg nehezen is igazolható – még nem feltétlenül jelentené a kulturális nemzetfogalom fő államszervező elvévé való előlépését, de a 2011. április 18-án elfogadott, 2012. január 1-jén hatályba lépő új 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 problémát, de a szöveg kiemeli, hogy a „*velünk élő nemzetiségek a politikai közösség részei*”. Ha továbbra is a politikai nemzetfogalmat takarja a „nemzet” kifejezés, akkor kérdés, hogy mi szükség van itt a „politikai” jelző hangsúlyozására, valamint kérdés, hogy kiket takar a „velünk”, ami a kezdésre, a „*Mi a magyar nemzet tagjai*” kitételre utal. A megfogalmazás szerint a magyar nemzet tagjaival tehát együtt élnek a nemzetiségek tagjai, nem pedig közös halmazt képeznek velük. 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 nemzet? A

⁵⁷ Halász Iván: A kettős állampolgárság, mint a magyar nemzetpolitika eszköze? Budapest, 2004. 12. 2. Elérhető: http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/tanulmanyok/tan_22.html

⁵⁸ Semjén Zsolt (miniszterelnök-helyettes, KDNP): „*Soha nem látott nemzeti egység jött létre annak érdekében, hogy a határon túli magyar testvéreink közjogi értelemben 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>

⁵⁹ Körtvélyesi Zsolt: Az „egységes magyar nemzet” és az állampolgárság. *Fundamentum*. 2011. 2. szám. 49. o.

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 identitásúakat? Azokat, akik „valószínűsítik” magyar származásukat? Kik is tehát azok a „magyarok”, akiknek nagyszerű szellemi alkotásaira büszkék vagyunk?

Anélkül hogy komolyabb nyelvtani fejtegetésekbe bocsátkoznánk, látható, hogy a nemzet fogalmának használata itt nem csak zavarossá vált, hanem az Alaptörvény (bevezetője legalábbis) egyértelműen a kulturális nemzetfogalmat használja, melytől a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségeket külön kezel. „*Maga az új alkotmány hoz létre törésvonalakat a köztársaságot alkotó politikai közösségen belül.*” – fogalmaz Majtényi Balázs.⁶⁰ Úgy tűnik tehát, hogy a kisebbségek nem tartoznak ezentúl a nemzet fogalma alá, ők a „*politikai közösség részeként*” államalkotó tényezők, bár a Hitvallás végén a „*Mi a magyar nemzet tagjai*” kezdést a „*Mi, Magyarország polgárai*” váltja fel. Bár a részesei a „nép hatalmának” formula kimaradt az Alaptörvényből, azt láthatjuk az egész szövegen, hogy a nép, „Magyarország polgárai” az Alkotmányhoz hasonlóan⁶¹ 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.⁶²

Az etnicizáló bevezető ellenére, az Alaptörvény a további részeiben vélhetően a politikai nemzetfogalommal dolgozik, hiszen a címer és a Himnusz minden állampolgár közös szimbólumai és a Magyar Nemzeti Bank továbbra is az állam nemzeti bankja. Magyarország (és nem a Magyar Köztársaság) továbbra is minden magyar állampolgár állama, bár itt már kérdés, hogy minden állampolgár hazája is egyben, hiszen az Alapvetés fejezet 1. cikke az, hogy „*Hazánk neve Magyarország.*” Itt megint nem egyértelmű, kiket takar a többes szám egyes személyű fogalmazás.

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.*” Ennek ellenére, nem hiszem, hogy a Hitvallás kulturális nemzetfogalommal való operálása valóságos értelmezési keretet adhat egyébként nemzet helyett állami körben szabályozandó kérdésekben. A kettős állampolgárság lehetőségével pedig a határon túli magyarokat

⁶⁰ Majtényi Balázs: Történelmünk hagyománya. *Fundamentum*. 2011. 2. szám. 57. o.

⁶¹ Majtényi Balázs: A nemzetfogalom a magyarországi közjogban és közpolitikai vitákban.

⁶² Fekete Balázs: Előzetes megjegyzések az új magyar alkotmány preambulumáról. *Jogi Iránytű*. 2011/2. (2011. 6. 20.) Elérhető: http://www.mta-ius.hu/jogi_iranytu/4_fekete_balazs.pdf

egyébként is a politikai közösség részévé tette az Országgyűlés, így az etnicizáló megfogalmazások – legyenek azok pontatlanságból eredőek vagy szándékosak – feleslegesek.

