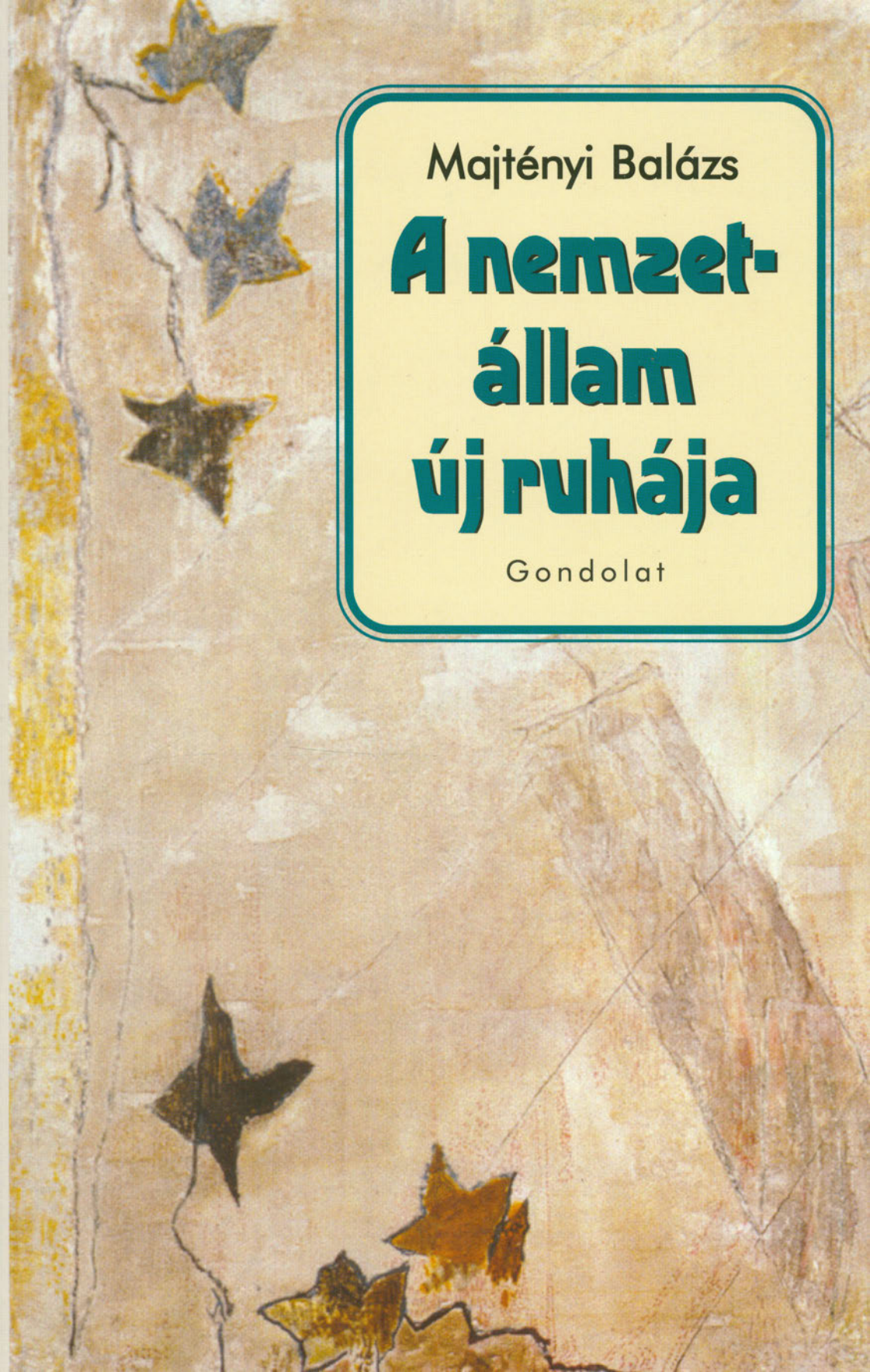


A PDF fájlok elektronikusan kereshetőek.

A dokumentum használatával elfogadom az
[Europeana felhasználói szabályzat](#)át.



Majtényi Balázs

A nemzet- állam új ruhája

Gondolat

Majtényi Balázs
A nemzetállam új ruhája

Majtényi Balázs

A NEMZETÁLLAM ÚJ RUHÁJA

Multikulturalizmus Magyarországon

Gondolat Kiadó
Budapest, 2007

A kötet megjelenését az NKFP-B2-2006-008 számú Jedlik Ányos Pályázat
és a K63 592 számú OTKA kutatás támogatta.

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás a kiadó előzetes
írásbeli hozzájárulásához van kötve.

© Majtényi Balázs, 2007

A borítót Gedő Ilka A templom árnyékában című képe
felhasználásával Pintér László készítette

www.gondolatkiado.hu

A kiadásért felel Bácskai István

Szöveggondozó Rátkay Ildikó

Műszaki szerkesztő Pintér László

Nyomdai előkészítő Kármán Stúdió, www.karman.hu

Nyomta és kötötte Kenguruprint Kft., www.kenguruprint.hu

ISBN 978 963 693 025 7

Tartalom

1. Bevezető	11
I. rész	
Kisebbségi különjogok és nemzetértelmezések – az alkotmányos szabályozás	21
2. Nemzet és nacionalizmus	23
A nacionalizmus kialakulásától a multikulturalizmus modelljéig	23
Nemzetértelmezések és az állam semlegessége	39
A nemzetfogalom megjelenése a demokratikus alkotmányokban	43
A nemzet és nép elnevezések használata a magyar alkotmányban	50
A kulturális nemzet fogalmának használata a magyarországi közpolitikában	54
A nemzetfogalom használatának szükségszerűsége	57
Az államnemzet és a kisebbségek védelme	58
A szuverenitás fogalmának változásai	62
3. Kisebbségi különjogok	67
A kisebbségi jogok igazolhatósága	67
Nemzet- és kisebbségmeghatározások	74
Korlátozható-e az identitásválasztás szabadsága?	79
Kisebbségi jogok az emberi jogok rendszerében	82
A kisebbségek védelme és a biztonságpolitikai megközelítés	86
A kollektív jogok elismerésének kérdése	91
A kisebbségek autonómiája	95
Az autonómia és az önrendelkezés elve	96
Területi autonómiák a nemzeti jogrendszerekben	100
A személyi elvű autonómiamodell	103
II. rész	
Kisebbségvédelem a gyakorlatban	111
4. Nemzetközi szabályozási keret	113
A kisebbségeket védő nemzetközi szabályozás jellege	113
A nemzetközi kisebbségi jog alanyai	117
Az ENSZ és a kisebbségek védelme	122

A kisebbségek megkülönböztetését tiltó fontosabb ENSZ egyezmények	122
A kisebbségek védelmét támogató ENSZ dokumentumok	129
Az Európa Tanács és a kisebbségek védelme	135
Az Európai Emberi Jogi Egyezmény	135
Roma kisebbséget érintő ügyek az Emberi Jogok Európai	
Bíróságának joggyakorlatában	137
Az Európa Tanács más, a hátrányos megkülönböztetést	
tilalmazó egyezményei	142
Az Európa Tanács kisebbségek védelmét támogató egyezményei	143
A kisebbségek védelme az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet	
(EBESZ) keretében	152
Az Európai Unió és a kisebbségek védelme	156
A faji és etnikai diszkrimináció különböző formái elleni fellépésről	
szóló irányelv	160
A roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban – politikai	
szándéknyilatkozatok	163
5. A kisebbségi alapjogok értelmezése és megvalósulása Magyarországon	170
Állami romapolitikák	170
A kisebbségi szabályozás előtörténete	174
A jogi szabályozás hiányosságai a 2005. évi módosításig	180
A kisebbségi szabályozás a módosítás után	185
A kisebbségfogalom és a kisebbséghez tartozók meghatározása	186
A magyarországi romakutatások története és a romák meghatározása	196
A 2005. évi módosítás alkotmányjogi problémái	200
A választói névjegyzékekről	204
A 34/2005. AB-határozat	207
A 45/2005. AB-határozat	211
A 2/2006. és a 27/2006. AB-határozatok	216
Egyéb alkotmányjogi aggályok	222
Fogalmi zavarok és hiányosságok a nyelvi jogok területén	
és a nemzetközi ajánlások	223
A kisebbségek parlamenti képviselete	228
A hátrányos megkülönböztetés tilalmának régi-új szabályai	
a magyar jogrendben	233
6. Zárógondolatok	240
7. Mellékletek	245
Bibliográfia	245
A szerzőnek a témával kapcsolatos fontosabb publikációi	262
Az alkotmány 68. paragrafusa és módosításai	265
Felhasznált alkotmánybírósági határozatok	266
Felhasznált nemzetközi dokumentumok	266

„Mert bármely ország lakójának legalább kilencféle karaktere van: foglalkozási, nemzeti, állami, osztály-, földrajzi, nemi, tudatos, tudattalan és még egy személyes jellegű is talán; az állampolgár egyesíti magában valamennyit, azok viszont feloldják őt, aki tulajdonképpen nem más így, mint e sok kis csermely vájta, vízgyűjtő teknő, amelybe belecsörgedeznek; amelyből újra kilépnek, hogy más patakocskákkal egyetemben most már egy másik vízgyűjtő teknőt töltsenek fel. Így tehát földünk minden lakójának van még egy tizedikféle karaktere is, jelesül: a kitöltetlen terek passzív képzete; ez a tizedik aztán mindent megenged nekünk, csak egyet nem: hogy komolyan vegyük, amit a többi legalább kilenc karakter tesz, vagy ami ezekkel történik; más szóval éppen azt, aminek őt magát kellene kitöltenie. Ennek a, meg kell vallanunk, nehezen kitölthető térnek más a színe és a formája Olaszországban és Angliában, hiszen más színű és formájú az is, ami elkülönül tőle, és mégis akár itt, akár ott, ugyanarról a láthatatlan üres térről van szó, amelyben úgy áll a valóság, mint valami képzeletodapottyantotta kis építőkocka város.”¹

¹ Robert Musil: A tulajdonságok nélküli ember. (I. kötet) Pozsony, 1995. Kalligram Könyvkiadó, 37.

Köszönetnyilvánítás

Köszönettel tartozom munkahelyeimnek, az MTA Jogtudományi Intézetének és a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karának és vezetőinek, hogy intézményes háttérrel biztosítottak könyvem megírásához. Külön köszönetet mondok mindazoknak, akik szakmai észrevételeikkel segítettek e kötet közreadását, így különösen Kardos Gábornak és Tóth Juditnak, akik tanácsaikkal, megjegyzéseikkel gondolataim újra- és továbbgondolására ösztönöztek. Hálával tartozom továbbá azoknak a kollégáimnak és barátaimnak, akik megjegyzéseikkel, kérdéseikkel segítettek e könyv megírásakor, közülük is elsősorban Bíró Gáspárnak, Bódig Mátyásnak, Kántor Zoltánnak, Sulyok Gábornak, Schweitzer Gábornak, Szarka Lászlónak, Vizi Balásznak és Pap András Lászlónak.

1. Bevezető

A könyvben a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kérdéskörök együttes elemzésére és a közöttük levő összefüggések feltárására tesztek kísérletet. Ennek során foglalkozom a nacionalizmus és a multikulturalizmus elméleteivel, a nemzetfogalom közjogi használatával, az igazságos egyenlőség felfogásaival, a kisebbségi különjogok természetével, az egyéni és kollektív jogok dichotómiájával. Tárgyalom a kisebbségvédelem terén az emberi jogi és biztonságpolitikai szemléletmód közötti feszültségeket, az önrendelkezés és az autonómia viszonyát, az államon belüli és a határon túli kisebbségvédelem közötti összefüggéseket, a kisebbségek fogalmának meghatározását és a kisebbséghez tartozók azonosíthatóságát, a bevándorló és őshonos kisebbségek közötti megkülönböztetés indokoltságát, a kisebbségi önkormányzati rendszer elveit és diszfunkcióit, végül a magyarországi cigánypolitika alakulásával kapcsolatban felmerülő kérdéseket. Kétségtelen, hogy a felsorolt témakörök egyenként is monográfiák tárgyai lehetnek, ennek az átfogó témakijelölésnek mégis célja volt: nevezetesen meg kívántam határozni egy olyan elemzési keretet, amelyben elhelyezhetők és értelmezhetők az egyes kisebbségpolitikai intézkedések. Azaz nem egy kérdést kívánok részletesen elemezni, hanem a témakörök közötti összefüggések feltárására törekszem. E megközelítést az indokolja, hogy olyan fogalmakat, amelyeket nem szerencsés egymástól élesen elválasztani, a kisebbségkutatás szakirodalma gyakran indokolatlanul külön kezel. Így jár el például akkor, amikor sokszor egymástól külön választva tárgyalja a többségi és a kisebbségi nemzetépítést anélkül, hogy utalna a kettő közös eredetére és az igazolhatósági problémák közös természetére. S hasonló gondokkal jár az a megközelítés, melyben nem egyszer ennek elméleti magyarázata nélkül egymástól elválasztva elemzik az őshonos és bevándorló kisebbségekkel kapcsolatos kérdéseket. A kötetben egy olyan értelmezési keretet vázolok fel, amelyen belül összefüggéseiben lehet vizsgálni a kisebbségvédelem által felvetett kérdések tágabb körét, valamint az igazolhatóság és a

célok megvalósítása szempontjából értékelhetővé válnak a magyarországi kisebbségpolitika konkrét intézkedései is. E könyv ugyanakkor más szempontból vizsgálja a kérdéskört, mint az eddig született, a kérdéskörrel általánosságban is foglalkozó monográfiák, tanulmánykötetek, tankönyvek, mert célja a tételes jogi szabályozás politikai filozófiai, dogmatikai vizsgálata. Emiatt nem tartalmazza a különböző kisebbségpolitikai modellek összehasonlítását, mivel a komparatistikai elemzés nem ad, nem adhat választ arra a kérdésre, hogy egy jogintézmény helyes vagy igazolható-e.

Az elemzés során a politikai filozófiai kérdések tárgyalását összekötöm a konkrét jogi intézmények és más kisebbségpolitikai eszközök elemzésével és értékelésével. A felsorolt kérdések együttes tárgyalása azért is indokolt, mert – ahogy Bódig Mátyás megállapítja – a jogi intézmények egyben politikai intézmények (azokat a rész és egész viszonyában állónak tekinthetjük), mivel „normatív igényeikkel egy politikai közösséget reprezentálnak, és megjelenítik a politikai intézmények egy nyilvános felfogását”.¹ Így az igazságosság érvényre juttatásához a szuverén politikai közösségeknek szükségük van az adott politikai keretek között megvalósítható megfelelő jogi intézményekre. Sőt, a jog igazolási kérdései alkotják a politikai filozófia legfontosabb területét.² Ennek belátásához témánk kapcsán elég arra utalni, hogy a politikai közösséghez (a néphez) tartozás a legtöbb államban összekapcsolódik a névadó kulturális nemzethez tartozás által meghatározott politikai nemzethez tartozással, s ez hozhat létre morális kapcsolatot a tagok között. Ennek elemzése igen fontos, hiszen erre a kapcsolatra épül a politikai intézmények tekintélye is, s azoknak részben azért engedelmeskedünk, mert a nemzethez kötődő intézmények. Ez önmagában arra készítené, hogy az állampolgárok között különbséget tegyünk, és különjogokkal támogassuk a kisebbséghez tartozók törekvéseit, azaz ez az értelmezési út elvezethet a liberális nacionalizmusig és a multikulturalizmus intézményesüléséhez.

A könyvben a kisebbséghez tartozók érdekében az igazságos egyenlőség és a multikulturalizmus megvalósítása felé tett lépéseket a „nemzetállammodell” keretein belül elemzem, hiszen John Rawls szerint az igazságosság elméletének alkalmazási területe a „társadalom alapvető szervezete”. A társadalom meghatározása pedig jelen-

¹ Bódig Mátyás: *Jogelmélet és gyakorlati filozófia: Jogelméleti módszertani vizsgálódások*. 2004, Miskolc: Bíbor, 541.

² Bódig Mátyás: Politikai filozófiai jelentésrétegek az alkotmányban. *Állam és Jogtudomány*, 2002, 1–2. sz. 9.

leg a nemzetállam fogalmi keretében történik.³ Így az elemzés célja elsősorban a nemzetállamon belüli kisebbségi szabályozás vizsgálata, de emellett tárgyalja a nemzetközi jogközösség által elfogadott normákat is.

Bár az egyes kérdéseket a továbbiakban elsősorban normatív szempontból vizsgálom, az elemzés során figyelembe veszem a deskriptív szempontokat is.⁴ (A normatív – elsősorban a politikai filozófiai és jogelméleti – írások a kisebbségi kérdés lehetséges megoldásaira keresik a választ, s a nacionalizmusra, nemzetépítésre és a nemzeti kisebbségekre vonatkozó kérdéseket az igazolhatóság szempontjából vizsgálják. A deskriptív – elsősorban szociológiai, antropológiai, történeti – megközelítések leíró jellegűek. Képviselői azt a fogalmi rendszert keresik, amelynek segítségével pontosan ábrázolhatók valamely nemzeti kisebbség törekvései, illetve az annak keretében lejátszódó folyamatok.) A közjogi intézmények politikai filozófiai elemzése leginkább a két megközelítés együttes alkalmazásával képzelhető el, hiszen minden jogrendszernek léteznek történeti, kulturális sajátosságai, és a társadalmi intézmények felépítésének elemzésekor sem árt figyelembe venni, egyáltalán milyen lehetőségek közül választhatunk.

A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kérdések tárgyalásakor a politikai gondolkodás történetét is vizsgálom, ennek során elsődlegesen nem a múlt történéseinek leírására, hanem a politikai filozófiai elemzés keretében annak feltárására törekszem, hogyan nyerhet a jelen a múlt felől értelmet. E megközelítés létjogosultságát az adja, hogy amikor a politikai filozófia a múltra tekint, olyankor is a jelen folyamatainak megértésére, a létező intézményeink mögött rejlő politikai filozófiai tartalom feltárására törekszik, s azt vizsgálja, intézményeink mennyiben igazolhatók, és milyen keretek között változtathatók meg. Egyúttal választ keres arra, hogy miért alakult a szabályozás a jelenlegi módon. Emiatt a politikai gondolkodás történetének vizsgálata elengedhetetlen a jelenben zajló politikai folyamatok elemzéséhez. Ehhez hasonló véleményt fogalmaz meg Eötvös József a *XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra*⁵ (a továbbiakban

³ Kymlicka, Will – Straehle, Christine: Kozmopolitanizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus. In Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest, 2005, Rejtjel. 19.

⁴ Lásd e kérdésről részletesebben Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: Bevezető. In *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. I. m. 7–16.

⁵ Eötvös József: *A XIX. század uralkodói eszméinek befolyása az államra, I–II*. H. n.: 1981, Magyar Helikon.

Uralkodó eszmék) című műve első kötetének bevezetőjében, mikor a következőket írja: „A cél, melyet magamnak kitűztem, egyáltalán nem az: oly államformát feltalálni, mely az állam eszményének minél tökéletesebben megfeleljen; hanem csak a jelen viszonyainak leginkább megfelelő állam szervezését keresem.”⁶ A kisebbségi szabályozás elveinek vizsgálatakor előrebocsátható, hogy azok korántsem újkeletűek, sőt nem egy esetben még az is kérdéses, hogy a szabályozás elveit és fogalmait tekintve beszélhetünk-e bármiféle előrelépésről a szellemileg igen termékeny „hosszú 19. század” óta.

A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modelljét és annak megvalósulását a fenti szempontok alapján a következő szerkezeti keretben vizsgálom:

A kötet első része a modern demokrácián belül a nemzet intézményesülésével és a kisebbségi különjogokkal foglalkozik, mindezt egy konkrét példán, a magyar alkotmányos szabályozáson keresztül elemzi.

Az első alfejezet a nemzettel kapcsolatos témaköröket tárgyalja, itt kerül sor a nacionalizmus rövid ismertetése után a nemzeti szempontból multikulturális vagy többkultúrájú politikai közösség modelljének bemutatására és ennek magyarországi bevezetésére tett kísérlet elemzésére. Ennek alapján tárgyalja a magyar alaptörvény 68. §-át, mely visszautalva a népszuverenitás elvére (hasonlóképp a föderatív államok alkotmányaihoz) elismeri az államon belül alpolitikai közösségekként a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Ez utóbbi kapcsán megvizsgálja, hogy milyen feltételeket teremt annak működéséhez a magyar alkotmány által használt nemzetfogalom, és hogyan nyerhet értelmet az alaptörvény által a politikai közösség leírásánál használt politikai nemzet fogalmának keretében.

Ennek az alfejezetnek a főbb megállapításai a következőkben összegezhetők: A nemzetértelmezés elsődleges használatát az alaptörvényekben az teszi indokolttá, hogy a nemzeti szempontból nem semleges állam a politikai közösség minden tagjának morális egyenlőségét figyelembe véve, hogy polgárai lojalitását biztosítsa, kénytelen megalkotni a politikai nemzet fogalmát – az állam hatalmának és tekintélyének megteremtése érdekében. Az állam így a sokak által áhított, de jelenleg el nem érhető nemzeti semlegességtől a politikai közösség tagjait illetően első lépcsőben oly módon mozdulhat el, hogy kialakít egy olyan politikai nemzetkonceptiót, mely a nép minden tagjára vonatkozhat. (Azaz ezek az intézkedések nemhogy nem szün-

⁶ Eötvös József: *A XIX. század uralkodói eszméinek befolyása az államra*. I. m. 56.

tetik meg a nemzeti különbségeket, hanem ellenkezőleg, sikerességük esetén megerősítik azokat.) Ennek a következménye, hogy bár Trianon óta a magyar közpolitikában a kulturális nemzetfelfogás vált dominánssá, ennek ellenére ezt a folyamatot a közjogi dokumentumok nem követték. S tegyük hozzá, ezt nem is igen tehették volna a jelenlegi alkotmányos keretek szétfeszítése nélkül. A kötet ez utóbbi kérdés kapcsán utal arra is, hogy a határon túliak támogatása során a velük mint a kulturális nemzet tagjaival kialakítandó közjogi kapcsolat milyen keretek között lehetséges. Ennek során kifejti, hogy az alkotmánynak a kisebbségeket államalkotó tényezőnek nyilvánító, a kisebbségi különjogokkal foglalkozó 68. §-ából a jelenlegi modell helyett inkább az következik, hogy multikulturális alapra kell helyezni a határon túli politikát, amihez hasonló modellt más országokban is találunk.

A kisebbségek megfelelő hatalomgyakorlása biztosításának érdekében a politikai nemzetet számukra élhetőbbé lehet és kell formálni. Ez oly módon történhet meg, hogy az ahhoz való tartozás csupán egy minimális azonosulás elfogadására korlátozódjék, s annak keretében megvalósulhasson a „többkultúrájú politikai közösség”. Ehhez szükséges az is, hogy az azt meghatározó identitást az állam úgy alakítsa, hogy megpróbáljon minél többet beépíteni a politikai nemzet fogalmába a területén élő kisebbségek hagyományaiból, kultúrájából, s eközben a lehető legcsekélyebb mértékben támaszkodjon a többségi (névadó) kulturális nemzetet meghatározó identitáselemekre. Az államnemzet ilyen koncepciójának a kialakítása amiatt is elvárható, hogy egyáltalán komolyan számolni lehessen azzal, hogy a nemzeti kisebbségek az adott politikai közösség részének tekintsék magukat.

Az első rész következő alfejezete a kisebbségi különjogok főbb elméleti kérdéseinek bemutatása során megvizsgálja, hogy a magyar alkotmánynak a kisebbségi jogokról rendelkező 68. §-a milyen feltételeket teremt a többkultúrájú politikai közösség megvalósulásához. A kisebbségi kérdést addig államszervezési problémaként tárgyaló értekezés ennek kapcsán tér rá a kérdéskör alapjogi vetületének elemzésére, utalva e kettő összefüggéseire elsősorban a kollektív jogok elemzésekor. Az alfejezet az igazságos egyenlőség fogalma felől vizsgálja a kisebbségi jogok igazolhatóságát, valamint azt, hogy a leggyakrabban milyen érvek alapján utasítják el a kisebbségi jogok létezését. Ír azoknak a törekvéseknek a hiábavalóságáról, melyek a kisebbségi jogokat az emberi jogok különböző generációi között kívánják elhelyezni, s tárgyalja a kollektív jogok elismerhetőségének a kérdését is. Kitér arra, hogy milyen veszélyeket rejt magában az emberi jogok

védelve részeként kezelt kisebbségvédelemben egyre nagyobb tért nyerő biztonságpolitikai megközelítés. Majd a kollektív jogok kapcsán tárgyalja a kisebbségi autonómia fajtáit és az általa felvetett elméleti kérdéseket, és megvizsgálja az autonómia igazolhatóságát a nemzetközi jog egyik alapelvének tekintett önrendelkezés elve felől. Ennek során elemzi az autonómia két (személyi és területi) elvét, illetve, hogy azokat milyen módon lehet együttesen alkalmazni az államon belül. A kötet foglalkozik a kisebbségmeghatározás és a kisebbséghez tartozók jogi azonosításának a kérdésével is.

Ennek az alfejezetnek a lényegi megállapításai az alábbiakban foglalhatók össze: A kisebbségi jogok igazolhatósága csakúgy, mint a pozitív diszkrimináció más formáinak az igazolhatósága is az igazságos egyenlőség fogalma felől végezhető el. Ezt a kérdést mégsem lehet csupán az egyének érdekei felől megközelíteni, hanem szükség van a nemzeti alapon szerveződő csoportok egyenlőségének a tárgyalására is. Mindez azért szükséges, mert a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeket segítő pozitív intézkedések a közkeletű vélekedés ellenére sem ábrázolhatók úgy, mint amelyeknek a végső célja a társadalmon belüli nemzeti különbségek felszámolása, hanem azok egy része a kisebbségi nemzetépítést s a csoport megerősítését célozza. Ennek során ismerteti, hogy az igazságos egyenlőség mely felfogását fogadja el a magyar alkotmány, és hogy a pozitív diszkrimináció létjogosultságának elismerése után nem adódhat más lehetőség, mint a kisebbségi jogosultságoknak az emberi jogok fogalmi keretében történő kezelése. Ugyanakkor véleményem szerint ennek ellenére sem érdemes túlzott erőfeszítést tenni arra, hogy elhelyezzük e jogosultságokat az emberi jogok különböző generációi között, már csak azért sem, mivel mindhárom generációba tartozó jogokat találunk közöttük. S nyilvánvaló leegyszerűsítés így azt állítani, hogy azok besorolhatók a második generációhoz tartozó gazdasági, szociális és kulturális jogok közé. Célravezetőbb, ha követve Bragyova András véleményét, úgy tekintünk a kisebbségi jogokra mint amelyek külön jogosultságokként megfogalmazva eltérő utat jelentenek az emberi jogok egyenlő élvezetéhez.⁷ A kollektív jogok elismerésének jelentősége abban rejlik, hogy azok összekötterést teremtenek a kisebbségeket érintő alapjogi és államszervezeti kérdések között; segítségükkel jobban megérthetjük a kisebbségi jogosultságok természetét, s leírhatjuk a multikulturalizmus, a többkultúrájú politikai közösség modelljének a működé-

⁷ Bragyova András: Vannak-e kisebbségi jogok? *Állam- és Jogtudomány*, 1992, 1–4. sz. 153–183.

sét is. A kisebbségi autonómiának mint kollektív jognak és/vagy államszervezési elvnek a kiemelten történő részletes tárgyalását az indokolja, hogy az alkalmas eszköz lehet a multikulturalizmus megvalósítására. A kötet ezen belül értekezik egy sajátos kollektív jogként megfogalmazott államszervezési formáról: a kisebbségeket segítő területi autonómiáról. Erre gyakran mint a kisebbségvédelem legfejlettebb eszközére tekintenek. E megállapítás éppen amiatt igaz, mert a területi autonómia voltaképpen a többségi hatalomgyakorlásnak egy atipikus formája, mely nem a többségi, hanem a kisebbségi nemzetépítést segíti. Ezáltal más természetű, mint a többi a kisebbségeket segítő eszköz, s alkalmazása esetén az autonómián belül kialakuló új kisebbségek speciális védelmét igényli. Így álláspontom szerint jobban járunk, ha arra – más kisebbségvédelmi intézkedéstől külön kezelve – mint belső önrendelkezési jogra tekintünk. Ennek segítségével a kisebbségvédelem leírható úgy is, hogy egyrésztől van a többség, amely valamikor gyakorolta a külső önrendelkezés jogát (függetlenné vált), vagy a belsőt (valamilyen mértékű autonómiát szerzett), s emellett beszélhetünk az államon belül vagy annak területi egységeinek keretében kisebbségben maradókról, akiket az általános emberi jogok mellett külön nemzeti jogosultságok is megilletnek. A kisebbségi különjogok létezése pedig önmagában is felveti a kisebbséghez tartozók azonosíthatóságának a kérdését. Ezzel kapcsolatosan megjegyezhető, hogy nézetem szerint minden olyan esetben, mikor arra keressük a választ, hogy ki tekinthető valamely nemzetiséghez tartozónak, akkor első szempontként minden más előtt a szabad identitásválasztásból kiindulva azt kell figyelembe venni, hogy az illető magát a kisebbséghez tartozónak vallja-e. A csoport elismerésekor emellett a jogi szabályozás általában megköveteli az elismerés objektív feltételeinek (például saját nyelv) meglétét – hogy az egyén mellett a csoport is tanúságot tegyen a nemzeti különállás létezéséről. A kisebbségvédelem terén egyre hangsúlyosabb biztonságpolitikai megközelítésről elmondható, hogy annál elfogadhatóbb az az emberi jogi megközelítés, mely a különleges védelmet nem a biztonsági kockázatokhoz, hanem a kisebbségi helyzet adta hátrányokhoz társítja, s a kisebbségek jogvédelmének az igényét az igazságos egyenlőség fogalma felől vezeti le. A kisebbségi különjogok megadásakor tehát nem – az ember morális lény mivoltától független – többletjogok haszonelvű osztogatásáról van szó, hanem arról, hogy a többséggel szemben hátrányos helyzetbe került személyeket a nemzeti identitás megőrzése mellett olyan szintre emeljék, hogy képesek legyenek élni a mindenkit megillető emberi jogokkal.

A következő, *A kisebbségvédelem a gyakorlatban* című rész két kérdéskört elemez: a nemzetközi és a magyarországi szabályozást. Célja annak bemutatása, hogy az első elméleti részben tett megállapítások alapján milyen módon értékelhető a kisebbségvédelem gyakorlati megvalósulása, s a magyar szabályozást összeveti az alkotmányos elvekkel is. Ahhoz ugyanis, hogy a jog önmagában kétségtelenül korlátozott eszközei felhasználhatók legyenek a kisebbségek védelmében, azokat a jogalkotónak megfelelően kell alkalmaznia. A nemzetközi és a magyarországi szabályozás egyes intézkedéseinek értékelése után elmondható: ez nem mindig megfelelő módon történt. (Az egyes intézkedések igazolásának az elemzésére ehelyütt nem térek ki, csupán a fejezet főbb megállapításait ismertetem.) Az egyes kérdések kapcsán külön is foglalkozom a roma kisebbséggel. Bár a nemzeti vagy etnikai kisebbségek jogait érintő dokumentumok ritkán foglalkoznak külön egy-egy kisebbségi csoporttal, a roma kisebbséggel e tekintetben mégis kivételt tesznek. Mindezt a roma kisebbség sajátos helyzete és gondjai, a velük kapcsolatos politikák határozatlansága és az általánosnak mondható társadalmi kitaszítottságuk elleni fellépés igénye tette szükségessé. Hovatovább Magyarországon valódi társadalmi integrációs problémát csak a roma kisebbség helyzetének a megoldatlansága jelent.

A nemzetközi szabályozással foglalkozó alfejezet leírja, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma és a kisebbségvédelem területén milyen nemzetközi kötelezettségek hárulnak a magyar jogalkotóra, s ezek milyen keretet jelölnek ki a számára. Az ezen a szintén elfogadott dokumentumok elemzése annál is fontosabb, mivel a köztudatban számos téves elvárás él azokkal kapcsolatban, többekben él az a képzet, hogy létezik egy olyan nemzetközi szabályozási keret, amelyet csak követni kellene, s megszűnnének a kisebbséget sújtó hátrányok.

Az alfejezetben ennek kapcsán foglalkozom a kisebbségeket védő nemzetközi szabályozás jellegével, alanyaival s annak megoldatlan kérdéseivel. Ezt követően az egyes nemzetközi szervezetek szerinti bontásban elemzem ezeket a normákat, külön tárgyalva a speciálisan a roma kisebbséggel foglalkozó jogi kötőerővel nem rendelkező nemzetközi dokumentumokat, valamint az Európai Unió által a kisebbségvédelem számára biztosított politikai keretet. Az egyes dokumentumok értékelésének a főbb tanulsága, hogy azokról általánosságban is elmondható: noha olykor az ezekben megfogalmazott elveket tekintik a belső jogi szabályozás mintájának, azok se nem jobbak, se nem következetesebbek, mint a nemzeti szabályozások. Ráadásként a ki-

sebbségvédelem terén gyakorta alkalmazott – dogmatikailag igencsak támadható – biztonságpolitikai megközelítés a nemzetközi szintén van a leghatározottabban jelen, emellett itt is találkozhatunk ugyanazokkal a megoldatlan elméleti problémákkal, mint a nemzeti szinten. Így nem más mint illúzió az a kisebbségi vezetők által nemegyszer hangoztatott nézet, hogy létezik egy nemzetközi normarendszer, amit csak követni kell, és egy csapásra megoldódnak a nemzeti kisebbségek problémái.

A második alfejezet a kisebbségi alapjogok magyarországi értelmezését és megvalósulását vizsgálja. Itt kerül sor a kisebbségi törvény⁸ előtörténetének és módosításának tárgyalására, s a kisebbségek autonómiájáról leírtak tükrében megvizsgálom a magyarországi kisebbségi önkormányzati rendszert. Ez az alfejezet tárgyalja a kisebbségi önkormányzati rendszer hiányosságait, a választási szabályok diszfunkcióit, s kitér a 2005. évi módosítás által felvetett problémákra is. Emellett elemzi a kisebbségek parlamenti képviselőinek kérdését és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának régi-új szabályait a magyar jogrendben. Itt tér ki annak a kérdésnek a tárgyalására, hogy a hazai jogi szabályozás alkalmas lehet-e a legnagyobb magyarországi kisebbségnek tekintett közösség, a romák problémáinak a megoldására. Ennek során az alfejezet áttekinti a magyarországi állami cigánypolitika változásait, s foglalkozik a magyarországi romakutatások történetével és a romák meghatározására tett kísérletekkel. E témakör tárgyalásánál nem lehet megkerülni azt a kérdést, hogy a roma kisebbséget a kisebbségi törvény elfogadásakor helyes volt-e szerepeltetni a nemzeti és etnikai kisebbségek felsorolásában, és ez milyen korábbi állami politikának volt az egyenes következménye. Így megvizsgálom, hogy igazolható-e az az eljárás, amikor – átvéve a szociológiai kutatás gyakorlatát – a romák esetében roma nemzetiségűnek és a kisebbségi jogok lehetséges alanyainak azokat tekintik, akiket a környezetük romának tart, s e megközelítésnek az elfogadása milyen veszélyeket hordoz.

A magyar alkotmányos szabályozás kapcsán e fejezet elemzi, hogy egy olyan etnikai szempontból többé-kevésbé homogénnek tekinthető társadalom mint amilyen a magyar, megfelelő modellt lehet-e a többkultúrájú politikai közösség megvalósítására. Ennek kapcsán idézem Joseph Raz azon megállapítását, mely szerint a multikulturalizmust nem szabad olyan kultúrákra alkalmazni, amelyek már elvesztették a képességüket a fennmaradásra, azaz a már asszimilálódott,

⁸ A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. Törvény.

hagyományait még valamilyen szinten őrző kisebbségekre sem.⁹ Emellett tárgyalom a magyarországi jogi szabályozás legproblematisabb részét, a kisebbségi jogok alanyainak a meghatároz(hat)atlanságát. Hiszen ennek hiányában nemigen lehet szó a kisebbség képviseletére hivatott közhatalmi szervek demokratikus megválasztásáról. Ennek belátásához elég az Alkotmánybíróság azon megállapítására gondolni, hogy „a közhatalom csak akkor demokratikusan legitimált, ha hiánytalan kinevezési vagy választási láncon visszavezethető a népig”.¹⁰ A kisebbségi képviseleti intézmények esetén a demokratikus legitimáció akkor áll fenn, ha ez a lánc visszavezet bennünket a kisebbségi önkormányzattól a kisebbségi közösség tagjaihoz. Ez a magyarországi kisebbségi szabályozásról – meglátásom szerint – a mai napig sem mondható el.

⁹ Raz, Joseph: Multikulturalizmus liberális szempontból. In Feischmidt Margit (szerk.): *Multikulturalizmus*. Budapest, 1997, Osiris–Láthatatlan Kollégium, 193–189.

¹⁰ 38/1993. (VI. 11.) AB-határozat.

I. RÉSZ
Kisebbségi különjogok
és nemzetértelmezések
– az alkotmányos
szabályozás

2. Nemzet és nacionalizmus

A NACIONALIZMUS KIALAKULÁSÁTÓL A MULTIKULTURALIZMUS MODELLJÉIG

Ha annak a kérdésnek a megválaszolására vállalkozunk, hogy miféle politikai filozófiai tartalmak rejlenek a nemzetfogalom használatában, valamint a kisebbségi jogi szabályozásnak a Magyar Köztársaság Alkotmányában foglalt elvei mögött, akkor az elemzést a nemzeti szempontból multikulturális társadalom vagy a többkultúrájú politikai közösség modellje felől érdemes kezdeni. Így lehet ugyanis feltárni és értelmezni az e területre vonatkozó magyarországi közjogi szabályozás céljait és esetleges ellentmondásait, illetve értékelni a magyarországi politikai közbeszédben e kérdések kapcsán pro és kontra elhangzó érveket. További segítséget nyújt mindezek helyes értelmezéséhez, ha esetenként mindezt összevetjük a nemzetközi szabályozás elveivel és gyakorlatával, valamint egy kisebbség, a magyarországi romák példáján keresztül részletekbe menően is elemezzük a többkultúrájú politikai közösség magyarországi megvalósulását.

E kérdéskör tárgyalását a nemzeti gondolatnak a modern demokráciákban történő intézményesülése felől érdemes kezdeni. Maga a nacionalizmus a 18–19. századi nagy társadalmi átalakulások eredményeként született meg, s ezt követően alakultak ki a modern nemzet-államok. Létrejöttüket Kántor Zoltán megállapítása szerint elősegítette, hogy a modernizáció, az iparosodás, a szekularizáció oly mértékű társadalmi változásokat indított el, amelyek átalakították vagy megszüntették a korábbi legitimációs elveket, megkérdőjelezték a régi hierarchiákat, megváltoztatva az emberek kötődéseit, így az állam iránti lojalitást új eszmére kellett alapozni.¹ (A nemzetállamot megelőző társadalmak még elsősorban a dinasztikus elv, a vallási hovatartozás, a rendi jogállás alapján tagolódtak, s a közhatalom tekintélye is ezeken alapult.) S bár feltehetően nem érdemes egy-egy tényezőnek túl nagy szerepet tulajdonítani akkor, mikor a nacionalizmus megszületésére keressük a választ, mégis közelebb visz az eszmerend-

¹ Kántor Z. – Majtényi B.: Bevezető. In *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. I. m.

szer kialakulásának a megértéséhez, ha megemlíjtük, hogy azt Gellner² az iparosodással, Hobsbawm³ a tőkepiacok kialakulásával, mások, így Breuilly,⁴ Mann⁵ és Hechter⁶ a modern állam létrejöttével kapcsolják össze, Benedict Anderson⁷ e tekintetben a könyvnyomtatás megjelenésének tulajdonít már-már misztikus szerepet. Eötvös József pedig a nemzeti gondolat terjedését azzal hozza összefüggésbe, hogy a vasutak áttörték a közösségeket egymástól elválasztó válaszfalakat, s így lehetővé vált az egyetemes eszmék terjedése, a polgárok közötti kapcsolattartás. „A vihar szárnyain haladó gőzkocsin az utas megfélekedzik a távolságról, mely őt hazájától elválasztja.”⁸

Még a nacionalizmus intézményesülésének vizsgálata előtt szögezzük le, ha elfogadjuk azt a több szerző által is vallott állítást, hogy a nemzeti eszme megjelenése és jelenléte a mai társadalmakban szociológiai szükségszerűség,⁹ akkor tekintsük a nacionalizmust és a nemzetépítést akár jónak, akár rossznak, netán önmagában értéksemlegesnek, azzal a modern államoknak valamilyen módon ki kell egyezniük. A jogállamiság elvének megfelelően így olyan igazolási módszert kell találni, mely nem hagyja figyelmen kívül a nemzeti eszme jelenlétét a társadalmi intézmények vizsgálatánál. (Nem véletlen az sem, hogy a modern demokratikus alkotmányok a legtöbb esetben már a hatalom legfőbb forrásaként sem pusztán a polgáraik közösségét, hanem a népet mint a szuverenitás gyakorlóját vagy az azzal általában szinonimaként használt politikai nemzetet jelölik meg.)¹⁰

A nacionalizmus létrejötté, majd annak állami ideológiává válásának egyik velejárója volt, hogy a politikai vezetők nemzeti szempontból

² Gellner, Ernest: *Nations and Nationalism*. Oxford UK.–Cambridge, USA, 1983, Blackwell.

³ Hobsbawm, Eric J.: *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge University Press, 1990. Magyarul: Hobsbawm, Eric J.: *A nacionalizmus kétszáz éve*. Budapest, 1997, Maecenas.

⁴ Breuilly, John: Állam és nacionalizmus. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek (Szöveggyűjtemény)*. Budapest, 2004, Rejtjel, 134–149.

⁵ Mann, Michael: A modern európai nacionalizmus kialakulása. In *Nacionalizmuselméletek*. I. m. 109–133.

⁶ Hechter, Michael: *Containing Nationalism*. Oxford University Press, 2000.

⁷ Anderson, Benedict: *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London, 1983, Verso.

⁸ Eötvös József: *A XIX. század uralkodói eszméinek befolyása az államra*, I. I. m. 248.

⁹ Gellner, Ernest: A nacionalizmus kialakulása: a nemzet és osztály mítoszai. In *Nacionalizmuselméletek*, I. m. 64.

¹⁰ Lásd a kérdéskör részletes elemzését a következő tanulmányban. Halász Iván: A nemzetfogalom nyelvi-kulturális elemei a modern kelet- és közép-európai demokratikus alkotmányokban. In Halász Iván – Szarka László – Majtényi Balázs: *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Budapest, 2004, Gondolat. 27–41.

egyenművé kívánták tenni a társadalmakat, és az ezeknek az egységesítési törekvéseknek ellenszegülők is nemzeti alapon szervezték meg közösségeiket. Miként azt Kántor Zoltán megállapítja, e folyamat eredményeként a 19. század második fele óta minden többségi vagy kisebbségi társadalom nemzeti alapon határozza meg önmagát.¹¹ A nacionalizmus így nemzeti alapon intézményesítette a különböző társadalmi csoportokat, ennek a következménye az is, hogy a modern állam nemzeti lojalitást alakít ki, ahol az állampolgárok közötti szolidaritás egyik legfontosabb összetevője a politikai nemzethez tartozás.

Daniele Conversi a következőként fogalmazza meg a különböző nemzetépítő törekvésekben rejlő ellentmondást, ami leírható a többségi és kisebbségi nemzetépítés konfliktusával is: „A nacionalizmus egyfelől kísérlet az állam irányításának megragadására (a nacionalista ideológia által biztosított legitimitás révén), másfelől küzdelem az állami beavatkozás és terjeszkedés ellen (e legitimitás tagadásával).”¹² E folyamatok közös eredete és az egyes kérdések összekapcsolódása miatt a nacionalizmus és a nemzeti kisebbségek kérdése elválaszthatatlan egymástól. Bizton állítható, hogy a nemzeti kisebbségek önszerveződése, politikai törekvése csak a nacionalizmus keretében érthető meg. Természetesen az elmondottaktól függetlenül a nemzet és nemzeti kisebbség fogalma között tett bizonyos megkülönböztetések használata még előreviheti az elemzésünket, Rogers Brubaker például a nacionalizmus képviselői alapján határoz meg típusokat, így elkülöníti a nemzetállami nacionalizmust, a nemzeti kisebbségek nacionalizmusát és az anyaországi nacionalizmust.¹³

Mindezek után idézzük fel, hogyan születhetett meg – a nacionalizmus megjelenését követően – a nemzeti szempontból multikulturális társadalom gondolata. Ennek megértéséhez segíthet hozzá Anthony D. Smith megállapítása, ő szerinte a modern világ már elképzelhetetlen és érthetetlen nemzetek nélkül.¹⁴ A nacionalizmus égisze alatt a 19. századtól létrejövő, nemzeti alapon szerveződő modern társadalmakban egyre inkább tért hódított az „egy állam egy nemzet” jelszava, miután a politikai vezetők nem várt gyorsasággal tették ma-

¹¹ Kántor Zoltán: Kisebbségi nemzetépítés – a romániai magyarság mint nemzetépítő kisebbség. *Regio*, 2000, 3. sz.

¹² Conversi, Daniele: A nacionalizmuselmélet három irányzata. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek: szöveggyűjtemény*. Budapest, 2004, Rejtjel, 319.

¹³ Brubaker, Rogers: Myths and Misconceptions in the Study of Nationalism. In John A. Hall (szerk.): *The State of the Nation: Ernest Gellner and the Theory of Nationalism*. Cambridge University Press, 1998, 272–305.

¹⁴ Anthony, D. Smith: A nemzetek eredete. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek, Szöveggyűjtemény*. Rejtjel, 2004, Budapest, 204.

gukévá azt a nézetet, hogy „az állam suta módon, valamely nemzet befejeződése és működési módja és nem pedig állampolgárai összessége”.¹⁵ Azaz az állami politikák célja lett a nyelvi, vallási, kulturális szempontból homogén lakosság kialakítása.¹⁶ Ahogy Keating leírja, eleinte a többnemzetiségű államok vezetői számára kétfajta megoldás közötti választás látszott lehetségesnek: francia módra asszimilálják kisebbségeiket, vagy széttöredeznek nemzetiségi összetevőikre.¹⁷ A politikai vezetők általában az első mellett tették le a voksukat, s döntésük szomorú következményeként Európa kisebbségei kezdték rossz helyen levő kultúráknak tekinteni önmagukat, s amint azt Ernest Gellner megállapította, „a nemzetek börtöneit” felváltották a „kisebbségek fogházai”.¹⁸ Mindehhez érdekes adalékot szolgáltatathat annak felidézése, hogy sok nemzetállam a belső közigazgatási határok kialakításakor a hatalommegosztás helyett inkább a kisebbségeknek a hatalomból történő kizárásának az elvét alkalmazta. Keating szerint ennek a megvalósítása érdekében alapvetően két utat követtek az államok: egyfelől a kisebbségek által lakott területeket több darabra osztották fel, hogy lehetetlenné váljon az egységes politikai fellépés. „Ez történt meg a forradalom utáni Franciaországban, amikor az ország területét nyolcvanhárom kerületre osztották, szándékosan felszabdalva a baszkok, bretonok és más nyelvi kisebbségek által eredetileg lakott területeket.”¹⁹ Természetesen mindez nem kizárólagosan az egységes politikai fellépés megakadályozása érdekében történt, hanem amiatt is, mert az „ész államában” irracionálisnak tekintették a hagyományosan kialakult politikai egységeket. Vagy „pedig a kisebbségek által lakott területeket egy nagyobb közigazgatási egységbe olvaszthatják, amelyben mint egészben a kisebbségek szavazata jelentéktelenné válik (ez történt a 19. századi Florida spanyol közösségével)”.²⁰ Ilyen megoldásokra természetesen modern kori példákat is találhatunk, ezeket az államszervezési technikákat alkalmazza például a magyar kisebbség rovására a kétpólusú világrend összeomlása után függetlenné váló Szlovákia. Az asszimilációs törekvésekre adott ter-

¹⁵ Gellner, Ernest: A nacionalizmus kialakulása: a nemzet és osztály mítoszai. In *Nacionalizmuselméletek*. I. m. 64.

¹⁶ Feischmitt Margit: A nemzetről másképp. In Tamás Pál – Erőss Gábor – Tibori Tímea (szerk.): *Nemzetfelfogások*. Budapest, 2005, ÚMK-MTA SZKI, 41–48.

¹⁷ Keating, Michael: Többnemzetiségű demokráciák a szuverenitás utáni világrendben In *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. I. m. 46.

¹⁸ Gellner: I. m. 66.

¹⁹ Keating, Michael: Többnemzetiségű demokráciák a szuverenitás utáni világrendben In *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről* I. m. 31.

²⁰ U.o.

mészetes válaszlépésként értékelhető, hogy a kisebbségi csoportok sok helyütt szembeszálltak az állami nacionalizmussal, ellenállva a többségi nemzetbe történő beolvasztásnak, s az asszimiláció politikájának elfogadása helyett a kisebbségi nacionalizmus mentén mozgósították tagjaikat saját önkormányzataik létrehozására.²¹ (E cél elérésének lehetséges módozatait a dolgozatnak az autonómiáról szóló fejezetében tárgyalom.) Azt természetesen ettől függetlenül el lehet ismerni – amint azt a Kimlycka–Straehle szerzőpáros is említi –, hogy néhány ország (például Franciaország és Olaszország) a múltban feltűnően sikeres többségi nemzetépítő politikát folytatott. Mindez feltehetően a már említett és más hasonló intézkedéseknek volt köszönhető. S ahogy a szerzőpáros megállapítja, az állami nacionalizmus és a nemzetépítési politika elsődleges célpontja ezekben az időkben éppen a kisebbségi nacionalizmus volt.²² Így nem véletlen az sem, hogy jó néhány kelet-közép-európai állam ezeknek az általuk sikeresnek ítélt asszimilációs politikáknak a követésére törekszik. De nem árt utalni arra sem, hogy az asszimilációs politikák sikerességébe vetett hit még a korábban ezeket hatékonyan alkalmazó országokban is jelentősen megcsappant.

A nacionalizmus szélsőséges megnyilvánulási formáira és a különböző formákat öltő, a kisebbségi közösségek által elutasított asszimilációs törekvésekre válaszként jelent meg az a törekvés, hogy a nacionalizmustól a modern államoknak meg kell szabadulniuk. Sokan hittek (és hisznek is) abban, hogy a nemzeti identitással is megtörténhet az, ami egykor a vallással, nevezetesen, hogy az mindinkább átkerül a magánszférába. E vélekedés magyarázata, hogy a liberalizmus egyik szellemi gyökere a felvilágosodás, mely szembefordult a vallás tekintélyével, és miután sikeresen megszabadult annak közpolitikai befolyásától, akkor ott állt előtte új problémaként, hogy az így kialakult űrt – nem várt módon – a nemzeti eszme töltötte be. A nemzet így módon történő intézményesülését magyarázza Benedict Anderson, szerinte a nacionalizmus közelebbi rokonságot mutat a vallási elképzelésekkel és más kulturális rendszerekkel, mint a klasszikus („tudatosan vallott”) politikai ideológiákkal (liberalizmus, konzervativizmus, szocializmus, anarchizmus).²³ Megfogalmazódtak olyan vélemények is, melyek szerint a nacionalizmus ettől a természetétől függetlenül még ideológiaként működhet, mégpedig a következők miatt: „A na-

²¹ Will Kymlicka – Christine Straehle: *Kozmopolitanizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus* In *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. I. m. 28.

²² *Kozmopolitanizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus*. I. m. 29.

²³ Anderson, Benedict: *Képzelt közösségek*. In *Nacionalizmuselméletek*. I. m. 81.

cionalizmus vonzereje abban állt, hogy látszólag egyszerű és konkrét választ adott arra a kérdésre, milyen legyen az állam és a társadalom, a politika és a kultúra viszonya egymáshoz.”²⁴ Az eszmerendszer megjelenése egyúttal a vallás közpolitikai befolyásának az alkonya mellett azt is jelentette, hogy az állam rációfalva az előzetes várakozásokra, nem függetlenedett teljesen a kulturális rendszerektől, azaz nem vált semlegessé.

Nem egy szerző írásaiból kiolvasható a nézet, hogy a nacionalizmus megjelenése voltaképpen egy olyan szerencsétlen körülmény volt, mely tévútra vitte a demokratikus államok fejlődését. Legalábbis részben cáfolja ezt az állítást az az érv, mely szerint a nacionalizmus a politikai közösség tagjait képessé tette arra, hogy a nemzethez kötődés segítségével egyenlőként tekintsenek egymásra. Gellner szerint szociológiai szükségszerűség volt a nemzet megjelenése, és hogy az megjelenése után a politika normájává vált.²⁵ Azaz e vélekedés szerint a társadalom a nacionalizmus segítségével egalitáriussá is lett, olyanná, ahol az emberek társadalmi pozíciója között legalább elméletileg nincs áthidalhatatlan szakadék, ahol hihetünk abban, hogy mindenki egyenlő esélyekkel indul az életben. Természetesen ez a megállapítás leginkább abban az esetben helytálló, ha az államon belül nem intézményesítik az egy állam – egy nemzet jelszavát, s az állam elkötelezi magát az esélyegyenlőség politikája és esetleg a multikulturalizmus modellje mellett. Liah Greenfeld ezt úgy írja le, hogy „a nép nemzetként való újradefiniálása a köznépet, ha máshogy nem is, de szimbolikusan az elit rangjára emelte”.²⁶ Mindettől függetlenül még lehet arról vitatkozni, hogy a nacionalizmus helyett más eszmerendszer a társadalmon belüli egyenlőséget jobban intézményesíthette volna, de ez a vita a jelenlegi államrendszer leírásakor nem túl gyümölcsöző.

Miután szinte minden államban megmaradtak vagy újratermelődtek az etnikai különbségek, így merülhetett fel az a kérdés is, hogy mi a teendő akkor, ha a nacionalizmus két formája (kisebbségi és többségi) ellentmond egymásnak? Nézetem szerint erre válaszul a nemzetépítési törekvéseknek a társadalmi igazságosság jegyében történő összehangolásával születhetett meg a többkultúrájú politikai közösség fogalma. Ez egyfelől a politikai nemzet használatával nyilvánvalóan arra törekszik, hogy továbbra is „megteremtse az újraelosztáshoz szük-

²⁴ Breuilly, John: Állam és nacionalizmus. In *Nacionalizmuselméletek*. I. m. 139.

²⁵ Gellner: I. m. 45.

²⁶ Greenfeld, Liah: Nacionalizmus és modernitás. In *Nacionalizmuselméletek*. I. m. 185.

seges szolidaritást”, másfelől előmozdítaná „a gazdasági és a közös nevelési intézményekben való egyenlő részvételt”.²⁷ Az eddig elmondottakból is adódik annak a későbbiekben tárgyalandó kérdésnek a jelentősége, hogy miért szükséges az alkotmányokban a kisebbségi különjogok alapjogokként történő nevesítése s a multikulturalizmus modelljének felvázolása, ha ennek egyébként adottak a feltételei.

Magát a (többségi) nacionalizmust a Will Kimlycka–Christine Staehle szerzőpáros a következő módon határozza meg: azon „általában azokat a politikai mozgalmakat és nyilvános célkitűzéseket értjük, amelyek megkísérlik biztosítani, hogy az állam valóban „nemzetállam” legyen, amelyben az állam és a nemzet egybeesik”.²⁸ Ez – minden ellenkező híresztelés ellenére – még lehetőséget teremt a liberális nacionalizmus működésére, amelyet Kis János a következő módon jellemez: „ez is nacionalizmus: célja az egységes nemzetállam. Azonban eszköztárából ki van zárva a kisebbségi nyelvhasználat üldözése, a kisebbségi művelődés tiltása, a kisebbség tagjainak elkergetése lakóhelyükről vagy elpusztításuk. Belefér viszont az állam iránti lojalitás azonosítása a többségi nemzet iránti lojalitással, s az állam útján elosztott előnyök fenntartása az államalkotó nemzet tagjainak számára.”²⁹ Nem tévedhetünk nagyot ha kijelentjük, a liberális nacionalizmus elméletének megszületése és alkalmazása az eszmerendszernek a modern konszociációs demokráciákkal való mind tökéletesebb összeegyeztetésére tett kísérlet, ami a többség és a kisebbség kiegyezését jelenti a hatalom gyakorlásakor. Kis megfogalmazása szerint „a liberális nacionalizmus az állampolgári jogok, a politikai egyenlőség és a törvények uralma által korlátozott nacionalizmus”.³⁰ Ez lehetőséget ad az államon belüli multinacionalizmus, multikulturalizmus intézményesülésére, azaz hogy az állam a politikai közösséghez tartozó több kulturális nemzetnek is támogassa a törekvéseit.

A nemzeti mozgalmak elemzéséhez további segítséget nyújt, ha felidézzük, hogy Kimlycka és Straehle a nacionalista mozgalmak két különböző és gyakran egymással szembehelyezkedő módja között tesz különbséget: „Egyfelől az államok „nemzetépítési” politikát alkalmaztak, amelynek célja a közös nyelv, identitás és kultúra biztosítása az állampolgárok számára; másfelől egy terjedelmesebb állam etnokulturális kisebbségei léptek fel saját állam létrehozása ér-

²⁷ Kymlicka, Will – Straehle, Christine: Kozmopolitanizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus. I. m. 24.

²⁸ U.o. 20.

²⁹ Kis János: Túl a nemzetállamon. In *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről* I. m. 59.

³⁰ U.o. 59.

dekében. Nevezzük az elsőt „többségi nacionalizmusnak”, a másodikat pedig „kisebbségi nacionalizmusnak”. A liberális nacionalizmus keretében e törekvéseket próbálják egyeztetni az államon belül. Az erre irányuló politikát pedig a multinacionalizmus politikájának is nevezhetjük, s ha ennek a feltételei adottak az államon belül, az elvezethet a multikulturalizmus megvalósításához. Az ennek a politikának az eredményeként létrejövő státusokat Will Kimlycka differenciált állampolgárságnak nevezi,³¹ Kis János az államon belüli új politikák láttán multinacionalizmusról s a nemzetállamot felváltó társnemzeti államról ír,³² Joseph Raz pedig e jelenséget liberális multikulturalizmusként emlegeti.³³

A multikulturalizmus általános megoldást kíván találni a politikai közösség sokféleségére (nemzeti, faji, nemi, vallási, szexuális), és hivatalos elismerésben részesítené a különféle identitásokat az élet különböző területein. Az elméletnek mégis nyilvánvalóan kell legyen egy olyan kifutása, amely a nemzeti kérdést részben elkülönítlen kezeli a vallási, nemi és más identitásoktól, gyakran akár az indokok megnevezése nélkül.³⁴ Ennek az alapja – mint arról a későbbiekben még szó lesz – annak a nézetnek az elfogadása lehet, hogy az állam nemzeti kérdésben nem lehet semleges.³⁵ A következőkben én a lehetséges aspektusok közül csupán a nemzeti szempontból multikulturális társadalmat fogom tárgyalni.

Az elemzés során a nemzeti szempontból multikulturális társadalom különböző megvalósulási formái között az elméleti kérdések tárgyalásakor nem szándékozom megkülönböztetéseket tenni. Természetesen ettől függetlenül lehetségesek további elhatárolások, de azok nem feltétlenül viszik előre a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kérdések összehasonlító elemzését. Kimlycka például a kisebbségek típusai alapján megkülönböztet többnemzetű államot (multination state) és soketnikumú államot (polyethnic state) annak alapján, hogy a kulturális sokféleség történelmileg adott, vagy az újabb korszakok bevándorlási hullámainak az eredményeképpen jött létre. Szerinte a nemzeti kisebbségek (ez utóbbiakat területileg koncentrált kultúráknak is nevezi) a többnemzetű államban, az etnikai kisebbségek

³¹ Kimlycka, Will: *Multicultural Citizenship (A liberal theory of minority rights)*. Oxford, 1995, Clarendon Press, 174.

³² Kis János: *Túl a nemzetállamon*. I. m.

³³ Raz, Joseph: *Multiculturalism: A liberal Perspective*. Dissent, 1994, 78.

³⁴ Lásd az utóbbiról Taylor, Charles: Az elismerés politikája. In Feischmidt Margit: (szerk.): *Multikulturalizmus*. I. m. 124–152.

³⁵ Lásd e kérdés részletesebb kifejtését a következő fejezetben.

pedig a „soketnikumúban” élnek.³⁶ Mint erre a későbbiekben vizs-
zatérek, az ilyen megkülönböztetések közjogi használata csak bizo-
nyos keretek között igazolható.

A nacionalizmust társadalmi szükségszerűségnek beállító megköze-
lítés is elősegítette a multikulturalizmus társadalomszervező elvként
történő megerősödését. Ez az új ideológia – lemondva az államnak a
nemzettől való megszabadításáról – arra vállalkozik, hogy új és új
lehetőségeket találjon a különböző társadalmi csoportok egymás mel-
lett élésének a leírására. Ahogy Feischmidt Margit rámutat, a multi-
kulturalizmust társadalmi ideológiaként fogalmazták meg a '70-es
évektől Kanadában, a '80-as évektől Ausztráliában, de az az utóbbi
időkben más államokban is megjelent.³⁷ Nézetem szerint ezt próbál-
ták meg alkalmazni – igaz ellentmondásos formában – a rendszerváltás
után Magyarországon. A multikulturalizmus elnevezést elsősorban a
bevándorlás következményeként az új világban létrejövő kanadai,
egyesült államokbeli és más társadalmakra használják, de én a továb-
biakban ugyanezt az elnevezést alkalmazom az Európában létrejövő
többkultúrájú politikai közösségekre is. A dolgotban nem szándéko-
zom ennek módzatai között azon az alapon különbséget tenni, hogy
azt az őshonosnak tekintett vagy a bevándorló kisebbségekre, esetleg
mindkettőre alkalmazzák-e. De az alapkérdés vizsgálatát illetően még
a tekintetben sem, hogy az megjelenik-e az állam területi felosztásá-
ban. Nyilván ez utóbbi függ a kisebbségeknek az államon belüli terü-
leti megoszlásától, hiszen a területileg egy tömbben élő kisebbségek
másfajta államszervezési megoldásokat igényelnek. Még mielőtt a
modell részletes tárgyalására rátérnék, érdemes utalni arra, hogy az
alapvető kérdés, amelynek eredményeképpen a multikulturalizmus
Európában újra napirendre került, az nem más volt mint a Nyugat-
Európa bevándorló kisebbségeivel foglalkozó integrációs politika
kudarca. (Az új kisebbségekkel kapcsolatos konfliktusok miatt sokan
bírálják ezt a modellt, s annak nem megfelelő alkalmazására hivatkoz-
va kiigazítását sürgetik.)

A multikulturalizmus alternatívájaként fogalmazódott meg az a
politika is, hogy a bevándorlókat a befogadó nemzetbe kell beolvasz-
tani. Az asszimilációs törekvéseknek némi leegyszerűsítéssel két
modelljét különböztethetjük meg: az amerikai olvasztótégelyt és a
francia típusú asszimiláció politikáját. Az integráció mindkét típu-

³⁶ Kimlycka, Will: *Multicultural Citizenship* I. m. 6.

³⁷ Feischmidt Margit: Multikulturalizmus: kultúra, identitás és politikai új diskur-
zusa. In Feischmidt Margit (szerk.): *Multikulturalizmus*. Budapest, 1997, Osiris-
Láthatatlan Kollégium, 9.

sában közös, hogy azok sikerességük esetén maguk után vonják a kisebbségi nyelv és a kultúra elvesztését. A francia modellt még ma is hűen jellemzi Clermont-Tonnerre-nek a francia zsidóság asszimilációjával kapcsolatban tett híressé vált megállapítása: „Mindent meg kell tagadni a zsidóktól mint nemzettől – mondta –, és mindent meg kell adni nekik mint egyéneknek. Nem alkothatnak az államon belül sem politikai testet, sem rendet. Egyénenként kell állampolgárokká lenniük.”³⁸ Ez a modell a kisebbségi közösségek megszüntetésével akadályozná meg, hogy azok állammá váljanak az államban, s emellett hagyományosan nem fogadja el az asszimilációt segítő pozitív intézkedéseket sem. Ez a politika ugyanakkor mindenki számára felkínálja a francia politikai nemzethez való tartozást. (A francia politika emellett az állam és az egyház szétválasztásának szinte tökéletes megvalósítására törekszik, ennek jegyében mindenki számára megtiltotta például az iskolában a vallási szimbólumok viselését.) Ezzel szemben az amerikai olvasztótégely politikája vagy elmélete a pozitív megkülönböztetés eszközeivel (például kvótarendszer alkalmazása) igyekszik megteremteni mindenki számára a társadalomba való beilleszkedése esélyét. Az asszimiláció e modellje arra is ügyel, hogy a kisebbséghez tartozók ne szakadjanak le. Azaz minden etnikumhoz tartozó számára egyaránt lehetséges legyen a felemelkedés amiatt, hogy a szegénység, a kirekesztettség érzése és az etnicitás (vagy más identitáselem) ne kapcsolódhasson össze. Magát az olvasztótégely metaforát a következőképpen jellemzik: „új egység születik ahhoz hasonlóan, ahogy a festékek egy tégelyben összeolvadnak”.³⁹

A többségbe való beolvadást segítő politikákkal szemben fogalmazták meg a multikulturalizmus modelljét, amely az asszimilációt választók pozitív megkülönböztetése mellett ápolná az eredeti kultúrát is.⁴⁰ A multikulturalizmus térnyerése az asszimilációs modellekkel szemben az 1960-as, 1970-es években bekövetkezett „etnikai megújulást” követően kezdődött meg. Ekkortól jött divatba arra hivatkozva kritizálni az olvasztótégelypolitikáját, hogy az empirikusan is elhibázottnak bizonyult, amikor az etnikai hovatartozás jelentőségének eltűnését jósolta. Hiszen a különböző szociológiai felmérések azt igazolták, hogy az etnikumok nemhogy nem olvadtak egybe, hanem számos esetben a köztük levő különbségek az együttélés két vagy

³⁸ Badinter, E. – Badinter, R.: *Libres et Égaux*. Paris, 1989, Fayard, 137. Idézi Kis: I. m.

³⁹ Fleras, Augie – Elliott, Jean Leonard: A multikulturalizmus Kanadában: A „sokféléesség felmagasztalása”. In *Multikulturalizmus*. 34.

⁴⁰ Lásd ezzel kapcsolatosan Szigeti L. László: A többoldalú identitás emancipációja. (Gondolatok egy kanadai konferencia margójára). *Lettre*, 2000, Ősz, 39. sz.

több generációja után gyakorta még hangsúlyosabbakká váltak.⁴¹ Azaz a kisebbségek esetenként még a korábbi generációk asszimilációs törekvéseivel is szembefordulva újra felfedezték vagy újrateremtették identitásukat, ez a folyamat még a korábban valóban olvasztótengelyként működő társadalmakban is lejátszódott. (Huntington ezt a folyamatot az Egyesült Államokban az egyre inkább megerősödő hispano közösséghez köti, s ahhoz a törekvésükhöz, hogy az állam alakuljon át egy kétnyelvű, kétkultúrájú társadalommá.)⁴²

A multikulturális társadalom elmélete már azt feltételezi, hogy az egymással kölcsönhatásban levő önálló kultúrák közötti párbeszéd létrehozhat egy jobb, a nemzetiségek valóban harmonikus együttélését biztosító társadalmat.⁴³ Ennek fontos eleme, hogy a különböző nemzetiségekhez tartozók egyaránt törekedjenek a többi nemzeti kultúra megismerésére és elismerésére. Megvalósításához jelentősen hozzájárulhat, ha az állam támogatja a toleranciára nevelést, a multi- vagy interkulturális oktatást. Az elmélet térhódítása a '60-as évekre tehető, amikor az említett okok miatt legalábbis kizárólagosságában megingott az asszimilációs elméletekbe vetett hit. Így a multikulturalizmus, szembeállítva azt az amerikai olvasztótégely metaforával, egyfajta mozaiktársadalom kialakítására törekszik. Ezt az újfajta berendezkedést úgy írják le, hogy az a pluralitás mozaikját hozná létre, mely különböző formájú és színű darabokból áll, az összképet pedig a következőképpen jellemzik, „a nemzeti mozaik a kanadai eszményt tükrözi, gazdagság és erő származik belőle”.⁴⁴ A multikulturalizmus azt fogalmazza meg, hogy milyennek kell lennie a társadalomnak a kulturális különbözőségek elfogadása esetén, de a különbözőség vállalása továbbra is az egyén önkéntes választása marad. A modell akkor kezdett el Európa-szerte terjedni, amikor a politikai vezetők ráébredtek arra, hogy a bevándorlás nem az újvilág kizárólagos sajátossága.

A modell mintaállamaként tekintenek Kanadára, ahol mintegy harminc év alatt a két alapító nemzetre (angol, francia) építő identitás-tudat elindult egy multikulturális, több etnikumra alapozott identitássá válás útján. Kanadában az 1972-ben vált alkotmányosan is garantált alapelvvé: az egyénnek itt joga van állami támogatásra ahhoz, hogy

⁴¹ Eriksen, Thomas Hylland: *Etnikai osztályozás: mi és ők*. I. m. 149.

⁴² Huntington, P. Samuel: *Kik vagyunk mi? Az amerikai nemzeti identitás dilemmái*. Budapest, 2005, Európa.

⁴³ Forray R. Katalin: Nemzetiségek, kisebbségek. <http://archiv.meh.hu/nekh/Magyar/forray_nemz.htm>

⁴⁴ Fleras, Augie – Elliott, Jean Leonard: *A multikulturalizmus Kanadában a sokféleség felmagasztalása*. I. m. 29.

hagyományos kultúráját, vallását megőrizhesse, s külön minisztérium felügyeli az e tárgykörben hozott jogszabályok betartását. Emellett az őshonos kisebbségek területi jogokhoz is jutottak; Québec tartomány például egyre nagyobb politikai és kulturális autonómiához jutott, s az inuitok is új autonóm területet szereztek (Nunavut). A kanadai modellt importálták, és a bevándorló kisebbségeikre alkalmazták az európai államok is, például Hollandia és Svédország. (Hollandiában jelenleg körülbelül egymillió muszlim él, az érdekükben hozott intézkedések elsősorban gazdasági és szociális helyzetükre összpontosítanak. Az állam emellett ugyanakkor a multikulturális nevelés terén kulcsfontosságú szerepet tulajdonít az oktatásnak. A kisebbségi csoporthoz tartozó gyerekek az anyanyelvükön is tanulhatnak például a holland mellett az általuk jelentős számban lakott nagyvárosokban. Az állami televízióban, valamint a regionális és helyi médiában is sugároznak műsorokat a bevándorlók anyanyelvén.)⁴⁵

Kimlycka a kialakuló multinacionális föderalizmushoz sorolja például Kanadát, Belgiumot, Spanyolországot és Svájcot. Megkülönbözteti ettől a nem nemzeti alapon szerveződő föderalista államokat, például Brazíliát, Ausztráliát vagy Németországot és az Egyesült Államokat. Emellett megnevez különböző kvázi föderális formákat, ilyen például az Egyesült Királyság Skócia és Wales tekintetében vagy Olaszország Dél-Tirolt illetően. E példák nyilvánvalóan az állam területi beosztásában is megnyilvánuló multikulturalizmus-modellekre vonatkoznak. Ezen a kategórián belül egyéb elkülönítések is lehetségesek az államberendezkedés alapján (autonómiák állama, föderatív állam stb.). E tendenciát látva nem kevesen bizakodnak abban, vagy éppen félnek attól, hogy a nemzetállamot felváltja majd a soknemzetű állam, mely a versengő identitásokat a csoportok közötti egyenlőség elismerésével kívánja majd egymással kibékíteni.

A többkultúrájú politikai közösség megvalósítására irányuló intézkedések alapvetően a nacionalista mozgalmaknak (a többségi és a kisebbségi nemzetépítő törekvéseknek) az elismerés iránti igényén alapulnak, s az erre válaszoló állami politikát Charles Taylor az elismerés politikájának nevezi.⁴⁶ Maga az elnevezés arra utal, hogy az elismerés megvonása a nemzeti mozgalom elnyomásának egyik formája. A követelések alapjául pedig itt is, mint azt majd a kisebbségi jogoknál is látni fogjuk, az egyenlőség elve szolgál. Ahogy Taylor

⁴⁵ Van Der Parre, Peter: Minorities and Nation Building Strategies: Central European Lessons for Netherlands. *Regio*, 2004, 88–112.

⁴⁶ Taylor, Charles: Az elismerés politikája. In *Multikulturalizmus*. I. m. 124–152.

megállapítja, az egyenlő méltóság „különbségvak” („different-blind”) elvei nem semlegesek, mint azt sokan állítják, hanem azokban is az államon belül uralkodó kultúra tükröződik.⁴⁷ Így szerint a „különbségvak” társadalom, ha nem tesz erőfeszítéseket a tényleges egyenlőség elérésére – áttételes és tudattalan módon, de maga is diszkriminatívvá válik.⁴⁸ Így a multikulturalizmus modelljénél is felmerül az a kérdés, amelyet a kötet a kisebbségi különjogok igazolhatóságánál tárgyal részletesen, hogy „a polgárok különbségeit különböző bánásmódok alapjának tekintsük”.⁴⁹ A pozitív megkülönböztetés alapján hozott intézkedések addig feltétlenül igazolhatók, amíg mindenkit egyenlő helyzetbe hoznak, azaz amíg az a céljuk, hogy visszavigyenek bennünket egy „végső különbségek nélküli társadalmi térbe”.⁵⁰ Igen ám, csakhogy ezek a kisebbségeket helyzetbe hozó pozitív intézkedések – Taylor megfogalmazása szerint – nem feltétlenül egy különbségek nélküli társadalomhoz vezetnek, hanem nyilvánvalóan céljuk az is, hogy „fenntartsák és ápolják a különbségeket nemcsak most, hanem a jövőben is”.⁵¹ Ebből az elvből következhet az is, hogy a tényleges egyenlőség mindenkit egyenlő helyzetbe hoz ugyan, de ez esetben a cél – szemben az olvasztótégely politikájával – a nemzeti különbözőségek fenntartása révén érhető el, azaz a csoportok egyenlőségének elismerése mellett a társadalom nemzeti sokféleségének konzerválását is jelenti. Célja, hogy az államot képessé tegye arra, hogy minden polgára lojalitását biztosítsa a maga számára, ami a multikulturalizmus-modell intézményesülésének egyik alapja is lehet.

A multikulturalizmus hívei a kultúra megalkotását, reprodukálását és fenntartását átadnák az államon belül jelenlevő nemzeti közösségeknek, sőt sokuk szerint már az állam szervezeti felépítésének is tükröznie kell az ország sokféleségét. Az ezt képviselő állami politikák a multikulturalizmus jegyében a nemzeti intézmények és a szervezetek pluralista átalakítására, valamint olyan speciális intézményi keretek létrehozására törekednek, amelyekben a kisebbségek megőrizhetik kulturális örökségüket, és elindulhatnak a tartalmi értelemben vett társadalmi egyenlőség elérésének útján.⁵² Ugyanakkor a multikulturalizmus megjelenése nem teszi szükségtelenné az „áll-

⁴⁷ U.o. 135.

⁴⁸ U.o.

⁴⁹ U.o. 133.

⁵⁰ U.o.

⁵¹ U.o. 133.

⁵² Fleras, Augie – Elliott, Jean Leonard: A multikulturalizmus Kanadában: A sokféleség felmagasztalása. In *Multikulturalizmus*. I. m.

milag ellenőrzött kultúra, kulturális kánon” létezését sem, hiszen annak hiánya a társadalmi szolidaritást, valamint a politikai hatalom tekintélyét is alááshatja.⁵³ Azaz továbbra is szükséges lehet a politikai nemzet fogalmának a használata, hogy rendelkezésünkre álljon egy olyan, az állam által támogatott kánon, amelyhez az állampolgárok kötődhetnek, és amitől függetlenül létezhetnek a különböző nemzeti közösségeknek az állam által támogatott kulturális alrendszerei. Ahogy Habermas is megállapítja, „a demokratikus alkotmányon alapuló pluralista társadalom csak a politikai integráció esetében szavatolja a kulturális differenciálódást”.⁵⁴ Így a polgárok elviekben az állam tekintélyének és hatalmának elfogadása mellett jogosultak a kulturális különbségek megőrzésére. Jól jelzi a multikulturalizmusban rejlő lehetőségeket Dworkinnak az a megállapítása, hogy „mindannyian a közösség mint egész teremtményei vagyunk”, s ebből adódóan a kulturális és nyelvi lehetőségek is gazdagabbak, és több előnyt biztosíthatnak „a pluralisztikus és toleráns társadalmakban”.⁵⁵ Sandel érve szerint az embereknek nem csupán nyelvük és kultúrájuk miatt, de identitásuk és öntudatuk miatt is szükségük van közösségekre, hiszen saját maguk is általában csak valamely közösség tagjaként képesek azonosítani magukat.⁵⁶ S ehhez hozzáfűzhető, hogy „a politikai közösségeknek van közösségi életük, és a közösségi élet sikere vagy kudarca része annak, ami meghatározza, vajon tagjai élete jó lesz vagy rossz lesz”.⁵⁷

A multikulturális politika, amilyen mértékben ez lehetséges, elismeri az állam területén tartósan jelenlevő különböző kulturális csoportok értékeit, és a jog előtt nem csupán a formális, hanem a tényleges egyenlőségük biztosítására törekszik, sőt emellett célja lehet a csoportok között meglevő bizonyos különbségek fenntartása. Mindezek akceptálásához szükséges annak elfogadása, hogy az etnikumok közötti viszonyok nem feltétlenül konfliktussal terheltek, azaz megfelelő szabályozás esetén a kulturális közösségek képesek a harmonikus egymás mellett élésre.⁵⁸ Az elmélet elismeri a társadalmakban állandóan jelenlevő etnikai csoportok kulturális értékeit, s szerinte annak

⁵³ Feischmidt Margit: Multikulturalizmus: kultúra, identitás és politikai új diskurzusa. In *Multikulturalizmus*. I. m. 22.

⁵⁴ Habermas, Jürgen: Intolerancia és diszkrimináció. *Acta Humana*. 2004, 4. sz.

⁵⁵ Dworkin, Ronald: *Liberális közösség*. (kézirat fordítás).

⁵⁶ Sandel, Michael: *Liberalism and the Limits of Justice*. 1982.

⁵⁷ Dworkin: *Liberális közösség*. I. m.

⁵⁸ Eriksen, Thomas Hylland: Etnikai osztályozás: mi és ők. In *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. 158.

tükröződnie kell a társadalmi élet különböző területein, például a hivatalos nyelvekben, a munkaszüneti napokban, az állami szimbólumokban, a kulturális intézmények támogatásánál, és folytathatnánk tovább a sort.

A liberális nacionalizmus politikájából Joseph Raz szerint az következik, hogy az államnak olyan intézményi megoldások kialakításával kell támogatnia a nemzeti közösségek kultúráját, melyek lehetőséget adnak a kisebbségeknek arra, hogy azt a nyilvános közszférában is megjelenítsék.⁵⁹ Hiszen ha a nemzethez való tartozás identitásunkat alapvetően befolyásoló tényező, akkor semmibevétele sérti az egyént és méltóságát. Így a társadalomban az egyén érdekeként is megjelenik, hogy közösségét elismerjék, és kultúráját támogassák. Raz szerint a liberalizmus mindaddig háromféle választ adott a társadalmi különbözőségekre.⁶⁰ Az első toleranciának nevezi, ez a kisebbségeket mindaddig nem tekinti különbözőnek, amíg nem kerülnek összetűzésbe a többség kultúrájával, de ők ettől még kénytelenek minden tevékenységüket saját forrásból finanszírozni. Bár tegyük hozzá, éppúgy hozzájárulnak a közös kultúra fenntartásához, mint a többséghez tartozók. A második válasz – amely mára jórészt kiszorította az első – az egyéni jogok hangsúlyozása a nemzeti, vallási, nemi és szexuális irányultságon alapuló különbségtétellel szemben. Ez már csupán a magánéletben enged meg bizonyos mértékű megkülönböztetést, s azonosít egy szigorúbb értelemben vett megkülönböztetést, amelyen vélhetően már az esélyegyenlőségi politikát érti: „az ország közzolgáltatásai, az oktatási rendszer [...] többé nem a többség kizárólagos területei, hanem a társadalom minden tagjának közös tulajdonai”.⁶¹ A harmadik liberális megközelítés pedig már a multikulturalizmus modelljének támogatását jelenti. Ez azt követeli meg, hogy az állam ismerje el a társadalomban létező összes szilárd és életképes kulturális közösség egyenrangúságát, s az állam egyetlen alpolitikai közösségnek se váljon a tulajdonává. Fenntartásként fogalmazták meg a modellel szemben, hogy a multikulturalizmus akkor is támogatni fogja a közösségeket, ha azok akaratuk ellenére is ragaszkodnak vonakodó tagjaikhoz. Így például Habermas helyteleníti azt, ha az államon belül egyes életformákat a többi kárára privilegizálnak, nézete szerint ugyanis nem lehet az identitásválasztás szabadságától megfosztani a politikai közösség tagjait.⁶²

⁵⁹ Raz, Joseph: Multikulturalizmus liberális szempontból. In *Multikulturalizmus*. I. m. 193–189.

⁶⁰ U.o.

⁶¹ U.o.

⁶² Habermas, Jürgen: *Harcok az elismerésért a demokratikus jogállamban*. I. m. 153.

Az utóbbi valóban elgondolkoztató érv lehet a multikulturalizmus korlátozására, hiszen gondoljunk arra: Taylor említi, hogy Québec például számos nyelvi törvényt elfogadott, amelyek közül a 101-es törvény azt szabályozta, hogy ki küldheti a gyermekét angol anyanyelvű iskolába (a rendelkezés szerint a francia anyanyelvűek vagy a bevándorlók nem).⁶³ Az ilyen rendelkezések igazolhatósága valóban erősen kétséges éppúgy, mint a többségi nemzetépítést támogató politika hasonló lépéseié. Minden olyan intézkedés problematikus, amely korlátozza a tagokat a közösség elhagyásában s az identitásuk szabad megválasztásában.

A multikulturalizmus alkalmazásától ugyanis, ahogy azt Raz is megfogalmazza, csak különböző feltételek betartása esetén várhatunk eredményeket.⁶⁴ Raz ezeket a következőkben határozza meg: a különböző kultúrák tagjait arra kell nevelni, hogy ismerjék egymás kultúráját, és becsüljék azt. Döntő fontosságúnak tartja továbbá, hogy „megtörjük a nyomor, a műveletlenség és az etnicitás közötti kapcsolatot”.⁶⁵ Ennek érdekében nagyvonalú állami támogatás szükséges; a különböző kulturális intézményeknek és általában a közsférának az összes kulturális csoporthoz alkalmazkodnia kell. Ezek az intézkedések a toleráns közösségek együttélését szolgálják. A toleranciát abban az értelemben lehet korlátozni, hogy az megakadályozza a közösségeket saját tagjaik elnyomásában, ennek a szabálynak minden közösségre (többségre és kisebbségre) egyaránt érvényesnek kell lennie. Fel kell lépni annak érdekében, hogy a kívülállókkal kapcsolatos intoleráns viselkedéseknek gátat szabjanak, illetve hogy a közösségből való kilépést lehetővé tegyék a tagok számára. Ez akár úgy is megfogalmazható, hogy az államnak az emberi jogok biztosítása érdekében be kell avatkoznia e közösségek életébe, azok tagjait nem engedheti el teljesen. Ha a politika mindezen követelményeknek eleget tesz, akkor a multikulturalizmus egy új közös kultúra kialakulásához vezethet, s ez a társadalmakon belüli sokrétű identitás emancipációját is jelentheti.

A modell zavartalan működését minden bizonnyal elősegíti, ha a politikai közösség meghatározásánál minden olyan közösséget elismernek, amely huzamosabb idő óta az ország területén tartózkodik. De ezek közül is a multikulturalizmus alkalmazási körét elsősorban az olyan nemzeti alapon szerveződő csoportok jelenthetik, amelyek-

⁶³ Charter of the French Language.

⁶⁴ Raz: *Multikulturalizmus liberális szempontból*. I. m. 188–189.

⁶⁵ U.o.

nek erős a kollektív identitásuk. Kimlycka szerint az állam akkor multikulturális, ha a politikai közösség tagjai különböző nemzetiséghez vagy bevándorló közösséghez tartoznak, és ez a tény egyaránt lényeges elemévé válhat a személyes identitásuknak és a politikai életüknek. Az államnak így támogatnia kell e nemzeti közösségeknek például a múzeumait, az etnikai kutatásaikat, egyesületeiket, elismerni vallási gyakorlataikat. (Az utóbbit akár az általános szabályozással szemben is megteheti, a szikheket például Kanadában mentesítik a motorozás közben a bukósisak-viselés szabályai alól, a zsidókat és a muzulmánokat az állatok levágására vonatkozó állatvédelmi előírásoktól.) A többnemzetiségű demokrácia elfogadása ugyanis magában hordozza annak az elismerését, hogy a politikai közösségen belül alpolitikai közösségek is élnek. A multikulturalizmus hívei szerint a demokrácia olyan felfogása, mely kizárólag az állam többségi lakosságára összpontosít, sérti a modern demokráciákról alkotott felfogásunkat. Így fogalmazódhatott meg, hogy „fel kell vázolni a 21. század többoldalú identitásainak, multikulturális politikai egységeinek előrelátható opcióit”.