A szimbolikus „*egységes magyar nemzethez*” való tartozás – 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 hatályban lévő választójogi szabályozás a választójogot lakóhelyhez kötötte, hiszen már 1989. előtt is a választói névjegyzéket a bejelentett lakóhely szerint állították össze. 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	Alaptörvény
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.	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 teremtett a jogalkotó, hogy a szavazati jog megadását tekinthetjük akár logikus következménynek is. Hiszen ha az állampolgárság megadásának nem feltétele a magyarországi letelepedés, akkor ebből következően a választójog feltételül sem kell szigorúbb szabályokat alkotni. Az is védhető álláspont persze, hogy az állam területén élők viselik elsősorban a választások eredményeinek hasznát vagy kárát, így a szavazás joga is őket illesse meg. A probléma jelen esetben azzal van, ha az állampolgárság differenciálatlan, a választójog pedig ugyan nincs egy objektív feltételhez kötve, de mégis eltérő módon tudnak vele élni a külhoni és hazai állampolgárok.

A 2011. évi CCIII. törvény 12. § (3) bekezdése 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.⁶³ A nemzeti és etnikai kisebbségek kedvezményes országgyűlési mandátumához hasonló különleges parlamenti helyek fenntartásának lehetősége is indokolható lenne.⁶⁴ Véleményem szerint azonban semmi nem indokolja azt, hogy a határon túli magyarok ne alkossanak külön választókerületet, és hogy ne szavazhassanak saját jelöltjeikre, csak a magyarországi pártok listáira.

A „félszavazat” intézménye továbbá azt a gondolatot ébreszti, 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 lakhely függvénye. E logika viszont tovább bonyolítja azt az egyébként is problematikusan igazolható szabályozást, hogy a helyi önkormányzati választásokon – nagyon helyesen – nem követelmény az állampolgárság, de a kisebbségi önkormányzati választásokon csak állampolgársággal rendelkező külföldiek vehetnek részt.

Láthatjuk tehát, hogy a magyar politikai nemzet egy 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 nemzethez tartozók határon kívül élő tagjaival közjogi kapcsolatot létesítő szabályozás számukra csak „félszavazatot” garantál az országgyűlési választásokon. Szarka László próbál egy ilyen magyar kulturális nemzetet megalkotni, a két fogalmat összeegyeztetni.⁶⁵ Szerinte a nemzeti és etnikai kisebbségek azzal válnak a magyar kulturális nemzet részévé, hogy többségük magyar identitású (is). Ez kétségekívül igaz, de mint már bemutattam az Alaptörvény megfogalmazásai ezt az identitástudatot bizonyára nem erősítik. Az sem kizárható, hogy a nemzetfogalom átértelmezését kívánja furcsa módon 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.

⁶³Nemzetközi probléma lesz a félszavazatból – interjú Jakab Andrással. Népszabadság. 2011. 10. 23.

Elérhető: http://www.nol.hu/belfold/aggalyok_mitoszok_tenyek

⁶⁴ Erről bővebben lásd: Szigetvári Viktor - Tordai Csaba: A határon túliak választójogáról. 2011. 7. 5.

Elérhető: http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/07/05/a_hataron_tuliak_valasztuojogarol

⁶⁵ Szarka László: Korszerű magyar nemzetfogalom.

Elérhető: http://www.mtaki.hu/docs/kul kapcsolati_strategia/kul kapcsolati_strategia_nemzetfogalom.pdf

V/2. Az alkotmányos patriotizmusról a nemzetfogalom kapcsán

A kettős állampolgárság bevezetése és a nemzetfogalom eltolódásának ismertetése után ismét szót kell ejtenünk 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 semmilyen etnikai kultúrához sem. Ahhoz azonban, hogy egy ország polgárai valódi (politikai) közösséget alkossanak, szükség van valamiféle egymás iránti szolidaritáshoz, valamiféle lojalitáshoz. Ez a lojalitás azonban semmiképpen nem irányulhat a nemzetre, csakis az állam felé. Mint már tárgyaltam, az állam teljes nemzeti, kulturális semlegessége utópia csupán. Mégis azt gondolom, hogy az alkotmányos patriotizmus kialakulhat egy nem neutrális államban is, ha az kisebbségei számára valóban a liberális multinacionalizmus jellegét öltő kisebbségi jogi szabályozást garantál. Ahhoz azonban, hogy nemzet helyett az állam iránti lojalitás megjelenhessen, az állam a feltétlenül szükséges mértéknél nem lehet erősebben nemzeti jellegű, a nemzet fogalmát szinte kizárólag a politikai nemzet fogalma értelmében használhatja, ha ez egyáltalán szükséges.