A továbbiakban annak a vizsgálatára vállalkozom, hogy a nemzeti szempontból multikulturális társadalom modelljét milyen módon próbálták alkalmazni a magyarországi viszonyokra.

NEMZETÉRTELMEZÉSEK ÉS AZ ÁLLAM SEMLEGESSÉGE

A kisebbségi különjogok a magyar alkotmányban nem csupán alapjogi, hanem államszervezeti kérdésként is felvetődnek. Ez utóbbi kérdéskör és egyúttal az alkotmány 68. § (1) bekezdésének⁶⁶ elemzéséhez érdemes megvizsgálni, hogy mely nemzetfogalma(ka)t használ az alkotmány, s milyen értelmezést társít a nép, illetve a nemzet elnevezésekhez, illetőleg miért utal vissza e paragrafusnál a népszuverenitást megfogalmazó 2. § (2) bekezdésére. Mindezek elemzése annál is fontosabb, mivel – mint látni fogjuk – ez egyúttal kijelöli számunkra a kisebbségvédelem kereteit és a kisebbségeket helyzetbehozó intézkedések végső határait is. A nép és az államalkotó tényező kifejezések értelmezéséhez a következőkből célszerű kiindulni: A politikai közösség összetartozás-tudatának erősítése, egyszersmind a jog autoritásának biztosítása érdekében a demokratikus al-

⁶⁶ 68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.

kormányok rendszerint használják, vagy legalábbis különböző elnevezésekkel (nép, nemzet) utalnak a politikai nemzet (más elnevezéssel államnemzet) fogalmára. A politikai közösségek alapító dokumentumai emellett gyakorta kinyilvánítják a határon túl élők (az államnak nevet adó kulturális nemzethez tartozók) iránti elkötelezettségüket is, s nevesítik az ország területén élő, nem a többségi kulturális nemzethez tartozó személyeket (nemzeti és etnikai kisebbségeket).⁶⁷ A politikai és kulturális nemzetet Alain Dieckhof a következő módon írta le: a polgári nemzet a polgárok szabad szövetsége, mely egy valós, de mindenesetre kívánatosnak tartott összetartozás-tudathoz köti a nemzet fogalmát, így egy történeti közösség megtestesülésére építő „racionális és önkéntes politikai konstrukció, mely koncepciót a felvilágosodás politikusai alkották meg, és a francia forradalom hívta életre”.⁶⁸ A kulturális nemzet ellenben nem az emberek közötti közjogi kapcsolatra, hanem egy identitásérzés kifejeződésére, természetes rend megnyilvánulására utal,⁶⁹ ez volt például a megosztottság szülte német nemzeteszmény alapja. A nemzetet e megközelítés szerint a közös nyelv, a kultúra, az irodalom határozza meg. (E két említett nemzetfogalom szembeállítását először Friedrich Meineckénél jelent meg, értelmezése szerint annak kulturális felfogása valamiféle közösen megtapasztalt örökségen [nyelvi, kulturális stb.] alapul, a politikai nemzet pedig „a közös politikai múlt és berendezkedés egyesítő erején”).⁷⁰

A jogi elemzés során felmerülő legfontosabb kérdés, hogy a nemzet két meghatározása közül melyik, vagy a kettő együttes használatának milyen módja feleltethető meg – a modern demokráciák egyik alapvének – a politikai közösség minden tagja morális egyenlőségének. Azaz, hogy a nemzet fogalma intézményesülhet-e, és ha igen, mely értelmezésével(eivel) a demokratikus államok jogrendjében. A legszerecsébb sokak szerint az lenne, ha a demokratikus politikai közösségek közjogi dokumentumai egyáltalán nem utalnának a nemzetre,

⁶⁷ Lásd a kérdéskör részletes elemzését. Halász Iván: A nemzetfogalom nyelvi-kulturális elemei a modern kelet- és közép-európai demokratikus alkotmányokban. In Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László: *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Budapest, 2004, Gondolat, 27–41.

⁶⁸ Dieckhoff, Alain: Egy megrögzöttség túlhaladása – a kulturális és politikai nacionalizmus fogalmainak újraértelmezése. In *Nacionalizmuselméletek*. 298.

⁶⁹ U.o.

⁷⁰ Meinecke, Friedrich: *Weltbürgertum und Nationalstaat. Studien zu der Genesis des deutschen Nationalstaates*. Oldenburg–Berlin–München, 1907, illetve Alain Dieckhoff: *Egy megrögzöttség túlhaladása – a kulturális és politikai nacionalizmus fogalmainak újraértelmezése*. I. m. Uo.

ez a nemzeti szempontból semleges államban valósulhatna meg. Egy ilyen állam alkotmánya a nemzet fogalmát csupán nemzeti semlegességének deklarálásakor említené meg. Ezt összekötve a semlegesség egyéb területeivel például a következőképpen nyilváníthatná ki: Az állam demokratikus értékeken nyugszik, és nem kötődik sem hitvalláshoz, sem nemzethez.

A magyar politikai gondolkodás klasszikusai közül Eötvös például kísérletet tett arra, hogy az állam vallási semlegességének analógiáját a nyelvre is kiterjessze: „Azon kor, mely a polgári jogok teljes egyenlőségét mondotta ki, mely minden vallásfelekezeti különbség nélkül a vallásoknak egyenlő szabadságát állapította meg, a polgároknak nyelvek használatára nézve is hasonló szabadságát követeli.”⁷¹ Ez a megállapítás akkor is igaz, ha a liberális állam valláspolitikája a vallási egyenlőséget intézményesíthette ugyan, ám „nyelvi politikája nem lehetett más, mint a nyelvi egyenlőtlenség intézményesítése”.⁷² Eötvös maga is elfogadta azt a nézetet, hogy az államnak hivatalos nyelve kell legyen, amely történetesen egybeesik azzal az élő nyelvvel, melyet területén a legtöbben beszélnek. Ebből az is következett, hogy a nemzeti identitáson felüli identitásra (svájci, amerikai) alapuló nemzeteket leszámítva az állam nemzeti szempontból nem válhat semlegessé, hacsak a francia modellt követve nem törekszik – egy befogadó nemzetkonceptió keretében – annak megvalósítására, hogy az államon belül csupán egy kulturális nemzet létezzék. Azaz, hogy a politikai nemzet tökéletesen leírható legyen egy kulturális nemzet identitáselemeivel. A nemzetiségek egyenlőségét bármely formában sértő törekvésektől, még ha a tényleges egyenlőség nem is volt megvalósítható, a 19. század magyar liberálisai gyakorta igyekeztek elhatárolódni. Sőt a nemzetiségek teljes egyenlőségét Deák Ferenc például olyannyira komolyan gondolta, hogy 1868-ban egy vitában, mely arról szólt, hogy kapjon-e a magyar színház mellett egy szerb színház is állami támogatást, ő arra a véleményre helyezkedett, ha nincs pénz mindkettőre, akkor egyiket se támogassa az állam. Úgy gondolta, hogy egy ezzel ellentétes döntés nem volna összeegyeztethető a „politikai tekintetben egységes és oszthatatlan magyar állam” elképzelésével.⁷³

Minden, a nemzeti semlegesség elérésére irányuló törekvés viszont – ahogy arra Will Kymlicka és Kis János is rámutatott – aligha

⁷¹ Eötvös József: *Arcképek és programok*. Budapest, 1975, 716.

⁷² Kis János: *Túl a nemzetállamon*, I. m. 65.

⁷³ Idézi Jászi Oszkár: *A Habsburg-Monarchia felbomlása*. Budapest, 1983, Gondolat, 412.

több mint illúzió.⁷⁴ A mai államok többségének megszületése ugyanis összefonódott a nemzeti mozgalmakkal, s azok a nemzet fogalmától nem tudnak elszakadni, mivel néhány alapvető kérdésben a demokratikus jogállamok sem lehetnek semlegesek. Ennek belátásához gondoljunk csak arra: ha elfogadjuk, hogy a politikai közösségen belül szükség van valamiféle összetartozás-tudat kialakítására, akkor az ennek létrehozására tett kísérleteknek óhatatlanul a nemzethez kell kapcsolódniuk. Az államoknak ugyanis szükségszerűen van hivatalos nyelvük (vagy nyelveik), minden jogrendszerben felfedezhetők kulturális, történelmi sajátosságok, s a közös állami szimbólumok is a nemzethez kötődnek. A nemzeti hagyomány szükségszerűen rajta hagyja kézjegyét a közös politikai kultúrán is, ennek következménye, hogy a politikai közösség körülírása a demokratikus államokban szinte kivétel nélkül utal a politikai nemzethez való tartozásra.

Így, ahogy Kis János megállapítja: az állam vallási semlegességének analógiája állam és nemzet elválasztására egész egyszerűen nem alkalmazható.⁷⁵ Javaslatára szerint akkor járunk a legjobban, ha félretéve az etnikailag semleges állam eszméjét, a társnemzeti állam modelljét elemezzük. Nézetem szerint ennek egy elméleti modelljét vázolja fel a magyar alkotmány. Annak belátásához, milyen messze áll a realitásoktól az etnikailag semleges állam, elég a következőkre gondolni: Magyarország a jelenlegi államszerkezetének megtartása esetén talán abban az esetben volna nemzeti szempontból semleges, ha az országot Hungáriának, lakosait hungarusnak neveznék, és a közélet hivatalos nyelvét egy a nemzeti semlegességről rendezett népszavazás a latint tenné. Természetesen még egy ehhez hasonló esetben is szükségesnek mutatkozna az összetartozástudat erősítése érdekében a hungarus politikai nemzethez kötődés kialakítása, de talán az ország szimbólumait és jelképeit is neutralizálni kellene. Ilyen esetben viszont legalábbis kétséges lenne, hogy az újonnan kreált politikai nemzet tagjai a hungarus közösséghez tartozóként határoznák-e meg magukat. (Vagy egy még irreálisabb, de a semlegesség követelményének az előbbinél is jobban megfelelő példát véve, ha az országot Közép-Kárpátiának, lakosait közép-kárpátiaiaknak hívnák, a hivatalos nyelvként pedig vélhetően új alkotmánya az eszperantót jelölné meg.)

⁷⁴ Lásd ezzel kapcsolatosan Kymlicka, Will – Strahele, Christine: Kozmopolitanizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus. *Kellék*, 2000, 17, 27–56; illetve Kis János: *Túl a nemzetállamon*, I.–II. *Beszélő*, 1996, 1. és 2. sz., 28–38. és 24–35.

⁷⁵ Kis János: *Túl a nemzetállamon*. I. m. 157.

A NEMZETFOGALOM MEGJELENÉSE
A DEMOKRATIKUS ALKOTMÁNYOKBAN

A mai demokratikus politikai közösségek így nemzeti szempontból nem semlegesek, s bár eltérő mértékben, de (például elnevezésük, himnuszai és más szimbólumaik, történelmük, hivatalos nyelveik által) óhatatlanul számos szállal kötődnek a minden állampolgárukat magába foglaló – az egyenlőség elvével összeegyeztethető – politikai nemzethez. A politikai nemzet pedig sajátos módon az államok többségénél történelmileg és mindeddig megváltoztathatatlanul kötődik az államnak nevet adó (például Magyarországon a magyar, Németországban a német) kulturális nemzet identitáselemeihez. Természetesen ettől eltérő esetek is lehetségesek a nemzetek feletti identitáson alapuló politikai nemzetek esetében, hiszen a svájci politikai nemzet például kevésbé kötődik a német kulturális nemzethez kapcsolódó identitáselemekhez. A politikai nemzet közjogi használatának egy kétségtelen előnye mindenképpen van a kulturálissal szemben, hogy az nem egy etnikus nemzetértelmezésre utal, s az állam minden polgárának leírása csak e fogalom segítségével képzelhető el. Elsődleges alkalmazása pedig a következővel magyarázható: ha a nemzet két értelmezéséhez hozzátársítjuk a demokratikus alkotmányok által deklarált elvet, mely szerint a politikai közösség minden tagja etnikai identitásától függetlenül egyenlő, akkor nyilvánvalóvá válik számunkra, hogy ez szükségesé teszi a nemzet fogalmának a politikai közösség minden tagjára történő használatát. A nemzetfogalom alkalmazása ugyanis csupán akkor fogadható el, ha összeegyeztethető azzal a követelménnyel, hogy a demokratikus politikai közösség jogrendje tiszteletben tartja minden polgára egyenlő méltóságát. Így a jogalkotó nem véthet polgárai morális egyenlősége ellen, s a politikai közösség minden tagja iránt egyenlő figyelmet és tiszteletet kell tanúsítania.⁷⁶ Ennek a követelménynek természetesen a politikai nemzetnek az egyenlőség elvét figyelmen kívül hagyó használata sem felel meg, ha például a politikai nemzet tagjai csak a bizonyos társadalmi rétegekhez tartozók (egy kaszthoz tartozók, nemesek, munkások stb.) lehetnek.

A kulturális nemzet fogalmának egyedüli használata viszont a morális egyenlőség elve miatt egy demokratikus alkotmányban a politikai közösség leírására kizárólagos elvként nehezen alkalmazható, hiszen az nem terjed ki a politikai közösség tagjai közül a magukat

⁷⁶ Lásd erről Győrfi Tamás: Alkotmányosság. In Bódig Mátyás – Győrfi Tamás (szerk.) *Államelmélet*, II. Miskolc, 2002, Bíbor, (különösen 144–148).

különböző kisebbségekhez tartozónak való állampolgárookra. Így annak kizárólagos használata az etnikailag nem semleges politikai közösségen belül a morális egyenlőség elvének sérelmét jelentheti. Hiszen, mint láttuk, a mai demokratikus politikai közösségek nemzeti szempontból nem semlegesek, s bár eltérő mértékben, de (például elnevezésük, himnuszai és más szimbólumaik, történelmük, hivatalos nyelveik által) óhatatlanul számos szálon keresztül kötődnek a nemzethez. Mindez legalábbis kétségesse teszi azt, hogy az egyik kulturális nemzethez kötődő állam a másik kulturális nemzethez tartozókat egyenlő figyelemmel kísérje, és törekvéseiket egyenlő tiszteletben részesítse. Ilyenkor felmerül az a kérdés is, ha az állam sem kötődik a kisebbségekhez, akkor min alapulhat a nemzeti kisebbségek körében az állam iránti lojalitás, s miért is tekintenék magukat az adott politikai közösséghez tartozónak. Ezt a problémát még az sem oldja meg, ha a kulturális nemzet használatáért cserébe az állam esetleg a kisebbségi különjogok széles körű biztosításával kívánna kárpótlást nyújtani a kisebbségeknek. Véleményem szerint így a csak a kulturális nemzet fogalmát használó szabályozás nehezen feleltethető meg a morális egyenlőség követelményének.

Ha ugyanis elfogadjuk azt az állítást, hogy a kulturális nemzet koncepciója nem képes leírni a demokratikus közösségekbe tömörült összes egyént, mivel az nem vonatkozik az etnikai, nemzeti kisebbségekre, valamint a bevándorolt és már állampolgárságot szerzett kisebbségek tagjaira. Akkor abból levonható az a következtetés is, hogy ez az elv a nemzeti jogrendszerekben kiegészítő elemként jelenhet meg, például az államon belül élő nemzeti közösségek leírásánál, a határon túl élők támogatásánál, a politikai közösségbe történő felvétel (a kedvezményes honosítás) és más esetek szabályozásánál. A kulturális nemzet koncepciójának megjelenését ez utóbbi esetekben viszont bizonyos szempontból természetesnek és szükségszerűnek is tarthatjuk, hiszen a politikai közösség meghatározásakor felmerül a következő kérdés: Mi lesz azokkal, akik közjogi értelemben nem válnak a politikai közösség tagjaivá, de a kulturális nemzethez tartoznak?⁷⁷ Ha a politikai közösség többsége támogatni kívánja törekvéseiket, akkor célszerű őket valamilyen módon már az alaptörvényben megemlíteni. (Így tesz a magyar alkotmány 6.§ (3) bekezdése is: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolá-

⁷⁷ Lásd erről a kérdésről Bódig Mátyás: „Nemzeti történelem” és a jog autoritásának igazolása. *Állam és Jogtudomány*, 2000, 1–2. sz., 18.

sát.”) Másrésztől, az állam, amikor a politikai nemzet részeként nevesíti a nemzeti kisebbségeket, már ekkor legalábbis közvetett formában elismeri, hogy az ország területén több kulturális nemzethez tartozók élnek.

Nemegyszer helytelenítik, ha a jogrendszeren belül valamilyen módon megjelenik a kulturális nemzethez tartozók kedvezményben részesítése, így sokan általánosságban elutasítják például az alkotmányok felelősségi klauzuláit és az ezek alapján elfogadott, a határon túliakat támogató jogszabályokat. Ezek az érvelések azon a nézetten alapulnak, mely az „etnikai (kulturális) alapú nacionalizmust” általában rossznak, „a polgári nacionalizmust” viszont általában jónak tartja.⁷⁸ Ennek az álláspontnak a képviselői viszont némileg meglepő módon szükségszerű tényként fogadják el azt, amikor az államok a politikai nemzetet gyakran a többségi kulturális nemzet identitáselemeivel definiálják. Mivel a két nemzetfogalom meghatározása, amint az az előbbiekből is kitűnik, nem minden esetben válik el teljes mértékben egymástól, sőt azok gyakran összefonódnak, éles szembeállításuk sem célszerű.

Az állam, nézetem szerint, így a sokak által áhított, de jelenleg el nem érhető semlegességtől a politikai közösség tagjait illetően akkor térhet el, ha kialakít egy olyan nemzetkonceptiót, mely valamennyi állampolgárára vonatkozhat. A politikai nemzet valamiféle fogalmának a megkonstruálása viszont minden esetben elkerülhetetlennek látszik az állam tekintélyének és hatalmának biztosítása érdekében. Ehhez szükséges a közösség tagjai közötti összetartozás-tudat erősítése a célból, hogy az emberek között teherbíró politikai kapcsolatok alakulhassanak ki, és az egyének – ha ennek amúgy adottak a feltételei – a közösség tagjaként definiálhassák önmagukat.⁷⁹ Természetesen az államok – erre majd a későbbiekben még visszatérek – a jogegyenlőség biztosítása mellett az egyenlőség különböző koncepcióit tarthatják igazságosnak, és ennek jegyében a jogegyenlőség garantálása mellett az államnemzet fogalmához különböző jelentéstartalmakat társíthatnak. Mindennek az a következménye, hogy az alkotmányok a legtöbb esetben már a hatalom legfőbb forrásaként sem pusztán a polgáraik közösségét, hanem a népszuverenitás gyakorlójaként többnyire a né-

⁷⁸ Lásd ezen álláspont érveinek az ismertetését és elutasítását Kai Nielsennél. Nielsen, Kai: Cultural Nationalism, Neither Ethnic nor Civic. *The Philosophical Forum*, 1996–1997 (28) 1–2. Fall–Winter, 53–72.

⁷⁹ Lásd ezzel kapcsolatosan Bódig Mátyás: A mérsékelt állam intézményes szerkezete. In Bódig Mátyás – Györfi Tamás (szerk.): *Államelmélet*, II. Miskolc, 2002, Bíbor, 88–118 (különösen 106–109).

pet vagy a nemzetet jelölik meg.⁸⁰ A nép és nemzet elnevezések használatakor az alaptörvények a legtöbb esetben a politikai nemzetre utalnak, s ennek keretében esetleg nevesítik, vagy automatikusan ide sorolják az azt alkotó entitásokként a névadó kulturális nemzethez tartozó polgárokat és a nemzeti, etnikai kisebbségeket. Így jár el például a lengyel alkotmány, mely alkotmányozó hatalomként a „lengyel nemzetet – a köztársaság minden állampolgárát” említi,⁸¹ vagy az ukrán alaptörvény, mely szerint az ország alkotmányát „az ukrán nép – Ukrajna minden nemzetiségű polgára”⁸² nevében fogadták el.⁸³ Ilyen az 1993-as orosz alaptörvény is, amelyet az „Oroszországi Föderáció soknemzetiségű népe” nevében alkottak meg. A spanyol alkotmány 2. cikke pedig a következőket tartalmazza: „az alkotmány, amely a spanyol nemzetnek, valamennyi spanyol közös és oszthatatlan hazájának a felbonthatatlan egységén alapul, elismeri és garantálja a nemzetet alkotó nemzetiségek és régiók önkormányzathoz való jogát és a közöttük meglevő szolidaritást”.⁸⁴ Ezt a megoldást követi a magyar alkotmány 68. § (1) bekezdése is, amikor megállapítja: „A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.” Azaz a magyar alkotmányozó visszautalva a népszuverenitásra, a kisebbségi jogok igazolásának alapjaként szükségesnek tartotta kiemelni, hogy a szuverenitás hordozója a soknemzetiségű nép. De Európán kívüli példákat is találhatunk arra, hogy a közös politikai nemzethez tartozás deklarálása mellett – a nemzeti identitások alapján – a politikai közösségen belül „alközösségeket” is megkülönböztetnek, így ez megjelenik például Kanada közjogi struktúrájában.⁸⁵

A demokratikus államok alkotmányaiban az eddig említett alkotmányos megoldásoktól talán csupán egy lényegileg eltérőt találunk, a szlovák alkotmányét, mely a nemzeti semlegességről lemondva is kizárólag a kulturális nemzet fogalmát használja.⁸⁶ A szlovák alkotmány preambuluma ugyanis alkotmányozó hatalomnak a szlovák kul-

⁸⁰ Lásd a kérdéskör részletes elemzését a következő tanulmányban. Halász Iván: A nemzetfogalom nyelvi-kulturális elemei a modern kelet- és közép-európai demokratikus alkotmányokban. In *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol.* 27–41.

⁸¹ Lásd a lengyel alkotmányt a következő internetes címen: <www.sejm.gov.pl>

⁸² Lásd az ukrán alkotmányt a következő internetes címen: <http://gska2.rada.gov.ua:7777/site/const_eng/e_const_contents.html>

⁸³ Lásd ezeknek az alkotmányoknak a részletesebb elemzését Halász: *A nemzetfogalom...* I. m.

⁸⁴ Lásd a spanyol alkotmányt a következő címen. <www.senado.es>

⁸⁵ David Miller: *On Nationality.* Oxford, 1995, Clarendon Press, 142.

⁸⁶ Lásd a szlovák alkotmány magyar fordítását. Tóth Károly (szerk.): *Kelet-Európa új alkotmányai.* 302–329.

turális nemzetet tekinti, mely a „nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok tagjaival” közösen fogadja el az alkotmányt. Ebben az alkotmányban a nemzethez kötődő összetartozás-tudat nem terjed ki az állam valamennyi polgárára, s abban hiába keressük a politikai nemzet bármilyen formában történő említését, a „mi a nép” fordulat által kifejezett azonosságtudat nem jelenik meg. Ez önmagában az alkotmány által deklarált jogegyenlőséget nem sérti, ennek ellenére a megfogalmazás mégsem problémamentes, hiszen nemzeti szempontból a szlovák állam már elnevezésében sem semleges (mivel az országot, példának okáért, nem Felső-Kárpátiának nevezik), s a kedvezményezett nemzethez nem tartozhat identitásától függetlenül az állam összes polgára. (E tekintetben még az is érdektelen, hogy a szlovákiai magyarok hajlandók-e magukat a szlovák politikai nemzet részének tekinteni, ami számít, az az, hogy ezt a lehetőséget az állam felkínálja-e nekik. Igaz, az állam ilyen esetben is hivatkozhat arra, hogy a nemzeti kisebbségeket mindezért különjogokkal kárpótolja, s cserébe elvárja a lojaltásukat.) Az alkotmány által említett szlovák kulturális nemzet megjelenik az ország elnevezésében (Szlovák Köztársaság) is vagy akár a törvényhozó testület nevében (Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa). A szlovák alaptörvény megállapítja ugyan 1. cikkében, hogy az állam törekszik az ideológiai és a vallási semlegességre, de a nemzeti semlegességet nem említi. Mindez legalábbis kétségesse teszi azt, hogy a nem szlovák identitásúakat a szlovák kulturális nemzet állama egyenlő figyelemmel kíséri, és törekvéseiket egyenlő tiszteletben részesíti. Véleményem szerint így ez a szabályozási mód nehezen igazolható, mivel aligha feleltethető meg a morális egyenlőség követelményének.

Természetesen a szlovák alaptörvény által választott szabályozási módtól különböznek azok az esetek, amikor a határon túliak támogatásánál és a kisebbségi különjogok biztosításakor – így jár el például a magyar vagy például a horvát, vagy a román alkotmány – említik az alaptörvények a kulturális nemzethez tartozókat. Azt gondolom, hogy a határon túliak bármiféle támogatása esetén célszerűbb, ha – az őket kedvezményező bevándorlási politikát vagy más olyan eseteket leszámítva, amikor a határon túliak az anyaállam területére érkeznek – nem jön létre közvetlen közjogi kapcsolat köztük és az anyaállam között. Így véleményem szerint az sem szerencsés, ha a magyar alkotmány 6. § (3) bekezdése alapján hozott intézkedések átlépik ezt a határt. Hiszen gondoljunk bele, a határon túliak egy másik állam politikai közösségéhez tartoznak, ott kell boldogulniuk, s az illető államnemzet koncepcióját kell a maguk számukra élehetőbbé átalakítaniuk. A kapcsolattartás bármely, a területi kapcsolat létrejötte nélküli közvetlen formája viszont abban a hamis illú-

zióban ringathatná őket, hogy gondjaikat a lakóhely szerinti államukban az anyaállam megoldhatja. Ez viszont a területi elven szerveződő világunkban – a határok megkérdőjelezésének elutasítása mellett – nyilvánvalóan nem teljesülhet akkor, ha nem a határon túliak áttelepülése (bevándorlásuk támogatása) a cél, hanem a szülőföldön való boldogulásuk segítése. Az államnak amúgy bármilyen jogállás – állampolgári, nemzeti és etnikai kisebbségi, menekült stb. – kialakításához szüksége van a területi kapcsolat meglétére, azaz hogy a különböző státusúak a területén tartózkodjanak.⁸⁷ A jogfejlődési tendencia viszont általánosságban is afelé mutat, hogy a lakos és az állampolgár kategóriák mind közelebb kerülnek egymáshoz.⁸⁸ Ennek ellenére a két kategória feltehetően soha nem fog teljesen egybeesni, az állampolgárokat a lakosoktól továbbra is megkülönböztetik majd a legalábbis részben csak általuk élvezett politikai jogok. Aligha tévedünk nagyot ha megállapítjuk, az állampolgári státus kiüresedésével összefügg az is, hogy időközben megjelent az emberi jogok nemzetközi védelme, s ennek hatására egyre kevesebb jogosultság kötődik kizárólagosan az állampolgársághoz. Természetesen ettől függetlenül még elmondható, hogy a két kategória a közeljövőben sem fog teljes mértékben egybeesni, hiszen a polgárokat feltehetőleg még jó ideig elkülönítik majd a lakosoktól, a legalábbis részben csak általuk élvezett politikai jogok. Az állampolgári státus változásaival párhuzamosan egyre több országban jelennek meg az állampolgárok olyan új csoportjai, akiknek már nincs tényleges kapcsolatuk az államukkal. Ez akár idővel szükségessé teszi annak az újragondolását is, hogy érdemes-e a politikai nemzethez tartozást továbbra is az állampolgárokhoz kötni. Magyarországon már az Ellenzéki Kerekasztal-tárgyalásokon felmerült, hogy a nép ne az állampolgárokat, hanem az országlakosok összességét jelölje. A magyar alkotmány elfogadásakor viszont még ezt logikusabb volt az állampolgársághoz kapcsolni annál is inkább, mert amikor ez felmerült Magyarországon, még nem jelentek meg a tartósan az ország területén lakó emberekhez kötődő státusok (letelepedettek, bevándorlók). Ennek ellenére talán akceptálható az a nézet, hogy az alkotmányban használt megjelölésekhez egyes korokban eltérő jelentéstartalmak társulhatnak. A nép szó jelentését akár az alkotmány egyes paragrafusainak és a választójogi szabályoknak a változásai is alakíthatják. Mégis, jelenleg az alkotmányban a kulturális nemzetfogalom szükségszerű módon, csak kiegészítő elemként jelenik meg a magyar közjogban a

⁸⁷ Lásd a különböző alkotmányos jogállások (státusok) részletesebb elemzéséről. Tóth Judit: *Státuszjogok*. Budapest, 2004, Lucidus.

⁸⁸ Lásd például Brubaker, Rogers (ed.): *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. London, 1989, Universty Press of America.

határon túliak támogatásánál és a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók nevesítésekor. Így igaz lehet Halász Iván megállapítása, mely szerint „téved az, aki azt hiszi, hogy ha a határon túli magyarok százezrei magyar állampolgárok lesznek, akkor Magyarország sokkal többet tehet az érdekében”.⁸⁹ Ennek ellenére, ahogy Feischmidt Margit is leszögezi, a magyar nacionalizmust ma minden politikai oldalon elsősorban „a határon túli szimbolikus térfoglalás”⁹⁰ motiválja, s ez időről időre közjogi javaslatokban is testet ölt (státustörvény,⁹¹ nemzetpolgárság, állampolgárság kiterjesztése).

Az eddig elmondottak sem vonják kétségbe azt a megállapítást, hogy a magyarországi közpolitikai gondolkodásban a kulturális nemzetfogalomnak vannak erősebb hagyományai, csupán azt bizonyítják, ez a nemzetkonceptió nem alkalmas arra, hogy leírja a demokratikus állam politikai közösségét, melynek minden tagja egyenlő közjogi státusban van. Eme állítás szerint Magyarországon – hasonló módon Kelet-Közép-Európa többi államához – a 20. századra a kulturális-nyelvi nemzetfelfogás és nem a politikai nemzet tradíciója vált uralkodóvá, ennek az oka pedig nyilvánvalóan a trianoni békeszerződésre vezethető vissza.⁹² Ezt követően nagy számban kerültek magyarok a határokon túlra, az így kialakuló közösségek összlétszáma az 1910-es népszámlálási adatok szerint 3,5 millió fő volt, ma pedig kevesebb mint 2,5 millió fő.⁹³ Ezzel párhuzamosan – szintén a határváltozások

⁸⁹ Halász Iván válasza. Fórum a kettős állampolgárságról. *Kisebbségkutatás*, 2005, 1. sz., 37.

⁹⁰ Feischmidt Margit válasza. Fórum a kettős állampolgárságról. *Kisebbségkutatás*, 2005, 1. sz., 33.

⁹¹ 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról.

⁹² Az első világháború előtt Magyarország területe 282 870 km², népessége 18 264 533, Horvátországgal és Szlavóniával együtt pedig 325 411 km², lakossága 20 886 487 volt. A trianoni békeszerződés (1921. évi. XXXIII. tc.) után az ország területe 93 073 km², népessége 7 990 202. A második világháborút lezáró párizsi békeszerződéssel (1947. évi XVIII. tc.) az ország területe további 43 km²-rel 93 030 km²-re csökkent. A magyar nemzetiségű lakosság mintegy egyharmada más államok területére került a békeszerződések következtében.

⁹³ Lásd a széles körű szakirodalomból Kocsis Károly: Magyar kisebbségek a Kárpát-medencében. In Bihari Zoltán (szerk.): *Magyarok a világban. Kárpát-medence*. Budapest, 2000, Ceba. 13–29; Varga E. Árpád: Az erdélyi magyar asszimiláció mérlege a XX. század folyamán. *Regio*, 2002, 1. sz., 171–205; Gyurgyik László: *Magyar mérleg. A szlovákiai magyarság a népszámlálási és népmozgalmi adatok tükrében*. Pozsony, 1994, Kalligram, 209. Bárdi Nándor: A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete. In Kántor – Majtényi: *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. I. m. (Ahogy Bárdi Nándor megállapítja, a népességfogyással együtt a kisebbségi magyarság társadalomstatistikai mutatói, társadalmi pozíciói, a városi népességen belüli aránya, illetve urbanizáltsága, iskolai végzettsége, foglalkozási szerkezete is jelentősen romlottak.)

következtében – Magyarország népessége a korábbi állapotokhoz képest jelentősen homogenizálódott, a két világháború között a kisebbséghez tartozók száma tovább csökkent, ezt követően a németek kitelepítése és a szlovák–magyar lakosságcsere gyakorlatilag betetőzték ezt a folyamatot.⁹⁴

Más országokban (Kanada, Egyesült Államok, Franciaország) viszont ettől eltérő folyamat zajlott le, és a kulturálissal szemben a politikai nemzet fogalmának használata vált elsődlegessé.⁹⁵

A NEMZET ÉS NÉP ELNEVEZÉSEK HASZNÁLATA A MAGYAR ALKOTMÁNYBAN

A politikai nemzethez kötődés különböző elemeivel a már tárgyalt alkotmányos gyakorlatnak megfelelően a magyar alkotmányban is találkozhatsz. Azok megjelennek az intézmények (Magyar Nemzeti Bank), a nemzeti jelképek (zászló, címer, korona), a nemzeti vagyon említésekor vagy az ország elnevezésében (Magyar Köztársaság). Ezek a névadó nemzetre történő utalások – bár a magyar közpolitikai életben nemegyszer megfogalmaznak eltérő vélekedéseket – nem kötődhetnek máshoz mint a magyarországi politikai közösség valamennyi tagjához, a magyar állampolgárokhoz s ennek révén az államnemzet fogalmához. Hiszen a címer minden magyar állampolgár közös szimbóluma, a Magyar Köztársaság mindannyiunk állama, és a Magyar Nemzeti Bank sem a magyar kulturális nemzet, hanem a politikai nemzet fogalmához kötődik. Mindezek alapján beláthatjuk, hogy az alkotmány 29. § (1) bekezdése, melynek értelmében „Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és őrökdi az államszervezet demokratikus működése felett” – bár ezt nemegyszer tévesen interpretálják – sem utalhat másra, mint az államnemzet fogalmára. Mellesleg ez a klauzula egy a nemzeti semlegességet sikeresen megvalósító (seholsincs) országban talán a következő módon hangozna: a köztársasági elnök megjeleníti a polgárok politikai közösségét.

Az alkotmány XIV. fejezete a „Magyar Köztársaság fővárosáról és nemzeti jelképeiről” rendelkezik, már pusztán a fejezet elnevezéséből következtetni lehet arra, hogy a nemzeti szimbólumok és a köztár-

⁹⁴ Lásd e kérdéskörrel Tóth Ágnes – Vékás János: Lojalitás és szolidaritás. (Államhatalmi homogenizálás vagy a keresztkötődések erősödése?) In Kovács Nóra – Osvát Anna – Szarka László: *Etnikai identitás, politikai lojalitás*. Budapest, 2005, Balassi K.

⁹⁵ Lásd ezzel kapcsolatosan Yack, Bernard: The Myth of the Civic Nation. *Critical Review*, Vol. 10., No. 2. Spring, 1996, 193–211.

saság közötti szoros kapcsolat miatt itt is a politikai nemzetről esik szó. Ezt a vélekedést erősítette meg az Alkotmánybíróság, amikor értelmezte a BTK-nak a nemzeti jelképeket védő 269/A §-át. Határozatában a testület a következőket állapította meg: „A nemzet – mint közösség – fogalmának történelmi jelentősége van, időben és területileg viszonylagos. A nemzet a nemzetállammá alakulás történelmi folyamatában kapcsolódott szervesen az államhatalomhoz. A nemzeti szimbólumok ezt a történelmi folyamatot jelenítik meg, így váltak az államiság szimbólumává. A nemzeti jelképeknek a szuverenitás gondolatát őrző és fenntartó ereje volt az önálló állami lét elvesztése vagy korlátozása idején is.”⁹⁶

Az Alkotmány 68. § (1) bekezdése, mely a kisebbségeket államalkotó tényezőknek nyilvánítja, ugyancsak az államnemzet fogalmával egyeztethető össze. („A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.”) A nép fogalmának megjelenése a 68. § (1) bekezdésében tehát akként értelmezhető, hogy az a köztársaság minden állampolgárát magába foglaló politikai nemzetre utal. A nép elnevezés megjelenése más helyütt az alkotmányban ettől eltérő jelentéstartalmat is hordozhat, igaz, csupán abban az esetben, mikor az nem Magyarország népére utal. Használata a 6. § (2) bekezdésében vonatkozhat például az önálló állammal még nem rendelkező népekre is.⁹⁷

Természetesen ezt a magyar alkotmány felelősségi klauzulája [6. § (3) bekezdés] sem teszi kérdésessé, amikor a következőkről rendelkezik: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.” Ez a megfogalmazás nem tartalmaz annál többet, mint hogy a köztársaság törődik a magyar kulturális nemzethez tartozó határon túliakkal, de nem hoz létre velük közjogi kapcsolatot, s nem teszi őket a magyar politikai közösség tagjaivá.⁹⁸ E rendelkezés egyébként feltehetően következetesen nem említi a nemzetet vagy a népet, hiszen ezeknek az elnevezéseknek a kulturális nemzetre utaló használata máshol sem szerepel az alkotmányban. (E nemzetfogalom elő-

⁹⁶ 13/2000 (V. 12.) AB-határozat IV. 2.

⁹⁷ Lásd erről részletesebben a 6. § (2)-ről Sulyok Gábor által írt alkotmánykommentár-részletet (kézirat).

⁹⁸ A határon túliak támogatásának igazolására megfogalmazódtak olyan vélemények is, melyek szerint az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikk (3) bekezdése, mely szerint „az unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását” kellően szabadon értelmezhető ahhoz, hogy akár a szervezet a határon túliak védelmét is bele lehessen érteni. Lásd erről Hornburg, Helge: *The Concept of Nation in the Hungarian Legal Order 1985–2005 with a Special Focus on Hungarians in neighbouring States*. (kézirat)

ször nevesítve a módosított státustörvényben jelent meg.)⁹⁹ A felelősségi klauzula kapcsán fontos kiemelni, bár általában elfeledkeznek róla, mivel azt mindenki többé-kevésbé természetesnek véli, a rendelkezést nem lehet úgy értelmezni, hogy az megengedne bármilyen revizionista törekvést. Ennek belátásához érdemes utalni az alaptörvény 6. § (1) bekezdésére, amely szerint „a Magyar Köztársaság elutasítja a háborút mint a nemzetek közötti viták megoldásának eszközét, és tartózkodik a más államok függetlensége vagy területi épsége elleni erőszak alkalmazásától”. Emellett megemlíthető az alkotmány 7. § (1) bekezdése, amely szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a „válalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját”, és ezzel összefüggésben az, hogy Magyarország kétoldalú szerződéseket kötött Ukrajnával (1995), Szlovákiával (1997) és Romániával (1997) a jószomszédi kapcsolatokról és az együttműködésről. Ezek a szerződések tartalmazzák ezen államok területi integritásának a tiszteletben tartását, valamint a közös határok sérthetetlenségét.

A kulturális nemzet így a magyar alkotmányban s általában a magyar közjogban is kiegészítő elemként jelenik meg annak kapcsán, hogy az állam támogatja a kulturális nemzethez tartozókat: segíti honosításukat, és más kedvezményeket, támogatásokat nyújt a számukra. Az az elképzelés, hogy a Magyar Köztársaság csupán a határain kívül élő magyarokkal és nem a „magyarországiak” külföldre került „honfitársaival” kíván foglalkozni, nyilvánvalóan a magyar nemzet többségi és névadó jellegén alapul. Mégis, ha komolyan vesszük, hogy a magyarországi kisebbségek államalkotó tényezők, és a magyar állam a többkultúrájú politikai közösség megvalósítására törekszik, akkor dogmatikailag védhetőbb volna egy olyan klauzula, mely – a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozókra is gondolva – minden magyarországi honfitársa iránti felelősségérzetet nyilvánítana ki.¹⁰⁰ Emiatt jelenleg némi ellentmondás húzódik a határon túli politika elméleti alapját jelentő 6. § (3) bekezdése és a kisebbségi jogi szabályozás alapjait lefektető 68. paragrafus között. Amúgy egy a multikulturalizmuson alapuló határon túli politika, mely minden egykori magyar állampolgár jelenleg kisebbségi helyzetben élőt támogatna, talán sikerebb és könnyebben elfogadható és igazolható volna. (Ilyen szabályozási módokra más országokban is találhatunk

⁹⁹ Lásd erről a kérdésről részletesebben Halász Iván – Majtényi Balázs: A Magyar Köztársaság Alkotmányának „nemzeti felelősségi klauzulája” (Egy értelmezési kísérlet), In *Ami összeköt?* I. m. 93–104.

¹⁰⁰ Halász Iván – Majtényi Balázs: A Magyar Köztársaság Alkotmányának „nemzeti felelősségi klauzulája” (Egy értelmezési kísérlet). In *Ami összeköt?* I. m. 93–104.

példát. Az 1979-ben elfogadott ausztriai szabályozás¹⁰¹ a Dél-Tirolban élő németek mellett az ott őshonos ladinokat is kedvezményekben és védelemben részesítette. Az 1999-ben elfogadott orosz honfitársi törvény¹⁰² is az „oroszországiak” és nem az etnikai oroszok honfitársainak megsegítéséről rendelkezett.) Ennek ellenére a magyar alkotmány által is választott szabályozási mód talán igazolható azzal az érveléssel, hogy a határon túli kisebbségi politika azok leszármazottainak a helyzetén kíván javítani, akik nem önszántukból, a határváltozások következtében kerültek kisebbségi sorba. A magyarországi kisebbségek honfitársainak helyzetén a határmódosítások elvileg hátrányosan nem változtattak, hiszen ők a határváltoztatásokat megelőzően is kisebbségi sorban éltek. Vagy azzal is lehet érvelni, hogy közülük a legtöbb kisebbségnek már van anyaállama, amely éppígy felléphet az érdekükben. Ez utóbbi esetben viszont akkor járna el következetesen a magyar állam, ha az elismert nemzeti és etnikai kisebbségek közül a határain túl „anyaállam nélkül tengődő” ruszinokat¹⁰³ és romákat is támogatná.

A magyar alkotmány meglepő módon a határon túl élő magyarokat igen, viszont a határon belül élő, a névadó kulturális nemzethez tartozókat nem nevesíti. Miként Halász Iván megállapítja: alkotmányunk államalkotó tényezőként csupán a nemzeti és etnikai kisebbségeket említi, a többségi magyar nemzetet viszont első pillantásra némiképp meglepő módon nem.¹⁰⁴ Mégis, miután a magyar az ország névadó nemzete és a magyar politikai nemzet szimbólumai is kötődnek a magyar kulturális nemzetet meghatározó identitáselemekhez, feltételezhetjük, hogy az államalkotóként elismert nemzeti és etnikai kisebbségek mellett „hallgatólagosan” (de vitathatatlanul) a magyar nemzeti többség is államalkotó tényező, külön megemlítésükre viszont egyszerűen nem volt szükség, mivel a jog az állampolgárok kategóriáján belül csupán olyan csoportokat nevesít, amelyekhez külön jogosultságokat is társít. Sőt hozzáfűzhetjük, annak nevesítése nem is igen ajánlatos, mivel igencsak veszélyesnek minősíthetők az olyan törekvések, melyek az országnak nevet adó kulturális nemzethez tartozóknak az azonosítására

¹⁰¹ A dél-tiroli és osztrák állampolgárok egyes igazgatási kérdésekben való egyenlőségéről szóló törvény, 1979. január 25. Lásd a kérdés részletesebb elemzését: Halász Iván: Tirol – egy tartomány szerepe az osztrák „határon túli” politikában. In *Ami összeköt?* I. m. 157–180.

¹⁰² Az Oroszországi Föderációnak a külföldön élő honfitársakkal kapcsolatos hivatalos politikájáról szóló 1999. évi 2670. sz. szövetségi törvény.

¹⁰³ Ukrajna magát a ruszinok anyaállamának tartja, mivel a ruszinokat ukránnak tekint, a ruszinok viszont nem tekintik magukat annak.

¹⁰⁴ Halász Iván – Majtényi Balázs: A Magyar Köztársaság Alkotmányának „nemzeti felelősségi klauzulája” (Egy értelmezési kísérlet). In *Ami összeköt?* I. m. 93–104.

tesznek kísérletet, nekik ugyanis nincs szükségük különjogokra, ami a nevesítésüket indokolhatná. Az ebben rejlő veszélyeket a legjobban a státustörvény körüli parlamenti vita egy-egy szélsőséges képviselőjének a felszólalása érzékeltette, amikor javasolták a határokon belül magyar-igazolványok osztogatását.¹⁰⁵

A KULTURÁLIS NEMZET FOGALMÁNAK HASZNÁLATA A MAGYARORSZÁGI KÖZPOLITIKÁBAN

Magyarországon a státustörvény körüli viták útjára indítottak egy a különböző nemzetfelfogásokról szóló közpolitikai vitát, melynek hozzászólói ideológiai beállítottságuknak megfelelően szálltak síkra a hozzájuk közel álló nemzetmeghatározások (kulturális, politikai) védelmében. Igaz, a vita résztvevői gyakran elbeszéltek egymás füle mellett. Az akkor aktív politikusok közül egyedül Bauer Tamás fogalmazta meg elméleti igénnyel állításait. Az általa alkalmazott érvelés lényege szerint a magyar politikai nemzet és a magyar állampolgárok egymást lefedő kategóriák, s ezt továbbgondolva jut el addig a következtetésig, hogy például a romániai és szlovákiai magyarok is a szlovák, illetőleg a román politikai nemzet tagjaivá váltak.¹⁰⁶ Ami így önmagában kétségtelenül igaz, mégis ezt az álláspontot többen – köztük Kántor Zoltán¹⁰⁷ és Farkas János László – kritizálták. Állították, noha kétségtelen tény, hogy a határon túli magyarok más állam polgárai, és ezáltal ténylegesen egy másik ország politikai közösségének részeivé is váltak, ez mégsem jelenti egyúttal azt, hogy ettől még az illető politikai nemzethez tartozónak éreznék magukat. Ezen nem változtat még az a tény sem, ha az adott állam törekszik erre. Farkas Bauer érvelését túlon túl leegyszerűsítőnek tartotta: „Lehet a nemzeti dalt úgy olvasni, hogy csak a kulturális magyar akarjon talpra ugorni tőle, a politikai nem? Hiszen a vers azzal hat ma is, hogy a szabadság és a magyar haza hívása oly tisztán egy tud lenni benne.” Kántor, Bíró Béla és mások Bauer általuk feltételezett álláspontjával szemben további érvként megállapították, hogy a magyar kisebbségek nem vettek részt az adott szlovák, román, szerb, ukrán, horvát, szlovén

¹⁰⁵ A határokon túli magyarokról szóló törvényjavaslat parlamenti vitája. 2001. április. 19. In Kántor Zoltán (szerk.): *A státustörvény (dokumentumok, tanulmányok, publicisztika)*. Budapest, 2002, Teleki László Alapítvány, 119.

¹⁰⁶ Bauer Tamás: A hazátlanság tartósítása. In *A státustörvény*. I. m. 453–458.

¹⁰⁷ Lásd ezzel kapcsolatosan Kántor Zoltán: A státustörvény: nemzetpolitika vagy a kisebbségvédelem új megközelítése. In *A státustörvény*. I. m. 3–20.

nemzetépítésben, és érzelmileg sem azonosulnak azzal. (Ennek ellenére ezek a közösségek nyilvánvalóan szerepet vállaltak az adott államban a demokratikus intézményrendszer kiépítésében és működtetésében, és közjogi értelemben valóban részesei az adott politikai nemzetnek.) Farkas véleménye szerint: „Egy liberális számára nem lehet kétséges, hogy egy nemzet politikai kultúráját nem egyöntetű képződménynek kell tekinteni, hanem plurális és nyitott alakulatnak, amely jó esetben a különbségek változatosságát képes magába fogadni – akár a határon innen és túl különbségét is.”¹⁰⁸ Maga a vita elsősorban az eltérő tudományági (közjogi, politikai filozófiai illetőleg szociológiai) megközelítésből eredt, hiszen az, hogy valaki közjogi értelemben egy politikai nemzethez tartozik, nyilvánvalóan nem jelenti egyúttal azt, hogy az adott nemzethez tartozónak is vallja magát.

Ezenfelül, ahogy Kántor megállapította, a politikai vagy kulturális értelemben vett nemzeten az állam valamely „nemzeti elven való szerveződését” kifejező politikákat is értünk, s az állam nemzetpolitikájának kialakításakor természetesen akár mindkét elvet alkalmazhatja.¹⁰⁹ Kántor szerint ez a gyakorlatban oly módon jelenik meg „például Románia esetében, hogy a román állam az országban élő kisebbségek irányában a politikai nemzet elvére támaszkodó politikát folytat, és a nemzet kulturális elvére támaszkodó politikát Románia határain kívül”.¹¹⁰ S amint erről a korábbiakban már esett szó, az államnak valóban nem árt minden polgára számára felkínálni a politikai nemzethez tartozás lehetőségét.

Bauernek abban is kétségtelenül igaza van, hogy a státustörvény kapcsán tovább erősödött a kulturális nemzetértelmezés a honpolgári – azaz nem a származásra, hanem a közös élményekre, szocializációs és habituális szerkezetekre, alkotmányos értékekre alapozott felfogással – rovására. Ennek a nemzetfelfogásnak a felerősödése a magyarországi politikai közbeszédben is jól követhető volt, az talán akkor vált mindenki számára nyilvánvalóvá, amikor a státustörvény-nyel kapcsolatos szócsaták a 2002. évi választási kampány megszokott velejárójává váltak. Gabriel Andreescu a hányatott utóéletű magyar státustörvényt amiatt látta veszélyesnek, mivel az szerinte beviszi a nemzetközi életbe az „etnikai nemzet” logikáját.¹¹¹ And-

¹⁰⁸ Farkas János László: A politikai nemzet és az állam. In *A státustörvény*. I. m. 459.

¹⁰⁹ Kántor Zoltán: A státustörvény: nemzetpolitika vagy a kisebbségvédelem új megközelítése? *Magyar Kisebbség*, 2002, 1. sz., 3–120.

¹¹⁰ U.o. 12.

¹¹¹ Andreescu, Gabriel: A határon túli magyarokról szóló törvény. In *A státustörvény*. I. m. 262–265.

reescu viszont alighanem téved akkor, amikor ennek megjelenését a magyarországi jogszabályhoz köti, ennek belátásához elég arra gondolni, hogy még a magyar státustörvény elfogadását megelőzően több szomszédos állam elfogadta saját, nagyon is hasonló elveket követő „státustörvényét”.¹¹²

Egyébiránt a magyar nemzetpolitikában is mind a mai napig mindkét szervező elv jelen van, bár a kulturális felfogás a politikai közbeszédben mind meghatározóbbá válik. Ez utóbbi szemléletváltást a közjogi dokumentumok kevésbé követték, mindennek az oka pedig az lehet, hogy meggyőződésem szerint az ezen a politikán alapuló közjogi szabályozás – amint arra már az előbbieken utaltam – csupán bizonyos keretek fenntartása mellett igazolható. Ennek kapcsán idézhető a „kettős állampolgárságról” szóló népszavazással foglalkozó AB határozathoz csatolt különvélemény következő megállapítása: „Az állampolgárság nemcsak alapjog, hanem a szuverenitás (terület, népesség, főhatalom) klasszikus alkotmányjogi intézménye, amely történetileg nem feltétlenül azonos az adott személy etnikai származásával. A népszavazás kezdeményezői szándékuk szerint nem az országhoz (az államhoz, államterülethez), hanem a nemzethez kívánják kötni az állampolgárság intézményét. Szándékuk nemességét nem vitatva ez az elképzelés komoly alkotmányjogi problémákat vet fel.”¹¹³

A kulturális és politikai nemzet fogalmának magyarországi közpolitikai és jogi használatának az összeegyeztetésére tesz érdekes kísérletet Szarka László.¹¹⁴ Szerinte a magyar kulturális nemzet elképzelhető úgy, hogy azt a magyarországiak (a politikai nemzet) és a határon túli magyarok alkotják. A nemzetpolitika pedig az, ami az így felfogott kulturális nemzet érdekeit képviseli. A magyar politikai nemzet részét alkotó magyarországi kisebbségek érvelése alapján amiatt tartozhatnak a kulturális nemzethez, mivel közösségeik többes (részben magyar) identitástudatúak. S ez így szerinte egy befogadó, korszerű nemzettudat kialakításához vezethet, amelyen a magyarországi nemzeti kisebbségek sem maradnának kívül. Ez az elmélet valamiféle

¹¹² A Magyarországgal szomszédos államok közül Szlovénia, Szlovákia és Románia már korábban megalkotta saját „státustörvényeit”. Az 1997-es szlovák törvény a *Zbirka zákonov* 30. számában található, az 1996. június 27-én elfogadott szlovén parlamenti határozat pedig az *Uradni List* 1996. július 5-ei számában jelent meg. A román jogszabályt a *Monitorul Oficial* 1998. július 16-i számában tették közzé. Lásd az egyes jogszabályokról részletesebben Halász Iván – Majtényi Balázs: A magyar és a szomszédos államok „státustörvényei”. *Kisebbségkutatás*, 2001, 3. sz., 470–479.

¹¹³ 5/2004. (III. 2.) AB határozat. Kukorelli István különvéleménye. 4.

¹¹⁴ Szarka László: *Korszerű magyar nemzetfogalom*. <http://www.mtaki.hu/docs/kulcapcsolati_strategia/kulcapcsolati_strategia_nemzetfogalom.pdf>

magyarázatot kínál arra is, hogy a magyar alkotmány 6(3) paragrafusa a nemzeti felelősségi klauzula miért nem foglalkozik a határon kívül élő magyarok mellett a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek honfitársaival is.

A NEMZETFOGALOM HASZNÁLATÁNAK SZÜKSÉGSZERŰSÉGE

Mindezek összefoglalásaként elmondható: amíg nem találunk olyan „megfelelőbb” fogalmat az államnemzetnél, amellyel az lecserélhető lenne, addig azt nem nevezhetjük sem túlhaladottnak, sem egy letűnt kor termékének. A nemzet fogalma így jelenleg egy a közjogban szükségszerűen használt kategória, s ezzel a ténnyel a demokratikus államok alaptörvényeinek kidolgozói is számot vetettek, nem hagyván figyelmen kívül azt a körülményt, hogy az egyén és a közösség viszonyát mindenekelőtt a kultúra közvetíti, s a közösséget nyelve, történelme, hagyományai teszik azzá, ami.¹¹⁵

Az elnevezések pusztá felcserélése önmagában szintén nem teszi szükségletenné a fogalom használatát, így akkor sem juthatunk az eddig elmondottnaknál messzebbre, ha a nemzet, illetve a nacionalizmus elnevezéseket közösségre és kultúrára cseréljük. Bár kétségtelen ezek békésebben hangoznak, és így talán az azokkal történő kiegyezés is könnyebb lehet. Az alkotmányos patriotizmus használatát a politikai nemzet helyett mégis kifejezetten megtévesztőnek tartom, hiszen az állam és nemzet fogalmának bizonyos mértékű összemosása elkerülhetetlen. Így ez a kategória nem fejezheti ki kellőképpen azt, hogy min alapul a politikai lojalitás.¹¹⁶ Természetesen ettől még elemezhetjük az alkotmányos patriotizmust, s tarthatjuk azt a lehető legjobb megoldásnak, viszont ilyen esetben „igyekezetünk többnyire elakad az elmélet és a gyakorlat között húzódó szakadékban”.¹¹⁷ S így ez a módszer nem segít, ha arra keressük a választ, „miféle politikai filozófia rejlik [...] intézményeinkben”.¹¹⁸ Az alkotmányos patrio-

¹¹⁵ Bretter Zoltán: A közösség meghatározásának nehézségeiről. *Regio*, 2002, 4. sz., 40–52.

¹¹⁶ Habermas, Jürgen: *Citizenship and National Identity*. In Ronald Beiner (ed.): *Theorizing Citizenship*. Albany, 1995, Suny Press. v. lásd a magyarországi szakirodalomból az alkotmányos patriotizmus melletti érveket például Bragyovánál. Bragyova András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. Budapest, 1995., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó–MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.

¹¹⁷ Sandel, Michael: A procedurális köztársaság és a „tehermentes” én. In Huoranszki F. (szerk.): *Modern politikai filozófia*. Budapest, 1998, Osiris–Láthatatlan Kollégium, 161.

¹¹⁸ U.o.

tizmust jelenleg csupán a nemzetek feletti identitásokon alapuló „politikai közösségek” leírásánál lehet alkalmazni. (Például az Egyesült Államok esetében az elv talán használható lehet a politikai közösségen belüli összetartozás meghatározására.) Így kétségekkel fogadhatjuk Sandelnek azon megállapítását is, hogy a 20. századra a nemzeti köztársaság „kifutotta magát”.¹¹⁹ Igaz, a szerző ehelyütt az USA alkotmányos berendezkedéséből kiindulva vonja le következtetését. S bár, ahogy Rogers Brubaker megállapítja, valóban támadható a nemzet bármely fogalmának „szubsztanciális, állandó közösségként” történő használata,¹²⁰ és ehhez hozzátehető az a közhelyszerűnek tűnő megállapítás is, hogy minden fogalom mesterséges és történelmileg változó. Ezzel azonban semmiképpen nem zártuk ki elemzésünkéből a nemzet fogalmának „intézményesült kulturális és politikai formaként” történő használatát.¹²¹ Hiszen az államnemzet fogalmának eltérő értelmezései a jogi dokumentumokban is megjelennek, s kétség nem férhet hozzá, hogy olyan világban élünk, ahol a nemzet fogalma – tartasuk ezt akár jónak, akár rossznak, esetleg értéksemlegesnek – szükségszerűen intézményesül az államok gyakorlatában és az állam-szerkezet működésében.

Így – legalábbis jelenleg – a normatív elemzés nem hagyhatja figyelmen kívül a nemzet fogalmát. Ettől még természetesen elfogadható az a nézet, hogy a 19. századi fogalmak felelevenítése helyett valami újat kellene találni, de akkor az újragondolás többet követel tőlünk a fogalmak elnevezéseinek cserélgetésénél. Mindezeket összefoglalva, ha az alkotmányozó a politikai közösség leírására tesz kísérletet, akkor álláspontom szerint a politikai nemzet feleltethető meg a polgárok morális egyenlőségének.

AZ ÁLLAMNEMZET ÉS A KISEBBSÉGEK VÉDELME

A demokratikus jogállamok véleménye a tekintetben is eltér, hogy valóban szükség van-e kisebbségi különjogokra. Az államok így különböző álláspontra helyezkednek azon kérdést illetően, hogy a kisebbségeknek a politikai nemzeten belül történő társadalmi integrációjának mely formáját tartják kívánatosnak. Egy részük – soraik között tudva Franciaországot és Görögországot – az asszimiláció mellett

¹¹⁹ U.o. 172.

¹²⁰ Brubaker, Rogers: A nemzet mint intézményesült forma gyakorlati kategória, esetleges esemény. In *Nacionalizmuselméletek*. I. m. 395.

¹²¹ U.o.

tör lándzsát, s mindenképpen igyekszik elkerülni olyan kötelezettségek vállalását, melyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárainak az egyetemesen elfogadott emberi jogok védelmén túl bármilyen külön jogokat biztosítanak. Ezek az országok az állampolgárok közötti nyelvi, kulturális különbségeket az állami szabályozás szempontjából – a hátrányos megkülönböztetés tilalmának biztosításán felül – figyelmen kívül hagyják. Ezzel szemben az államok egy másik jelentékeny csoportjának (például Magyarország vagy Németország) a szemében – eltérő megfontolások szerint ugyan, de – az állam és a nemzet egysége csekélyebb jelentőségű. Ennek megfelelően hivatalos politikájukban az országon belül élő nemzeti kisebbségek védelme a politikai nemzet keretében, a kisebbségek sajátos különjogainak biztosítása hivatalosan elismert célként is megjelenik, s így az ország etnikai kulturális sokszínűségének megőrzése akár alkotmányos kötelezettségként is jelentkezik.¹²² (Ennek a szándéknak a deklarálásával találkozhatunk a magyar alkotmány 68. paragrafusában.)¹²³

Így további problémaként áll előttünk az, hogyan tehető a kisebbségek számára élhetővé az államnemzet koncepciója. Képes lehet-e egy nemzeti szempontból elfogult állam – melyben a politikai nemzethez tartozást nemegyszer a névadó kulturális nemzet identitásául szolgálóval a segítségével határozzák meg – az esélyek kiegyenlítésével tartalmi értelemben is teljesen egyenlően kezelni a különböző nemzeti identitásokat.

A válasz véleményem szerint – ha visszagondolunk az állam nemzeti semlegességéről elmondottakra – a legtöbb ország esetén csupán nemleges lehet, hiszen az államnemzet koncepciójába még beleférhet a multikulturalizmus, a többkultúrú politikai közösség, de a nemzeti semlegesség már aligha. (Ez a megállapítás nem feltétlenül

¹²² Lásd erről a kérdésről részletesebben: Majtényi Balázs – Vizi Balázs: Bevezető. In Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Budapest, 2003, Gondolat.

¹²³ 68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.

(2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.

(3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.

(4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

(5) A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

igaz a nemzetek feletti identitásokon alapuló politikai nemzetek államaira.) Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a kisebbségek tartalmi értelemben vett egyenlősége a politikai nemzet keretén belül a legtöbb országban teljes mértékben nem biztosítható, s ez egyúttal kijelöli számunkra a kisebbségek „helyzetbe hozását” szolgáló intézkedések végső határát is. A kisebbséghez tartozók érdekében hozott (a tartalmi értelemben vett egyenlőségüket szolgáló) kiigazító intézkedések soha nem érhetik el teljes mértékben a céljukat azokban az államokban, amelyekben a politikai nemzet meghatározásánál használják a kulturális nemzetet definiáló identitáselemeket is. (Ez a megállapítás igaz a legtöbb európai államra, leszámítva például Svájcot és Belgiumot.) A politikai nemzet koncepciójának elfogadása egyúttal feltételezi azt, hogy legalábbis az asszimiláció bizonyos elemeit, de legalább a politikai nemzethez való kötődés meg nem kérdőjelezését az állam kívánatosnak tartja a politikai közösségen belül.¹²⁴ Hiszen a tagok közötti összetartozást erősíti, ha a polgárok többsége egy politikai nemzethez tartozónak vallja magát, továbbá az emberek között nehezebben jönnek létre politikailag hatékony kapcsolatok, ha nyelvi és kulturális különbségek osztják meg őket.¹²⁵ Ettől függetlenül még a politikai közösségen belül természetesen több identitás is létezhet, s az igazságos egyenlőség teljesebb megvalósítása érdekében az államok kialakíthatnak olyan közhatalmi berendezkedést, ahol szerepet kapnak a polgáraik által alkotott kisebbségi közösségek. A kisebbségek érdekeit megjelenítő közhatalmi intézmények létrehozásának az lehet az alapja, hogy a demokratikus államoknak törekedniük kell arra, hogy lehetséges legyen minden polgáruk számára egy közösség tagjaként is az értékes élet, a boldogságra való törekvés, hiszen a közösségiesség egyben a jó élet előfeltétele. Ehhez mindenhol szükség lehet a kisebbségek „helyzetbe hozását” szolgáló intézkedésekre, mivel minden országban megtalálhatók olyan személyek, „akik utólag, mintegy kívülről betoppant idegenként csatlakoztak az adott politikai közösséghez (bevándorlók), s nem osztoznak a közös kultúra egyes elemeiben”.¹²⁶

A kisebbségi közösségeket „helyzetbe hozó” politikák igazolásához felidézhetjük, hogy John Rawls *Az igazságosság elmélete* című munkájában a társadalmi intézményekre vonatkozó igazoló eljárásban egyetlen közösségnek sem tulajdonít konstitutív szerepet, és a jól berendezett

¹²⁴ Lásd Kis János ezzel egyező álláspontját: *Túl a nemzetállamon*, I–II. I. m.

¹²⁵ Bódig Máttyás: „Nemzeti történelem” és a jog autoritásának igazolása. I. m. 18.

¹²⁶ U.o. 13.

társadalmat bizonyos társadalmi unióként képzei el.¹²⁷ Az állam így leírható egy olyan unióként, amelynek története van, „amelyben az intézményekben nemzedékek munkája rakódik össze, amelyben többféle közösség él együtt különböző szinteken, s amely így a társadalmi uniók uniójának tekinthető”.¹²⁸ Az igazságos társadalmi unióban mindenki szabadon, hajlandósága szerint vehet részt, az egyén így szabadon választhat a különböző (ez esetben) nemzeti közösségek között is anélkül, hogy a döntése meghozatalakor az állam valamilyen irányba presszionálná. Az állam így lehet képes arra, hogy az egyéni identitások és a nemzeti közösségek sokszínűségét a politikai nemzet fogalmának keretében értelmezze. Egy ilyen unióban valósulhat meg és működhet a többkultúrájú politikai közösség.¹²⁹ A többkultúrájú politikai közösség viszont csupán a politikai nemzet keretében létezhet. Ez az állam próbálhat meg minél többet beépíteni a politikai nemzet fogalmába a területén élő kisebbségek hagyományaiból, kultúrájából, s a lehető legcsekélyebb mértékben támaszkodni a többségi kulturális nemzetet meghatározó identitáselemekre. Itt a politikai nemzet keretében az államon belül a nemzeti és etnikai kisebbségek is közjogi elismerést kaphatnak, azaz az államon belül „alpolitikai közösségként” létezhetnek. Ez indokolhatja a kisebbségek kollektív jogainak a magyar alkotmányban történő elismerését is. Az államnemzet ilyen koncepciójának a kialakítása amiatt is elvárható az államoktól, hogy egyáltalán számolni lehessen azzal, hogy a nemzeti kisebbségek az adott állam politikai közössége részének tekintik magukat.¹³⁰ A politikai nemzet használata viszont,¹³¹ ahogy Kis János megállapította, feltételezi az asszimiláció valamilyen mértékű helyeslését is. Az asszimilációs nyomás annál erősebb lehet, minél inkább dominálnak a többségi kulturális nemzethez kötődő identitáselemek az államnemzet leírásánál, de az azonosulás megkövetelése a nemzetek feletti identitásokra (kanadai, svájci, új-zélandi stb.) alapozott politikai nemzeteknél is éppúgy megtalálható.

¹²⁷ Rawls, John: *Az igazságosság elmélete*. Budapest, 1997, Osiris, 610.

¹²⁸ U.o. 610–611.

¹²⁹ Lásd a többkultúrájú politikai közösségről részletesebben Kis János: *Túl a nemzetállamon* I–II. I. m. 175–184. Kis János megállapítása szerint a politikai közösség „egykultúrájú – nemzeti karakterű – lesz, ha az egy területen élő nyelvi-etnikai csoportok versenyében és harcában jön létre oly módon, hogy az egyik csoportnak sikerül birtokba vennie az államot. Többkultúrájú lesz a politikai közösség, ha az együtt élő nyelvi-etnikai csoportok összefogásából keletkezik” 179.

¹³⁰ Györfi Tamás: A kommunitarizmus alkotmányelmélete. *Fundamentum*, 2004, 1. sz., 8.

¹³¹ Kis János: *Túl a nemzetállamon* I–II. I. m. 151–152.

Attól még, hogy az állam nem lehet semleges – a jogegyenlőség deklarálása mellett –, törekedhet a politikai nemzet keretein belül egy „kisebbségbarát” környezet kialakítására. A kisebbségek államalkotó tényezőként történő megemlézése a magyar alkotmányban sem utalhat másra, mint egy többkultúrájú politikai közösség megteremtésének szándékára. Elviekben a magyarországi – meglehetősen következetlen – kisebbségi jogi szabályozás is e cél elérésére törekszik. Az viszont már kérdéses, hogy egy többé-kevésbé homogén társadalom-e a megfelelő modell egy lényegében multikulturális politikai közösség kialakítására. Véleményem szerint aligha. A többkultúrájú politikai közösség modelljének széles körű elterjedését Kelet-Közép-Európa államaiban kétséggessé teszi az a körülmény, hogy a térség államai – a demokratikus átmenet óta is – mind diadalittasabban menetelnek afelé, hogy az államon belül csupán egy „kulturális” nemzet létezzen. Azaz hogy a politikai nemzet mind tökéletesebben körülírható legyen a kulturális nemzet identitáselemeivel.

Noha sokan ezt kétségesnek tartják, az az állami aktivizmus, mely a kisebbségi jogok megadását indokolja, még összeegyeztethető a jóléti állam leépítésével. Sőt elméletileg a beavatkozó állam megnyírbálása után is kiépíthetők a többkultúrájú politikai közösség intézményei, azaz az állam az egyre szűkebb területre kiterjedő intézményrendszerét megoszthatja a többségi nemzet rovására. Az, hogy ez egy nemzeti szempontból nem semleges államban mindez valóban ne menjen a kisebbségi intézmények rovására, további garanciákat igényel, ezek azonban többkultúrájú politikai közösség keretein belül biztosíthatók. Hogy egy ilyen modell valójában mennyire lehet működőképes, azzal kapcsolatosan valóban megfogalmazhatók fenntartások (de ezek már voltaképpen a multikulturalizmus modellje ellen irányuló kritikák), ám mindenesetre amíg állami intézmények léteznek, van értelme a modell alkalmazhatóságáról beszélni.

A SZUVERENITÁS FOGALMÁNAK VÁLTOZÁSAI

Végül, de nem utolsósorban – a politikai nemzet fogalmának tárgyalásánál – szükséges külön is elemezni, hogy milyen közjogi változások érinthetik annak tartalmát. A fejleményeket jól jelzik azok az újabb elemzések, melyek a közjogi státusok változásait látva a népszuverenitás jelentéstartalmához minden korábbtól eltérő magyarázatokat társítanak. Jelenleg a politikai közösség fogalma is átalakulóban van, hiszen míg korábban az alkotmányok által használt politikai nemzet és

nép fogalmakat különösebb vita nélkül azonosítani lehetett az állampolgárok közösségével, addig napjainkra az állampolgári jogállás is lényeges tartalmi változásokon ment keresztül. Míg egykor e státusra kétségkívül igaz volt az a megállapítás, hogy összefogja a politikai, polgári és szociális jogok teljességét, addig napjainkig több új jogállás (bevándorló, letelepedett, uniós polgár stb.) keletkezett, és telítődött tartalommal. Ezek megjelenésének – mint említettük – egyenes következménye, hogy egyre kisebb számban találunk olyan jogosultságokat, amelyek kizárólag az állampolgári jogálláshoz kötődnek. A státusok átalakulása pedig odavezetett, hogy a nép és az ország lakosok kategóriái mind közelebb kerültek egymáshoz.

Ugyanakkor a politikai közösséghez és a politikai nemzethez tartozók körének átalakulása önmagában természetesen nem jelenti, nem jelentheti a nemzetállam hanyatlását. Ez éppenséggel nem is tűnik realitásnak, hiszen napjaink folyamatai inkább a politikai nemzethez tartozók körének újradefiniálásához és a multikulturalizmus modelljének a terjedéséhez vezethetnek, mintsem az államok megszűnéséhez vagy nemzeti szempontból semlegessé válásához.

Ettől függetlenül a „nemzetállamon túllépő politikai rend” kapcsán valóban lehet utalni a kiszélesedő európai integrációra és az európai identitás megerősödésének lehetőségére, valamint más nemzetközi szervezetek növekvő befolyására is. Ahogy Keating megállapítja: „a globalizáció és európai integráció velejárójaként az egyes államokban újból felütötte fejét a nacionalizmus, ám arra a szuverén nemzetállamon túllépő politikai rend egyben újfajta megoldási lehetőségeket kínál. A modern történetírói szemlélet megkérdőjelezi az állam történelmének teleológiáját, s a hatalom megosztását és többes szuverenitást alapul véve más megoldást lát a modernizáció, liberalizmus és demokrácia eléréséhez. Az Egyesült Királyság, Spanyolország, Belgium és Kanada állam nélküli nemzeteinek nacionalista vezetői mindinkább lemondanak a szeparatizmusról, hogy a sokszintű kormányzás új, összetett rendszeréből ők is kivessék részüket.”¹³²

E kérdés kapcsán azonban érdemes leszögezni, hogy az a szuverenitás utáni világrend, amelyről gyakran cikkeznek, voltaképpen nem a szuverenitás végét jelenti, hanem annak jelentéstartalmának a változásait.¹³³ Ennek belátásához elég arra gondolni, hogy a szuverenitás

¹³² Keating, Michael: Többnemzetiségű demokráciák a szuverenitás utáni világrendben. In *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. I. m. 43.

¹³³ U.o. 57.

végének szó szerinti értelmében vonatkoznia kell az államok megszűnésére is, amelyre a jelen eseményeiből nyilvánvalóan nem következethetünk. Az állam csökkenő szerepét szemléltetik a politikatudósok az „új középkor” metaforával, ami – bár az elnevezés nem feltétlenül találó – elsősorban az államok dezintegrációjára, így az országokon belül a helyi és területi szintek szerepének a növekedésére utal. Ennek kapcsán emlegetik még a „törzsiség” (tribalism) előretörését a hidegháború utáni etnikai konfliktusok leírásánál.¹³⁴ Mindkét elnevezést némiképp szerencsétlenné és leegyszerűsítővé teszi, hogy a jelen folyamatainak magyarázatainál a múltnak a jelennel, véleményem szerint, nem feltétlenül összevethető korszakaira utalnak. Így a „törzsiség” használatával például egy a nemzeti gondolat megszületése előtti elnevezés segítségével kívánja leírni napjaink történéseit. Természetesen magukból az elnevezések pontatlanságából még nem lehet arra következtetni, hogy e fogalmak segítségével helytelenül írnák le korunk eseményeit.

A posztszuverenitás elmélete leginkább Európában teljesedett ki, ennek lényegét Keating a következőképpen fogalmazza meg: „az Unióval a középpontban Európa egy igen intenzív politikai tér, melyben olyan szervezetek működnek, mint az Európa Tanács, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, a Nyugat Európai Unió, az Európai Gazdasági Térség és a NATO (amelybe természetesen beletartozik Kanada és az USA). Ebben a mozgástérben az állam szuverenitásának elve számos módon megkérdőjeleződik, még ha az állam marad is a hatalom első számú letéteményese. Az állam ellenállása ellenére a szuverenitás varázsa megtört, és ez lehetőséget nyújtott arra, hogy az állam nélküli nacionalista mozgalmak újrafogalmazzák elveiket. Az állam veszített nemzetépítő funkciójából is. Az egyéni emberi jogok mindinkább függetlenednek az állampolgárságtól, mely a nemzetépítő ideológiáktól mentes diskurzus előtt tárják ki a kapukat.”¹³⁵

A következőkben ezzel szemben mégis túlnyomórészt a liberális nacionalizmust elemzem, elfogadva azt a nézetet, hogy bár léteznek a nemzetállamok fölötti kormányzati formák a különböző nemzetközi szervezetek keretében, de ezek másodlagos jellegűek, így témánk szempontjából nagyobb jelentőségű a nemzetállam és az annak keretében működő helyi vagy regionális intézmények elemzése.

¹³⁴ Lásd a két fogalom jelentésének összefoglalását magyar nyelven. Bíró Gáspár: *Demokrácia és önrendelkezés a 21. század elején*. Budapest, 2003, Rejtjel.

¹³⁵ Keating, Michael: Többnemzetiségű demokráciák a szuverenitás utáni világrendben. In *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. I. m. 57.

Hiszen ahogy Kymlicka és Strachle megállapítja, ezek jelenleg „csupán kiegészítik a nemzeti politikai intézményeket anélkül, hogy számukra kihívást jelentenének, vagy kiszorítanák azok központi jelentőségét”.¹³⁶

Ennek belátásához vessünk egy pillantást az európai identitás intézményesülésére és az Európai Unió továbbfejlődésére. E folyamatokat szemlélve sokan valamiféle alkotmányos patriotizmus kialakításának a lehetőségéről beszélnek. Így nemegyszer olyan nemzetek feletti identitás kialakításának esélyeiről értekeznek, amely egy a nemzetállamtól elkülönült politikai közösségben való tagságon alapulna.¹³⁷ Létrejöttek a lehetőségére kézenfekvőnek tűnő bizonyítékként említhetők a már hosszabb ideje létező szupranacionális identitások (például svájci, amerikai). Ennek lehetséges alapjaként pedig általában a következőket nevezik meg: a közös európai kultúra, a joguralom érvényesülése, a hatalmi ágak elválasztása, az emberi jogok tiszteletben tartása és a különböző kultúráknak a társadalmi életben történő egyenlő elismerése. Minderre alapozva elviekben valóban létrejöhet egy a nemzetitől elkülönülő európai politikai identitás, amely bizonyos kettős tagságot feltételez a nemzeti és a nemzetek feletti politikai közösségekben. Ehhez viszont szükséges volna az uniós polgársághoz kötődő jogosultságok kiterjesztése és az Európai Unió továbbfejlesztése is. Még ma is, az említett közjogi változások ellenére, közvetlen kapcsolat van a polgárság és a politikai közösség között, így az európai polgárságra is nemegyszer úgy tekintenek, mint ami elvezethet az európai politikai közösség kialakulásához. Sokak szerint a nemzetek feletti polgárság és a multikulturalizmus mint ideológia térhódítása amúgy is komoly kihívás elé állítja az államiság hagyományos koncepcióját. Ugyanakkor nem árt megjegyezni, hogy az Egységes Európai Okmányig a közösséget ironikusan „államnélküli piacként” emlegették, s bár ma már az Unió egyre fokozottabban jelen van a politikai színtéren, azt a „demokratikus deficit”¹³⁸ miatt ma is sokan támadják. (Roger Scruton például megjegyzi, hogy az irányelveket „nem megválasztott, hanem kinevezett hivatalnokok”

¹³⁶ Kymlicka, Will – Strachle, Christine: *Kozmopolitanizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus*. I. m. 19.

¹³⁷ Lásd a témával kapcsolatosan Kostakopoulou, Theodora: *Citizenship, identity and immigration in the European Union (Teween past and future)*. Manchester – New York, Manchester University Press.

¹³⁸ Preuss, Ulrich K. – Requejo, Ferran (eds.): *European Citizenship, Multiculturalism, and the State*. Baden-Baden, 1998, Nomos Verlagsgesellschaft. Preface and Acknowledgements 7.

fogadták el.¹³⁹ S ebben legalábbis részben igaza van. Továbbá hozzáfűzi: „a felelősségre vonhatóság nem más, mint a nemzeti szuverenitás természetes mellékterméke, s a nemzetekfölötti kormányzat ezt veszélyezteti”.¹⁴⁰) Ennek kapcsán némi malíciával megjegyezhetjük, hogy az Unión belül egyelőre inkább egy alkotmány nélküli patriotizmusról lehetne szó, ami viszont enyhén szólva is fogalmi képtelenségnek tűnik.

¹³⁹ Scruton, Roger: *A nemzetek szükségességéről (két tanulmány)*. Budapest, 2005, Helikon, 190.

¹⁴⁰ Scruton: I. m. 191.

3. Kisebbségi különjogok

A KISEBBSÉGI JOGOK IGAZOLHATÓSÁGA

A jogállam minden intézménye igazolható és igazolásra is szorul. A magyar alkotmány 68. § (2)¹ bekezdésében meghatározott kisebbségi különjogok létjogosultságának igazolása – akárcsak a pozitív megkülönböztetés más formáié – az egyenlőség fogalma felől végezhető el. (A pozitív megkülönböztetés szükségessége a nemzeti és etnikai kisebbségek esetén abból a már tárgyalt körülményből eredeztethető, hogy az állam a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó személyeket illetően nem lehet semleges, s így mindenképpen rájuk nehezedik a többségi hatalom asszimilációs nyomása.) A kisebbségi szabályozáshoz való viszonyulásunk emellett óhatatlanul összekapcsolódik azzal, hogy a társadalmi egyenlőség mely fogalmát tartjuk igazságosságnak.² Mikor a kisebbségeket támogató normák mellett törünk lándzsát, vagy netán elutasítjuk azokat, olyankor ha az egyenlőség fogalmát illetően nem is feltétlenül foglalunk állást, de egyúttal elkötelezzük magunkat az igazságosnak tekintett egyenlőség valamely értelmezése mellett. (Ehhez nem feltétlenül szükséges válaszolnunk arra, mit értünk egyenlőségen, arra amúgy is igencsak eltérő megközelítéseket találunk: Hobbes például a természeti állapotban élő emberek eredendő egyenlőségét abban jelölte meg, hogy még a leggyengébb is képes megölni a legerősebbet. S a képességeknek ebből az egyenlőségéből eredeztette a célok elérésére irányuló remény egyenlőségét.)³ Az igazságos egyenlőség mibenlétének a keresése annál is fontosabb, mivel az igazságosság a társadalmi intézmények egyik legfontosabb erénye, s megváltoztatásukra kell törekedni, ha azok a közösség bizonyos tagjai (jelen esetben a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozók) számára igazságtalanoknak bizonyulnak.⁴

¹ 68. § (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 Lásd a témával kapcsolatosan Bragyova András: Vannak-e kisebbségi jogok? *Állam- és Jogtudomány*, 1992, 1–4. sz., 153–183.

³ Hobbes, Thomas: *Leviatán*. Budapest, 1999, Kossuth, 166–167 (I. 13).

⁴ Rawls: I. m. 1. fejezet.

A hivatalos állami politika a különböző nemzeti közösségekhez tartozók igazságos egyenlőségét a nacionalizmus megjelenése óta különböző módokon értelmezte annak függvényében, hogy az állam miként viszonyult a kisebbségi nemzetépítéshez. Kezdetben az egyenlő jogok hirdetői az eszmékben és a nézetekben egyetemességre törekedtek, erre, amint azt már korábban említettük, logikus válasznak tűntek a nemzetiségi különállás megszüntetésére irányuló törekvések, hiszen a nemzeti törekvések éppen az egyetemesség elvének mondtak ellent. Jól jellemzik e törekvéseket az Eötvös József által az *Uralkodó eszmék* első kötetébe írtak, ahol a nemzeti elvet még mint helytelenül értelmezett uralkodó eszmét tárgyalja, s a következőképpen értekezik az így értelmezett nemzetiségi törekvésekről: a nemzetiség célja a nemzeti egyenjogúság, viszont szerinte ez a törekvés azt is jelenti, hogy „ami fennáll, lerontani. Hirdetni az elvet annyi volt, mint fegyvert irányozni az állam ellen”.⁵ Az *Uralkodó eszmék* első kötete harmadik fejezetének címe így a következő: *Hogy a nemzetiség eszméje a szabadság és egyenlőség fogalmaival ellenkezésben áll.* Az ily módon értelmezett nacionalizmus szerint minden nemzeti különállás alapja az a meggyőződés, hogy egy bizonyos nép szellemi vagy erkölcsi tulajdonságai által egy másik felett áll. Azaz a nemzeti törekvések „alapja: felsőbbségének érzete; a célja: uralkodás”.⁶ S valóban, mint azt korábban tárgyaltuk, kezdetben a politikai gondolkodók a nacionalizmusban olyan eszközt láttak, amely a nemzetiségeknek egymástól való elkülönítésére is szolgált, s az egyenlőség gátja lehetett az államon belül. Így Eötvösnél egymással szembe kerül – a helytelenül értelmezett uralkodó eszmék tárgyalásakor – az általános egyenlőség és szabadság eszméje a „külön nemzeti jogosultsággal”. Ezzel a felfogással rokon Michael Mann nézete, aki olyan ideológiaként határozza meg a nacionalizmust, „amely valamely (valós vagy konstruált) etnikai csoport erkölcsi, kulturális és politikai elsőbbségét hirdeti”.⁷ Ebből pedig már adódott az a politikai gondolkodás történetén végighúzódnó kérdés, hogy miért kellene a nemzetiségeknek az egyénekhez hasonló jogosultságokkal rendelkezniük, azaz mi indokolhatná a kisebbségi különjogokat. A kisebbségi különjogok ugyanis felfoghatók úgy, hogy azok végső soron a csoportok közötti jogegyenlőséget is jelentik, a csoportoknak az államon belül egyenlőként történő kezelését.

⁵ Eötvös József: *A XIX. század uralkodói eszméinek befolyása az államra, II.* I. m. 260.

⁶ Eötvös József: *A XIX. század uralkodói eszméinek befolyása az államra, I.* I. m. II. rész, 109.

⁷ Mann, Michael: *A modern európai nacionalizmus kialakulása.* In *Nacionalizmuselméletek.* I. m.

Mindezek után a kisebbségi különjogok és a nemzeti közösségek egyenlőségének igazolásához vessünk egy pillantást az erre a szabályozási területre vonatkozó normák két alaptípusára: a kisebbségeket érintő hátrányos megkülönböztetés tilalmát előíró, valamint a kisebbségi jogokat támogató szabályokra. A két típushoz tartozó normák tartalmának vizsgálata válaszút elé állít: döntenünk kell, hogy a két terület szabályai erősítik-e, kiegészítik-e egymást, vagy a hátrányos megkülönböztetés tilalma éppenséggel kizárja a kisebbségi különjogok megadását. Előrebocsáthatjuk, a sajátos kisebbségi jogok valóban túlmutatnak az alapjogok egyenlő élvezetén, sőt a többletjogok megadása, ha tartalmi tekintetben nem is, de formailag valóban az egyenlőség megsértését jelenti. Ennek az érvelésnek a lényegét Eötvös a következőképpen fogalmazta meg: „Ha az egyes Rousseau nézetei szerint minden jogát az államra ruházta, hogy attól többet nyerjen vissza, mint amennyit átadott, tudniillik az uralkodásbeni részvételt: szó sem lehet olyas jogok létezéséről, melyekre valaki nem mint polgár, hanem mint valamely nemzetiség tagja tart igényt. Az összes nemzetiségek egyenjogúságának eszméje, általában bármely egyes nemzetiség különjogosultságának eszméje merőben ellenkezik a teljesen demokratikus állam fogalmával, s ez államforma valósítása csak annyiban lehetséges, amennyiben semmivé teheti az érintett eszme befolyását.”⁸ Ezt az ellentétet gyakran az univerzális jogok versus partikuláris identitások feszültségével írják le. A kisebbségi különjogok ellenzői erre a – nézetem szerint – csupán formai sérelemre építik érvelésüket, s így gyakorlati az egyenlőség védelmezőinek szerepét magukra öltve állnak ki véleményükkel a nyilvánosság elé. Ez és más ehhez hasonló érvelések azon alapulnak, hogy az emberek jogosultságai – természetesen mindez függ az egyes jogok értelmezésétől – akár össze is ütközhetnek. Egy jogosultság ellenzői keresve sem találhatnak annál kézenfekvőbb s egyszerűbb érvelési módot, hogy egy emberi jog védelmezőjeként fellépve utasítsanak el egy másikat. Ez az érvelés időről időre előkerül, s aligha tévedünk nagyot ha megállapítjuk, az a magyarországi státustörvény körüli viták kapcsán hangoztatott érv, miszerint a jogszabály diszkriminatív vonásokat hordoz, mivel egy másik ország állampolgárai között nemzetiséghez tartozás alapján tesz különbséget, ennek a soha le nem zárt vitának egy legalábbis részben új kérdés kapcsán történő felelevenítését jelentette.⁹

⁸ Eötvös József: *A XIX. század uralkodói eszméinek befolyása az államra, II.* I. m. 550.

⁹ Lásd a státustörvénnyel foglalkozó fontosabb tanulmányokat és publicisztikákat, Kántor Zoltán (szerk.): *A státustörvény (Dokumentumok, tanulmányok, publicisztika)*. Budapest, 2002, Teleki László Alapítvány.

Tartalmilag viszont nem feltétlenül feszül ellentmondás a kisebbségek hátrányos megkülönböztetését tiltó és védelmüket támogató normák között, hiszen a különbségek megszüntetése érdekében alkalmazott intézkedések még beleillenek az arisztotelészi „egyenlőség mint igazság” fogalmába, melynek értelmében nem mindenkit, csak az ugyanolyan helyzetben levőket kell azonos bánásmódban részesíteni. E felfogás értelmében akkor járunk el igazságosan, ha hasonlóan kezeljük a hasonló eseteket, a különbözőket pedig különbözőkként. A kisebbségi különjogok védelmezői az egyenlőség e felfogása mellett kötelezik el magukat, mikor a kisebbségi létből adódó hátrányok kiegyenlítése érdekében pozitív megkülönböztetést követelnek.¹⁰ (Ennek létjogosultságát a mindennapi életből hozott példával is alátámaszthatjuk, gondoljunk arra, egy kisebbséghez tartozó diák akkor indul egyenlő esélyekkel az életben, ha a többségi nemzethez tartozókhhoz hasonlóan ő is a saját anyanyelvén tanulhat.) Ez az államtól azonban már pozitív intézkedéseket igényel a tényleges esélyegyenlőség megvalósítása érdekében. A jogegyenlőség önmagában számukra így nem elegendő, hiszen az csak a formális egyenlőséghez vezet, s nem veszi figyelembe a lehetőségek közötti különbségeket. Az egyenlőség elve e felfogás szerint olyan csoportokat is védelmez, akik kedvezőtlenebb helyzetben vannak, akik kiszorultak a hatalomból. Eötvös József is eljut e megállapításig az *Uralkodó eszmék* II. kötet 13. fejezetében, mely a következő címet viseli: *Csak az államhatalom korlátozása által feleltethetni meg azon követeléseknek, melyeket a nemzetiség nevében tesznek az állam irányában.* Eötvös itt megállapítja: „A nemzeti egyéniség követelései, és amelyeket az egyes tesz az állam irányában, egészen azonosak. A nép, valamint az egyes szabadságot igényel, hogy tudniillik saját erőit s mindazt, ami körül van, önválasztotta célja elérésére önállólag fölhasználhassa.”¹¹ Az elv így interpretálható akként, hogy az nemcsak az egyes emberek, hanem bizonyos feltételek megléte mellett a különböző csoportok jogegyenlőségét is jelenti. Ezzel kísérletet tesz arra, hogy figyelembe vegye az egyének különböző csoportjainak a társadalmakon belüli eltérő helyzetét. A kisebbségi különjogok célja tehát a valódi esélyegyenlőség elérése azáltal, hogy a többséghez tartozó egyénekkel való összehasonlítás után eszközöket ad a kisebbséghez tartozók helyzetbe hozásához, felruházva őket – és esetleg közösségeiket – az identitásuk megőrzéséhez szükséges védekezési eszközökkel. A nemzetiségi elvet Eötvös

¹⁰ Lásd a témával kapcsolatosan Sajó András: *Jogszolgáltatások*. 1996, MTA JTI–Seneca K., VI. fejezet. Nemzetérzület és alkotmányos jogok. 177–202.

¹¹ Eötvös József: *A XIX. század uralkodói eszméinek befolyása az államra*, II. I. m. 548.

szerint megfelelően hasznosítva akár az állam érdekében is fel lehetne használni, és az állam azon intézményeinek a megváltoztatásán kell munkálkodni, melyek az egyes nemzetiségek igényeivel ellentétben állnak. Ennek kapcsán idézhető Kis János azon megállapítása, mely szerint „a liberalizmus azon a kívánnalmon méri a politikai rend értékét, hogy elfogadható összhangot teremtsen szabadság és egyenlőség között, mégpedig úgy, hogy közben létrehozza a feltételeket a harmadik nagy liberális érték, a szabad és egyenlő polgárok testvérisége számára. Ha ez a cél csak bonyolultabb szervezetben közelíthető meg, mint amilyen a liberalizmus klasszikusainak szeme előtt lebegett, akkor a liberális értékrend elkötelezettjeinek bonyolultabb szervezetben kell gondolkodniuk.”¹² Eötvös megoldásként az önkormányzás és a nemzetiség elvének az összekötését javasolja. Erre hozza fel az Egyesült Államok és Svájc példáját, melyek a nemzetiségi forrongások idején is nyugodtak tudtak maradni. (Igaz, tegyük hozzá, hogy ezek az államok, mint említettük, nemzetek feletti identitásokon alapulnak.) A nemzetiség elve így szerinte az állam mindenhatóságának a korlátja lehet. Ez jelentheti a létező viszonyok támaszát, valamint összekötő kapcsot a múlt és a jelen között, azaz ütközőpontot az egyén és az onnipotens állam között. Az egyenlőség elvének nemcsak az „egyesek” közötti jogviszonyokra kell kiterjedniük, hanem a nemzetiségek közötti egyenlőségre is, tehát az bizonyos feltételekkel a csoportok egyenlőségét is biztosíthatja.¹³ Az 1848-as nemzetiségi harcok eredményének tudja be annak felismerését, hogy a békét a népek egyenjogúságában kell keresni. Szerinte miként az egyéneknek, úgy a népeknek is meg kell tanulniuk egymás jogainak a tiszteletben tartását. A nemzetiség elvét következőképp a polgárosodás lényeges alapjának is tartja. „Minden államban a szabadság, egyenlőség és nemzetiség eszméjéért lelkesednek.”¹⁴ A központosítással szemben az önkormányzat elvének alkalmazását javasolja. A népet nem szabad megfosztani önkormányzási képességétől, a többségek „kényúri” hatalma nem visz messzire. Ezek a gondolatok viszont már elvezethetnek bennünket a nemzeti szempontból multikulturális társadalom elképzeléséig.

Vessünk egy pillantást az igazságos egyenlőség mai értelmezésére: a demokratikus államok jelenleg az élet különböző területein gyakorta megkövetelik, hogy az államon belül hátrányos helyzetben levő emberek különböző csoportjai az átlagosnál kedvezőbb bánásmódban része-

¹² Kis János: *Az állam semlegessége*. Budapest, 1997, Atlantisz Könyvkiadó.

¹³ Eötvös József: *A XIX. század uralkodói eszméinek befolyása az államra*, II. I. m. 559.

¹⁴ U.o. 571.

süljenek. A hatályos nemzetközi jog több dokumentuma is elismeri a hátrányosabb helyzetben levők pozitív megkülönböztetését. Ez a szemlélet egyértelműen kiolvasható azokból a nemzetközi dokumentumokból, melyek ugyan általánosságban tilalmazzák a hátrányos megkülönböztetést, és deklarálják a jogegyenlőséget, ám emellett külön cikkekben rendelkeznek a kisebbségek pozitív megkülönböztetéséről. Álljon itt erre egy példa: a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának második cikke tartalmaz egy általános, a diszkrimináció tilalmát előíró rendelkezést, minden az okmányban elismert jog tekintetében, 26. cikke pedig mindenki számára biztosítja a törvény előtti egyenlőséghez és az egyenlő törvényes védelemhez való jogot. Ám 27. cikke – igaz, negatív megfogalmazással – már az etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek különjogait nevesíti. Hasonló rendelkezésekre akár a közösségi jogban is rálehetünk: az Európai Unió Tanácsának sokat emlegetett antidiszkriminációs 2000/43. EK irányelve a személyek közötti egyenlő, faji vagy etnikai származástól független bánásmód elvének alkalmazásáról szól. E közösségi jogszabály 5. cikke a pozitív megkülönböztetés címszó alatt kinyilvánítja: az egyenlő bánásmód elve nem gátolhatja a tagállamokat abban, hogy a faji vagy etnikai származással kapcsolatos hátrányok megelőzése vagy kompenzálása érdekében specifikus intézkedéseket fogadjanak el vagy tartsanak fenn.

Természetesen a pozitív intézkedéseknek szükségszerűeknek és igazolhatóknak kell lenniük. Ha elfogadjuk az igazságos egyenlőségnek a fenti értelmezését, akár arra a következtetésre is juthatunk: „Nincsenek többségi és kisebbségi jogok, csak jogok megkülönböztetés nélkül; a kisebbségi jogok egyszerűen különböző utat jelentenek ugyanazon – ebben az alapvető értelemben egyenlő – jogokhoz.”¹⁵ S lássuk be, a kisebbségi jogok szinte mindegyike valóban megfogalmazható egy-egy hagyományos emberi jog szelvényjogaként, részjogosítványként (például oktatáshoz való jog – a kisebbségek oktatáshoz való joga). Ezekre pedig amiatt van szükség, mivel amíg az állam nemzetileg nem lesz semleges, a kisebbséghez tartozók értelemszerűen hátrányosabb helyzetből indulnak. Emiatt igaz lehet az a megállapítás, hogy a kisebbségi jogokat nem lehet az egyenlőség elvére redukálni, hanem bizonyos szempontból az emberi jogok általános védelmének kisebbségérzékeny alkalmazásáról van szó. Hiszen a kisebbségi jogi aktivisták minden általános emberi jogi egyezményben megtalálható jogosultságok alkalmazását kérik nemzeti alapon a kisebbséghez tartozók számára, illetve beleszólást kérnek az állam-

¹⁵ Bragyova András: *Vannak-e kisebbségi jogok?* I. m. 181.

szervezésbe. Ezzel egyrészt a tényleges egyenlőség megvalósulását, másrészt a nemzeti különbségek fennmaradását kívánják elérni.

A magyar alkotmánybíróság már egy – a működésének első évében – 1990-ben hozott határozatában elkötelezte magát az egyenlőség fogalmának fenti értelmezése mellett. Ekkor az alkotmány 70/A § (1) bekezdésében¹⁶ megfogalmazott megkülönböztetési tilalom értelmezésével – nem titkoltan a Dworkin-féle egyenlőségfogalomra támaszkodva¹⁷ – a következőket állapította meg: „a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.”¹⁸ Természetesen az igazságos egyenlőség fogalmának a fenti értelmezése a magyar alaptörvény esetén már abból is kiolvasható, hogy amikor a 70/A § (1) bekezdésében deklarálja a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, ehhez ugyanezen paragrafus harmadik bekezdésében hozzáfűzi a következőket: „A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.” Továbbá részben ez utóbbi rendelkezés megvalósítása érdekében és annak keretében 68. §-a külön is rendelkezik a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.

A pozitív megkülönböztetésre vagy az úgynevezett megerősítő intézkedésekre a jogi szakzsargon gyakran alkalmazza a „pozitív diszkrimináció” megjelölést. Nemegyszer még az ebben a szóösszetételben – látszólag benne rejlő – ellentmondásra is hivatkoznak a jogintézmény ellenzői akkor, amikor elutasítják a „pozitív diszkrimináció” névvel illetett jelenség létjogosultságát. Kétségtelen, a „pozitív diszkrimináció” szóösszetétel első hallásra meghökkentőnek tűnhet: hogyan lehet egy kisebbséghez tartozót saját érdekében „hátrányosan” megkülönböztetni – gondolhatnánk. Ám itt pontosítanunk kell a diszkrimináció fogalmát, melyet a

¹⁶ 70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

¹⁷ Dworkin, Ronald: *Law's Empire*. Cambridge, Massachusetts, 1986, Belknap-Harvard UP.

¹⁸ 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 48. A témáról részletesebben Kovács Krisztina: A hátrányos megkülönböztetés tilalma. In Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, 2003, Osiris, 363–421.

magyar szakirodalom hagyományosan „hátrányos megkülönböztetésnek” fordít. Hiszen a diszkrimináció másik jelentése a pozitív vagy negatív irány nélküli, semleges megkülönböztetés, elkülönítés, s csupán a fogalomnak a hátrányos megkülönböztetés értelmében vett gyakori használatával társult a szóhoz a negatív konnotáció. Ebből adódóan a „pozitív diszkrimináció” nem szemantikai képtelenség. Ám, ha még mindig érzünk valamiféle bizonytalanságot a két fogalom összeegyeztethetősége kapcsán, gondoljunk az oximoron fogalmára, mely egymásnak ellentmondó, egymást kizáró, illetve össze nem egyeztethető szavakat, fogalmakat vagy dolgokat összekapcsoló stilisztikai-retorikai gondolatalkazatokat jelöl. Igaz, ehhez hasonlatos szókapcsolatokkal – például: hidegmelegség, keserű méz – inkább irodalmi szövegekben, filmcímekben, mintsem a jogban találkozhatunk. Ettől eltekintve sem lehet másnak mint képtelenségnek tekinteni, amikor egy jogintézmény létezését az elnevezésének értelmetlen voltára hivatkozva vonják kétségbe. (A jelenségre használják egyébként a „pozitív diszkrimináció” mellett a „fordított diszkrimináció” megnevezést is.) Mindezeket összefoglalva általánosságban is elmondhatjuk: a demokratikus államok jogrendszerei elfogadják és igazságosnak tartják azt az egyenlőségfelfogást, mely szerint csupán az azonos csoportba tartozó személyekre vonatkozzék azonos szabály, igazságos mederbe terelve ezáltal az egyenlőség elvét. Az egyenlőség ilyesfajta elismerésével a jogalkotó azonban még csupán egy lépést tett annak megvalósítása felé. A kisebbséghez tartozók tényleges és formális egyenlőségének a megvalósítása sem képzelhető el pusztán jogi eszközökkel, hanem általában a többségi társadalom szemléletmódjának megváltoztatását is igényli. Ettől még szükség van az egyenlőség elérését biztosítani kívánó jogi eszközökre, mégis, óva intenek mindenkit attól, hogy a jogot minden baj orvoslására alkalmas csodaszernek tekintse. Ahhoz, hogy a jog önmagában kétségtelenül korlátozott eszközei felhasználhatók legyenek a kisebbségek védelme érdekében, azokat a jogalkotónak megfelelően kell alkalmaznia.

NEMZET- ÉS KISEBBSÉGMEGHATÁROZÁSOK

A szakirodalom a nemzeti alapon szerveződő közösségek megjelölésére eltérő elnevezéseket használ. Ezek között gyakran előfordulnak a következők: nemzet, nemzeti kisebbség, etnikai csoport, nemzeti közösség, nép, őshonos, bevándorló kisebbség. Ezeknek a csoportoknak a kialakulása nyilvánvalóan összefügg a nacionalizmus megjelenésével, és a különböző közösségek meghatározásánál alkalmazott mód-

szerek sem különböznek jelentősen egymástól. Ettől függetlenül nemzet és kisebbség között általában a két fogalom pontos meghatározása nélkül különbséget tesznek, s az utóbbihoz kevesebb jogosultságot társítanak. Emellett az utóbbi kategória keretében a különböző kisebbségekre eltérő megnevezéseket használnak, ezek igen gyakran összemosódnak, felcserélődnek, gyakran helytelenül, esetlegesen használják őket.¹⁹ Bár gyakorta különböznek az elnevezések és a csoportokhoz fűzött jogok, minden ilyen közösség kapcsán felvethetők ugyanazok az elméleti kérdések: Ki határozhatja meg a nemzetet, nemzeti kisebbséget, más csoportokat, valamint hogyan és ki azonosíthatja a kisebbséghez tartozó személyeket? Az önmeghatározás vagy a külső meghatározás számít-e inkább, és egyáltalán milyen viszonyba van a kettő egymással? Beszélhetünk-e ténylegesen létező csoportokról a nemzeti, etnikai kisebbségek esetében?²⁰ A jog mindenesetre a kisebbségi különjogok megadásánál nemzeti hovatartozás alapján különböztet meg nyelvi, kulturális és más jellemzők alapján magukat egy csoportba tartozónak valló személyeket. Ezek a jellemzők kétségek nélkül léteznek, de ettől még kétséges marad, hogy egyáltalán csoportként kezelhetők-e az előbb említett entitások? Rogers Brubaker e kérdések kapcsán azt feszegeti, hogy helyesen járunk-e el, amikor e témakör megértéséhez – bizonyos szempontból – mesterségesen kreálunk csoportokat, ezt ő „csoportizmusnak”²¹ nevezi. Ehhez azonban az is hozzáfűzhető, hogy természetesen minden csoportosítás mesterséges, de ettől függetlenül nem áll más eszköz a rendelkezésünkre, mint a „csoportizmus”. Így a csoportok mesterséges volta feletti hosszas elmélkedés némiképp céltalan, hiszen a társadalomtudományok szükségszerűen kategorizálnak. Igaz, ebből adódik az is, hogy a nemzeteket, kisebbségeket hajlamosak vagyunk úgy kezelni, sőt erre bizonyos esetekben a jog rá is kényszerül, mintha szilárd entitások volnának, amelyeknek érdekeket és tevékenységet lehet tulajdonítani. Ezt a folyamatot Brubaker a következőképpen írja le: „hajlamosak vagyunk az ilyen csoportokat objektivizálni, úgy beszélni szerbekről, horvátokról, muszlimokról és albánokról a volt Jugoszláviában,

¹⁹ Connor, Walker: Terminological Chaos (A Nation Is a Nation, Is a State, Is an Ethnic Group, Is a ...). In *Ethnonationalism: the quest for understanding*. Princeton University Press, 1994, 90–117 és Barrington, Lowell: 'Nation' and 'Nationalism': The Misuse of Key Concepts in Political Science. *Political Science and Politics*, December 1997, 712–716.

²⁰ Lásd ezekről a kérdésekről részletesebben: Kántor Zoltán: Nemzet, etnikai csoport, nemzeti kisebbség. *Limes*, 2003, 3. sz.

²¹ Az angol eredetiben „groupism”.

katolikusokról és protestánsokról Észak-Írországbán, zsidókról és palesztinokról Izraelben és a megszállt területeken, törökökről és kurdokról Törökországban, feketékről, fehérekről, ázsiaiakról, hispánokról és bennszülött amerikaiakról az Egyesült Államokban, mintha ezek belülről homogén, kifelé lehatárolt csoportok, sőt közös céllal rendelkező, egységesen fellépő társadalmi szereplők lennének. Azt értem alatta, hogy hajlamosak vagyunk a kulturális világot egyszínű etnikai, faji és kulturális kockákból kirakott sokszínű mozaikként beállítani.”²²

E csoportoknak és a csoportokhoz tartozók körének a meghatározásakor gyakorta különbséget tesznek a közösséghez tartozás objektív (eleve meglevő) és szubjektív (az egyéntől függő) ismérvei között. Az utóbbin az identitás vállalásának kinyilvánítását értik. Az objektív tényezők közé a nyelvet, a kultúrát, a közös történelmet, esetenként a közös vallást sorolják. Sokan azt feltételezik, hogy ezeknek az objektív kritériumoknak a megléte önmagában feltételez egy bizonyos nemzeti identitást. Ez valószínűleg így is van, csak hogy mindezzel az identitás megvallásának hiányában a jogi szabályozás nemigen tud mit kezdeni. A szubjektív kritérium szükségességét valló megközelítések a nemzethez való tartozás vállalását tekintik a legfontosabbnak: nemzetről csak akkor lehet beszélni, ha a hozzátartozók vállalják is identitásukat. Ernest Renan a nemzetet e szempontok alapján a következőképp írja le:²³ „A nemzet tehát egyetlen roppant szolidaritás, melynek lényeges alkotóelemei azok az áldozatok, amelyeket őseink hoztak, és azok, amelyeket mi vagyunk készek a jövőben meghozni. Feltételezi a múltat, de a jelen foglalatja ama kézzelfogható tény következtében, hogy valamennyien világosan kifejezzük szándékunkat: folytatni kívánjuk a közös életet. Egy nemzet léte (elnézést a metaforáért), mint ahogy az egyén léte az élet folytonos igénylése.”²⁴ Tegyük hozzá, ezek a megállapítások nem csupán a nemzetre, hanem minden nemzeti elven szerveződő csoportra (például a nemzeti kisebbségre) igazak lehetnek.

A fogalommeghatározás által felvetett kérdések kapcsán érdemes utalni arra, hogy Eötvös mikor az *Uralkodó eszmék* második kötete utolsó fejezetében újra előveszi a nemzeti különállás gondolatát, s azt már mint helyesen értelmezett uralkodó eszmét tárgyalja, akkor leszögezi, hogy az egyes népek nemzetiségi öntudata egyáltalán nem a kö-

²² Eriksen, Thomas Hylland: *Etnikai osztályozás: mi és ők*. I. m. 112.

²³ Renan, Ernest: Mi a nemzet? In Bretter, Zoltán és Deák, Ágnes (szerk.): *Eszmék a politikában: a nacionalizmus*. I. m. 171–187.

²⁴ Renan, Ernest: Mi a nemzet? I. m. 186.

zős származás hitén alapszik. Szerinte ennek a magyarázatnak a helyébe a korban amúgy is inkább a nyelvek különbözőségével való indoklás lépett, de itt is kifejti az első kötet kapcsán már idézett vélekedést, hogy ezt sem lehet kizárólagos elvnek tekinteni. A válasza tehát arra a kérdésre, hogy miről ismerni meg valamilyen nemzetet a következő: „csupán külön egyénisége öntudatáról, s arról, hogy szükségét érzi ezen egyéni különbségeket érvényesíteni”.²⁵ A nemzeti öntudat pedig szerinte leginkább a közös történelmi emlékezet termékének tekinthető. Ezzel kapcsolatban megjegyezhető, a jogi szabályozás ma is azt vallja a szabad identitásválasztás elvének megfelelően, hogy minden olyan esetben, mikor arra keressük a választ, ki tekinthető valamely nemzethez, nemzeti kisebbséghez tartozónak, akkor első szempontként minden más előtt a szabad identitásválasztásból kiindulva azt kell figyelembe venni, hogy az illető magát a kisebbséghez tartozónak vallja-e. A csoport elismerésekor is elvárja a jogi szabályozás – az elismerés feltételeinek objektív (például külön nyelv) kritériumai mellett –, hogy a csoport tanúságot tegyen a nemzeti különállás tudatának a meglétéről. (Magyarországon ehhez az szükséges – erre a későbbiekben majd részletesebben is visszatérek –, hogy az elismerést ezer magát a kisebbséghez tartozónak valló személy népi kezdeményezésben kérje az Országgyűléstől.) De már ezelőtt is az adott csoport létezésének meg kell mutatkoznia a társadalmi élet különböző területein, például oly módon, hogy a civil szférában egyesületeket működtet, vagy civil kezdeményezéseket szervez, esetleg megjelenik a népszámlálási statisztikákban. A kisebbséget ugyanis – szemben mondjuk az egyesületekkel – nem a közjogi elismerés ténye keletkezteti, hanem az elismerés pillanatában létezésének már társadalmi ténynek kell lennie, amit a jogalkotó csupán felismer.

Utaltam arra, hogy a politika és nemegyszer a tudomány is a nemzeti elven szerveződő csoportokra különböző elnevezéseket használnak, s ahogy Kántor megállapítja, az ezek körülötti szimbolikus harc lényeges eleme a többségi és kisebbségi nemzetpolitikának.²⁶ Ez amiatt alakult így, mivel az egyes – nemegyszer pontosan meg nem határozott – elnevezésekhez más jogosultságok kötődnek. Az állam, a nemzeti kisebbség, a nemzetközi szervezetek, a tudomány mind-mind a saját szempontjai szerint igyekszik meghatározni a nemzeti, etnikai kisebbségeket. Ladányi János és Szelényi Iván a következőképpen látja ezt a kérdést: „Minden etnikai csoport határa elmosó-

²⁵ Eötvös József: *A XIX. század uralkodói eszméinek befolyása az államra*, II. I. m. 548.

²⁶ Kántor Zoltán: *Nemzet, etnikai csoport, nemzeti kisebbség. Limes*, 2003, 3. sz.

dott: az, hogy ki van e határvonalon belül, s ki esik azon kívül, nagymértékben attól függ, hogy ki végzi az etnikai besorolást, klasszifikációt. Az etnikai besorolás távolról sem semleges, objektív folyamat. Az ilyenfajta besorolást mindig éles társadalmi küzdelmek határozzák meg. [...] az etnikai besorolás a klasszifikációs küzdelmek részének tekinthető. Ennek a küzdelemnek a kimenetelét távolról sem csupán a besorolás tárgyát képező személy társadalmi vagy netalán biológiai-genetikai jellemzői befolyásolják, hanem súlyosan meghatározók ebben a folyamatban a besorolást végzők érdekei, előítéletei és társadalmi jellemzői is.”²⁷

A hivatalos dokumentumok általában a nemzeti, etnikai, őshonos, bevándorló kisebbségek létezését említik, s a leggyakrabban használt nemzeti és etnikai jelzők közötti különbségtételt különbözőképpen magyarázzák. A legelterjedtebb nézet szerint e jelzők használata azon alapszik, hogy a nemzeti kisebbségeknek van anyaországuk, az etnikai csoportoknak pedig nincs. Más megközelítések szerint a nemzeti kisebbségek történelmileg az adott területen élnek, míg az etnikai csoportokat bevándorlás hozta létre. Ez a különbségtétel jóllehet a kisebbségek jogi meghatározásánál talán felhasználható, nem sok segítséget nyújt a kisebbségek önszerveződésének elemzéséhez. Függetlenül attól, hogy ezeket a csoportokat nemzeti vagy etnikai jelzővel látjuk el, a lényeg az, hogy ezek a csoportok nemzeti alapon szerveződnek, és nincsenek domináns helyzetben az adott országban. Természetesen a vizsgált csoportok összehasonlíthatók, de történeti, demográfiai, szervezetségi különbségek mindig kimutathatók lesznek. Ahogy Szarka László megállapítja: a nemzeti kisebbségek, etnikai csoportok sajátosságai gyakran az eredeti nemzettől való leválás időpontjával is összefüggenek. Hiszen ettől az időponttól kezdődően a központi állami nemzetépítés már nem tud meghatározó befolyást gyakorolni az illető kisebbség nemzeti identitására.²⁸ Természetesen ez a megállapítás inkább az anyaállammal rendelkező kisebbségek esetében használható.

Mindezek alapján elmondhatjuk: tévútra visz az a logika, mely szerint a kisebbségi csoportok elemzésének az adott kisebbség meghatározásával kell kezdődnie. Igaz ez annak ellenére is, hogy a jogi szabályozás szükségszerűen rákényszerül arra, hogy legalább a kisebbségek

²⁷ Ladányi János – Szelényi Iván: A roma etnicitás „társadalmi konstrukciója” Bulgáriában, Magyarországon és Romániában a piaci átmenet korszakában. *Szociológiai Szemle*, 2001, 4. sz., 85–95.

²⁸ Szarka László: A közép-európai kisebbségek tipológiai besorolhatósága. *Kisebbségkutatás*, 1999, 2. sz., 170.

séggként történő elismerés kritériumait és a jogalanyok azonosításának módját meghatározza. Az állam szempontjából nem lehet közömbös az sem, hogy az illető csoport tagjai milyen megnevezést preferálnak. Így a jogi szabályozás kénytelen az objektív elemek figyelembevételével mellett a szubjektív elemhez – a nemzeti csoporthoz való tartozás érzésének kinyilvánításához – kötni a csoport meghatározását.

A következő fejezetekben a nemzetközi és a magyarországi jogi szabályozások elemzésekor még részletesen kitérek e kérdések vizsgálatára, a nemzetközi jogközösség és a magyarországi kisebbségi jogi szabályozás által használt fogalommeghatározások alapján.

KORLÁTOZHATÓ-E AZ IDENTITÁSVÁLASZTÁS SZABADSÁGA?

A magyarországi jogi szabályozás által a kisebbségi jogok sarokkövének tekintett identitásválasztás szabadságát az Európa Tanács Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménye a következő módon határozza meg: „Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e, vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék.”²⁹ A keretegyezmény hivatalos – vele egyidőben s az azt kidolgozó szakbizottság által elkészített – kommentárjának 35. pontja a 3. cikk 1. pontját ugyanakkor a következő módon értelmezte: „E pont nem foglalja magában az egyén tetszés szerinti választási jogát valamelyik nemzeti kisebbséghez tartozás tekintetében. Az egyén szubjektív választása elválaszthatatlanul kötődik a személy identitását meghatározó lényeges objektív kritériumokhoz.” Az értelmezés nyilvánvalóvá teszi, hogy a Keretegyezményben csupán identitásvállalásról vagy annak elutasításáról van szó, azaz, hogy kívülről ne lehessen az illetőt akarata ellenére egy bizonyos csoporthoz sorolni.

A keretegyezmény idézett meghatározásából is kitűnik, hogy a szabad identitásválasztás joga – hasonlóan más első generációs szabadságjogokhoz – az állam be nem avatkozását követeli meg egy olyan döntésnél, mely az egyén magánautonómiájába tartozik. Annak szavatlása megköveteli továbbá az államtól a hátrányos megkülönböztetés tilalmazását is. (Ez utóbbi megsértése esetén viszont a jogsérelem megszüntetése érdekében már szükséges az identitás meghatározása.)

²⁹ 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről, 3. cikk.

A kisebbségi különjogok biztosításához viszont az állam be nem avatkozása már nem elegendő, az ugyanis az állam közbelépését igényli a kisebbséghez tartozók érdekében. Ilyenkor pedig a kedvezményezettek érdekében s a visszaélések elkerülése végett a szabályozás alanyainak azonosítása, így az identitásválasztás feltételekhez kötése nem kerülhető meg. Tóth Judit ezzel kapcsolatos megállapítása szerint ugyan „a nemzeti vagy etnikai identitás megvallása, illetve elhallgatása mindenkinek szabadságában áll, de a kisebbségi jogok jogalanyává váláshoz a belső jogban megszabott rend szerint az azonosítás nem kerülhető meg”.³⁰ A szerző véleménye szerint ennek a szabályozásnak a megalkotásakor figyelembe kell venni az alkotmányosság által támasztott követelményeket, illetve a kisebbség saját igényeit.³¹ Tény, hogy a hatalom és a jog akarja akár diszkriminálni, akár többletjogokba részesíteni a kisebbséghez tartozó személyeket, mindenképpen szüksége van a kedvezményezettek vagy a jogokból kirekesztettek körének az azonosítására. A jogosultak körének ellenőrizhető meghatározása pedig értelemszerűen nem jelenthet mást, mint az érintettek nyilvántartását.³² Általánosságban is elmondható: ha az állam a kisebbséghez tartozás alapján garantál különjogokat, akkor szükséges előfeltétel – maguknak a kisebbségekhez tartozóknak a védelmében s a visszaélések megakadályozása érdekében – a kisebbséghez tartozóknak, a kedvezményezettek körének a meghatározása. A jog ugyanis lényegéből adódóan minden olyan esetben, amikor jogosítványokat és kötelezettségeket társít a személyek különböző csoportjaihoz – például állampolgárokhöz –, meghatározza, hogy kik tartoznak az adott csoportba.

Sőt általánosságban is elmondható: a kisebbségi különjogok biztosítása – legyen szó akár egyéni, akár kollektív jogokról – nem képzelhető el a jogosultak valamilyen szintű azonosítása nélkül.³³ A regisztrációról s ennek hiányában a kisebbségi jogokról vagy a nálunk pozitív diszkrimináció szóösszetétellel emlegetett megerősítő intézkedésekről történő lemondásért súlyos árat kellene fizetni.

A kisebbségi jogokkal vagy a pozitív megkülönböztetés eszközével élni amúgy nem kötelező, hanem csupán az egyén szabad választásából adódó olyan lehetőség, melyet sokszor polgári jogi mozgalmak hosszú

³⁰ Tóth Judit: *Többs mércé a kisebbségi hovatartozás megvallásánál*. I. m. 886.

³¹ U.o.

³² Lásd Majtényi László: A kisebbségek közjogi testületei, az identitás nyilvántarthatósága és a magánélet oltalma. In *Regisztrálható-e az identitás?* I. m. 73–89.

³³ Lásd Tóth Judit ezzel egyező véleményét. Tóth Judit: *Többs mércé a kisebbségi hovatartozás megvallásánál*. *Kisebbségkutatás*, 2002, 4. sz., 886.

évtizedes küzdelmei révén sikerült kiharcolni. A kisebbségi választói nyilvántartások létrehozásának a lehetőségét – a jogos történelmi félelmek miatt – teljes mértékben kizáró érveléssel szemben meg kell jegyezni: a diszkriminálni akaró diktatórikus rezsimeknek soha nem okozott gondot az ellenségnek kikiáltott személyek azonosítása és meghurcoltatása, akár létezett a hatalomra jutásuk előtt nyilvántartás, akár nem. Még arra is lehet példát találni, hogy a diszkriminálni, illetőleg a különjogokat garantálni kívánó államok hasonló módon határozták meg a valamely csoporthoz való tartozás kritériumait. Bár a keserű történelmi tapasztalatok óvatosságra intenek, látni kell, hogy a regisztráció a jogi szabályozásnak csak egy szükséges (bár szimpatikusnak semmiképpen sem nevezhető) eszköze, melynek igénye magának a jognak a természetéből adódik. A kisebbségi különjogokról, a pozitív megkülönböztetésről történő lemondás visszatérés volna az általános emberi jogi védelemhez, arra az elméleti alapra, ahonnan a kezdetben a kisebbségi jogokat el nem ismerő a második világháború után újjáalakuló nemzetközi szabályozás útjára indult. A belső jogban pedig az a 19. századi – a gyakorlatban soha nem létező – be nem avatkozó állam koncepciójának a felelevenítését jelentené. Természetesen minden nyilvántartás létrehozásakor biztosítani kell az adatvédelmi szabályok érvényesülését, s Kelet-Közép-Európában a történelmi félelmek miatt célszerű abban az állam szerepét korlátozni.

Természetesen a kisebbségi hovatartozás nyilvántartása csak bizonyos követelmények teljesülésével lehetséges. Így a kisebbséghez tartozó személyek szövetségének az önkéntességen kell alapulnia, s az abban való tagságot egy személyes akaratnyilvánításnak kell megelőznie a szabad identitásválasztás elvének megfelelően. A szabad identitásválasztás követelményként történő meghatározása, annál is inkább lényeges, mivel ahogy Fábíán Gyula megállapította, a kisebbségi külön jogok biztosításához az is szükséges, hogy a kisebbségnek „továbblétezési tudata” is legyen. Az identitás bevallása ennek a tudatnak a bizonyítására is szolgál.³⁴ (Az emberek a kisebbségi hovatartozásuk megvallásakor elvárják azt is, hogy tudomásuk legyen arról, mi történik a regisztrálásuk után személyes adataikkal.) A kisebbségi nyilvántartásokba történő felvétel emellett objektív kritériumokhoz (például nyelvtudás, kisebbségi civil szervezet regisztrált tagja stb.) is köthető. Ezeknek a kritériumoknak a bevezetése viszont csak a leg-szükségesebb esetekben fogadható el. Alkalmazásukat nehezíti tovább-

³⁴ Fábíán Gyula: Az identitáshoz való jog Romániában a lakosság nyilvántartás tükrében. *Kisebbségkutatás*, 2002, 4. sz., 907.

bá, hogy valamennyi kisebbség vonatkozásában egyaránt alkalmazható objektív kritériumrendszert nagy valószínűséggel nem lehet találni. A térségünkben uralkodó nemzetfelfogás alapján talán a nyelv tekintetű ilyennek, de például a roma kisebbség esetében ez a szempont bizonyosan nem lenne alkalmazható.³⁵ Ezzel kapcsolatosan említhető, hogy a kisebbségi nyilvántartásba történő felvétel, az egyén nyilatkozatán és az objektív kritériumokon kívül külső feltételtől, így a kisebbségi közösség döntésétől is függővé tehető.³⁶ (Talán ez utóbbi szabályozási módot indokolhatja, hogy a kisebbségi hovatartozásról szóló döntés meghozatalába célszerű bevonni a kisebbségi közösséget is. Ez amúgy a visszaélések elkerülésére is alkalmas lehet, hiszen a közösségek nehezen fogadnak be új tagokat, mint ahogy azt is nehezen tolerálják, ha valaki elhagyja őket.)

A kisebbségfogalom és a kisebbségek elismerése kapcsán tett megállapítások a következőkben summázhatók: a kisebbségek elismerésének feltételeként eljárásjogi feltételeket meg kell fogalmazni, anyagi jogiak viszont nem szükségesek. Azaz a jognak nem feladata meghatározni, hogy mi a nemzeti közösség, azt viszont természetesen nem függetlenül ettől kénytelen meghatározni, hogy melyek a különjogok gyakorlásának a feltételei.

KISEBBSÉGI JOGOK AZ EMBERI JOGOK RENDSZERÉBEN

Hol helyezkednek el a kisebbségi jogok az emberi jogok között? Az emberi jogok tarka sokféleségének rendszerbe foglalásával több elmélet is kísérletezik. Marshallé az emberi jogokat (pontosabban akkor még az állampolgári jogokat) három csoportra osztotta, mégpedig a

³⁵ Magyarországon például a roma népesség nagy része nyelvileg már asszimilálódott, s a két nagy, az ország területén beszélt roma nyelv, a romani és a beás is diglossális állapotban van, ráadásként nyelvi tekintetben még ezek a csoportok sem egységesek. S meg kell említeni, hogy esetenként a roma csoportok is idegenként kezelhetik, sőt akár le is nézhetik egymást, az ellentétek adott esetben még élesebbek lehetnek, mint a romák és a többségi társadalom között húzódnak. A romák esetében egy kisebbségi választói nyilvántartás létrehozásakor az objektív kritériumok meghatározását az is nehezítené, hogy a népesség nem alkot egy egyértelműen behatárolható csoportot, mivel a közös cigány kultúra, életmód és identitás nehezen körülhatárolható.

³⁶ Erre példaként említhető a szlovéniai jogi szabályozás. Lásd ezzel kapcsolatosan: Ifj. Korhercz Tamás: A kisebbségi önkormányzatok megválasztásának szabályai a magyar, a szlovén és a jugoszláv jogban In *Regisztrálható-e az identitás?* I. m. A szerző hivatkozik a választójogi szabályozásról szóló szlovén törvényre (Uradni List Republike Slovenije 52/14.6.2002).

polgári, a politikai és a szociális jogokra.³⁷ Az angol történelem tapasztalataiból kiindulva ezek megjelenését eltérő történelmi korokra tette. Az elmélet szerint a polgári jogok kivívása a 18. században történt meg, ezt követték a 19. században a politikai jogok, a 20. században meg a szociális jogok. Csak a globális problémák nemzetközi szinten történő felismerését követően terjedt el az a nézet, hogy az emberi jogok új fejlődési szakaszba léptek, azaz kibővült az emberi jogok katalógusa. Így születtek meg azok az elméletek, amelyek már a globális problémákat is – mint a háborúk, az éhezés vagy a környezet szennyezése – az emberi jogok keretében próbálták kezelni. Karel Vasak nevéhez fűződik az az új teória, amely az emberi jogokon belül három nemzedék között tesz különbséget, s vallja, hogy azok a francia forradalom jelszavainak (Liberté, Egalité, Fraternité) megvalósítását tűzték céljukul.³⁸

Az első generáció így a forradalom jelszavai közül a szabadságot valósította meg. Ide sorolja a klasszikus szabadságokat, mint például a véleménynyilvánítás, a gyülekezés és a vallásszabadságot és a politikai jogokat. A második generáció az egyenlőség eszméjét hirdette meg, ide tartoznak a gazdasági (a munkához való jog és részjogosítványai), szociális (társadalombiztosítási ellátásokhoz való jog) és kulturális jogok (például az oktatáshoz, művelődéshez) való jog. A harmadik generáció pedig a testvériség, az emberek közötti szolidaritás eszméjének jegyében született meg, s többek között a békéhez, a fejlődéshez és az egészséges környezethez való jogok tartoznak ide. E tézis értelmében a harmadik generáció jogai a globális problémákat kívánják enyhíteni. Létezik más elmélet is, amely az emberi jogokat ugyanilyen módon csoportosítja, de az egyes nemzedékek jogainak elfogadását nem a francia forradalom jelszavaihoz, hanem a forradalmak utáni korokhoz köti. Ezen elmélet értelmében az emberi jogok egyes csoportjai a nagy forradalmak révén nyerhettek „polgárjogot”. A pol-

³⁷ Marshall, T. H.: *Citizenship and social class*. In Marshall, T. H.: *Class, Citizenship and Social Development*. New York, 1965, Doubleday. Magyarul: Marshall, T. H.: *Az állampolgárság fejlődése a 19. század végéig*. In Ferge Zsuzsa – Lévai Katalin (szerk.): *A jóléti állam*. Budapest, 1991, ELTE Szociológiai Intézet Szociálpolitikai Tanszék–T-Twins, 56–76.

³⁸ Lásd Vasak, Karel: *La déclaration universelle des droits de l'homme*, 30 ans après *Courrier de l'UNESCO* 1977.

A hazai szakirodalomból lásd még Mavi Viktor: Szolidaritási jogok, avagy az emberi jogok harmadik nemzedéke. *Állam- és Jogtudomány*, 30, 1–2. sz., Kardos Gábor: *Emberi jogok egy új korszak határán*. Budapest, 1995, T-Twins, valamint Bokor-né Szegő Hanna: *Az emberi jogok egyes csoportjainak megkülönböztetése és az alkotmányfejlődés*. *Állam és Jogtudomány*, 1989, 2. sz.

gári forradalmak eredményeképpen születtek meg a klasszikus szabadságjogok, az úgynevezett „szocialista forradalmak” révén a gazdasági, szociális és kulturális jogok, a gyarmati függetlenségi mozgalmak révén pedig az úgynevezett szolidaritási jogok.³⁹ Az utóbbival kapcsolatban megfogalmazhatók kétségek, így az, hogy valóban létezett-e ilyen forradalmi korszak, az mindenesetre bizonyos, hogy a gyarmatok függetlenné válásának idején érkezett el a globális problémákkal foglalkozó szolidaritási jogok megfogalmazásának az ideje. A függetlenné váló országok amúgy valóban felléptek a harmadik generációs jogok érvényesítése érdekében, hiszen a globális problémák is fokozottabb mértékben sújtják őket.

Az egyes generációs jogok közötti különbségek ideáltipikusan leírhatók a jogoknak az államhoz való viszonya alapján. Az első generációs jogok elviekben passzív magatartást várnak el az államtól („éjjeliőr állam”), a második generáció jogai megvalósulásához állami beavatkozás is szükséges (jóléti állam, szociális piacgazdaság), a harmadik generáció jogai pedig a globális problémák megoldása érdekében már az államok közötti együttműködést igénylik. Míg az első generációba bírói úton kikényszeríthető alanyi jogok tartoznak, addig a második generációs jogok többnyire peres úton nem érvényesíthetők, inkább azt határozzák meg, hogy az államnak milyen területeken kell tevékenykednie. A harmadik generációhoz tartozó jogok többsége már valóban nem jogosultságokat határoz meg, hanem inkább a közös emberi értékekre alapított utópiákat jelenít meg. Ezt a magyarázatot erősíti, hogy több harmadik generációs jog kapcsán valóban megfogalmaztak utópiealképzéseket (lásd például tiszta környezethez való jog – ökotópia⁴⁰ elképzélések). A szolidaritási jogok világméretű problémákkal foglalkoznak, így azok csak az államok közötti együttműködéssel, a gazdasági fejlettséget, a politikai és egyéb különbségeket félretevő szolidaritás mellett érvényesülhetnének. Ezek a jogok, így zömmel jogi kötelező erőt nélkülöző (soft law) dokumentumokban jelennek meg. (A harmadik generációs jogok közül ebben az értelemben kivétel az egészséges környezethez való jog, amely szorosan kapcsolódik első generációs jogokhoz, így lehetnek egyes jogi úton is érvényesíthető elemei.)

³⁹ A harmadik generáció létrejöttét szokás a modernizáció és a globalizáció termékének tekinteni.

⁴⁰ Az ökotópia elképzélések egy olyan ideális társadalomra utalnak, ahol az ember megtanul harmóniában élni a környezetével. Az ökotópia utópia elképzélés elvezését Ernest Callenbach regényéről kapta. Callenbach, Ernest: *Ökotópia*. Budapest, 1992, Göncöl.

A kisebbségi jogok besorolhatósága már első pillantásra is meglehetősen problematikus, hiszen valamennyi generációhoz sorolható jogokat találunk köztük. Álláspontom szerint arra nem is igen érdemes kísérleteket tenni. Mindez abból adódik, hogy szinte minden egyéni kisebbségi jogosultság megfogalmazható egy-egy hagyományos emberi jog szelvényjogaként. A nem egy szerző által a kisebbségi jogok alapjaként szemlélt identitásválasztás szabadsága például hagyományosan első generációs jog, mely az államtól tartózkodást követel meg, azt, hogy ne befolyásolja az egyént döntése meghozatalakor. Az első generációs jogokhoz sorolnák viszont a kisebbséghez tartozók által igényelt, speciális politikai részvételi jogokat. A második generációs jogokhoz kapcsolják őket a kulturális jogok, és az, hogy a kisebbségi jogok túlnyomó többsége az állam beavatkozását várja el. Kodifikálásuk ideje, valamint az, hogy egy globális problémára (a világszerte jelentkező etnikai konfliktusokra) reflektálnak, viszont a harmadik generációs jogokhoz kötné őket, e generációhoz sorolásukat indokolnák a közöttük található kollektív jogok, valamint az, hogy kötődnek egy csoport létezéséhez.

Nézetem szerint minden ilyen besorolási törekvés félreviheti az elemzésünket, s jobban járunk, ha követve Bragyova idézett véleményét, úgy tekintünk ezekre a jogokra, mint amelyek egy eltérő utat jelentenek az emberi jogok mindenki számára biztosított valóban egyenlő élvezetéhez. Így a nemzeti szempontból nem semleges államban biztosított emberi jogok jelentős részét nevezhetjük akár nemzeti jogoknak is, melyeken belül elkülöníthetők a nem nevesített névadó kulturális nemzethez tartozókat megillető jogosultságok és a külön nevesített kisebbséghez tartozókat megillető nemzeti jogok, s az utóbbiak célja a kisebbséghez tartozók egyenlő védelme az államon belül.

E jogok valóban emberi jogi jellegének belátásához idézhető Kis János megállapítása: „Egy jog attól emberi jog, hogy igazolása során alanyainak ember voltára hivatkoznak. Minden alanyát azon az alapon illeti meg, hogy az illető – ember. De ez nem okvetlenül feltételezi, hogy (a jelzett sokaságon belül) minden ember a kérdéses jog alanya lehet. Előfordulhat, hogy egy emberi jog csak valamilyen szűkebb osztályra értelmezhető.”⁴¹ Ezek a jogok abból credezttethetően illetik meg az embereket, hogy elfogadjuk a kisebbségi közösség létezését. Az ilyen jogokkal a kisebbséghez tartozóknak, ha azt nem igénylik, nem feltétlenül kell élniük. Sokan felvetik azt a kérdést, hogy egyáltalán az emberi jogok katalógusát szükséges-e egy újabb vitatott területtel to-

⁴¹ Kis János: I. m. 67.

vább bővíteni. Erre válaszként idézhető Öllös László véleménye, ő szerint, ha az ember nemzeti méltóságának tisztelete morális jog, akkor indokolt felvetni a kérdés emberi jogi besorolását.⁴² Az e kérdéssel az emberi jogok keretében való foglalkozást mindenképpen indokoltá teszi az is, hogy a „nacionalizmus az elmúlt századok és jelenünk egyik legjelentősebb politika- és társadalomformáló eszméje”.⁴³ Igen ám, csak hogy a vita elsősorban nem arról folyik, hogy a kisebbségek védelmét az emberi jogok keretében kell-e kezelni (ezzel a szerzők többsége egyetért), hanem az, hogy azokat kell-e külön jogosultságként is nevesíteni, és ha igen, egyéni vagy kollektív jogosultságokként. Amikor a kisebbségek kollektív jogokat és ezen belül sokszor a politikai közösségeket (a nemzetállamon belül a politikai nemzeteket) megillető jogokat követelhetnek a kisebbségi közösségek számára, akkor meglátásom szerint nem feltétlenül kell jogosultságokról beszélni, hanem azok államszervezési elvként is leírhatók. (Lásd ennek a részletesebb kifejtését a kisebbségi autonómiáról szóló fejezetben.)

A KISEBBSÉGEK VÉDELME

ÉS A BIZTONSÁGPOLITIKAI MEGKÖZELÍTÉS

A kisebbségi kérdést az államok az emberi jogok keretében ugyan, de – Keleten és Nyugaton egyaránt – legalábbis részben biztonsági kérdésként kezelik, s ez a szemlélet a nemzetközi szintén is megjelenik.⁴⁴ A kisebbségi jogokat a magyar alkotmány is az alapvető jogokról és kötelességekről szóló XII. fejezetben nevesíti, s nem is igen áll rendelkezésünkre más fogalmi keret, amelyben e kérdéskört kezelni lehetne. E kérdés kapcsán viszont nem árt utalni arra, hogy a biztonságpolitikai szemléletmód és az emberi jogokról alkotott jelenlegi koncepciónk közötti viszony korántsem feszültségmentes, hiszen abból akár az emberi jogoknak – a jelenlegi jogi gondolkodás által elutasított – haszonelvű felfogása is következhet. Egy olyan veszélyesnek nevezhető nézet legalizálása és intézményesítése, amelyre hivatkozással az emberi jogok

⁴² „Egy morális jog akkor emberi jog, ha a tiszteletet kívánó tulajdonság azzal függ össze, hogy a jogalany emberi lény.” Kis János: *Vannak-e emberi jogaink?* Paris, Dialogues Européens, 1987. 66. (Magyar Füzetek könyvei 11.)

⁴³ Lásd Bibó István: A kelet-európai kisállamok nyomorúsága. In *Válogatott tanulmányok*, II. Budapest, 1986, Magvető Könyvkiadó, 187.

⁴⁴ Ezt a vélekedést igazolhatja például, hogy az EBESZ Kisebbségi Főbiztosának a feladata a nemzeti kisebbségeket érintő, a jövőbeni konfliktus veszélyével fenyegető helyzetekben történő fellépés.

általános védelmétől akár két irányban is el lehet térni. Egyrésztől oly módon, hogy azoknak az egyéneknek, akiket veszélyesnek tartanak a békére és a biztonságra, az emberi jogait bizonyos esetekben korlátozzák, ahogy az például a közelmúltban Guantanamón megtörtént. Más esetekben viszont éppen a biztonságot veszélyeztetőket – adott esetben a kisebbségi különjogok megadása révén – a nagyobb társadalmi hasznosság elérése érdekében a többletjogok megadásával lehet pacifikálni. Jóllehet, a jelenlegi jogfelfogás szerint az egyéneknek vagy az egyének csoportjainak a biztonságra való veszélyessége, ahogy az általános emberi jogok élvezetének a megvonásához, úgy a különjogok megadásához sem szolgáltathat alapot. Ha ugyanis az ember morális lény mivoltát és más emberekkel azonos értékességét tekintjük az emberi jogok alapjának, akkor csak kivételes esetben fogadhatók el a szűkebb vagy tágabb értelemben vett közjó megvalósítása érdekében az emberi jogok korlátozásához vezető intézkedések, mivel a haszonelvűség elfogadása esetén az egyén vagy az egyének csoportjai a magasztosnak tartott közösségi célok eszközévé válhatnak.⁴⁵ S amíg a hasznosságot tekintjük „minden etikai kérdés végső alapjának”,⁴⁶ addig az egyének jogaira veszély leselkedik. Ehhez hozzáfűzhető – miként azt Szigeti Péter megállapítja –, hogy a nemzetközi jog jelenleg nem helyezhető pozitív jogi alapokra a világtörvényhozás hiányában. Ha viszont természetjogi alapokon működik, akkor nemigen módosítható célszerűségi és haszonelvű alapokon „egy kevésbé szigorú erkölcsiség” irányába.⁴⁷

Mindezt összefoglalva nyugodt szívvel levonható az a következtetés, hogy legalábbis nem szerencsés a biztonságpolitikai szemléletmód intézményesítése az emberi jogok védelmének valamely kérdése kapcsán. Mégis, ez utóbbi történt meg – a kisebbségek nemzetközi védelmének a keretében – például az EBESZ Kisebbségi Főbiztos intézményének a létrehozásakor. A főbiztos posztját konfliktuskezelésre hozták létre, megbízva olyan kezdeti stádiumban levő kisebbségi konfliktusok kezelésével, melyek a békét, stabilitást vagy a részt vevő államok kapcsolatait veszélyeztető konfliktusokká fejlődhetnek.⁴⁸

⁴⁵ Lásd a haszonelvű jogfelfogásról részletesebben. Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: Az emberi jogok eredete. In Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, 2003, Osiris, különösen 42–47.

⁴⁶ Mill, John Stuart: *A szabadságról*. Budapest, 1980, Magyar Helikon, 29.

⁴⁷ Szigeti Péter: Az erőszakhasználatot legitimáló jelenkori politikai eszmék és a nemzetközi jog. *Külügyi Szemle*, 2005, 1–2. sz., 242, 228–247.

⁴⁸ A kisebbségi főbiztos posztját „A változás kihívásai” II. Helsinki döntés hozta létre. A dokumentumot 1992. július 10-én Helsinkiben fogadták el. A kisebbségi főbiztos tevékenységéről lásd részletesebben. Walter Kemp: *Quiet Diplomacy in Action*. the Hague, 2001, Kluwer Law International.

Természetesen félreértésben van az, aki mindezek után is úgy gondolja, hogy a biztonságpolitikai megközelítés csak az EBESZ-nek és intézményeinek a kisebbségi kérdéshez való viszonyulását határozza meg. Vegyünk egy másik, nem kevésbé szemléletes példát. Az Európai Unió – annak ellenére, hogy tagállamaival szemben már nem támaszt ilyen követelményeket – a tagjelölt államoktól a csatlakozási folyamat során számon kérte a kisebbségek védelmét. Feltehetőleg az Unió döntéshozóit az a cél vezette, hogy az új tagállamok minél kevesebb új veszélyforrást magukkal hozva érkezzenek a szervezetbe. Ez a biztonságpolitikai szemléletmód egyértelműen kiolvasható abból, ahogy a szervezet a roma kérdéssel foglalkozott. Az e kérdéskörrel kapcsolatosan elfogadott dokumentumokat áttanulmányozva úgy tűnhet, hogy a probléma a szervezetet elsősorban az új tagállamok csatlakozásáig foglalkoztatta.⁴⁹ Sőt, az unió szervei által az e kérdésben elfogadott dokumentumok néha csak a biztonságpolitikai megközelítés figyelembevételével válnak értelmezhetővé. Az Európai Parlament egy határozatában megállapította: „bár a romákat minden államban, ahol megtalálhatók, széles körű diszkrimináció éri, de a számuk Kelet-Közép-Európában a problémát különösen súlyossá teszi”.⁵⁰ (Gondolom, ez egy meglehetősen reálpolitikai megnyilatkozás, és talán úgy kell értelmezni, hogy utóbbi esetben a kisebbséghez tartozók nagyobb biztonsági kockázatot jelentenek.) Azt, hogy miért van jelen mégis napjainkig ez a megközelítés, ha magyarázhatóvá ugyan nem is, de érthetővé teszi a következő, az etnikai konfliktusok jelentőségét szemléltető idézet: „Az 1960-as évekkel kezdődően látványosan megugrott azoknak az etnokulturális csoportoknak a száma, amelyek sajátosságaik elismertetéséért és identitásuk, kultúrájuk megőrzését biztosítani hivatott többtjegyű jogokért szálltak síkra. Ezek a követelések és a velük szembehelyezkedő politikai akarat a hidegháborút követően a legsúlyosabb belpolitikai és államközi konfliktusok forrásaiként vannak számon tartva.”⁵¹

Ezzel a megközelítéssel valahol ott kezdődnek a gondok, amikor egy kisebbséggel a nemzetközi jogközösség bevallottan akkor kezd el foglalkozni, ha az nézete szerint veszélyezteti a nemzetközi biztonsá-

⁴⁹ European Commission Regular Reports (Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia, Slovenia) Comprehensive Monitoring Reports (Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Slovakia, Slovenia).

⁵⁰ Minutes of 13/07/1995 – Final Edition B4-0974/95 Resolution on discrimination against the Roma.

⁵¹ Salat Levente: A szintézis esélyei az etnopolitikai konfliktusok okaival foglalkozó elméleti magyarázatokban. In *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. I. m. 211.

got, más hasonló helyzetben levő kisebbség sorsával pedig éppenséggel nem törődik. Természetesen mindettől függetlenül el lehet fogadni a biztonságpolitikai megközelítést, de akkor azt, hogy a kisebbségi különjogokat emellett az emberi jogok védelmének a keretében kezelik – Bentham szavaival élve –, joggal nevezhetnénk „gólyalábakon járó képtelenségnek”. (A haszonelvű megközelítésben eleve benne rejlik az emberi jogok gondolatának a megkérdőjelezése. Gondoljunk arra, hogy Bentham az Emberi Jogok Nyilatkozatát egyszerűen metafizikai tákolmánynak nevezte, cikkeit három csoportra osztva: azokra, amelyek érthetetlenek, azokra, amelyek hamisak és azokra, amelyek nemcsak érthetetlenek, de hamisak is.)⁵²

Így elfogadhatóbb az az emberi jogi megközelítés, mely a különleges védelmet nem a biztonsági kockázatokhoz, hanem a kisebbségi helyzet adta hátrányokhoz társítja, s a kisebbségek jogi védelmének az igényét az igazságos egyenlőség fogalma felől vezeti le. A kisebbségi különjogok megadásakor tehát nem – az ember morális lény mivoltától független – többletjogok haszonelvű osztogatásáról van szó, hanem arról, hogy a többséggel szemben hátrányos helyzetbe került személyeket olyan szintre emeljék, hogy képesek legyenek élni a mindenkit megillető emberi jogokkal. A magyar alkotmányos szabályozásból nem következhet más, mint a tisztán emberi jogi megközelítés.

Mégis sokan vádolják azzal a magyar jogalkotót, hogy a haszonelvű megközelítés, ha nem is a biztonságpolitikai szemléletmód kapcsán, de megjelenik a hazai jogi szabályozásban is, mikor a magyarországi kisebbségek helyzetét a határon túli politika érdekei mentén alakítják. E nézet képviselői szerint a magyar kisebbségi jogi szabályozás és politika mindig a határon túli magyarokkal foglalkozó politika szállás-csinálója volt – ezt az állítást a jogalkotónak mindeddig nem sikerült megnyugtató módon cáfolnia. Igaz, legalábbis látszólag nem is igen törekedett erre. A '90-es évektől kezdődően elfogadott jogszabályokban olyan utalásokra is rálelhetünk, amelyek legalábbis nem alkalmasak a kételyek closzlatására. Ma már csupán jogtörténeti kuriózzummá vált az annak idején a Cigányügyi Koordinációs Tanács létrehozásáról rendelkező 1120/1995 (XII. 7.) Korm. határozat, mely még e testület eseti tagjai között említette a Határon Túli Magyarok Hivatalának elnökét mint a tárgy szerint illetékes országos hatáskörű szerv vezetőjét. Nem kevésbé szemléletes példa, hogy a kisebbségi törvény elfo-

⁵² Az utilitarista megközelítés kapcsán idézi Russell, Bertrand: *A nyugati filozófia története*. Budapest, 1997, Göncöl, 633–639.

gadásakor a parlamenti vita résztvevői nemegyszer a határon túli magyarok vélt vagy valós érdekeire hivatkoztak. Azaz a modellt afféle „bezzeggyereknek” szánták, amelyet majd követhetnek a szomszédos országok „nagy ügybuzgalommal” alkalmazható kisebbségpolitikai modell után kutató politikusai.

A kisebbségi kérdést a nemzetközi szervezetek mellett az államok is gyakorta részben biztonsági kérdésként kezelik. Az arról való gondolkodás viszont, hogy mit tekintsenek a biztonságot veszélyeztető eseménynek, eltérő módon alakult Európában. Míg Will Kymlicka megállapítása szerint Nyugaton a politikusok és a többségi lakosság szemében a kisebbségi nacionalizmus csak akkor válik vészjóslóvá, ha már a terrorizmus eszközéhez folyamodik, addig Kelet-Közép-Európa számos államában a kisebbségi vezetők legszerényebb kérései is riadalmat okoznak.⁵³ A területi autonómiával szembeni ellenérzések Kelet-Közép-Európában a szerző szerint három fő érvre vezethetők vissza: a lojalitás elvesztése, elszakadás és az állam biztonsága.⁵⁴ A velük szembeni állami politika is általában azon a nézetten alapul, hogy nem lojálisnak és szakadárnak tekinti a kisebbségeket.

Igy nem meglepő, hogy egyes nézetek szerint a kisebbségi konfliktusok kezelését Kelet-Közép-Európában már az is elősegítené, ha meggyőznék a térség államait arról, hogy az általuk veszélyesnek tartott kisebbségi autonómiatörekvések s a többkultúrájú politikai közösség modelljének elfogadása nemhogy nem feltétlenül vezetnek elszakadáshoz, hanem éppen ellenkezőleg, bizonyos esetekben alkalmas eszközt szolgáltatnak a kisebbségi konfliktusok kezelésére. Ez a meggyőzés még fontosabbá válik, ismerve az állam önvédelmi képességeit, a leghatalmasabb teremtmény, a nagy Leviathan ugyanis, mint azt Sajó András megállapítja: „ellentétben a delfinekkal, a bálnákkal és az emberekkel – nem hajlamos az öngyilkosságra. Ellenben, az állam legtermészetesebb vonása, hogy megvédi magát: a rablóbandát (magna latrocinium) az önvédelmi cél emelte állammá.”⁵⁵ Még az állam sikeres meggyőzése után is ahhoz, hogy a bevezetett új jogintézmény sikeresen működjön, további két feltételnek teljesülnie kell: azt a jogrendszerbe megfelelő módon kell transzformálni, s az autonómia által életre hívott szerveket valódi jogosítványokkal kell felruházni. Ha ezek teljesülnek, akkor a jog – önmagában ugyan kétségkívül korlátozott – eszközei felhasználhatók lesznek a kisebbségek védelmében.

⁵³ Kymlicka, Will: Igazságosság és biztonság. *Fundamentum*, 2001, 3. sz., 15.

⁵⁴ Kymlicka, Will: Federalism and secession: At home and abroad. *The Canadian journal of law and Jurisprudence*, 2000, 2, 217.

⁵⁵ Sajó András: Önvédő jogállam. *Fundamentum*, 2002, 3–4. sz., 55.

A KOLLEKTÍV JOGOK ELISMERÉSÉNEK KÉRDÉSE

A csak az egyéni jogokon alapuló szabályozást alapvetően amiatt utasítják el a kisebbségek képviselői, és követelnek maguk számára kollektív jogokat, mivel az szerintük bizonyos jogok megfogalmazására nem képes. Így például a kisebbségi képviselőhöz, az önkormányzathoz, autonómiához való jog megfogalmazása csupán abban az esetben képzelhető el, ha az nem csupán a közösséghez való tartozás individuális jogához kötődik, hanem ha magát a közösséget mint entitást ruházzák fel jogokkal. Hiszen az autonómiához való jog, ahogy azt Kis János megfogalmazza már „technikai értelemben is tisztán kollektív jog [...] (nincs értelme arról beszélni, hogy a kisebbség tagjai magukhoz idomítják a közigazgatási határokat)”.⁵⁶ De gondoljunk arra milyen meglepőnek és értelmetlennek hatna az autonómiához való jog következő körülírása: a kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van a helyi autonómiához, s e jogukat egymással közösségben gyakorolhatják. Tegyük hozzá, ezzel az állítással szemben is megfogalmazhatók kételyek, hiszen a kollektív jogok elismerése még az autonómia megadásához sem feltétlenül szükséges. Hiszen gondoljunk bele, ha az állam a polgárai nemzeti identitásának különleges jelentőséget tulajdonít, akkor elismerheti az autonómiát államszervezési elvként anélkül, hogy azt jogosultságként is megfogalmazná, s deklarálhatja annak megvalósulási feltételként a politikai jogok szelvényjogaként a kisebbséghez tartozók speciális politikai jogait (választójog, választhatóság). Igaz, gyakran nem is annyira elméleti érvek alapján, mint inkább az államok várható ellenállása miatti célszerűségi szempontok miatt utasítják el a kollektív jogok megadását. Sajó András például ilyen érvek alapján tartja célszerűbbnek az egyéni alapú jogvédelmet. „Az egyéni szinten biztosított jog kevésbé fenyegető – talán elfogadhatóbb.”⁵⁷ Így általánosságban megfigyelhető az a tendencia, hogy míg az állam a kisebbségek egyéni jogainak elismerésére hajlik, addig a kisebbség rendszerint kollektív jogokat követel.⁵⁸ Az egyéni jogokra alapozott szemlélettel felmerülő további probléma, hogy az sokak szerint nem alkalmas a multikulturalizmus modelljének a megfogalmazására, a kisebbségeknek az államon belüli alpolitikai közösségként történő elismerésére.

⁵⁶ Kis János: *Túl a nemzetállamon*. I. m. 165.

⁵⁷ Sajó András: *Jogosultságok*. I. m. 204.

⁵⁸ Lásd ezzel kapcsolatosan. Kovács Péter: Egyéni és kollektív kisebbségi jogok az alkotmányos fejlődésben – pozitivisták szempontból. *Magyar Kisebbség*, 1996, 3. sz.

A kollektív jogok elutasítása általában azon alapul, hogy a közjog az államokon belül a politikai közösség egyedüli közjogilag elismert formáját gyakorta a politikai nemzethez kapcsolja.⁵⁹ E kérdés kapcsán általában felvetik, hogyha a nemzet mint entitás rendelkezhet kollektív jogokkal (például a népeket vagy nemzeteket megillető önrendelkezési jog), akkor a kisebbséget is – ha a nemzethez hasonlóan kollektív elismerést kap – megillettek kollektív jogok (például az autonómiához való jog).⁶⁰ (Erre az érvre a későbbiekben majd visszatérek, mert ennek alapján képzelhető el az önrendelkezési jog felől az autonómiához való jog igazolása.) Kis János véleménye szerint a kollektív jogokat két ismerv különbözteti el a társult egyének közös jogaitól. Először, alanyuk nem egyesülés útján keletkezik, hanem egyszerűen csak adva van, és másodsor, az államnak hivatalosan el kell ismernie ahhoz, hogy jogalannyá válhasson.⁶¹ Az eleve adottság kérdésére már utaltam, annyit azonban itt is megjegyeznék, hogy gyakran azzal szemben is megfogalmaznak kételyeket, hogy mennyire lehet akár egy kisebbségi csoportot eleve létezőnek tekinteni. Mégis tény, hogy az egyéni jogok a csoport támogatása érdekében is szükségesek, hiszen a nyelvhasználatához való jogot nem tudom gyakorolni, ha a nyelv kihal. Nemegyszer innen is eljutnak arra a következtetésre, hogy a közösség, tagjai felett is, pusztán a létezéséhez fűzött érdekek miatt hordoz jogokat. Ebből következik az is, hogy különbséget kell tenni a pozitív diszkrimináció azon formái között, amik a tényleges egyenlőség elérését szolgálják, és azok között, amelyek a csoport védelme érdekében az identitás megőrzését szolgálják.

Magyarország – a rendszerváltást követően – a kollektív jogok elfogadásával túllépett a kisebbségi szabályozásnak az 1993-as magyarországi kisebbségi törvény által „haladónak” nevezett jogtörténeti előzményein is. Hiszen idézzük fel, az 1868. évi a „nemzeti egyenjogúság tárgyában” hozott kisebbségi törvény – a francia nemzetfelfogásnak megfelelően – még a következőket mondta ki: „Mínt hogy Magyarország összes honpolgárai az alkotmány alapelve szerint is politikai tekintetben egy nemzetet képeznek, az oszthatatlan egységes magyar nemzetet, melynek a hon minden polgára, bármely nemzetiséghez tartozzék is, egyenjogú tagja.”⁶² A politikai nemzet kere-

⁵⁹ Lásd Bíró Gáspár: Kollektív jogok és contractus. In Csepeli György – Örkény Antal – Székelyi Mária (szerk.): *Kisebbségsszociológia*. Budapest, 1997, 48–72.

⁶⁰ U.o.

⁶¹ Kis János: *Túl a nemzetállamon*, I. m.

⁶² 1868. évi XLIV. tc.: Magyar Törvénytár, 1838–1868. Budapest, 1896, 490.

tein belül viszont ekkor az állam nem ismerte el alpolitikai közösségek létezését. Ezzel a szemlélettel szakított a rendszerváltás után a magyar jogalkotó, mikor az alkotmány 68. §-ában megállapította, hogy biztosítja a kisebbségek kollektív részvételét a közéletben, s államalkotóként történő elismerésükkel a politikai nemzet mellett közjogi elismerést ad a kisebbségi közösségek létezésének.

Így Magyarország már a jogállami forradalom történeti alkotmányának (1989. évi XXXI. törvény) elfogadásakor a törvényhozó elkötelezte magát a kisebbségi csoportjogok megadása mellett, s ennek tudatában válik értelmezhetővé az alkotmánynak a kisebbségi jogokról rendelkező 68. paragrafusa. A magyar alkotmány által deklarált kollektív jogok, álláspontom szerint, az alaptörvény által használt nemzetfelfogásra vezethetők vissza. Mindez azon a már ismertetett okfejtésen alapul, hogy az alaptörvény az államot nemzeti szempontból társadalmi uniók uniójaként írja le, ahol közjogi elismerést nem csupán a magyar politikai nemzet, de a nemzeti és etnikai kisebbségekként elismert „alpolitikai közösségek” is kapnak. A Magyar Köztársaság Alkotmánya 68. § (2) bekezdése konkrétan nevesíti is a kisebbségi közösségeket megillető jogokat: „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.”

A magyar alkotmány e megfogalmazása túllép az egyéni jogokra alapozó nemzetközi standardokon is. Hiszen az államok a mai napig nem jutottak közös nevezőre a kisebbségi különjogok elismerése mellett a kollektív jogok elfogadhatóságának kérdésében sem. (Mivel egy jelentős részük, bármiféle kollektív a kisebbségi csoportot megillető jogban az elszakadás veszélyét véli felfedezni.) Ez a megosztottság tükröződik a nemzetközi jog dokumentumaiban is. Az államok összesített akarata szerint formálódó nemzetközi szabályozás ugyan a jogterület lényegéből adódóan nem kerülheti meg a kisebbségi közösség létezésének említését, de mivel a dokumentumokat az emberi jogok védelmének a keretében fogalmazták meg, jogosultjaihoz az egyéni jogok nyelvén beszél. A kisebbségvédelem alap- és keretszabályát alkotó Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának⁶³ (PPJNE) 27. cikke szerint a kisebbséghez tartozó „szemé-

⁶³ Az egyezségokmányt 1966. december 16-án fogadták el, s az 1976. március 23-án lépett hatályba. Kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet. U.N.T.S. No. 14668, Vol. 999, 1966, 172–186.

lyektől” nem lehet megtagadni, hogy egyéni jogait egymással „közösségben” gyakorolhassák. Így ez az okmány sem tudja megkerülni a közösség említését, hiszen kisebbségi jogokról csak akkor van értelme beszélni, ha feltételezzük egy csoport létezését, amelynek tagjaként az identitást meg lehet élni. Az viszont, hogy ezek a jogok egy közösséghez kötődnek, az természetesen önmagában még nem jelenti a kollektív jogok elismerését. (Igaz, a jogi kötelező erőt nélkülöző nemzetközi ajánlások között, ha elvéve is, de találhatunk jellegzetesen kollektív szemléletűt, ilyen például a Parlamenti Közgyűlés 1134. számú ajánlása.)⁶⁴ Összességében, mint említettük, kisebbségi jogokról szóló nemzetközi dokumentumok nem egy kollektív alanyak adnak jogokat, de e jogok természetéből adódóan elismerik a kollektív gyakorlás lehetőségét. S amint arra az autonómia kapcsán már utaltunk, valóban lehet amellett érvelni, miszerint a kisebbségi jogok leírhatók pusztán egyéni jogosultságként is. Jóllehet sokak szerint a megerősítő intézkedések elfogadása önmagában is a kollektív jogok egy formáját jelenti.

A kollektív jogok kapcsán különösen fontos megvizsgálni az autonómia elvét vagy az autonómiához való jogot, mely alkalmas lehet az állam multikulturális berendezkedésének a megvalósítására. Még inkább átvezet bennünket a kisebbségi különjogoktól a multikulturalizmus felé a területi autonómia elemzése. Ez utóbbi a többségi hatalomgyakorlásnak egy atipikus formája, mely nem a többségi, hanem a kisebbségi nemzetépítést segíti. Következésképp az más természetű, mint a többi, a kisebbségeket segítő eszköz, s alkalmazása esetén az autonómián belül kialakuló új kisebbségek speciális védelmét igényli. Ennek segítségével a kisebbségvédelem leírható úgy is, hogy egyrésztől van a többség, aki valamikor gyakorolta a külső önrendelkezés jogát (függetlenné vált) vagy a belsőt (valamilyen mértékű autonómiát szerzett), s emellett beszélhetünk az államon belül vagy annak területi egységeinek keretében kisebbségben maradókról, akiket az általános emberi jogok mellett külön nemzeti jogosultságok is megilletnek. Így álláspontom szerint jobban járunk, ha az autonómiára – más kisebbségvédelmi intézkedéstől külön kezelve – mint belső önrendelkezési jogra tekintünk. A továbbiakban azt nem kollektív jogként kezelem, hanem mint államszervezési elvet igyekszem megragadni, melynek segítségével leírható a nemzeti szempontból multikulturális politikai közösség.

⁶⁴ Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1134 (1990) on the rights of minorities.

A KISEBBSÉGEK AUTONÓMIÁJA

A kisebbségek területi vagy személyi elven szerveződő autonómiája régóta része az európai jogi és politikai közgondolkodásnak. Sőt a lakosság többi részétől valamely vallási, nyelvi vagy kulturális szempontból elkülönülő csoportok autonómiájára még a modern nemzetfogalom kialakulását megelőző időkből is lehet jogtörténeti előzményeket említeni. Ilyen lehet például a Szaniszló Ágost által már 1551-ben kibocsátott királyi charta, mely a vallási ügyeken is túlmutató személyi autonómiát biztosított a lengyelországi zsidóság számára.

A nemzeti kisebbségek autonómiájának megvalósulásáról a modern korban akkor beszélnek, amikor az állam közhatalmi jogosítványokat ruház át a kisebbség tagjai által demokratikus úton megválasztott szervezetekre. Ez két egymástól eltérő úton-módon valósulhat meg: mint területi autonómia, ha a nemzeti kisebbség egy területen többségben s a személyi autonómia révén, ha a kisebbség szétszórtnan él az adott területen. A személyi autonómiát gyakran kulturális autonómiaként is emlegetik, mivel az ezen az elven szerveződő közhatalmi szerveket – többnyire, de nem feltétlenül – az oktatás, a művelődés és a tömegtájékoztatás területein ruházzák fel jogosítványokkal.⁶⁵ A területi autonómia szerveinek viszont a hatalom szinte minden eleme átadható. Gyakran például a betelepítési politika megelőzése érdekében a kisebbségek bizonyos a többségi nemzethez hasonló területi igényekkel állhatnak elő, amennyiben például maguknak követelhetik egyes területek kizárólagos használati és haszonélvezeti jogát. Ugyanígy igényelhetik bizonyos bevándorláskorlátozó intézkedések foganatosítását,⁶⁶ emellett a területi autonómia felruházzható akár a bevándorlás ellenőrzésének jogával is. Ezt a megoldást találjuk például az Åland szigeteken vagy a Csatorna szigeteken Jersey államban.⁶⁷ Az autonómia e két fajtája egy államon belül akár együttesen is alkalmazható, a magyar jogalkotó is

⁶⁵ Lásd az autonómia két elvének rövid összefoglalását a következő tanulmányokban. Korhecz Tamás: A kisebbségi autonómiáról címszavakban. *Európai Utas*, 1999, 4. sz. (37.), illetve Brunner, Georg – Küpper, Herbert: European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self Governance, in Kinga Gál (ed.): *Minority Governance in Europe*. 2002, OSI, Budapest, 11–36.

⁶⁶ Brunner, Georg – Küpper, Herbert: *European Options of Autonomy*. I. m. 34.

⁶⁷ Megjegyzendő, hogy az Európai Emberi Jogi Bíróság a Gillow-ügyben a jersey-i törvényeket elvben az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről szóló Egyezményrel összeegyeztethetőnek ítélte. Lásd minderről részletesebben Georg Brunner – Herbert Küpper: Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája.

erre tett kísérletet, amikor a személyi és a helyi autonómia elvét ötvözni kívánta a kisebbségi törvényben.⁶⁸

A kisebbségi autonómia megvalósulásának – más, a kisebbségeket védő elveknek a gyakorlatba történő átültetése mellett – a kisebbségvédelem eszközei között is kiemelt jelentőséget tulajdonítanak, mivel ennek révén a kisebbségek választott képviselői a közhatalmi szférában is megjelenhetnek. Ez amiatt szükséges, mivel a központi államhatalom – viseltessen bármilyen jóindulattal is a nemzeti, etnikai kisebbségei iránt – mégsem nevezhető etnikailag semlegesnek. Ebből adódóan az állami tisztségviselők is gyakran elfogultak a többségi nemzet irányában. Következésképp a kisebbségekhez tartozó személyeknek jogos igényük lehet az állami élet bizonyos területeken közhatalmi intézményeik létrehozására.⁶⁹ A kisebbségek tagjai számára ez annál is lényegesebb, mivel ők a „közeg-kliens” kapcsolatrendszerben gyakran az utóbbi szereplőt illetően felülreprezentáltak. A kisebbségi autonómia jóvoltából így a kisebbségekhez tartozó személyek – ha nem is az élet minden területén, de – egyes problémáikkal saját közhatalmi szerveikhez fordulhatnak, valamint azok révén hatékonyabban fellelphetnek a közösség érdekeinek a védelmében. Ez pedig nem kevesebbet jelent, mint a kisebbségeknek a központi állami döntéshozatalában való részvételének a lehetővé tételét, többség és kisebbség társulását a hatalom gyakorlásánál a társulósos demokrácia elvének megfelelően.⁷⁰ Mindezen okok miatt tartják az autonómiát a kisebbségvédelem legfejlettebb eszközének.

Az autonómia és az önrendelkezés elve

A területi alapon szerveződő etnikai autonómia igazolása többféle elméleti érvelés segítségével, így az a nemzetközi jogra alapozva is lehetséges. Ehhez alkalmas kiindulási pontot szolgáltathat a nemzetközi jog alapelveinek tekintett és a nemzetközi jogi dokumentumok által alapvető emberi jogként és/vagy alapelveként kezelt, a népeket vagy nemzeteket (e két entitást a nemzetközi jog általában nem hatá-

⁶⁸ A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény.

⁶⁹ Lásd ezzel kapcsolatosan. Kimlycka, Will: *Multicultural Citizenship*. London, 1995, Oxford University – Clarendon Press.

⁷⁰ Lásd a témával kapcsolatosan de Witte, Bruno: *Politics Versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*. European University Institute Working Paper, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, No. 2000/4, Badia Fiesolana, San Domenico (FI), Italy.

rozza meg) megillető önrendelkezési jog. E jog vagy elv tekintetében a „nemzetközi jog és kapcsolatok által uralt területeken örvendetes elismerés mutatkozik annak a létezésének az elismerését illetően”.⁷¹ (Az önrendelkezés elvének 20. századi megfogalmazásait Vlagyimir Iljics Leninhez és Woodrow Wilson amerikai elnökhöz kötik.⁷² Igaz, Wilson beszéde, bár gyakran hivatkoznak rá, ahogy Bíró Gáspár is megállapítja, nem említette kifejezetten az önrendelkezés elvét, de azt annak V. pontjából sokan levezethetőnek tartják.)⁷³ Mégis az elv a II. világháború utáni időszakig nem fogalmazódott meg jogi kötelező erejű dokumentumban. A háború után az ENSZ Alapokmánya lett az első olyan dokumentum, mely említést tett a népek önrendelkezésének elvéről. Azt kötelezővé csak az 1966-os Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 1. cikkei tették.⁷⁴ Ha e jog nem vitatott, akkor valóban feltehető a kérdés: miért ne illethet meg a nemzeti kisebbséget is – mint a nemzetközi jog által meg nem határozott, de a nemzetnél vagy népnél bizonyosan csekélyebb jogokkal rendelkező entitást – ennél gyengébb jogosítványként az autonómiához való jog?⁷⁵ A külső önrendelkezés jelentheti még egy névlegesen független országnak a tényleges függetlenséghez való jogát, míg a belső nemzeti önrendelkezés vonatkozhat kisebbségi öngazgatási rendszerekre, regionális autonómia-tervezetekre vagy egy meghatározott országon belüli föderalizmusra is.⁷⁶ Ez felveti azt a kérdést, hogy egyáltalán milyen elméleti alapon lehet elutasítani az autonómiát, ha az önrendelkezést elfogadjuk. (A kisebbség és nemzet külön történő kezelése amúgy is általában inkább reálpolitikai szempontokkal, mintsem elméleti megfontolásokkal igazolható. Így juthat Will Kymlicka arra a következtetésre, hogy amennyiben elismerjük a többség jogát a nemzetépítésre, úgy azt nem tagadhatjuk meg a nemzeti kisebbségektől sem. Ez a gondolat nyilvánvalóan továbbvihető

⁷¹ Avishai Margalit – Joseph Raz: A nemzeti önrendelkezés. In Bretter Zoltán – Deák Ágnes (szerk.): *Eszmék a politikában. A nacionalizmus*. Pécs, 1994, Tanulmány Kiadó, 108.

⁷² Declaration of the Rights of the Peoples of Russia, 15 November 1917., illetve President Woodrow Wilson's Fourteen Points, 8 January 1918. V.

⁷³ Bíró Gáspár: Az önrendelkezés mint elv és jog. In Bíró Gáspár *Demokrácia és önrendelkezés a 21. század elején*. Budapest, 2005, Rejtjel, 29.

⁷⁴ Lásd a témával kapcsolatosan. Sulyok Gábor: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Budapest, 2004, Gondolat, különösen 93–102.

⁷⁵ Az 1978-as spanyol alkotmány például deklarálja a nemzetiségek és régiók autonómiájához való jogát.

⁷⁶ Lásd erről részletesebben: Benyamin Neuberger: Nemzeti önrendelkezés: egy fogalom dilemmái. In *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. I. m.

úgy is, hogy akkor milyen alapon teszünk különbséget a két csoportot megillető nemzeti jogosultságok között.)

A területi autonómia felfogható a többségi nemzet és a kisebbség kompromisszumaként, amelynek biztosítása fejében a kisebbség lemond a külső önrendelkezés gyakorlásáról. Ezzel szemben a személyi autonómia éppen annak a területtől való függetlensége miatt csak kevésbé kötődik az önrendelkezési joghoz. Így annak megadása a nagyobb lélekszámú, szétszórta élő kisebbségek esetét nem számítva, mint amilyen például a Kelet-Közép-Európa államaiban élő roma kisebbség, még az államok biztonságára sincs különösebb hatással. Ebből adódóan a személyi autonómia biztosítása gyakran még a többségi nemzet és a kisebbség kompromisszumaként sem igen értékelhető, hanem az inkább a hatalom egyoldalú gesztusa a kisebbségnek. Célja pedig – mint említettük –, hogy a kisebbséghez tartozók számára is lehetséges legyen a jó élet, a boldogságra való törekvés.⁷⁷ Az autonómia megadása vagy az állam föderalizálása mindezek értelmében nem feltétlenül jelenti a kisebbség jövőbeli elszakadását, az tekinthető úgy is, mint az egyéni és kollektív kisebbségi jogokat teljesítő jogintézmény, mely alkalmas az államokon belül létező nemzetiségi konfliktusok kezelésére.⁷⁸

Ezt az érvelést követve a nemzetközi szakirodalomban megjelent az a nézet, hogy az autonómiához való jog levezethető az önrendelkezés elvéből, s az elmélet képviselői különbséget tesznek a belső és a külső önrendelkezés joga között. E hipotézis értelmében az önrendelkezési jog nem pusztán annak a követelménynek a megjelenítése, hogy minden népnek vagy nemzetnek joga van a saját államhoz (külső önrendelkezési jog), hanem bizonyos esetekben az autonómiához való jogot is jelenti (belső önrendelkezési jog). Az elmélet talán levezethető az ENSZ Közgyűlésének 1514. sz. határozatából és a két 1966-os nemzetközi egyezségokmány első cikkeiből.⁷⁹ E dokumentumok értelmében: az önrendelkezési jog alapján a népek szabadon határozzák meg politikai státusukat, és biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket. A hipotézis értelmében ezek és más megfogal-

⁷⁷ Lásd Vizi Balázs ezzel egyező véleményét. Vizi Balázs: *Autonómia és önrendelkezés – a számi önkormányzat*. In *Kisebbségvédelem Dél-Tirolban: példa vagy tanulság*. Budapest, 2003, Europa Institut.