Habermas úgy fogalmaz: *„Ha a különböző etnikai, kulturális vagy vallási jellegű politikai szubkultúrák egyazon politikai közösség tagjaiként szeretnének együtt élni és egymással egyenlő felekként kölcsönhatásba kerülni, a többségi kultúrának le kell mondania arról a történelmi előjogáról, hogy ő határozza meg az általános és így a származástól és életformától függetlenül minden állampolgár által elsajátítandó politikai kultúra hivatalos kereteit. A közös politikai kultúra szintjét gondosan el kell választani a szubkultúrák és a prepolitikai identitások szintjétől (beleértve a többségét is), amelyek egyenlő mértékű védelmet érdemelnek, attól a pillanattól kezdve, amikortól tiszteletben tartják az alkotmányos elveket. Ily módon a nacionalizmus helyettesíthető azzal, amit alkotmányos patriotizmusnak nevezhetnénk.”*⁶⁶

Ahogy a nemzetiségi közösségek számára a kulturális autonómia megadását tekintjük fontos eszköznek, úgy a többségtől sem várható el, hogy ne ragaszkodjon saját kulturális értékeihez. Az azonban elvárható, hogy ezeket csak a lehető legkisebb mértékben jelenítse meg az állam alkotmányos szövegében, éppen annak érdekében, hogy a

⁶⁶ Jürgen Habermast Salat Levente idézi Az európai integráció és a politikatudomány dilemmái című írásában. *Provincia*. 2001.: 5. (13.) sz., 12 old.
Elérhető: http://www.provincia.ro/pdf_magyar/m000226.pdf

multikulturalizmus minél teljesebben megvalósulhasson. Ahogy Jan-Werner Müller fogalmaz, a patriotizmus lényege az emberek mozgósítása személyes politikai áldozat meghozatalára, a patriotizmus az önérdek meghaladására törekszik.⁶⁷ Ez az általam vázolt áldozat azonban nem nemzeti-kulturális identitásuk megtagadása lenne. Habermas a nacionalizmust teljesen lecserélné az alkotmányos patriotizmusra. Véleményem szerint ez a neutrális állam nem megteremthetősége okán, ahhoz hasonlóan kivitelezhetetlen. Az alkotmányos patriotizmus a kisebbségek tagjaitól sem azt várja el, hogy kulturális identitásukat elfeledjék, megtagadják, háttérbe szorítsák, hanem azt, hogy az állam iránti lojalitásuknak az alkotmányos berendezkedés iránti hűség legyen a szervezőereje, és ne a többség nemzeti kultúrája. Ellenkező esetben ezt asszimilációnak, nacionalizmusnak neveznénk. Egy társnemzeti, a multinacionalizmus mellett elkötelezett állam ugyanezt várhatja el nemzeti többségétől is. Az alkotmányos patriotizmus tehát véleményem szerint nem a nemzeti kultúra és identitás helyett, hanem mellette tud, és kell neki megjelenni. A politikai közösség identitását tehát az egyetemes emberi jogokhoz, a demokratikus értékekhez, és az alkotmányos intézményekhez, mint integrációs alapokhoz kell hozzákapcsolni.⁶⁸ Ez a nemzeti-etnikai kultúra teljes (és lehetetlen) levetkőzése nélkül is szükségszerű. Másképp fogalmazva a liberális multinacionalista államnak tehát saját multinacionalizmusának és saját liberalizmusának is identitásképző erőt kell képeznie a polgárai számára.