⁷⁸ Dr. Arday Lajos: *Kisebbségek és biztonság Kelet-Közép-Európában*. Budapest, 1994, 29.

⁷⁹ Lásd Nyilatkozat a gyarmati országoknak és népeknek nyújtandó függetlenségről (Kihirdetve a Közgyűlés 1960. december 14. napján kelt 1514 (XV.) számú határozata által), valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (kihirdetve az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel), illetve a Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (kihirdetve az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel).

mazások is arra utalnak, hogy függetlenné az a nép vagy nemzet válhat, amelytől megtagadták a belső önrendelkezést, azaz az etnikai elvű autonómiához való jogot, s nem alakíthatta szabadon gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődését, így a kisebbségek mint a szuverenitás részesei jogosultak lennének az autonómiára.

Ennek az érvelésnek az alátámasztására több a közelmúltban lejátszódott esemény és elfogadott dokumentum említhető. Bosznia-Hercegovinában például a nemzetközi közösség a belső önrendelkezési jog megvalósulása miatt zárta ki a külső önrendelkezés jogának az elismerését annak ellenére, hogy az állam – a bosnyákok, horvátok és szerbek közötti véres etnikai konfliktusok következményeként – a nemzeti törésvonalak mentén de facto három különálló entitásra esett szét.⁸⁰ A külső önrendelkezési jog elutasítása után jött létre – a nemzetközi közösség gyámkodásával, vagy inkább protektorátusa alatt – a három entitás felett lebegő olyan „sosem volt” állam, mely az önállóságnak még olyan attribútumait is nélkülözi, mint a saját hadsereg, rendőrség vagy bírói szervezet.⁸¹ A belső és külső önrendelkezési jog deklarálására példaként említhető a Moldovai Köztársaság déli részén Gagauz Yeri néven megalakult autonóm területet létrehozó törvény. (A terület autonómiaszabályozása 1995. január 14-én lépett hatályba azzal a nem titkolt céllal, hogy megoldási modellt jelenthet a Dnyeszteren túli területeken kialakult etnikai konfliktusra is.)⁸² A köztársaság autonómiatörvénye arra az esetre nézve, ha a Moldova független állami státusa megváltozna, tartalmazta azt a kitétel, hogy ebben az esetben a gagauz népnek joga van a külső önrendelkezésre, azaz szabadon dönthet saját államának megalakításáról.

Mindezek ellenére jelenleg a nemzetközi jog nem ismert el semmiféle közvetlen jogot az autonómiára, az autonómia bevezetése így továbbra is a nemzetállam kezében van, s mint már azt említettem, az állami szuverenitás e tekintetben is megkérdőjelezhetetlen a nemzetközi rendszerben.⁸³

⁸⁰ Lásd ezzel kapcsolatosan Pierré-Caps, Stéphane: *Soknemzetiségű világunk*. Budapest, 1997, Kossuth, 107.

⁸¹ Lásd ezzel kapcsolatosan Masenkó-Mavi Viktor: The Dayton Peace Agreement and Human Rights in Bosnia and Herzegovina. *Acta Juridica Hungarica*, 42, 2001, Nos. 1–2, 53–68.

⁸² Lásd a témával kapcsolatban Neukirch, Claus: *Autonomy and Conflict-Transformation: The gagauz territorial Autonomy in the Republic of Moldova*. In Kinga Gál (ed.): *Minority Governance in Europe*. Budapest, 2002, OSI, 105–123.

⁸³ Gnanapala Welhengama: The Legitimacy of Minorities' Claim for Autonomy Through the Right to Self-determination. *Nordic Journal of International Law*, 68. sz., 1413–438.

Az önrendelkezési jogról elmondottakhoz nem árt hozzáfűzni néha, maguk között az alapelvek és a nemzetközi jog más intézményei között is csupán nagyobb lelemény árán vagy még úgy sem találunk összhangot. Így nem kis nehézségekkel kell szembenéznie annak, aki az államok szuverenitását és területi integritásának sérthetetlenségét, valamint a népeket és nemzeteket megillető önrendelkezés elve közötti ellentmondás legyűrésére vállalkozik. Bár az ENSZ Alapokmányában rögzítették az államok szuverén egyenlőségét, ugyanakkor a szuverenitás teljes tartamát (ahogy a nemzetét sem) a szervezet nem definiálta. Annak részletesebbnek mondható körülírásaival univerzális szinten csupán a jogi kötőerő nélküli ENSZ közgyűlési határozatokban találkozhatunk. Az 1970-ben a nemzetközi jog alapelveiről elfogadott 2625 (XXV) ENSZ Közgyűlési határozat felsorolja például az államok szuverén egyenlőségének elemeit.⁸⁴ Ennél is kilátástalanabb helyzetbe kerül, aki az államok egyenlőségét például azzal kívánja összeegyeztetni, hogy bizonyos államoknak állandó tagságuk és vétójoguk van az ENSZ Biztonsági Tanácsában. Ha csak nem alakítja át orwelli mintára a következőképpen az alapelvet „minden állam egyenlő, de bizonyos államok egyenlőbbek a többinél”. Számomra elég bizonytalan lábakon állónak tűnik az az érvelés, és a rendiség leheletét érzem rajta, amely mindezt oly módon próbálja igazolni, hogy a kiváltságos államoknak nem csupán többletjogaik, de többlet-kötelezettségeik is vannak. Mellesleg elméletileg az államok közötti megkülönböztetés akkor lenne összeegyeztethető az egyenlőség elvével, ha a hátrányosabb pozícióból induló államoknak lennének többletjogosítványai a nemzetközi szervezetekben, természetesen minden ilyen elképzelés messze áll a nemzetközi élet realitásaitól.

Területi autonómiák a nemzeti jogrendszerekben

Napjainkig Európa számos államában létrejöttek – az állami akarat függvényében – területi elven működő autonómiák, ezek közé sorolhatjuk az autonómiák államává átalakult Spanyolországot, a németek autonómiáját Belgiumban, az Egyesült Királyságbeli hatalomlebontás

⁸⁴ Lásd még a szuverenitás viszonylag részletesebb körülírását a következő nemzetközi dokumentumban. Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Helsinki Záróokmánya, (A dokumentumot az EBEÉ-ben résztvevő államok állam- és kormányfői 1975. augusztus 1-jén fogadták el Helsinkiben.) Lásd Bokorné Szegő Hanna – Mavi Viktor: *Emberi jogok a nemzetközi jogban*. Budapest, 1994, Emberi Jogok Magyar Központja 376–417.

eredményeit, vagy például a Feröer-szigetek, valamint Grönland autonómiáját Dánián belül, és folytathatnánk tovább a sort. Ahogy azt Herbert Küpper is megállapítja, s mint az az iménti példákból is látszik „a területi autonómia valamely sajátos formáját gyakran találják a földrajzilag is körülhatárolt szigetek és félszigetek számára megfelelőnek”, vagy azt önálló történeti hagyományokkal rendelkező közigazgatási egységekre alkalmazzák.⁸⁵ Előbbire példaként említhető az Åland Szigetek (Finnország), Korzika (Franciaország), a Krím félsziget (Ukrajna), de ide sorolható a Man szigetek (Egyesült Királyság) is, az utóbbi kapcsán pedig utalhatunk Skócia és Wales (Egyesült Királyság) példájára.⁸⁶

Hovatovább egy területet etnikai alapú speciális státussal még oly módon is felruháztak, hogy a nép, illetve a nemzeti kisebbség fogalmának használatát mellőzték. (A francia Alkotmánytanács Korzika helyzetének 1991-es megreformálásakor elutasította ugyan „a korzikai nép mint a francia nép része” megjelölést, mondván, az sérti a nation homogène elvét, mégis az etnikai autonómia lényegét illetően – jogi leleménnyel élve – jóváhagyta a törvényt. S kijelentette, hogy „az alkotmány [...] nem akadályozza a törvényhozót abban, hogy a területi közösségek egy új kategóriáját hozza létre, mely csak egy egységből áll, s az egészet speciális státussal ruházza fel.”)⁸⁷ A nyugat-európai fejlődést látva sokan már a centralista alapon felépülő állam 1945 utáni válságáról beszélnek, s ezzel párhuzamosan a föderatív modell és az autonómiák államának előtérbe kerülését említik. (A szövetségi tagállam és az autonóm közösség között általában azon az alapon tesznek különbséget, hogy az utóbbit az alkotmányozó hatalom nem illeti meg, s az autonóm terület – ellentétben a szövetségi állammal – nem részesül a szuverenitásból.)⁸⁸

A már működő, a területi elven szerveződő autonómiamodellek közül nem egy bizonyítékot szolgáltathat arra, hogy az autonómia megvalósulása nemhogy nem feltétlenül vezet a kisebbségek elszakadásához, hanem a többségi nemzet és a kisebbséghez tartozók békés egymás mellett élését is elősegítheti. Talán ezt igazolhatja a dél-tiroli példa is, e tartományban a német nemzetiség folyamatos diszkriminációja vezetett el az ötvenes évek erőszakos eseményeihez, melyek

⁸⁵ Brunner-Küpper I. m. 388–389.

⁸⁶ Brunner-Küpper I. m. 388.

⁸⁷ Az Alkotmánytanács 1991. V. 9-ei, 91–290. sz. döntése Korzika területi közösség statútuma tárgyában.

⁸⁸ Lásd ezzel kapcsolatosan Sípós Katalin: *A regionalizmus történeti és jogi aspektusai*. Budapest, 1993, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete.

még a '60-as években is folytatódtak, de az ezt követően létrejött területi autonómiamodellel, úgy tűnik, megnyugtatóan rendezte az etnikai konfliktusokat. De más példák is említhetők, az autonómia megadását követően a radikális kisebbségi szervezetek támogatottsága – ha ez nem is járt együtt az erőszak megszűnésével – Baszkföldön is csökkent.⁸⁹ (A baszk parlament már 1990-ben deklarálta a nép önrendelkezéshez való jogát, mégis eltekintett annak azonnali alkalmazásától.)⁹⁰ A területi autonómiák eredményes működése ugyanakkor kölcsönös engedmények elfogadását is feltételezi: a többség lemondását a homogén nemzetállam megteremtéséről s a kisebbségét, mely lemondva az önrendelkezésről elfogadja, hogy nemzeti kisebbségként él az adott állam területén.⁹¹

Ám azt, hogy egy nemzeti mozgalom mit tekint valódi céljának, s valóban megelégszik-e a politikai autonómia elérésével, nem lehet megjósolni. Némely, később a nemzeti függetlenséget is kivívó nacionalista mozgalom programjában eleinte nem szerepelt az önálló államiság követelése. Az ír nacionalisták például sokáig csak az ír önkormányzat megteremtését szorgalmazták, de vezetőjük, C. S. Parnell 1885-ben már a következőképpen nyilatkozott: „Senkinek sincs joga, hogy egy nemzet törekvésének korlátokat szabjon; senkinek sincs joga azt mondani egy ország népének: eddig mehettek, de egy lépéssel sem tovább.”⁹² Ennek ellenére napjainkig számos példa alátámasztotta, hogy a területi autonómia alkalmas eszköz lehet a kisebbségi konfliktusok kezelésére. Will Kimlycka szerint a nyugat-európai államok példája megmutatta, hogy „a soknemzetiségű föderalizmus lehetővé tette az etnokulturális igazságosságot Nyugaton, és sikeresen lecsökkentette a szeparatizmus valószínűségét is.”⁹³ A már felsorolt érvek mégsem nyugtatták meg jó néhány kelet-közép-európai állam vezető politikusait. Ők feltehetőleg aggodalommal figyelték azt a gyakorlatot is, mely egyes országok esetében a rendszerváltásokat

⁸⁹ Az ETA baszk szeparatista szervezete – bár Baszkföld autonóm státútuma 1979 óta hatályban van – a spanyol és a francia baszk tartományok egyesítését és a függetlenség kikiáltását tekinti céljának, s ezt a felmérések szerint ma már a baszk lakosság nagy része nem támogatja.

⁹⁰ Sípos: I. m. 98.

⁹¹ Lásd ezzel kapcsolatosan Várady Tibor: Minorities and Majorities, Law and Ethnicity – Reflections of the Yugoslav Case. *Human Rights Quarterly*, 1997, 19.

⁹² The Blackwell Encyclopedia of political Thought. (Edited by David Miller) Lásd magyarul *Politikai filozófiák enciklopédiája*. Budapest, 1995, 341–342. No man has a right to say to his country: Thus far shalt thou go, and no further. Lásd az interneten <http://multitext.ucc.ie/d/Parnell_in_Cork_January_1885>

⁹³ Kymlicka, Will: Igazságosság és biztonság. I. m. 21.

követően előnyben részesítette ugyan az államok szuverenitását, s elutasította a nemzeti kisebbségek elszakadását. Más nemzetek esetében viszont – például a volt szovjet, illetve jugoszláv utódállamok esetében – gyorsan elismerte azt. Talán mindezek alapján állapítja meg Kimlycka, hogy a területi autonómiával szembeni ellenérzések Kelet-Közép-Európában három töről fakadnak: a lojalitás elvesztése, elszakadás és az állam biztonsága.⁹⁴

Nem árt leszögezni, bár Nyugaton az alkotmányfejlődés a föderatív modell és az autonómiák előtérbe kerülése felé mutat, mégis ebből teljes bizonyossággal nem vonható le az a következtetés, igaz, reménykedni ettől még lehet benne, hogy Keleten is minden országban lejátszódik ez a folyamat, s ennek eredményeképpen a hatalom egy része alsóbb szintekre kerül.⁹⁵

A személyi elvű autonómiamodell

A személyi elv eredete egy réges-régi – már a germán szokásjogból is ismert – elvre, a jog személyhez kötöttségére vezethető vissza.⁹⁶ Lényege, hogy érvényesülése esetén nem egy terület földrajzi határait, hanem az egyes személyek szabad választását veszi figyelembe, elkülönítve egymástól területet és lakosságát. Sokan kétkedéssel fogadják, hogy a nemzeti kisebbséghez való tartozáson alapuló személyi autonómia megvalósulhat olyan társadalmakban, ahol szinte minden, köztük a kormányzat is a területhez kötődően szerveződik. Tegyük hozzá, a személyi autonómia sem teljesen független attól, a magyar kisebbségi önkormányzati rendszer például a területhez kötődő önkormányzatok és közigazgatási szervezet mellett, azzal párhuzamosan jön létre. (A jogi szabályozás hiányosságai miatt erre a magyar kisebbségi törvény nyilvánvalóan nem szolgáltathat egyértelmű bizonyítékot.) Mindenesetre a területi autonómiával szemben a személyi autonómiának egy előnye bizonyosan van, hogy egyéni választástól függ, s így nem teremt újabb kisebbségeket, míg a területi autonómia

⁹⁴ Kymlicka, Will: Federalism and secession: At home and abroad. *The Canadian journal of law and Jurisprudence*, 2000, 2, 217.

⁹⁵ Lásd erről a kérdésről részletesebben. Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: Autonómiamodellek Erdélyben – Jövőkép és stratégia. *Magyar Kisebbség*, 2004, 1–2. sz., 3–29.

⁹⁶ Lásd erről részletesebben. Brunner, Georg – Küpper, Herbert: European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance. In Kinga Gál (ed.): *Minority Governance in Europe*. Budapest, 2002, LGI/ECMI Series on Ezhnopolitics and Minority Issues. 11–36.

azokra is vonatkozik, akik annak hatálya alól szívesen kimaradtak volna.⁹⁷ (Az autonómia ilyen formája éppen emiatt nem igényel a dél-tiroli „Proporz”-rendszerhez hasonló – az etnikai igazságosság érvényesülését minden szempontból biztosítani akaró – bonyolult szabályozási módot.)

Arra bizonyoságul, hogy a személyi autonómia nem csupán létrejöhet, de működhet is, az egyházak felépítését szokták felhozni. Többféle elméleti érvelés is szólhat amellett, hogy az egyházak esetében működő személyi autonómia a nemzeti és etnikai kisebbségekre is alkalmazható. Magyarországon már a 19. század liberális gondolkodóinál megjelent az az elképzelés, hogy a vallás szabad megválasztásához hasonlóan az etnikai identitás megválasztása is leírható az egyénnek a hatalomtól független döntéseként. A vallásszabadság analógiaként történő alkalmazhatóságát indokolhatja az is, hogy vallás és nemzet fogalma között olyannyira közvetlen lehet a kapcsolat, hogy két etnikumot sokszor nem választ el egyéb egymástól, mint a vallás és az általa determinált történelem. Így vált szét például két nemzetté Európa egyik legrégebbi törésvonala, az egyházszakadás mentén a horvát és a szerb. Ha pedig a vallási és lelkiismereti szabadságot a nemzeti identitás szabad megválasztásával hasonlítjuk össze, akkor e két jogi kategóriának a megvalósulását vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy a vallási hovatartozás bizonyos esetekben egy szegmentje lehet a nemzeti identitás meghatározásának, más esetekben pedig éppenséggel egybeeshet azzal. Ha például a bulgáriai muzulmánok magukat töröknek vallják, de a hivatalos politika őket csak vallási kisebbségként hajlandó elismerni, akkor ebben az esetben tehát a nemzeti identitás jelenti a tágabb kategóriát. De előfordul az is, hogy egy kisebbségi csoport vallási kisebbségként definiálja önmagát, ezt tapasztaljuk a magyarországi izraelita vallásúak esetében is, akiknek többsége inkább vallási, mintsem nemzeti kisebbséghez tartozónak vallja önmagát.

A klasszikus liberális felfogás szerint a valláshoz hasonlóan a nemzetiség szabad megválasztása is olyan társadalmi érdekeket jelenít meg, amelybe az államnak nem lehet beleszólása. Ennek megfelelően formálódott ki a személyi autonómia alapgondolataként az a nézet, hogy a kisebbségek külön jogai a vallásszabadság mintájára biztosíthatók. A személyi elv már az Osztrák–Magyar Monarchia idején az ausztromarxistáknál is megjelent. Karl Renner például akként vélekedett, hogy mivel a különböző nemzetiségekhez tartozók keverednek

⁹⁷ Lásd ezzel kapcsolatosan. Lapidoth Ruth: *Autonomy – flexible solution to ethnic conflicts*. Washington DC., 1997, US Institute of peace Press.

az államok területén, a nemzetiségi kérdést a területtől elválasztva kell kezelni, s a kisebbségeket az etnikai hovatartozásukat szabadon megválasztó személyek szövetségének kell tekinteni. A nemzetiségek így módon szabadon hozhatják létre jogi személyekként nemzeti egyesüléseiket, amelyek az egyesületekhez vagy a szakszervezetekhez hasonlóan érvényesíthetnék érdekeiket.⁹⁸ (Később a Monarchiában ebből a gondolatmenetből kiindulva részben a személyi autonómia elveit ültette át a gyakorlatba az 1905-ös morvaországi kiegyezés.)⁹⁹ Ha az állam garantálja az egyesülési jogot, úgy a nemzetiségüket szabadon megválasztó állampolgároknak joguk van nemzeti céljaik megjelenítésére civil szervezetekbe tömörülni.¹⁰⁰ Így az egyesülési jog, a civil társadalmi szerveződések anyajoga értelmében a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek civil társadalmi szerveződések hozhatnak létre. A civil szférában szerveződő kisebbségi szervezetek mellett létrejövő, a kisebbségek tagjai által demokratikus keretek között választott testületeket a gyakorlatban sohasem létező „éjjeliőr államot” felváltó „beavatkozó állam” már esetenként külön jogokkal is felruházta. Ennek szellemében ma egyes – a nemzeti kisebbségek létezését elismerő – államok a kisebbségi szervezetek megalakításához jogi és anyagi segítséget is nyújtanak.¹⁰¹ A kisebbségek így módon a társadalmi szervezeteik mellett megalakíthatják közjogi személyiséggel felruházott szervezeteiket is, melyek hatékonyabb eszközöket kínálnak érdekeik védelmére, mint a pusztán magánjogi jogalanyiságú egyesületek. A kisebbségek közhatalmi jogosítványokkal felruházott szervezetei – ellentétben a civil társadalmi szerveződésekkel – egy adott területen monopolhelyzetben vannak; mivel egy községben vagy az egész országban csak egy ilyen működhet, továbbá részt vehetnek a kisebbségeket érintő közhatalmi döntések meghozatalában, illetve befolyásolhatják azokat. A közvetlen demokratikus választás is – már

⁹⁸ Lásd ezzel kapcsolatosan. Springer, Rudolf (Karl Renner ezen az álnéven publikálta a művét.): *Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat*. Wien, 1902.

⁹⁹ Lásd ezzel kapcsolatosan Halász Iván: Az 1905-ös morvaországi kiegyezés – kísérlet az „objektív alapú” nemzeti kataszter létrehozására. In Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás?* I. m. 165–188.

¹⁰⁰ Gyáni Gábor a dualizmus kori magyar civil szervezeteket vizsgálva két olyan jelentős csoportot különböztetett meg, amelyek ki voltak zárva a politikai hatalomból. Ez a két csoport a városi-ipari és a falusi agrárproletaritást is magába foglaló munkásság, másrészt a nem magyar anyanyelvű kisebbségek voltak. E rétegek tagjai a korban nagy létszámmal hoztak létre civil társadalmi szervezeteket, egyesületeket, melyek érdekképviseleti szervekként működve politikai jelentőségre is szert tettek. Gyáni Gábor: „Civil társadalom” kontra liberális állam a XIX. század végén. *Századvég*, 1991, 1. sz.

¹⁰¹ A magyar kisebbségi törvény például az országos kisebbségi önkormányzatoknak működésükhöz induló vagyont és ingatlanokat juttatott.

ha valóban a kisebbséghez tartozók választják meg képviselőiket – e szervezetek legitimációját erősíti. A személyi autonómia elve révén a szétszórtan élő kisebbségek szervezetei a civil társadalom mellett, azzal párhuzamosan a hatalom szférájában is megjelenhetnek. Így a kisebbségeknek lehetőségük nyílik arra, hogy a civil társadalomban szerveződő egyesületeik révén egyrészt kívülről befolyásolhatják az államhatalmi-igazgatási döntéseket, valamint a kisebbségi autonómia keretében létrehozott közhatalmi intézményeik révén beépülhetnek a „többségi” állam szervezetrendszerébe is.¹⁰²

A személyi autonómia a kisebbségekhez tartozó személyeket s nem a területet érintő jogosítványokat biztosít, ennél fogva sokak szerint az autonómia e formájának megvalósulásához – mint általában a kisebbségi különjogok biztosításánál – szükséges olyan ismérvek meghatározása, amelyek alapján be lehet határolni, kik is tartoznak az adott kisebbséghez. A személyi autonómia működésének emiatt fogalmi előfeltétele, hogy a kisebbségek s ne a többségi lakosság válassza meg a képviselőiket, de ne is a kormány vagy az országgyűlés, esetleg más nevezze ki őket.¹⁰³ A területi autonómia működése ellenben, mivel azt jogtechnikailag nem szükséges, sem a kisebbséghez tartozó személyhez, sem a kisebbségi közösséghez kötni, nem igényli a regisztrációt, s az még olyan államokban is megvalósulhat, melyek a kisebbségek létét sem ismerik el, ezt bizonyítja Korzika példája is. Mégis a több etnikum által lakott területeken amiatt, hogy a lehető legteljesebb módon érvényesülhessen az etnikai igazságosság s az autonómia megvalósulása ne teremtsen újabb kisebbségeket, egy terület speciális státussal történő felruházása együtt járhat a kisebbségi hovatartozás nyilvántartásával is, ahogy az például Dél-Tirolban megtörtént.

Általában minden az identitásválasztás önkéntességén alapuló regisztrációról elmondható, ha van nyilvántartás, az együtt jár azzal, hogy a kisebbséghez tartozók csupán egy része regisztráltatja magát, mégpedig azok, akik a kisebbség képviselőiben „közpolitikailag” a legaktívabbak. Így Svédországban például 1997-ben a személyi autonómia elve alapján működő lapp¹⁰⁴ (számi) parlament megválasztásakor az

¹⁰² 1914-ben alapították meg például a magyarországi bolgárok egyesületét, amely azóta is megszakítás nélkül létezik.

¹⁰³ Lásd Korhercz Tamás ezzel egyező véleményét. Ifj. Korhercz Tamás: A kisebbségi önkormányzatok megválasztásának szabályai a magyar, a szlovén és a jugoszláv jogban. *Kisebbségkutatás*, 2002/4, 931–949.

¹⁰⁴ Az angol és skandináv szakirodalomban ma túlnyomórészt a lapp nyelvből átvett számi (*sami*) elnevezést használják. Mivel azonban a magyar nyelvben a lapp szónak nincs semmilyen negatív jelentéstartalma, és magyarul általában elfogadott ez a megnevezés, így a dolgozatban a lapp elnevezést használom.

5990 a lapp választói nyilvántartásban szereplő polgár közül is mindössze 3803-an vettek részt a szavazáson, ezzel szemben a lappok összlélekszámát 17 és 20 ezer fő közöttire becsülik. Ellenben Szlovéniában a kisebbségi választói névjegyzékekbe gyakorlatilag valamennyi, az „őshonos” kisebbségekhez tartozó állampolgár felkerült, ennek azonban feltehetőleg az a magyarázata, hogy ezek a jegyzékek már a rendszerváltás és az ország függetlenné válása előtt is léteztek.¹⁰⁵

A fentieket összefoglalva elmondható: a személyi autonómia működéséhez szükséges, hogy létrejöjjön a kisebbségi választópolgárok „szavazói névjegyzéke”, ennek hiánya ugyanis az autonómia intézményeinek legitimitását is kétségessé teheti. Sokak szerint jórészt a regisztráció hiánya s ennek a kérdésnek a megoldatlansága okozta a főként személyi elv alapján életre hívott magyar kisebbségi önkormányzati rendszer diszfunkcióit. (A magyarországi jogi szabályozás e téren sokáig meglehetősen különös és ellentmondásos helyzetet teremtett, mivel a kisebbségek jogának tartotta önkormányzataik létrehozását, ugyanakkor a választójog e téren – a regisztráció hiányában – nem csak rájuk terjed ki.)¹⁰⁶ Ezzel kapcsolatosan említhető, Kelet-Közép-Európában sokan amellet érvelnek, hogy a regisztráció e régióban nem valósítható meg, mivel itt a többségi állam a múltban nemegyszer ellenségesen viszonyult a kisebbségekhez, s az állami nyilvántartások adataival nemegyszer vissza is éltek. Így az álláspont képviselői azt tartják, ha létrehoznák is a regisztereket, abba a kisebbséghez tartozók nem iratkoznának fel a negatív történelmi tapasztalatoktól vezettetve. Ezen érvek ellenére Magyarországon például egyes roma vezetők már a kisebbségi törvény elfogadását megelőző vitákban a regisztráció mellett foglaltak állást – kijelentve, hogy a regisztrációt rajtuk már a természet elvégezte. (Még a kisebbségi törvény elfogadását megelőzően 1992-ben a Magyarországi Roma Parlament törvénytervezete a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól például a következőket javasolta: azok a személyek vegyenek részt a kisebbségi önkormányzatok megválasztásában, akik a kisebbséghez tartozónak vallják magukat, megfelelnek az általános választójogi feltételeknek, és kérik a kisebbségi névjegyzékbe történő felvételüket.)¹⁰⁷ A regisztráció hiánya viszont akár a személyi autonómia működésképtelenségéhez is elvezethet.

¹⁰⁵ Lásd az adatokat. Ifj. Korhercz Tamás: A kisebbségi önkormányzatok megválasztásának szabályai a magyar, a szlovén és a jugoszláv jogban. I. m.

¹⁰⁶ Lásd ezzel kapcsolatosan az alkotmány 68. §-nak (4) és a 70. §-nak (1) bekezdését.

¹⁰⁷ A Magyarországi Roma Parlament törvénytervezete a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. (Készítette Zsigó Jenő és dr. Pánczél Márta.) *Phralipe*, 1992, külön-szám, 18–31.

A módosítás előtti magyarországi kisebbségi törvény legkézenfekvőbb hibája volt, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon nem csak a kisebbséghez tartozók vehetnek részt.¹⁰⁸ Ennek az az oka, hogy a törvényalkotó – a jogi szabályozás kidolgozásakor – a negatív történelmi tapasztalatok miatt a jogalanyok meghatározása nélkül döntött a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásáról, noha a kisebbségi önkormányzatiság egyik előfeltételének tartják azt, hogy a kisebbséghez tartozók válasszák meg a képviselőiket. Nemigen lehet kisebbségi önkormányzatról beszélni abban az esetben, amikor a kisebbségek képviselőit a hatalom nevezi ki, vagy ha az egész lakosság részt vehet a megválasztásukban. A kisebbségi joganyag módosításakor a jogalkotó ugyan elkötelezte magát a névjegyzékek létrehozása mellett, de annak egy igencsak sajátos, a visszaélésekre továbbra is lehetőséget adó módozatát választotta.

E tekintetben ellentétes felfogást tükrözött a magyarországi státustörvény, amely ugyan nem határozza meg a határon túli magyarság fogalmát, de a jogszabály szövegébe a törvénymódosítás után bekerült a kedvezményezettek körének meghatározása. A jogalkotót nyilvánvalóan az a szándék vezérelte, hogy a kedvezményeket valóban csak a határon túli magyarok vehessék igénybe. Igaz, e kérdést illetően a két szabályozási kört tekintve egy különbség biztosan van, a határon túli magyaroknak – szemben a magyarországi kisebbséghez tartozókkal – nem túl sok, történelmi okokból táplálkozó félelemérzetük lehet a magyar állammal szemben. Ugyanakkor ez a jogszabály nem általánosságban a magyar nemzethez tartozás kritériumait határozza meg, de még csak nem is a határon túli magyarsághoz tartozás kritériumait, ahogy azt sem, hogy a szomszédos államokban (kivéve Ausztriát, melyre a törvény hatálya nem terjed ki) ki tekinthető magyarnak. A jogszabály csupán arról rendelkezik, hogy a határon túli magyar nemzetiségű személy, ha a kisebbségi létből adódó hátrányok kiegyenlítésére szolgáló kedvezményeket igénybe kívánja venni, akkor magyar nemzetiségét mivel igazolhatja. Azaz a jogalkotó nem azt határozza meg, hogy ki a magyar, hanem azt, ki és mely feltételek megléte esetén veheti igénybe a határon túli magyarok részére fenntartott kedvezményeket.¹⁰⁹ A státustörvény értelmében – a jogszabály által biztosított kedvezményekre jogosító – magyarigazolvány kiadását kérheti az a magát magyar nemzetisé-

¹⁰⁸ E kérdést részletesebben is tárgyalja a könyv harmadik fejezete.

¹⁰⁹ Halász Iván – Majtényi Balázs: A Magyar Köztársaság Alkotmányának „nemzeti felelősségi klauzulája”. Egy értelmezési kísérlet. In *Ami összeköt?* I. m. 93–104.

gűnek valló személy, kiskorú esetén törvényes képviselője útján, aki tud magyar nyelven, vagy a lakóhelye szerinti állam magát magyar nemzetiségűnek valló személyként tartja nyilván, vagy a területén működő, magyar nemzetiségű személyeket tömörítő szervezet nyilvántartott tagja, vagy a területén működő egyház nyilvántartásában magyar nemzetiségűként tartják számon.¹¹⁰



Az autonómia napjainkban a nemzetközi szervezetek előtt is mind népszerűbb lesz, mivel abban egyre inkább olyan eszközt látnak, melynek segítségével megvédhetők a nemzeti kisebbségek oly módon, hogy eközben nem sérül az államok biztonsága sem. A személyi elvű autonómia, noha annak alkalmazásával a nagyobb területen koncentrálódó kisebbségek valószínűleg nem békélnek meg, a szétszórta élő kisebbségek helyzetének, így a roma kisebbség helyzetének a javítására bizonyos feltételek teljesülésével talán alkalmas lehet. Azt azonban nem szabad feledni, arra bizonyosságul, hogy a személyi autonómia nagyobb lélekszámú kisebbségek esetében is megvalósulhat és működhet, nem sok példát találni. Erre nyilvánvaló hiányosságai miatt mindeddig a magyarországi szabályozás sem szolgáltatott egyértelmű bizonyítékot.

¹¹⁰ A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény 19. § (3) bekezdése.

II. RÉSZ

Kisebbségvédelem a gyakorlatban

4. A nemzetközi szabályozási keret

A KISEBBSÉGEKET VÉDŐ NEMZETKÖZI SZABÁLYOZÁS JELLEGE

A kisebbségekre vonatkozó nemzetközi szabályok két típusát alkotják a kisebbségeket érintő hátrányos megkülönböztetés tilalmát tartalmazó és a kisebbségi jogokat támogató nemzetközi normák. E két terület közül az államok számára konkrétabb kötelezettségeket inkább a diszkrimináció különböző eseteit tárgyaló nemzetközi szabályok között találhatunk. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának tiszteletben tartása amúgy is az emberi jogok védelmének egyik alappillére, melynek szavatolása minden jog tekintetében kötelezi az államokat. Ebből adódik, hogy a nemzetközi emberi jogi szerződések szinte kivétel nélkül tartalmazznak a diszkriminációt tiltó klauzulákat.¹ A következőkben e rendelkezések közül csupán a téma szempontjából fontosabbakat tárgyalom.

A másik szabályozási kör – a kisebbségek nemzetközi védelmét támogató szabályok – jogi jellegét jól szemlélteti a következő meghatározás (még ha az nem is helytálló a nemzetközi jog egészére): „a nemzetközi jog bizonytalan szabályok alkotta test, (mely érdemes) a politikatudósok figyelmére és a jog iránt egyébként nem nagyon érdeklődő joghallgatók szórakoztatására”.² A kisebbségek különjogait támogató nemzetközi dokumentumok szinte mindegyike besorolható a soft law valamely kategóriájába. E fogalom egy olyan, sokak által jog alattinak tekintett jelenségre utal, ahol a jogalkotó éppen a jogi norma kikényszeríthetőségét nem biztosítja. (Ezzel kapcsolatosan említhető, hogy találhatunk olyan véleményeket is, melyek szerint a jog vagy kötelező vagy pedig nem létezik.) E területhez sorolják a nemzetközi szervezetek nem jogi kötelező erejű határozatait, s a kötelező erővel rendelkező megállapodások bizonytalan normatív tartalmú, szabadon értelmezhető rendelkezéseit.³

¹ Lásd Kardos Gábor ezzel egyező megállapítását. Kardos Gábor: *Üres Kagylóhéj. A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései*. Budapest, 2003, Gondolat, 102.

² Idézi Kardos Gábor: *Emberi jogok egy új korszak határán*. Budapest, 1995, T-Twins, 41.

³ Lásd ezzel kapcsolatosan Kardos Gábor: Mi is az a nemzetközi soft law? *Acta*, 30. kötet, Budapest, 1998, 69–76. v. Nagy Károly: Soft Law jellegű szabályok Magyarországon kisebbségi rendelkezéseket tartalmazó kétoldalú szerződéseiben. *Acta Juridica et politica*, Szeged, 2000.

Ilyen megfogalmazások egész tárháza található a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartájában és a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményben. E két dokumentum a feleket terhelő „kötelezettségvállalások” nevesítésekor nem ritkán a következő szófordulatokkal él: „bátorítják és/vagy megkönnyítik”, „támogatják”, „ügyelnek arra”, „abban a mértékben, ahogy az ésszerűen lehetséges”, „hatékony intézkedéseket hoznak”, „megfelelő intézkedéseket hoznak”, „erőfeszítéseket tesznek”, „megfelelő igény esetén”, „ha szükséges”, „amennyiben kívánják” „ahol a kisebbség lényeges számban él”, vagy „alapos kérés esetén a felek erőfeszítéseket tesznek”. A talányos jogi tartalmú megfogalmazások révén mindkét dokumentum igyekszik elkerülni, hogy az általánosságokon túl bármit is mondjon. A kisebbségek védelmét támogató nemzetközi dokumentumok jogi természetéből ered, hogy azok a diszkrimináció tilalmára vonatkozó szabályoktól eltérően általában nem kínálnak lehetőséget az általuk biztosított jogok nemzetközi szankcionálhatóságára.

Talán Kardos Gábornak az emberi jogok belső és nemzetközi fejlődését szemléltető megállapítása adhat okot a bizakodásra azoknak, akik a kisebbségeket érintő problémák megnyugtató rendezését a nemzetközi jogtól várják. „Kezdetben volt – a deklaráció!”⁴ A szerző arra utal, hogy eleinte az egyes nemzeti jogrendszerek is ebben a formában foglalták össze az emberi jogokat (például az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata vagy a Virginiai Nyilatkozat), de nyilatkozattal vette kezdetét az emberi jogok nemzetközi védelme is (ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata),⁵ s később a deklarációkat követték a jogi kötelező erejű okmányok. Legyen bár a tendencia sokat ígérő a kisebbségekhez tartozók számára, a gondolatmenethez azonban az is hozzátartozik, hogy olyan emberi jogokra (például tiszta környezethez való jog) is hozhatók nemzetközi jogi példák, melyek esetében a soft law jellegű szabályozást nem vagy eddig még nem követték nemzetközi jogi kötelező erejű dokumentumok, pedig ilyen jellegű okmányok elfogadására a szabályozás megjelenése óta eltelt évtizedek során lett volna lehetőség. A szabályozás szükségessége ugyanakkor állandóan jelen van, s napjainkig az államok és a nemzetközi szervezetek számos, a kérdéskört tárgyaló nemzetközi okmányt fogadtak el.

⁴ Kardos Gábor: *Emberi Jogok egy új korszak határán*. Budapest, 1995, T-Twins, 151.

⁵ A dokumentumot a közgyűlés 1948. december 10-én fogadta el. G.A.O.R. 3rd Pact I., U.N. Doc. A/810, 71–77.

Másfelől a pusztán tény, hogy a kisebbségeket támogató dokumentumok egyáltalán létrejöttek, egy olyan nemzetközi egyetértés kialakulására utal, „mely elismeri a kisebbségek különleges igényeit, valamint a biztonságuk, önazonosságuk és életmódjuk védelmére vonatkozó kötelezettséget”.⁶ Erről az egyetértésről az Emberi Jogok Európai Bírósága megjegyezte, az ma még nem elég konkrét ahhoz, hogy abból következtetéseket lehetne levonni „valamely helyzetben kívánatos viselkedési normákra vagy szabályokra”.⁷ Ehhez további érdekes adalék, hogy egyetlen, kizárólag a kisebbségvédelemmel foglalkozó nemzetközi dokumentum sem teremt lehetőséget a bennük megfogalmazott kisebbségi jogok megsértésének közvetlen nemzetközi jogi szankcionálhatóságára (például egy nemzetközi bírói fórum előtti eljárásban). A kisebbségeket támogató egyezményekhez kapcsolódó mechanizmusok is inkább politikai, semmint jogi (szankciót alkalmazó) eljárások. Így minden ilyen ellenőrzési rendszer közös sajátossága, hogy nincs felhatalmazásuk arra, hogy az államokkal szemben kötelező döntéseket hozzanak.⁸ Az ENSZ, az Európa Tanács és az EBESZ ennek hiányában is kialakította saját nem kikényszeríthető – sokak által „kvázi joginak” nevezett – mechanizmusait a kisebbségi jogok érvényesülésének vizsgálatára.

A soft law jellegű megfogalmazások ráadásul nem csupán a nemzetközi jogban jelentkezők, de a nemzetközi példán felbuzdulva egyes nemzeti jogrendszerek is gyakran alkalmaznak belső jogrendjükben a nemzetközi joghoz hasonló puha jogi megfogalmazásokat. A már említett – az alkotmány 68. § (4) bekezdésén alapuló – magyarországi kisebbségi törvény⁹ például nemcsak kerettörvény mivoltában emlékeztet a nemzetközi jog keretegyezményeire, hanem abban is, hogy a jogalkotó gyakran éppen a jogi normák végrehajtásáról nem rendelkezik. (A magyar jogalkotó a kisebbségi törvényt és az általa deklaráltan a kisebbségvédelem nemzetközi szabályozásának a részeként kezelt státustörvényt¹⁰ is kerettörvényként fogadta el, utóbbiban jobbra olyan elveket deklarált, melyek végrehajtását és jogi tartalommal

⁶ Chapman v. Egyesült Királyság, az ECHR 2001. január 18-i ítélete (27238/95) sz. ítélete, 93, 94. bekezdés.

⁷ U.o.

⁸ A kisebbségek jogait érintő nemzetközi bírói gyakorlatra lásd Henrard, Kristin: *Devising an Adequate System of Minority Protection*. The Hague, 2000, Martinus Nijhoff, 71–131 és 172–181, a PPJNE 27. cikkére vonatkozóan különösen Thornberry, Patrick: *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford, 1991, Clarendon Press, 141–248.

⁹ A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény.

¹⁰ 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról.

történő megtöltését később meghozandó rendeletekre bízta.) De számos más ország jogrendjében is találunk hasonló puha jogi megfogalmazásokat: a cseh televízióról és rádióról szóló törvény az elektronikus médiára azt a kötelezettséget rója, hogy vegye ki a részét a cseh nemzeti öntudat alakításából csakúgy, mint az etnikai és nemzeti kisebbségek önazonosságának erősítéséből. A lengyel törvény pedig nem követel meg többet az állami médiától annál, hogy vegye figyelembe a nemzeti kisebbségek és az etnikai csoportok igényeit.¹¹

A kétpólusú világtrend összeomlása után kiszélesedő nemzetközi jogalkotás így nem hozott áttörést a kisebbségi jogok egységes értelmezését és alkalmazását érintő számos kérdésben. Így ma sem lehet pontosan meghatározni, kiket illetnek meg a kisebbségi jogok, továbbá gyakran legfeljebb sejtéseink lehetnek a jogi normák tartalmát illetően, és nem történt lényegi előrelépés a nemzetközi jogban elfogadott kisebbségi jogok megsértésének jogi szankcionálásában sem.¹² Mindez abból adódik, hogy a nemzetközi kisebbségvédelmi szabályok az államok kezdeményezésére születnek, és a szuverén államok politikai akaratát és érdekeit tükrözik, ők pedig annak kérdéseit illetően korántsem vallanak egységes nézeteket.

A kisebbségek védelmét támogató nemzetközi dokumentumok jelentősége talán abban a felismerésben rejlik, hogy mind az univerzális, mind a regionális nemzetközi jogban elfogadottá vált az a nézet, mely szerint a kisebbségeket érintő kérdésekkel a nemzetközi szinten foglalkozni kell. Ennek ellenére a kisebbségek nemzetközi jogi védelme egyelőre inkább papíron létezik, mivel hiányoznak a konkrét kötelezettségvállalások és az azok kikényszerítéséhez szükséges hatékony végrehajtási rendszer. A hagyományos értelemben vett jogfelfogás pedig a jogalkotó hatalomtól nem csupán a jogi normák elfogadását várja el, hanem azt is, ha szükséges, érvényre juttassa akaratát, s ennek a követelménynek a kisebbségeket védő nemzetközi szabályok jelenleg aligha felelnek meg. Mindemellett magának a kisebbségi jognak a helye az emberi jogok nemzetközi rendszerében bizonytalan, éppen ezért a szabályozás változatos formái alakultak és alakulnak ki.¹³

¹¹ Idézi Az EU csatlakozási folyamat nyomon követése: Kisebbségek védelme. Open Society Institute, 2001, 39.

¹² Vö.: Benoit-Rohmer, Florence: *The Minority Question in Europe*. Strasbourg, 1996, Council of Europe, 12–21; Packer, John: On the Content of Minority Rights. In Räikkä, Juha (ed.): *Do We Need Minority Rights?* The Hague, 1996, Martinus Nijhoff, 121–178. Alfreddson, Gudmundur: Minority Rights: A Summary of Existing Practice. In Phillips, A. – Rosas, A. (ed.): *Universal Minority Rights*. Åbo, 1995, Åbo Akademi, 77–86.

¹³ Felföldi Enikő: A kisebbségek kulturális és nyelvi jogai a nemzetközi jogban. In *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. I. m. 317.

A továbbiakban áttekintem, hogy mi is az a szabályozási keret, amelyhez a magyar jogalkotónak a belső szabályozás megteremtésekor igazodnia kell. Mindezek előtt idézzük fel a magyar alaptörvény 7. § (1) bekezdését, melynek értelmében „a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját”. Az alaptörvény e rendelkezése értelmezhető akként, hogy Magyarország további jogalkotás nélkül is vállalja az általánosan elfogadott nemzetközi emberi jogi szabályok tiszteletben tartását.¹⁴

A NEMZETKÖZI KISEBBSÉGI JOG ALANYAI

A nemzetközi okmányok a kedvezményezettek körének nevesítésekor nemzetiségek helyett általában etnikai, nyelvi, vallási vagy nemzeti kisebbségek létezését említik anélkül, hogy meghatároznák, mit értenek e fogalmakon.¹⁵ Az univerzális szinten elfogadott dokumentumok általában „nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi”, az európaiak pedig „nemzeti kisebbséghez” tartozó személyek jogairól szólnak.

Az etnikai, nyelvi, vallási jelzők egymás mellett szerepeltetésével egyrészt azt kívánják elkerülni, hogy állást kelljen foglalni abban a kérdésben, melyik is vonatkozzon egy adott kisebbségre.¹⁶ Minden kisebbségre egyaránt alkalmazható jogi szabályozási rendet nehezen is lehetett volna találni, továbbá e jelzők együttes használatával számos állam – amelyek amúgy elismerik a nemzeti kisebbségek létezését – arra törekedett, hogy a „nemzeti”, „nemzetiségi” jelző ne kerüljön be az 1945 után megújuló nemzetközi jogi szabályozásba, mivel azt igen közelállónak érezték a nép és nemzet fogalmához.¹⁷ Utóbbiakat pedig a nemzetközi jog értelmében megilletetheti az önrendelkezés joga. Így amikor az

¹⁴ Kardos Gábor: Az emberi jogokat védő nemzetközi intézmények. In Tóth Gábor Attila – Halmai Gábor (szerk.): *Emberi jogok*. I. m. 137.

¹⁵ Eltér ettől a gyakorlattól az Európa Tanács 1201 (1993) sz. ajánlásának 1. cikke, amely meghatározza a kisebbség fogalmát.

¹⁶ A kisebbségek fogalmát a nemzetközi jogban általában nem definiálják, ennek ellenére léteznek különböző tervezetek a fogalom meghatározására, ilyen például a Capotorti által megalkotott definíció is. Lásd ezzel kapcsolatosan Capotorti, F.: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, UN Doc E/CN.4/Sub. 2/384/Rev. 1.

¹⁷ Így amikor végül elkötelezték magukat a kisebbségek nemzetközi védelme mellett, a nemzeti szócska használatát akkor is igyekeztek elkerülni. (Ma a nemzetközi jog egyik alapelvének tekintik a népeket és nemzeteket megillető önrendelkezés jogát, melyet Wilson 14 pontjára vezetnek vissza. Azt azonban, hogy mit kell a népen vagy a nemzeten érteni, nem határozzák meg.)

emberi jogok védelmének a keretében megjelent a nemzeti kisebbségek védelme, a fogalmat a veszélytelenebbnek tűnő etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek megjelöléssel helyettesítették. Mindenesetre a nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy ezek az identitásjelzők éppen-séggel nem szűkítik a nemzetközi szervezetek cselekvési lehetőségét, egy általános definíció elfogadása amúgy is nehezen képzelhető el.

Bár az ENSZ-dokumentumok értelmében a jogokat a kisebbségek valamennyi tagjának biztosítani kell, és azok nem pusztán az adott állam polgárait illetik meg,¹⁸ e jogokat az európai államok többsége inkább csak a kisebbségekhez tartozó állampolgárookra alkalmazza, s a bevándorlókra, letelepedettekre, menekültekre, hontalanokra nem terjed ki a hatályuk.¹⁹ Ez utóbbi megközelítés jelenik meg az Európa Tanács dokumentumaiban, az ENSZ e kérdésben elfoglalt engedékenyebb álláspontját jól jelzi, hogy az Emberi Jogok Bizottsága megállapítása szerint a második bevándorló generáció például már jobban kötődhet az új országhoz, mint a származásihoz, s így a kisebbségi jogvédelmet az objektív definíciós elemek megléte esetén számukra is biztosítani kell.²⁰ (A helyzetet tovább bonyolítja, hogy mint láttuk, a kisebbségek védelme nem csupán alapjogi, hanem egyben államszervezési kérdés is, s ebből adódóan a kisebbségi különjogok megadását gyakran az állampolgári státustól teszik függővé.) A jelenlegi gyakorlat szerint a kisebbségek létét elismerő államok egy része az állampolgársági kritérium mellett – gyakorlatilag tetszése szerint – további különbséget tesz „őshonos” és később bevándorolt kisebbségi csoportok között. A kisebbségi különjogokra vonatkozó szabályozástól e tekintetben is különbözik az antidiszkriminációs jogalkotás, amely az Európai Unióban például nem csak az állampolgárookra vonatkozik.

A nemzetközi szintén jelenleg csupán tervezetekben és jogi kötő erővel nem rendelkező dokumentumokban találkozhatunk a kisebbségek fogalmának meghatározásával,²¹ és a nemzeti jogi szabályozásokban is csak kevés példát találunk rá. A nemzetközi jogászok számára

¹⁸ Ez a felfogás az Európán kívüli helyzetet is tükrözi, Kanadában például a bevándorolt, nem asszimilálódott népcsoportokat is kisebbségnek tekintik.

¹⁹ Néhány EU tagállam pedig – köztük Franciaország és Görögország – még a kisebbségek létét sem ismeri el.

²⁰ 1994/23. General Comment of UNHCR, 5.2.

²¹ Lásd a meghatározásokat Francesco Capotorti: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. Un Doc E/CN.4/Sub. 2/384/Rev. 1., illetve 1201 (1993) Ajánlás Az Emberi jogok Európai Egyezményének a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatban, 1. cikk. Lásd a dokumentumot, in Majtényi–Vizi (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai (Dokumentumgyűjtemény)*. I. m. 150–156.

a két legismertebb megfogalmazás a Capotorti által megalkotott és azóta a szakirodalom által dédelgetett kisebbségfogalom, valamint az Európa Tanács 1201-es ajánlásával elfogadott definíció. A Capotorti-féle meghatározás szerint „kisebbség az a csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, nincs domináns helyzetben, és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részének sajátosságaitól, és összeköti őket a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló összetartozás érzése.”

Később Jules Deschènes próbálta meg oly módon újrafogalmazni ezt a meghatározást, hogy elkerülje a Capotorti-definíció nyomán felmerülő problémákat. Az ő meghatározása szerint a kisebbség az állam polgárainak egy csoportja, amely számszerű kisebbségben és nem-domináns helyzetben van az illető államban, amelyet olyan etnikai, vallási vagy nyelvi tulajdonságok jellemzik, amelyek eltérnek a lakosság többségétől, és amely rendelkezik az egymással való szolidaritástudattal, amelyet, még ha közvetetten is, a túlélésre irányuló, és a többséggel való jog szerinti és valóságos egyenlőségre törekvő közös akarat motivál.²²

Az 1201-es ajánlás értelmében pedig „nemzeti kisebbségen az emberek egy államon belüli olyan csoportja értendő, amelynek tagjai: „a) ennek az államnak a területén laknak, és annak állampolgárai, b) hosszan tartó, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal, c) sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességeik vannak, d) kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak az állam vagy az állam egy régiójának lakossága körében, e) arra törekednek, hogy közösen megőrizték azt, amiből közös identitásuk fakad, beleértve kultúrájukat, hagyományait, vallásukat vagy nyelvüket.”²³

A nemzetközi szabályozás még a tekintetben sem egységes, vagy éppen nem nyilatkozik, esetleg eltérő elveket vall arról, hogy az említett kategóriák közül melyeket lehet alkalmazni egy adott kisebbség esetében. Vegyük példának a roma kisebbséget: az Európa Tanács 1203 (1993) sz. ajánlása a roma kisebbség speciális helyzetére utalva megállapította: a nemzeti vagy nyelvi kisebbségekre vonatkozó hagyományos meghatározások a romák esetében nem alkalmazhatók, a szintén a szervezet keretében elfogadott kisebbségi nyelvi karta pedig

²² Jules Deschènes: Proposal concerning a Definition of the Term „Minority”. UN DocE/Cn.4./Sub2./ 1985./31., 181. rész (1985).

²³ 1201 (1993) Ajánlás az Emberi Jogok Európai Egyezményének a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatban (1. cikk). Lásd a dokumentumot. Majtényi Balázs – Vizi Balázs: *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai (Dokumentumgyűjtemény)*. I. m. 151–166.

rendelkezéseinek csak egy részét tartja alkalmazhatónak a romák által beszélt nyelvekre.²⁴ Más nemzetközi intézmények viszont, például az EBESZ kisebbségi főbiztosáé, melynek mandátuma a nemzeti kisebbségek helyzetére terjed ki, tevékenysége során a roma kisebbség helyzetét is vizsgálja.

A nemzetközi jogban a kisebbségi jogok általános védelméről részben eltérő jogi szabályozás védi az „őshonos és törzsi népekhez”, „őshonos népességhez” vagy az „őslakossághoz” tartozó személyek jogait.²⁵ (A szakirodalom például őshonos népeknek tekinti: a számiakat (lappok), azt inuitokat (eszkimók), a maorikat vagy az indiánokat.) Az ő érdekükben hozott intézkedések néha a kisebbségek védelmének keretében külön nevesítve,²⁶ néha pedig önálló jogi dokumentumokban is megjelennek. Ha ezek az okmányok az őshonos nép elnevezést említik – vélhetően az önrendelkezési jogra utalva –, nem mulasztják el hozzátenni, hogy a nép fogalmát ilyen esetekben nem lehet úgy értelmezni, mint amelyhez a nemzetközi jog alapján jogok kapcsolódhatnak. (Ezzel kapcsolatosan viszont megjegyezhető, hogy akkor viszont célszerűbb lett volna „az őshonos és törzsi nép helyett” egy másik elnevezést használni.)

A kisebbségi jogok garantálása önmagában még azt sem jelenti, hogy azt valamennyi kisebbség s az összes kisebbséghez tartozó személy vonatkozásában alkalmazni fogják. Bár az ENSZ-dokumentumok értelmében a jogokat a kisebbségek valamennyi tagjának biztosítani kell, s azok nem csupán az adott állam polgárait illetik meg,²⁷ e jogokat az európai államok többsége – akik a kisebbségek létét amúgy elismerik – inkább csak a kisebbségekhez tartozó állampolgárokra alkalmazza, így a külföldiekre, menekültekre, hontalanokra nem terjed ki a hatályuk.²⁸ A nemzetközi jog szabályainak értelmében viszont minden állam szuverén módon dönthet arról, kiket vesz fel állampolgársági kötelékébe. Ezt az Európa-szerte bevett szemléletet tükrözi az ET Parlamenti Közgyűlése által elfogadott 1201-es ajánlás, mely a ki-

²⁴ 1999. évi XL. törvény a Strasbourgban 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről.

²⁵ Lásd ezzel kapcsolatosan például az 1957-ben hozott 107-es és az 1989-ben hozott 169. számú ILO egyezményeket, vagy megemlíthető az ENSZ keretében működő az Őshonos népességgel foglalkozó Munkacsoport.

²⁶ Így az 1989-es a Gyermekek jogairól szóló egyezmény a például az őslakossághoz vagy a kisebbséghez tartozó gyermekek jogait nevesíti.

²⁷ Ez a felfogás az Európán kívüli helyzetet is tükrözi, Kanadában például a bevándorolt, nem asszimilálódott népcsoportokat is kisebbségnek tekintik.

²⁸ Számos EU tagállam pedig – köztük Franciaország és Görögország – még a kisebbségek létét sem ismeri el.

sebbségek fogalmának kritériumai között nevesíti az állampolgárság meglétét. Noha az ET kisebbségvédelmi keretegyezménye elvileg az állam területén élő valamennyi kisebbséghez tartozó személyre vonatkozna,²⁹ mégis több állam, köztük Ausztria, Németország vagy Észtország az Európa Tanács Keretegyezményhez történő csatlakozásakor olyan deklarációt tett, mely tartalmazta, hogy a hivatalos kisebbségi státust kizárólag az állampolgárok részére tartja fenn.³⁰ A már említett nyelvi kartának pedig a regionális vagy kisebbségi nyelvekre vonatkozó intézkedései nem terjednek ki a bevándorlók által beszélt nyelvekre. Az állampolgársági kritériumot gyakran alkalmazzák azok az államok, ahol nagyobb lélekszámú bevándorolt közösségek élnek, Észtországban és Lettországban például a lakosság jelentős része, zömében az orosz kisebbséghez tartozók nem rendelkeznek állampolgársággal, mivel Észtországban az állampolgárság megszerzésének az alapját az 1938-as állampolgársági törvény jelentette. Lett állampolgároknak pedig azokat ismerték el, akik 1940. június 17-én lett állampolgárok voltak, és az ő leszármazottaikat.³¹ Bár többször módosították az állampolgársági szabályozásokat, Lettországban jelenleg mintegy 500 000, Észtországban pedig 150 000 nem állampolgár él. A romáknak a polgári és a kisebbségi jogokban történő részesülését is több ország az állampolgárság megszerzésének korlátozásával nehezíti, Litvániában és Romániában egyes értesülések szerint jelentős azoknak a roma lakosoknak a száma, akiknek nincs állampolgárságuk.³²

A kisebbségek létét egyáltalán elismerő államok egy része további különbséget tesz a „hagyományosan az ország területén élő” és a később bevándorolt kisebbségi csoportok között. E szemlélet alapján több európai állam korlátozta a hivatalosan elismert kisebbségek számát, Szlovénia például saját jogrendjében a kisebbségi jogok élvezetéből csak a kisebb lélekszámú őshonos olasz és magyar kisebbségeket részesíti, noha az ország területén élnek még például romák, horvátok, bosnyákok és szerbek.³³

²⁹ 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Strasbourgban 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről.

³⁰ Lásd Ausztriának és Németországnak a keretegyezményhez fűzött deklarációit, Európa Tanács Egyezmény Hivatala. <<http://conventions.coe.int>>

³¹ Kristíne Krúma: *EU citizenship: unresolved issue*. RGSL Workin Papers No. 22. Riga, 2004.

³² Lásd az adatokat: *Az EU csatlakozási folyamat nyomon követése: Kisebbségek védelme*. Open Society Institute, 2001, 42.

³³ A Szlovén Köztársaság Alkotmányának 65. cikke ugyan előírja, hogy a Szlovéniában élő romák helyzetét és jogait külön törvényben kell szabályozni, de ezt a törvényt mindeddig nem fogadták el.

Georg Brunner véleménye értelmében a kisebbségi státus megtagadása így talán csak abban az esetben bírálható nemzetközi jogi szempontból, ha az állam azt egy „őshonos” népcsoportjától tagadná meg.³⁴ (Az persze, hogy mit ért az „őshonos” kifejezésen az állam, gyakorlatilag kisebbségpolitikájának függvényében szabadon alakítja.) A tapasztalat viszont azt mutatja és a nemzetközi dokumentumokból is az következik, hogy még ekkor is inkább politikai jellegű (jogi szankciókkal nem járó) bírálatokra vagy arra sem számíthatnak az államok.

AZ ENSZ ÉS A KISEBBSÉGEK VÉDELME

A kisebbségek megkülönböztetését tiltó fontosabb ENSZ-egyezmények

1945 után az új világrend megalkotói arra az álláspontra helyezkedtek, hogy az emberi jogok egyetemessé váló védelme és a diszkrimináció tilalma a kisebbségek számára is elegendő biztosíték. Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya is csupán a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról és az ellene való küzdelem előmozdításáról rendelkezett.³⁵ Így, ellentétben az első világháborút lezáró békeszerződésekkel, a második világháborút követő békeszerződések közül egyedül az 1947. évi olasz tartalmazott a dél-tiroli német nemzeti kisebbségre vonatkozó rendelkezéseket.³⁶ Ettől függetlenül 1945-től a hátrányos megkülönböztetés elleni harc keretében, már az ENSZ működésének első éveiben is elfogadtak olyan kötelező jellegű nemzetközi dokumentumokat, melyek egyebek mellett a kisebbségekkel szembeni nyílt fellépés különböző formáit tilalmazták.

1948-ban fogadták el és 1951-ben lépett hatályba *A népiirtás büntetésének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezmény*, mely népiirtáson „valamely nemzeti,³⁷ etnikai, faji, vallási csoport mint olyan teljes

³⁴ Lásd ezzel kapcsolatosan. Brunner, Georg: Az Európai Unió kisebbségpolitikája és a nemzetállami törvényhozás. *Magyar Jog*, 2002, 3. sz., 129–135.

³⁵ Az alapokmányt 1984. június 26-án fogadták el San Franciscóban, s az 1945. október 24-én lépett hatályba. Kihirdette az 1956. évi I. törvény. Lásd az alapokmány: 1. cikk 3, 13. cikk b, 55. cikk c.

³⁶ A dél-tiroli kérdésről az ENSZ Közgyűlése 1960-ban és 1961-ben elfogadott egy-egy határozatot, melyek felhívták a feleket, hogy a felmerült kérdéseket tárgyalásos úton rendezzék. Ezt követően kezdődtek meg a tárgyalások, melyek 1992-re vezettek eredményre.

³⁷ Az egyezményt kihirdető magyar jogszabály az „etnikai” (az angolban „ethnic”) szót a „népi” jelzővel cserélte fel.

vagy részleges megsemmisítésére irányuló szándékkal történő elkövetését” érti.³⁸ Az egyezmény második cikke ilyen cselekményként nevesíti: a csoport tagjainak megölését; a csoport tagjainak súlyos testi vagy lelki sérelem okozását; olyan életfeltételek ráerőszakolását a csoportra, melyek célja a csoport teljes vagy részleges fizikai elpusztulásának előidézése; olyan intézkedések tételét, amelyek célja a csoporton belül a születések meggátolása; a csoport gyermekeinek más csoporthoz való erőszakos átvitelét. A népirtás cselekménye az egyezmény értelmében a nemzetek jogába ütköző olyan súlyos jogsértés, amely miatt az egyéni elkövető is büntetendő. (A nemzetközi jog megsértése általában a kormányokra s nem az egyénekre ró felelősséget a bekövetkezett károkért.) Az egyezmény ellenőrzésére vonatkozó szabályok értelmében a felelősségre vonás az ügyben érintett állam hatóságai előtt történik, erre viszont nyilvánvalóan csak demokratikus jogállamokban nyílik lehetőség, ahol kétséges, hogy a népirtást állami hatóság követné el, majd ennek elkövetését egy másik állami szerv szankcionálná. Ennek ellenére a szakirodalomban megfogalmazódtak olyan vélemények, melyek szerint a népirtás esetén az egyetemes joghatóság elve lenne alkalmazható, amely minden állam bíróságát feljogosítaná az ilyen bűncselekmények elkövetőinek a felelősségre vonására.³⁹ Az egyezmény felveti annak a lehetőségét is, hogy a népirtással vádolt személyeket nemzetközi bíróság elé állítsák, de az erre hivatott bíróság mindeddig még egyetlen ügyben sem hozott ítéletet.⁴⁰

Közvetlenül ezután fogadták el Az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát* ENSZ közgyűlési határozat formájában, azaz jogi kötelező erő nélkülöző dokumentumként.⁴¹ Mégis úgy tartják, mára az szokásjogi úton, vagy amiatt, hogy mivel azt az ENSZ Alapokmányába foglalt emberi jogi rendelkezések autentikus kifejtését adja, kötelező erejűvé vált. Az Emberi jogok nemzetközi törvényéhez⁴² sorolt dokumen-

³⁸ Az egyezményt 1948. december 9-én fogadták el, s az 1951. január 12-én lépett hatályba. Kihirdette az 1955. évi 16. törvényerejű rendelet. U. N. T. S. No. 1021, Vol. 78, 1951, 278–286.

³⁹ Buergenthal: I. m. 59.

⁴⁰ A bíróság 2002. július 1-jén, statútuma hatályba lépésének napján jött létre. A Magyar Köztársaság Országgyűlése a Nemzetközi Büntetőbíróság statútumának megerősítéséről a 72/2001. (XI. 7.) OGY határozattal rendelkezett.

⁴¹ A dokumentumot a közgyűlés 1948. december 10-én fogadta el. G. A. O. R. 3rd Pact I., U. N. Doc. A/ 810, 71–77.

⁴² Az Emberi jogok nemzetközi törvényét a következő dokumentumok együttese alkotja: az ENSZ Alapokmányának az emberi jogi rendelkezései, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, a két emberi jogi egyezségokmány, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának kiegészítő jegyzőkönyvei.

tumba – a kisebbségek védelmét illetően – csupán a hátrányos megkülönböztetés tilalma került be. Elfogadásával egyidejűleg a közgyűlés hozott egy másik dokumentumot *A kisebbségek sorsa* címmel, ebben megmagyarázta, hogy a nemzetközi jogközösség miért nem foglalkozik a kisebbségi jogokkal.⁴³ Az okmány előbb kinyilvánítja, hogy az Egyesült Nemzetek nem maradhat közömbös a kisebbségek sorsa iránt, majd elénk tárja a szabályozás hiányának a hivatalos indoklását: „figyelembe véve, hogy nehéz erre az összetett és kényes kérdésre, amelynek minden államban, ahol felmerül, sajátos szempontjai vannak, egységes megoldást elfogadni”.⁴⁴

1960-ban az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete közgyűlésének 11. ülészakán Párizsban fogadták el *Az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezményt*.⁴⁵ A dokumentum első cikke megkülönböztetésen „a fajon, bőrszínen, nemen, nyelven, valláson, politikai vagy bármilyen egyéb véleményen, nemzetiségi vagy társadalmi származáson, vagyoni helyzeten vagy születésen alapuló minden olyan különbségtételt, kizárást, korlátozást vagy kedvezést ért, amelynek célja vagy következménye az oktatás terén történő egyenlő elbánás megszüntetése vagy akadályozása”. Az egyezmény hangsúlyozza, hogy az oktatásnak az emberi személyiség teljes kifejlődésére, az emberi jogok és alapvető szabadságok fokozott tiszteletben tartására kell irányulnia, elő kell segítenie a megértést, türelmet és barátságot minden nemzet és minden faji vagy vallási csoport között (5. cikk 1/a). Megkülönböztetésként kezeli valamely személynek vagy csoportnak az emberi méltósággal össze nem egyeztethető helyzetbe juttatását. Ide tartozik többek között valamely személynek vagy csoportnak alacsonyabb színvonalú oktatásban történő részvételre korlátozása is, és az egyezmény által meghatározott esetekben számukra külön oktatási rendszerek vagy intézetek létesítése vagy fenntartása.⁴⁶

⁴³ Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatához kapcsolódva elfogadta az ENSZ Közgyűlése 183. plenáris ülésén 1948. december 10-én. G.A.O.R. 3rd sess. Pact I., U.N. Doc. C/810, 77–78.

⁴⁴ Lásd még a dokumentumot magyarul, in Majtényi–Vizi: *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai (Dokumentumgyűjtemény)*. I. m. 37.

⁴⁵ Az egyezményt 1960. december 14-én fogadták el, s az 1962. május 22-én lépett hatályba. Kihirdette az 1964. évi 11. törvényerejű rendelet. U.N.T.S. No. 9193, vol. 429. 1962, 94–106.

⁴⁶ Az egyezmény értelmében az oktatás szó az oktatás összes fajtáira és fokozataira vonatkozik, és kiterjed az oktatásban való részvétel lehetőségére, az oktatás színvonalára és minőségére, valamint a tanulmányok folytatásának feltételeire is.

Az egyezmény értelmében „el kell ismerni a nemzeti kisebbségek tagjainak jogát saját oktatási tevékenység folytatására, beleértve iskolák fenntartását is, valamint – az illető állam oktatási politikájától függően – saját nyelvük használatát vagy oktatását” (5. cikk c). Igaz, sietve hozzáfűzi: ez a rendelkezés nem árthat a nemzeti szuverenitásnak, s ha az állam oktatási politikája ezt nem tenné lehetővé, akkor a kisebbségi nyelv tanítását sem köteles megengedni. Az államok számára a cikk egyébként nem ír elő pozitív kötelezettségeket, így az oktatás feltételeinek megteremtése – ha a nemzeti szuverenitással összeegyeztethető és ezt az állam oktatáspolitikája lehetővé teszi – a kisebbség tagjaira hárulhat. A dokumentum ellenőrzési mechanizmusának a keretében az államok jelentéseket kötelesek tenni arról, milyen jogszabályokat fogadtak el, illetve milyen egyéb intézkedéseket foganatosítottak az egyezmény céljainak elérése érdekében.

1965-ben megszületett és 1969-ben már hatályba lépett *A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény*,⁴⁷ mely 1. cikkének első pontjában tilalmazza a „faj, szín, a leszármazás, a nemzetiség vagy etnikai származás” alapján történő különbségtételt. Megkülönböztetésen olyan diszkriminációt ért, melynek célja vagy eredménye politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális téren vagy a közélet bármely más területén az emberi jogok és alapvető szabadságjogok elismerésének, egyenrangú élvezetének vagy gyakorlásának megsemmisítése vagy csorbítása. Az államok a dokumentum értelmében kötelezettséget vállalnak a tekintetben, hogy büntetendő cselekményeknek nyilvánítják: „a faji felsőbbrendűsége vagy gyűlöletre alapozott eszmék terjesztését, a faji megkülönböztetésre való izgatást, valamint bármely faj, illetve más színű vagy más etnikai származású személyek csoportja ellen irányuló minden erőszakos cselekedetet vagy arra való izgatást, továbbá fajgyűlölő tevékenység mindenféle támogatását, annak pénzelését is beleértve”. Ám a faji indíttatásból elkövetett cselekmények szigorú büntetése sem jelent mindig – az előítéletektől átitatott társadalmakban – elegendő garanciát. (Szlovákiában például a breznói járási bíróság egy ítéletében úgy döntött, hogy a romák tulajdonképpen nem lehetnek fajgyűlölő támadások címzettjei, hiszen a többségi lakossággal együtt az indoeurópai fajhoz tartoznak. Más kérdés, hogy a sértett fellebbezését követően a másod-

⁴⁷ Az egyezményt 1965. december 21-én fogadták el, s az 1969. január 4-én lépett hatályba. Kihirdette az 1969. évi 8. törvényerejű rendelet. U. N. T. S. No. 9464, vol. 660, 1969, 212–238.

fokú bíróság megsemmisítette az ítéletet.)⁴⁸ A felek az egyezmény értelmében ígéretet tesznek a következőkre: „törvényellenessé nyilvánítanak és betiltanak minden olyan szervezetet, valamint szervezett és minden egyéb propagandatevékenységet, amely a faji megkülönböztetést előmozdítja, vagy arra izgat, az ilyen szervezetekben vagy tevékenységben való részvételt pedig törvény által büntetendő cselekménynek tekintik”. A részes államok kötelezettséget vállalnak „hatékony intézkedések” meghozatalára „különösen az oktatás, nevelés, kultúra és tájékoztatás területén abból a célból, hogy a faji megkülönböztetésre vezető előítéleteket leküzdjék, és a nemzetek és a faji vagy etnikai csoportok közötti megértést, türelmességet és barátságot előmozdítsák” (7. cikk).

Az egyezményben foglalt kötelezettségek ellenőrzésére a felek létrehoztak egy bizottságot (*Bizottság a Faji Megkülönböztetés Megszüntetéséért, CERD*), melynek tizennyolc különböző állampolgárságú tagját titkos szavazással négy évre választják. A bizottság megvizsgálja a tagállamok által benyújtott jelentéseket, melyben a felek beszámolnak az általuk foganatosított törvényhozói, igazságszolgáltatási, közigazgatási és egyéb intézkedésekről. A testület tevékenységéről a főtitkáron keresztül évente jelentést tesz a közgyűlésnek, valamint a részes államoktól kapott tájékoztatások és jelentések vizsgálata alapján javaslatokat és általános ajánlásokat tehet. A testület hatáskörébe tartozik az egyéni panaszok kivizsgálása is, ha azt az érintett állam külön nyilatkozattal elfogadja. A bizottság napjainkig a jelentések vizsgálata során számos ország tekintetében kifogásolta például a romákat érő bánásmódot. A testület Spanyolország viszonylatában megállapította, hogy ugyan a kormány cigány felzárkóztatási programja pozitív eredményekről számol be, de a testület tagjait az is érdekelné, miként mérhetők ezek az eredmények. A bizottság szerint kétségesse teszi a terv eredményeit az általános közvélekedés, mely szerint a cigányokat diszkrimináció éri, s emelkedett a neonácik, skinheadek által elkövetett bűncselekmények száma. A lakáshoz juttatási program kapcsán pedig a testület tagjai megkérdezték, nem lehet-e, hogy az éppen a roma lakosság szegregációjához vezet. A program kapcsán rákérdeztek arra is, vajon a romák megfelelőképpen reprezentáltak-e a rendőrség kötelékében. A bizottság aggodalmának adott hangot azzal kapcsolatban, hogy a kormány nem kellően aktív a faji

⁴⁸ A bíróság ítéletét ismerteti Halász Iván: A romák jogi helyzete Szlovákiában. In Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban*. Budapest, 231, Lucidus.

diszkrimináció elleni harcban, mely példának okáért a rendőrségnek a cigányokkal szembeni bánásmódjában is tetten érhető.⁴⁹ Szlovénia kapcsán a testület aggályosnak találta a már említett körülményt, hogy kiemelt jogi védelmet csak a magyar és olasz kisebbségi csoportok élveznek.⁵⁰ A bizottság záró megállapításaiban bírálattal illette Olaszországot, amiért nem lépett fel kellő szigorral az afrikai eredetű idegenek vagy a romák elleni támadások elkövetőivel szemben.⁵¹ A testület megállapításai szerint Olaszországban sok roma – akiket többségük letelepedett életmódja ellenére a kormánytisztviselők nomádoknak neveznek – fallal vagy kerítéssel körbevett, a városközponttól, iskoláktól és közszolgáltatásoktól távol eső területen felállított, az alapvető egészségügyi követelményeket sem kielégítő táborokban kénytelen élni.

Az 1966-ban elfogadott és 1976-ban hatályba lépett *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya*⁵² értelmében, a dokumentumban nevesített jogokat: „fajra, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra” tekintet nélkül biztosítani kell. Az okmányba foglalt gazdasági, szociális, kulturális jogok a roma kisebbség számára amiatt is fontosak lehetnek, mivel ők az európai társadalmakban amellet, hogy kisebbségben élnek, többnyire a társadalom szociálisan hátrányos csoportjaihoz tartoznak. Az egyezségokmány pedig többek között olyan jogokat nevesít, mint a munkához való jog, a megfelelő munkafeltételekhez való jog, a szociális biztonsághoz való jog, a megfelelő életszínvonal biztosítása vagy akár az egészséghez való jog. E jogok deklarálásától azonban önmagában nem túl sok várható, a második generációs jogok ugyanis általában nem alanyi jogok, azaz azok peres úton nem érvényesíthetők, s megvalósításuk összefüggésben van az államok gazdasági teherbíró képességével. Így az egyezségokmány értelmében a részes államok csupán arra vállallnak kötelezettséget, hogy anyagi lehetőségeiknek megfelelően fokozatosan biztosítják e jogok teljes gyakorlását. Az egyezségokmány „végrehajtásának” az ellenőrzésére létrehozták a – 18 személyes minőségében megválasz-

⁴⁹ Committee on Elimination of racial Discrimination takes up of Spain [08 March 1996] RD/860.

⁵⁰ A Bizottság a Faji Megkülönböztetés Megszüntetéséért záró megállapításai: Szlovénia. 2000. augusztus 10. A/55/18, 237–251.

⁵¹ Committee on Elimination of Racial Discrimination: Olaszország. 07604/99 CERD/C/304/Add. 68. (Záró megállapítások/Megjegyzések), 9. bekezdés.

⁵² Az egyezségokmányt 1966. december 16-án fogadták el, s az 1976. január 3-án lépett hatályba. Kihirdette az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet. U. N. T. S. No. 14531, Vol. 993, 1976, 4–12.

tott szakértőből álló – Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságát. E testület vizsgálja meg az államok által az „elfogadott intézkedésekről és a jogok gyakorlásában elért előrehaladásról” előterjesztett jelentéseket. A grémium szerint minden részes államnak kötelessége, hogy biztosítsa valamennyi jog „legalább minimális, alapvető szintjének kielégítését”.⁵³ A szociális jogok kikényszeríthetőségének a hiányosságaihoz hozzáfűzhető, hogy néha azzal is indokolják a szociális jogokkal való foglalkozást, hogy „az olyan dolgokkal való foglalkozás, amelyeknek még a pusztta létezése is megkérdőjelezhető, talán egy lépéssel közelebb vihet megvalósulásuk felé”.⁵⁴

Bár a kérdéskörhöz kevésbé szorosan kapcsolódik, a roma kisebbség szempontjából annál fontosabb az 1984-ben elfogadott és 1987-ben hatályba lépett *Egyezmény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód ellen*. A dokumentum értelmében kínzásnak minősül minden olyan bánásmód, amelyet szándékosan éles testi vagy lelki fájdalom, szenvedés kiváltása céljából alkalmaznak. Az egyezmény akkor alkalmazható, ha ilyen cselekményt hivatalos személyek, illetőleg az ő kifejezett vagy hallgatólagos ösztönzésükre vagy hozzájárulásukkal bárki más követi el, a kínzás így a „parancsra tettem” védekezéssel sem igazolható. A részes államoknak minden ilyen cselekményt súlyos büntetéssel fenyegetett bűntettnek kell minősíteniük, s az Egyezmény ellenőrzésére egy tíz szakértőből álló Kínzás Elleni Bizottságot (CAT) hoztak létre. A testület saját kezdeményezésére is vizsgálatot folytathat le, ha tudomására jut, hogy valamely részes állam területén sorozatosan kínzást alkalmaznak. Az egyezmény 22. cikke értelmében lehetőség van egyéni panasz benyújtására, ha valamely részes állam bejelenti, hogy elismeri a bizottság hatáskörét olyan, a joghatósága alá tartozó személy által tett bejelentés vizsgálatára, aki állítja, hogy egy részes állam vele szemben megsértette a dokumentum rendelkezéseit. A testület kötelező döntéseket ilyen esetekben sem hozhat, csupán vizsgálatot folytat le, ennek megállapításairól értesíti a panaszost és az érintett részes államot. A Kínzás Elleni Bizottság 1998-ban kinyilvánította, hogy aggasztják a Magyarországról folyamatosan érkező beszámolókat, melyek szerint [...] a letartóztatottak és/vagy büntetésüket töltők között aránytalanul magas a romák száma.⁵⁵ 2001-ben pedig a Cseh Köztársaságról állapította meg a Bizottság, hogy annak bírói és rendőri szervei nem

⁵³ Buergenthal: I. m. 55.

⁵⁴ Kardos Gábor: *Üres kagylóhéj*. I. m.

⁵⁵ Concluding observations of the Committee against Torture: Hungary. 19/11/1998 (A/54/44, paras. 78–87. Concluding Observations/Comments).

nyújtanak megfelelő jogi védelmet a faji indíttatású bűncselekmények áldozatainak, mi több, részrehajlók az elkövetők javára.⁵⁶ Szlovákia viszonylatában pedig – szintén a 2001-es évben – a Bizottság aggodalmának adott hangot, miután információk érkeztek a testülethez, hogy egyrészt rendőrök is részt vettek a romák elleni támadásokban, másrészt pedig más hatóságokkal együtt nem nyújtottak megfelelő védelmet a faji indíttatású támadásokkal szemben.⁵⁷

Az említett és egyéb, most nem tárgyalt egyezmények, ha más nem is, de a világszervezetnek azt a szemléletét mindenképpen tükrözik, hogy a kisebbségek nyílt diszkriminációja az emberi jogok nemzetközi védelmének korában elfogadhatatlan. Sokan ennek kapcsán arról is értekeznek, hogy az Egyesült Államoknak a szeptember 11-e után követett biztonságpolitikai szempontokon alapuló politikája átalakíthatja a hátrányos megkülönböztetés tilalmán és a jogegyenlőség alapelvén nyugvó emberi jogi gondolkodásunkat. Ez az új politika ugyanis magában foglal egy vallási, etnikai, állampolgársági alapokon nyugvó hátrányos megkülönböztetést is.⁵⁸ Ennek belátásához elég felidézni, hogy az Egyesült Államok egyre növekvő gyanakvással figyeli,⁵⁹ és biztonságpolitikai alapon különbözteti meg muzulmán polgárait, valamint szigorúbb korlátozásokat alkalmaz az iszlám országokból érkezőkkel szemben. Mindennek az eredménye, hogy sem az állampolgárokat, sem a nem állampolgárokat nem kezelik egyenlően, ami ellentétes a jelenlegi, a hátrányos megkülönböztetés tilalmán alapuló emberi jogi gondolkodásunkkal.

A kisebbségek védelmét támogató ENSZ-dokumentumok

Az 1960-as években a diszkrimináció tilalmán túlmenően az emberi jogok nemzetközi katalógusában megjelentek az etnikai, nyelvi, vallási vagy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek különjogai. Ezek az okmányok e jogokat azóta is egyéni jogokként nevesítik, de utalnak arra, hogy azok – természetükből adódóan – másokkal közösségben is

⁵⁶ Concluding observations of the Committee against Torture: Czech Republic. 14/05/2001 (A/56/44, paras. 99–105. Concluding Observations/Comments).

⁵⁷ Concluding observations of the Committee against Torture: Slovakia. 11/05/2001 (A/56/44, paras. 106–114. Concluding Observations/Comments).

⁵⁸ Lásd részletesebben Roberts, Anthea: Righting Wrongs or Wronging Rights? The United States and Human Rights Post-September 11. *European Journal of International Law*, 2004, 15, 4, 721–750.

⁵⁹ U.o. 727.

gyakorolhatók. Ezzel a nemzetközi szintén is megjelent az a törekvés, hogy a kisebbséghez tartozók számára a hátrányos megkülönböztetés tilalmán túl a tényleges esélyegyenlőséget is biztosítani kell, azaz pozitív megkülönböztetésre van szükség az élet különböző területein.

A kisebbségeket támogató nemzetközi jogi szabályozás az 1966-ban elfogadott s 1976-ban hatályba lépett *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának*⁶⁰ (a továbbiakban PPJNE) 27. cikkével jelent meg. E cikk az egyezségokmány 26. cikkében foglalt diszkrimináció tilalmán túllépve kinyilvánította a következőket: „Olyan államokban, ahol etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségekben saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.” (A hivatalos szöveget ratifikáló magyar jogszabály – ebben az egy mondatban két fordítási hibát is vétett – az „etnikai” [ethnic] jelzőt felcserélte a nemzeti jelzővel, illetve a „közösségekben” [in community] kifejezést az „együttesen”-nel.) A 27. cikk révén a kisebbségi jog megjelent az egyetemes nemzetközi jog szintjén, s mivel más egyetemes szintű, jogi kötelező erővel is rendelkező dokumentumok nem követték, ez az egy, igaz bővített mondat napjainkig a kisebbségvédelem alap- és keretszabályát jelenti.

A cikk a kisebbségi jogokat individuális természetű jogokként kezeli, de utal a kisebbségi közösségek létezésére is. Mégis, a kisebbségi csoport említése ellenére e rendelkezés és az ezt követően elfogadott nemzetközi jogi dokumentumok sem adnak a kisebbségi közösségnek jogokat, hanem nyelvi és jogi leleménnyel élve a közösséghez tartozó személyek egyéni és együttes jogosítottságáról beszélnek. Ugyanakkor ez a dokumentum is feltételezi az eleve adott nemzeti közösségek létezését. Az egyezségokmány első generációs emberi jogi okmányként csupán negatív állami kötelezettségvállalást tartalmaz, s az állam e cikk szövegszerű értelmezése szerint pozitív intézkedések meghozatala helyett csupán tűrni köteles, miközben a kisebbségekhez tartozó személyek gyakorolják saját kultúrájukat, vallásukat, nyelvüket, azaz nem kérhető számon tőle kisebbségi iskolák létesítése vagy például közhatalmi jogosítványoknak a kisebbségek által választott szervezetekre történő átruházása. Igaz, az okmány e rendelkezését az annak ellenőrzésére hivatott Emberi Jogi Bizottság a cikkhez

⁶⁰ Az egyezségokmányt 1966. december 16-án fogadták el, s az 1976. március 23-án lépett hatályba. Kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet. U.N. T.S. No. 14668, Vol. 999, 1966, 172–186.

fűzött nem kötelező magyarázatában a következő módon értelmezte: „Habár a 27. cikk tagadó formában van megfogalmazva, a cikk mindazonáltal jogot ismer el, s megköveteli, hogy az nem tagadható meg. Következésképp a részes államokat kötelezi, hogy ennek a jognak a létezését és gyakorlását biztosítsák a jogfosztás és jogsértés ellen. Ezért pozitív védőintézkedésekre van szükség nemcsak a részes állam cselekedeteivel szemben, függetlenül attól, hogy törvényhozási, igazságszolgáltatási vagy közigazgatási szervről van-e szó, hanem a részes állam területén tevékenykedő más személyek cselekedeteivel szemben is.”⁶¹ Azon túl, hogy az értelmezés logikai menete nehezen követhető, az természetesen lévén egy cikk magyarázata, jogilag nem kötelezi semmire az államokat. A 27. cikk valódi jelentőségét talán annak a szemléletnek egy egyetemesen kötelező nemzetközi dokumentumban történő megjelenése adja, melynek értelmében a kisebbségekhez tartozó személyek részére nem elegendő általános emberi jogi védelmet biztosítani, hanem emellett – az emberi jogok védelmének keretében – bizonyos többletjogokban is részesülniük kell.

Az *Emberi Jogi Bizottság*⁶² hatáskörébe tartozik az okmányban előírt jelentéstételi rendszer, valamint az államközi panaszmechanizmus működtetése és az egyéni panasz eljárás lefolytatása a fakultatív jegyzőkönyv⁶³ szerint. Az államközi panaszról általánosságban is elmondható, hogy az államok gyakorta vonakodnak eljárást indítani más állam ellen, tudva, hogy az esetleg rontana a két állam közötti kapcsolaton. Egyéni kérelmet olyan államokkal szemben lehet benyújtani, amelyek megerősítették a jegyzőkönyvet. Az egyéni panasz eljárás során eddig körülbelül két tucat a kisebbségeket érintő ügygel foglalkozott a testület, ezekben többnyire a 27. cikkhez kapcsolódó jogsértés képezte a vita tárgyát. Noha e cikk – mint általában a kisebbségi jogokat nevesítő dokumentumok – hallgat arról, ki tekinthető a kisebbségi csoport tagjának. Mégis, az Emberi Jogi Bizottság e rendel-

⁶¹ Az Emberi Jogi Bizottság elfogadott egy a 27. cikkhez fűzött magyarázatot 1994. április 6-án jogi kötelező erővel nem rendelkező ajánlásként. UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5(1994), 6. Lásd a magyarázatot magyarul. Majtényi-Vizi: *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai (Dokumentumgyűjtemény)*. I. m. 75–78. (Az idézet Vizi Balázs fordítása.)

⁶² A bizottság 18 tagból áll, és a 28. cikk második pontja értelmében „a részes államok olyan állampolgáraiból alakul, akiknek kiváló erkölcsi tulajdonságaik vannak, és elismerten tájékozottak az emberi jogok területén, figyelembe véve azt is, hogy előnyös, ha néhány olyan személy is részt vesz a bizottság munkájában, akinek jogi tapasztalatai vannak”.

⁶³ A fakultatív jegyzőkönyvet New Yorkban 1966. december 16-án fogadták el, s az 1976. március 23-án lépett hatályba. Kihirdette az 1988. évi 24. törvényerejű rendelet. U. N. T. S. No. 14668, Vol. 999, 302–305.

kezés alapján a Lovelace-ügyben a következő, a kisebbséghez tartozást determináló szempontokat emelte ki: a születést, a nevelkedést, a kisebbségi közösséggel fenntartott kapcsolatokat és az ennek folytatására irányuló szándékot.⁶⁴ (A Lovelace-ügyben az Emberi Jogi Bizottság megállapította, hogy Kanada állam megsértette a 27. cikket. Az ügy előtörténete: egy indián nő nem indiánhoz ment férjhez, majd elvált, s nem térhetett vissza a rezervátumba. A rezervátumon kívül pedig nem létezett más hely, ahol csoportja más tagjaival együttesen saját kultúráját gyakorolhatta volna, vagy saját nyelvét használhatta volna.)⁶⁵ A Bizottság gyakorlata egyértelművé tette, hogy a jogokat a kisebbségek valamennyi tagjának biztosítani kell, s azok nem csupán az adott állam polgárait illetik meg.

Az egyezségokmány elfogadását követően majd két évtizedet vártott magára a következő kisebbségi jogokkal foglalkozó ENSZ dokumentum, a *Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól* (1992) megalkotása.⁶⁶ A deklaráció a nemzetközi közösség első próbálkozása volt a tekintetben, hogy önálló dokumentumban tegyen hitet a kisebbségi jogok védelmének szükségessége mellett. (A nyilatkozatot ENSZ közgyűlési határozat formájában, azaz nem jogi kötelező erejű dokumentumként fogadták el.) A dokumentum összeköti a kisebbségek és az emberi jogok védelmét, s hangsúlyozza a kisebbségvédelem fontosságát az államok politikai és társadalmi stabilitása szempontjából. A nyilatkozat javasolja a kisebbségekhez tartozó személyek kulturális, társadalmi, vallási, gazdasági és közéletben való részvételéhez, a határokon átnyúló kapcsolattartáshoz, saját szervezetek létesítéséhez való jogának elismerését. Majd a soft law jellegű dokumentumokat jellemző nagyvonalúsággal fogalmazza meg a pozitív diszkrimináció elvét, amikor kijelenti: a dokumentumban foglalt jogok teljes és tényleges élvezetét kell biztosítani, s megfelelő feltételeket kell teremteni a kisebbségek önazonosságának és fejlődésének a biztosítása érdekében. Megemlíthető az amúgy is soft law nyilatkozat bizonytalan jogi tartalmú megfogalmazásai közül, hogy a területi állam a lehetőségek függvényében tesz megfelelő intézkedéseket az anyanyelvi oktatás biztosítására, és esetleg

⁶⁴ Idézi Kardos Gábor: *Emberi jogok egy új korszak határán*. I. m. 36.

⁶⁵ A Kitok-ügyben a lapp közösség egy tagjától érkezett panasz alapján a bizottság megállapította, hogy ahol a gazdasági tevékenység szabályozása egy közösség kultúrájának döntő fontosságú része, annak az egyénnel szembeni alkalmazása a 27. cikk körébe tartozhat.

⁶⁶ A közgyűlés 1992. december 18-án kelt 47/135. sz. határozatával G. A. O. R: 47th sess. Suppl. No. 49, U.N. Doc. A/47/49 (Vol. I.), 210–211.

bátorítja azokat a kezdeményezéseket, melyek a kisebbségek történetének, hagyományának, kultúrájának a megőrzésére irányulnak.

A nyilatkozat 2. cikkének 3. pontjából sokan levezethetőnek tartják a kisebbségekhez tartozó személyek autonómiához való jogát, ők a cikk értelmében jogosultak „a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon hatékonyan részt venni a nemzeti és – megfelelő esetben – a regionális szintű döntésekben, amelyek arra a kisebbségre vonatkoznak, amelyhez tartoznak, illetve azokra a területekre, amelyen élnek”. E megfogalmazás viszont csupán a kisebbségekhez tartozó személyeknek a demokratikus döntéshozatalba való bevonását javasolja, ha ennek gyakorlását nemzeti jogszabályok amúgy már lehetővé tették. Esetleg levonható belőle egy olyan következtetés, hogy az autonómia elvének a gyakorlatba történő átültetését a nemzetközi közösség bátorítja. A dokumentum érdemének a pozitív állami szerepvállalásra utaló kitételeket tekintik, melyek értelmében a közhatalomnak bizonyos területeken a kisebbségek védelme érdekében be kell avatkoznia a társadalom működésébe.

A nyilatkozat kapcsán említhető az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportjának⁶⁷ a tevékenysége, mely bár a jogi kötelezettségvállalások hiányában nem tekinthető ellenőrző testületnek, feladata mégis a dokumentum sorsának nyomon követése, valamint a nemzeti, regionális vagy univerzális szinten elért eredmények és problémák figyelemmel kísérése. (A testületben részt vevő államok delegáltjai általában a kisebbségekkel foglalkozó jogszabályait és egyéb intézkedéseiket ismeretik, az ott szintén helyet foglaló kisebbségi és nemzetközi nem kormányzati szervezetek képviselői pedig inkább a szabályozás hiányosságaira mutatnak rá.)⁶⁸ A munkacsoport jelentőségét az adja, hogy ez az egyetlen univerzális szinten működő intézmény, amely kizárólag a kisebbségek problémáival foglalkozik.

A kisebbségek védelmét támogató ENSZ-dokumentumokkal kapcsolatban megemlíthető a világszervezet egyik szakosított intézménye, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet⁶⁹ által 1989-ben elfogadott *A füg-*

⁶⁷ A munkacsoportot a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló határozat hozta létre. (Az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa ezt a határozatot 52. ülésén 1995. július 25-én fogadta el. E.S.C.O.R. 1995, U.N. E(1995/95, 43–44.)

⁶⁸ Lásd a témával kapcsolatosan Böszörményi Jenő: Az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportja. *Acta Humana*, 44–45. sz., 30–43.

⁶⁹ A Nemzetközi Munkaügyi Szervezetet (ILO) még 1919-ben hozták létre a Nemzetek Szövetsége társult intézményeként. A szervezet túlélte a Nemzetek Szövetségét és egy 1946. évi egyezmény értelmében az ENSZ-szel társult viszonyban levő szakosított intézménnyé alakult át.

getlen államokban élő őshonos és törzsi népekről szóló 169. számú egyezmény.⁷⁰ Az egyezmény feltehetően az önrendelkezési jogra utalva megállapítja: a nép-fogalom használatát nem lehet oly módon értelmezni, hogy ahhoz a nemzetközi jog alapján jogok kapcsolódhatnak. Rendelkezései közül megemlíthető, hogy az őshonos népeknek részt kell venniük az őket közvetlenül érintő területfejlesztési politikák és tervek elkészítésében, illetve azokon a területeken, ahol hagyományosan élnek, rendelkezhetnek a természeti erőforrások és a föld tulajdona felett. (Utóbbit viszont az egyezmény – a puha jogi megfogalmazások miatt – gyakorlatilag az államok jóindulatától teszi függővé.)

Az 1989. november 20-án fogadták el a *Gyermek jogairól szóló egyezményt*.⁷¹ Ennek 30. cikke gyakorlatilag megismétli a PPJNE 27. cikkének rendelkezését a gyermekek vonatkozásában, megemlítve külön a más kisebbséghez tartozók mellett őshonos gyermekeket is.⁷² Ugyanakkor a PPJNE 27. cikke által meghatározott jogosultságok természetesen minden kisebbséghez tartozó személyt, köztük a gyermekeket is megilletik. Így e rendelkezésnek különösebb jelentősége csupán olyan államokat illetően lehet, amelyek nem részesei a PPJNE-nek, a Gyermek jogairól szóló egyezménynek viszont igen. Ennek belátásához gondoljunk arra, hogy az ellenőrzési mechanizmusok itt szegényesebbek, mint az egyezségokmánynál, következésképp ennek az egyezménynek a 30. cikke a PPJNE 27. cikkhez képest sem jogosultságokat, sem kötelezettségeket nem állapít meg. Az említett rendelkezésnél így fontosabb lehet az egyezmény 20. cikke, mely azokkal a gyermekekkel foglalkozik, akik ideiglenesen vagy véglegesen meg vannak fosztva a családi környezetüktől, vagy aki saját érdekében nem hagyható meg e környezetben, s így az állam különleges védelmére és segítségére szorul. Ilyen esetekben a cikk 3. pontja értelmében a családnál való elhelyezés, örökbefogadás, gyermekintézményben való elhelyezés esetén, „a megoldás kiválasztá-

⁷⁰ Az egyezményt 1989. június 27-én fogadták el, s az 1991. szeptember 5-én lépett hatályba.

⁷¹ Az egyezményt 1989. november 20-án fogadták el, s az 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. Az egyezményt az 1991. évi LXIV. törvény hirdette ki. U.N.T.S. No. 27531, Vol. 1577, 1990, 44–61.

⁷² Az egyezmény kihirdető jogszabály a 30. cikket a következő fordításban adta közre: „Azokban az államokban, amelyekben nemzetiségi, vallási és nyelvi kisebbségek, illetőleg őslakosságból származó személyek léteznek, az őslakossághoz vagy az említett kisebbséghez tartozó gyermek nem fosztható meg attól a jogától, hogy saját kulturális életét élje, vallását vallja és gyakorolja, illetőleg csoportjának többi tagjával együtt saját nyelvét használja.” Az egyezményt kihirdető magyar jogszabály az etnikai (ethnic) jelzőt felcserélte a nemzetiségivel.

sánál figyelembe kell venni a gyermek [...] nemzetiségi, vallási, kulturális és nyelvi származását”. E cikknek való megfelelés mikéntjéről azóta is vitatkoznak a gyermekvédelemben dolgozó magyarországi szakemberek. Így arról, hogy akkor nyilván kell-e tartani, és ha igen, akkor hogyan a származásra utaló adatokat. Hozzáteszem, hogy például az egyéni gondozási-nevelési terv az átmeneti gondozásba és nevelésbe vétel esetén ma is tartalmaz etnikai származásra vonatkozó adatokat. (Ha a gondozásba adók valamilyen etnikai, anyanyelvi nevelést igényelnek, akkor azt az adatlap c) pont első rovatába az etnikai származás szerinti feladatok közé kell bejegyezni.) A probléma az, hogy ezen adatok nem elérhetők például abban az esetben, ha valaki kifejezetten roma gyermeket kíván örökbe fogadni.

Az egyezmény ellenőrzését a *Gyermek Jogainak Bizottsága* végzi, ez tíz „magas erkölcsiségű”, e területen elismert szakemberből áll. Az államok e testülethez ötévente jelentéseket terjesztenek elő az e jogok gyakorlásában elért haladásukról.

AZ EURÓPA TANÁCS ÉS A KISEBBSÉGEK VÉDELME

Az Európai Emberi Jogi Egyezmény

Az Európában tevékenykedő regionális és partikuláris szervek közül a kontinens szinte valamennyi államát tömörítő Európa Tanács napjainkban új kihívások előtt áll, így a keleti bővítés következményeként a romakérdés is új dimenziókat öltött a szervezet határain belül. Az európai szabályozás annál inkább jelentős, mivel a romák nagy része annak ellenére is a kontinensen él, hogy a századok során sok roma, részben önszántából, részben hatósági kényszer következtében elhagyta Európát.

A kisebbség európai jellegét összekötve a regionális egység gondolatával Lalumiére asszony 1991-ben, Strasbourgban az ET főtitkáráként a következő hangzatos megállapítást tette, párhuzamot vonva az Európa-gondolat és a vándorló életmód között: „Önök egy valóban európai népet képeznek, mivel a cigányok hagyományaik és a meghatározásaik szerint vándorlók, akik országról országra utaznak, nem ismerve európai határokat. Önök otthon vannak az Európa Tanácsban, mivel Önök már évszázadok óta európaiak.”⁷³ Az európai doku-

⁷³ „A cigányság és Európa” című meghallgatás. Idézi az 1203 (1993) sz. ajánlás az európai cigányságról.

mentumok pedig kiemelik, hogy ez a 600 év óta Európában szétszórtan élő népcsoport jelentős mértékben hozzájárult az európai kulturális örökség gazdagításához.

Az Európa Tanács dokumentumai közül elsőként az 1950. november 4-én elfogadott és 1953-ban hatályba lépett *Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről* (Emberi Jogok Európai Egyezménye)⁷⁴ említhető, mely 14. cikkében egyebek mellett a kisebbségekkel szemben alkalmazott diszkriminációt is tilalmazza.⁷⁵ A cikk értelmében az egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, így faj, szín, nyelv, vallás, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozásra tekintet nélkül biztosítani kell. Az egyezményhez csatolt 12. jegyzőkönyv hatályba lépése óta a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése már nem csupán az egyezményben foglalt jogokat illetően, hanem a törvényekben meghatározott bármely jog tekintetében megállapítható.⁷⁶ (A jegyzőkönyv az egyezmény 14. cikkét egészíti ki, s az 10 tagállam megerősítése után lépett hatályba. E dokumentum 1. cikke⁷⁷ fogalmazza meg a hatóságok részére a hátrányos megkülönböztetés általános tilalmát.) Az egyezmény elfogadásakor az Európa Tanács még osztotta azt a véleményt, hogy az emberi jogok nemzetközi védelme mellett nincs szükség speciális, a kisebbségeket védő szabályokra.

Az egyezmény 5.1.e cikke egy meglehetősen szerencsétlen – a roma kisebbséget is érintő – megfogalmazást tartalmaz, ennek értelmében a csavargókat, hasonlóképp az elmebetegekhez, az alkoholistákhoz, a kábítószeresekhez és a fertőző betegekhez, törvényben meghatározott eljárás alapján meg lehet fosztani szabadságuktól. Az Európa Tanácson belül is megfogalmazódtak olyan vélemények, mely szerint ezzel kapcsolatban szükséges annak kinyilvánítása, hogy a csavargó kifejezés nem vagy nem szükségszerűen vonatkozik a még vándorló életmódot folytató népekre.⁷⁸

⁷⁴ Az egyezményt 1950. november 4-én fogadták el, s az 1953. szeptember 3-án lépett hatályba. Kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény. E. T. S. No. 005.

⁷⁵ A 11. jegyzőkönyv szerint beiktatott cím.

⁷⁶ A jegyzőkönyvet 2000. november 4-én nyitották meg aláírásra. E.T.S. 177.

⁷⁷ „1. A törvényben meghatározott jogok élvezetét minden hátrányos megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő hátrányos megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.

2. Hatóság senki ellen nem alkalmazhat hátrányos megkülönböztetést semmilyen, például az 1. bekezdésben említett alapon.

⁷⁸ Lásd ennek a kinyilvánítását: 1203 (1993) sz. ajánlás az európai cigányságról.

Magának az egyezménynek a fontosságát szemlélteti, hogy amikor a hidegháború elmúltával, a kelet-közép-európai államok felvételüket kérték a szervezetbe, akkor számukra a tagság feltételül szabták az egyezmény megerősítését. A dokumentum ellenőrzési mechanizmusa keretében lehetőség nyílik egyéni panaszos eljárásra, azaz arra, hogy az egyének, ha az egyezményben foglalt jogukat sérelem éri, nemzetközi fórumhoz fordulhatnak. Az ellenőrzésre hivatott Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban EJEB) napjainkig a roma kisebbséget érintő több ügygel foglalkozott, melyben a panaszosok a hátrányos megkülönböztetés tilalmának a megsértését állították.

Roma kisebbséget érintő ügyek az Emberi Jogok Európai Bíróság joggyakorlatában

Az 1953 óta hatályban levő egyezmény ellenőrzésére hívták életre 1959-ben az Emberi Jogok Európai Bíróságát (a továbbiakban EJEB). Az egyezmény megsértése esetén a testület előtt az állami mellett (államközi panasz) egyéni panaszos eljárásra is lehetőség van. A bíróság a 34. cikk értelmében egyéni kérelmet „vehet át bármely természetes személytől, nemkormányzati szervezettől vagy személyek csoportjaitól, akik vagy amelyek azt állítják, hogy az egyezményben vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben biztosított jogok valamely magas szerződő fél részéről történt megsértésének áldozatai”. Az EJEB ítéletei megfellebbezhetetlenek, azokat a szerződő feleknek be kell tartaniuk. A bíróság ugyanakkor csupán az egyezmény megsértését vizsgálja, és nem a nemzeti bíróságok ítéleteit bírálja felül. A jogsértés megállapítása esetén a sérelmet elszenvedő félnek igazságos elégtételt adhat, mely – ha más orvoslás nem lehetséges, pénzületi kártérítésből állhat, mely a nem vagyoni és vagyoni kárra egyaránt kiterjedhet. Bármely ügyet csak akkor lehet elfogadhatónak minősíteni, ha a panasz benyújtását megelőzően valamennyi hazai jogorvoslati lehetőséget kimerítettek, valamint azt attól az időponttól számított 6 hónapon belül lehet benyújtani, mikor a végső hazai határozatot meghozták.

A diszkriminációs ügyekben történő bizonyítás nehézségeit jelzi a bíróságnak az a Nachova-esetben tett megállapítása, mely szerint a faji motiváció bizonyítása a gyakorlatban sokszor nehézségekbe ütközik. Az EJEB itt mintegy a hátrányos megkülönböztetést tilalmazó 14. cikk értelmezéseként kifejtette: az állam köteles kivizsgálni az erőszakos cselekmények rasszista hátterét, ennek során a „leghatékonyabb

erőfeszítéseket kell tennie, és törekednie kell” a bizonyítékok beszerzésére, valamint arra, hogy a döntés indokolása során ne hagyják figyelmen kívül azokat a tényeket, amelyek ilyen indítékokra utalhatnak. Azaz már az ilyen állami magatartás elmulasztása esetén meg lehet állapítani az egyezmény megsértését. Ez az értelmezés valamelyest megkönnyíti diszkriminációs ügyekben annak a megállapítását, hogy a bepanaszolt állam megsértette a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A bíróság mindezek ellenére is a 14. cikk a diszkrimináció tilalmának megsértését máig csupán egy esetben (a Nachova-ügy kapcsán) állapította meg.

Az esetek egy része már a jogorvoslatok kimerítésének a hiánya miatt sem kerül a bíróság elé. Jól szemlélteti mindezt a Magyarországon nagy port kavart a zámolyi romák által az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) előtt indított eljárás.⁷⁹ Itt a panaszosok az egyezménybe foglalt több jog alapján állították, hogy alapvető emberi jogaikban sértették őket.⁸⁰ Az ügy előtörténete, melynek következtében 2000. júliusában 25 roma származású magyar állampolgár és gyermekeik elhagyták Magyarországot, hogy Franciaországban politikai menedékjogot, az Európa Tanácstól pedig jogvédelmet kérjenek, talán mindenki előtt ismeretes. (A roma családok házait a zámolyi önkormányzat 1997-ben jogellenesen leromboltatta, ezt követően a családokat különböző ideiglenes szálláshelyekre telepítették, ahol nem kívánatos személyeknek tekintették őket, a családok végül az ország elhagyása mellett döntöttek. Az ügyben több helyi tisztségviselő olyan nyilatkozatot tett, melyek morális hiányosságai mellett jogilag is támadhatók voltak: „éjt nappallá téve kellett volna dolgozniuk saját jövőjük, sorsuk jobbra fordulása érdekében, de nem tették” (zámolyi polgármester).⁸¹ A romáknak ideiglenesen szállást adó község, Csór polgármestere pedig az országos televízióban kijelentette: „a zámolyi romáknak semmi keresnivalójuk nincsen az emberi lények között, és amint az állatvilágban, az élősködőktől az emberek világában is meg

⁷⁹ Krasznai József és 24 más személy kontra Magyarország-ügyben a bírósághoz beérkezett kérelem (59329/00 számú kérelem). Lásd az ügy összefoglalását magyarul Bán Tamás: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteiből. *Fundamentum*, 2001, 3. sz., 112–113.

⁸⁰ A panaszosok a következő, az egyezménybe foglalt emberi jogok megsértését állították: szabadság és személyi biztonsághoz való jog, tisztességes tárgyaláshoz való jog, magán- és családi élet tisztelgetben tartásához való jog, hatékony jogorvoslathoz való jog, megkülönböztetés tilalma, az első jegyzőkönyvben megállapított tulajdon védelme és az oktatáshoz való jog, a negyedik jegyzőkönyv első (adósságokért való szabadságelvonás tilalma) és második (a mozgásszabadság) cikkei.

⁸¹ Levél a *Fejér megyei Hírlapban*, 2000. január 26.

kell szabadulni”.⁸² A kérelmezők a bíróság előtt állították, hogy zámolyi házaikat jogellenesen bontották le, és több mint három éven át lehetetlen körülmények közé kényszerítve éltek. Ez idő alatt személyi biztonságukat is veszélyeztető, fajüldöző zaklatásoknak és támadásoknak voltak kitéve. Azt is állították, hogy gyermekeik közül hármat szellemileg hátramaradott gyermekek oktatására létesített osztályokba helyeztek. Mindezen hátrányokat pedig a cigány származásuk miatt őket érő faji diszkrimináció következtében szenvedték el.)

Az EJEB megvizsgálta, hogy a kérelem megfelel-e az egyezményben előírt, már említett feltételeknek. (Ezek közül a panaszosoknak általában a legnagyobb nehézséget a hazai jogorvoslatok kimerítése okozza.) A bíróság vizsgálata során a következő megállapításokat tette: a kérelmezők házainak a zámolyi önkormányzat általi lebontásával kapcsolatos panasz ügyében az eljárás még nem fejeződött be Magyarországon. (A kérelmezőknek az önkormányzat felelősségét állító kereseti kérelme ügyében hozott elsőfokú határozat elleni fellebbezését ekkor még nem bírálták el.) Az azzal kapcsolatos panaszukról, mely szerint a hatóságok nem avatkoztak be, amikor támadások érték őket roma származásuk miatt, megállapították, hogy nem vették igénybe az ennek orvoslására szolgáló lehetőséget, s nem terjesztettek elő panaszt az ügyészségnél. A bíróság szerint azt a sérelmüket, amely szerint szellemileg ép gyermekeiket hátramaradott gyermekek oktatására létrehozott osztályokban helyezték el csak azért, mert cigányok, nem kísérelték meg orvosolni, pedig ennek az oktatásügyért felelős igazgatási hatóságoknál előterjesztett panasz útján helye lehetett volna. Így 2001. június 8-án a jogorvoslati lehetőségek elmulasztása miatt a kérelmet elfogadhatatlannak nyilvánították. A kérelem elutasításához annyit hozzá lehet fűzni, hogy hátrányos helyzetben levő személyek számára a jogorvoslatok kimerítése, ha ehhez nem kapnak másoktól segítséget, megoldhatatlan nehézséget jelenthet, az amúgy pedig hosszú éveket is igénybe vehet. (A hazai jogorvoslatok kimerítésének a követelménye egyébként a nemzetközi jogban a szubszidiaritás elvéből s magából a jogterületnek a természetéből eredeztethető.)

2002. június 13-án hozott ítéletet az Emberi Jogok Európai Bírósága az *Anguelova v. Bulgária-ügyben*,⁸³ az eset előzménye az volt, hogy egy 17 éves roma fiú meghalt a rendőri őrizetben, a letartóztatásakor elszennvedett bántalmazások következtében. Az eljárást a sérelmet el-

⁸² Botrányriport a zámolyi romákról. Magyar Hírlap, 2000. május. 5.

⁸³ Chamber Judgement in the Case of *Anguelova v. Bulgaria* (application no. 38361/97).

szenvedő édesanyja indította a bíróság előtt. Az EJEB elmarasztalta Bulgáriát az egyezményben foglalt több jog, például az élethez való jog és a kínzás vagy embertelen, megalázó bánásmód, büntetés tilalmának megsértése miatt. Ugyanakkor a bíróság úgy találta: a kérelmező nem tudta minden kétséget kizáróan bizonyítani, hogy az erőszak oka a kérelmező roma származása volt, így a 14. cikk, a diszkrimináció tilalmának megsértését nem állapította meg.

A Balogh v. Magyarország-ügyben 2004. július 20-án kelt ítéletében⁸⁴ a testület az Anguelova esethez hasonlóan szintén megállapította, hogy a hatóságok nem sértették meg a 14. cikket, az embertelen és megalázó bánásmód tilalmának a megsértését (3. cikk) viszont megalapozottnak találta. (Az ügy előtörténete a következő volt: a roma származású Balogh Sándort 1995. augusztus 9-én bevitték az orosházi rendőrségre, ahol két órán keresztül folyt a kihallgatása. Ott a kérelmező állítása szerint a rendőrök többször megütötték a fejét és a bal fülét, mások pedig hátba verték. Miskolcra hazatérve 1995. augusztus 11-én felkereste a helyi orvost, aki azt tanácsolta neki, hogy jelentkezzen a diósgyőri kórházban. 1995. augusztus 14-én a kérelmező dobhártyáját megoperálták, mely – ahogy azt később három orvosi jelentés is diagnosztizálta – a sérülés következtében kilyukadt.)

A hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértését a bíróság egyedül a *Nachova és társai v. Bulgária-ügyben*⁸⁵ állapította meg. A 2004. február 26-án hozott ítélet előzményei a következők voltak: A kérelmezők – ők roma származásúnak vallották magukat – hozzátartozóit a katonai rendőrség körözte, mert engedély nélküli eltávozás miatt kiszabott büntetésük végrehajtása közben megszöktek. Rokonaiknál, egy falu romák lakta részében rejtőztek el, itt talált rájuk a katonai rendőrség. Ezt követően menekülni próbáltak, ekkor egy rendőr tüzet nyitott, s két szökevényt lelőtt. A rendőrök elleni büntetőeljárást megszüntették, mivel az ügyészség jogszerűnek minősítette a fegyverhasználatot. A bíróság szerint az eljárás során számos tényt figyelmen kívül hagytak a nyomozó hatóságok, így azt, hogy a rendőr mielőtt tüzelt volna, az áldozatok és a szemtanúk roma származásával kapcsolatos becsmérlő kijelentést tett. Az EJEB korábbi esetjogával összhangban megállapította a 2. cikkben biztosított élethez való jog megsértését egyrészt az indokolatlan fegyverhasználat, másrészt a haláleset körülményeinek hatékony kivizsgálásának elmulasztása miatt. Emellett megállapította, olyan esetekben, mikor fel-

⁸⁴ Chamber Judgement Balogh v. Hungary (application no. 47940/99).

⁸⁵ Chamber Judgements in the Case of Nachova and Others v. Bulgaria (application no. 43577/98).

merül annak a gyanúja, hogy egy erőszakos cselekmény faji diszkriminációra vezethető vissza, akkor különösen fontos az alapos és pártatlan hivatalos vizsgálat. A hatóságok kötelessége ilyen cselekményeknél, hogy minden ésszerű lépést tegyenek az esetleges rasszista motiváció feltárására, és annak vizsgálatára, hogy a faji előítélet szerepet játszott-e az eseményekben. Így megállapították, hogy a hatóságok nem tettek eleget a 14. cikk és a 2. cikk alapján fennálló eljárásjogi kötelezettségüknek az eset kivizsgálásakor. Az ítélet kimondja, hogy az EJEB feladata nem a büntetőjogi bűnösség megállapítása, hanem az állam felelősségének megítélése. Emiatt a bizonyítási mérce a büntetőjogi eljárásban megköveteltekénél alacsonyabb, a bizonyításhoz a „meg nem cáfolt tényekből levont világos és egybehangzó következtetések is elégségesek lehetnek”. (Erre amiatt volt szükség, mert ennek kinyilvánítása nélkül aligha állapíthatták volna meg a hátrányos megkülönböztetés tilalmának a megsértését.) A bíróság ítéletében említést tett a diszkrimináció elleni küzdelem európai szintű fejleményeiről, különösen a 12. jegyzőkönyv elfogadásáról és a bizonyítási nehézségekre adott jogi válaszokról, ez esetben nyilvánvalóan utalva a bizonyítási teher megfordítására. Erre tekintettel az EJEB megállapította, hogy olyan esetekben, amikor a hatóságok a rendőrök általi erőszakos cselekményekkel kapcsolatos nyomozás során nem veszik figyelembe kellőképpen a diszkriminációra utaló bizonyítékokat, akkor a bíróság a 14. cikkben alapuló panasz vizsgálatakor ebből negatív következtetéseket vonhat le, illetve más olyan helyzetekhez hasonlóan, amelyekben a bizonyítás különös nehézséggel jár (különösen a 2. és a 3. cikkek alapján) a bizonyítás terhét átheti a kérelmezőre a kormányra. (Azaz ezzel nem kevesebbet mond annál, minthogy büntetőjogi ügyekben megfordítja a bizonyítási terhet, ez komoly előrelépést jelent, hiszen ezt még a közösségi jog sem teszi lehetővé.) Ebben az esetben a bíróság szerint a meglevő bizonyítékok ellenére a bolgár hatóságok nyilvánvalóan elmulasztották az ilyen irányú nyomozást, s a bolgár kormány semmilyen meggyőző magyarázattal nem tudta cáfolni a fegyvert használó rendőr diszkriminatív kijelentéseit megállapító tényeket. Az EJEB azt is figyelembe vette, hogy nem ez volt az első eset, amelyben az élet kioltásával kapcsolatban a bolgár rendőrök rasszista indítékát sérelmezték, valamint azt is, hogy számos nemzetközi szervezet, az Európa Tanács és az ENSZ keretében létrehozott emberi jogi testületek és nemkormányzati szervezetek is beszámoltak a bolgár rendőrök romákkal szembeni jogsértéseiről. (Ez utóbbit viszont nem tette helyesen a bíróság, hiszen a jogsértés megállapítását képtelen dolog arra alapítani, hogy már sok ilyen ügy volt az EJEB előtt, és akkor ebből következően valamelyik ügyben az állam biztosan megsértette az egyezmény előírásait.) A bíróság miután a 2. cikk

(az élethez való jog) mellett, azzal összefüggésben megállapította a 14. cikk megsértését, a kérelmezőknek (a két áldozat két-két hozzátartozójának) 25 000, illetve 22 000 eurót ítélt meg kártérítésként, perköltséggént pedig összesen 3740 eurót. (A Nagykamara öttagú bírói testülete 2004. július 13-án hozott döntésével elfogadta a Nachova kontra Bulgária-ügy Nagykamara elé utalását.)

A 2005. július 6-án a Nagykamara által hozott ítélet kijelentette, hogy állami kötelezettség a rasszista indíttatású cselekmények kivizsgálása, s ezzel összefüggésben tizenegy szavazattal hat ellenében megállapította a 14. cikk megsértését, ugyanakkor elutasította ebben az ügyben a bizonyítási teher megfordításának a lehetőségét.

Az Európa Tanács más, a hátrányos megkülönböztetést tiltalmazó egyezményei

A Torinóban, 1961-ben elfogadott és 1965-ben hatályba lépett *Európai Szociális Karta* tiltja a szociális jogokban való részesülésnél a nemzetiségi alapon történő különbségtételt.⁸⁶ E dokumentum értelmében az államok megjelölhetik, hogy a kartában deklarált jogok közül mely jogok teljesítését vállalják. A részes államok a dokumentumban kinyilvánított tizenkilenc jog közül tízet kötelesek vállalni, ebből ötnek hét kötelezőbbnek tekintett jog közül kell kikerülnie. A kötelezőbb körben egyebek mellett a következő jogok is szerepelnek: a munkához, a társadalombiztosítási, szociális és egészségügyi segítségre, család védelmére, bevándorló munkások védelméhez való jog. De e karta értelmében a felek csupán törekszenek azoknak a feltételeknek a megteremtésére, melyek mellett a kiválasztott jogok és alapelvek megvalósulhatnak. A dokumentumhoz csatolt 1988. évi kiegészítő jegyzőkönyv további négy szociális jogot biztosított, ezt követte egy 1991-es módosító jegyzőkönyv, majd egy 1995-ös jegyzőkönyv lehetővé tette annak vélt megsértése esetén kollektív panasz benyújtását, ennek keretében például minden állam lehetővé teheti nemzeti reprezentatív nem kormányzati szervezetek számára, hogy panaszt nyújtsanak be ellene.

A dokumentum ellenőrzési mechanizmusának kialakításakor felmerült annak a lehetősége, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának hatáskörét kiterjesztik a szociális jogok végrehajtásának a felügyeletére is, de ez a törekvés eleve bukásra ítéltetett az okmányba foglalt

⁸⁶ A kartát 1961. október 18-án fogadták el Torinóban, s az 1965. február 26-án lépett hatályba. E. T. S. 035. Kihirdette a 1999. évi C. törvény.

jogosultságok természete miatt, azok között ugyanis csupán elvétve találunk a bíróságok előtt kikényszeríthető alanyi jogokat. A karta ellenőrzését jelenleg az úgynevezett Független Szakértők Bizottsága végzi. A testület a részes államoktól két évente beérkező jelentéseket vizsgálva juthat arra a következtetésre, hogy „figyelmeztetésre” vagy súlyosabb esetben „ajánlásra” van szükség. (A fakultatív jegyzőkönyvet elfogadó állam elleni kollektív panasz benyújtását követő eljárás ajánlással végződik, erre az államnak az ezt követően elfogadott jelentésében reflektálnia kell.)

Az 1987-ben Strasbourghban elfogadott *Egyezmény a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről*, céljainak megvalósítására egy viszonylag hatékonyan működő ellenőrző rendszert hozott létre. A dokumentum célja a címében felsorolt cselekmények megelőzése, ennek elősegítésére az egyezmény létrehozta a részes államok egy-egy képviselőjéből álló Kínzás Elleni Bizottságot, ez rendszeres helyszíni látogatásokat tesz az aláíró felek olyan intézményeiben, ahol szabadságuktól megfosztott személyeket őriznek (például büntetés-végrehajtási intézményekben, rendőrségi fogdáknak, pszichiátriai intézetekben, katonai intézményekben, menekülttáborokban). A bizottság rendelkezésére álló eszközök viszont elég szegényesek, tapasztalatait az érdekelt állam tudomására hozza, ha ennek nincs foganatja, jelentését nyilvánossá teszi. 2001-ben a testület magyarországi romák panaszai alapján a következő atrocitásokról számolt be: „Az érintettek állították, hogy gumibottal és ököllel verték, rúgták és pofozták őket a rendőrök. Emellett arra is fény derült, hogy a rendőrök a fogvatartottakat durva, sértő kifejezésekkel is illették. A külföldiek, a fiatalok és a romák esetén különösen nagyban tűnik a bántalmazás kockázata.”⁸⁷

Az Európa Tanács kisebbségek védelmét támogató egyezményei

Az Európa Tanács szervezeti keretében, az 1990-es években elfogadtak a kisebbségek jogaival foglalkozó két egyezményt: A *Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartáját*⁸⁸ és a *Nemzeti kisebbségek védelméről*

⁸⁷ Jelentés a magyar kormányának a Kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzésére létrejött európai bizottság magyarországi látogatásáról CPT/Inf (2001) 2, 14, 18. pont. Internet elérhetőség <www.cpt.coe.int/en/reports/inf2001-02en.htm>

⁸⁸ A kartát 1992. november 5-én nyitották meg aláírásra, s az 1998. március 1-jén lépett hatályba. E.T.S. No. 148. Kihirdette az 1999. évi XL. törvény.

*szóló keretegyezményt.*⁸⁹ A két dokumentumról általánosságban elmondható, hogy a soft law egyik már említett típusába sorolhatók, azaz mindkettő olyan okmány, amely az egyébként kötelező jogi jellegű rendelkezéseikhez bizonytalan jogi tartalmú megfogalmazásokat társít.

Ráadásként, ahogy De Varennes megállapítja: e két egyezmény esetenként csupán elismétel jogokat, amelyeket a nemzetközi jog és a belső jog amúgy is véd. Főképp az egyezményeknek azokról a rendelkezéseiről van szó, melyek a nyelveknek a magánszférában történő használatára vonatkoznak. Elég arra gondolni, hogy az állam nyilvánvalóan nem tilthatja meg senkinek, hogy magánbeszélgetésben egy kisebbségi nyelvet használjon, mert akkor megsértené a szólás-szabadságot.⁹⁰ Mindezeket a Magyar Köztársaságnak nyilvánvalóan az egyezményekről függetlenül is minden polgára számára biztosítania kell. A keretegyezmény 9. cikke elismeri például minden kisebbséghez tartozó személynek a jogát a gyülekezés szabadságához, az egyesülés, a véleménynyilvánítás, a gondolat-, a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz. Ezek a jogok természetesen ezekben az okmányokban történő kinyilatkoztatásuktól függetlenül is megilletik a kisebbséghez tartozókat. (Sőt, így talán az is megkérdőjelezhető, hogy van-e az egyetemesen védett emberi jogok újbóli felsorolásának értelme olyan esetekben, ha az sem újabb jogosultságokat nem teremt, sem új kötelezettségeket nem keletkeztet.)

A két egyezmény elfogadását mégis előrelépésként értékelik a korábbi helyzethez képest, mivel ezekben a jogalkotó a diszkrimináció tilalmának megfogalmazásán túllépve kötelező erejű dokumentumok keretében rendelkezik a speciális, a kisebbséghez tartozó személyeket megillető jogokról. S a létrejött szabályozás érdemeként említik, hogy a Nemzetek Szövetségének keretében megalkotott kisebbségvédelmi szabályokhoz hasonlóan ismét sokoldalú nemzetközi szerződések törekednek arra, hogy végre jobbra forduljon a kisebbségi sorban élők helyzete.⁹¹

A *Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartáját* az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1992-ben fogadta el, s az 1998. március 1-jével lépett hatályba.⁹² A karta preambuluma az államok által elérendő

⁸⁹ A keretegyezményt 1995. február 1-jén fogadták el, és az 1998. február 1-jén lépett hatályba. E.T.S. No. 157. Kihirdette az 1999. évi XXXIV. törvény.

⁹⁰ de Varennes, Ferdinand: Kisebbségi jogok a nemzetközi jogban. *Fundamentum*, 1998, 1–2. sz., 26–39.

⁹¹ Lásd Kovács Péter ezzel kapcsolatos megállapításait, Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, 1996, Osiris, 77.

⁹² 1999: XL. tv.

célként deklarálja, hogy a kisebbségi nyelveket az európai közös örökséget alkotó eszmények és elvek nevében védelemben kell részesíteni, s a többnyelvűséget és a multikulturalitást megővendő értékeként említi. A dokumentum ezekből az értékekből kiindulva nem a kisebbséghez tartozó személyek jogait biztosítja, hanem a kisebbségi nyelveket védő állami kötelezettségvállalásokat nevesít, megkerülve ezzel a kisebbségek elismerésének a kérdését. A karta megszövegezői ezt annak reményében tették, hogy ennek révén a dokumentumba foglalt rendelkezések valamennyi európai állam számára vállalhatók lesznek, mégis e körütekintő s az egyes államok érzékenységét szem előtt tartó megfogalmazás ellenére például a francia Alkotmánytanács elutasította a ratifikációt.⁹³

A dokumentum 1. cikke a regionális vagy kisebbségi nyelv fogalmán olyan nyelveket ért, amelyeket „valamely állam adott területén az állam olyan polgárai hagyományosan használnak, akik az állam többségi népességénél számszerűen kisebb csoportot alkotnak, és amelyek különböznek ezen állam hivatalos nyelvétől/nyelveitől, azonban ez nem foglalja magába sem az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek dialektusait, sem a bevándorlók nyelveit”. Ezekről elkülönítve kezeli a területhez nem köthető nyelveket, e kategórián olyan nyelveket értenek, amelyek különböznek az állam lakosságának többi része által beszélt nyelvtől vagy nyelvektől, s amelyeket ugyan az állam területén hagyományosan beszélnek, mégsem lehet külön földrajzi körzethez kötni. Bár e nyelveket a karta nem nevesíti, a magyarázó jelentés szerint e kifejezésen elsősorban a cigány nyelveket kell érteni. (Ez a romák helyzetének alapvető félreértésére utal, hiszen ma a legtöbb roma közösség már nem folytat vándorló életmódot.) Ezekre a nyelvekre viszont a chartának csak a „Célok és elvek” című fejezete alkalmazható, mely tartalmazza, hogy a felek „mutatis mutandis” alkalmazzák az itt megfogalmazott intézkedéseket a területhez nem köthető nyelvekre is. Ez a fejezet viszont nem kötelezi konkrét intézkedések meghozatalára a feleket, hacsak nem tekintjük annak a kisebbségi nyelvnek a szóban és írásban történő használatának „megkönnyítését és/vagy bátorítását”. Ugyanakkor az államok döntése alapján lehetőség van a kevésbé használt hivatalos nyelvek védelmére is.

A konkrétabbnak tűnő kötelezettségeket a nyelvi karta harmadik, a roma nyelvekre nem vonatkozó része sorolja fel. Az e fejezetben

⁹³ Lásd ezzel kapcsolatosan Kardos Gábor írását: *Fundamentum* (Fórum), 2001, 3. sz., 57–59.

meghatározott puha jogi normákat a részes államoknak az oktatás, a kisebbségi nyelvek használata, a közhatalóságokkal szemben, a közszolgáltatásban, illetve a közigazgatási eljárásban, kulturális tevékenység, gazdasági és társadalmi élet, határon átnyúló együttműködés tekintetében kell vállalniuk. A részes felek megjelölik, hogy a területükön beszélt mely nyelvek tekintetében vállalnak kötelezettségeket, s a feleknek minden nyelvet illetően legalább 35 kötelezettséget kell elfogadniuk: ezek közül kötelezően hármat-hármat az oktatásügy, a kulturális tevékenység és a kulturális létesítmények vonatkozásában, egyet-egyet pedig az igazságszolgáltatás, a közigazgatási hatóságok és közszolgálati szervek, a tömegtájékoztatási eszközök tekintetében, illetve a gazdasági és társadalmi élet területén. De az egyes rendelkezések esetében is mód nyílik az egyes nyelvek helyzetétől függően enyhébb és szigorúbb kötelezettségek közül választani. A regionális vagy kisebbségi nyelven történő általános iskolai oktatás tekintetében például a következő lehetőségek közül lehet választani: a felek azt elérhetővé teszik, vagy elérhetővé teszik annak lényegi részét, vagy biztosítják, hogy a kisebbségi nyelv oktatása az általános iskolai tanrend integráns részét képezze, vagy ezen intézkedések „valamelyikét legalább azokra a tanulókra alkalmazzák, akiknek családja ezt kívánja, és létszáma elegendőnek minősül”. A tömegtájékoztatási eszközökre vonatkozó alternatívák közül az államok egyet kötelesek választani, ezek közül az egyik a következőképpen rendelkezik: a felek „bátorítják és/vagy megkönnyítik regionális vagy kisebbségi nyelveken készült sajtócikkek rendszeres közlését”. Ez utóbbi kötelezettség szövegszerű értelmezése arra a gyanúra ad okot, hogy az már akkor teljesül, ha az állam egy magas rangú tisztségviselőjének – hivatalos minőségében eljárva – a következő óhajtó mondat hagyná el a száját: Bár csak a sajtóban rendszeresen megjelennének kisebbségi nyelveken íródott cikkek! (Igaz, a dokumentum ellenőrzését végző Szakértői Bizottság többször kifejtette a jelentésében, hogy a pusztán szimbolikus gesztus nem elegendő.)

A dokumentumot Magyarország 1992. szeptember 5-én írta alá, az országgyűlés 1995-ben megerősítette, és az 1998. március 1-jével lépett hatályba. A fentiek ismeretében nem meglepő, hogy a karta gyakorlatba történő átültetéséről készített országjelentés a lovári és beás nyelv kizárását a következőkkel magyarázta: „a két cigány nyelv használata [...] földrajzilag nehezen behatárolható”.⁹⁴

⁹⁴ A Magyar Köztársaság jelentése az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Kartájának végrehajtásáról, 1999. február.

Az egyezmény ellenőrzését rendszeres jelentésekkel és azok megvizsgálásával biztosítják. A jelentések tartalmát a Miniszteri Bizottság egy Szakértői Bizottság közreműködésével ellenőrzi. A testület munkájában minden tagállam egy-egy hat évre választott szakértője vesz részt.⁹⁵

Az Európa Tanács *Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezményét* 1995-ben nyitották meg aláírásra, és az 1998. február 1-jével lépett hatályba.⁹⁶ Az egyezmény első cikke leszögezi: a nemzeti kisebbségek és a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi, és mint ilyen, a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik. A keretegyezmény értelmében a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek a jogaikat és szabadságaikat egyénileg, valamint másokkal közösségben gyakorolhatják, s az állam pozitív beavatkozását szorgalmazza e személyek védelmében. A szöveg a nemzeti kisebbségek fogalmát használja anélkül, hogy meghatározná, mit ért ezen. Az államok egy része – mint említettük – a dokumentum ratifikálásakor mellékelte saját értelmezését a szerződés alanyait illetően. (Ugyanakkor több európai állam, például Franciaország vagy Belgium nem ratifikálta az egyezményt.)

Az egyezmény nemzetközi jogi kötelező erejű dokumentumként a nemzeti kisebbségek védelmére kötelezi az államokat, s javasolja a kisebbségeket támogató és azokat védő intézkedések betartását. Az egyezmény így elutasítja az egyéneknek a nemzeti kisebbséghez tartozásuk alapján történő diszkriminációját, említi a pozitív diszkrimináció lehetőségét, vallja továbbá a szabad identitásválasztás elvét.

E dokumentum még a nyelvi Chartáénál is puhább rendelkezéseket tartalmaz, melyek végrehajtását a nemzeti törvényhozásokhoz utalja. A chartának még a második, a célok és elvekről rendelkező része is konkrétabb, mint az identitást védő jogok a keretegyezményben. Az oktatás területén például a felek elismerik minden valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy jogát magánoktatási és képzési intézmények létrehozására és működtetésére, de e jog gyakorlása nem ró pénzügyi kötelezettségeket a felekre. A 14. cikk értelmében a kisebbséghez tartozó személynek joga van anyanyelve megtanulására. Ez a cikk az állam számára elvileg konkrét kötelezettséget is előír, de a jog megvalósítására irányuló kötelezettséget – éppúgy, mint az

⁹⁵ Weckerling, Matthias: Der Durchführungsmechanismus des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten. *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 1997, 23–24 sz. 605–608.

⁹⁶ 1999. évi XXXIV. törvény.

egyezmény más rendelkezéseit – néhány feltétellel felpuhítja. Így a rendelkezés értelmében az anyanyelv tanulásához való jog a kisebbségek által hagyományosan és jelentős számban lakott területeken, megfelelő igény esetén az állam ez irányú törekvésein keresztül valósul meg, s ezeket a – kimondhatjuk – semmitmondó rendelkezéseket is úgy kell végrehajtani, hogy ne veszélyeztessék a hivatalos nyelv tanulását vagy tanítását.

A keretegyezményt ratifikáló államokban élő kisebbségek gyakran információhiány miatt sem élnek a dokumentum által biztosított lehetőségekkel. Az egyezmény például rögzíti a kisebbségi nyelveknek „táblákon, feliratokon és egyéb személyes jellegű, ám nyilvánosan is látható tájékoztatókon történő használatának jogát”. Szlovákiában, ahol a romákat elismerik nemzeti kisebbségként, a keretegyezmény rendelkezésének megfelelően jogszabály biztosítja a kisebbségi nyelvek használatát a hivatalos kommunikációban, olyan körzetekben, ahol a kisebbségi lakosság az összlakosságnak legalább 20%-át teszi ki. Ennek ellenére, bár Szlovákiában a romák nyelvi asszimilációja kevésbé előrehaladott, mint Magyarországon, a lehetőséget egyetlen, a feltételeknek megfelelő romák által lakott település sem használta ki.

A Keretegyezmény ellenőrzési mechanizmusa jelentéstételi kötelezettséget ír elő a feleknek, ennek tartalmát a Miniszteri Bizottság egy Tanácsadó Bizottság közreműködésével ellenőrzi. A Tanácsadó Bizottság véleményeiben több alkalommal megjelent a romák helyzete miatt érzett aggodalom, a Miniszteri Bizottság pedig azokat az államokat, melyek területén a roma kisebbség súlyos gondokkal küszködik, rendre felszólítja a romák sorsának jobbra fordulását szorgalmazó politikák folytatására és kiszélesítésére.⁹⁷

Említésre érdemes még a szervezet keretében elfogadott, jogi kötelező erőt nélkülöző dokumentumok közül a *Parlamenti Közgyűlés 1201/1993-as ajánlása*, mely az Emberi Jogok Európai Egyezményét kívánta a kisebbségi jogokat rendező szabályozással kiegészíteni.⁹⁸ Az ajánlás – mint említettük – a nemzetközi dokumentumoktól eltérően szokatlan kísérletet tesz a nemzeti kisebbségek fogalmának meghatározására, ezenfelül utal a kisebbségi jogok együttes gyakorlá-

⁹⁷ Lásd a Tanácsadó Bizottság véleményeit: <www.humanrights.coe.int/minorities/index.htm>

⁹⁸ 1201 (1993). Ajánlás az Emberi Jogok Európai Egyezményének a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatban. Az Európa Tanács Közgyűlése az ajánlás szövegét 1993. február 1-jén fogadta el. Bár az ajánlást a tagállamok sosem fogadták el közös jegyzőkönyvként, mégis jól jelzi a keretegyezmény előkészítésének fázisait.

sának a lehetőségére: „Minden nemzeti kisebbséghez tartozó személy egyénileg vagy másokkal társulva gyakorolhatja és élvezheti jogait.” A harmadik cikk 2. pontja a területi autonómia elismerését javasolja: „Azokban a régiókban, ahol a kisebbségekhez tartozó személyek többségben vannak, ezen személyeknek joguk van saját helyi vagy autonóm igazgatásra, vagy speciális státusra, amely megfelel a speciális történelmi és területi helyzetnek, és összhangban van az állam belső törvényhozásával.”

A tanács napjainkig a roma kisebbség helyzetével foglalkozó – a legyen kategóriájába tartozó –, jogi kötelező erőt nélkülöző számos határozatot és ajánlást fogadott el. A kelet-közép-európai államok csatlakozását követően a szervezeten belül a romakérdés új dimenziókat öltött, és a politikai változások után nemhogy nem javultak, de tovább romlottak az etnikumközi kapcsolatok, a rasszizmus erősödése miatt az új tagállamokban a romák helyzete különösen aggasztóvá vált. Ezeknek az eseményeknek a következményeként bizonyos, korábban az ET jogalkotóit foglalkoztató kérdések, így például az, hogy hol parkolhatnak a még vándorló életmódot folytató romák lakókocsijai, másodlagos jelentőségűvé váltak, s a szervezet egyre inkább új kérdésekre irányította a figyelmét. Ezek a kisebbségi különjogok biztosítása mellett döntően a következő kérdésekre koncentráltak: a lakáshelyzet, az oktatás és a foglalkoztatási helyzet javítása. A következőkben mindezek végigkövetéséhez vizsgáljunk meg a szervezet égisze alatt elfogadott néhány dokumentumot.⁹⁹

A közgyűlés 563. számú *Ajánlása az európai cigányokról és más vándorló életmódú emberekről* (1969) a hátrányos megkülönböztetéssel, a lakókocsik megállásához szükséges helyek kialakításával, a gyerme-

⁹⁹ Az Európa Tanács keretében intézmények szerinti bontásban a következő fontosabb, a roma kisebbséggel foglalkozó dokumentumokat fogadták el:

Miniszteri Bizottság: A Miniszteri Bizottság Rec(2000)4. sz. ajánlása a tagállamok számára a roma/cigány gyerekek oktatásáról Európában, A Miniszteri Bizottság Rec(2001)17. sz. ajánlása az európai romák/cigányok és utazók gazdasági és foglalkoztatási helyzetének javítására, A Miniszteri Bizottság Rec(2005)4. sz. ajánlása a tagállamok részére az európai romák és utazók lakhatási körülményeinek javítására.

Parlament Közgyűlés: 1969. évi 563. számú ajánlás a cigányok és más utazók helyzetéről Európában, 1203 (1993)-as ajánlás az európai cigányokról, A romák jogi helyzete Európában 1557 (2002) sz. ajánlás.

ECRI: A Rasszizmus és Intolerancia elleni Európai Bizottság (ECRI) 3. számú Általános politikai ajánlása.

Lásd a dokumentumokat magyarul: Majtényi Balázs – Vizi Balázs: *Európa kisebbsége. A roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban*. Budapest, 2005, Gondolat, illetve angol nyelven Balázs Majtényi – Balázs Vizi: *A Minority in Europe (Selected International Documents Regarding the Roma)*. Budapest, 2007, Gondolat.

kek oktatásával, a társadalombiztosítási rendelkezésekkel, valamint az egészségügyi ellátással foglalkozott. 1975-ben a Miniszteri Bizottság elfogadta a (75) 13. sz. határozatát, mely ajánlásokat tartalmaz az európai vándorló életmódú emberek szociális helyzetével kapcsolatosan, a kormányokat pedig felszólítja, hogy vessenek véget a diszkriminációnak, küzdjék le az előítéleteket, javítsanak a táborozási és lakhatási feltételeken, tegyenek intézkedéseket az oktatás, az egészségügyi és szociális ellátás, illetve a társadalombiztosítás területein. 1983-ban a Miniszteri Bizottság ajánlást fogadott el a hontalan és a bizonytalan állampolgárságú vándorlókról: ebben olyan intézkedések meghozatalát javasolta, melyek biztosítják a diszkriminációmentességet a vándorlók tekintetében, és azt, hogy könnyítsék meg valamely államhoz kapcsolódásukat, csökkentsék a hontalanok számát, ne akadályozzák a vándorlók családtagjainak az állam területére történő belépését.¹⁰⁰

Már a keleti kibővítés után született a *Parlamenti Közgyűlés 1203/1993. számú ajánlása az európai cigányokról*. Az ajánlás elismeri a roma kisebbség létezését, s azt „valódi” európai kisebbségnek tekinti, de hozzáfűzi, hogy esetükben nem alkalmazhatók a nemzeti vagy nyelvi kisebbségek vonatkozásában használatos megfogalmazások.¹⁰¹ Kiemeli, hogy a cigányság jelentős mértékben hozzájárul Európa multikulturális jellegéhez, mely hozzájárulás más és más formákat öltött a kontinens különböző részein, legyen szó akár a cigányság zenéjéről vagy éppen kulturális tevékenységéről. Nem mulasztja el megemlíteni, hogy Kelet-Európa államainak a tanácsba történő felvételével a szervezet keretein belül élő cigányság lélekszáma jelentősen növekedett. Az ajánlás szerint bár a cigányokkal szembeni intolerancia régóta velünk élő jelenség, a gyűlölet mégis mind gyakrabban tör elő, és az etnikai közösségek közötti feszült kapcsolatok hozzájárultak ahhoz, hogy a cigányság többsége más etnikumokhoz képest hátrányos helyzetbe került. A közgyűlés ajánlásában megfogalmazza, hogy a Miniszteri Bizottság, „ahol ez helyénvalónak látszik”, kezdeményezze a tagállamok kormányainál vagy az illetékes helyi és regionális szervezeteknél általános és speciális jellegű intézkedések meghozatalát. Az ilyen intézkedések bevezetését a következő területeken javasolja: a kultúra, az oktatás, a tájékoztatás, a jogegyenlőség és a mindennapi élet. A kultúra területén az egyik intézkedés például azt ajánlja, hogy

¹⁰⁰ No. R (83) 1 on stateless nomads and nomads of undertermined nationality.

¹⁰¹ A Közgyűlési vita időpontja 1993. február. 2. (24. ülés) (67333 sz. dokumentum a Kulturális és Oktatási Bizottság jelentése, jelentéstevő: Verspaget asszony). A szöveget a Közgyűlés 1993. február 2-án fogadta el. Lásd a dokumentum szövegét magyarul: Veszélyeztetett kisebbségi kultúrák Európában.

a nyelvi chartának a területhez nem köthető nyelvekre vonatkozó rendelkezéseit – bár ezek, mint láttuk, konkrétumokat nem tartalmaznak – a roma kisebbségek által beszélt nyelvekre is alkalmazni kell. Egy az oktatás területén javasolt intézkedés kinyilvánítja: „a tehetséges fiatal cigányokat bátorítani kell a tanulásra és közvetítői szerep vállalására”. Hasznosabb lehet viszont az a tájékoztatás területén elfogadott intézkedés, mely arról rendelkezik, hogy a kisebbséghez tartozók számára információkat kell nyújtani a jogaikról és arról, hogyan érvényesíthetik azokat. A jogegyenlőség területén javasolják az Emberi Jogok Európai Egyezményének már említett 5.1.e pontjából eredő diszkrimináció megszüntetését olyan nyilatkozat kiadásával, mely nyilvánvalóvá tenné, hogy a csavargó kifejezés nem feltétlenül vonatkozik a vándorló életmódot folytató személyekre. Az ENSZ 1951-es menekültügyi egyezményével kapcsolatos javaslat megállapítja, hogy szükséges annak elismerése, hogy „ha valaki egy pogrom áldozata, vagy attól tart, hogy azzá válik, és a hatóságok megtagadják vagy nem képesek biztosítani az ezzel szembeni hatékony védelmet”, az egyenértékű lehet valamely társadalmi csoporthoz tartozás miatti üldöztetéstől való indokolt félelemmel. (A menekültek helyzetéről rendelkező 1951-es ENSZ egyezmény értelmében ilyen félelem esetén megadható a menekült státus.)¹⁰² A mindennapi élet területén pedig a tagállamoknak további programokat kell kidolgozniuk a lakáshelyzet, az oktatás és a foglalkoztatási helyzet javítására. Az általános jellegű intézkedések között megjelöli, hogy a reprezentatív cigány szervezetekkel történő konzultációt követően az ET nevezzen ki egy cigányügyi közvetítőt, akinek hatáskörébe tartozna egyebek mellett a hontalan vagy a bizonytalan állampolgárságú cigányok helyzetének a vizsgálata, és „megfelelő hatásköre” lenne több kérdésben, például hozzáférhetne a kérdéssel kapcsolatos kormányzati irattárakhoz és egyéb dokumentumokhoz.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2002-ben fogadta el A romák jogi helyzete Európában című 1557. számú ajánlását.¹⁰³ Az ajánlás a romák helyzetére vonatkozó néhány általános megállapítást követően felhívja az államokat arra, hogy rendezzék a romák jogállását. Ennek keretében megfogalmaz egynémely az emberi jogok korában talán már minimalistának tűnő célkitűzést, például az államok kötelesek biztosítani a jogszerűen az országban tartózkodó ro-

¹⁰² 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.

¹⁰³ Lásd az ajánlás szövegét magyarul az interneten. <www.etnonet.hu>

mák számára, hogy azokban az országokban, ahol létezik személyi igazolvány, rendelkezessenek ilyennel. Vagy a tagállamoknak ügyelniük kell arra, hogy a menekültek helyzetét szabályozó genfi egyezményben és annak 1967-es jegyzőkönyvébe rögzített jogokat teljes körűen és hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazták a romák esetében is.

De mindezek mellett megfogalmaz ezeknél messzebb mutató célkitűzéseket is, így javasolja a tagállamoknak, hogy ismerjék el a romákat etnikai vagy nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekként, szavatolják egyéni és közösségi kisebbségi jogait, valamint alkalmazták rájuk teljes körűen a kisebbségi keretegyezményt és a nyelvi kartát, s részesüljenek az Európai Szociális Kartában megfogalmazott jogok élvezetéből. Biztosítsanak számukra egyenlő bánásmódot az oktatás, a lakhatás, az egészségügyi ellátás és a közellátás területein, esélyegyenlőséget a munkaerőpiacon, valamint javasolja átfogó antidiszkriminációs törvények elfogadását és végrehajtását valamennyi tagállamban. Az ajánlás értelmében biztosítani kell, hogy a tankönyvek tartalmazzanak a roma történelemmel és kultúrával kapcsolatos ismereteket.

A KISEBBSÉGEK VÉDELME AZ EURÓPAI BIZTONSÁGI ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSI SZERVEZET (EBESZ) KERETÉBEN

Az EBESZ¹⁰⁴ elődjét, az EBEÉ-t létrehozó *Helsinki Záróokmány* a Kelet és Nyugat között tátongó ideológiai szakadékot kívánta átjárhatóvá tenni, s egyúttal kapcsolatot létesített az emberi jogok és a biztonsági érdekek között. (A szervezet keretében történő szabályozásban Európán kívüli országok is tevékeny részt vállaltak.) Maga a *Helsinki Záróokmány* és a később elfogadott okmányok többsége sem tekinthető nemzetközi szerződéseknek, azokban a részt vevő államok politikai szándéknyilatkozatokat fogalmaztak meg. Feltehetőleg a jogi jelleg említett hiányának tudható be az is, hogy a szervezet keretein belül elfogadott dokumentumok foglalkoznak a kisebbségeket érintő kérdésekkel. (Thomas Buergenthal egyenesen azt tartja, hogy ezekben a dokumentumokban a jövő szabad és demokratikus Európájának a víziója elevenedik meg.¹⁰⁵ Ez természetesen

¹⁰⁴ A szervezet elnevezése 1994-ig Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ).

¹⁰⁵ Buergenthal: I. m. 147.

nem úgy értendő, hogy az megvalósulása esetén egy olyan hely lesz, ahol deklarálják ugyan az emberi jogokat, de azok nem érvényesülnek, hanem arra utalt, hogy a szervezet okmányaiiban gyakorlatilag valamennyi ismert szabadságjog megfogalmazódik.) Így az EBESZ keretében elfogadott záróokmányok részletesebben is foglalkoznak a kisebbségek jogaival. Tehetik, hiszen e dokumentumok kisebbségvédelmi előírásai csupán közös kisebbségpolitikai deklarációként értelmezhetők. Ebből következően Magyarországnak a Helsinkifolyamatban való részvétele sem jelent konkrét nemzetközi kötelezettségvállalást a kisebbségvédelem terén.

Az 1990. június 29-én elfogadott *Koppenhágai dokumentum* a nem kötelező jellegű dokumentumokat jellemző nagylelkűséggel nevesíti a kisebbségekhez tartozó személyeket megillető jogokat, s kinyilvánítja, hogy ezek a jogok egyénileg és a kisebbségi csoport más tagjaival közösen is gyakorolhatók, és deklarálja: az identitás megválasztásából a kisebbséghez tartozó személyt hátrány nem érheti. A kisebbséghez tartozó személyek jogaként nevesíti, hogy szervezeteket vagy társulásokat hozhatnak létre, és részt vehetnek nemzetközi nem kormányzati szervezetek munkájában. A dokumentum értelmében az államok törekednek arra, hogy a kisebbséghez tartozó személyeknek megfelelő lehetősége legyen a kisebbségi oktatásra, és ajánlja az államok számára, hogy ahol „lehetséges és szükséges”, lehetővé tegyék a kisebbségi nyelveknek a közhatóságok előtti alkalmazását a vonatkozó nemzeti törvényekkel összhangban.

A dokumentum 40. pontjában a részt vevő államok kinyilvánítják, hogy „világosan és egyöntetűen elítélik a totalitarizmust, a faji és etnikai gyűlöletet, az antiszemitizmust, az idegengyűlöletet és a megkülönböztetést, bárki ellen is irányuljon, valamint a vallási és ideológiai alapon történő üldözést”. Ebben az összefüggésben elismerik „a roma népesség (cigányok) sajátos problémáit” is. Ígéretet tesznek arra, hogy ezen jelenségek minden formája ellen különböző „hatékony” vagy „megfelelő” és „arányos” intézkedések meghozatalával is fellépnek, és azok az államok, amelyek még nem csatlakoztak a megkülönböztetés ellen irányuló nemzetközi okmányokhoz, „megfontolják” a csatlakozásukat. A koppenhágai dokumentum 35. pontja értelmében, „a részt vevő államok tudomásul veszik egyes nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának a védelmét és ennek feltételeinek megteremtése érdekében vállalt azon erőfeszítéseket, amelyek e célok elérésének egyik lehetséges eszközeként az ilyen kisebbségek speciális, történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás megteremtését

célozzák az érintett állam politikájának megfelelően. Ez a cikk – bár azt sokan tévesen értelmezik – nem a kisebbségek autonómiához való jogát tartalmazza, hanem csak azt, hogy a részt vevő államok tudomásul veszik az egyes államokban már működő etnikai elvű autonómiák létezését, illetve az adott állam politikájának a függvényében az ennek elérésére irányuló törekvéseket.

A *Párizsi Chartát* aláíró államok 1990. november 21-én hitet tettek amellett, hogy az igazságosság, a stabilitás, a demokrácia, a béke és a népek közötti baráti kapcsolatok megkövetelik a nemzeti kisebbségek identitásának védelmét és olyan feltételek megteremtését, melyek előmozdítják ezt az identitást. Majd kinyilvánítják eltökéltségüket a faji és az etnikai gyűlölet valamennyi formája elleni (várhatóan hosszú) harc mellett.

Az 1992. július 10-én Helsinkiben elfogadott *A változás kihívásai* című dokumentum hozta létre a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos intézményét, az ő feladataként határozták meg, hogy felhívja a figyelmet a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos konfliktusokra.¹⁰⁶ Tevékenysége során a kisebbségek helyzetével kapcsolatos információkat igényelhet, vizsgálatokat folytathat le, ennek során a részes felek mindegyikétől függetlenül jár el. Feladata így nem az egyes nemzeti kisebbségek védelme a tagállamokban, hanem a nemzeti kisebbségeket érintő, a jövőbeli konfliktus veszélyével fenyegető helyzetekben történő fellépés, s ezt a hatáskörét is inkább Kelet-Közép-Európára korlátozva gyakorolja.¹⁰⁷ A biztos alacsony intenzitású konfliktusok esetében járhat el, melyek a békét és a stabilitást még nem veszélyeztetik, ennek következtében a terrorcselekményekhez kapcsolódó konfliktusokkal már nem foglalkozhat.¹⁰⁸ A biztos tevékenységét kiterjesztette a romák és a többségi lakosság viszonyára, ez arra utal, hogy az európai biztonság szempontjából ez a konfliktus – legalábbis ekkor még – alacsony intenzitásúnak minősült. (Ez a kitétel a szlovákiai éhséglázadás után már nem teljesen helytálló.) A főbiztos napjainkig három átfogó jelentésében foglalkozott a romák helyzetével. Az 1993-ban elfogadott első jelentésében úgy találta,

¹⁰⁶ A kisebbségi Főbiztos tisztségét az 1992-es helsinki utótalálkozó „A változás kihívásai” című dokumentuma hozta létre.

¹⁰⁷ Lásd ezzel kapcsolatosan Vizi Balázs: A világ vigyázó tekintete... (Megfigyelő és ellenőrző mechanizmusok a nemzetközi kisebbségvédelemben: a cigányság helyzete. In *Merre visz az út?* I. m.

¹⁰⁸ A főbiztos mandátuma szerint olyan feszültségek esetén járhat el, melyek nem fejlődtek tovább a korai előrejelzés szakaszánál, de a biztos megítélése szerint lehetséges, hogy azok majdan a békét, a biztonságot vagy a részt vevő államok közötti kapcsolatot is veszélyeztethetik.

hogy a romák gazdasági, társadalmi helyzete indokolhatja a biztos fellépését, az 1999-ben elfogadott újabb jelentése pedig megállapította, hogy a romák helyzete néhány figyelemre méltó lépés ellenére tovább romlott. 2000-ben a biztos újabb, még részletesebb jelentése tudósított a romák helyzetéről, s célul tűzte ki a kisebbségnek a stabilitást is veszélyeztető helyzetének a megváltoztatását. A főbiztos ebben egyebek mellett javasolta az államoknak olyan törvények elfogadását, melyek lehetővé teszik a faji indíttatású bűncselekmények súlyosabb büntetését.¹⁰⁹ Sajnálatos módon a főbiztos és az intézmény tekintélye néha még arra sem elegendő, hogy saját munkatársait megóvja a faji alapú megkülönböztetéstől. 2000 szeptemberében történt Varsóban, hogy három romát – köztük az EBESZ romaügyekért felelős legmagasabb rangú vezetőjét – erőszakkal dobtak ki egy kávéházból, miután megtagadták a kiszolgáltatásukat, és távozásra szólították fel őket. Az ügy kapcsán hivatalos vizsgálat indult, amely később eredmény nélkül ért véget.¹¹⁰

Az 1994. október 10-én elfogadott budapesti dokumentum *Egy új kor valódi partnersége felé* nemzeti kisebbségekről szóló része 23. pontjában rendelkezik egy a „roma és szinti kérdésbeni érintkezési pont létrehozásáról” a Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok irodája keretein belül (ODIHR). Az intézmény felelős az információcseréért a roma és szinti kérdésekben, ideértve az államok kötelezettségvállalásairól szóló információkat. A kapcsolattartás előmozdítás e területen a nemzetközi élet különböző szereplői között.

Az 1999. november 18-án elfogadott isztambuli *Európai Biztonsági Charta Emberi dimenziók* címet viselő fejezetének 20. pontjában kinyilvánítja a következőket: „Elismerjük, hogy a romák és a szintik különleges nehézségekkel állnak szemben, és hatékony intézkedésekre van szükség ahhoz, hogy a roma és szinti csoportokhoz tartozó személyek összhangban az EBESZ kötelezettségekkel teljes esélyegyenlőséget élvezzenek. Növeljük erőfeszítéseinket annak érdekében, hogy a romák és a szintik teljes és egyenlő szerepet játszhassanak társadalmunkban, és hogy megszűnjék a velük szembeni hátrányos megkülönböztetés.” (A dokumentum címe egy kissé különös annak fényében, hogy egy legalábbis részben emberi jogi kérdésekkel foglalkozó dokumentumról van szó. Mégis ezt az elnevezést is talán érthetővé teheti a korábban már említett biztonságpolitikai megközelítés.)

¹⁰⁹ EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa: Jelentés a romák és szintik helyzetéről az EBESZ területén. 2000, 55.

¹¹⁰ Az EU csatlakozási folyamat nyomon követése: *Kisebbségek védelme*. I. m. 27.

AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A KISEBBSÉGEK VÉDELME

Az Európai Unió jogrendszerének a közösségi jognak a kisebbségeket érintő szabályozásának a tárgyalása előtt érdemes röviden utalni e jogterület sajátosságára. A közösségi jogot sokan – annak a nemzetközi jogtól és az államok belső jogrendjétől eltérő természete miatt – új jogrendnek tekintik.¹¹¹ E jogrend sajátosságai közül megemlíthető, hogy az nem csupán a (tag)államokra, hanem a természetes és a jogi személyekre is vonatkozó jogok és kötelezettségek összességét jelenti, s előírásainak egy része a tagállamokban közvetlenül alkalmazható. Ezen és más jellegzetességei miatt a közösségi jogot gyakran mint az integrációs folyamat tükrképét ábrázolják, amennyiben az a nemzetközi jogtól egy szupranacionális jogrend felé történő átmenetet,¹¹² avagy egy nemzetközi szervezet föderatív állammá válásának stációit dokumentálja. Így sokan azt tartják, a közösségi jog már napjainkban elvileg alkalmas volna arra, hogy a kisebbségi kérdést összeurópai szinten szabályozza, ha a kisebbségi jogról eltérő elveket valló országokban meglenne az ehhez szükséges politikai akarat. Ámde amíg az egyetemes emberi jogok védelmét a luxemburgi bíróság joggal tekinthette olyan közösségi alapelvnek,¹¹³ amely minden tagállam alkotmányos hagyományának része, addig ugyanez nem mondható el a kisebbségek védelméről.¹¹⁴ Gondoljunk arra, hogy a kontinens nyugati felén is eltérő kulturális hagyományú és felépítésű államokat találunk, többnemzetű államokat mint Belgium, szövetségi államokat mint Németország, nemzeti autonómiákból álló államokat mint Spanyolország, vagy mondjuk úgy, nemzetállamokat mint Franciaország. Ezek az államok gyakran még a kisebbségeket érintő jogi szabályozás szükségességét illetően is eltérő álláspontot képviselnek. Az Európai Uniónak például öt tagállama (Belgium, Franciaország, Görögország, Luxemburg és Portugália) még az Európa Tanács „puha jogi szabályokat” tartalmazó Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményét sem ratifikálta. Mindezek ismeretében talán az sem meglepő, hogy az Euró-

¹¹¹ Az EU jogáról lásd pl. Usher, John: *General Principles of EC Law*. London, 1998, Longman.

¹¹² Lásd ezzel kapcsolatosan a következő bírósági döntéseket: 26/62 Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] E. C. R. 1. és 6/64 Costa v. Enel [1964] E. C. R. 365.

¹¹³ Lásd a luxemburgi bíróság következő döntését: 4/73 Nold v. Commission [1974] E. C. R. 491. 31. bek.

¹¹⁴ Lásd ugyanerről a kérdésről: Majtényi – Vizi: Bevezető. In *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. I. m. 22.

pai Unió alapító szerződéseit és másodlagos jogforrásait kutatva nemigen találkozhatunk a diszkrimináció tilalmát előíró szabályokon túl a kisebbségek védelmét támogató jogi szabályozásokkal.

Az említettek ellenére – ahogy Gyertyánfy is megállapítja – az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek viszonyával foglalkozó magyar nyelvű szakirodalom néhány kivételtől eltekintve a kisebbségi jog közösségi szabályozásának alapjaként három fő kérdéskört tárgyal:¹¹⁵ egyrészt azokat a kisebbségekre vonatkozó politikai nyilatkozatokat, amelyeket az Európai Parlament nem kötelező határozatai tartalmazznak. Másrészről pedig azt a gyakorlatot, hogy az unió alkalomadtán más szervezetek – főként az ENSZ, az EBESZ és az Európa Tanács – alkotta kisebbségi jogi normák betartását kéri számon a csatlakozásra váró országoktól.¹¹⁶ illetve előszeretettel értekezik arról a jelenségről, hogy a szervezet kereteiben elfogadott dokumentumokban gyakorta szerepel a nyelvi sokszínűség tiszteletben tartásának említése. Ez utóbbi viszont nem annyira a kisebbségi jogokra, mint inkább arra utal, hogy a szervezet egy soknyelvű, többkultúrájú képződmény.¹¹⁷

Az Európai Uniónak közös kisebbségpolitikája, már ha egyáltalán lehet ilyenről beszélni, inkább a tagjelölt államokkal az uniós tagságig, mintsem a tagállamokkal szemben támaszt elvárásokat.¹¹⁸ E területen akkor sem várható lényeges változás, ha esetleg a tagállami ratifikációk után hatályba lépne az Alkotmányos Szerződés, melyben az unió értékei között szerepel a kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása. Annak I–2. cikke a következőt tartalmazza: „Az unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társa-

¹¹⁵ Gyertyánfy András: Az etnikai kisebbségek az Európai Közösség jogában. *Jogtudományi Közöny*, 2003. (58. évf.), 3. sz., 145–152.

¹¹⁶ Vogel Sándor: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek. In *Európai kisebbségvédelem – erdélyi nemzetiségpolitikák*. Csíkszereda, 2001, Pro-Print, 50–86; Csergő Zsuzsa – James M. Goldgeier: Virtuális nacionalizmus. *Pro Minoritate*, 2001/ősz, 3–5; Judy Batt: Kisebbségi jogok és az Európai Unió keleti bővítése. Uo., 6–19.; Szalayné Sándor Erzsébet: *Javaslatok az Európai Unió közösségi joganyagának kisebbségvédelmi célú alakítására*. Budapest, 1999, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Intézete, 14.

¹¹⁷ Lásd a kérdésről részletesebben. Somsich Réka: A nyelvi kérdés az Európai Unió intézményeinek gyakorlatában. *Regio*, 2003, 2. sz., 181–235.

¹¹⁸ Lásd a témával kapcsolatosan. Vizi Balázs: Az Európai Unió és a kisebbségek jogai. *Kisebbségkutatás*, 2001, 2. sz., 275–287.

dalmában.”¹¹⁹ (Az Európa Unió Alkotmányaként is aposztrofált Alkotmányos Szerződés jogi természetét illetően, címe ellenére, leginkább úgy jellemezhető, hogy az valahol félúton van a nemzetközi szervezetek alapokmányai és a nemzeti alkotmányok között, azaz mindkettővel mutat közös vonásokat.) A nyelvi sokszínűség szemléltetéséhez idézhető a tanács módosított 1958. évi 1. rendelete, mely felsorolja a szervezet hivatalos nyelveit: „Az Unió intézményeinek hivatalos és munkanyelvei az angol, a bolgár a cseh, a dán, az észt, a finn, a francia, a görög, a holland, a lengyel, a lett, a litván, a magyar, a máltai, a német, az olasz, a portugál, a román, a spanyol, a svéd, a szlovák és a szlovén.” Ebből következik, hogy a rendeleteket és az egyéb általánosan alkalmazandó dokumentumokat mind a huszonkét hivatalos nyelven meg kell szövegezni, s az Európai Unió Hivatalos Lapját a huszonkét hivatalos nyelven közzé kell tenni. A soknyelvűség követelménye így egész egyszerűen annak a helyzetnek a szükségszerű következménye, hogyha egy szervezet a polgárait közvetlenül kötelező jogszabályokat alkothat, ami rájuk nézve jogosultságokat teremthet, illetve kötelezettségeket állapíthat meg, akkor alapvető igény, hogy ők ezeket anyanyelvükön megismerhessék. A jogszabályoknak mind a huszonkét hivatalos nyelven történő közzététele ugyanakkor egyre nagyobb terheket ró a szervezetre. (Arról nem is szólva, hogy az elkerülhetetlenül felmerülő fordítási hibák miatt az egyes szövegváltozatok között esetenként elég komoly eltérések lehetnek. Így nem csodálkozhatunk azon, hogy időről időre napirendre kerül, hogy az uniónak szüksége volna egy közös nyelvre, lingua francára, esetenként ilyenként javasolják az esperantó bevezetését, természetesen ezek a törekvések nélkülöznek minden realitást.)¹²⁰

2000-ben a nizzai csúcson jogi kötelezettségvállalást nem jelentő dokumentumként ünnepélyesen proklamálták az Európai Unió emberi jogi katalógusát, az *Alapvető Jogok Chartáját*. E dokumentum 22. cikke is szerepeltet egy a kisebbségek védelmével is kapcsolatba hozható semmitmondó megfogalmazást, ennek értelmében az unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokszínűséget. A charta 21. cikke egyebek mellett a kisebbségeket érő diszkriminációt is tilalmazza. (A dokumentum része lesz az európai Alkotmányos Szerződésnek (II. rész), ha az valaha a szükséges tagállami ratifikációk után hatályba lép.)

¹¹⁹ Az alkotmányos szerződés szövege magyar nyelven elérhető a következő internetes címen: <http://europa.eu.int/constitution/hu/lstoc1_hu.htm>

¹²⁰ Lásd ezzel kapcsolatosan Somsich: i. m.

Ha az Európai Unióban a tagállamok közös akarata hiányában még nem is lehetséges a kisebbségi jog közösségi szintű szabályozása, mégis mint említettük, a szervezetnek léteznek a csatlakozni kívánó államokat érintő kisebbségi jogi elvárásai. A kisebbségpolitikai elvárások az Európai Tanács 1993. június 22-ei koppenhágai ülésére vezethetők vissza, ahol a csatlakozás előfeltételei között jelölték meg a kisebbségek jogainak biztosítását. Ennek az oka abban kereshető, hogy az Európai Unión belül is elterjedt az a szemlélet, mely a kisebbségek jogainak biztosítását az európai biztonság egyik alapkövének tekinti, s így válhatott a csatlakozni kívánó kelet-közép-európai államokkal szemben támasztott fontos kritériummá a kisebbségek tisztelete és védelme. (Az Európa keleti és középső felére korlátozott kisebbségvédelem amúgy nem újkeletű, a Nemzetek Szövetségének a keretében megalkotott kisebbségvédelem is ezt a szabályozási módot követte, amikor a belső állami pozitív kisebbségi törvényhozás lehetőségét meghagyva Kelet-Közép-Európa régi és új államai számára a győztes nagyhatalmak egyoldalúan határozták meg a kisebbségi jogok minimumát.)

A csatlakozási tárgyalások lebonyolítása és a tagjelölt országok felkészültségének ellenőrzése a bizottságra hárult. A koppenhágai kritériumokat (a jogállamiság, a demokratikus intézmények stabilitása, az emberi jogok védelme és a kisebbségek tiszteletben tartása) a bizottság az évente kiadott rendszeres országjelentésekben értékelte. Az Európai Bizottság éves jelentéseinek elkészítésénél az e területre vonatkozó joganyag részleges hiánya miatt a terület a már tárgyalt, az ENSZ, az EBESZ és az Európa Tanács szervezeti keretében elfogadott nemzetközi dokumentumokat vette figyelembe. A csatlakozási folyamat kezdetén 1997-ben az országvéleményekben és az AGENDA 2000-ben a roma kisebbséggel még csupán elvétve foglalkozott a szervezet. Ezt követően a tagjelölt államokról készített – azok felkészültségét értékelő – rendszeres országjelentések már részletesen foglalkoztak a romák helyzetével elsősorban *A kisebbségi jogok és a kisebbségek védelme* című részben. (Bár például Mikulas Dzurinda és az EU bővítési főbiztosa Günther Vertheugen például már 2001. márciusi találkozájukon egyetértettek abban, hogy Szlovákia útja az Unióba a romakérdés megoldásán keresztül vezet. Ennek ellenére e kérdés megoldatlansága mindeddig egy állam uniós felvételét sem akadályozta meg.) A 2004-ben a csatlakozó országokról készült úgynevezett monitoring jelentések viszont már igencsak röviden és nem kisebbségi, hanem szociálpolitikai kérdésként tárgyalták a romák helyzetét, a változás oka nyilvánvalóan a küszöbönálló uniós tagság volt.

A faji és etnikai diszkrimináció különböző formái elleni fellépésről szóló irányelv

A közösségi jog forrásaiban a kisebbségekre vonatkozó jogi szabályozás valójában a diszkriminációval szembeni küzdelem formájában testet öltve jelenik meg. Ennek egy fontos állomása volt az 1997-ben elfogadott és 1999-ben hatályba lépett Amszterdami Szerződés által az EK szerződésbe beiktatott 13. cikk. A rendelkezés értelmében a tanács a bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel való konzultáció után egyhangúlag olyan intézkedéseket fogantathat, melyek a fajra vagy etnikai hovatartozásra, vallásra alapított mindenfajta megkülönböztetés elleni küzdelem érdekében szükségesek. E cikk viszont ahhoz, hogy a benne foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalma alanyi joggá váljon – azaz olyanná, melyre az egyén a bíróságok előtt hivatkozhat –, a tanács további intézkedését igényelte.¹²¹ Így ennek felhatalmazása alapján a tanács 2000. június 29-én fogadta el *A faji és etnikai diszkrimináció különböző formái elleni fellépésről szóló* 2000/43 sz. irányelvét.¹²² A jogszabály az egyenlő bánásmód elvének a gyakorlatba történő átültetéséről rendelkezett például a munkaviszonyok, a szociális juttatások és az oktatás különböző területein.¹²³ Az irányelv személyi hatálya nem csupán a szervezet polgáira terjed ki, mivel nem uniós polgárok is a diszkrimináció áldozataivá válhatnak az unió területén. Már az irányelv elfogadását megelőzően két tagállamban, Hollandiában és az Egyesült Királyságban elfogadtak antidiszkriminációs törvényeket.¹²⁴ (Bár témánk szempontjából kevésbé jelentős, megemlíthető még a 2000/78. sz. foglalkoztatási irányelv,¹²⁵ mely szintén hatással volt a magyarországi antidiszkriminációs szabályozás átalakulá-

¹²¹ Lásd a témával kapcsolatosan. Szajbély Katalin – Tóth Judit: Kisebbségvédelem az Európai Unióban. *Kisebbségkutatás*, 2001, 3, 520–535.