Ez Kelet-Közép-Európában igen távolinak tűnik. A magyarországi szabályozás alapján megállapítottuk, hogy – noha kisebbségei nagymértékben asszimiláltak, tagjai kettős identitásúak – Magyarország nemzeti és etnikai kisebbségeket érintő szabályozása liberális multinacionalista jellegű. Úgy vélem, a parlamenti képviselő megteremtése még akár jó eszköze is lehetne annak, hogy a kisebbségek tagjai az állam intézményeibe, berendezkedésébe, alkotmányos értékeibe vetett bizalmát megnövelje, erősítse. Ezt azonban az Alaptörvényben használt nemzetfogalom eltolása, és kulturális nemzethez tartozók politikai közösségbe 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 értelme kizárólag

⁶⁷ Müller, Jan-Werner: Alkotmányos patriotizmus.

⁶⁸ Cieger András: Alkotmányosság és hazafiság. *Magyar Szemle*. Új évf. XVIII. (2009.): 11-12. sz. Elérhető: http://www.magarszemle.hu/cikk/alkotmanyosság_es_hazafiság

a politikai nemzet értelmében lehet – a nemzeti jelző használata teljesen felesleges. Gondolok itt a különböző intézmény-átnevezési hullámokra. Lásd például Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, továbbá Nemzeti Adó- és Vámhivatal.

Véleményem szerint az alkotmányos patriotizmus nem tudja leváltani a nemzeti identitást. „*A nemzeti karaktert nem eltünteti, hanem támogató szerepbe sorolja vissza az alkotmányos patriotizmus.*” – fogalmaz Jan-Werner Müller.⁶⁹ Nem képzelhetjük el tehát a kettőt két kizáró kategóriaként. Ha a két fogalmat úgy képzeljük el, mint egy egyenes két végén álló szélső értékeket, melyek valamilyen mértékben mindig jelen vannak, és az országok ezen az egyenesen kisebbségpolitikájukat elemezve elhelyezhetők, 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.⁷⁰ 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 tagjai nagy része, mint már említettük, részben magyar identitású is.

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. Korábban megállapítottam, hogy az Európai Unió alkotmányos identitásképző ereje egyelőre mindenképpen gyenge, mégis ez tűnik a legalkalmasabb szervezetnek Európában arra, hogy 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 válság kellős közepén). Ahogyan Edmund Burke is megfogalmazza: „*az embereket nem papírok és pecsétek kötik össze. Az*

⁶⁹ Müller, Jan-Werner: A „Thick” Constitutional Patriotism for Europe? On Morality, Memory and Militancy. In: Erik O. Eriksen et al. (szerk.): Law, Democracy, and Solidarity in a Post-National Union: The Unsettled Political Order of Europe. Routledge, London. 2008.

Elérhető: <http://www.princeton.edu/~jmueller/CP-ThickCPEurope-JWMueller.pdf>

⁷⁰ Andreescu, Gabriel: A határon túli magyarokról szóló törvény. *Provincia*. 2001.: 5. (13.) sz., 4 old.

Elérhető: http://www.provincia.ro/pdf_magyar/m000233.pdf

*emberek hasonlóságok, rokonságok, szimpátiák alapján társulnak egymással. Ugyanez a helyzet a nemzetekkel, mint az egyénnel.”*⁷¹

VI. Összegzés

Dolgozatomban azt kívántam bemutatni, 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 képviselőt megfelelő módon történő biztosítása mindenképpen nagy előrelépést jelent a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai tekintetében.

A kisebbségek politikai részvételi jogának biztosítására általában három lehetőséget szokás megkülönböztetni az Európa Tanács Keretegyezménye a Nemzeti Kisebbségek Védelméről és annak Kommentárja alapján. Az első a választott testületekben való részvétel lehetősége országos és helyi szinten. Ezt az önkormányzati törvény módosítása óta helyi szinten semmi nem garantálja, a helyi kisebbségi szószóló intézménye nem képviselő. Az országgyűlési képviselőt biztosítása a 2014-es választásokkor megoldódik. A második lehetőség a konzultációs mechanizmusok, konzultatív testületek működtetése. Magyarországon ez gyenge lábakon áll, az országos önkormányzatok által működtetett Kisebbségi Kerekasztal legfeljebb a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosával konzultál, szabályozott, a kormányhoz becsatolt érdekvédelmi feladatokat nem folytat. A kisebbségi ombudsman intézményének felállítása szintén nagy előrelépés volt, kérdés, hogy az ombudsmani rendszer átalakulásával, azzal, hogy az alapvető jogok biztosának helyettesévé válik, az ő szerepe a gyakorlatban hogyan módosul. A harmadik lehetőség a kulturális (vagy adott esetben akár területi) autonómia. Magyarországon a kisebbségi önkormányzati rendszerrel a kulturális autonómia lehetősége – minden gyakorlati diszfunkció ellenére – lényegében megvalósult.