¹²² Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000.

¹²³ Az irányelv a következő területeken alkalmazható: a munkaviszonyok, a társadalombiztosítás, a szociális kedvezmények nyújtása, szociális védelem, az oktatás, a közjavakhoz és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés területein (ideértve a lakáshoz jutást és az oktatási rendszert).

¹²⁴ Lásd a témával kapcsolatosan. Kovács András György: A romák helyzete és a faji kapcsolatokról szóló törvény gyakorlata Nagy-Britanniában. In *Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban*. Budapest, 2003, Lucidus, illetve Goldschmidt, Jenny E.: A diszkrimináció kezelése: A hollandiai tapasztalatok és nemzetközi összefüggések. In Gyulavári Tamás – Kardos Gábor: *Egyenlőbben*. Budapest, 2000, Indok.

¹²⁵ A tanács 2000. november 27-ei 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.

sára. E jogszabály célja a valláson, meggyőződésen, fogyatékossgon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló, foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem általános kereteinek a meghatározása volt.)

A 2000/43 sz. irányelv a faji vagy etnikai csoporthoz tartozó személyeket érő közvetlen vagy közvetett diszkrimináció és a zaklatás elleni fellépés útján kívánja megvalósítani a célját. Rendelkezései szerint a közvetlen diszkrimináció abban az esetben valósul meg, ha egy személyt kedvezőtlenebbül kezelnek, mint egy másik személyt és ez a bánásmód a faji vagy etnikai származásán alapul vagy azon alapulhat. A közvetett diszkrimináció fogalmán azt érti, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat felelős egy személy számára kedvezőtlen hatásért. Nem minősül közvetett megkülönböztetésnek, ha az adott rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat ésszerűen igazolható egy olyan legális céllal, melynek semmi köze az adott személy vagy csoport faji vagy etnikai eredetéhez, és az elérendő célok szükségesek és megfelelőek. (Ugyanakkor a gyakorlat azt mutatja, hogy ilyen esetekben könnyen lehet olyan kimentési okot találni, mely mentesítené a diszkriminálót a jogi felelősség alól.)¹²⁶ A zaklatás tilalmát pedig a jogszabály akként határozza meg, hogy tilos a faji vagy etnikai származás miatt a személyek olyan zaklatása, mely megfélemlítő, ellenséges vagy támadó jellegű, vagy amely megzavarja a környezetet. Meg kell említeni, hogy az irányelv a diszkrimináció általános tilalmát nem terjeszti ki a pozitív diszkriminációra, sőt azt kifejezetten elérendő célként jelöli meg a faji vagy az etnikai megkülönböztetés miatt a kisebbséghez tartozókat ért hátrányok kiküszöbölésére. Az irányelv értelmében a tagállamok kötelesek garantálni, hogy az abban biztosított jogokat bárki érvényesíthesse a bírósági vagy a közigazgatási eljárásban. Illetőleg azt is, hogy a panaszos nevében, annak egyetértésével valamely társadalmi szervezet vagy szerveződés, vagy más jogi személy folytathasson le ilyen eljárást. Ez utóbbi kereset szükségességét az indokolja, hogy a faji diszkrimináció áldozatainak érthető okokból általában gyenge a jogérvényesítő képessége. A jogszabály lényeges rendelkezése, hogy az a büntetőügyek kivételével megfordítja a bizonyítási terhet, így az alperesnek kell bizonyítania, hogy nem sértette meg az egyenlő elbánás elvét. (A pályázat útján betöltött állások esetében például egy esetleges bírósági eljárásban a munkaadóra hárul annak a bizonyítása, hogy a pályázatot benyújtó roma származású személy mennyiben rosszabb annál, akinek végül is odaítélték az állást.) Az irányelv értelmében a tagállamoknak létre kell

¹²⁶ Ezt bizonyítják az Európai Emberi Jogi Bizottság korábban már említett ítéletei is.

hozniuk olyan testületeket, melyek szerepet vállalnak az egyenlő bánásmód előmozdításában, ezek feladata független vizsgálatok elvégzése, illetve jelentések és ajánlások közzététele a diszkriminációról. Az irányelv a diszkrimináció elleni küzdelem kereteit határozza meg, s nem rontja le a tagállamokban esetlegesen létező magasabb védelmi szintet. Az irányelv rendelkezéseit a tagállamoknak 2003. július 19-éig kellett végrehajtaniuk.

E kérdés kapcsán elmondható, a hátrányos megkülönböztetés megszüntetésére önmagában egyetlen jogszabály sem lehet képes, ahhoz a társadalom szemléletváltozására is szükség van. Ugyanakkor a régóta működő antidiszkriminációs törvények tapasztalatai is azt mutatják, hogy a faji megkülönböztetés elleni harc igazán hatékony eszköze a társadalom szemléletmódjának megváltoztatása, a faji sokszínűség őszinte elfogadása, a másság feltétlen tisztelete lehet. Kovács András György szerint az Egyesült Királyságban több évtizede működő jogvédelmi rendszer tapasztalatai is azt mutatják, hogy a legnagyobb sikerrel nem a diszkriminációs perek, hanem éppenséggel faji megkülönböztetés kiküszöbölését propagáló intézményrendszer kecsegtethet.¹²⁷ Ehhez érdekes adalék, hogy Magyarországon is voltak roma vezetők, akik attól tartottak, hogy egy antidiszkriminációs törvény hatálybalépése éppenséggel lezáratlan perek sokaságához vezet majd, tovább mélyítve ezzel a többség és kisebbség közötti lövészárkokat. Ők jobbra abból indultak ki, hogy nagyon kevés diszkriminációs ügyben állapították meg eddig a hátrányos megkülönböztetés tilalmának a megsértését. Valóban ilyen jogszabályoktól nem lehet a diszkrimináció teljes megszüntetését várni, de annak eszköztára kétségkívül felhasználható a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemben. A Magyar Köztársaság Országgyűlése jórészt az irányelvben kitűzött cél megvalósítása érdekében fogadta el a 2003. évi CXXV. törvényt az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról. Magának az irányelvnek a harmonizációja egyébként nem feltétlenül igényelte külön kódex elfogadását.

Összefoglalásként elmondható, hogy a belső határok nélküli unió valóban megkönnyítheti a nemzeti kisebbségek és az anyaállamok közti kapcsolattartást, s hozzájárulhat a kisebbségi kérdés megnyugtató rendezéséhez. Ez a perspektíva viszont a roma kisebbség tagjai számára, nem lévén anyaországuk, nemigen adhat okot különösebb bizakodásra. Számukra jelentősebb lehet az az uniós politika, melynek spektrumában a diszkrimináció tilalma és az esélyegyenlőség áll.

¹²⁷ Kovács András György: i. m.

Ez utóbbinak köszönhető, hogy a bizottságnak a tagjelöltekről készített és készülő éves országjelentéseiben a roma kisebbség helyzete és hátrányos megkülönböztetése vissza-visszatérő téma volt.¹²⁸ Végezetül elmondható, hogy a divatos szlogen: „Európa a kisebbségek Európája”, éppenséggel nem jelenti azt, hogy az Európai Uniónak – a diszkrimináció tilalmát megfogalmazó szabályokat félretéve – saját kisebbségi jogi szabályozása.

A ROMA KISEBBSÉG A NEMZETKÖZI DOKUMENTUMOKBAN – POLITIKAI SZÁNDÉKNYILATKOZATOK

Bár a nemzeti vagy etnikai kisebbségek különjogait tartalmazó dokumentumok ritkán foglalkoznak külön nevesítve egy adott kisebbségi csoporttal, e tekintetben a roma kisebbséggel mégis kivételt tesznek, hiszen e kisebbségi közösség sajátos helyzete és gondjai – főként az elmúlt évtizedben – megjelentek a nemzetközi szinten elfogadott, jogi kötőerővel nem rendelkező dokumentumokban.

Ezeknek az okmányoknak a többsége a kétpólusú világrend összeomlását követően született annak hatására, hogy a kelet-közép-európai államok, ahol a roma lakosság többsége él, csatlakozott, illetve felvételét kérte a nemzetközi szervezetekbe. E dokumentumok megalkotói szerint a kisebbség kultúrájának védelme, de különösen az általánosnak mondható társadalmi kitaszíttottságuk elleni küzdelem a nemzetközi szervezetek különleges figyelmét igényli. A speciálisan a romákkal foglalkozó okmányokat különböző szervezeti keretben (Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet [EBESZ], ENSZ, Európa Tanács, Európai Unió) és különböző elnevezéssel (egyedi és általános ajánlás, javaslat, jelentés vagy munkaanyag) tették közzé. Mindegyik szövegben tükröződik, hogy elsősorban a közép- és kelet-európai országokban élő romák helyzete keltette fel a nemzetközi közvélemény figyelmét, s elsősorban az ő sorsuknak az alakulását kívánja befolyásolni.

Mégis e fokozott figyelem ellenére sem született olyan nemzetközi dokumentum vagy kezdeményezés, amely a probléma felvetésénél, a figyelemfelkeltésnél s az általános ajánlások megfogalmazásánál messzebb ment volna, sőt ezek az okmányok legalább olyannyira következtelenek, mint a nemzeti szinten elfogadott, a romákkal foglalkozó jogszabályok. Mindezek ellenére a köztudatban számos téves elvárás él e dokumentumokkal kapcsolatban. Sokan hisznek például abban, hogyha az ezekben

¹²⁸ Lásd az országjelentéseket <www.europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm>

foglalt elveket az államok követnék, akkor egy csapásra megoldódnának a roma kisebbség gondjai. De nem kevesen voltak és vannak azok, akik hasonló bizakodással figyelték-figyelik az európai uniós csatlakozási folyamatot és uniós tagságunkat, bízva abban, hogy e szervezet segítségével megoldódik majd a roma kisebbség helyzete is. Sőt, még az uniós csatlakozás óta is szilárdan tartja magát az a téves képzet, hogy létezik egy olyan összeurópai mérce, amelyet csak követni kellene, s megszűnének a kisebbséget sújtó hátrányok. A realitás viszont továbbra is azt diktálja, hogy a roma kisebbség helyzetének jobbra fordítása továbbra is az egyes államok feladata és felelőssége marad.

Az egyik sokat hivatkozott, a kérdéskörrel foglalkozó Európa Tanács ajánlás hangzatosan „valódi európai kisebbségnek” („true European minority”) nevezi a romákat, utalva ezzel arra, hogy az e kisebbséghez tartozók főként Európában élnek, és a kontinens szinte minden országában megtalálhatók.¹²⁹ Az európai romák lélekszámát a nemzetközi dokumentumok megalkotói általában 8 és 10 millió közöttire teszik, s ehhez általában nem mulasztják el hozzáfűzni, hogy mintegy 70%-uk Kelet-Közép-Európában él. De ettől eltérő adatokat is találhatunk, például az Európai Parlament egyik határozatában egy olyan becslés is napvilágot látott, amely ezt a számot 12 és 15 millió közöttire teszi, s ehhez hozzáfűzi azt is, hogy ebből 7 és 9 millió az Európai Unióban él.¹³⁰

Természetesen az is igaz, hogy pontos statisztikai adatokkal nem rendelkezünk e kisebbségről, hiszen a rendelkezésre álló adatok igen csak megbízhatatlanok. Annak, hogy a romák gyakorta elutasítják a regisztrációjukat, számos oka lehet, például az előítéletektől való félelmük. Mindebből adódhat az is, hogy az Európai Bizottságnak a tagjelölt államokról készített országjelentéseit olvasva, néha úgy tűnhet, hogy a testület némiképp vaktában lövöldözik a különböző statisztikai adatokkal. Így például míg a Romániával foglalkozó 1999. évi jelentés a Romániában élő romák számát 1,1 és 1,5 millió közöttire becsülte, addig a 2002-es jelentés 1,8 és 2,5 millió közöttire. A nemzetközi dokumentumok a romákat gyakran nemzetek feletti népnek nevezik, s őseiket Észak- és Nyugat-Indiából származtatják.¹³¹ Bárhonnan is származzanak a ma Európában élő romák ősei, egy dolog

¹²⁹ Recommendation 1203 (1993) on Gypsies in Europe (Council of Europe) (*Text adopted by the Assembly* on 2 February 1993 (24th Sitting)).

¹³⁰ European Parliament Resolution on the Roma in the European Union (28. April 2005).

¹³¹ Lásd például ezzel kapcsolatosan The human rights problems and protections of the Roma (Working paper prepared by Mr. Y.K.J. Yeung Sik Yuen pursuant to Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights decision 1999/109).

mindenesetre összeköti őket: a többséghez tartozók gyakran úgy tartják, hogy felismerhetően hasonlítanak egymásra, és a nem roma lakosság többnyire romának tekinti őket. Igaz, az ez utóbbi szempontok alapján készített szociológiai felmérésekből nem lehetne azoknak a számára nézve következtetéseket levonni, akik magukat roma nemzetiségűnek vallják.

Mindezekből is kitűnik, hogy a romákat érintő számos kérdés ma is megválaszolatlan, így az is, hogy a társadalmi integráció mely útját választják majd, a többséghez fognak-e asszimilálódni, vagy nemzeti és etnikai kisebbségként követelnek különjogokat. Azt hiszem, a válasz országonként is különböző lehet, ahogy különböző lehet az egyes roma csoportokat illetően is. Mindennek ellenére az Európai Parlament a már idézett határozatában a következőket állapította meg: „a roma nép életfeltételei olyan kérdés, amelyet csak a nemzetközi szinten lehet megfelelően kezelni”.¹³² Természetesen e kisebbség társadalmi integrációjának valamely formája mellett létezik egy másik szomorú eshetőség is, nevezetesen hogy továbbra is integrálatlan részei maradnak az európai társadalmaknak.

Az integráció bármely formájának az eléréséhez az államnak biztosítania kell az emberi jogok egyenlő élvezetét. Bár az emberi jogok korszakában – mint említettük – ez egy minimalistának tűnő cél, mégis ezt a nemzetközi dokumentumok annak ellenére is szükségesnek tartják többször megemlíteni, hogy az egy jogállamban nem képezheti vita tárgyát.¹³³ (A hátrányos megkülönböztetés tilalma – mint említettük – amúgy is az emberi jogok egyik alapelvét jelenti, s az kivétel nélkül minden a nemzetközi emberi jogi egyezményben szerepel.) Kétségtelenül ma még ez a minimalista megközelítés is szükséges, mivel ahogy a nemzetközi dokumentumok is megállapítják, „a romákat a közélet minden területén szisztematikus faji megkülönböztetés sújtja, így az oktatás, a foglalkoztatás, a lakhatás, a közéletben való részvétel és az állampolgárság megszerzése területén”.¹³⁴ Így sajnálatos módon jelenleg emberi jogi problémáik sem korlátozódnak a pozitív megkülönböztetés különböző formái biztosításának a hiányára, hanem csoportként is számos jogsérelem éri őket.

¹³² Minutes of 13/07/1995 – Final Edition B4-0974/95 Resolution on discrimination against the Roma.

¹³³ „If they have not yet done so, all the rights that are enjoyed by the rest of the population.” Resolution 6 (XXX) of 31 August 1977, the Sub Commission.

¹³⁴ Report by Mr. Glélé-Ahnhanzo, Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1998/26.

Ha az állam elkötelezi magát a kisebbségi különjogok biztosítása mellett, akkor ahogy azt a nemzetközi dokumentumok is megállapítják, az autonómia lehet az egyik lehetséges megoldás. „Bizonyos esetekben egy olyan jól átgondolt autonómiatervezet, mellyel a civil társadalom is egyetért, mind a többség, mind a kisebbség – főként a roma kisebbség – jogainak hatékonyabb védelmet nyújthat.”¹³⁵ Bár a kisebbségi különjogok katalógusát nehéz lenne összeállítani, de – mint arról korábban esett szó – sokan úgy vélekednek, hogy ennek az elképzelt hierarchiának a csúcsán a kisebbségek autonómiáját találjuk, az „jeleníti meg a legmagasabb jogi státust, amit a kisebbség egy államon belül elérhet”.¹³⁶ Így – az autonómia jogintézménye segítségével – a romák bevonása a döntéshozatalba valóban fontos volna.

A már említett két lehetőség közül (asszimiláció vagy kisebbségi különjogok), úgy tűnik, a nemzetközi dokumentumok írói a kisebbségi különjogok biztosítása mellett kötelezték el magukat, és ezzel erősítik a roma nemzet koncepcióját. Ez a megközelítés nyilvánvalóan jelen van az Európa Tanács dokumentumaiban is, a Parlamenti Közgyűlés egyik határozata például a következőket állapítja meg: „A többségi társadalomnak a romákat asszimiláció nélkül kell befogadnia, és támogatnia kell őket mint hátrányos helyzetű csoportot”.¹³⁷ Vagy „a romákat valamennyi tagállamban etnikai vagy nemzeti kisebbségi csoportként kell elismerni és biztosítani kell számukra kisebbségi jogaikat”.¹³⁸ Az államok részére emiatt ajánlják a dokumentumok, hogy alkalmazzák a romákra is a kisebbségvédelem három – normatív jelleggel is bíró – nemzetközi dokumentumát: a *Polgári Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát* (27. cikk), a *Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményét*, valamint a *Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartáját*.

Ennek kapcsán megemlíthető, hogy a roma nemzet gondolata vissza-visszatérő elem nemzetközi roma szervezetek által elfogadott dokumentumokban is. A Nemzetközi Roma Szövetség *A roma nemzet nyilatkozata* címmel elfogadott deklarációjának például az elsődleges célja az, hogy a roma nemzetet mint transznacionális közösséget elfo-

¹³⁵ The human rights problems and protections of the Roma /Working paper prepared by Mr. Y.K.J. Yeung Sik Yuen pursuant to Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights decision 1999/109 46.

¹³⁶ Brunner, Georg – Küpper, Herbert: European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self Governance. In Kinga Gál (ed.): *Minority Governance in Europe. Budapest, European Centre for Minority Issues – Local Government and Public Service Reform Initiative*. 2002, 17.

¹³⁷ Recommendation 1557 (2002) The legal situation of Roma in Europe 9. point.

¹³⁸ U.o. 6. point.

gadtassa a nemzetközi szervezetekkel. Így kijelenti: a roma nemzet fő jellemzője az, hogy nemzetként nem szándékozik államot alapítani, ugyanakkor képviselőt kér a nemzetközi szervezetekben.¹³⁹ (E szervezetek tagjai fő szabály szerint az államok lehetnek.) De még ez az okmány is elnevezése ellenére inkább egy klasszikus polgári jogi mozgalom célkitűzéseire, mintsem egy nemzeti mozgalom követelésére emlékeztet. Az tartalmazza például a következőket: „Van egy álmunk, egy politikailag konkrét álmunk, a törvény uralma mindenki fölött, egy olyan jogi rendszer keretében, amely képes biztosítani a demokráciát és a szabadságot mindenki számára.”¹⁴⁰ Igaz, a nyilatkozat deklarálja az egy nemzethez tartozást is: „Mi egy nemzet vagyunk, ugyanabban a hagyományban osztozunk, közös a kultúránk, az eredetünk s a nyelvünk; egy nemzet vagyunk.”

Az Európai Unió kapcsán meg kell jegyezni, hogy az Európai Bizottság rendszeres országjelentéseiben a roma kérdéssel nem általánosságban a polgári és politikai jogok, valamint a gazdasági szociális és kulturális jogok keretében foglalkozik, hanem a kisebbségi jogokról szóló külön fejezetben. Ez az elkötelezettség első pillantásra némileg meglepő, különösen annak fényében, hogy néhány nyugat-európai állam, köztük Görögország és Franciaország még a kisebbségek létezését is tagadja. Részben ebből adódik, hogy amikor a nemzetközi szervezetek a romakérdéssel foglalkoznak, a figyelmüket elsősorban Kelet-Közép-Európára irányítják. Ez a megközelítés nem újkeletű a kisebbségek nemzetközi védelmében, hiszen elég arra gondolni, hogy a Nemzetek Szövetségének égisze alatt elfogadott kisebbségvédelmi rendelkezések hatálya is kizárólag Kelet-Közép-Európára korlátozódott. Jelenleg pedig a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa is tevékenységét kizárólag e térségben gyakorolja. Mindezek fényében az sem meglepő, hogy a kisebbségek védelmét az Európai Unió kizárólag a tagjelölt államoktól követelte meg.

E dokumentumok olvasása során szembeötlő azok meglehetősen következtetlensége. Különösen igaz ez az Európai Bizottságnak a csatlakozási folyamat során készített országjelentéseinek a roma kisebbséggel foglalkozó részeire. E jelentéseknél gyakorta előfordul,

¹³⁹ Lásd a nyilatkozatról részletesebben Fosztó László: Van-e cigány nemzettudat? In Fedinec Csilla (szerk.): *Társadalmi önismeret és nemzeti önazonosság Közép-Európában*. Budapest, 2002, Teleki László Alapítvány, 207–224.

¹⁴⁰ Declaration of a Roma Nation (IRU – International Romani Union.) Lásd magyarul: A roma nemzet nyilatkozata (IRU – Nemzetközi Roma Szövetség) In Fedinec Csilla (szerk.): *Társadalmi önismeret és nemzeti önazonosság Közép-Európában*. Budapest, 2002, Teleki László Alapítvány, 222–224.

hogy az egyik évben megemlítenek egy kérdést, aztán a következő évben elfeledkeznek róla, hogy azt a következő évben ismét elővegyék. Példának okáért a 2000. évben Lengyelországról készített rendszeres jelentés megjegyzi, hogy „fennáll romák elleni erőszak és a közhatóságok által alkalmazott hátrányos megkülönböztetés”.¹⁴¹ Ennek ellenére a következő évi jelentésben már egy szót sem találunk a közhatóságok általi hátrányos megkülönböztetéséről, amiből elvileg azt a következtetést is levonhatnánk, hogy időközben megnyugtatóan megoldódott a kérdés. Vagy például az egyik évben Bulgáriával kapcsolatosan elfogadott jelentés megjegyzi, hogy a „rendőrségi védelem nem megfelelő”,¹⁴² más alkalommal viszont a dokumentumok egy szót sem ejtenek erről a kérdésről.

Ezek az okmányok gyakran nem képesek elméletileg elválasztani egymástól a hátrányos megkülönböztetést és a pozitív megkülönböztetést. Így nem véletlen, hogy az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának egy ajánlása – miközben támogatja és védi a roma gyerekek kisebbségi oktatását, felhívja a figyelmet arra a veszélyre, hogy az nem vezethet önálló tantervekhez, mert ez egyben külön osztályok felállítását eredményezné.¹⁴³

Sőt e dokumentumok tanulmányozása során még előítéletes nézettel is találkozhatunk, s általánosságban is elmondhatjuk, hogy azok semmivel sem jobbak, mint a nemzeti szinten elfogadott hasonló dokumentumok. E véleményünket erősítheti meg az *Emberi jogi problémák és a romák védelme* című ENSZ munkaanyag olvasása. E dokumentum miközben ír a Csehországban Usti nad Labem városában épített, hírhedtté vált falról, amely elválasztotta egymástól a város roma és nem roma lakosságát, a történeteket a következő módon kommentálja: „Tagadhatatlan, hogy a város hatóságainak minden bizonnyal volt aggodalomra okuk, és ésszerű intézkedéseket kellett volna tenniük a zaj és szennyeződés kiküszöbölésére, mely a nem roma szomszédoknak sok kellemetlenséget okozó két lakóépületből (emeletes házból) áradt. Az a javaslat azonban, hogy építsenek egy falat, mely elkülönítené és szegregálná a két közösséget, nagyon nyugtalanító volt, hiszen az az emberi méltóság meggyalázása és az egyének törvény előtti egyenlőségének megszegése. A fal megépítése túlment minden józan megfontoláson. Megnyugtató, hogy a cseh kormány haladéktalanul intézkedett a helyzet orvoslása érdekében, és

¹⁴¹ Poland 2000 Regular Report (Minority rights and the protection of minorities).

¹⁴² Bulgaria 1999 Regular Report (Minority rights and the protection of minorities).

¹⁴³ Recommendation No. R (2000) 4.

elrendelte a fal lebontását nem sokkal felépítése után”.¹⁴⁴ Más helyütt a következőket tartalmazza ugyanez a munkaanyag: „Azt is mondják, hogy a roma gyerekeket általában 6 vagy 7 éves korukig szoptatják, így sok fontos hatás (például nyelv) nem éri őket iskolakezés előtt.” A helyzetet súlyosbítja, hogy az idézett okmány az egyetlen a világszervezet keretei között elfogadott, kizárólag a romákkal foglalkozó dokumentum.

A különböző nemzetközi szervezetek által a romákkal kapcsolatosan elfogadott dokumentumok (hasonlóan a magyar jogszabályokhoz) nemegyszer inkoherensek, és nehéz közös szabályozási elveket kimutatni bennük. A legtöbb, mi elmondható róluk, hogy meghatározza őket a biztonságpolitikai szemléletmód, és általánosságban ajánlják a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. (Ez utóbbi akár természetesnek is vehető, hiszen mint arra korábban utaltam, a hátrányos megkülönböztetés tilalma amúgy az emberi jogok védelmének alappillére, s mint ilyen, minden emberi jogi dokumentumban szerepel.) Továbbá elkötelezettnek tűnnek a roma nemzet koncepciója és a kisebbségi különjogok biztosítása mellett, de a pozitív intézkedések más típusainak megfontolásával nemigen törődnek.

¹⁴⁴ The Human Rights Problems and Protections of the Roma E/CN.4 Sub.2/2000/28 23 June 2000. Para. 24.

5. A kisebbségi alapjogok értelmezése és megvalósulása Magyarországon

ÁLLAMI ROMAPOLITIKÁK

A következőkben a magyarországi jogi szabályozás elemzése előtt röviden összefoglalom, hogy napjainkig milyen módon alakultak a legnagyobb magyarországi kisebbséggel, a romákkal kapcsolatos állami politikák. Majd az egyes kérdések vizsgálatakor részletesebben is foglalkozom a roma kisebbséggel.

Magyarországon a hatvanas években következett be hangsúlyváltás a cigánysággal kapcsolatos politikában. A korábbi időszak erőszakos kényszerítő intézkedéseit ekkor a frázisokban legalábbis a „támogatott asszimiláció” politikája váltotta fel. Ettől fogva a magyar állam társadalmi problémaként kezelte a kérdést, s lépéseket tett a cigányok szociális helyzetének javítására. Ezek révén, miként az a forrásokból kitűnik, a „társadalmi probléma” megszüntetését, a romák asszimilációját igyekezett elérni. 1961 júniusában az MSZMP KB Politikai Bizottsága határozatot adott ki, melynek hosszan ható következményei lettek. E dokumentum deklarálta, hogy a cigányság „bizonyos néprajzi sajátossága ellenére sem alkot nemzetiségi csoportot”, s társadalompolitikai kérdésnek minősítette a „cigánykérdést”.¹ (Korábban elvben elismerték a cigány kisebbség létét.) A határozatban megfogalmazott társadalompolitikai cél megvalósítása, szociális helyzetük javítása, amelyet pedig a pártvezetők az asszimiláció feltételének láttak, ugyanakkor nem hozott tartós eredményeket. A konkrét intézkedések kidolgozása és végrehajtása ezúttal is a többségi társadalom előítéleteitől a legkevésbé sem mentes állami és pártapparátusra hárult.

A magyarországi roma lakosság társadalmi helyzetéről először a Kemény István irányításával 1971-ben végzett szociológiai vizsgálat adott átfogó képet. A kutatók akkor állítottak fel pontos diagnózist a romák gondjairól, a hátrányos helyzet „újratermelődéséről”, amikor a szegénység tabutémának számított.² (Ez a vizsgálat a cigányság kultú-

¹ MOL. M-KS-288. f. 5/1961/233. ő. e.

² A kutatás jelentőségét érzékelteti, hogy szegénységről abban az időben egyáltalán nem lehetett beszélni. Amikor Kemény István 1970-ben megtartotta híres akadémiai előadását a szegénységről – e vizsgálat eufemisztikus elnevezéssel „Az alacsony jöve-

ráját gyakorlatilag szegénykultúraként mutatta be, mivel a szociológusok elsősorban nem a néprajzi sajátságok leírására törekedtek.) Mindenki számára könnyen levonható volt az a következtetés, hogy a felmérés az 1961-es párthatározattal meghirdetett pártállami cigánypolitika és általában a szociálpolitika kudarcáról is tudósított.³ (Egy újabb, 1979-ben kiadott PB-határozat emiatt „újbaloldalinak” bélyegezte a kutatást vezető szociológusokat.)⁴

E korszak romapolitikájának szomorú fejleménye volt, hogy az 1961-es párthatározatot követően az oktatáspolitikai területén kezdeményezett változtatások szintén a szegregáció irányába hatottak. A már idézett párthatározat értelmében törekedni kellett arra, hogy a cigány gyerekeket minél nagyobb számban iskolázzák be. Több helyen cigányosztályokat szerveztek az iskolából kimaradt cigánygyermekek részére, máshol új iskolákat építettek számukra, és volt, ahol egyszerűen a kisegítő iskolákba irányították át őket. (Elkülönített cigányosztályok és iskolák Magyarországon már a hatvanas éveket megelőzően is létrejöttek.) A művelődésügyi miniszter hivatalosan is elrendelte külön cigányosztályok, tanulócsoporthoz és napközis foglalkozások szervezését. A nyilvánvalóan káros hatások láttán már a hetvenes években megindult a vita arról, hogy ezek az osztályok valóban segítik-e a cigány fiatalok beilleszkedését, vagy pusztán a szegregáció eszközei.⁵

Összefoglalóan megállapítható: az MSZMP KB Politikai Bizottságának 1961-es határozatát követő „tüneti kezelések” nem szüntették meg a kisebbséghez tartozók hátrányos helyzetét. A pártállam propagandája pedig tovább szította az előítéleteket, midőn azt hangsúlyozta, hogy a szocialista társadalomban mindenki számára adottak a lehetőségek, csak élni kell velük, s a cigánykérdés kapcsán lépten-nyo-

delmű lakosság életkörülményeinek vizsgálata” címmel indulhatott meg –, átmenetileg eltávolították őt a Szociológiai Kutató Intézetből, s a kutatás 1972-ben elkészült zárótanulmányát titkosították, és a Statisztikai Hivatal elnökének pánccszekrényébe zárták. Lásd Megfelezett élet. Csizmadia Ervin beszélgetése Kemény István szociológussal. In Kemény István: *Közelről és távolból*, Budapest, 1991, Gondolat, 183.

³ A kutatás eredményeinek összefoglalása: Kemény: *A magyarországi cigányok helyzete*, i. m. Egy a cigánylakosság helyzetéről 1974-ben készült jelentés e felmérés adatai alapján is jellemezte a PB határozat végrehajtásának hiányosságait. MOL. M-KS-288. f. 41/1974/226. ő. c.

⁴ MOL. M-KS-288. f. 41/1979/318. ő. c.

⁵ Összefoglalóan lásd Kemény István: *Tennivalók a cigányok/romák ügyében*. In Glatz Ferenc (szerk.): *Cigányok Magyarországon*. Budapest, 1999, MTA, 244–245; Havas Gábor – Kemény István – Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Budapest, 2002, Oktatókutató Intézet–Új Mandátum Könyvkiadó, 7–20.

mon a nekik nyújtott szociális kedvezményeket hangoztatta. A szociálpolitika kudarcait többnyire azzal magyarázták a funkcionáriusok, hogy a cigányok nem tesznek erőfeszítéseket saját helyzetük javítására. Ez az álláspont a nyolcvanas években – legalábbis kizárólagos magyarázatként – már tarthatatlan volt, sajnálatos módon azonban mégis átöröklődött a mai politika diskurzusaiba.

A szociális intézkedések részleges sikertelensége mellett az adott korszakban a romákat megfosztották a kisebbségi státustól. A párttáborozatot követően nem léteztek cigányszervezetek, nem voltak olyan intézményi keretek, amelyek a cigány kultúra ápolását biztosították volna, nem volt olyan fórum, amely legalább az ismeretterjesztés eszközeivel mérsékelhette volna a többségi társadalom előítéleteit. A cigány kultúra létét nem ismerték el hivatalosan, így annak minden megnyilvánulása csak a többség értékeihez, normáihoz képest értelmeződhetett. Az előbbre jutás „csatornáit” a többségi társadalomhoz tartozó emberek felügyelték. A befogadás feltételének a kulturális asszimiláció, a többség szokásaihoz, normáihoz való hasonulás látszott, ezt ugyanakkor gátolta, hogy a romák a többségi társadalom szemében – identitásuktól függetlenül – továbbra is „cigányok” maradtak.

Végül, a rendszerváltást követően elvben lehetőség nyílt arra, hogy a társulások vagy részvételi demokrácia elveinek megfelelően a romák – választott, közhatalmi jogosítványokkal felruházott szerveik útján – képviseljék érdekeiket a demokratikus állam életében. Az asszimilációs politika nyilvánvalóan csődöt mondott; ennek kudarca kapcsán többen az „etnikai öntudat” feléledését, felébresztését hangsúlyozzák.⁶

A magyar állam – a korábban elmondottaknak megfelelően – a nyolcvanas évektől a korábbinál több lehetőséget kínált a cigány kultúra ápolására, és a pártállami szervezeteken belül ismét cigányszervezeteket alakítottak.⁷ A rendszerváltás után a demokratikus államhatalom

⁶ Forray R. Katalin – Hegedűs T. András: *A cigány etnikum újjászületőben. Tanulmány a családról és az iskoláról.* Budapest, 1990, Akadémiai, 13.

⁷ A 80-as években megjelent több cigány nyelvű kiadvány is. Állami kezdeményezésre 1981-ben kutatócsoportot alakítottak, melynek céljai között „a cigány etnikum sajátosságainak a megismerése is szerepelt”. 1985. május 30-án hívták életre a Hazafias Népfront Országos Tanácsa „mellett”, gyakorlatilag annak felügyelete alatt az Országos Cigánytanácsot. Egy a romákról szóló kötetben megjelent interjúban a népfőntitkára azt válaszolta arra a kérdésre, hogy „Nemzetiség-e a cigányság?”, hogy ez „egy kérdés, amiről feltétlenül beszélni kell. Ez is benne van a levegőben. Ez sem tabu.” 1986-ban alakult meg a Művelődési Minisztériumon belül a Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége, mely lapot is kiadott *Romano Nyelve* [Cigány Újság] címmel. Feladata – alapszabálya szerint – az volt, hogy „a magyarországi cigányság társadalmi beilleszkedését, az ehhez kapcsolódó nemzeti és etnikai kultúra elsajátítását, valamint a cigányság kulturális érdekképviseletét, haladó hagyományai-

szakítani próbált a pártállami korszak hagyományaival, így annak asszimilációs cigánypolitikájával is. Az új kisebbségi önkormányzati rendszert viszont anélkül alkotta meg, hogy gondoskodott volna a kisebbségi jogok kedvezményezetteinek a meghatározásáról, arról, hogy a különjogok valóban a kisebbséghez tartozókat illessék meg.

A rendszerváltás után a magyar jogalkotó az ismertetett módon a kisebbségi identitás megválasztását az egyén személyes szabadságaként ismerte el a kisebbségi törvény elfogadásával. A jogszabály látszólag a cigány kisebbség elismerésével biztosította a kisebbségi önkormányzatok révén a romák jelenlétét a közhatalmi szférában, de az állam kezéből a többség kezébe adta a romák képviselői megválasztásának jogát. A jogalkotó azóta sem talált biztosítékokat arra, hogy a kisebbség képviselőit valóban a romák válasszák meg. Az „elismerés politikája” emiatt sem hozhatta meg a tőle várt eredményeket, s így a kisebbséghez tartozás definiálása – a szemléletváltás következtében – a jogalkotásnak is lényegi problémájává vált.

A legnagyobb magyarországi kisebbséget, a romákat illetően a jogalkotó számára mindenképpen figyelemztető jel, hogy e közösség a rendszerváltást követően az önszerveződés időszakához érkezett, „abba a társadalomtörténeti korszakba”, „amikor a cigány értelmiség pontosan megfogalmazta a különböző cigány etnikai csoportok közötti integráció szükségességét, és belekezdett a cigány nemzeti kultúra »megalkotásába«”.⁸ Elsősorban a magyar állam és a többségi társadalom felelőssége, hogy a romák miként fogalmazzák meg identitásukat: az együttélés negatív tapasztalatai, az őket ért atrocitások és a jelen sérelmeinek hatására vagy annak jótékony tudatában, hogy az állam támogatja a kisebbség törekvéseit. S annak láttán, hogy a közhatalom valódi erőfeszítéseket tesz a kisebbségi léthelyzet és a szegénység közötti összefüggések felszámolására, a kisebbséghez tartozók valódi társadalmi esélyegyenlőségének a biztosítására. A jogalkotó Csipkerózsika-álmából remélhetőleg még idejében ébred, s a többletjogok valódi garantálása és az asszimilációt választók törekvéseinek támogatása Magyarországon józan belátás eredménye lesz, nem pedig etnikai konfliktusok, erőszakos cselekmények (kikényszerített) következménye.

nak ápolását szolgálja a Magyar Szocialista Munkáspárt politikája alapján”. Részletebben lásd: Majtényi Balázs – Majtényi György: „Jelen és múlt között. A romákat érintő 1960 utáni kisebbségi jogi szabályozás főbb állomásairól” *Amarodrom*, melléklet, 2003. május.

⁸ Szuhay: *Cigány kultúra. A magyarországi cigány etnikai csoportok integrációjáról és a nemzeti kultúra megalkotásáról*. I. m. 330.

A KISEBBSÉGI SZABÁLYOZÁS ELŐTÖRTÉNETE

A kisebbségi törvény előkészítése már a rendszerváltás előtt megkezdődött, de a végleges koncepciójának kialakítása és elfogadása az új alkotmány által megszabott demokratikus keretek között az Antall-kormány felügyelete alatt zajlott.⁹ Az alaptörvény már a rendszerváltás előtt deklarálta a nemzetiségek egyenjogúságát, az anyanyelv használatának és az azon való oktatásnak, a saját kultúra megőrzésének és ápolásának biztosítását. Az alkotmánynak az alapvető jogokról és kötelezettségekről szóló fejezetét a jogállami forradalom történeti alkotmánya (az 1989. évi XXXI. törvény) az emberi jogokra vonatkozó nemzetközi egyezmények alapján lényegesen átalakította. Ez a 68. §-ba egy új (1) bekezdést beiktatva – hasonlóan egy-két föderatív állam alkotmányához – a következőket mondta ki: „a nemzeti és nyelvi kisebbségek részesei a nép hatalmának, államalkotó tényezők”. Az Alkotmány 68. § (1) bekezdésének eredeti megfogalmazása a kisebbségi különjogok alanyait még „nemzeti és nyelvi kisebbségekként” nevesítette.¹⁰ (Ezzel a nemzetközi szabályozáshoz igazodva az alaptörvény szakított a rendszerváltás előtti szóhasználattal, mely a jogtörténeti hagyományoknak megfelelően a kisebbség helyett a nemzetiség elnevezést használta.) A nemzeti és nyelvi jelzők együttes szerepeltetésekor vélhetően az akkoriban létező – egyetlen normatív jellegű kisebbségvédelmi rendelkezés – a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának¹¹ 27. cikkét, azaz pontosabban az azt kihirdető magyar jogszabályt használhatták fel. Ez utóbbi cikk jelentősége, hogy annak megfogalmazásával a nemzetközi jogközösség elsőként lépett túl a mindenkit vagy a polgárokat megillető általános emberi jogi védelem keretein, s az etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek különjogait említve elismerte egy új, csak a kisebbségeket megillető státus létezését. E jelzők közül az egyezségokmányt kihirdető 1976-os törvényerejű rendelet az etnikait a nemzetivel cserélte fel. A vallási szó feltehetően tudatos döntés eredményeképpen maradt ki a 68. § első szövegváltozatából, mivel az szerepeltetése esetén elsősorban a ma-

⁹ A törvény előkészületéről lásd Bodáné Pálok Judit: A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei. *Acta Humana*, 1993, 12–13. sz., 26–45; Győri Szabó Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon: a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében (1989–1990)*. Budapest, 1998, Osiris, 99–151.

¹⁰ Megállapította az 1989 évi XXXI. tv. 34. §-a hatályos 1989. X. 23-ától.

¹¹ Az egyezségokmányt 1966. december 16-án fogadták el, s az 1976. március 23-án lépett hatályba. Kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet. U. N. T. S. No. 14668, Vol. 999, 1966, 172–186.

gyarországi zsidóságra utalhatott volna. Az viszont nem teljesen egyértelmű, hogy milyen szempontok szerint tett Magyarországon a jogalkotó különbséget nyelvi és nemzeti kisebbségek között. Feltehetőleg e két jelző együttes használata az alkotmányban egy fordítási hiba végeredményeként született meg.

Később az alkotmány egy 1990-es módosítása¹² nyomán, a 68. § (1) bekezdése már nemzeti és etnikai kisebbségekről tett említést. E két jelző között a szakirodalom – amint arról már korábban esett szó – jobbra azon az alapon tesz különbséget, hogy az etnikai kisebbségnek szemben a nemzetivel nincs anyaország. (Mégis e megkülönböztetés használata, azaz a két jelző együttes szerepeltetése az alkotmányos szabályozásban nem volt szükségszerű – hiszen azokhoz később a magyar kisebbségi törvény¹³ egyenlő jogokat társított –, így az alaptörvény megtehetette volna, hogy csupán a nemzeti kisebbségek létezésére utal.) Etnikai kisebbségnek – a már említett különbségtétel alapján – a kisebbségi törvény által felsorolt 13 nemzeti és etnikai kisebbség közül ma a roma és a ruszin kisebbség tekinthető.¹⁴ (Emellett a nemzetközi szakirodalomban az is előfordul, hogy a nemzetit a nagyobb lélekszámú, míg az etnikait a csekélyebb számú kisebbségekre használják.)

Ezt követően az alkotmány újabb módosításáról szóló 1990. évi XVI. törvény a 68. §-t egy (3) bekezdéssel egészítette ki. Az új szabály szerint a kisebbségek képviselőtét biztosítani kell az országgyűlésben és a tanácsokban. Ez a rendelkezés írta elő, hogy külön törvényt kell alkotni a kisebbségeknek az országgyűlésben megvalósuló képviselőtéről és a kisebbségek képviselőinek választása független az – alkotmány 71. §-a (1) bekezdésében meghatározott – általános, egyenlő választójog alapján történő választásoktól. Az 1990. évi XL. törvény megváltoztatta a 68. § (3) bekezdését. Az új (3) bekezdés csak azt állapította meg, hogy a Magyar Köztársaság törvényei a kisebbségek képviselőtét biztosítják. Az új (4) bekezdés pedig előírta, hogy a kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ezzel az alkotmánymódosítással került be az országgyűlési biztos intézménye az alaptörvénybe, a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosát, ekkor még mint testületi szervet tervezték létrehozni. Az alkotmány ekkor a következő rendelkezést tartalmazta: „A nemzeti és etnikai kisebbségi

¹² Megállapította: 1990. évi XL. törvény 45. §-a. Hatályos 1990. VI. 25-étől.

¹³ A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény.

¹⁴ A kisebbségi törvény 61. § (1) bekezdése 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.

jogok országgyűlési biztosának jogkörét a nemzeti és etnikai kisebbségi szervezetek által jelölt és az Országgyűlés által választott, nemzeti és etnikai kisebbségenként egy-egy személyből álló testület gyakorolja.” Ezt a megfogalmazást később az 1994. évi LXXIII. törvény helyezte hatályon kívül. E törvény indoklása utalt a '93-as kisebbségi törvényre, mely a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosát már egyszemélyi biztосként nevesítette.

Az önkormányzatokról szóló szabályokat az alkotmánynak az 1990. évi LXIII. törvénnyel történt módosítása iktatta be az alaptörvénybe. Ez az alkotmánymódosítás az alkotmánynak a tanácsokról szóló rendelkezéseit hatályon kívül helyezte, és az önkormányzashoz való jogról rendelkezett.¹⁵ Ez az alkotmánymódosító törvény iktatta be az alaptörvénybe a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatairól szóló 68. § (4) bekezdését.

Ezzel párhuzamosan zajlott a kisebbségi törvény kodifikációja. A kisebbségi önkormányzati rendszer kereteinek megteremtésére hivatott jogszabályt, ahogy Eiler Ferenc és Bárdi Nándor megállapítják, alapvetően a „kisebbségek híd szerepét” és a kölcsönös kisebbségvédelem előnyeit hangsúlyozó koncepció alapján fogadták el.¹⁶ Ez a még az 1970-es évek elején kidolgozott elgondolás a nagy létszámú magyar kisebbségekkel rendelkező államok és Magyarország viszonylatában azonban kezdettől fogva működésképtelennek bizonyult, és véleményem szerint dogmatikailag is támadható volt. A jogszabály kidolgozása-kor alapvetően két felfogás versengett egymással, ezeket Eiler „nemzeti liberális” és autonómia-párti elképzeléseknek nevezi.¹⁷ A nemzeti liberális megközelítés hívei a nyugat-európai uralkodó szemléletnek megfelelően nem tartották szükségesnek egy különleges kisebbségi intézményrendszer kiépítését, mivel a kisebbségi jogok érvényesülését a demokratikus keretek között önmagában véve is biztosítva látták. E koncepció elsősorban a kisebbségek egyéni jogainak garantálására helyezte a hangsúlyt, s a kisebbségi társadalmak önszerveződési kerete az

¹⁵ Az alkotmány 44. §-ának új (1) bekezdése alapján a választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg a helyi népszavazással gyakorolják. Az új 44/A § meghatározta az önkormányzás alapjogának tartalmát is. Az alkotmányt módosító törvény javaslatának indoklása azt is egyértelművé tette, hogy a helyi önkormányzashoz való jog a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét illeti meg a népfelség elve alapján; a választópolgárok az önkormányzás folyamatos gyakorlására képviselőtestületet választanak.

¹⁶ A „hídszerepről” lásd Föglein Gizella: *Nemzetiség vagy kisebbség?* Budapest, 2000, Ister, 89–91., illetve Eiler Ferenc: A kisebbségi önkormányzati rendszer és tapasztalatai. In *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. I. m. 446.

¹⁷ Bíró Gáspár: *Az identitásválasztás szabadsága*. Budapest, 1995, Osiris, 36–42.

egyesülési törvény által szabályozott civil szférában maradt volna. Az autonómia hívei ezzel szemben a kisebbségek egyéni jogai mellett hangsúlyosan felléptek a csoportjogok biztosításának szükségessége mellett is, és a kisebbségek képviselőtét a személyi elven alapuló kulturális autonómia keretei között akarták megvalósítani. A törvény elfogadásakor az utóbbi elképzelés diadalmaskodott.

A következőkben a kisebbségi jogszabály elfogadásának történetét tekintem át röviden. A Nemzetiségi Kollégium alapító ülésére 1989. április 24-én került sor.¹⁸ A testületet és titkárságát javaslattevő, közvetítő és koordináló, a magyarországi kisebbségekkel és a határon túli magyarsággal foglalkozó szervként hozta létre a Minisztertanács.¹⁹ A kollégium volt hivatott biztosítani a kisebbségekkel foglalkozó bel- és külpolitika összhangját. (A testület tagjai között helyet kaptak különböző tárcáktól delegált miniszterhelyettesek, s elnöke a társadalompolitikai feladatokat ellátó államminiszter lett.) A titkárságon 1989 végére felmerült a kisebbségek országos anonim népszámlálásának gondolata. (Az országgyűlési választások első fordulójával sor került volna a kisebbségek országos szintű anonim felmérésére, így a kisebbséghez tartozóknak lehetőségük lett volna a többes identitás vállalására is. Úgy gondolták, ennek révén – a népszámlálásoktól eltérően – valóban megvalósulhat az identitásválasztás személytelensége.)²⁰

Egy 1990. augusztus 30-ai kormányrendelet hívta életre a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalt. 1991 januárjában létrehozták a kisebbségek közös szervezetét, a Nemzetiségi és Etnikai Kisebbségi Kerekasztalt, mely deklarálta, hogy saját kisebbségi törvénytervezetet dolgoz ki. (A kisebbségi szervezetek attól tartottak, hogy a jogszabály kidolgozását az állam egyoldalúan kisajátítja.) 1991-ben a hivatal életre hívott egy konzultációs fórumot, melynek munkájában az Igazságügyi Minisztérium, a Belügyminisztérium, az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság és a kerekasztal képviselői is részt vettek. Ezt azzal a céllal hozták létre, hogy a különböző kisebbségi törvénytervezeteket a konszenzus eléréséig a fórum keretében folyamatosan tárgyalják, s így a kompromisszum eredményeképpen megszülető javaslatot terjeszthessenek a törvényhozás elé. Az egyeztető tárgyalások két fő szereplője a hivatal és a kerekasztal lett. Továbbá kormányzati

¹⁸ A Minisztertanács 1048/1989. (IV. 24.) határozata a Minisztertanács nemzetiségi kollégiumáról.

¹⁹ A kollégium később elnevezését Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégiumra változtatta.

²⁰ Győri Szabó Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon*. Budapest, 1998, Osiris, 51–52.

oldalon létrehoztak egy kodifikációs bizottságot, mely az érdekelt tárcák részvételével kezdte meg a munkáját. Később az elkészült törvényjavaslatok közül a belügy által készítettet fogadták el annak ellenére, hogy az sem szakmai, sem kisebbségi berkekben nem örvendett túlzott népszerűségnek. (A kerekasztal elutasította a Belügyminisztérium tervezetét, s csak a szeptemberben már kialakított konszenzus alapján mutatott készséget a megegyezésre.)

Az a törekvés, hogy a kisebbségek jogait külön törvényekbe foglalják, ekkor már nem volt újkeletű Kelet-Közép-Európában. Először még a szovjet időkben Litvániában született meg a nemzetiségi törvény 1989-ben. 1990-ben az észt, majd '91-ben a lett, a horvát, '92-ben az ukrán, a fehérorosz, és '93-ban a magyar törvény követte a példát.²¹ A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényt július 7-én fogadta el az országgyűlés. Az ekkor meglevő széles körű parlamenti konszenzust mutatja, hogy a törvényt szinte egyhangú, már-már a pártállami szavazásokat idéző 96,5%-os többséggel hagyták jóvá. A Magyar Köztársaság Alkotmányának 68. § (5) bekezdése értelmében a kisebbségi törvény elfogadásához „a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” A törvény készítői figyelembe vették az alkotmány 68. §-át, amely kimondja, hogy az ország területén élő kisebbségek államalkotó tényezők. A kisebbségi törvény 1993. július 7-ei elfogadását követően a Magyar Köztársaság Országgyűlése annak szellemében módosította a helyi önkormányzatokról, illetve a helyi polgármesterek és önkormányzati képviselők választásáról szóló törvényt.

A törvényhozó célja egyrészt az lehetett, hogy az alkotmány 68. paragrafusát megvalósítva egy sokszínű, multikulturális világot őrizzen meg a jövő nemzedékeinek. Másrészt pedig, mint említettük, a határon túli magyarok érdekeit is szem előtt tartva követendő példát kívánt állítani a többkultúrájú politikai közösség modellje iránt többnyire mérsékelt érdeklődést mutató szomszédos országok törvényhozása elé.

A jogalkotói szándék őszintesége mellett hovatovább a mai napig kérdéses maradt, hogy egy olyan többé-kevésbé homogén társadalom, mint a magyarországi, a legmegfelelőbb terep a nemzeti szempontból multikulturális politikai közösség kialakítására. A törvény hatályba lépése az őshonosként elismert kisebbségeket az asszimiláció egy már előrehaladott állapotában találta. A nemzetiségek Magyarországon az összlakosságnak amúgy is csupán egy relatív kis részét adják, nyelvi-

²¹ Brunner, Georg: Die rechtliche Lage der Minderheiten in Mittel-, Ost- und Südosteuropa. *Osteuropa Recht*, 1994, Vol. 40, 162.

leg messzemenően asszimiláltak, szétszórtan élnek, s gyakran még helyi szinten is kisebbségben vannak. Sokszor a kisebbségi nyelv elvesztése is megállíthatatlannak tűnik, s a kisebbségi nyelvet még beszélők is gyakran nem ismerik annak irodalmi változatát. (Így nem meglepő, hogy a törvény alapján létrejött kisebbségi önkormányzatokban a tanácskozások is gyakran magyar nyelven folynak, esetenként a közösség helyi dialektusával fűszerezve.) Megemlíthető, hogy a legutolsó 2001-es népszámlálási adatok szerint a kisebbségi anyanyelvet beszélők száma tovább csökkent, igaz a magukat valamely nemzeti kisebbséghez vallók száma valamelyest növekedett.²² (A 2001-es népszámláláskor valamely kisebbség nyelvét 139 763 személy, vagyis a lakosság 1,37%-a vallotta anyanyelvének, a népszámlálás személyenként három anyanyelv megjelölését is lehetővé tette. A nemzetiségi kötődésre szintén három választ is lehetett adni, nemzetiségi kötődésűnek 318 391 személy vallotta magát, ez a lakosság 3,12%-át jelenti.) Ma a legtöbb kisebbség esetében legfeljebb a kettős identitás megőrzésének a lehetőségéről beszélhetünk. Az alkotmány 68. paragrafusa és az annak alapján elfogadott kisebbségi törvény egy disszimilációs folyamatot kívánt elindítani, ugyanakkor kérdéses, hogy – egy viszonylag előrehaladott stádiumban levő asszimiláció felülről hatalmi szóval, pusztán a jog eszközével visszafordítható-e.

A jogszabály nemzetközi fogadtatása kezdetben még döntően pozitív volt. Asbjorn Eide – a diszkrimináció megelőzésével és a kisebbségek védelmével foglalkozó ENSZ albizottság tagja – a törvényt elfogadásakor a következőképp méltatta: „A decentralizáció, a területi és személyes autonómia kombinációja, amelyet a kisebbségekről szóló törvény tartalmaz, nagymértékben újszerű, és a törvény végrehajtása során nyert tapasztalatok nagy érdeklődésre számíthatnak olyan más államok részéről, amelyek hasonló gondokkal találkoznak.”²³ Feltehetően ő is, mint sokan mások, 1993-ban még más jellegű, megszívlelendő tapasztalatokra számított. Az azonban már ekkor világosan látszott, hogy a törvény valódi értékét annak gyakorlatba történő átültetése mutatja majd meg.

A jogszabály szövegének megalkotásakor a jogalkotók kifejezték abbéli meggyőződésüket, hogy a jogi szabályozás megalkotásával követik közös történelmünk „legnemesebb hagyományait”. A jogszabály kidolgozóinak lelki szemei előtt vélhetően a 19. századi magyar

²² Lásd például Vékás János: Színképek: Magyarország nemzeti és etnikai kisebbségei a népszámlálások tükrében. In Kántor Z. – Majtényi B.: *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. I. m., 500–530.

²³ Eide, Asbjorn: Bevezetés. *Acta Humana*, 1993, 12–13. sz., 6.

történelem legjelentősebb kisebbségi jogi alapvetéseinek eszméi lebegtek. A törvény írói gondolhattak itt akár Kossuth Lajos alkotmánytervére vagy az Eötvös József kezei nyomát őrző 1868. évi XLIV. törvényekre, melyek gondolati tartalmukat tekintve messze megelőzték saját korukat.²⁴ E dokumentumok a hatályos jogi szabályozással abból a szempontból kétségkívül rokoníthatók, hogy az általuk megfogalmazott, a soknemzetiségű államok problémáinak megoldására talán alkalmas elvek sohasem érvényesülhettek.

A törvényt elfogadásakor több bíráló érte kisebbségi szervezetek részéről: már ekkor kifogásolták, hogy a jogszabályból hiányoznak a megfelelő garanciák a deklarált jogok megvalósításához, illetve utaltak arra, hogy a kisebbségi önkormányzati választások nem megfelelő szabályozása jogokat sérthet, s az a rendszerben később működési zavarokat okozhat. (Mint korábban már említettem, még 1991-ben elkészült egy – a kisebbségek bevonásával – a Kisebbségi Kerekasztal és a Kisebbségi Hivatal által készített tervezet, a kormány mégsem ezt fogadta el.)²⁵ A törvény szövegén elfogadása után végrehajtottak ugyan apróbb változtatásokat, de érdemi módosításokra egészen 2005-ig nem került sor. (Ilyen kisebb változtatás volt, hogy törölték a törvénynek a már említett anonim népszavazásról szóló részét. E rendelkezés értelmében a kisebbségek lélekszámának megállapítására négyévenként a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása során került volna sor, az külön szavazólapon történt volna, s azok a kisebbséghez tartozók élhettek volna ezzel, akik ezt külön kérik.)

A JOGI SZABÁLYOZÁS HIÁNYOSSÁGAI A 2005. ÉVI MÓDOSÍTÁSIG

A következőkben a kisebbségi törvénynek nem azokat az elveit követem nyomon, melyek a személyi autonómiának a régióban a törvény elfogadását megelőzően réges-régen a feledés homályába merült elveit felidézve, a kisebbségi jogok szakértőit a legyen utópikus birodalmába kalauzolja el, hanem inkább ezen – az alkotmány által is deklarált – elveknek a gyakorlatba történő átültetésével foglalkozom. A szabályozás alapelveiről összefoglalóan azonban érdemes még egy-

²⁴ Kossuth nemzetiségi javaslatairól azonban azt tartják, hogy inkább taktikai megfontolásokon, mintsem tényleges meggyőződésen alapult, ezt az is megerősíti, hogy 1867 után visszavonta javaslatai egy részét. Lásd erről Spira György: *Kossuth és alkotmányterve*. Debrecen, 1989, Csokonai.

²⁵ Lásd a kisebbségi törvény megalkotásáról. Bodáné Pálok Judit: A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei. *Acta Humana*, 1993, 12–13. sz., 26–45.

szer elmondani a következőket: a törvény elvi síkon meghaladja a nemzetközi szabályozást, amikor deklarálja a kisebbségi közösség identitáshoz való jogát, valamint az ebből levezethető kollektív jogokat. (Ennek ellenére maga a törvénykoncepció is helyenként vitatható, így például mint említettük a jogalkotó a kisebbségek fogalmának fenti meghatározásakor is a jogtudomány határain kívül eső területre kalandozott.) Mégis, minden elvi síkon tett előrelépés ellenére a jogszabály gyakorlati megvalósulása hovatovább már azzal fenyeget, hogy az nemhogy nem kínál valós megoldást a kisebbségek problémáira, hanem ráadásként hosszú időre lejárhatja az ország lakosai szemében a kisebbségek közjogi képviselőjének gondolatát. (A jogalkotó mindennek tudatában szánta rá magát 2005-ben a jogi szabályozás átfogó módosítására.)

Magyarországon a nemzetiségek már említett területi megoszlása miatt a területi autonómia csak a községi szinten alkalmazható. E szint amiatt alkalmas arra, hogy a helyi autonómia kerete legyen, mivel a kisebbségek főként kis falvakban élnek, így ez lehet az egyetlen létező regionális keret, ahol többséget is alkothatnak; itt alakulhatnak meg a törvény szerint közvetlen választással létrejövő települési kisebbségi önkormányzatok. Ha pedig a kisebbségek egy településen nem alkotnának többséget, akkor a személyi elv alapján szerveződő helyi kisebbségi önkormányzatokat alakíthatnak. (A kisebbségek képviselőjére ily módon, helyi szinten szerveződő jogi személyek hatáskörébe zömmel nyelvi, kulturális kérdések tartoznak.) Nemzeti szinten az egyes kisebbségek képviselőjét, kvázi kisebbségi parlamentként az országos kisebbségi önkormányzat képviseli, ennek elsősorban konzultatív jogosítványai vannak. Amíg a kisebbségek országgyűlési képviselője de facto nem jön létre, addig az önkormányzati képviselő marad országos szinten a kisebbségek egyetlen legitim képviselője. (Az országos önkormányzat jogosult például a színházi, múzeumi kiállítási vagy a könyvtári rendszer kiépítésére.)

A törvény a módosításig nem rendelkezett a megyei kisebbségi önkormányzatok felállításáról, s ez sokak szerint visszas helyzetet teremtett, mivel a magyar önkormányzati struktúra hagyományosan hármas tagolódású. Bár ennek szükségessége meglehetősen vitatható, az viszont igaz, hogy a második, a megyei önkormányzati szint kiesése a kisebbségi önkormányzati rendszerből, ellentmondott a magyar jogi hagyományoknak. A 2005. évi módosítás viszont lehetőséget teremt azok megalakítására, hivatkozva az alkotmány 68. § (4) bekezdésére, mely a kisebbségi közösségeknek biztosítja a helyi és országos önkormányzás jogát. Az előbbihez való jogot akként interpretálja, hogy az a

települési mellett a fővárosi és megyei szintű kisebbségi önkormányzatok létrehozására is vonatkozik. Azaz az alaptörvényben szereplő helyi jelző az új jogszabály értelmezése szerint a területi szintű önkormányzatok megalakításához való jogot is magában foglalja. Bár a jelző használatának ilyenén való értelmezése a szó köznyelvi értelmezéséből éppenséggel nem következik, mégis az efelé mutató első lépést már az egységes törvényjavaslat szövegének elfogadása előtt megtette a jogalkotó, hiszen a kisebbségek korábban is létrehozhatták fővárosi önkormányzataikat. Ami felvetette azt a kérdést, hogy a jogalkotó ezzel egyidejűleg miért nem rendelkezett a megyei szintű képviselőről. Amúgy valóban ez az értelmezés következik az alkotmány 42. paragrafusából is, amely oly módon rendelkezik, hogy a „község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga”.

Magyarországon a jogi szabályozás hiányosságai miatt a kisebbségi autonómiának a területi vagy a személyi elven szerveződő kisebbségi önkormányzatait a települési szinten a módosítás előtt minden elméletileg lehetséges esetben életre lehet hívni.²⁶ Így az eddigi választásokat követően kisebbségi önkormányzatok alakultak, ha egy nemzetiség többségben, illetőleg ha kisebbségben él egy településen, sőt abban a különös esetben is, amikor kisebbséghez tartozók egyáltalán nem élnek a településen. Az okok, melyek ehhez a visszas helyzethez vezettek, sokrétűek. Ez egyfelől a magyar választási rendszer sajátosságaiból adódik, aki ugyanis amellet dönt, hogy az önkormányzati választásokon elmegy szavazni, az – a regisztráció hiányában – voksával a körzetében induló kisebbségi jelölteket is támogathatta. Bár a

²⁶ A kisebbségi önkormányzatok közvetett, illetve közvetlen módon alakultak meg. Közvetett módon a következő kétféle esetben alakulhattak meg a módosítás előtt:

1. Ha a képviselőtestületben a képviselőknek több mint a felét egy azonos nemzeti vagy etnikai kisebbség jelöltjeként választották meg, és a képviselő testület települési önkormányzattá nyilvánította magát.

2. Ha a képviselőknek legalább 30%-át egyazon kisebbség jelöltjeként választották meg, akkor a képviselők kisebbségként legalább 3 fős kisebbségi önkormányzatokat alakíthattak. Az így megalakult kisebbségi önkormányzat megszűnik, ha a testületen belül a kisebbségi képviselők száma 30% alá csökken.

Közvetlen választással megalakult kisebbségi önkormányzatok:

A választást a hatályos szabályozás szerint akkor kell kitűzni, ha azt legalább 5 fő, magát azonos kisebbséghez tartozónak valló és a településen állandó lakóhellyel rendelkező kisebbséghez tartozó választópolgár kérte.

A helyi szószóló választására a jogszabályi feltételek mellett helyi kisebbségi önkormányzat hiányában került sor.

Az országos önkormányzatokat a kisebbségi electorok választják meg. Kisebbségi elector: a települési önkormányzati képviselő, ha kisebbségi képviselőként választották meg, helyi kisebbségi önkormányzati képviselő, a szószóló.

hazai kisebbségekről nem rendelkezünk pontos adatokkal, mégis a választásokon beérkező szavazatok száma alapján bizton állítható, hogy a választásokon a kisebbségekre jelentős számú, nem a kisebbséghez tartozó állampolgár szavazott. (Az első választáson 1774299, a másodikon pedig már 2657722 személy adta voksát valamely kisebbség jelöltjére is.)²⁷

Mellesleg több megválasztott kisebbségi vezető fontosnak tartja a „szimpátiaszavazatokat”. A kisebb lélekszámú kisebbségek vezetői amiatt is igényt tartanak e voksokra, mivel azok szerintük a kisebbségek ösztársadalmi megítélését is tükrözik. El kell ismernünk, kétségtelen tény, hogy a többséghez tartozók körében kimondva vagy kimondatlanul eltérő sztereotípiák élnek az egyes kisebbségekről, illetőleg a kisebbségek szimpátiaindexé akár a többségi választópolgárok politikai nézetei alapján is változhat. Mégis, ha ez befolyásolja a kisebbségi választások eredményét is, akkor egy jogállam számos alapvető fontosságúnak tartott elvét – többek között a jogegyenlőséget – is sérti. (A szimpátiaszavazat elnevezés nyilvánvalóan nem pontos, mivel adott esetben a szavazó voksával nem csupán rokonszenvét, hanem ellenszenvét is kifejezheti – mint ahogy az a jászladányi esetben megtörtént –, s a számára ellenszenves kisebbségi jelölttel szemben akár a többséghez tartozót is mandátumhoz juttathatja.)²⁸ A többséghez tartozók által leadott szavazatok a kisebbségekhez tartozók alapvető jogait sértik, abból a már említett okból, hogy esetenként nem ők döntenek arról, ki képviselje őket, ez pedig végső soron negligálja magát a kisebbségi önkormányzati rendszert.

Tovább rontott az amúgy sem rózsás helyzeten, hogy a jogi szabályozás hiányosságait kihasználva, néhol olyan jelöltek is indultak a kisebbségi választásokon, akik nem tartoznak az illető kisebbséghez. A jelölt szabadon döntött arról, melyik kisebbség színeiben kíván indulni, ehhez a módosítás előtt mindösszesen öt ajánlószelvényt kellett összegyűjtenie. A kisebbségi önkormányzati választásokon előfordult, hogy egy jelölt több kisebbség színeiben is megmérette magát – inkább egzisztenciális érdekektől, mintsem a multikulturalitás szellemétől vezéreltetve. (Bár a kisebbségi önkormányzatok finanszírozása távolról sem tekinthető ideálisnak, annyi pénz azért mindig volt a rendszerben, hogy „kakukktójásokat” is a választásokon való indulásra ösztönözzön.)

²⁷ *Kisebbségek Magyarországon, 1999.* Budapest, 1999, 42.

²⁸ A 2002. évi kisebbségi önkormányzati választásokon Jászladányban leváltották a cigány kisebbségi önkormányzatnak a települési önkormányzattal korábban konfrontálódó tagjait. A kisebbségi önkormányzatba a választások után a magyar többség szavazataival a polgármester felesége és támogatóitjai kerültek.

Talán ennek kapcsán érdemes megemlíteni azt a vitát, mely a román önkormányzati képviselők közt a második kisebbségi önkormányzati választás után arról a kérdésről folyt, hogy voltaképpen ki jogosult a kisebbség képviselőjére. A vita hevében a régiek azt állították: „az újak nem románok”. A jelöltek esetenként annak révén is előnyhöz juthatnak a kisebbségi önkormányzati választásokon, hogy az ábécében kedvező helyen szerepelnek, ismerve a választók azon szokását, hogy sokan szavaznak az adott listán elsőként szereplőkre, ha amúgy nem ismerik a jelölteket. Ez többeket is arra sarkallt, hogy nevüket A betűvel kezdődőre változtatva rontsák politikai ellenfeleik pozícióit, illetve maguknak szerezzenek helyzeti előnyt.

A regisztráció hiányából és a szimpátiaszavazatokból ugyanis további gondok is adódtak, a szervezetfinanszírozó rendszer például nem veszi kellőképpen figyelembe az egyes kisebbségek lélekszámát, jelenleg ez valószínűleg nem is lehetséges. A támogatások elosztásánál a módosítás előtt ugyanis nyilvánvalóan nem lehetett a választásokon leadott kisebbségi és „szimpátiaszavazatok” együtteséből kiindulni. (A finanszírozási rendszert érinti egyes roma szervezetek azon jogosnak tűnő követelése, hogy szüntessék meg a települési önkormányzatoktól függő támogatási rendszert. Ez ugyanis a romák számára egyértelműen hátrányos, mivel a többséghez tartozók nemritkán előítéleteket táplálnak velük szemben.)

Nem egy a jogszabály-módosítás előtt elkészült reformjavaslat a kisebbségi választójogi rendszert a passzív választójog oldaláról kívánta megreformálni, ezt a törekvést a módosítás előtt többen jogosan vetették éles kritika alá. Tény, hogy ez a módszer dogmatikailag nehezen igazolható, hiszen gondoljunk csak arra, a nemzetközi emberi jogi dokumentumok s általánosságban a demokratikus jogrendszerek is a passzív és aktív választójog teljes egyenlőségét vallják. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya szerint például minden állampolgárnak „ésszerűtlen korlátozások nélkül” joga van arra, hogy szavazzon, és megválaszthassák az általános és egyenlő választójog alapján.²⁹ A magyar alkotmány 70. § (1) bekezdése³⁰ is az aktív és a passzív választójog egyenlőségét vallja.

²⁹ Az egyezségokmányt 1966. december 16-án fogadták el, s az 1976. március 23-án lépett hatályba. Kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet. U. N. T. S. No. 14668, Vol. 999, 1966, 172–186, 25. cikk b.

³⁰ 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.

E kérdés kapcsán említhető meg, hogy egészen az európai uniós alkotmánymódosításig ellentmondás feszült a Magyar Köztársaság Alkotmányának 68. § (4) bekezdése és 70. § (1) bekezdése között. Míg az előbbi kimondta, hogy „a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre”, addig az utóbbi paragrafus viszont előírta, hogy „minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon választható [...] és választó legyen”. A kisebbségi önkormányzatok létrehozásának a joga, a 68. § (4) bekezdése értelmében kizárólag a kisebbségeket illette meg, mégis ezzel szemben a magyar jogalkotó az ismertetett módon előnyben részesítette a szavazati jog általánosságát és az identitásválasztás teljes szabadságát. Mindez annak ellenére történt, hogy az alkotmánybíróság számos határozata igazolta, hogy az alkotmánynak az idézett rendelkezése nem jelenti azt, hogy ez a jog abszolút, és semmiképpen sem korlátozható, csupán azt, hogy általános voltának bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el, és egyeztethető össze az alkotmánnyal.³¹ A 68. paragrafusban rögzített kisebbségi önkormányzathoz való jognak pedig ehhez a korlátozáshoz elegendő indokot kellett volna szolgáltatnia. Az alkotmány e két paragrafusa közötti ellentmondást végül az uniós alkotmánymódosítás a 2002. évi LXI. törvény 7. paragrafusa szüntette meg. Ez a következő módon rendelkezett: „A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megilleti az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.” A kisebbségi szabályozás megreformálása és a kisebbségi választói nyilvántartások létrehozása így már ekkor elkerülhetetlennek látszott.

A KISEBBSÉGI SZABÁLYOZÁS A MÓDOSÍTÁS UTÁN

Az országgyűlés hosszú-hosszú tanakodás után az önkormányzati rendszer nyilvánvaló diszfunkcióinak tudatában 2005. június 13-án fogadta el *A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról* szóló törvényt.³² A jogszabály rendelkezései közül a köztársasági elnök alkotmányellenesnek tartotta a 68. § (3) bekezdését, mely a kisebbségi

³¹ 6/1991. (II. 28.) AB-határozat.

³² 2005. évi CXIV. törvény a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról.

képviselők kedvezményes mandátumszerzését biztosítaná a települési önkormányzatban, s azt a kihirdetés előtt véleményezésre megküldte az alkotmánybíróságnak. Az Alkotmánybíróság a 34/2005. AB határozatában – osztva a köztársasági elnök aggályait – alkotmányellenesnek ítélte a törvénymódosítás preferenciális mandátumhoz jutással foglalkozó rendelkezéseit, így a határozat főbb megállapításaira is kitérek. A módosításnak a hivatalos állásfoglalások szerint két fő célja volt: egyfelől annak biztosítása, hogy a kisebbségek hozzák létre a saját intézményrendszerüket, másfelől kiterjeszteni és pontosítani kívánta a kisebbségi önkormányzatok hatásköreit. Az előbbi törekvés sikerét illetően a módosító jogszabály rendelkezéseit olvasva továbbra is lehetnek kétségeink, míg az utóbbi eredményességében joggal bizakodhatunk. Igaz, ez utóbbi önmagában mit sem ér. Az alábbiakban sorra veszem a jelenlegi szabályozás – módosítás előtti és után is megmaradó – régi-új hiányosságait, s azokat a változásokat, amelyek révén a jogalkotó meg kívánta szüntetni a kisebbségi különjogokkal való visszaéléseket.

A kisebbségfogalom és a kisebbséghez tartozók meghatározása

A jogalkotónak arról a kérdésről hozott döntését, hogy mely személyeket lehet egy adott kisebbséghez tartozónak tekinteni, nem szabad összetéveszteni a kisebbség meghatározásával. Míg a kisebbségi különjogok biztosításához az államnak elengedhetetlenül szüksége van a kisebbséghez tartozó személyek körének behatárolására, addig a kisebbségfogalom meghatározására nem feltétlenül kell erőfeszítéseket tennie. Az általános meghatározás hiábavalóságát jelzi, hogy a (nemzeti) kisebbség egy a jogon túlmutató fogalom, s nehéz is lenne egyetlen, minden léthelyzetben alkalmazható közös definíciót találni, hiszen a kisebbségi léthelyzetek is olyannyira különbözőek. A kisebbségi jogokat kodifikálók mégis időről időre jogszabályokban, tervezetekben tesznek nagyszabású kísérleteket egy univerzálisan vagy legalábbis országos szinten alkalmazható kisebbségfogalom megalkotására. Kovács Péter meglátása szerint: „Ha valaki a kisebbségek definíciójának taglalásába fog, akkor alapos okkal feltételezhető, hogy vagy disszertációt ír, vagy pedig valamely kisebbségvédelmi kodifikációs kísérlet előrehaladását készül lelassítani.”³³ Azzal szokás érvelni a

³³ Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, 1996, Osiris, 36, Pro Minoritate Könyvek.

kisebbségfogalom meghatározásának szükségessége mellett, hogy ha nincs definíció, akkor a kötelezettségek alóli kibúvás mindjárt könnyebbé válik. Igaz, ehhez azt is hozzáfűzhetjük, a kisebbségen kívül számos más, a jogban használt jogon túlmutató fogalmat (például környezet, élet, család stb.) jellemez eredendő bizonytalanság, mégis, amennyiben a jogalkotói, avagy jogalkalmazói érdek úgy kívánta, ezekben az esetekben sikerült találni a jog szempontjából kielégítő fogalmi meghatározást. (Lásd például az élet kezdetét öröklésségi szempontból vagy a magyar polgári törvénykönyv a közeli hozzátartozó fogalmával azonosítható család-meghatározását, vagy a környezet fogalmának meghatározását a környezetvédelmi törvényben.)³⁴

Ezzel kapcsolatban viszont megállapítható: az államok – nemzetközi jogi kötelezettség nélkül – akár meghatározzák a kisebbségek fogalmát, akár nem, gyakorlatilag politikájuk függvényében, teljesen szabadon alakítják, hogy kiket tekintenek a kisebbséghez tartozóknak. E kérdésben, mint azt korábban említettük, a nemzetközi dokumentumok sem képviselnek egységes álláspontot.

A nemzeti jogszabályok általában megelégednek azzal, hogy nevesítik a kisebbségi különjogokban részesülő kisebbségeket. A magyarországi kisebbségi törvény azon kivételek közé tartozik, melyek meghatározzák a „nemzeti és etnikai kisebbségek” fogalmát, sőt emellett felsorolja az ország területén élő honos kisebbségeket is. Igaz, a felsorolás és a fogalommeghatározás között a magyar jogszabályban csak némi erőfeszítés árán fedezhető fel összhang. A kisebbségi törvény szerint „nemzeti és etnikai kisebbség minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul”. A törvény értelmében honos népcsoportnak minősülnek a következő kisebbségek: 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. A törvény személyi hatálya így a jogszabály által felsorolt (ös)honos kisebbséghez tartozó magyar állampolgárokra és az általuk alkotott közösségekre terjed ki, a közösség számarányától függetlenül. A hatálya nem terjed ki a menekültekre, bevándorlókra, letelepedett külföldi állampolgárokra és hontalanokra, bár-

³⁴ Lásd erről a kérdésről Majtényi Balázs – Pap András László: Végtelen történet. A kisebbségi hovatartozásról, *Fundamentum*. 2006. 2. sz.

milyen nemzetiséghez is tartozzanak. (Minden a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó jogi szabályozás, így a magyarországi is az állam és a kisebbséghez tartozó egyén közötti viszonyt szabályozza, de a szabályozás ebből adódóan érinti a kisebbséghez és a többséghez tartozó egyének kapcsolatát is.)

A magyar alkotmányos szabályozás, s ezt követve a kisebbségi törvény az állampolgársághoz kötötte a kisebbségi státus megszerzését. Az akkori döntést az is magyarázza, hogy a tartósan az ország területén élő külföldiek jogállása az utóbbi évtizedben alakult ki, így az alkotmány elfogadásakor az ő helyzetük figyelembevétele nemigen merülhetett fel. A magyarországi szabályozás későbbi alakulásáról annyit azonban érdemes elmondani, hogy 1993–2002 között a huzamosan az ország területén tartózkodó külföldieket a magyar jogalkotó bevándorlónak, azt megelőzően és utána pedig letelepedettnak nevez(te)zi.³⁵ Esetükben a foglalkoztatás, a szociális és egészségügyi ellátás és más területeken is a jogok gyors bővülése volt tapasztalható. Jelenleg amúgy az a tendencia, hogy az állampolgárok a legtöbb jogosultságukban osztoznak más uniós polgárokkal, a letelepedettekkel és a bevándorlókkal. Sokáig a letelepedési, bevándorlási engedélyek megszerzőinek a túlnyomó többsége határon túli magyar volt, s így a kisebbségi jogok részükre való biztosításával kapcsolatos vita nemigen folyhatott.³⁶ Ez a vita Tóth Judit meglátása szerint, a kisebbségi státus állampolgársághoz kötése körül akkor élesedhetne ki igazán, ha túlnyomórészt már nem a határon túli magyarok kerülnének ebbe a jogállásba. Mindenesetre a módosítás után sem szűnt meg a jogi szabályozásnak az a már korábban is meglevő hiányossága, hogy nem képes reflektálni a bevándorló kisebbségek megjelenésével kialakuló új helyzetre, amikor: „egyfelől megjelennek markáns kulturális attribútumokkal bíró bevándorolt kisebbségi csoportok (kínaiak, afgánok), másfelől a jogszabályok által definiált etnikai-nemzeti kisebbségi közösségek töltődnek fel bevándoroltakkal (szerbek, ukránok, örmények)”.³⁷

A 2005. évi módosítás meghatározása értelmében a kisebbségi önkormányzat létrehozásakor választó és választható lesz az a magyar állampolgár, aki valamely „taxált” kisebbségekhez tartozik, identitását vállalja és kinyilvánítja, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik, továbbá a ki-

³⁵ Lásd a kérdéskörrel Tóth Judit: *Státuszjogok*. Budapest, 2005, Lucidus, 303–306.

³⁶ Tóth Judit U.o. 304.

³⁷ Kováts András: A magyarországi bevándorlás-politika problémái. In Tamás Pál – Erőss Gábor – Tibori Tímea (szerk.): *Nemzetfelfogások (Kisebbség – többség)*. Budapest, 2005, ÚMK–MTA SZKI, 308–321.

sebbségi választói névjegyzékben szerepel. A törvény módosuló 1. § (1) bekezdésének értelmében a jogalkotó ennek megfelelően a szavazáson való részvétel korábban előírt feltételeihez (taxált kisebbséghez tartozás, állampolgárság) hozzátoldotta még a lakóhellyel rendelkezés követelményét is. Ezt a módosítást a települési és a megyei szintnek a nagy önkormányzati struktúrával való összekapcsolása magyarázza. Az, hogy a képviselőket – a választásra jogosultak meghatározásakor a lakóhellyel rendelkezés követelményén keresztül – az önkormányzati rendszerhez kötik, nyilvánvalóan indokolt volt, hiszen a kisebbségi önkormányzati rendszer a nagy önkormányzat mellett, azzal párhuzamosan szerveződik. A szavazói kör leszűkítése az állampolgárookra – ez mint említettük, elvben korábban is létezett – ugyanakkor nehezen igazolható. (Korábban az állampolgársággal nem, de helyi választójoggal rendelkezők is szavazhattak – a jogszabályi megfogalmazás ellenére –, hiszen nem létezett olyan külön kisebbségi választói névjegyzék, amelyben csupán a magyar állampolgár kisebbséghez tartozók szerepeltek volna.)

A kisebbségi különjogok újraszabályozásakor emellett nyilvánvalóan felmerült az uniós polgárok helyzete is, őket státusuk alapján megilleti a képviselő helyi és európai szintjének a tagállamok határától független, osztatlan gyakorlása, így elviekben helyi szinten a kisebbségi képviselő gyakorlására is jogosultak lennének. Ráadásként a luxemburgi bíróság joggyakorlata értelmében a kisebbségi különjogokat tagláló jogszabályok, amennyiben azokat nem biztosítják valamennyi az adott kisebbséghez tartozó uniós polgár számára, sértik az állampolgárság szerinti megkülönböztetés tilalmát,³⁸ melyet az Európai Közösség Létrehozásáról szóló Szerződés 12. cikke tartalmaz. (E szerződés értelmezése és alkalmazása során a jog tiszteletben tartása feletti őrködést annak 220. cikke a luxemburgi bíróság hatáskörébe utalja.) Az alkotmány 7. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy „a Magyar Köztársaság jogrendszere biztosítja a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját”, s ez a kisebbségi joganyagnak az EK szerződés 12. cikkével ellentétes módosításakor aligha történt meg.

Általánosságban is elmondható, hogy igazolhatóbb lenne egy olyan szabályozás, amely a kisebbségi jogosultságokat a különböző státusok (uniós polgárok, bevándorlók, letelepedettek, menekültek) tartalmának megfelelően osztaná szét. Például a magyar jogban a helyi képviselő megválasztásában az uniós polgárok, a bevándorlók, letelepedettek is részt vehetnek, ennek kapcsán a jogalkotónak nem ártott volna elgon-

³⁸ Lásd például a bíróság joggyakorlatából Case C-274/96, *Criminal Proceedings against Bickel/Franz* 24. November 1998 [1998] ECR 7637.

dolgodnia azon, hogy akkor miért nem illeti meg őket a helyi kisebbségi képviselő megválasztásának a joga. A magyarországi önkormányzatokra vonatkozó szabályozásból – szemben a jelenlegi gyakorlattal – inkább az következne, hogy valamennyi nem állampolgár helyi választópolgár legyen jogosult szavazni helyi szinten a kisebbségi önkormányzatok megválasztásakor. Az alkotmány 70. § (2)–(3) bekezdései szerint a helyi önkormányzati választásokon fő szabályként aktív választójoguk van a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgároknak, az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárainak,³⁹ valamint a menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személyeknek, ha a választás napján az ország területén tartózkodnak. A módosításnak így a helyi, valamint a fővárosi és a megyei⁴⁰ szintű kisebbségi képviselő választóinak meghatározásakor elviekben ehhez a szabályozási módhoz kellett volna igazodnia, hiszen ez a két szint a nagy önkormányzati rendszer mellett, azzal párhuzamosan szerveződik. Ha pedig elfogadjuk azt az állítást, hogy a helyi önkormányzás a kisebbségek helyi önkormányzáshoz való jogának egy megnyilvánulási formája, akkor a 2005. évi módosítás által meghatározott választói kör (továbbra is) sértheti az alkotmány 44. paragrafusának említett bekezdéseit.

Természetesen a kisebbségi jogok megadásánál az egyes jogállások közötti különbségtétel egyes elemei ettől függetlenül igazolhatók lehetnének. Igaz viszont az is, hogy a magyar alkotmány elviekben csupán az állampolgársággal rendelkező kisebbséghez tartozókat kívánja helyzetbe hozni a különjogok megadásával. Ez abból adódik, hogy annak a célja a politikai nemzethez tartozó (azaz állampolgár), de nem a névadó kulturális nemzethez tartozók helyzetbe hozása és a többkultúrájú politikai közösség modelljének megvalósítása volt. Ez következik abból is, hogy a 68. § (1) bekezdése visszautal a népszuverenitást megfogalmazó 2. § (2) bekezdésre. De ettől még elviekben az alkotmány módosítása esetén elképzelhető volna egy többszintű kisebbségi jog-

³⁹ Az Európai Közösség Létrehozásáról szóló Szerződés 19. cikke (1) szerint „minden uniós polgár, akinek lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállam helyhatósági választásain választójoggal rendelkezik, és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. E jog gyakorlásának részletes szabályait a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal fogadja el; ezek a szabályok eltérést állapíthatnak meg, amennyiben valamely tagállam sajátos problémái ezt indokolják.”

⁴⁰ A megyei szintű képviselő létrehozására ad lehetőséget a 2005. évi módosítás, ennek részletesebb tárgyalását lásd a következő fejezetben.

állás bevezetése úgy, hogy a kisebbségi különjogok teljes körű megadása nem szakadna el teljes mértékben az állampolgárságtól. Azaz az egyes jogállásoknak az állampolgársághoz való viszonya alapján lehetne meghatározni, hogy mely kisebbségi jogosultságok illessék meg őket. Az összes jogosultságot pedig csupán az állampolgárok gyakorolhatnák, például elképzelhető, hogy a jelenleg – a gyakorlatban máig nem létező – parlamenti képviselőkhöz való jog csak őket illesse meg.

A magyar kisebbségi törvény – mint említettük – további különbséget tesz a történelem viharai által megtépzott őshonos és a kisebbségi sorsot legalábbis a jogalkotó meglátása szerint „önként választó” kisebbségek között. A törvény által meghatározott kritériumok között így például szerepel a saját nyelv és a százéves honosság is, aminek a törvény által felsorolt kisebbségek egy része csak jóindulatú jogértelmezéssel feleltethető meg. A magyarországi görögök többsége például nem az évszázadokkal ezelőtt az ország területén élt, mára asszimilálódott görög kisebbség leszármazottai, hanem zömében görög kommunista partizánok és utódaik, akik egy vesztes polgárháború után érkeztek Magyarországra területére.⁴¹ De megemlíthetnénk azt is, hogy az örmény nyelvet még beszélő magyarországi örmények sem a 19. században Magyarországon élt örmény kisebbség leszármazottai, hanem az örményülözések elől 1916-ban Magyarországra menekültek és utódaik. Természetesen a jogalkotó ezekben az esetekben is érvelhet akként, hogy az egykor Magyarországon élt s mára asszimilálódott örmény, illetőleg görög kisebbségi csoportok szereztek jogot a törvényi elismerésre. A százéves kategória létjogosultsága amiatt is kétséges, mivel a jogalkotó által kisebbségi mivoltukban elismert közösségek is általában több csoportban érkeztek az ország területére, s azok minden csoportja sem felel meg ennek a követelménynek. E kritériumot illetően a törvény azzal kapcsolatosan sem nyújt fogódzót, hogy azt mikortól kell számítani (a törvény hatálybalépésétől, a harmadik köztársaság magalakulásától, esetleg más időponttól). Kétséges az is, a jogalkotó miért pont száz évben határozta meg a honosság kritériumát, bár kétségtelenül ez egy kerek szám, és egy csoport többgenerációs jelenlétére utal. Ugyanakkor megkérdőjelezhető, hogy a jogalkotó milyen alapon tesz különbséget például egy görög és kínai etnikumú magyar állampolgárságot szerzett személy jogállása között. Igaz, ez Európa szerte bevett gyakorlat. De ettől még elméletileg meglehetősen problémás marad a kisebbségi jogok „kárptolás” jelleggel történő osztogatása.

⁴¹ Lásd a példát Küpper, Herbert: *Das neue Minderheitenrecht in Ungarn*. München, 1998, R. Oldenbourg Verl., 96.

A kisebbségi törvény továbbá meglehetősen részletességgel felsorolja a kisebbségek által beszélt nyelveket. Kisebbségek által használt nyelvnek számít Magyarországon a kisebbségi törvény értelmében a bolgár, a cigány (romani, illetve beás), a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán nyelv. A felsorolás tovább szűkíti a törvény személyi hatályát, hiszen a kisebbségek törvényi fogalmának egyik meghatározó eleme a kisebbségek által beszélt nyelv. Kisebbségként – egyébként elviekben helyesen – így a törvény csak azt a tizenhárom honos népcsoportot ismeri el, amely a kisebbségi nyelvek legalább egyikét beszéli.⁴² A törvény a roma nyelveket az említett, „cigány (romani, illetve beás)” elnevezés alatt tárgyalja. Ugyanakkor Magyarországon a nyelvi meghatározókat tekintve – „a cigányoknak három nagy csoportját különböztethetjük meg: cigányul beszélőket, románul beszélőket és magyarul beszélőket, ezek a csoportok azonban nem egységesek, részben mert tagjaik különböző korszakokban érkeztek Magyarországra”.⁴³ Így például „a Szabolcs-Szatmár megyében beszélt több kisebb, cerhári, csurári stb. névvel jelölt nyelvjárás beszélői oláh cigánynak tartják magukat, noha nyelvük csak új környezetben vett át számos oláh cigány elemet”.⁴⁴

Ha a jogalkotó a kisebbségek fogalmának meghatározására vagy az ország területén élő kisebbségek felsorolására vállalkozik, akkor nem árt figyelembe vennie az érintett közösségek vagy azok egy részének akaratát sem. (Ezt az akaratnyilvánítást minden további új kisebbség elismerése előtt is ki kell kérni.) Magyarországon például még a kisebbségi törvény megfogalmazásakor felmerült az a javaslat, hogy az etnikai és nemzeti kisebbségek között szerepeltessék a zsidó kisebbséget. A magyarországi zsidóság többsége akkor ezt elutasította, így ők kikerültek a törvény hatálya alól. (E kérdésre a későbbiekben még visszatérek.) A kisebbségi törvény elfogadásakor a jogalkotó viszont kisebbségként ismerte el a magyarországi romákat. E döntés meghozatalában kétségtávol szerepet játszott a korábbi időszak hivatalos – a romák kisebbségi státusát el nem ismerő – politikájával történő szembefordulás, valamint az, hogy a rendszerváltás után a szociális támogatások rendszere kártyavárként omlott össze. A törvény elfogadása óta

⁴² Ha a törvényben felsoroltakon kívül más kisebbség is tanúbizonyságot kíván arról tenni, hogy megfelel a törvény által a kisebbségi léttel szemben támasztott kritériumoknak, akkor e tárgykörben legalább 1000, magát a kisebbséghez tartozó személy népi kezdeményezést nyújthat be az országgyűlésnek. Érdekes módon viszont a taxált 13 kisebbségnek nem kellett bizonytságot tennie arról, hogy eléri az 1000 fős lélekszámot.

⁴³ Stewart, Michael Sinclair: *Daltesvérek*. Budapest, 1993, T-Twins, 29.

⁴⁴ U.o.

mégis fel-felvetik szakmai körökben is – bár több mint tíz év távlatából a döntést szinte mindenki megmásíthatatlannak tartja –, hogy szerencsés volt-e annak idején a cigányságot a nemzeti és etnikai kisebbségek között szerepeltetni. Kemény István és Janky Béla például egy tanulmányában párhuzamot von a magyarországi romungrok és a magyarországi zsidóság között, kiemelve, hogy mindkét csoportnak magyar az anyanyelve, s a két csoporthoz tartozók többsége a 2001-es népszámlálás idején magyar nemzetiségűnek vallotta magát.⁴⁵ A szerzők az 1993-as és a 2003-as szociológiai felmérések adatait összevetve azonban arra a következtetésre jutnak, hogy a romungrok jelentős része az elmúlt esztendőik során – nem kis részben az elkülönítés és a kirekesztés hatására – eltávolodott az asszimiláció gondolatától.⁴⁶ (Az oláh és a beás roma csoportoknál ezzel ellentétes folyamat ment végbe, körükben növekedett a magyar nemzetiséget választók aránya.) Ebből következően is felvetődik az a kérdés, hogy egyáltalán helyes-e egy etnikumként kezelni a különböző roma csoportokat. A társadalmi integráció két útjához (kisebbségi jogok vagy asszimiláció) hozzáfűzhető, ha egy nemzeti jogrendszer garantálja a szabad identitásválasztás elvét és a kisebbségi jogokat, akkor elméletileg az egyének szabadon, minden külső befolyástól mentesen dönthetnek a két út valamelyikének elfogadása mellett. A gyakorlatban azonban – még egy demokratikus jogrendszerben is – jelentősége van annak, hogy az állam milyen mértékben avatkozik be e folyamatokba, melyik lehetőség mellett kötelezi el magát, és preferenciáihoz milyen anyagi eszközöket társít. A kisebbségi különjogok választásának a lehetősége mellett nagyobb támogatást lehetne nyújtani a pozitív diszkrimináció már említett más formáival az asszimilációt választóknak. (A jelenlegi kisebbségi önkormányzati rendszer alternatíváiról vagy kiegészítőiről kétségkívül lehet beszélni. Ilyen lehetőségként vetik fel újabban a kvótarendszert, amely a pozitív diszkrimináció vagy az úgynevezett „megerősítő intézkedések” egyik fajtája. Azt azonban nem szabad feledni, hogy a kvótarendszer is bizonyos azonosítást feltételez, s az etnobiznisz jelenlegi gyakorlatának ismeretében nem állítható bizton, hogy annak akár egy, az önbevalláson alapuló változata (amilyen az Egyesült Államokban is

⁴⁵ Az anyanyelv tekintetében a romáknak három csoportját különböztetjük meg: magyarul beszélő romungro, magyarul és cigányul beszélő oláh cigány, valamint magyarul és románul beszélő beás cigány. A népszámlálások alkalmával a cigány és a beás nyelvet egy kategóriaként tartják számon.

⁴⁶ Kemény István – Janky Béla: A 2003. évi cigány felmérésről. In Kállai Ernő (szerk.): *A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. század elején*. Budapest, 2003, MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 24–25.

létezik) működőképes lehet. Gondoljunk arra az esetre, ha valaki pusztán azon az alapon juthat egyetemi felvételhez, hogy magát romának vallja. Elvileg a kvótarendszer bevezetése a jelenlegi önkormányzati rendszer mellett is lehetséges, s attól függetlenül is működhet, sőt ilyen irányba mutató megfogalmazások ma is fellelhetők a hivatalos dokumentumokban.)

A magyar kisebbségi törvény jelenleg elismeri annak a lehetőségét is, hogy új kisebbség kérje az országgyűléstől jogi elismerését. Ezt a kisebbségi törvény egy az országgyűlés elnökéhez – ezer, magát a kisebbséghez tartozónak valló személy által – benyújtott népi kezdeményezés fogadtatásától teszi függővé. (A jelenlegi szabályozás szerint egy újabb kisebbség elismerésekor az országgyűlés rákényszerülne a kétharmados kisebbségi törvény szövegszerű módosítására.) Az utóbbi idők egyik közjogi gyöngyszeme volt, amikor a hun kisebbség fordult 2381 magát hunnak való személy hiteles aláírás-összegyűjtését követően az országgyűléshez, kérve, hogy az etnikai kisebbségi létükből adódó hátrányaikat a jövőben a kisebbségi státus elismerésével kompenzálják.⁴⁷ 2005. február 14-én az aláírásgyűjtés hitelességének bejelentése után, továbbították az ügyet a Parlament Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottságának. 2005. április 12-én, miután a bizottság meghallgatta a hunok négytagú küldöttségét, ezt követően 4 tartózkodással és 17 nem szavazat mellett nem javasolta a parlamentnek a kérdés részletes vitára bocsátását. A bizottság elutasító álláspontja a nyelvi kritérium meglétének tagadására irányuló szakvéleményen alapult. (Az MTA Nyelvtudományi Intézetének állásfoglalása szerint a Kárpát-medencében egykor élő hunoknak nemhogy a nyelvük ismeretlen, de még a nyelvük típusa – török vagy mongol – sem állapítható meg.) Ezt követően 2005. április 25-én a képviselők 14 igen, 92 tartózkodás, 178 nem szavazat mellett a magukat hunokként meghatározók kérelmének elutasításáról döntöttek.⁴⁸ A 2005-ös módosítás – feltehetően az akadémiaától e konkrét ügyben kapott segítségen felbuzdulva – a kisebbségi törvénynek az új kisebbségek elismerésével foglalkozó 61. § (2) bekezdéséhez hozzáfűzi a következőt: „Az eljárás során az országos

⁴⁷ A kisebbségi törvény 61. § (2) bekezdése szerint amennyiben az (1) bekezdésben felsoroltakon kívül „további kisebbség kíván bizonytságot tenni arról, hogy megfelel az e törvényben foglalt feltételeknek, legalább 1000, magát e kisebbséghez tartozónak valló választópolgár e tárgykörben népi kezdeményezését az országgyűlés elnökéhez nyújthatja be”.

⁴⁸ Ezt követően a kérelmezők kijelentették, hogy tiltakoznak „az antihunista megnyilvánulások és a Parlament jogtalan szavazásai miatt”. In <<http://netudki.tar.hu/hunkisebbsseg>>

népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó törvény rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy az Országos Választási Bizottság az eljárás során köteles kikérni a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását a törvényi feltételek fennállásáról.”

Mindenesetre ahhoz, hogy ne minden társadalmi csoport kérhesse nemzeti és etnikai kisebbségként történő elismerését, a jogalkotónak a kisebbségfogalom helyett talán inkább az elismerés feltételeit kellett volna meghatároznia. (Ezek meghatározásánál nyilvánvalóan az a legcélravezetőbb út, ha a speciális ismérveket keresve a kisebbségeket más társadalmi csoportokkal hasonlítjuk össze, például a filatelisták szövetségével, a szépirodalom olvasóközönségével vagy éppen a Fradi-szurkolókkal.⁴⁹) Az elismerés kritériumainak nézetem szerint a következők együttesének kell lennie: a névadó kulturális nemzetétől eltérő (még élő) nyelvük, kultúrájuk, történelmi hagyományaik, esetleg vallásuk. A nyelvi kritérium szükségességét azzal lehet alátámasztani, hogy ennek révén lehet a legkönnyebben a nemzetet meghatározó identitáselemeket kevésbé magukon hordozó társadalmi csoportokat kizárni. Valamint ahol nincs saját nyelv, ott nem biztos, hogy szükség van a kisebbségi önkormányzat által kínált kulturális autonómiára, hiszen a csoport számára elegendők lehetnek a civil szféra nyújtotta keretek, például egy hagyományörző kör. A magyar kisebbségi törvény által meghatározott kisebbségdefiníció is leginkább az elismerés feltételeit határozza meg. Igaz, az ebben meghatározott követelményeknek való megfelelést sajátos módon a törvény által nevesített kisebbségektől nem követelték meg.

Mindezt összegezve elmondható, legalábbis kétséges, hogy a növekvő migrációs folyamatok hatása miatt egyáltalán fenntartható lesz-e az őshonos és a bevándorló kisebbségek közötti különbségtétel. S milyen következményekhez vezethet az a magyarországi kisebbségi (strucc)politika, amely egészen kis létszámú közösségekkel foglalkozik, a jóval nagyobb létszámú bevándorló közösségek problémáival viszont egyáltalán nem törődik. Ezek a kérdések rákényszerítik-e valaha a jogalkotót az alkotmány 68. paragrafusában is használt nemzeti és etnikai kisebbség fogalmának újragondolására, esetleg a kisebbségi jogokat a különböző státusokhoz (állampolgár, uniós polgár, letelepedett, menekült stb.) kötő olyan új szabályozás bevezetésére, ahol az összes jogosultság csak az állampolgárokat illeti meg.

⁴⁹ Lásd erről a kérdésről: Avishai, Margalit – Raz, Joseph: A nemzeti önrendelkezés. In Bretter Zoltán – Deák Ágnes (szerk.): *Eszmék a politikában. A nacionalizmus*. Pécs, 1994, Tanulmány Kiadó, 111–123.

A magyarországi romakutatások története és a romák meghatározása

Ha érzékeltetni akarjuk a kisebbségmeghatározás és a kisebbséghez tartozók azonosítása kapcsán a jogi szabályozás elméleti nehézségeit és buktatóit, akkor tanulságos áttekinteni a magyarországi romakutatások történetét, valamint a tudomány és a jog által a romák (cigányok) meghatározására tett kísérleteket.⁵⁰

A romákkal foglalkozó kutatásoknak minden esetben tisztázniuk kellett azt a kérdést, hogy a vizsgálat során kit tekintenek romának (cigánynak). Ennél fogva minden e témában végzett kutatás kiindulópontját ez a kérdéskör jelentette. Az első összeírás még a Magyar Királyi Statisztikai Hivatal égisze alatt született 1893-ban.⁵¹ A statisztikusok a vizsgálattal tulajdonképpen egy társadalmi probléma gyökerét keresték, a vándorló életmódot folytató cigányok beilleszkedésének nehézségeit próbálták megérteni. Utólag elmondható: a cigánykérdést épp annyira tekintették társadalmi problémának, mint etnikai kérdésnek. A definíció alapját így a többségi társadalom álláspontja jelentette, mely véleményük szerint a népesség antropológiai jellegének meghatározó jegyein is alapult: „A közvélemény, a nép tudata rendesen igen biztosan evidenciában tartja a cigány eredetűeket, s ezeknek elég határozott ismérve az antropológiai jelleg.”⁵² Ez a megközelítés nyilvánvaló módon átöröklődött a mai tudományos diskurzusba.

Később a Kemény István vezette reprezentatív cigányvizsgálat 1971-ben szintén a többségi társadalom véleményét vette alapul, s a felméréseknél azt tekintette cigánynak, akit környezete annak tar-

⁵⁰ Dupcsik Csaba „A magyarországi cigányvizsgálatok cigányképe” című tanulmányában megállapítja: „A »ki a cigány?« kérdés a cigányok vizsgálatának olyan fókuszpontja, amelyben a résztvevőknek alapvető elméleti, módszertani, morális, sőt, politikai problémákat egyaránt érinteniük kell. Ráadásul, mivel a téma jelentős szakértői a kilencvenes években nyilvános – s meglehetősen éles – vitát folytattak a kérdésről, a kialakított és megjelenített álláspontok alapvetően meghatározzák a romákról szóló társadalomtudományos diskurzus erőterét.”

⁵¹ Herrmann Antal: „Magyarországon 1893. január 31-én végrehajtott Cigány összeírás eredményei”, *Magyar Statisztikai Közlemények*, Új folyam, IX. kötet, 1895.

⁵² Uo., 11. Idézi: Havas Gábor: Cigányok a szociológiai kutatások tükrében. In Glatz Ferenc (szerk.): *Cigányok Magyarországon*. Budapest, 1999, MTA, 23. Megjegyzendő: különböző hangsúlyokkal, de többen ma is felhívják a figyelmet azokra az antropológiai jegyekre, melyek a cigány lakosságot a társadalmon belül felismerhetővé, megkülönböztethetővé teszik. Ennek a romák részéről alapja lehet a különbözőzés és a megkülönböztettség érzete; a többségi lakosság körében pedig régóta makacsul tartja magát az az álláspont, miszerint a romákat jól látható „rasszjegyek” is megkülönböztetik.

tott.⁵³ E meghatározás azt sugallja, hogy a romáknak a többségi társadalomhoz való viszonyát, a romák „különállását” elsősorban nem az etnikus kultúra léte, nem az identitásválasztás, hanem a többségi társadalom tagjainak kirekesztő magatartása határozza meg.⁵⁴ Megjegyzendő: mivel a cigány származás mindig is bélyegnek számított a közvélemény szemében, a számba jöhető definíciók közül ez a meghatározás volt az egyetlen, amelynek alapján „országos reprezentatív vizsgálatot” lehetett végezni. A felmérés eredményeit összegző tanulmányukban a kutatók általánosságban a romák hátrányos társadalmi helyzetét hangsúlyozták, amivel egyúttal a pártállam szociálpolitikáját is bírálták. Kemény István ugyanakkor megállapította: a cigányság önmagában nem alkot elkülönült társadalmi csoportot.⁵⁵ Már a kilencvenes években élénk vita bontakozott ki a szociológiai kutatások részben kényszerűségből alkalmazott roma (cigány) fogalmáról. Jóllehet, a vitatott kategorizálás alapján mért és csoportosított adatokat azóta is szinte minden területen figyelembe veszik.⁵⁶

Azzal az állásponttal szemben, mely szerint a voltaképpeni cigánykérdést a cigány nyelveket beszélők problémái jelentik, megállapítható, hogy a cigány anyanyelvűek aránya lényegesen alacsonyabb, mint a tényleges roma népességé – utóbbin értve a magukat a különböző

⁵³ *Beszámoló a magyarországi cigányok helyzetével foglalkozó, 1971-ben végzett kutatásról.* A kutatást Kemény István vezette. Budapest, 1976, MTA Szociológiai Kutató Intézetének Kiadványai. (A kötet Kemény István, Rupp Kálmán, Csalog Zsolt és Havas Gábor tanulmányait tartalmazza); Az 1993–1994-ben végzett országos reprezentatív romakutatás ugyanezen az alapelven nyugodott. Havas Gábor – Kemény István: *A magyarországi romákról, Szociológiai Szemle*, 1995, 3. szám, 3–20. A Szelényi–Treiman kutatás empirikusan is igazolta azt, hogy a romák lélekszáma Magyarországon jóval kisebbnek mutatkozik akkor, amikor a megkérdezettek maguk nyilatkoznak etnikai hovatartozásukról, és nagyobbak, amikor a környezet (ebben az esetben a kérdezőbiztos) minősíti őket.

⁵⁴ Kemény István összefoglaló tanulmányában kifejtette: „nem beszélhetünk cigánykultúráról vagy szubkultúráról, hanem az alsó rétegek szubkultúrájáról, amelyen belül a cigányok életformacsoportjai különböző színeket jelentenek.” Kemény: *A magyarországi cigányok helyzete*. I. m. 42. A kérdéskörrel részletesen: Szuhay: *A magyarországi cigányok kultúrája*..., i. m.

⁵⁵ Kemény: *A magyarországi cigányok helyzete*. I. m. 10.

⁵⁶ Havas: *Cigányok a szociológiai kutatások tükrében*, I. m. 21–44. Lásd még Ladányi János – Szelényi Iván: Ki a cigány?; Havas Gábor – Kemény István – Kertesi Gábor: A relatív cigány a klasszifikációs küzdőtéren; Ladányi János – Szelényi Iván: Az etnikai besorolás objektivitásáról; Kertesi Gábor: Az empirikus cigánykutatások lehetőségéről; Ladányi János – Szelényi Iván: Még egyszer az etnikai besorolás objektivitásáról. In Horváth Ágota – Landau Edit – Szalai Júlia (szerk.): *Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok*. Budapest, 2000, Új Mandátum, 179–191; 193–201.; 203–209; 211–238; 239–241; Dupcsik Csaba: *A magyarországi cigányvizsgálatok cigányképe*. I. m.

roma közösségekhez tartozóknak vallókat. Mások a történelmi gyöke-
rekben, a közös „cigány életformában” vélik megtalálni az etnikus
kultúra lényegét. Annak oka, hogy e szemléletmód ma talán kevésbé
hangsúlyosan van jelen a tudományosságban, elsősorban az lehet,
hogy ezt a nézetet sokáig szinte kizárólag rasszista áltudósok képvisel-
ték, akik a „cigány életformát” negatív jelenségnek tekintették.⁵⁷
Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a roma népesség a néprajz
vagy a kulturális antropológia szempontjából definiálhatatlan volna.
Sőt, bár a jognak nem kell meghatároznia egy konkrét kisebbséghez
tartozás fogalmát, a kisebbségi különjogok megadásánál elviekben az
ily módon, nyelvi, kulturális szempontból meghatározott jellemzőkkel
rendelkező és azokat vállaló roma közösségek jöhetnek volna szóba. A
roma (cigány) identitás értelmezhető az egyes közösségek kultúráján,
életmódján, mindennapi szokásain keresztül is.⁵⁸ Nézetem szerint
mindaddig nem lehet megérteni a romák azonosságtudatát, míg kü-
lönállásukat kizárólag a többségi társadalom szempontjából szemlél-
jük. (Ez a megállapítás azzal együtt is igaz, hogy az elkülönítés, a
kirekesztés nyilvánvalóan csoporttudat-formáló tényező.) A néprajzi
kutatások mindenesetre megmutatták e sokszínű népi kultúrának a
sajátságait, mely döntően még a szóbeliségen alapul, s „a kulturális
egyesülést megelőző állapotban van”.⁵⁹

Nem állítható ugyanakkor, hogy a romák önmeghatározása, azonos-
ságtudata a többségi társadalom vagy az állam magatartásától független
volna. Alapvető kérdés, hogy ők maguk hogyan látják saját közösségü-
ket, kultúrájukat és azt a társadalmat s annak kultúráját, amellyel
szemben különállásukat megfogalmazzák. E különállás csak az érintett
csoportok, tehát a romák és a többségi társadalom viszonyának változá-
sán keresztül definiálható, így időben és az eseti példák kapcsán is
változó jelentéseket hordoz. Minden olyan esetben viszont, mikor arra
keressük a választ, hogy ki tekinthető roma nemzetiségűnek, akkor
első szempontként minden más előtt a szabad identitásválasztásból
kiindulva azt kell figyelembe venni, hogy az illető magát a kisebbség-
hez tartozónak vallja-e. Ennek kapcsán érdemes még egyszer utalni a
Kemény István vezette 1971-es reprezentatív cigányvizsgálatra, mely a

⁵⁷ Ennek jellemző példája Vekerdi József munkássága. Lásd például Vekerdi József:
A magyarországi cigánykutatások története. Debrecen, 1982.

⁵⁸ A magyarországi cigánykutatások és a kulturális antropológia kapcsolatához lásd
Prónai Csaba: *Cigánykutatás és kulturális antropológia*. Budapest–Kaposvár, 1995, 95–
129.

⁵⁹ Szuhay Péter: *Cigány kultúra. A magyarországi cigány etnikai csoportok integrá-
ciójáról és a nemzeti kultúra megalkotásáról*. BUKSZ, 1995, 3, 331.

többségi társadalom véleményét vette alapul, s a szociológiai felméréseknél azt tekintette cigánynak, akit környezete annak tartott.⁶⁰ Már a kilencvenes években élénk vita bontakozott ki a szociológiai kutatások részben kényszerűségből alkalmazott roma (cigány) fogalmáról, hiszen az annak alapján megállapított adatokat gyakorlatilag függetlenül attól, hogy azt mire használták fel, szinte minden területen figyelembe vették.⁶¹ S jóllehet az előítéletek méréséhez, a szegénység kutatásához valóban ez a módszer lehet a leginkább célravezető, más esetben viszont annak alkalmazása legalábbis nem nevezhető szerencsésnek, sőt néha az így nyert adatok felhasználása kimondottan veszélyes lehet. Alapvető tévedés például, mikor a roma nemzetiségűek számát is ennek alapján becsülik meg. Hiszen gondoljuk meg, hova vezetne, ha – mondjuk ilyen alapon – a magyarországi zsidóság vagy a magyarországi németek lélekszámának megbecsülésekor azokat tekintenék a kisebbségekhez tartozóknak, akiket a többség annak tart. Továbbá ennek az adatnak a korlátlan használata adott esetben még az előítéleteket is szíthatja, felerősíthet például jó néhány, a többségi lakosság körében a romákról élő sztereotípiát is. Ráadásként ez még ahhoz is elvezethet, hogy elzárja a környezetük által a roma kisebbséghez sorolt emberek elől az identitás megválasztásának szabadságát, s éppen az asszimilációt választók törekvéseinek a sikerességét gátolhatja. Az etnicitás és a szegénység összekapcsolása további veszélyeket is rejt. Neményi Mária szerint inkább: „olyan politikát kell folytatni, amelyben csak azok a programok kapnának romacímekét, melyek a

⁶⁰ Beszámoló a magyarországi cigányok helyzetével foglalkozó, 1971-ben végzett kutatásról. A kutatást Kemény István vezette. Budapest: MTA Szociológiai Kutató Intézetének Kiadványai, 1976. (a kötet Kemény István, Rupp Kálmán, Csalog Zsolt és Havas Gábor tanulmányait tartalmazza); az 1993–1994-ben végzett országos reprezentatív romakutatás ugyanezen az alapelven nyugodott. Havas Gábor – Kemény István: A magyarországi romákról. *Szociológiai Szemle*, 1995, 3. sz., 3–20. A Szelényi–Treiman kutatás empirikusan is igazolta azt, hogy a romák lélekszáma Magyarországon jóval kisebbnek mutatkozik akkor, amikor a megkérdezettek maguk nyilatkoznak etnikai hovatartozásukról, és nagyobbak, amikor a környezet (ebben az esetben a kérdezőbiztos) minősíti őket.

⁶¹ Havas Gábor: Cigányok a szociológiai kutatások tükrében. In Glatz Ferenc (szerk.): *A cigányok Magyarországon. Magyarország az ezredfordulón – Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián*. Budapest, 1999, MTA, 21–44. Lásd még Ladányi János – Szelényi Iván: Ki a cigány? Havas Gábor – Kemény István – Kertesi Gábor: A relatív cigány a klasszifikációs küzdőterén; Ladányi János – Szelényi Iván: Az etnikai besorolás objektivitásáról; Kertesi Gábor: Az empirikus cigánykutatások lehetőségéről. Ladányi János – Szelényi Iván: Még egyszer az etnikai besorolás objektivitásáról. In Horváth Ágota – Landau Edit – Szalai Júlia (szerk.): *Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok*. Budapest, 2000, Új Mandátum, 179–191; 193–201; 203–209; 211–238; 239–241; Dupcsik Csaba: *A magyarországi cigányvizsgálatok cigányképe*.

kulturális önazonosság fenntartását szolgálják, ha nem akarjuk, hogy a magyar társadalom etnikai alapon is radikálisan kettéváljék”.⁶² Így minden olyan esetben, mikor arra keressük a választ, hogy ki tekinthető roma nemzetiségűnek, akkor első szempontként minden más előtt a szabad identitásválasztásból kiindulva azt kell figyelembe venni, hogy az illető magát a kisebbséghez tartozónak vallja.

A 2005. évi módosítás alkotmányjogi problémái

A módosítás hivatkozik az alkotmány 68. § (4) bekezdésére, mely a kisebbségi közösségeknek biztosítja a helyi és országos önkormányzás jogát, s némiképp szabadon értelmezi azt. Az önkormányzáshoz való jogot úgy interpretálja, hogy az a települési mellett a fővárosi és megyei szintű kisebbségi önkormányzatok létrehozására is vonatkozik. Azaz az alaptörvényben szereplő helyi jelző az új jogszabály értelmezése szerint a területi szintű önkormányzatok megalakításához való jogot is magában foglalja. Bár a jelző használatának ilyenén értelmezése a szó köznyelvi értelmezéséből éppenséggel nem következik, az efelé mutató első lépést már a módosítás elfogadása előtt megtette a jogalkotó, hiszen a kisebbségek korábban is létrehozhatták fővárosi önkormányzataikat. Ez pedig felvetette azt a kérdést, hogy a jogalkotó ezzel egyidejűleg miért nem rendelkezett a megyei szintű képviselőről. Amúgy valóban ez az értelmezés következik az alkotmány 42. §-ából is, mely szerint a „község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga”.

A módosítás egyes rendelkezései viszont hovatovább – a hatáskörök indokolható bővítése és a működés anyagi biztosítékainak megteremtése mellett – a kisebbségeknek az alkotmányba foglalt önkormányzáshoz való jogát is sérthetik.

A jogalkotót az új szabályozás megalkotásakor az a cél vezérelte, hogy elejét vegye a kisebbségek részéről megfogalmazódó esetleges ellenérzéseknek, és már „megszerzett és gyakorolt” jogokat ne sértsen. Feltehetően az utóbbi cél félreértelmezésének az eredménye, hogy a létező kisebbségi önkormányzatok a módosítás értelmében, igaz csökkenő szavazatszám mellett, további lehetőséget kapnak arra, hogy fennmaradjanak valamennyi, az etnobiznisz gyanújával érintett helységben, még akkor is, ha a statisztikai adatok sem utalnak ezeken

⁶² Neményi Mária: *Méltányosság és méltóság*, i. m. 196–203.

a településeken kisebbségi közösség jelenlétére.⁶³ Emellett természetesen újak is létrejöhetnek, akár kisebbségi lakosság hiányában is. Ez beigazolódott a 2006. október 1-jén megtartott negyedik kisebbségi önkormányzati választáson, amikor is az ország 1435 településén 2049 helyi kisebbségi önkormányzati választást tartottak, ebből 2045 helyen volt eredményes a választás. Érdeemes megemlíteni, hogy a 2002-es kisebbségi választás után ennél lényegesen kevesebb, 1841 kisebbségi önkormányzat (közvetlenül 1775) alakult meg. A 199 789 névjegyzékbe vett nemzetiségi választó mintegy 64 százaléka vett részt a voksoláson.

A módosításnak a települési kisebbségi önkormányzatok megválasztásáról rendelkező szabályai a legellentmondásosabbak. (E testületek megválasztásakor a jogszabály által meghatározott jelölő szervezetek állíthatnak jelöltet, s a helyi szinten a választások lebonyolításaakor a kislistás szabályokat kell alkalmazni, így minden választópolgár annyi jelöltre szavazhat, amennyi a megválasztható képviselők száma.) A módosítás értelmében a választást akkor lehet kitűzni, ha a névjegyzékben szereplő választópolgárok száma eléri a harmincat. A választás megtartását azonban nem akadályozza meg, ha a kisebbségi választói névjegyzékben szereplő választópolgárok száma a választás időpontjának kitűzését követően harminc alá csökken. Ebből következően azt akkor is meg lehet tartani, ha a magukat regisztráltató képviselőjelölteken kívül senki más nem vesz részt a szavazáson. (A jelöltektől a jogi szabályozás megköveteli a névjegyzékbe való feliratkozást.) Megtörténhet például az, hogy az önmagát regisztráltató képviselőjelölteket (a képviselők száma maximum öt lehet) leszámítva a névjegyzékben szereplő többi huszonöt jelölt egyszerűen meggondolja magát, és visszalép. A jelöltek azonban még ebben az esetben is alapíthatnak kisebbségi önkormányzatot. Tovább ront az amúgy sem rózsás helyzeten a módosítás 10. §-a, mely szerint „az a jelölt, aki egy szavazatot sem kapott, nem lehet képviselő”. Ebből a megfogalmazásból az következik, hogy valaki akár egy szavazattal bejuthat a képviselőtestületbe, s ez az egy lehet akár a saját szavazata is. Ennek a jogsza-

⁶³ Lásd az ezzel kapcsolatos adatokat Pap András László: *Etnikai-nemzetiségi identitás és választójogi korrupció*. In Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás? (Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása)*. Budapest, 2003, Gondolat–MTA JTI, 255. A szerző említi, hogy a szlovák önkormányzat a 2002-es választás előtt „nevesítette a borsodi Ináncs, Jákfalva, Perkupa, Putnok és Szendrőlád példáját, ahol annak ellenére lesznek szlovák kisebbségi választások, hogy nem tudnak ott élő szlovák közösségről, és a népszámlálás során nem utaltak jelek akár egyetlen szlovák jelenlétére is”.

bályi rendelkezésnek a valódi jelentéstartalma a következőképpen határozható meg: aki önmagát sem hajlandó támogatni a szavazatával és erre valamelyik jelölttársa sem hajlandó, nem lehet képviselő. Sőt egy jelölt a saját szavazatával, mivel voksával nem csak saját magát támogathatja elviekben, összesen öt jelöltet juttathat be a képviselő-testületbe. (A szabályozás szerint a kisebbségi választópolgár legfeljebb öt jelöltre szavazhat.) Ez a rendelkezés meglátásom szerint az alaptörvénybe ütközik, s – ha erre valaha sor kerül – elbukhat az alkotmányossági felülvizsgálaton. A képviselet ugyanis az alkotmány szerint közösségi jog, s a megválasztott személy a választóinak az akaratát jeleníti meg. Így ez a szabályozási mód ellentétes lehet az alkotmány 68. § (3) bekezdésével, mely a kisebbségi önkormányzás jogát a kisebbségi közösségeknek biztosítja, valamint – mivel az a helyi önkormányzás jogának egy speciális formája – ellentétes a 44. § (1) bekezdésével is, mely szerint „a választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.” (Kiemelés – M. B.) (Az előzetes félelmek a 2006-os kisebbségi önkormányzati választáson be is igazolódtak Pomázon például a ruszin kisebbségi önkormányzati választáson végül négy fő szavazott, s megválasztott öt főt a kisebbségi önkormányzatba. Azt hiszem kevés olyan választás van, ahol előfordul, hogy kevesebb a szavazók száma, mint a megválasztott képviselőké. Természetesen, ahogy ez az edigiekből is kiderül, maga az alacsony szavazati arány is felvet legitimációs problémákat.)

Az ily módon (minimális szavazatszámmal, esetleg a saját szavazatukkal) a települési kisebbségi önkormányzatba bejutó képviselők ráadásul elektorként részt vesznek a megyei, fővárosi és az országos kisebbségi önkormányzatok megválasztásában is. (Ennek fényében nehezen értelmezhető a kisebbségi törvény módosuló 22. paragrafusa, mely szerint a kisebbségi önkormányzatot a választópolgárok közvetlen választással hozzák létre, hiszen a települési szint felett már elektori szavazás van.)

A helyi kisebbségi önkormányzati képviselők lesznek jogosultak a megyei és az országos kisebbségi önkormányzat megválasztására. A területi szinten a választást akkor lehet megtartani, ha legalább tíz településen vagy tíz kerületben működik kisebbségi önkormányzat. Listát a területi (és az országos) szinten az a szervezet állíthat, amely a megyében a megválasztott elektorok legalább tíz százalékát jelöltként állította a települési kisebbségi önkormányzati választáson, ennek hiányában a szervezetek közös listát állíthatnak. A választást akkor lehet megtartani, ha legalább kilenc jelölt van. Tegyük hozzá: ha

csupán ennyi a jelöltek száma, akkor inkább delegálásról, mintsem választásról van szó, mert az önkormányzatnak kilenc tagja lesz.

Az országos választás szabályai a területi szinthez hasonlóan alakulnak. Itt meglepő módon engedékenyebb a szabályozás, hiszen a választás kitűzéséhez elegendő négy települési kisebbségi önkormányzat működése (a megyei megválasztásához viszont tízre van szükség). Azaz az országos önkormányzat megalakítása jóval könnyebb, mint a megyeié. A jogalkotó valószínűleg amiatt alakította így a szabályozást, hogy ne sértsen „szerzett jogokat”, s minden kisebbség, amely eddig rendelkezett országos szintű képviselettel, továbbra is létrehozassa azt, mivel ez a szint rendelkezik a kiterjedtebb jogkörökkel. A közgyűlés tagjainak számát a települési önkormányzatok számához kötik, számuk ettől függően tizenöt és ötvenhárom fő között lehet. Megjegyzendő, hogy azok a kisebbségek, amelyek csupán négy településen tudnak kisebbségi önkormányzatot működtetni, igencsak el lesznek látva képviselővel. A már említett esetben, ha helyi szinten csak a jelöltek szavaznak önmagukra, akkor húsz, magát regisztráltató kisebbséghez tartozó beválaszthat tizenöt főt az országos kisebbségi önkormányzatba, húszat pedig a helyi kisebbségi önkormányzatokba. De az is megtörténhet, hogy mindenhol csak egy jelölt szavaz, és négy, magát a kisebbséghez tartozóként regisztráltató személy megválasztja az előbb említett összesen harmincöt kisebbségi képviselőt. Az azonban igencsak kérdéses, hogy négy vagy akár húsz magát regisztráltató kisebbséghez tartozónak szüksége van-e országos önkormányzatra. Véleményem szerint az idézett jogszabályi rendelkezések, hasonlóan a települési szinten alkalmazott megoldáshoz, sérthetik az alaptörvény 44. § (1) bekezdését, illetve a 68. § (3) bekezdését. A jogszabály a területi és az országos szint esetében is megköveteli a magukat megméretni kívánóktól, hogy a választáson valamely jelölő szervezet színeiben induljanak. A kisebbségi jelölő szervezet rendelkezik a listaállítási jogával is. A választók (az elektorok) listára szavazhatnak, s mandátumszerzési küszöböt nem állít a törvényjavaslat. A kisebbség képviseletére az vállalkozhat, aki szerepel a választói névjegyzékben.

A módosításkor az elektori választástól is el lehetett volna térni, hiszen az máshol nem jelenik meg a magyarországi választási rendszerben, tehát inkább közelíteni lehetett volna a nagy (többségi) önkormányzatok megválasztásának szabályaihoz – ennek ellenére az új rendszer jobb, mint a korábbi.

A törvényhozás feltehetőleg úgy vélte, hogy e rendelkezések önmagukban nem képesek útját állni az etnobiznisz virágzó gyakorlatának, így annak különböző megjelenési formáira speciális intézkedé-

sekkel igyekeztek reagálni. A visszaélés egy ismert és jól dokumentált formája volt, hogy a képviselőjelöltek az ábécében előbb szereplő kezdőbetűsre változtatták nevüket, hogy ezzel is elősegítsék mandátumszerzésüket, hiszen a listákon alfabetikus sorrendben szerepeltek. A jogszabály-módosítás ez ellen úgy védekezik, hogy leszögezi: a szavazólap a jelöltek családi és utónevét a választási bizottság által kisorsolt sorrendben tartalmazza.

A választói névjegyzékekről⁶⁴

A módosítás rendelkezik a kisebbségi választói névjegyzékek létrehozásáról, ezek vezetését a helyi választási iroda vezetőjének a hatáskörébe utalják. A jegyzékbe való felvételi kérelem a személyi adatokon, köztük a lakóhely megjelölésén kívül a kisebbséghez tartozásról tett nyilatkozatot tartalmazza, így az kizárólag az önbevalláson alapul,⁶⁵ s a kisebbségi szavazóktól az objektív kritériumokat (nyelvtudás, kisebbségi kultúra ismerete, kisebbségi szervezet igazolása stb.) továbbra sem kéri számon. A beérkező kérelmek alapján a névjegyzékbe történő felvételtől a helyi választási iroda vezetője dönt; az ő szerepe – objektív kritériumok hiányában – nem terjedhet ki másra, mint az állampolgárság és a helyi választójog meglétének ellenőrzésére, valamint annak megvizsgálására, hogy az egyén a tőle elvárt nyilatkozatot megtette-e. (A javaslatban egyébként kifejezetten nem szerepel az sem, hogy a nyilvántartásba bejelentkezőnek magát az illető kisebbséghez tartozónak kell vallania.) A jegyzék nem nyilvános, az abba történő minden egyes betekintésről nyilvántartást kell vezetni, s a jegyzéket a szavazás eredményének jogerőssé válását követően haladéktalanul meg kell semmisíteni.

A választói jegyzékbe felvett választópolgárok számát nyilvánosságra hozzák. A 2005-ös módosítás már említett rendelkezése értelmében feltehetőleg a kisebbségi identitás megvallásának titokban tartása érdekében az önkormányzati választásokétól eltérő szavazókört (szavazóköroket) kell kialakítani minden településen.

A kisebbségi törvény újraszövegezett 5. §-a szerint a kisebbségi választópolgár csak egy névjegyzékben szerepelhet. (Deklarálja továbbá a módosítás, hogy törvény vagy végrehajtására kiadott jogszabály valamely kisebbségi jog gyakorlását az egyénnek a kisebbséghez tartozását deklaráló nyilatkozatához kötheti.)

⁶⁴ Lásd a kérdésről részletesebben *Regisztrálható-e az identitás?* I. m.

⁶⁵ Lásd a módosító jogszabály 115/E §-át.

Az új szabályozás a választáson indulótól megköveteli, hogy nyilatkozzon a következőkről: a kisebbségi közösség anyanyelvét, kultúráját, hagyományait ismeri-e, valamint korábban volt-e más kisebbség önkormányzatának tagja. Elméletileg a passzív választójog felől tett minden megszorítás támadható, mivel a nemzetközi emberi jogi dokumentumok s általánosságban a demokratikus jogrendszerek is a passzív és az aktív választójog teljes egyenlőségét vallják. A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya szerint például minden állampolgárnak „ésszerűtlen korlátozások nélkül” joga van arra, hogy szavazzon és az általános és egyenlő választójog alapján választható legyen.⁶⁶ A magyar alkotmány 70. § (1) bekezdése is az aktív és a passzív választójog egyenlőségét vallja. Igaz, az imént említett feltételek még nem jelentenek valódi szigorítást, hiszen a nyilatkozat az objektív kritériumok, a nyelv, kultúra, hagyomány stb. ismeretét illetően csupán eldöntendő kérdéseket tartalmaz, s nincs kizárva, hogy ezekre a jelölt következmények nélkül nemleges választ ad. Ezeket az ismereteket a kisebbség eredményes képviselőéhez a jelölt kétségkívül – hasonlóképp a szavazópolgáraihoz, akik szintén nem feltétlenül rendelkeznek azokkal – később is elsajátíthatja.⁶⁷ (Ezek a nyilatkozatok egyébként nyilvánosak, azokba bárki betekinthez.) Amúgy a kisebbségi önkormányzati rendszer továbbra is szentesíti a többnyelvűséget, emellett a magyar nyelv gyakorlatilag kizárólagos használatát is engedi a jogszabály. Különösebb gondot így nem jelenthet a kisebbség képviselőének magyar nyelven történő ellátása.⁶⁸ A jelölt itt a kisebbséghez tartozásról nem nyilatkozik, de neki is szerepelnie kell a kisebbségi választói névjegyzékben, s megválasztása után a képviselői esküt annak szövege szerint a kisebbség tagjaként teszi le.

A nyilatkozat, amint említettük, magában foglalja azt is, hogy korábban volt-e más kisebbség önkormányzatának tagja vagy tisztségviselője. E nyilatkozat az esetleges széles körű rosszallást leszámítva más következményekkel nem járhat, még abban az esetben sem, ha valakinek hosszú élete lehetővé teszi, hogy identitásváltozásai függvényében mind a tizenhárom kisebbség képviselőjelöltjeként tizenhá-

⁶⁶ Az egyezségokmányt 1966. december 16-án fogadták el, s az 1976. március 23-án lépett hatályba. Kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet. U. N. T. S. No. 14668, Vol. 999, 1966, 172–186, 25. cikk b.

⁶⁷ A módosítás 115/J. § (2) bekezdésének (b)–(c) pontjai szerint: a kisebbségi közösség nyelvét ismeri-e, a kisebbségi közösség kultúráját és hagyományait ismeri-e.

⁶⁸ A kétnyelvűség vagy magyar nyelvű ügymenet különösen a települési kisebbségi önkormányzat működéséről szóló fejezetben jelenik meg. Lásd a módosítás 30/D. § (3) bekezdését vagy 30/F. § (1) bekezdését.

rom választáson regisztráltassa magát. A módosítás 31. § (2) bekezdése tartalmazza ugyan, hogy „a választópolgár csak egy kisebbségi választói névjegyzékben szerepelhet”, de mivel ezt megsemmisítik a választások után, semmi nem zárja ki, hogy a következő választáson újból regisztráltassa magát, és akkor is csupán egy névjegyzékben fog szerepelni. A passzív választójog esetén a jogszabályi megfogalmazás már egyértelműen ki akarja zárni a többes megmérettetés lehetőségét, a 31. § (3) bekezdése ugyanis a következőt mondja ki: „a képviseleti jog csak egy kisebbség esetén gyakorolható”. Ugyanakkor, ha egy jogrend elismeri a szabad identitásválasztást, akkor fent kellene tartania annak a lehetőségét, hogy az identitásáról tett nyilatkozatát adott időközönként a jelölt is megváltoztathassa.

Már említett újítása a módosításnak, hogy kisebbségi önkormányzati jelöltet a bejegyzett kisebbségi szervezetek állíthatnak. Ezek olyan szervezetek lehetnek a 26. § szerint – ide nem értve a pártként bejegyzetteket –, amelyeknek a választás évét megelőző legalább három évben rögzített célja volt az adott nemzeti vagy etnikai kisebbség képviselete.⁶⁹ Nem igazán érthető, hogy a pártokat miért zárta ki a jelölő szervezetek közül a jogalkotó; ez olyan, mintha a nagy önkormányzati választásokon a pártok nem állíthatnának jelöltet. Ráadásul a párttörvény preambuluma szerint a pártok társadalmi rendeltetése, hogy a népakarat kialakításához és kinyilvánításához, valamint a politikai életben való állampolgári részvételhez szervezeti kereteket nyújtsanak. További hiányossága a szabályozásnak, hogy lehetetlenné teszi a független jelöltek indulását, azaz a passzív választójognál létezik valamiféle objektív kritérium. A jelölő szervezetnek csatolni kell az alapszabályát is, amellyel bizonyíthatja, hogy a törvényben meghatározott feltételeknek megfelel. Elméletileg bármely objektív kritérium bevezetése esetén szerencsésebb, ha azokat nemcsak a passzív, hanem az aktív választójog esetén is megfogalmazzák, ettől eltérni csak kivételesen indokolt esetben lehet az alkotmányos szabályozás szerint. Így az idézett rendelkezés nemzetközi kötelezettségeinket és az alkotmány már említett 7. § (1) bekezdését sértheti, mivel nem biztosítja a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját, valamint az alaptörvény 70. § (1) bekezdésébe,⁷⁰ azaz az aktív és passzív választójog egyenlőségébe ütközhet.

⁶⁹ A pártok működéséről és gazdálkodásáról 1989. évi XXXIII. törvény.

⁷⁰ 70. § (1) A Magyar Köztársaság területén élő minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési és a helyi önkormányzati, továbbá a kisebbségi önkormányzati választásokon választható és – ha a választás, illetőleg népszavazás napján az ország területén tartózkodik – választó legyen, valamint országos vagy helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.

A 34/2005. AB-határozat

A köztársasági elnök a módosítás rendelkezései közül a 68. § (3) bekezdésével kapcsolatban fogalmazott meg alkotmányossági aggályokat. A rendelkezés a kisebbségi képviselők kedvezményes mandátumszerzését biztosította volna a települési önkormányzatban. A módosítás e paragrafusa a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénybe kívánt beiktatni egy szakaszt (21/A. §), melynek értelmében a kisebbségi önkormányzat legtöbb szavazattal megválasztott tagja – ha a települési önkormányzat választásán meghatározott számú választó érvényesen szavazott – nyilatkozatával a helyi önkormányzat képviselőtestületének a tagjává válik. Abban az esetben, ha nem gyűlik össze a szükséges számú érvényes szavazat, akkor a kisebbségi önkormányzat elnöke a kisebbség szószólójává válik az adott településen, és tanácskozási joggal részt vehet a helyi önkormányzat munkájában. Az elnöki indítvány szerint a módosítás 68. § (3) bekezdése az alkotmány 2. § (1)–(2) bekezdéseivel, a 44. § (1) bekezdésével, a 70. § (2)–(3) bekezdéseivel, valamint a 71. § (1) bekezdésével ellentétes.⁷¹

Finoman szólva is ingatag alapokon állt a preferenciális mandátumszerzés tervezett módja, hiszen az egyfelől összekötött volna két olyan választást, ahol különböző a választójoggal rendelkezők köre, másfelől többes szavazati jogot adományozott volna, amivel szemben joggal fogalmazhatók meg alkotmányos aggályok. E rendelkezés hatálybalé-

⁷¹ 2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

(2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.

44. § (1) A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.

(2) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt és az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát megilleti az a jog, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán választható és – amennyiben a választás, illetve a népszavazás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodik – választó legyen, valamint helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen. Polgármesterré és fővárosi főpolgármesterré magyar állampolgár választható.

(3) A Magyar Köztársaságban minden menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személyt megillet az a jog, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán – amennyiben a választás, illetve a népszavazás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodik – választó legyen, valamint a helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.

71. § (1) Az országgyűlési képviselőket, az Európai Parlament képviselőit, a helyi önkormányzati képviselőket, valamint a polgármestert és a fővárosi főpolgármestert a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják.

pése olyan képtelen helyzethez vezetett volna, amelyben a magukat kisebbségiként regisztráltó választópolgárok két választási eljárásban is tagot juttathatnának a nagy önkormányzati képviselőtestületbe. Továbbá, ahogy azt az indítvány megállapítja, az elfogadott törvény a település választópolgárait két csoportra osztaná, azokra, akiknek a helyi önkormányzati választáson van választójoguk, és azokra, akik ott is és a kisebbségi választásokon is szavazhatnak ugyanannak a képviselőtestületnek az összetételére.

A preferenciális mandátumszerzés gyakorlata a módosítás előtt is létezett ugyan, de ezt akkor még a helyi önkormányzati választáson bizonyos szavazatszámot elért jelölteknek biztosították, azaz nem a kisebbségi választás alapján juttattak számukra helyi önkormányzati képviselői mandátumot. (E szabályozás szerint, ha a kisebbségi jelölt a kislistás választás alapján nem szerzett mandátumot, a számára jutott minden egyes szavazat kétszeres értékű, mivel a mandátumhoz jutás feltétele a kislistán legkevesebb szavazattal mandátumot szerző jelöltre leadott érvényes szavazatok felének elérése volt.) E korábbi rendelkezéssel kapcsolatban megítélésem szerint valóban nem merültek föl komolyabb alkotmányos problémák, bár a regisztráció hiánya e területen is etnobiznisz-gyanús esetekhez vezetett. A 2002-es választáson például a többi képviselőt mandátumhoz juttató szavazatszámnak csupán a tizedét szerezve meg választottak képviselővé egy jelöltet a bolgár kisebbség képviselőjében a fővárosi belvárosban. S az ily módon megválasztott személy a mérleg nyelvét jelentette az ott kialakult politikai patthelyzetben (A két politikai szekértábor képviselőjében ugyanis 12–12 képviselő jutott be a képviselő-testületbe).⁷² S az is megesett, hogy a pártja által a választáson nem indított képviselő nemzetiségi színekben próbált mandátumot szerezni, felértékelve korábban a magánszféra homályába rejtett identitását.

A kedvezményes mandátumszerzésről elmondható, hogy bár kétségtelenül nem szerencsés (ha nem ütközne össze más alkotmányos elvekkel) a pozitív megkülönböztetés elvébe elméletileg még beleférne. Az alkotmány 70/A § (3) bekezdése lehetőséget ad a jogalkotónak arra, hogy az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó intézkedéseket tegyen a tényleges jogegyenlőség megvalósulása érdekében. Hivatkozási alap lehet továbbá az alkotmánynak a kisebbségi különjogokkal foglalkozó 68. § (3) bekezdése, mely kimondja: „A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőjét biztosítják.” Az Alkotmánybíróság, mint emlí-

⁷² A visszaélésekkel terhes gyakorlatról lásd Pap A. L.: i. m. 256.

tettük, ezt megelőzően több határozatában is megállapította,⁷³ hogy az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó törvényi intézkedéseknek széles skálája van, s a különböző szabályozási módok közül a jogalkotó – az alkotmány rendelkezéseit tiszteletben tartva – szabad belátása szerint választhat.⁷⁴ Emellett az AB állandó gyakorlata szerint az esélyegyenlőtlenség megszüntetését vagy csökkentését célzó pozitív megkülönböztetés lehetőségéből nem következik annak alkotmányos kényszere.⁷⁵ A tételesen meghatározott pozitív diszkriminációra senkinek sincs alkotmányos joga, annak alkalmazása a törvényhozó szabadságába tartozik.⁷⁶ Ezzel szemben felvethető, hogy bizonyos esetekben a pozitív megkülönböztetésre a kisebbséghez tartozóknak kifejezetten alkotmányos joguk van, ilyen például az alkotmány 68. § (3) bekezdésében szabályozott kisebbségi önkormányzatok létrehozása. Más esetekben pedig, s valóban ilyen a preferenciális képviselőlet biztosítása is, a jogalkotónak jelentős mérlegelési szabadsága van.

Az elnöki indítvány megszövegezői érvelésüket két korábbi AB-határozat okfejtésére alapozták. Az indítvány hivatkozik a 809/B/1998. AB-határozatra,⁷⁷ mely a jelenleg hatályos preferenciális mandátumszerzés alkotmányosságát azzal indokolta, hogy a választópolgárok részére a választáson megmaradt az egy ember–egy szavazat elve, s minden választópolgár szavazata ugyanannyit számított. Az AB érvelése a következőket is tartalmazta: „Az alkotmányos demokráciákban az »egy ember–egy szavazat« elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban.” Azaz ebben a határozatban már megfogalmazódik a többes szavazati jog kizárása. Az AB határozat a politikai közösség választói jogosultsággal rendelkező tagjainak egyenlőségét (egyenlő értékeségét) fejezi ki, azt, hogy a népszuverenitáson alapuló döntéshozatal résztvevői azonos jogokkal rendelkeznek, és minden választópolgár szavazata ugyanannyira számít. Egy másik AB-határozat – a 22/2005. (VI. 17.) – szerint a választójog egyenértékűsége nem jelent mást, mint az egy ember – egy szavazat elvét, ennek értelmében az alkotmány 71. § (1) a plurális választójogot

⁷³ 652/G/1994. AB-határozat, ABH 1998, 574, 580.

⁷⁴ 422/B/1991. AB-határozat, 2100/B/1991. AB-határozat 581/B/1990, AB-határozat 1588/B/1991.

⁷⁵ 725/B/1991. AB-határozat, ABH 1992, 663, 664; 553/B/1994. AB-határozat, ABH 1997, 773, 783.

⁷⁶ 1067/B/1993. AB-határozat, ABH 1996, 446, 448.

⁷⁷ ABH 2000, 783, 784.

zárja ki. Az indítvány ennek alapján megállapítja, hogy a rendelkezés a választójog egyenértékűségének az alkotmány 71. § (1) bekezdése által meghatározott elvét is sérti.

Az AB 2005. szeptember 27-én hozott határozata egy rövid kisebbségi jogi eszmefutatást követően (mely felöleli az alkotmány kisebbségi jogokkal foglalkozó 68. §-a és az e területre vonatkozó nemzetközi normák és joggyakorlat rövid ismertetését) tér rá a módosításnak az elnöki indítványban kifogásolt 68. § (3) bekezdése vizsgálatára. (Bár ezt a határozat nem mondja ki, a nemzetközi jog e területre vonatkozó, szabadon értelmezhető szabályai – a demokratikus keretek között – gyakorlatilag szabad kezet biztosítanak a jogalkotónak a lehetséges megoldások megtalálásában.) Az indítvány gondolatmenetét követő érvelés az általános és egyenlő választójog elvéből [71. § (1) bekezdés] kiindulva vizsgálja, hogy az attól való eltérésre elegendő indokot szolgáltat-e az alkotmányban deklarált kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítása. A testület következtetése szerint, mivel a kedvezményes képviselet tervezett változata nem az egyetlen lehetséges megoldás, az nem szükségszerű, így ellentétes a 71. §-sal. Ugyanezen érvek alapján az Alkotmánybíróság nem tartja indokolhatónak a preferenciális mandátumszerzés érdekében a választópolgárokat az alaptörvény 42., 44. és 70. §-a alapján megillető alapjogok korlátozását sem. (Így a kedvezményes mandátumszerzés sérti a kisebbséghez nem tartozó választópolgároknak a helyi önkormányzásra, valamint a helyi önkormányzat képviselő-testülete tagjának megválasztására vonatkozó alapjogait is.) Az elfogadott rendelkezés nem áll összhangban az alkotmány 2. §-ával, ellentétes a demokratikus jogállamiság és a népszuverenitás elvével is. A demokratikus jogállamiság kapcsán az AB utal arra, hogy az szoros kapcsolatban áll a választójog általános és egyenlő voltával. Az AB-határozat megállapítja a helyi önkormányzás alapjoga és a népszuverenitás közötti összefüggést, hiszen az előbbire is vonatkozik az az elv, hogy a közhatalom kizárólag demokratikus legitimáció alapján gyakorolható. Ennek során a határozat kiemeli azt a talán közhelyként hangzó, ugyanakkor természetesen helytálló megállapítást, hogy a kisebbségek helyi önkormányzatainak a megválasztásánál is „alapvető elv a demokratikus legitimáció”, amely sérülne a módosított rendelkezés hatálybalépése esetén. Azaz az AB azt is kétségesnek találja, hogy egy részben a preferenciális képviselet szabályai alapján megválasztott testületnek megfelelő felhatalmazása lenne-e közhatalmi döntések meghozatalára. Ily módon azzal kapcsolatosan is megfogalmazhatók kételyek, hogy a kisebbségi önkormányzatokban ülők valóban azoktól kapják-e a felhatalmazásukat, akikre nézve kötelező döntéseket hozhatnak.

A 45/2005. AB-határozat⁷⁸

A határozat azt követően született, hogy a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosa indítványában kérte az alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV törvény azon rendelkezéseinek⁷⁹ alkotmányellenességét, melyek lehetővé tették, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon minden választópolgár választhasson, illetve választható legyen, és semmisítse meg őket. A visszaélések megakadályozása érdekében emellett az indítványozó kérte az alkotmány 68. § (4)⁸⁰ bekezdésének és az 59. § (1) bekezdésének⁸¹ együttes értelmezését. Továbbá mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, mivel a jogszabályok nem írják elő a kisebbségi választói névjegyzék bevezetését, valamint a választópolgárok nyilatkozattételi kötelezettségét a kisebbségi közösséghez tartozásukról és e nyilatkozat valódiságának ellenőrzéséről.⁸² Már az indítvány benyújtását követően fogadta el az Országgyűlés a kisebbségi joganyag módosítását, amely hatályon kívül helyezte az Övjt-nek többek között az indítványozó által támadott szabályait. A jogi változások után a biztos továbbra is fenntartotta álláspontját, mivel a kisebbségi választói névjegyzékbe bármely, magát valamely nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozónak nyilvánító választópolgár felvételre kerülhet.⁸³ Ez szerinte továbbra is a jogállamiság elvébe ütközik, valamint sérelmezte, hogy a törvény továbbra sem garantálja a nyilatkozat valódiságát, s annak valótlansága esetére sem határoz meg szankciót, s ezzel megakadályozza a kisebbségi alapjogok érvényre jutását. Azaz a kisebbségi önkormányzáshoz való jog megvalósulása érdekében a következő kérdések megvizsgálását: „tekinthető-e a személyes adatok védelméhez fűződő jog alkotmányos – elkerülhetetlen, szükséges mértékű és arányos – korlátozásának a választópolgárok

⁷⁸ Közzétéve a *Magyar Közlöny* 2005. évi 160. számában, AB közlöny, XIV. évf., 12. szám.

⁷⁹ 50/B § (2) bekezdése és 50/C § (1) bekezdése.

⁸⁰ 68. § (4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

⁸¹ 59. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.

⁸² 50/A § (2) bekezdése.

⁸³ Eszerint a választási eljárásról szóló 1997. évi C törvénynek a módosítás által megállapított 115/E §-ának és 115/F §-nak a szövege lehetővé teszi, hogy a kisebbségi választói névjegyzékbe bármely magát valamely nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozónak nyilvánító választópolgárt felvegyék.

nyilatkoztatása a választási eljárás során a kisebbségi közösséghez tartozásukról, valamint hogy ezen nyilatkozat valóságtartamát az állam (választási bizottság, bíróság) törvényben meghatározott keretek között ellenőrizheti-e?” Az új szabályozási mód a biztos szerint továbbra is a jogállamiság elvébe ütközik, valamint megakadályozza a kisebbségi alapjogok érvényre jutását. Így az indítványozó megítélésem szerint teljes joggal kérte, hogy az AB hívja fel az Országgyűlést a kisebbségek önkormányzáshoz való jogának érvényesülését biztosító törvényi szabályozás megalkotására. Ezt a következő idézett alkotmányos rendelkezésekkel támasztotta alá: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam” (2. §), az emberi méltósághoz való jog (54. §), a magántitok és személyes adatok védelméhez való jog (59. §) és a kisebbségi alapjogokról rendelkező (68. §).

Az AB-határozat megállapítja, hogy a szabad identitásválasztás gyakorlása és ennek a nyilvánosságra hozatala levezethető az emberi méltóságból, s mint ilyen az önazonossághoz, önrendelkezéshez való jog körébe tartozik. Bragyova Andrásnak az ítélethez csatolt párhuzamos véleménye e tekintetben kiegészíti a határozat indoklását. S részletelesen ír arról, milyen módon értelmezendő az a megállapítás, mely szerint a nemzeti és etnikai kisebbséghez való tartozás az egyén önrendelkezési jogának a része. Az alkotmánybíró értelmezése alapján mindez nem utal másra, minthogy az egyén maga határozza meg azonosulását valamely nemzeti vagy etnikai közösséggel, azaz azt deklaráltan személyisége részének is tekinti. Bragyova szerint mindennek ellenére ez a jog nem jelenti azt, hogy az önmeghatározás önkényes lehet, hiszen az egyén önrendelkezési joga csak olyan dolgokra terjed ki, amin az egyén változtathat. Az emberek identitása ugyanakkor jelentős részben életük olyan tényein alapul, amelyek nem változtathatók meg. Ebből vezeti le, hogy az egyén nemzeti identitása is csak részben múlik az egyén saját elhatározásán, másrésztől eleve adott. Az egyénnek azt a jogát, hogy ezekkel a tényekkel azonosulni kíván-e, vagy sem, természetesen védik az alkotmányos jogok, ettől függetlenül nem állítható, hogy a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás egyszerűen egyéni döntéstől függene. Ahogy Bragyova megállapítja, ennek megválasztását illetően az egyén csak negatív értelemben szabad, azaz nem köteles azonosulni olyan nemzeti csoporttal, amellyel nem akar, „bármennyi oka lenne is arra mások szerint”. A nemzeti és etnikai kisebbségek létezése viszont társadalmi tény, ami abban mutatkozik meg, hogy az emberek kölcsönösen elfogadják egymást egy nemzeti elven szerveződő csoport tagjának. Bragyova értelmezése szerint senkinek nincs joga arra, hogy önmagát önkényesen egy nemzeti vagy kisebbségi csoport

tagjának nyilvánítsa, pozitív értelemben így nem áll fenn az önrendelkezési joga. Azaz az egyén nyilatkozata önmagában nem alapozhat meg jogi igényt a többi egyénnel szemben. Ebből az alkotmánybíró arra a következtetésre jut, hogy a törvényhozó teremtse meg annak a feltételeit, hogy a speciális alkotmányos jogot csak annak az alanyai gyakorolják, s ha ez nem történik meg, akkor egy alapjog lényeges tartalmának a korlátozásáról van szó.

A kisebbségek kollektív joga ebből eredően részben annak a függvénye, hogy a kisebbséghez tartozó személyek gyakorolják-e az információs önrendelkezéshez való jogukat. Ez utóbbi az alkotmány 54. § (1) bekezdésébe foglalt emberi méltósághoz való jog alapján élvez védelmet.⁸⁴ A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó adatok kezelése, azok nyilvánosságra hozatala pedig nyilvánvalóan az érintett személy hozzájárulásától függ az információs önrendelkezési jog alapján.

Az AB-határozat indokolásában kifejti, hogy az emberi méltósághoz való jog szubszidiárius alapjoga az egyéni autonómia védelmének. S ehhez hozzáfűzi, hogy a testület már a 15/1991. AB-határozatban megállapította, hogy a személyes adatok védelméhez való jog információs önrendelkezési jogot jelent, ennek alapján mindenki szabadon dönthet személyes adatainak nyilvánosságra hozataláról és felhasználásáról. A személyes adatok és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2. § (2) bekezdésének a) pontja szerint különleges adatnak minősülnek a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra utaló adatok. Az ilyen adat főszabály szerint akkor kezelhető, ha ehhez az érintett hozzájárult. Az AB-határozat szerint a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának. Álláspontom szerint önmagában nem korlátozza ezt a jogot az, ha a kisebbséghez tartozó személy nyilatkozatához kötik a választáson való részvételt, más a helyzet akkor, ha ennek az elfogadásához szükséges valamilyen objektív kritérium megléte. A határozat ezt követően megállapítja, hogy a kisebbségi törvény szabályozásának az volt az alapja, hogy a nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozást illetően senki sem kötelezhető nyilatkozatra. A határozat kifejti, hogy bár az alkotmányos védelemnek része a közéletben való kollektív részvétel biztosítása, ennek módja tekintetében viszont nem alakult ki

⁸⁴ 54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.

egyértelmű alkotmányos elv. Ennek ellenére az leszögezhető, hogy az erre a területre vonatkozó normáknak a népszuverenitásra visszavezethető demokratikus legitimáción kell alapulniuk.

Bragyova András szerint a határozat indoklása is kiegészítésre szorul. Így a határozathoz csatolt párhuzamos indoklásában kifejti, hogy a kisebbségi jogok értelmezése voltaképpen oly módon lehetséges, ha azokat úgy tekintjük, mint amik a többséghez tartozókkal azonos státust biztosítanak a kisebbséghez tartozók számára. E jogok szerinte a kisebbségi léthelyzetből adódó hátrányok kiegyenlítésére szolgálnak, ez a megállapítás meglátásom szerint egyrésztől feltétlenül igaz, másrésztől viszont pontosításra szorul. Ezen jogok egy részének van egy nyilvánvaló másik célja, nevezetesen azok a különbözőségek fenntartására törekednek, azaz a kisebbségi nemzetépítés lehetőségének megteremtése az államon belül. Így azok nem pusztán az egyenlő joggyakorlás és a tényleges jogegyenlőség megvalósítását célozzák, hanem több esetben is kimondott vagy ki nem mondott céljuk a nyelvi, etnikai különbözőségek konzerválása a közösségek megőrzése révén. Azaz e jogok az azonos státus elérését a különbözőségek fenntartása révén tartják elképzelhetőnek. Ezeknek a jogoknak erről a céljáról véleményem szerint amiatt szoktak megfeledkezni, mert az megnehezíti azok igazolását. Bragyova ebből az érvelésből vezeti le azt a valóban helytálló következtetést, hogy a nemzeti alapon biztosított jogok csak a kisebbséghez tartozókat illetik meg, mert a többséghez tartozók azokat a többségi társadalom intézményeiben amúgy is gyakorolhatják. A párhuzamos vélemény következtetése, hogy e jogok alanyai csak a kisebbséghez tartozók lehetnek, mivel a kisebbséghez tartozás az egyetlen tény, mely a nemzeti alapon biztosított különjogokat igazolhatja.

Kovács Péter párhuzamos véleményében e kérdést illetően utal még a nemzetközi jog és belső jog összhangját megkövetelő 7. § (1) bekezdésből fakadó kötelezettségre. Itt azt hangsúlyozza, hogy Magyarország kétoldalú kisebbségvédelmi egyezményeiben (így a Ljubljanában 1992. november 6-án kötött magyar–szlovén kisebbségvédelmi megállapodás 8. cikkében, az Eszéken 1995. április 5-én kötött magyar–horvát kisebbségvédelmi megállapodás 9. cikkében, a 2003. október 21-én Budapesten kötött magyar–szerb kisebbségvédelmi megállapodás 9. cikkében), illetve az 1991. május 31-ei magyar–ukrán kisebbségvédelmi nyilatkozat 6. cikkében a magyar jogalkotó az érintett kisebbségek *saját* önkormányzatai létrehozásának biztosítására vállalt kötelezettséget. Azaz a nemzetközi jogi szabályok kötelezik arra Magyarországot, hogy valóban a kisebbségek válasszák meg a képviselőiket.

Az AB-határozat rendelkező része úgy találja, hogy a választási eljárásról szóló módosított jogszabály rendelkezései nem állnak ellentétben a jogállamiság elvével, így az azok megsemmisítésére vonatkozó kérelmet elutasította. Ezt azzal magyarázta, hogy az indítványozó nem a szabályok tartalmát, hanem az azokból hiányzó rendelkezéseket kifogásolta. Majd a testület rátért a mulasztásban történő alkotmány sértés vizsgálatára, ezt amiatt kellett vizsgálni, mivel a módosítás nem tette lehetővé a kisebbséghez tartozásról előírt nyilatkozat valódiságának ellenőrzését, valamint nem tartalmazott szankciót a visszaélések esetére.⁸⁵ A testület mindezek ellenére azt nem állapította meg, mivel úgy vélték, hogy az indítványozó által igényelt szabályok megléte maga után vonná a nyilatkozatot tevő személyek önrendelkezési és magántitok védelméhez való jogának a korlátozását. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása és a jogalkotásra kötelezés a testület szerint nem járhat azzal, hogy alapjogok korlátozásával járó meghatározott szabályok megalkotását írják elő a jogalkotónak.

Ez az érvelés viszont figyelmen kívül hagyja bizonyos emberi jogok jogi természetét, melyek éppenséggel más szabadságjogok korlátaiként értelmezhetők, ilyen például, hogy letartóztatni csak bírói ítélet alapján lehet.⁸⁶ Ennek a véleménynek a széles körű alkalmazása továbbá a jogbiztonságot is veszélyeztetheti. Vegyünk erre egy-két példát: a gyülekezési szabadság éppenséggel nem korlátozhatatlan jog, ám ha a korlátozás feltételei nincsenek meghatározva, akkor az ahhoz vezethet, hogy sérül a polgárok szabadsága, mivel a rendőrség megkötések nélkül gördít elé akadályokat. Vagy vegyünk más, a témánkhoz közelebb vivő példákat: kiállná-e az alkotmányossági próbát a következő rendelkezés: ha valaki állampolgárnak vallja magát, akkor ennek a nyilatkozatnak a valódiságát a hatóságok nem vizsgálhatják, vagy aki rászorulónak vallja magát, az automatikusan kaphat szociális segílyt, esetleg aki rokkantnak vallja magát, igénybe veheti a rokkantnak járó kedvezményeket. Ezekkel a példákkal természetesen nem vonom kétségbe a nemzeti és etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok különleges védelmének az igényét. Hozzáfűzném azt is, hogy a nemzeti hovatartozásnak bármilyen vizsgálata csak akkor merülhet fel, ha ahhoz egy külön jogállás, jogosultságok

⁸⁵ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXIII. törvény rendelkezései szerint két esetben merülhet fel mulasztásos alkotmány sértés, ha a jogalkotó szerv jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotási feladatát elmulasztotta. Emellett az AB például olyan esetekben is megállapíthatja a mulasztásos alkotmány sértést, ha az alapjog érvényesítéséhez szükséges garanciák hiányoznak.

⁸⁶ Sajó András: *Jogosultságok*. Budapest, 1996, MTA Állam és Jogtudományi Intézet–Seneca Kiadó, 28–29.

kapcsolódnak. Semmilyen más esetben nem jöhet szóba annak még a gondolata sem egy demokratikus társadalomban. Ebből adódik az is, hogy az állam nem határozhatja meg, hogy egy országon belül kik tartoznak a többségi nemzethez. Így alkotmányunk is helyesen jár el akkor, amikor a többségi nemzethez tartozó állampolgárokat nem nevesíti az alaptörvényben, a nemzeti és etnikai kisebbségeket viszont igen.

A testület végkövetkeztetéséhez Bragyova is csupán annyit fűz hozzá párhuzamos véleményében, hogy a törvényhozónak alkotmányos kötelezettsége a hibásnak bizonyult szabályozás kijavítása. Az esetet úgy ítélte meg, hogy e területen a visszaélések megelőzése a megoldandó gyakorlati feladatok közé tartozik. Ugyanakkor itt, megítélásom szerint, nem csupán gyakorlati nehézségekről volt szó, hanem az alkotmányba foglalt kisebbségi jogok megvalósulásáról. Kovács Péter párhuzamos véleményében a határozat rendelkező részével elviekben egyetértve megállapította, hogy a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának biztosítása nem eszköz-, hanem eredménykötelezettség: következésképpen az Alkotmánybíróságnak joga van megvizsgálni, hogy a törvényhozó által választott megoldás alkalmas-e arra, hogy az alkotmányos rendelkezés megvalósuljon. Kovács megállapítja azt is, hogy a 41/2005. (X. 27.) AB-határozat⁸⁷ következtetése itt is alkalmazható, azaz, hogy az autonómia hordozóin kívülieknek nem lehet meghatározó befolyásuk az autonómia intézményére. A törvényhozó szerepét át nem véve is világossá tehetők azok a határok, amelyek között a 68. § szabályai érvényesülnek.

A 2/2006.⁹⁰ és a 27/2006. AB-határozatok

2005 őszén négy magánszemély (akik más fórumokon a *Társaság a Magyarországi Zsidó Nemzeti Kisebbségért* néven is szerepeltek) népi kezdeményezéssel élt annak érdekében, hogy az Országgyűlés a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényben szereplő tizenhárom másik mellett ismerje el a magyarországi zsidóságot is nemzeti kisebbségként. Az Országos Választási Bizottság (OVB) októberben hitelesítette az aláírásgyűjtő ívet,⁸⁹ amit négy kifogás nyomán ezután az Alkotmánybíróság is megvizsgált.⁹⁰

⁸⁷ A határozat a felsőoktatás autonómiájának a kérdésével foglalkozik.

⁸⁸ 38/2005. (X. 20.) OVB-határozat.

⁸⁹ 977/H/2005. AB-határozat 2006. január 30.

⁹⁰ 2/2006. (I. 30.) AB-határozat. Közzétéve a *Magyar Közlöny* 2006. évi 9. számában. AB-közlöny, XV. évf., 1. szám.

Az OVB által hitelesített aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés a következő volt: „A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: kisebbségi törvény) 61. § 2. bekezdésének értelmében alulírott magyar állampolgárok kijelentjük, hogy a magyarországi zsidó kisebbséghez tartozunk, és a kisebbségi törvényben foglalt feltételeknek megfelelünk. Kérjük a T. Országgyűlést, hogy a kisebbségi törvény 61. § 1. bekezdésében a népcsoportok felsorolását a zsidó kisebbségi népcsoporttal egészítse ki.” Az alkotmánybírói indítványt benyújtók szerint az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés hitelesítése törvénysértő, mivel a zsidóságot nemzetiséggé nyilvánításának nincsenek meg a törvényi feltételei; a kérdés ellentétes a kisebbségi törvény nemzeti kisebbség-meghatározásával.⁹¹ A kifogás jogorvoslati jellegét figyelembe véve az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy az OVB határozata megfelelt-e a határozat meghozatalakor hatályos törvényi rendelkezéseknek.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kisebbségi törvény 61. § (2) bekezdésében szabályozott népi kezdeményezés a népi kezde-

⁹¹ Foglalkozunk össze még egyszer az erre a kérdéskörre vonatkozó jogi szabályozást: A Nekt. 1. §-a szerint „(1) E törvény hatálya kiterjed mindazon, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárokra, akik magukat valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak tekintik, valamint e személyek közösségeire. (2) E törvény értelmében nemzeti és etnikai kisebbség (a továbbiakban: kisebbség) minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.” A törvény 61. §-ának az OVB-határozat meghozatalakor hatályban volt szövege a következő volt: „(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. (2) Amennyiben az (1) bekezdésben felsoroltakon kívül további kisebbség kíván bizonyosságot tenni arról, hogy megfelel az e törvényben foglalt feltételeknek, legalább 1000, magát e kisebbséghez tartozónak valló választópolgár e tárgykörben a népi kezdeményezését az Országgyűlés elnökéhez nyújthatja be. Az eljárás során a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.” Ez utóbbi bekezdést a 2005. évi CXIV. törvény módosította, az alábbi szöveget eredményezve: „(2) Ha az (1) bekezdésben felsoroltakon kívül további kisebbség kíván bizonyosságot tenni arról, hogy megfelel az e törvényben foglalt feltételeknek, legalább 1000, magát e kisebbséghez tartozó választópolgár e tárgykörben a népi kezdeményezésre vonatkozó aláírásgyűjtő íveket az Országos Választási Bizottság elnökének nyújtja be. Az eljárás során az országos népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó törvény rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy az Országos Választási Bizottság az eljárása során köteles kikérni a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását a törvényi feltételek fennállásáról.”

ményezésnek egy sajátos esete, amelynek anyagi-jogi feltételei eltérnek az országos népi kezdeményezés általános szabályaitól. Ebben az esetben a népi kezdeményezés meghatározott célra, a Nekt. 61. § (1) bekezdésének módosítására, valamely népcsoport kisebbségként való elismerésére irányul. Annyiban is speciális, hogy az általános népi kezdeményezéshez szükséges 50 ezer választópolgár aláírása helyett a benyújtásra magát e kisebbséghez tartozónak valló 1000 választópolgár jogosult. Mindazonáltal az eljárásra az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) előírásai lesznek irányadók, azaz az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése során az OVB azt és csak azt vizsgálja, hogy a kérdés eldöntése az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e, az aláírásgyűjtő ív pontosan és egyértelműen tartalmazza-e a megtárgyalásra javasolt kérdést, a kérdés megfogalmazása megfelel-e a törvényben foglalt követelményeknek, valamint hogy maga az aláírásgyűjtő ív – formailag és tartalmilag – megfelel-e a választási eljárási törvényben előírt követelményeknek.

Az OVB határozata ellen kifogást emelők azonban nem is ezen törvényi előírások megsértésére, hanem arra alapították jogorvoslati kérelmüket, hogy a zsidóság kisebbséggé nyilvánításának nincsenek meg a kisebbségi törvényben foglalt feltételei, így az Alkotmánybíróságnak abban is döntenie kellett, hogy egyáltalán lehet-e, törvénysértő-e az OVB határozata amiatt, mert nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy fennállnak-e a kisebbséggé nyilvánítás törvényi feltételei. Az AB több határozatban⁹² is megfogalmazott álláspontja szerint a népi kezdeményezésből csupán törvényhozási kérdésben való vita és döntés következik, így az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdéssel szemben is mindössze annyi az elvárás, hogy törvényhozási tárgykörre vonatkozzon. Ezért úgy döntött, hogy az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése során nem feladata annak vizsgálata, hogy a népi kezdeményezés teljesíthetőségének törvényi feltételei fennállnak-e. Annak megítélése, hogy az aláírásgyűjtő ív aláírói által tett „bizonyosság” megfelel-e a kisebbségi törvényben foglalt feltételeknek, fennállnak-e a jogszabály 61. § (1) bekezdése módosításának a szintén e jogszabály 1. § (2) bekezdésében foglalt feltételei, az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. Mi több, álláspontja szerint az ügyben jogorvoslati fórumként eljáró Alkotmánybíróság is túllépte volna a hatáskörét, ha a kisebbséggé nyilváníthatóság kérdésében érdemben vizsgálódott volna – így az OVB döntését helybenhagyta.

⁹² Pl. 42/2002. (X. 11.) AB-határozat

Kovács Péter alkotmánybíró terjedelmes különvéleményében fogalmazta meg eltérő álláspontját. Kiindulópontként rámutatott a hagyományos és a kisebbségként történő elismerésre vonatkozó népi kezdeményezés közötti tartalmi különbségekre, amelyek a tartalmi előreláthatóság és a parlament döntési jogkörének kötöttsége szempontjából egyaránt jelentkezők. Fontos eltérést lát a petíció és a legitimáció összekapcsolhatóságát illetően: amíg az általános népi kezdeményezés esetében a kettő nem kapcsolódik össze, a nemzeti kisebbségként való elismerés esetében a petíció előterjesztésére a magyar állampolgárok közül csak azok jogosultak, akik az adott népcsoporthoz tartoznak, és ezt deklarálják. Véleménye szerint meghatározó a különbség abból a szempontból is, hogy alapesetben közömbös a petíció előterjesztőinek és a kezdeményezést elutasító, azt nem ismerő vagy egyszerűen csak nem megtalált, és ezért alá nem író személyeknek egymáshoz való viszonya. Nem ez a helyzet azonban a nemzeti kisebbségként való elismerésre irányuló kezdeményezés esetében, mivel ott a döntés a népcsoportot mint egészet érinti. „Utóbbi esetben az előterjesztői kör – a törvényhozó szándéka szerint – tulajdonképpen a faltörő kos szerepét valósítja meg, azaz nem a maga nevében, hanem a közösség mint egész nevében, annak hallgatólagos támogatásával, mintegy annak mandatáriusaként jár el. Függetlenül attól, hogy – az örökölt identitás felvállalásának szabadságára tekintettel – az adott közösség esetleges különleges státusából fakadó jogokkal egyénenként hányan kívánnak ténylegesen is élni, nyilvánvaló, hogy a potenciálisan érintett közösség tiltakozása ellenére magát a közösséget közjogi jogalanyként nem lehet elismerni.”

Az alkotmánybíró álláspontja szerint amíg a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége fenntartja közismerten elutasító álláspontját a kérdésben, addig az elvieken túl azért sincs „jogi lehetőség a zsidóság nemzetiségként történő elismerésére, mert abban az esetben a kormány megsértené azt a megállapodást, amit a Mazsihisszal nemcsak vallási, hanem bizonyos közszolgálati, közéleti és társadalmi feladatokat illetően is kötött.” Ahogy Halmai Gábor egy publicisztikájában megállapítja, Kovács alkotmánybíró e tekintetben alighanem téved, ugyanis egy kisebbség közjogi elismerését – bármit mondjanak is erről a hivatalos dokumentumok – nyilvánvalóan képtelen dolog egy civil szervezet véleményétől függővé tenni. Ez ugyanis sértené az alkotmány 68. §-ában meghatározott kisebbségi alapjogokat. Előbbi már csak amiatt sem lehetséges, mert a civil szervezetek nem közjogi testületek, nem képesek például demokratikus választásokat tartani, így nem reprezentálhatnak egy nemzeti kisebbséget, csupán az egy-

házi hierarchián keresztül a vallási közösségeket. (Ebben az esetben egyébként erről sem lehetett szó.) A civil szervezetek – szemben az önkormányzatokkal – közjogi jogosultságokkal is csupán kivételes esetekben ruházhatók fel.⁹³ Az elismerést ugyanígy nem lehet más, a kisebbségi törvény által nevesített kisebbségek e kérdésről alkotott véleményétől függővé tenni, ugyanis itt nem egy köztestületi tagságról van szó, ahol a régiek szerepet kapnának az új tagok megválasztásánál. Kovács András⁹⁴ rámutat arra, hogy a magyar zsidó identitás á la carte identitás: van aki vallásos, van aki az antiszemitizmus iránti félelem miatt érzi magát zsidónak, de akad olyan is, aki a zsidó valláshoz valamennyire köthető kulturális hagyományokban látja az identitását. Éppen ezért természetes, hogy egy sokféle önképű csoporton belül viták folynak a csoport határainak definíciójáról, a csoporthoz tartozás kritériumairól.