Az alkotmányos mulasztás körüli vita minden érdekessége mellett természetesen nem ad választ arra a kérdésre, hogy az országgyűlési képviselőre valóban szükség van-e. A választási küszöb eltörlése, és a mandátumot érő szavazatarány 50, vagy 30 százalékosra csökkentése még – éppen a kisebbségek segítése érdekében – megfeleltethető a szavazatok egyenlőségét kimondó elvnek. Sok kisebbség számára azonban ahhoz, hogy mandátumot szerezhessen, még ennél is nagyobb torzításra lenne szükség, ami nem feltétlenül

⁷¹ Idézi Jan-Werner Müller többek között A „Thick” Constitutional Patriotism for Europe? On Morality, Memory and Militancy című írásában.

szerencsés megoldás lenne. Ezen kisebbségek számára lehetne megoldás a közös jelöltek indítása és a közös listaállítás, de ezt az új választójogi törvény nem teszi lehetővé. Ezt véleményem szerint semmi nem indokolja. Számukra az országgyűlési kisebbségi szószólói intézmény bevezetése is kedvező, de erről is le kell szögeznünk, hogy az nem jelent képviseleti jogot.

Dolgozatomban külön kitértem a határon túli magyarság számára biztosított szavazati jog és különösképpen a „felszavazat” problematikájára. Ennek kapcsán vizsgáltam, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosító szabályozásból fakadó bizalom az ország demokratikus rendszere felé mennyiben indukálhat az alkotmányos patriotizmus elméletére alapuló identitásbeli elmozdulásokat. Úgy vélem, ha valamennyire igen, azokat a kulturális nemzetfogalom irányába tett lépés akkor is tökéletesen keresztülhúzza.

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

Irodalomjegyzék

Andreescu, Gabriel: A határon túli magyarokról szóló törvény. *Provincia*. 2001.: 5. (13.) sz., 4 old.
Elérhető: http://www.provincia.ro/pdf_magyar/m000233.pdf

Cieger András: Alkotmányosság és hazafiság. *Magyar Szemle*. Új évf. XVIII. (2009.): 11-12. sz.
Elérhető: http://www.magvarszemle.hu/cikk/alkotmanyossag_es_hazafisag

Connor, Walker: Nemzet, állam, nemzetállam.
Elérhető: http://adatbank.transindex.ro/html/cim_pdf652.pdf

Eiler Ferenc: A kisebbségi önkormányzati rendszer és tapasztalatai. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005., 445. o.

Fekete Balázs: Előzetes megjegyzések az új magyar alkotmány preambulumáról. *Jogi Iránytű*. 2011/2. (2011. 6. 20.)
Elérhető: http://www.mta-ius.hu/jogi_iranytu/4_fekete_balazs.pdf

Gaebler, Ralph F.: Liberal Nationalism by Yael Tamir. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 1995: 1. szám.
Elérhető: <http://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol3/iss1/18/>

Gyulai Attila Kisebbségek az Országgyűlésben: erőtlenség megoldás a gyenge képviselőért. 2010. 5. 21.
Elérhető: <http://www.politicalcapital.hu/blog/?p=1936843>

Habermas, Jürgen: Az európai nemzetállam és a globalizáció hatásai. *Magyar Kisebbség – Nemzetpolitikai Szemle*. VI. évf. (2000.): 4. (22.) szám.
Elérhető: <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=lsz&lapid=17>

Halász Iván: A kettős állampolgárság, mint a magyar nemzetpolitika eszköze? Budapest, 2004. 12. 2.
Elérhető: http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/tanulmányok/tan_22.html

Hegedűs Dániel: A misztikus 13-as – kisebbségi képviselő a Fidesz választójogi törvényjavaslatában. *Political Capital blog*, 2010. 05. 20. Elérhető: <http://www.politicalcapital.hu/blog/?p=1936836>

Kállai Ernő: A kisebbségek parlamenti képviselőinek koncepciója. Budapest, 2008. 2. 5.
Elérhető: <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-161-kisebbssegek-parlament-i-kepviseloinek.html>

Keating, Michael: Többnemzetiségű demokráciák a szuverenitás utáni világrendben. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005., 43. o.

Kis János: Túl a nemzetállamon. Beszélő, 1996. március–április. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005., 59. o.

Körtvélyesi Zsolt: Az „egységes magyar nemzet” és az állampolgárság. *Fundamentum*. 2011. 2. szám.

Kymlicka, Will: Multicultural Citizenship – A Liberal Theory of Minority Rights. Clarendon Press, Oxford UP, 1995.

Kymlicka, Will: Államok, nemzetek, kultúrák. *Korunk*. 1998: 7. és 8. szám.

Losonczi Alpár: Szempontok a nemzeti kisebbség értelmezéséhez. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005., 86. o.

Magyar György: Kisebbségek országgyűlési képviselője címmel. 2010. 9. 17.
Elérhető: <http://www.magyarugyved.eu/blog/5-kisebbssegek-orszaggyulesi-kepviseloje>

Majtényi Balázs: Mi lesz veled „bezzeggyerek?” Változóban a kisebbségi jogi szabályozás. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005., 461. o.

Majtényi Balázs: A nemzetfogalom a magyarországi közjogban és közpolitikai vitákban. In: Szarka László et al. (szerk.): Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007., 153. o.

Elérhető: http://www.mtaki.hu/uj_intezeti_kiadvanyok/uj_intezeti_kiadvanyok_20080521_1.html

Majtényi Balázs: A kisebbségek preferenciális képviselője, autonómiája a magyar Alkotmányban. In: Szarka László et al. (szerk.): Etnopolitikai modellek a gyakorlatban. Gondolat, Budapest, 2009.

Elérhető: http://www.mtaki.hu/uj_intezeti_kiadvanyok/etnopolitikai_modellek_a_gyakorlatban.html

Majtényi Balázs: 68. § – Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009., II. kötet 2398. o.

Majtényi Balázs: Történelmünk hagyománya. *Fundamentum*. 2011. 2. szám.

Müller, Jan-Werner: Alkotmányos patriotizmus. 2000 – Irodalmi és Társadalmi Havi Lap. 2008.

május.

Elérhető: http://www.ketezer.hu/menu4/2008_05/muller.html

Müller, Jan-Werner: A „Thick” Constitutional Patriotism for Europe? On Morality, Memory and Militancy. In: Erik O. Eriksen et al. (szerk.): Law, Democracy, and Solidarity in a Post-National Union: The Unsettled Political Order of Europe. Routledge, London. 2008.

Elérhető: <http://www.princeton.edu/~jmueller/CP-ThickCPEurope-JWMueller.pdf>

Némédi Dénes: A nem kizáró közösség. A posztnemzeti állapot. Kézirat.

Elérhető: <http://www.nemedi.hu/posztnemzeti.pdf>

Romsics Viktor: Államalkotó tényezők: A nemzeti és etnikai kisebbségek. *Jogi Fórum Portál*.

Elérhető: <http://www.jogiforum.hu/hirek/22799>

Öllös László: Emberi jogok – nemzeti jogok. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005., 267. o.

Salat Levente: Az európai integráció és a politikatudomány dilemmái. *Provincia*. 2001.: 5. (13.) sz., 12 old.

Elérhető: http://www.provincia.ro/pdf_magyar/m000226.pdf

Sereg András (szerk): Alkotmánybíróvási évkönyv 2006. Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága, Budapest, 2007.

Sereg András (szerk): Alkotmánybíróvási évkönyv 2007. Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága, Budapest, 2008.

Elérhető: http://mkab.hu/admin/data/file/40_evkonyv2007.pdf

Szarka László: Korszerű magyar nemzetfogalom.

Elérhető: http://www.mtaki.hu/docs/kul kapcsolati_strategia/kul kapcsolati_strategia_nemzetfogalom.pdf

Szigetvári Viktor - Tordai Csaba: A határon túliak választójogáról. 2011. 7. 5.

Elérhető: http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/07/05/a_hataron_tuliak_valasztuojogaro!

Tamir, Yael: Liberal Nationalism. Princeton University Press, 1993.

Valuch Tibor: Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében. Osiris, Budapest, 2005.