A különvélemény szerint az kellene, hogy megalapozza az OVB (és ennek megfelelően), az AB (a fentieknek megfelelően a kezdeményezést elutasító) döntését, hogy a népszavazással e tekintetben analógként tekinthető népi kezdeményezés esetében is követni kell azt az elvet, amely szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy már az aláírás-gyűjtés megkezdése előtt feltárják, eldöntsék azokat a jogvitákat, amelyek a szóban forgó tárgykör népszavazásra bocsáthatósága kapcsán felmerülhetnek.⁹⁵ Kovács szerint⁹⁶ tehát „ha a közismeret szintjén is nyilvánvaló, hogy a kisebbségi definíció taxatív elemeinek valamelyike hiányzik, úgy ezt – nézetem szerint – már a formai vizsgálat során meg kell állapítani”. Helyteleníti továbbá, hogy a hun kezdeményezésben, „annak a közismeret szintjén is megállapítható abszurdítására is figyelemmel, az Országgyűlés az érdemben helyes (a kezdeményezésnek helyt nem adó) [...] határozatában foglalt döntéshez erre utaló rövid indoklást nem csatolt”. Álláspontját azzal is alátámasztja, hogy az MTA elnöki állásfoglalásának kikérésére vonatkozó, a 2005-ös módosításába beiktatott utalás „csak eljárási szabályt tartalmaz, s pontosítja, hogy a törvényi feltételek – s ez a fordulat a Nektv. kisebbségi definíció feltételeit jelenti – fennállásáról az MTA elnökének is nyilatkoznia kell. Ez a módosítás azonban újabb feltételt nem jelent, hanem csak arra utal, hogy az érdemi vizsgálatban ezután vegyen részt az MTA elnök is. Következésképpen a jelenleg hatályos

⁹³ Halmai Gábor: Pókhálóból font híd. Nemzeti kisebbség – identitás – zsidóság. *Magyar Narancs*, XVIII. évf., 5. szám, 2006-02-02.

⁹⁴ A hunok esetében könnyebb dolguk lehetett, *HVG*, 2006. február 11.

⁹⁵ Hivatkozva a 52/1997. (X. 14.) AB-határozatra.

⁹⁶ Hivatkozva a 1992. (I. 30.) AB-határozatra.

eljárásban is helye van az érdemi vizsgálatnak, de így ezt – illetve ennek az OVB-re tartozó részét – az Országos Választási Bizottság most még maga kellett volna, hogy elvégezze.”

A kérdés amiatt is érdekes, mert a zsidóság esetében jogászok, szociológusok, történészek körében és magán a közösségen belül is élénken vitatott kérdés a csoport besorolása: vallási, nemzeti (nemzetiségi), netán etnikai csoportról van-e szó. A kezdeményezők azzal indokolták fellépésüket, hogy jelenleg Magyarországon mértékadó szociológiai felmérések szerint több mint százezer, nagy részében vallástalan zsidó él, akik képviselőit az eddig létrejött szervezetek nem tudják ellátni. Az Egységes Magyarországi Izraelita Hitközség Oberlander Bárucl és Köves Slomó által jegyzett, a háláchá, a zsidó jog alapján álló rabbinikus állásfoglalásban fejtette ki véleményét. E szerint a magyar zsidóság – magyar, emellett nem csak vallás, de nem is csak nemzet vagy származás, hiszen az is zsidó, aki nem vallásos, és még csak a zsidó kultúrához sem kötődik, ha zsidó anyától született, vagy szabályosan betért. Azt is leszögezik, hogy egy szervezet sem hiteles képviselője az egész magyar zsidóságnak, hiszen a legtöbb magyar zsidó nem vallja magát sem zsidó vallásúnak, sem zsidó nemzetiségűnek.⁹⁷ Feldmájer Péter, a Mazsihisz elnöke szerint nem választható külön a zsidóság népisége vallásától, ezért a Magyarországon élő zsidók többségére sem az etnikai csoport, sem a nemzetiségi meghatározás nem alkalmazható, azaz olyan népcsoportnak kell tekinteni, amelyet vallása határoz meg. Így tagjai egyrészt a zsidó néphez, másrészt a magyar nemzethez tartozóknak tekintendők.⁹⁸

A kisebbségi önkormányzati rendszer jelenleg több a jogalkotó által elismert, de a törvényi definíciónak (például a saját nyelv kritériuma) nem megfelelő kisebbség számára teremt egzisztenciális háttérrel. (A magyarországi zsidóságnak – a jogszabály által nevesített cigány kisebbséghez hasonlóan – nincs a magyartól eltérő egységes anyanyelve, bár esetleg szóba jöhetne az ótestamentumi héber, arameus vagy a jiddis.) Talán azon lenne érdemes csodálkozni, hogy napjainkig nem született több az említettekhez hasonló népi kezdeményezés. El kell mondani, hogy a kezdeményezést a magyarországi értelmiségi körökben nemegyszer leplezetlen ellenszenv fogadta. A fenntartások talán a következőkben gyökerezhetnek: a zsidóság nemzeti és etnikai kisebbségként történő elismerése úgy is értékelhető, hogy a mai – belső ellentmondásokkal terhelt – magyarországi kisebbségpolitika afelé

⁹⁷ Halmai: *Pókhálóból font híd*. I. m.

⁹⁸ Halmai: *uo.*

halad, hogy mesterségesen visszafordítva egy asszimilációs folyamatot, maga alá temesse a 19. századi magyar liberalizmus utolsó velünk élő eredményét is: a magyarországi zsidóság emancipációját.

A 27/2006 AB-határozat azt követően született, hogy az Alkotmánybíróság hitelesítette a magyarországi oroszok elismerésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát. Az OVB-határozat ellen benyújtott kifogás szerint ez törvénytört volt, mivel a kisebbségi törvény módosítása értelmében az OVB-nek az aláírásgyűjtő ívek hitelesítése során ki kell kérnie az MTA elnökének állásfoglalását a törvényi feltételek fennállásáról, és ez ebben az esetben nem történt meg. A jogszabály szerint az OVB köteles beszerezni az Akadémia elnökének véleményét, de abban nincs meghatározva, hogy az eljárása során pontosan mikor kell ezt megtennie. Ugyanakkor hangzott el az AB véleménye, annak megállapítása, hogy az adott kisebbség megfelel-e a törvényi feltételeknek, az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. Így a kötelezettsége pusztán annyi, hogy a kezdeményezést az MTA elnökének állásfoglalásával együtt kell az OGY elé terjeszteni. Kovács Péternek a határozathoz csatolt különvéleménye értelmében viszont az OVB hatásköre a törvényi feltételek vizsgálata.

Egyéb alkotmányjogi aggályok

A módosítás tartalmaz még egy alkotmányjogi szempontból igencsak aggályos rendelkezést, ugyanis a 24/D paragrafus kimondja, hogy a kisebbségi önkormányzatok jogai egyenlők, kötelezettségeik viszont eltérők lehetnek. Ez akár arra is feljogosíthatja a jogalkotót, hogy egyes önkormányzatokat például külön adó megfizetésre kötelezzon, ami persze nem túl valószínű. A módosítás e pontja minden bizonnyal ellentétes az alkotmány 68. §-ának szellemiségével, mely a kisebbségi közösségek között nem tesz különbségeket.

A jogszabály természetesen a felsorolt szerencsétlen megoldási módok ellenére is előrelépést jelenthet a korábbi helyzethez képest, például azzal, hogy kiterjeszti, pontosítja a kisebbségi önkormányzatok hatásköreit, és biztosítani igyekszik emellett a működés anyagi⁹⁹ és eljárási garanciáit is. A hatáskörök kiterjesztésénél érdemes megemlíteni, hogy a jogszabály az egyetértési jognak nevezett vétőjogot

⁹⁹ A módosítás szerint például a hatáskörök átruházásánál az annak ellátásakor a helyi önkormányzat az azzal arányban álló anyagi, tárgyi és pénzügyi feltételeket az átvevő kisebbségi önkormányzat rendelkezésére bocsátja.

például új területeken is biztosítja.¹⁰⁰ Emellett meghatározza, hogy az átruházható feladat- és hatáskörök esetén az átadó az ellátandó feladat- és hatáskör ellátásával arányban álló anyagi, tárgyi és pénzügyi feltételeket az átvevő rendelkezésére bocsátja.

A módosításról általában elmondható, hogy az aligha képes változtatni a kisebbségi önkormányzatok megválasztása körül kialakult áldatlan állapotokon, és továbbra sem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a kisebbségek képviselőit megválasztásában arra illetéktelenek is részt vegyenek. Emellett nem reagál a bevándorló kisebbségek megjelenésével és az uniós csatlakozás által adódó új helyzetekre, s több rendelkezése aligha élne túl egy alapos alkotmánybírósági kontrollt.

FOGALMI ZAVAROK ÉS HIÁNYOSSÁGOK A NYELVI JOGOK TERÜLETÉN ÉS A NEMZETKÖZI AJÁNLÁSOK

A jogi (nemegyszer mind a nemzetközi, mind a belső jogi) szabályozásban és – talán ebből eredeztethetően – a szakmai vitákban a kisebbségi különjogok terén meglehetősen fogalmi zavar uralkodik, ami sokszor abból adódik, hogy a jogalkotó esetenként nem megfelelően használ fogalmakat, néhol pedig azok a célok sem világosak, amelyeket a jogszabályok követni kívánnak. Ennek legekleatásabb példája az alaptörvény 68. paragrafusa¹⁰¹ által a kisebbségi különjogok között nevesített kisebbségi oktatás területe; e téren ugyanis egyaránt találunk a kisebbségi különjogok biztosítása és a szegregáció felé mutató rendelkezéseket. Az utóbbi gyakorlatot Magyarország vonatkozásában nemegyszer az amúgy gyakorta „virágnyelven” íródott

¹⁰⁰ A 28. § (1)–(2) szerint: A helyi sajtó, a helyi hagyományápolás és kultúra, valamint a kollektív nyelvhasználat kérdéskörében a kisebbségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati rendeletet a képviselőtestület csak az e lakosságot képviselő települési kisebbségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg. Megfelelő jogorvoslati lehetőséget is biztosít olyan esetekre, ha a helyi önkormányzat az itt előírt egyetértés vagy vélemény hiányában dönt. Ilyenkor az érintett kisebbségi önkormányzat kezdeményezésére a közigazgatási hivatal a döntést soron kívül megvizsgálja, és indokolt esetben jogorvoslatért a bírósághoz, illetve az AB-hoz fordulhat. A települési kisebbségi önkormányzat kezdeményezése a megtámadott döntés végrehajtására halasztó hatályú. A kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezésére (felmentésére, vezetői megbízás visszavonására), ha nem a települési kisebbségi önkormányzat gyakorolja a kinevezési jogot, illetőleg a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedő helyi önkormányzati döntés meghozatalára csak az érintett települési kisebbségi önkormányzat egyetértésével kerülhet sor.

¹⁰¹ (2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja [...] anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást [...] jogát.

(azaz bírálataikat óvatosan, dicséretnek kíséretében közlétevé) nemzetközi dokumentumok is kifogásolják. A jogszabályi zűrzavart látva már azok a nézetek sem meglepőek, melyek a kisebbségi oktatást az oktatási szegregáció eszközeként aposztrofálják, s azon sem csodálkozhatunk, hogy a roma gyerekeket nemegyszer kisebbségi oktatás címen „zárkóztatják fel”. Arról természetesen lehet, sőt érdemes vitát folytatni, hogy van-e mód vagy valódi igény a roma nyelveken történő anyanyelvi oktatás megteremtésére.

A kisebbségi törvény módosítás előtti 45. § (2) bekezdése egy a roma kisebbség szempontjából meglehetősen aggályos megfogalmazást tartalmazott, eszerint „a cigány kisebbség iskolázottságbeli hátrányainak csökkentése érdekében sajátos oktatási feltételek teremthetők”. Ez a rendelkezés akár az oktatási szegregációhoz is jogi háttérrel szolgáltatott.¹⁰² (A roma tanulók iskolai szegregációjának Magyarország mellett Kelet-Közép-Európa más országaiban is ismert módja, hogy a roma diákokat enyhe fokban értelmi fogyatékos gyermekek számára létrehozott speciális iskolákba, illetve osztályokba irányítják át.) A módosítás értelmében az idézett bekezdés új szövege javít a korábbi állapotokon, amikor kimondja: „A cigány kisebbségi oktatás folyhat kizárólag magyar nyelven, de a szülők igényei alapján az oktatási intézmény biztosíthatja a cigány nyelv (romani, illetve beás) oktatását.” Ez utóbbihoz hozzáfűzhető, hogy a kisebbségi törvény a kisebbségi oktatáshoz és neveléshez lényegében az egyházi oktatás mintájára (kiegészítő normatív támogatás biztosításával) elviekben kedvező feltételeket teremt. A kisebbségi törvény módosított 43. §-ának (4) bekezdése értelmében a feladatvállalásra köteles helyi önkormányzatnak meg kell szerveznie a kisebbségi óvodai nevelést, továbbá a kisebbségi oktatást és nevelést, ha ezt ugyanahhoz a kisebbséghez tartozó nyolc tanuló szülei kérték. (Korábban a jogszabály szövegében nem volt megjelölve a helyi kisebbségi önkormányzat.) Továbbá a módosuló 55. § (1) bekezdés b) pontja értelmében az állam nem csupán az anyanyelvű kisebbségi oktatáshoz nyújt kiegészítő normatív támogatást, hanem általában a kisebbségi oktatáshoz és neveléshez. (Ezt a normatív támogatást esetenként az etnobiznisz virágzó gyakorlata keretében olyan intézmények veszik igénybe, akik ugyan valamelyik taxált kisebbség nyelvén oktatnak, de nem speciálisan nemzetiségi oktatás keretében. Azt felhasználják például az egyetemen a kisebb nyelvszakok a zavartalan működésük biztosítása érdekében,

¹⁰² Lásd Kállai Ernő ezzel egyező véleményét. Kállai Ernő: Kormányzati politikai törekvések In Kállai Ernő – Törzsök Erika: *Cigánynak lenni Magyarországon*. Budapest, 2000, EÖKIP.

vagy például a német nyelv iskolai oktatása is részben a német kisebbségi oktatás keretében történik.) Bár megkérdőjelezhető, hogy a roma kisebbség esetében a nemzetiségi oktatás lenne a legcélravezetőbb út, mindazonáltal kijelenthetjük, hogy az ebben rejlő lehetőségek kihasználása az eddiginél jobb helyzetet teremthet. Ugyanakkor a gyakorlatban a kisebbségi oktatással történő visszaélés szegregált oktatáshoz vezethet, és már a módosítás előtt is nemegyszer azt eredményezte. A kisebbségi önkormányzatoknak elviekben a kisebbségi oktatási intézmények vezetőinek kinevezésénél, felmentésénél a vezetői megbízás visszavonásánál biztosított egyetértési joga, ha az további jogosítványokkal egészülne ki, hatékony eszközt jelentene a kisebbségi különjogokkal történő visszaélések megakadályozására. Igaz, az ellenőrző szerep betöltésére a kisebbségi önkormányzatok a jogi (elsősorban a választójogi) szabályozás hiányosságai miatt a módosítás után sem biztos, hogy alkalmassá válnak.

A jogi szabályozást az 1990-es évek óta jellemző fogalmi zavarokra más, a kisebbségi törvénymódosítás előtti 45. § (2) bekezdésében foglaltaknál nem kevésbé meghökkentő példák is említhetők, szintén a kisebbségi oktatás területéről. Így hasonló, igaz ma már csak jogtörténeti kuriózum, az a 32/1997-es MKM-rendelet, mely külön alcímben foglalkozott a roma felzárkóztató oktatással. Ezt viszont a jogszabály lényegében kisebbségi oktatásként határozza meg: „Az biztosítja a cigány tanulók részére a cigányság kulturális értékeinek a megismerését a történelemtől, az irodalomtól.” Így ha a jogszabály szövegszerű értelmezésére egyáltalán kísérletet lehet tenni, akkor az talán úgy értelmezhető, hogy a romákat saját kultúrájukhoz akarta állami segédlettel felzárkóztatni. Az igazsághoz azonban az is hozzátartozik, hogy később a jogalkotó a jogszabályt megváltoztatva a felzárkóztató oktatás elnevezést helyesen kicserélte kisebbségi oktatásra. A 130/1995. (X. 26.) Korm. rendelet a nemzeti alaptanterv kiadásáról pedig kijelenti, hogy a kisebbségi oktatás célja a romák esetében a cigányság társadalmi felemelkedésének és beilleszkedésének elősegítése, így azt lényegében felzárkóztató oktatásként határozza meg. Igaz, ráérezve a kisebbségi oktatás egyik valódi célkitűzésére, megjegyzi, hogy a kisebbségi oktatás keretében valamely cigány nyelv is oktatható.

A kisebbségi nyelvi jogokkal kapcsolatos állami politika határozatlanságát és fogalmi bizonytalanságait mutatja az is, hogy amikor Magyarország csatlakozott az Európa Tanács Nyelvi kartájához, kötelezettséget mindössze hat kisebbségi nyelvet illetően vállalt.¹⁰³ Noha az

¹⁰³ Ezek a nyelvek a következők voltak: horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén.

alkotmányból és a kisebbségi törvényből a 13 őshonos kisebbség által beszélt nyelvek egyenjogúsága következne. Az állami kötelezettségvállalások a cigány nyelvekre sem terjedtek ki, a hivatalos indoklás szerint bár a kormány „fejlesztetni kívánja mindkét cigány nyelvet, ám jelenleg még nem kíván, illetve nem tud olyan kötelezettségeket vállalni, amelyeket lehetetlen teljesíteni”.¹⁰⁴ Megjegyzendő, hogy az 1990-es és a 2001-es népszámlálás adatai szerint egyaránt a romák alkotják Magyarország legnépesebb nyelvi kisebbségét, s hogy a romákon kívül a jogalkotó csak egészen kis lélekszámú kisebbségek tekintetében nem vállalt kötelezettséget. (Magyarországon a romák körében is erős asszimiláció zajlott le, de a népszámlálások alapján mindennek ellenére még mintegy 55–56 ezer ember beszéli a beás és ugyanennyi a cigány nyelvet.)¹⁰⁵ A nyelvi asszimiláció amúgy más kisebbségi nyelvek esetében is végbement, elég a magyarországi románok, szlovákok és németek körében megfigyelhető jelenségekre gondolni.

Az oktatási szegregációt nemegyszer az amúgy gyakorta „virágnyelven” íródott (azaz bírálataikat óvatosan, dicséretetek kíséretében közzétevő) nemzetközi dokumentumok is kifogásolják. (Álljon itt egy példa a „virágnyelven” megfogalmazott bírálatokra: a kisebbségvédelmi keretegyezmény ellenőrzésére hivatott Tanácsadó Bizottság egy alkalommal például felrótta a magyarországi hatóságoknak, hogy néhány hónapos késéssel nyújtották be az egyezmény végrehajtásáról beszámoló jelentésüket. De egyúttal sietett üdvözölni a késedelem vélt okaként „azt a komoly erőfeszítést, amely arra irányult, hogy a jelentés ne csupán a jogszabályi keretokről, hanem a vonatkozó gyakorlatról is tartalmazzon információkat”).¹⁰⁶ Az Európai Bizottság az oktatási szegregáció kapcsán például a 2000. évi Magyarországgal foglalkozó rendszeres országjelentésében megállapította, hogy a roma gyermekek többsége speciális tantervű iskolába jár, s ezt a gyakorlatot az intézményi előítélet jeleként és a közoktatási rendszer kudarcaként értékelte. Ehhez egy lábjegyzet kíséretében hozzáfűzte: a magyar kormány visszautasítja a nemzetközi, valamint nemzetközi nem kor-

¹⁰⁴ 1146/2002. (IX. 4.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság kormányának a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájában vállalt kötelezettségeinek végrehajtására vonatkozó második időszaki jelentéséről, 24.

¹⁰⁵ Kemény István: *Nyelv és oktatás: asszimiláció és szegregáció*. In Böszörményi Jenő – Józsa Márta (szerk.): *A romakérdés az integráció csapdájában (A romák integrációs lehetőségei Magyarországon)*. Budapest, 2000, EÖKIP, 105.

¹⁰⁶ A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Szakértői Bizottságának 2000. szeptember 22-én elfogadott véleménye Magyarországról. Council of Europe ACFC/INF/OP/I(2001)4. Hungarian translation, 3.

mányzati szervezetek erre vonatkozó panaszait, állítva, hogy a speciális tantervű iskolák a hátrányos helyzetű gyermekek támogatását szolgálják. A jelentés szerint viszont már az „pozitív lépésnek tekinthető, hogy a kormány kinevezte az oktatási ügyek biztosát (az oktatási miniszter alá), aki ezt a kérdést tanulmányozni fogja”.¹⁰⁷ (A 2001. évi országjelentés pedig közli, hogy több mint 150 iskolában működnek speciális roma osztályok.)¹⁰⁸

Az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezményének¹⁰⁹ érvényesülését figyelemmel kísérő Tanácsadó Bizottság pedig szintén „mély aggodalmának” adott hangot amiatt, hogy a roma gyermekeket olyan speciális iskolákba irányítják át, melyeket „állítólag” az értelmi fogyatékos gyermekek számára tartanak fenn. A Bizottság ugyanakkor már pozitív lépésként üdvözli, hogy „az oktatási minisztérium elismerte ennek az elfogadhatatlan jelenségnek a létét, és a kezelését szükségesnek tartja”. Ennek ellenére a Bizottság megállapította, hogy a kialakult gyakorlat nem felel meg a Keretegyezmény 12. cikk 3. bekezdésének, így orvoslásra szorul.¹¹⁰

Nem kevésbé elgondolkodtató, s a magyarországi kisebbségi jogi szabályozás nem túl alapos ismeretét jelzi, hogy a csatlakozási folyamat során az Európai Unió Bizottsága által készített rendszeres országjelentésekből úgy tűnik, azok írói nemigen értesültek a magyarországi kisebbségi törvény diszfunkcióiról. Ennek tudható be, hogy például a jelentések a kisebbségi önkormányzatok számának az emelkedésében is nemegyszer pusztán pozitívumot, a kisebbségi jogok mind szélesebb körű kiterjesztését látják. Így felmerül annak a gyanúja, hogy Magyarországnak a tagságra való felkészültségét értékelők nem szereztek tudomást a kisebbségi jogokkal történő hazai visszaélésekről, így a kisebbségi választójogi szabályozás anomáliáiról sem értesültek, vagy ha igen, akkor annak nem tulajdonítottak különösebb jelentőséget. Azok a nemzetközi dokumentumok, amelyek írói valamilyen szinten értesültek arról, nem fogalmaztak meg határozottabb véleményt azzal kapcsolatban. A Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezménye magyarországi végrehajtásáról készített

¹⁰⁷ Lásd a Miniszterelnöki Hivatal nem hivatalos fordítását: <http://archiv.meh.hu/nekh/Magyar/eu_nov.htm>

¹⁰⁸ Lásd a Miniszterelnöki Hivatal nem hivatalos fordítását: <<http://www.euvonal.hu/index.php?op=archivum>>

¹⁰⁹ Az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményét 1995. február 1-jén fogadták el, és 1998. február 1-jén lépett hatályba /E. T. S. No. 157/. Kihirdette az 1999. évi XXXIV. törvény.

¹¹⁰ I. m. 8.

jelentésében a magyar kormány is utalt a közismert problémára, de meglepéssel nyugtázta az annak megszüntetésére tett jogalkotói erőfeszítéseket: „a Tanácsadó Bizottság osztja azt az országjelentésben is bemutatott, illetve más források által is megerősített aggodalmat, amely a kakukktojás-jelenségre hívja fel a figyelmet, nevezetesen arra a helyzetre, amikor a választási rendszer nyitottságából adódóan az adott kisebbséghez nem tartozó személyeknek sikerül az adott kisebbség képviselőiként megválasztatni magukat. A Tanácsadó Bizottság tud arról, hogy a megoldásra több kreatív javaslat is született, amelyek – noha nem jutnak el az etnikai nyilvántartás bevezetésének gondolatáig – mégis lehetővé tennék a kockázat csökkentését. A Tanácsadó Bizottság úgy látja, hogy a magyar hatóságoknak továbbra is aktívan kell keresniük a helyzet orvoslásának módját abból a célból, hogy az egész rendszer hitele ne szenvedjen csorbát.”¹¹¹ Ennek alapján az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a Keretmegállapodás magyarországi végrehajtásáról elfogadott jelentésében meglepéssel nyugtázta, hogy „folyamatban vannak a jogi lépések a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény módosításának elfogadásával kapcsolatban annak megakadályozása céljából, hogy valamely kisebbséghez tartozó személyek egy másik kisebbség nevében önkormányzatokat alakíthassanak.”¹¹²

A KISEBBSÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETE¹¹³

A kisebbségek parlamenti képviselete a rendszerváltás előtt „kirakat jelleggel” pártirányítás alatt valósulhatott meg. Az 1985 és 1990 közötti rendszerváltó országgyűlés ezt a korábbi mintát követve „szavatolta” egyes kisebbségek számára a parlamenti képviseletet. Így ebben a ciklusban négy nemzetiség (a délszláv,¹¹⁴ a német, a szlovák és a román) felülről létrehozott szövetségeinek vezetői juthattak képviselői mandátumhoz. Az alkotmány először 1990-ben rendelkezett a kisebbségek képviseletéről, a jogalkotó ekkor ígéretet tett a parlamenti képviselet megvalósítására. Az alkotmány 68. paragrafusa, ennek jegyében a következő (3) bekezdéssel egészült ki: „A Magyar Köztár-

¹¹¹ ACFC/INF/OPI(2001).4 jelzetű dokumentum, 52. §.

¹¹² ResCMN(2001)4 sz. határozat.

¹¹³ Lásd ugyanerről a kérdéstről. Halász Iván – Majtényi Balázs: Létrehozhatók-e a kisebbségi választói névjegyzékek Magyarországon. In *Regisztrálható-e az identitás?* I. m. 295–310.

¹¹⁴ A „délszláv” címke alatt a szlovén, a horvát és a szerb kisebbséget értették.

saságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviseletét az Országgyűlésben és a Tanácsokban biztosítani kell.” Ezt a rendelkezést kívánta a gyakorlatba átültetni – már a jogállami keretek között, de még a régi módszerekkel – A nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló 1990. évi XVII. törvény. E jogszabály értelmében az országgyűlés a parlamenti választásoktól függetlenül hívta volna be soraiba nyolc kisebbség egy-egy képviselőjét.¹¹⁵ A kisebbségi szervezetek e törvény rendelkezéseivel szemben jogosan sérelmezték, hogy a kisebbségi képviselőket nem ők delegálták, s nem is a kisebbséghez tartozók választották volna meg, hanem paternalista módon a parlament jelölte volna ki. A jelölőbizottság az országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által kijelölt képviselők közül, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők által kijelölt képviselők közül állt volna. (A bizottság a javaslatlét előtt köteles lett volna kikérni a kisebbségek érdekképviseleti szervezeteinek véleményét.)

A jogszabály előírásait az első választásokat követő 30 napon belül kellett volna először alkalmazni. Erre már nem kerülhetett sor, hiszen 1990-ben az MDF–SZDSZ-paktumban megegyeztek arról, hogy a behívásos módszer helyett a kisebbségi képviselet megoldására egy új, a jogállami elvekkel összeegyeztethetőt keresnek. Ezt követően az országgyűlés 1990. június 19-én hatályon kívül helyezte e törvényt, s megváltoztatta az alkotmány 68. § (3) bekezdésének szövegét, az új megfogalmazás viszont már nem rendelkezett kifejezetten a kisebbségek parlamenti képviseletéről: „A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.” Ezt a rendelkezést oly módon is lehetne értelmezni, hogy az abban foglaltak már a következő bekezdésben kinyilvánított önkormányzati rendszer létrehozásával megvalósulnak. (A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.)¹¹⁶ 68. § (4) bekezdése]. Igaz ebben az esetben nehezen lehetne megmagyarázni, hogy miért ismétli meg ugyanazt a rendelkezést az alkotmány, ha csak nem vélekedünk túl kritikusan módosításának megszövegezésére.

Az alkotmánybíróság, mégis már ezt az új megfogalmazást alapul véve még 1992-ben – a kisebbségi törvény elfogadását megelőzően – egyértelművé tette a helyzetet, amikor megállapította, hogy az ország-

¹¹⁵ A törvény első paragrafusa a következő módon rendelkezett: „a Magyar Köztársaságban a cigány, a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák, szlovén és a zsidó közösségnek az a része, amely önmagát a legteljesebb önkéntesség alapján nemzeti-etnikai kisebbségnek vallja (a továbbiakban e törvény alkalmazásában együtt: kisebbségek) az országgyűlésben egy-egy képviselővel rendelkezik”.

gyűlés nem tett eleget a 68. paragrafusban előírt a kisebbségi képviselőt megteremtésére irányuló jogalkotási kötelezettségének, és ezzel mulasztásos alkotmányvétséget idézett elő. Felhívta továbbá a törvényhozást, hogy elmulasztott kötelezettségét 1992 decemberéig bezárólag pótolja.¹¹⁶ Az 1993-ban elfogadott kisebbségi törvény pedig ezt követően a parlamenti képviselőt kérdéséről a következő módon rendelkezett: „A kisebbségeknek külön törvényben meghatározott módon joguk van az országgyűlési képviselőre” [20. § (1)]. Ennek ellenére az e kérdést szabályozó külön törvényt a mai napig nem fogadták el a honatyák. Noha 1994-ben az alkotmánybíróság egy újabb beadványt követően meghozott végzésében egyértelművé tette korábbi határozatát, amikor leszögezte, hogy az országgyűlési képviselő tekintetében fennálló mulasztásos alkotmányvétséget már az 1992-es határozatában megállapította.¹¹⁷ (A szakirodalomban ettől függetlenül ma is jelen van az a nézet, mely szerint az alkotmánymódosítások következtében a hatályos alkotmány szövege szerint már nem állapítható meg az alkotmányos mulasztás ténye. Eszerint a jogalkotó „csupán” a kisebbségi törvényben előírt kötelezettségének nem tett eleget.)

Így a rendszerváltástól napjainkig – az alkotmányjogi szabályozás ellenére – a kisebbségek számára csak a következő elméleti lehetőségek adódnak a parlamentbe történő bekerülésre: saját etnikai pártot alapítva az általános választójogi szabályoknak megfelelően mandátumot szereznek, vagy valamelyik párt listáján keresztül bejuttatják tagjaikat a parlamentbe. (A kisebbségi szervezetek már az első demokratikus választás alkalmával is próbáltak élni mindkét lehetőséggel. Ekkor az 1990-es választáson az SZDSZ országos listájáról a Phralipe Cigány szervezet két képviselője került be a törvényhozásba. Ezen a választáson indult egy etnikai alapon megszervezett roma párt a Magyarországi Cigányok Szociáldemokrata Pártja is, de elenyésző számú szavazatot kapott, így nem szerzett mandátumot. A 2006-os parlamenti választásokon pedig az MCF – Roma Összefogás Párt próbált sikertelenül parlamenti mandátumhoz jutni.) A kisebbségi képviselőnek ez a módozata, amikor a kisebbségi politikusok a nagypárti listákról jutnak be a parlamentbe, melyre azóta több példa is volt, semmiképpen nem pótolhatja a saját jogon történő, speciális

¹¹⁶ 35/1992. (VI. 10.) AB-határozat, ABH 1992, 204. Az alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény rendelkezései értelmében: abban az esetben kerülhet sor a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség megállapítására, ha „a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányvétséget idézett elő”.

¹¹⁷ 24/1994. (V. 6.) AB végzés, ABH 1994, 377.

választójogi szabályok alapján létrejövő képviseletet, melynek megteremtésére a magyar jogalkotó – ez irányú nemzetközi kötelezettségek hiányában is – ígéretet tett.

Vegyük sorra a megoldási lehetőségeket. A privilegizált parlamenti képviselet eszméje nehezen lenne összeegyeztethető a választópolgárok egyenlőségén alapuló hatályos országgyűlési választási rendszerrel. Könnyen támadhatóvá válna példának okáért a plurális választójog bevezetése, ha az oly módon valósulna meg, hogy a kisebbségi választói névjegyzékben szereplők eggyel több szavazócédulával rendelkeznének az országgyűlési választásokon. Ennek a bevezetését a már tárgyalt 34/2005. AB-határozat amúgy is gyakorlatilag lehetetlenné tette. Ez ugyanis kifejtette, hogy a közhatalom kizárólag demokratikus legitimáció alapján gyakorolható, s ezzel a kedvezményes mandátumszerzés ismertetett módját nem tartotta összeegyeztethetőnek.

Valószínűleg éles kritikát váltana ki a kisebbségek részére az adott megyében egy mandátum megszerzéséhez megkövetelt átlagtól alacsonyabb szavazatszámmal megszerezhető parlamenti helyek megadása. Ettől eltérő okokból, de szintén nem tűnik célszerűnek a parlament második kamarájának létrehozása. Ez az ötlet egyrészt nem túl népszerű a lakosság nagy része körében, másrészt végeláthatatlan vitákat indítana arról, hogy melyik egyház, kisebbség, szakszervezet vagy egyéb társadalmi szervezet rendelkezzen képviselettel a második kamarában. Ráadásként ebben a rendszerben is feltehetőleg érvényesülne az alsóház dominanciája, így a kisebbségi politikusok nehezen tudnák közösségük érdekeit érvényre juttatni.

A kisebbségek parlamenti képvisellete legkevésbé az egyenlő feltételekkel szerezhető képviselői mandátumok esetében lenne aggályos. Például, ha a választásokon a kisebbségek egyetlen előnyt kapnának, mégpedig azt, hogy a kisebbségi listákra nem vonatkozna az 5%-os bekerülési küszöb. Azaz a megyei és országos szinten elindított kisebbségi listákról akkor is bejuthatnának képviselők a parlamentbe, ha az adott lista nem érné el az 5%-ot, feltéve, hogy a listás jelölt megszerez annyi szavazatot, amennyi az adott megyében szükséges a képviselői mandátum elnyeréséhez. A mandátumot nem szerző töredékszavazatok után pedig országos szinten lehetne ilyen módon, az általános választójogi szabályok szerint mandátumhoz jutni. Ebben az esetben nem kerülne bevezetésre a plurális választójog. Így a kisebbségekhez tartozó választópolgárok szabadon dönthetnének arról, hogy a választásokon ideológiai elkötelezettségük vagy inkább etnikai preferenciáik szerint adják le szavazatukat. (Erre a szabályozási módra nemzetközi példák is említhetők, Schleswig-Holsteinban például a

dán kisebbséget képviselő pártot felmentették az ötszázalékos küszöb alól.¹¹⁸ Lengyelországban pedig a kisebbségi pártok szintén felmentést kaptak a választási kerületekben, valamint az országos listán meghatározott bejutási küszöb egyike alól.)¹¹⁹

Elméletileg – bár nem lenne túl szerencsés – szintén elképzelhető, hogy a parlamentben fenntartott székek legyenek a kisebbségi képviselők számára, mivel a magyar jogalkotó az erre vonatkozó nemzetközi előírások hiányában is, immár több mint egy évtizede ígéretet tett a kisebbségek parlamenti képviseletének létrehozására. Mégis ez a megoldás a hatályos választójogi rendszerrel nehezen lenne összeegyeztethető. Ezzel kapcsolatosan megjegyezhető, ha a képviselet ilyen módjára Nyugat-Európában nem is igen találunk példát, az Kelet-Közép-Európa több államában már megvalósult. A horvát parlamentben például összesen öt képviselői helyhez juthatnak a szlovének, olaszok, magyarok, muszlimok, csehek, szlovákok, ruszinok, németek képviselői, noha arányuk együttesen sem haladja meg az öt százalékot.¹²⁰ A román parlamentben pedig az eltérő lélekszámú kisebbségek szervezetei akkor is kapnak egy-egy mandátumot, ha amúgy nem szerzik meg az ahhoz szükséges szavazatszámot. Szlovéniában a regisztrált magyar és olasz kisebbségi választópolgárok jogosultak az Államgyűlésbe delegált egy-egy képviselőjük megválasztására.¹²¹

Azt azonban ki kell hangsúlyozni, hogy önmagában az, hogy más országban vannak ilyen megoldási módok, nem jelenti azt, hogy ezek a rendelkezések helyesek, sőt a tárgyalt a preferenciális mandátumszerzésről rendelkező AB-határozat gyakorlatilag kizárta az ilyen megoldási módokat. Mégis a fenti példák alapján az említett AB-határozat elfogadása előtt Magyarországon is elképzelhető lett volna a kisebbségek parlamenti képviselete – a jogi szabályozásnak a regisztráción alapuló módosítása mellett – oly módon, hogy a kisebbségi önkormányzat szervei által delegált vagy a magukat regisztráltató kisebbségi szavazók által választott kisebbségi képviselők juthatnának parlamenti mandátumhoz. Ezeknek a mandátumoknak a szétosztásánál figyelembe kellett volna venni, hogy egy kisebbség színeiben hányan regisztr-

¹¹⁸ Lásd ezzel kapcsolatosan Marko, Joseph: *Egyenlőség és különbség*. Az etnikai csoportkapcsolatok politikai és jogi vonatkozásai (előadás), Elhangzott a 2003. május 16-án megtartott „Kisebbségvédelem Dél-Tirolban” című nemzetközi konferencián.

¹¹⁹ Borók György: A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete. *Társadalmi Szemle*, 1998, 4. sz., 77.

¹²⁰ Lásd ezzel kapcsolatosan. Brunner, Georg – Küpper, Herbert: European Options of Autonomy: A Typologie of Autonomy Models of Minority Self-Governance. In Kinga Gál (ed.): *Minority Governance in Europe*. Budapest, 2002, OSI, 11–36.

¹²¹ Borók: i. m. u. o.

ráltatták magukat, s annak függvényében lehetne meghatározni az általuk megszerezhető mandátumok számát. Meg kellett volna továbbá állapítani egy olyan minimális lélekszámot, mely a kisebbségi képviselőt megszerzéséhez szükséges, s azok a kisebbségek, akik ezt nem érik el, ebben az esetben is egymással szövetkezve közös jelöltet állíthatnának.

A HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS TILALMÁNAK RÉGI-ÚJ SZABÁLYAI A MAGYAR JOGRENDBEN

A magyar jogrendben – a már említett – az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény elfogadása előtt az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi szabályok nem alkottak egységes rendszert.¹²² Korábban e kérdéskört az egyes jogterületek kódexei (Munka Törvénykönyve, Polgári Törvénykönyv, Büntető Törvénykönyv), illetve az eljárási jogszabályok elkülönítetten szabályozták.¹²³ Így az esélyegyenlőségi törvény elfogadását megelőző vita Magyarországon főként arról szólt, hogy elegendők-e a jogszabályokban már meglevő antidiszkriminációs rendelkezések (ezzel is megfelelünk-e a közösségi szabályozásnak a már említett Faji egyenlőségi 2000/43 sz., a Foglalkoztatási egyenlőségi 2000/78 sz. irányelvek előírásainak), esetleg ezeket kell módosítani, vagy pedig külön törvény elfogadása szükséges. Végül az esélyegyenlőségi törvény elfogadásával a jogalkotó az utóbbi mellett tette le a voksát. A jogszabály megszövegezésekor – a közösségi jog e téren megfogalmazott követelményei mellett – iránymutatónak tekintették az alkotmánybírósnak e tárgykörben hozott határozatait. Az e kérdéssel foglalkozó AB határozatok ugyanis már korábban egyértelművé tették, hogy a pozitív megkülönböztetés lehetőségei nem korlátlanok, az egyenlő méltóság és az egyéni alapjogok lényeges tartalma korlátozásának tilalma e jogintézmény határait jelenti, amit már az AB joggyakorlata is kiterjesztett a jogi személyekre.¹²⁴

A közösségi jogi szabályozás fő hozadékanak azt tartják, hogy annak hatására határozta meg az esélyegyenlőségi törvényben a magyar jogalkotó a közvetlen és közvetett diszkrimináció, a zaklatás (már tár-

¹²² Lásd a témáról részletesebben. Bitskey Botond – Gyulavári Tamás: Az antidiszkriminációs szabályozás reformja. *Acta Humana*, 2004, 4. sz.

¹²³ Bitskey Botond – Gyulavári Tamás: Az antidiszkriminációs szabályozás reformja. I. m. 15.

¹²⁴ 59/1992 AB-határozat, ABH 1992, 281.

gyalt) fogalmait, illetve a jogszabály hatályát bizonyos esetekben a magánszférára is kiterjesztette. Így az nevesít őt az egyenlő bánásmód megsértésének minősülő magatartást, ezek a következők: a közvetlen és közvetett diszkrimináció, a zaklatás, a jogellenes elkülönítés (szegregáció), valamint a megtorlás. A jogellenes elkülönítés elleni védelem Magyarországon elsősorban a romákkal kapcsolatos diszkriminációs ügyekben alkalmazható, s ettől különösen az oktatás területén várnak eredményeket. Ilyennek minősíti a jogszabály azt a magatartást, mely a 8. paragrafusban meghatározott tulajdonságok alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját másoktól – tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok nélkül – elkülönít, és az illető csoport kedvezőtlenebb bánásmódban is részesül.¹²⁵ Erre konkrét példa lehet a tiszavasvári eset, ahol is egy település iskolájában egészségügyi okokra hivatkozva külön ballagást szerveztek a roma tanulók részére. A jogszabály a megtorlástól azokat kívánja védeni, akik a diszkriminációt észlelve a panaszuikkal előállnak. (Ők nem feltétlenül azonosak a diszkriminációt elszenvedőkkel.) A zaklatás valamely személy védett magatartásával függ össze, és célja vagy hatása ellenséges, megalázó környezet kialakítása. A jogszabály külön is rendelkezik a pozitív megkülönböztetésről, a magyar jogalkotó ezzel ismételtén állást foglalt amellett, hogy a diszkriminációt tiltó szabályok nem zárják ki a megerősítő intézkedések alkalmazásának lehetőségét. A közösségi jogi hatásra meghatározott bizonyítási teher megfordítása ugyanakkor az esélyegyenlőségi törvény elfogadása után, ahogy ezt megelőzően is csupán az Munkatörvénykönyv hatálya alá eső perekben érvényesül.

A jogszabály, meglepő módon, a diszkriminációs okok felsorolásánál külön szerepelteti a nemzetiség, valamint a nemzeti és etnikai hovatartozás szerinti megkülönböztetés tilalmát, az állampolgárság szerinti megkülönböztetés tilalmát viszont hiába keresnénk a listában. Valószínűleg nem tévedünk nagyot, ha megállapítjuk, hogy ennek az indoka vélhetően egy fordítási hibában gyökerezhet. Bár a nationality megjelölést magyarra nemegyszer nemzetiségként fordítják, az az an-

¹²⁵ A 8. paragrafusban nevesített diszkriminációs okok a következők: nem, faji hovatartozás, bőrszín, nemzetiség-, nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozás, anyanyelve, fogyatékosága, egészségi állapota, vallási vagy világnézeti meggyőződése, politikai vagy más véleménye, családi állapota, anyasága (terhessége), vagy apasága, szexuális irányultsága, nemi identitása, életkora, társadalmi származása, vagyoni helyzete, foglalkoztatási jogviszonyának vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyának részmunkaidős jellege, illetve határozott időtartama, érdekképviselőhöz való tartozása, egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalma.

gol nyelvben rendszerint az állampolgárságra utal. Így talán egy fordítási hiba végeredményeként az állampolgárság szerinti megkülönböztetés tilalma nem is került be a közvetlen hátrányos megkülönböztetés okainak – a 8. paragrafusban nevesített – felsorolásába. (Igaz, ennél a megkülönböztetési oknál is alkalmazható az egyéb helyzet szerinti megkülönböztetés tilalma, ami viszont természetesen szerepel a jogszabályban.)

A jogszabály alkalmazhatóságának egyik legvitatottabb kérdése volt, hogy a törvény hatálya alá tartozzanak-e a civil szférában keletkező jogviszonyok. A hátrányos megkülönböztetés tilalmát előíró szabályok e területen történő alkalmazhatósága elsősorban olyan esetekben lehet indokolt, mikor a magánszemélyek közötti jogviszony a nyilvánosság elé kerül. (A civil szférába ugyanis fő szabály szerint az állam e területen sem avatkozik be, így például ha valaki a lakásába albérlőt keres, állami beleszólás nélkül szabadon megválaszthatja, hogy együtt kíván-e élni egy más kultúrájú, vallású, nemű, szexuális orientációjú személlyel.) Magánjogi jogviszonyra így az esélyegyenlőségi törvény is csak olyan esetekben alkalmazható, ha az ennek a létesítésére vonatkozó szándék nyilvánosságot kap (erre lehet példa egy diszkriminatív tartalmú újsághirdetés). Így természetesen a jogi szabályozás értelmében a diszkrimináció-tilalom kötelezettjei mindenekelőtt az állami és az önkormányzati, illetve a hatósági jogkörökkel felruházott szervek. Az egyenlő bánásmód elve tehát olyan alkotmányos alapelv, mely elsősorban az állammal szemben fogalmaz meg követeléseket az esélyegyenlőtlenségek csökkentése érdekében.

A törvény, ahogy általában a diszkrimináció-ellenes szabályozások, gyakorlatilag minden esetre biztosít kimentési lehetőséget. A 7. § (2) bekezdése szerint „nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét az a különböző magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat, amelynek tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van”. A jogalkalmazónak mindenestre igencsak nagy mérlegelési szabadsága marad a tekintetben, hogy mikor lehet megállapítani az egyenlő bánásmód megsértésének a tilalmát. Emellett a jogszabály speciális kimentési okokat is nevesít, a törvény 22. §-a értelmében ilyen például, hogy „a vallási és más világnézeti meggyőződésen, illetve nemzeti vagy etnikai hovatartozáson alapuló, a szervezet jellegét alapvetően meghatározó szellemiségből közvetlenül adódó, az adott foglalkoztatási tevékenység természete vagy gyakorlásának körülményei miatt indokolt, arányos és valós foglalkoztatási körülményen alapuló megkülönböztetés”.

A törvény a jogi eljárásban megosztja a bizonyítási kötelezettséget a felek között. A felperesre hárul annak bizonyítása, hogy rendelkezik a közvetett diszkriminációnál felsorolt tulajdonságokkal, és hogy az alperes eljárása miatt őt hátrány érte. Ezt követően minden más bizonyítás az alperes kötelezettsége lesz. (Igencsak problémás, hogy ilyen esetekben, milyen módon lehet majd azt bizonyítani, hogy aki panaszával a bíróság elé áll, roma nemzetiségű, és őt származása miatt kezelték hátrányosan.)

Vitatható a törvénynek az a pontja, amely az egyházi oktatási intézményeket bizonyos esetekben kiveszi a jogszabály hatálya alól. A 6. § (1) bekezdése szerint a törvény hatálya nem terjed ki az egyházi jogi személyeknek az egyházak hitéleti tevékenységével közvetlenül összefüggő jogviszonyokra. Így például az egyházi intézmény a felvétel előfeltételeként kikötheti valamely vallás vagy világnézet elfogadását, a nevelési, pedagógiai programjába beépítheti a vallási, világnézeti elkötelezettségének megfelelő filozófiai, etikai, kulturális ismereteket. Ez a rendelkezés amiatt is támadható, mivel ahogy Habermas megfogalmazza, „a liberális állam megköveteli, hogy a vallásos tudat kognitív szinten alkalmazkodjék az emberi jogok adott rendjéhez”.¹²⁶

A korábbiakban már tárgyalt 2000/43 EK-irányelv 13. cikke értelmében a tagállamoknak létre kell hozniuk olyan testületeket, melyek feladata az egyenlő bánásmód elve megvalósításának az előmozdítása. Ezeknek a testületeknek a feladata, hogy segítséget nyújtson a hátrányos megkülönböztetés áldozatainak az igényérvényesítésben, emellett felméréseket készít a hátrányos megkülönböztetésről, illetve jelentéseket tesz közre, és ajánlásokat készít az etnikai, faji alapú hátrányos megkülönböztetésről. Az esélyegyenlőségi törvény értelmében az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését országos hatáskörű, a kormány irányítása alatt működő közigazgatási szervezet ellenőrzi. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) ugyanakkor csak 2005. február 1-jén kezdte meg a működését, noha Magyarországnak a vele együtt csatlakozókkal 2004 májusáig kellett volna elfogadnia az irányelv átültetését maradéktalanul megvalósító jogszabályt. Továbbá felróják a magyar jogalkotónak, hogy bár a testülettől elvárt a „függetlenség” jelentősen csorbult az EBH költségvetési önállósága, amikor azt anyagi szempontból alárendelték a Szociális és Munkaügyi Minisztériumnak. (A hatóság munkáját egy tanácsadó testület segíti, amely a törvényi megfogalmazás szerint az emberi jogok védelme és az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése területén kiemelkedő

¹²⁶ Habermas, Jürgen: Intolerancia és diszkrimináció. *Acta Humana*, 2004, 4. sz.

tapasztalatokkal rendelkező 6 tagból áll. A testület feladatai közé tartozik azoknak a jogszabályoknak a véleményezése, melyek az egyenlő bánásmóddal kapcsolatosak, javaslatot tehet jogszabályalkotásra, egyetértése szükséges a hatóság által nemzetközi szervezeteknek készülő jelentések elfogadásához.) A hatóság kérelem alapján, illetve bizonyos esetekben hivatalból is vizsgálatot folytat annak megállapítására, hogy megsértették-e az egyenlő bánásmód követelményét. A jogsértés megállapítása esetén a következő szankciókat alkalmazhatja: elrendelheti például a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatja a jogsértő magatartás további folytatását, a jogsértést megállapító határozatát nyilvánosságra hozhatja, bírságot szabhat ki (ennek összege 50 000-tól 6 millió forintig terjedhet), valamint külön törvényben meghatározott jogkövetkezményeket alkalmazhat.¹²⁷ Továbbá a testület rendelkezik közérdekű keresetindítási, jogszabály-véleményezési joggal, javaslatot tehet kormányzati döntésekre, jogalkotásra, tájékoztatást ad és segítséget nyújt az egyenlő bánásmód megsértése elleni fellépéshez.

Megemlíthető még két a jogszabály által bevezetett új intézmény: a Köztársasági Esélyegyenlőségi Program, valamint a munkahelyi szinten hasonló szerepet betöltő esélyegyenlőségi terv. Előbbi egy részprogramokból álló keretprogram, amelyhez munkahelyi szinten hasonló szerepet tölt be az esélyegyenlőségi terv, ezt a munkavállalók számának a függvényében kell elkészíteniük a munkáltatóknak. A jogszabály 36. §-a szerint minden ötven főnél több munkavállalót foglalkoztató költségvetési szerv és a többségi állami tulajdonban álló jogi személyek kötelesek esélyegyenlőségi tervet elfogadni. Ez kiterjed a hátrányos helyzetű munkavállalói csoportok között a romákra is. A tervnek olyan intézkedéseket kell tartalmaznia, amelyek hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a munkáltatónál fokozatosan növekedjen a hát-

¹²⁷ A hatóság például a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozással kapcsolatos 314/2006 sz. ügyben például megállapította a hátrányos megkülönböztetés tilalmának a megsértését. Az ügy előzménye a következő volt: A kérelmező és 5 társa amiatt fordult az EBH-hoz, mivel azt sérelmezték, hogy egy munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó cég, mely egy másik Kft.-hez kölcsönzött volna tagokat, az állásinterjún megjelent romák közül senkivel nem íratta meg a felvételi eljárás második fordulóját jelentő alkalmassági tesztet. Emellett a szóbeli interjún, amelyen mindkét cég képviselői jelen voltak, a romákkal csak egy mintegy másfél perces elbeszélgetést tartottak, ezen olyan kérdést is feltettek a jelentkezőknek, aminek a szakmai végzettségéhez semmilyen köze nem volt. A sérelmet elszenvedők betanított munkára jelentkeztek. A hatóság eltiltotta céget a jogsértő magatartás jövőbeni folytatásától, valamint az eljárás alá vont cégek jövedelmi és vagyoni viszonyait, valamint a sérelmet elszenvedők számát figyelembe véve 600 ezer, illetve 700 ezer Ft pénzbírságot állapított meg.

rányos helyzetű csoporthoz tartozó személyek aránya, bérük érje el a velük egyenlő munkát végző munkavállalók bérét. A terv tartalmát tekintve annak az első része helyzetfelmérés, a második pedig a következő évre kitűzött célokat taglalja.

A támogatott asszimiláció politikáját szolgáló intézkedések kapcsán érdemes kitérni arra, hogy az említetteken kívül milyen intézkedéseket javasolnak még a nemzetközi ajánlások és a magyarországi – többnyire kormányhatározatban megjelenő – hivatalos dokumentumok a romák társadalmi integrációját illetően.¹²⁸ Ezek a javaslatok a pozitív megkülönböztetést általában a lakhatás, oktatás, foglalkoztatás és egészségügy terén ajánlják. Vissza-visszatérő elem, hogy javasolják a romáknak a döntés-előkészítő, konzultációs folyamatokba történő bevonását mint olyan eszközt, amely hozzájárul az államigazgatás hatékonyságának javításához. Ezen belül külön említik, hogy az államnak támogatnia kell minden érintett fél (Oktatásügyi Minisztérium, iskolai hatóságok, roma családok és szervezetek) részvételét a romákat érintő oktatási politikák megtervezésében, kivitelezésében és ellenőrzésében. Szorgalmazzák továbbá a romák részvételét a kormányzás minden szintjén, valamint a döntéshozatalba és a döntések megvalósításába történő bevonásukat, illetve előírják, hogy a területi és helyi fejlesztést célzó stratégiáknak a roma közösségeket célzó pontos célokat és szabályokat kell tartalmazniuk. Emellett találunk olyan javaslatot, amely szerint a központi és regionális helyi kormányzati szervek összetételének tükröznie kell az általuk szolgált közösségek összetételét, így a roma közösségeket is.

E dokumentumokban előfordulnak kifejezetten a kvóta-rendszer felé mutató rendelkezések. Így megemlíthető, hogy egy kormányhatározat értelmében a munkaügyi központokban a megüresedett állás-helyek betöltésénél legalább két fő roma szakember alkalmazását azonos feltételek esetén előnyben kell részesíteni.¹²⁹ Továbbá a dokumentumok pártolják, hogy a közsféra minden szektorában támogassák a romák alkalmazását, ennek érdekében ösztönzik olyan stratégiák kidolgozását, melyek külön képzések segítségével javítják a

¹²⁸ Az összefoglalás elkészítésekor a legutóbbi időben elfogadott kormányhatározatokat használtam föl, ezenkívül megnéztem a nemzetközi dokumentumok e területre vonatkozó ajánlásait is. Lásd a nemzetközi dokumentumokat: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk): *Európa kisebbsége: a roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban*. Budapest, 2005, Gondolat.

¹²⁹ 1021/2004. (III. 18.) Korm. Határozat a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programokról és az azzal összefüggő intézkedésekről, illetve 13/2004. (K. Ért. 7.) KvVM utasítás.

romák foglalkoztatási esélyeit. Az okmányok – s talán ez nem meglepő a multikulturalizmus modelljéről eddig elmondottak fényében – hangsúlyt fektetnek a toleranciára való nevelés szükségességére, így ajánlják a magán- és közsférában a munkaerő-felvétellel kapcsolatos döntéshozók, valamint a munkaügyi központokban dolgozók diszkriminációmentes képzését. Az oktatási igazgatás terén továbbá javasolják a következőket: a leendő tanároknak olyan speciális tudásra és képzésre van szükségük, mely segíti őket roma tanulóik megértésében, ám ez utóbbi oktatásának az általános oktatási rendszer keretében kell történnie. A dokumentumok értelmében támogatni kell a roma/cigány közösségből származó tanárok képzését és foglalkoztatását. A nemzetközi dokumentumokban nemegyszer visszaköszönő elem, hogy javasolják a romák, valamint a többségi lakosság és az iskolák közötti kapcsolat megkönnyítése és az iskolai konfliktusok elkerülése végett az oktatás minden szintjén a roma közösségekből származó közvetítők (mediátorok) alkalmazását. Előírják, hogy a közalkalmazottak és a közszolgálatban dolgozók képzésébe, továbbképzésébe be kell építeni a hátrányos megkülönböztetés felismerését és kezelését, az esélyegyenlőségre vonatkozó, az előítélet-mentes kommunikáció fejlesztését, valamint a multikulturális ismereteket. Emellett javasolják a multikulturális ismereteket közvetítő programok, tananyagok elkészítését és bevezetését a köz- és felsőoktatásban. Egy 2005-ös kormányhatározat továbbá előírja, hogy ki kell dolgozni egy új pénzügyi és ösztönző és támogatási rendszert, amely a roma fiatalok képzésével és támogatásával elősegíti a közigazgatás, a közszolgálati szakember-szükségletének megoldását, s egyúttal segíti az ő elhelyezkedésüket.

6. Zárógondolatok

A politikai filozófia legfontosabb kérdéseinek vizsgálata elvezetheti az elemzőt a jogi intézmények igazolásáig és azok értékeléséig.¹ Ennek belátásához elég e kötet témájára gondolni, s felidézni, hogy a többkultúrájú politikai közösség gondolatától eljuthatunk a magyarországi kisebbségi szabályozás elveinek értékeléséig. Hiszen e szabályozás vizsgálatát a nemzeti gondolat intézményesülésétől és onnan érdemes kezdeni, hogy a politikai közösséghez, a néphez tartozás a legtöbb államban összekapcsolódik a névadó (többségi) kulturális nemzethez tartozás által meghatározott politikai nemzethez tartozással. Mindez amiatt alakult így, mivel e tudattól, identitástól várható, hogy morális kapcsolatot alakítson ki a politikai közösség tagjai között. S ezen alapulhat a politikai intézmények tekintélye is, hiszen azoknak, legalábbis részben, amiatt engedelmeskedünk, mert a nemzethez kötődő intézmények. Az a tény pedig, hogy a társadalmon belül több kulturális nemzethez tartozók élnek, s emellett a politikai nemzethez tartozás kötődik a névadó kulturális nemzethez tartozáshoz, igazolhatja, hogy az országlakosok között különbséget téve különjogokkal támogatassák a kisebbséghez tartozók törekvéseit, ezáltal is biztosítva az állam iránti lojalitásukat. Azaz így eljuthatunk a multikulturalizmus intézményesülésének a gondolatáig.

Az értekezés ezt a gondolatmenetet követve abból indult ki, ha belátjuk, hogy az állam nemzeti semlegessége nem valósítható meg, akkor a politikai közösség minden tagja számára fel kell ajánlani a politikai nemzethez tartozás lehetőségét. Mindezt a politikai közösség valamennyi tagjának morális egyenlőségét figyelembe véve, valamint az állam hatalmának és tekintélyének a biztosítása érdekében kell megtenni. Az állam így a sokak által áhított, de jelenleg el nem érhető semlegességtől a politikai közösség minden tagját illetően első lépcsőben csak úgy mozdulhat el, ha kialakít egy olyan politikai nemzetkon-

¹ Bódig Mátyás: Politikai filozófiai jelentésrétegek az alkotmányban. *Állam és Jogtudomány*, 2002, 1–2. sz., 9.

cepciót, amely valamennyi állampolgárára vonatkozik. Tegyük hozzá, a kulturális nemzetfogalom nem foghatja át a politikai közösség minden tagját, így az a legtöbb modern demokratikus alkotmányban csak a politikai nemzet fogalma mellett alkalmazható. Használható például a politikai közösségbe történő felvétel szabályozásakor, a határon túl élők támogatásakor vagy a nemzeti és etnikai kisebbségek különjogainak említésekor.

Ezt követően a kisebbségek megfelelő hatalomgyakorlása biztosításának érdekében a politikai nemzetet számukra élhetőbbé lehet és kell formálni. Ez oly módon történhet meg, hogy az ahhoz való tartozás csupán egy minimális azonosulás elfogadására korlátozódjék, s annak keretében megvalósulhasson a „többkultúrájú politikai közösség”. Ehhez szükséges az is, hogy az azt meghatározó identitást az állam akként alakítsa, hogy megpróbál minél többet beépíteni a politikai nemzet fogalmába a területén élő kisebbségek hagyományaiból, kultúrájából, s eközben a lehető legcsekélyebb mértékben támaszkodik a többségi (névadó) kulturális nemzetet meghatározó identitáselemekre. Az állam-nemzet e koncepciójának kialakítása amiatt is elvárható, hogy egyáltalán komolyan számolni lehessen azzal, hogy a nemzeti kisebbségek az adott politikai közösség részének tekintik magukat.

Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a kisebbségek tartalmi értelemben vett egyenlősége a politikai nemzet keretén belül a legtöbb államban teljes mértékben nem biztosítható, s ez kijelöli számunkra a kisebbségek helyzetbe hozását szolgáló – így a magyar alkotmány 68. paragrafusának megvalósítására hivatott – különjogok végső határát is. A kisebbséghez tartozók érdekében hozott – a tartalmi értelemben vett egyenlőségüket szolgáló – kiigazító intézkedések soha nem érhetik el teljes mértékben a céljukat azokban az államokban (így Magyarországon sem), amelyekben a politikai nemzet meghatározásánál használják a kulturális nemzetet definiáló identitáselemeket is, ahol az állam egy minimális mértékű azonosulást a politikai nemzettel minden polgára vonatkozásában kívánatosnak tart. Ennek ellenére a multikulturalizmus modelljének alkalmazása még elvezethet az államon belül a nemzetiségek harmonikus együttéléséhez. Ez az államon belül a különböző nemzeti csoportok közjogi elismerését is jelenti, és a kisebbségi jogoknak államszervezési kérdésként történő megjelenését.

A kisebbségi jogok államszervezési elvként történő megjelenése jól leírható egy sajátos kollektív jog, a területi autonómia példáján. Hiszen azt gyakran a kisebbségvédelem leghatékonyabb eszközének tekintik, ami éppen abból adódik, hogy az voltaképpen a többségi hatalomgyakorlásnak egy atipikus formája, mely nem a többségi,

hanem a kisebbségi nemzetépítést segíti. Így más természetű, mint a többi a kisebbségeket segítő eszköz, s alkalmazása esetén az autonómián belül kialakuló új kisebbségek speciális védelmét igényli.

Véleményem szerint a területi autonómiát akkor értelmezzük helyesen, ha arra – a többi kisebbségvédelmi intézkedéstől külön kezelve – mint belső önrendelkezési jogra tekintünk. Ezáltal a kisebbségvédelem leírható úgy is, hogy egyrésztől van a többség, mely valamikor gyakorolta a külső önrendelkezés jogát (függetlenné vált) vagy a belső önrendelkezést (valamilyen mértékű autonómiát szerzett), s emellett beszélhetünk az államon belül vagy annak területi egységeinek keretében kisebbségben maradókról, akiket az általános emberi jogok mellett külön nemzeti jogosultságok is megilletnek.

A kisebbségvédelem terén egyre hangsúlyosabb biztonságpolitikai megközelítésről a disszertáció megállapítja: annál elfogadhatóbb az az emberi jogi megközelítés, mely a különleges védelmet nem a biztonsági kockázatokhoz, hanem a kisebbségi helyzet adta hátrányokhoz társítja, s a kisebbségek jogvédelmének igényét az igazságos egyenlőség fogalma felől vezeti le. A kisebbségi különjogok megadásakor tehát nem – az ember morális lény mivoltától független – többletjogok haszonelvű osztogatásáról van szó, hanem arról, hogy a többséggel szemben hátrányos helyzetbe került személyeket nemzeti identitásuk megőrzése mellett olyan szintre emeljék, hogy képesek legyenek élni emberi jogaikkal.

A magyar alkotmányozó – nemzetközi kényszer hiányában is – feltehetőleg a többkultúrájú politikai közösség megvalósítására törekedett, midőn a politikai nemzetfogalmának használata mellett a 68. § (1) bekezdésében kinyilvánította, hogy a magyarországi „nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők”, elismerve azokat az államon belüli alpolitikai közösségekként, s elkötelezve magát a kollektív jogok biztosítása mellett. Emellett a kisebbségi jogokat deklarálta az emberi jogok védelmének a keretében kívánta kezelni. A multietnikus állam melletti elkötelezettségét jelzi az alkotmánynak a 32/B §-a is, mely a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosáról rendelkezik.² Az természetesen kérdéses, hogy ennek megvalósítására egy olyan, a nemzetiségi összetételét tekintve többé-kevésbé homogén társadalom volt-e, volna-e a megfelelő modell, mint amilyen a magyarországi.

² E paragrafus (2) bekezdése értelmében: „A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.”

A kisebbségi különjogok mindebből adódóan a magyar szabályozásban nem csupán alapjogi, hanem államszervezeti kérdésként is felveendőnek. E két megközelítés közötti összekötőkapcsot, nézetem szerint, a kollektív jogok elismerése jelenti. A kisebbségi jogokat gyakran igyekeznek úgy láttatni – meg nem különböztetve azokat a pozitív megkülönböztetés más fajaitól –, hogy azok az emberek tényleges egyenlőségét a célból biztosítják, hogy visszavezessenek bennünket egy nemzeti különbségek nélküli társadalomba. Holott azok célja – ennek belátásához legjobban a multikulturalizmus modelljének elemzése segíthet hozzá bennünket – a nemzeti csoportok fennmaradása is, és bizonyos nemzeti különbségek konzerválása, ez pedig a kollektív jogok elismerése által válik igazolhatóvá.

A Magyarországon is bevezetni kívánt multikulturalizmust egyre több bíráló érzi a nyugat-európai etnikai, vallási konfliktusok láttán. (E kritikák azonban általában arra már nem terjednek ki, hogy a multikulturalizmus helyett egy új megoldást javasoljanak, s az azokat megfogalmazók többsége feltehetően beérné a modell kiigazításával.) A nemzeti kisebbségeket támogató multikulturalizmus magyarországi megvalósulásáról viszont megállapítható, hogy az nem annyira az eszme vélt vagy valós hibái, hanem inkább annak nem megfelelő alkalmazása és a jogi szabályozás tárgyalt diszfunkciói miatt nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Paulus szavait parafrázálva kijelenthetjük: itt nem az eszme hibás, hanem a megvalósulása.³ Ahhoz ugyanis, hogy a jog önmagában kétségtelenül korlátozott eszközei felhasználhatók legyenek a kisebbségek védelmében, azokat a jogalkotónak megfelelően kell alkalmaznia. A magyar szabályozás egyes intézkedéseinek értékelése után elmondható: ez nem mindig megfelelő módon történt.

A magyarországi jogi szabályozás legproblematisabb része mind a mai napig a kisebbségi jogok alanyainak a meghatározatlansága maradt. Ezzel kapcsolatosan megjegyezhető, hogy nézetem szerint minden olyan esetben, mikor arra keressük a választ, hogy ki tekinthető valamely nemzetiséghez tartozónak, akkor első szempontként minden más előtt a szabad identitásválasztásból kiindulva azt kell figyelembe venni, hogy az illető magát a kisebbséghez tartozónak vallja-e. A csoport elismerésekor emellett a jogi szabályozás általában megköveteli az elismerés objektív feltételeinek (például külön nyelv) meglétét – hogy az egyén mellett a csoport is tanúságot tegyen a nemzeti különállás meglétéről. Csupán ebben az esetben lehet szó a ki-

³ „Nem a jog hibás, hanem az alkalmazása.” Paulus (Digesta, XXVI. II. 30).

sebbség képviselőit hivatott közhatalmi szervek demokratikus megválasztásáról, ahogy az Alkotmánybíróság kifejti, „a közhatalom csak akkor demokratikusan legitimált, ha hiánytalan kinevezési vagy választási láncon visszavezethető a népig”.⁴ A kisebbségi önkormányzatok esetében a demokratikus legitimáció akkor áll fenn, ha ez a lánc visszavezet bennünket a kisebbségi önkormányzattól a kisebbségi közösség tagjaihoz.

Jelenleg a magyarországi szabályozás gyakorlati megvalósulása inkább azzal fenyeget, hogy hosszú időre lejárhatja a kisebbségek jogi képviselőit még a gondolatát is. Ezen a helyzeten feltehetőleg a kisebbségi joganyag 2005-ös módosítása sem fog lényegesen változtatni. A módosításról ugyanis általában elmondható, aligha képes változtatni a kisebbségi önkormányzatok megválasztása körül kialakult áldatlan állapotokon, és továbbra sem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a kisebbségek képviselőit megválasztásában arra illetéktelenek is részt vesznek. Emellett nem reagál a bevándorló kisebbségek megjelenésével és az uniós csatlakozás révén adódó új helyzetre, s több rendelkezése aligha élne túl egy alapos alkotmánybírási kontrollt.

A kisebbségi alapjogok érvényesülésének jelentőségét azzal lehet megfelelően érzékeltetni, hogy amikor a demokratikus politikai rendszerekben nemegyszer az alkotmányokban vagy más jogszabályokban kinyilvánított jogok megvalósulásáról beszélünk, akkor nem kevesebbről van szó, mint a demokrácia érvényesüléséről és hatékonyságáról az adott országban. Esetünkben az alkotmány által vázolt többkultúrájú politikai közösség megvalósulásáról és az annak 68. §-ában emberi jogokként elismert kisebbségi jogosultságok tiszteletben tartásáról. A modern részvételi demokráciában pedig amiatt van szükség a kisebbségek védelmét szolgáló intézményrendszer létrehozására, hogy az útját állja a rousseau-i demokrácia kritikájaként Alexis de Tocqueville és John Stuart Mill által megnevezett „többség zsarnokságának”.

⁴ 38/1993. (VI. 11.) AB-határozat

7. Mellékletek

BIBLIOGRÁFIA

- A kisebbségek jogai: Kardos Gábor; Hargitai János; Orsós Éva; Cahn, Claude; Örkény Antal; György Péter. *Fundamentum*, 2001, 3. sz.
- A roma nemzet nyilatkozata (IRU – Nemzetközi Roma Szövetség) In Fedinec Csilla (szerk.): *Társadalmi önismeret és nemzeti önazonosság Közép-Európában*. Budapest, 2002, Teleki László Alapítvány.
- Agnew, John: Az államhatárokon átnyúló politikai hatalom földrajza: terület, identitás és mozgás a világpolitikában. *Regio*, 2002, 2. sz.
- Agranoff, Robert: A föderalizmus kialakulása Spanyolországban. *Magyar Kisebbség*, 1988, 1. sz.
- Alfredson, Gudmundur: Kisebbségi jog: nemzetközi standardok és ellenőrzési mechanizmusok. *Regio*, 1998, 4. sz.
- Alter, Peter: *Nationalism*. London, 1989, Arnold.
- Amersfoort, Hans von: Minority as a sociological concept. *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 1., No. 2., 1978.
- Anderson, Benedict: *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London, 1983, Verso.
- Andorka Rudolf: Faj, nemzet, etnikai csoport, kisebbségek. In *Bevezetés a szociológiába*. Budapest, 2000, Osiris.
- Andrássy György: Enikái kisebbségek és emberi jogok. *Regio*, 1993 (4. évf.), 2. sz.
- Andrássy György: Nyelvi többség, nyelvi kisebbség – nyelvi jogok. *Magyar Tudomány*, 1998 (43. 105. évf.), 8. sz.
- Andreescu, Gabriel: A határon túli magyarokról szóló törvény. In Kántor Zoltán (szerk.): *A státustörvény: dokumentumok, tanulmányok, publicisztika*. Budapest, 2002, Teleki László Alapítvány.
- Anthony D. Smith: The Origins of Nations. *Ethnic and Racial Studies*, 12, 3 (July 1989) Anthony, D. Smith: A nemzetek eredete. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek (Szöveggyűjtemény)*. Budapest, 2004, Rejtjel.
- Apáti Zsófia – Györi Szabó Róbert: A kisebbségi nyelvek helyzete és oktatási rendszere Nagy-Britanniában. *Pro Minoritate*, 2002, 3. sz.
- Apáti Zsófia – Györi Szabó Róbert: Devolúció és nemzeti identitás: Skócia, Wales. *Pro Minoritate*, 2002, 3. sz.
- Arday Lajos: Etnikai konfliktusok és nemzetközi biztonság. *Regio*, 1993, 3. sz.
- Arday Lajos: *Kisebbségek és biztonság Kelet-Közép-Európában*. Budapest, 1994.
- Avishai, Margalit – Raz, Joseph: A nemzeti önrendelkezés. In Bretter Zoltán – Deák Ágnes (szerk.): *Eszmék a politikában. A nacionalizmus*. Pécs, 1994, Tanulmány Kiadó.
- Balakrishnan, Gopal (ed.): *Mapping the Nation*. London – New York, 1996, Verso.
- Bán D. András: Kisebbség és politika. *Regio*, 1993, (4. évf.), 1. sz.
- Bán Tamás: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteiből. *Fundamentum*, 2001, 3. sz.

- Bangó Jenő: Németek Belgiumban: német nyelvű közösség a vallón régióban: Európa legjobban védett kisebbsége? *Comitatus: önkormányzati szemle*, 2003, 5. sz.
- Banton, Michael: Ethnic Conflict. *Sociology*, Vol. 34., No. 3, 2000.
- Bárdi Nándor: *Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarok kapcsolattörténete*. Pozsony, 2004, Kalligram.
- Bárdi Nándor: A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete. In Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest, 2005, Rejtjel.
- Barrington, Lowell: Nation and Nationalism: The Misuse of Key Concepts in Political Science. *Political Science and Politics*, December 1997.
- Barth, Frederik: Enduring and emerging issues in the analysis of ethnicity. In Vermeulen, Hans – Govers, Cora (eds.): *The Anthropology of Ethnicity: beyond 'Ethnic Groups and Boundaries'*. Amsterdam, 1994, Het Spinhuis.
- Barth, Frederik: *Ethnic Groups and Boundaries: the social organization of culture difference*. Boston, Little, 1969, Brown and Company.
- Batt, Judy: Kisebbségi jogok és az Európai Unió keleti bővítése. *Pro Minoritate*, 2001, ősz.
- Bauböck, Rainer: Területi vagy kulturális autonómiát kapjanak a nemzeti kisebbségek? *Pro Minoritate*, 2002, 2. sz.
- Bauer Tamás: A hazátlanság tartósítása. In Kántor Zoltán (szerk.): *A státustörvény: dokumentumok, tanulmányok, publicisztika*. Budapest, 2002, Teleki László Alapítvány.
- Beiner, Ronald (ed.): *Theorizing Citizenship*. State University of New York Press, 1995.
- Benner, Erica: Is there a core national doctrine? *Nations and Nationalism*, 2001, Nr. 2.
- Benoit-Rohmer, Florence: *The Minority Question in Europe: towards a coherent system of protection for national minorities*. Starsbourg, 1996, Council of Europe Publishing.
- Bernadette C. Hayes – Ian McAllister: Ki szelet vet. A politikai célú erőszak és a paramilitáris tevékenységek társadalmi támogatása Észak-Írországbán. *Regio*, 2003, 2. sz.
- Bernard Yack: The Myth of the Civic Nation. *Critical Review*, Vol. 10, No. 2 (Spring, 1996).
- Bíró Anna-Mária (szerk.): *Kisebbségvédelem és nemzetközi szervezetek*. Budapest, 2002, Teleki László Alapítvány.
- Bíró Gáspár: Az identitásválasztás szabadsága. Budapest, 1995, Századvég.
- Bíró Gáspár: Az önrendelkezés mint elv és jog. In Bíró Gáspár: *Demokrácia és önrendelkezés a 21. század elején*. Budapest, 2005, Rejtjel.
- Bíró Gáspár: Egyetemesség – emberi jogok – kisebbség. *Pro Minoritate*, 1996, (5. évf.), tavasz.
- Bíró Gáspár: Etnopolitika, biopolitika – régi és új perspektívák: Etnikai pártok, állampolgárság, lojalitás, etnopolitika. *Politikatudományi Szemle*, 1995 (4. évf.), 1. sz.
- Bíró Gáspár: Kollektív jogok és contractus. In Csepeli György – Örkény Antal – Székelyi Mária (szerk.): *Kisebbségsszociológia*. Budapest, 1997 v. Bíró Gáspár: Kollektív jogok és contractus. *Regio*, 1997, 1. sz.
- Bíró Gáspár: Kollektív jogok? *Vigilia*, 1996, 7. sz.
- Bitskey Botond – Gyulavári Tamás: Az antidiszkriminációs szabályozás reformja. *Acta Humana*, 2004, 4. sz.
- Bléncsi Éva – Mandel Kinga (szerk.): *Kisebbségek és Kormánypolitika Közép-Európában, 2002–2004*. Budapest, 2004, Gondolat–MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet.

- Bloed, Aric: Az EBESZ és a nemzeti kisebbségek. In Bíró Anna-Mária (szerk.): *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek*. Budapest, 2002, Teleki László Alapítvány.
- Bodáné Pálok Judit: A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei. *Acta Humana*, 1993, 12–13. sz.
- Bódi Máttyás – Györfi Tamás (szerk.): *Államelmélet, I–II*. Miskolc, 2002, Bíbor.
- Bódi Máttyás: „Nemzeti történelem” és a jog autoritásának igazolása. *Állam és Jogtudomány*, 2000, 1–2. sz.
- Bódi Máttyás: *Jogelmélet és gyakorlati filozófia: Jogelméleti módszertani vizsgálódások*. Miskolc, 2004, Bíbor.
- Bódi Máttyás: Politikai filozófiai jelentésrétegek az alkotmányban. *Állam és Jogtudomány*, 2002, 1–2. sz., 9.
- Bogdanor, Vernon: Forms of autonomy and the protection of minorities. *Daedalus*, Vol. 126, no. 2, Spring 1997.
- Bokorné Szegő Hanna – Mavi Viktor: *Emberi jogok a nemzetközi jogban*. Budapest, 1994, Emberi Jogok Magyar Központja.
- Borók György: A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselője, *Társadalmi Szemle*, 1998, 4. sz.
- Böszörményi Jenő – Józsa Márta (szerk.): *A romák kérdése az integráció csapdájában (A romák integrációs lehetőségei Magyarországon)*. Budapest, 2000, EÖKIP.
- Böszörményi Jenő (szerk.): *Az ENSZ kisebbségi kézikönyve*. Budapest, 2004, ENSZ–EÖKIP.
- Böszörményi Jenő: A kisebbségek oktatáshoz való jogának védelme a nemzetközi jogban, I. rész. *Pro Minoritate*, 2002, 4. sz.
- Böszörményi Jenő: A kisebbségek oktatáshoz való jogának védelme a nemzetközi jogban, II. rész. *Pro Minoritate*, 2003, 1. sz.
- Böszörményi Jenő: Az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportja. *Acta Humana*, 44–45. sz.
- Bragyova András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. Budapest, 1995, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó–MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- Bragyova András: Vannak-e kisebbségi jogok? *Állam- és Jogtudomány*, 1992, 1–4. sz.
- Brendan O’Leary: A Brit–Ír Egyezmény természete. *Regio*, 2003, 2. sz.
- Bretter Zoltán: A közösség meghatározásának nehézségeiről. *Regio*, 2002, 4. sz.
- Breuilly, John: The State and Nationalism. In M. Guibernau and J. Hutchinson (eds.): *Understanding Nationalism*. Polity Press, 2001 v. Breuilly, John: Állam és nacionalizmus. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek (Szöveggyűjtemény)*. Budapest, 2004, Rejtjel.
- Brigid Laffan: Nemzetek és régiók Nyugat-Európában. *Pro Minoritate*, 2001, nyár, 4. sz.
- Brubaker, Rogers – Cooper, Frederick: Beyond Identity. *Theory and Society*, 2000, No. 29.
- Brubaker, Rogers (ed.): *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. London, 1989, University Press of America.
- Brubaker, Rogers: A bevándorlással kapcsolatos szemlélet megváltozása és ennek következményei Franciaországban, Németországban és az Egyesült Államokban. *Regio*, 2002, 1. sz.
- Brubaker, Rogers: A nemzet mint intézményesült forma gyakorlati kategória, esetleges esemény. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek (Szöveggyűjtemény)*. Budapest, 2004, Rejtjel.
- Brubaker, Rogers: *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. 1992, Harvard University Press.

- Brubaker, Rogers: Csoportok nélküli etnicitás. *Beszélő*, 2001, 7–8 sz., 60–66 vagy Brubaker, Rogers: *Ethnicity without groups*. Archives européennes de sociologie, 2002.
- Brubaker, Rogers: Myths and Misconceptions in the Study of Nationalism. In John A. Hall (ed.): *The State of the Nation: Ernest Gellner and the Theory of Nationalism*. Cambridge University Press, 1998.
- Brubaker, Rogers: *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. 1996, Cambridge University Press.
- Bruce White William: Human rights and national security. 2004, *Harvard Human Rights Journal* 17.
- Brunner, Georg: Az Európai Unió kisebbségpolitikája és a nemzetállami törvényhozás. *Magyar Jog*, 2002, 3. sz.
- Brunner, Georg: Die rechtliche Lage der Minderheiten in Mittel-, Ost- und Südost-europa. *Osteuropa Recht*, 1994, Vol. 40, 162.
- Brunner, Georg – Küpper, Herbert: European Options of Autonomy: A Typologie of Autonomy Models of Minority Self-Governance. In Kinga Gál (ed.): *Minority Governance in Europe*. Budapest, 2002, OSI, v. Brunner, G. – Küpper, H.: Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája. *Magyar Kisebbség*, 2004.
- Brunner, Georg: *Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában*. Budapest, 1995.
- Brusis, Martin: Az Európai Unió és az etnikumok közötti hatalommegosztási egyezkedések a csatlakozó országokban. *Pro Minoritate*, 2004, 1. sz.
- Calhoun, Craig: Nationalism and Ethnicity. *Annual Review of Sociology*, 1993, Vol. 19.
- Capotorti, Francesco: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. Un Doc E/CN.4/Sub. 2/384/Rev. 1.
- Claude, Inis: *National Minorities: an international problem*, New York, 1969, Greenwood Press Publishers.
- Connor, Walker: Terminological Chaos (A Nation Is a Nation, Is a State, Is an Ethnic Group, Is a...). In *Ethnonationalism: the quest for understanding*. 1994, Princeton University Press.
- Conversi, Daniele: A nacionalizmuselmélet három irányzata. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek: szöveggyűjtemény*. Budapest, 2004, Rejtjel.
- Conversi, Daniele: A sima átmenet: Spanyolország 1978-es alkotmánya és a nemzeti-ségi kérdés. *Regio*, 2003, 3. sz.
- Conversi, Daniele: Reassessing theories of nationalism. Nationalism as boundary maintenance and creation. *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 1, no 1, Spring 1995.
- Csepeli György – Örkény Antal – Székelyi Mária: A nemzeti-etnikai identitás változatlanága és átalakulása. *Kisebbségkutatás*, 1999, (8. évf.), 4. sz.
- Csepeli György – Örkény Antal – Székelyi Mária: *Nemzetek egymás tükrében – interetnikus viszonyok a Kárpát-medencében*. Budapest, 2002, Balassi.
- Csepeli György – Örkény Antal – Székelyi Mária (szerk.): *Kisebbségsszociológia*. Budapest, 1997, Kisebbségsszociológiai Tanszék.
- Csergő Zsuzsa – Goldgeier, James: Nationalist Strategies and European Integration. In Kántor Zoltán – Majtényi Balázs – Osamu Ieda – Vizi Balázs – Iván Halász (eds.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*. Sapporo, 2004, Slavic Research Center, Hokkaido University.
- Csergő Zsuzsa – James M. Goldgeier: Virtual Nationalism in Comparative Context: How Unique is the Hungarian Approach? *Central European Political Science Review*, Vol. 5, Nr. 16, 2004.

- Csergő Zsuzsa – James M. Goldgeier: Virtuális nacionalizmus. *Pro Minoritate*, 2001, 3. sz.
- Demeter Zayzon Mária: A nemzeti és etnikai kisebbségek kutatása Magyarországon: történeti előzmények és mai helyzetkép. *Regio*, 1998, (9. évf.), 4. sz.
- Diamond, Larry and Plattner, F. Marc (eds.): *Nationalism, Ethnic Conflict and Democracy*. Baltimore–London, 1994, The John Hopkins University Press.
- Dieckhoff, Alain: Egy megrögzöttség túlhaladása – a kulturális és politikai nacionalizmus fogalmainak újraértelmezése. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek (Szöveggyűjtemény)*. Budapest, 2004, Rejtjel.
- Drury, Beatrice (eds.): *Ethnic Mobilisation in a Multi-cultural Europe*, Avebury, 1994.
- Dworkin, Ronald: *Law's Empire*. Cambridge, Massachusetts, 1986, Belknap–Harvard UP.
- Dworkin, Ronald: Liberális közösség (kéziratos fordítás).
- Eide, Asbjorn: Bevezetés. *Acta Humana*, 1993, 12–13. sz.
- Eide, Asbjorn: Az állam területi integritása, kisebbségvédelem és az autonómia. *Comitatus*, 1998, 1. sz.
- Eiler Ferenc – Kovács Nóra: A kisebbségi önkormányzatok rendszere Magyarországon. *Regio*, 2000, 3. sz.
- Eiler Ferenc: Az országos német, szlovák és horvát kisebbségi önkormányzatok első négy évi működésének tapasztalatai. *Regio*, 1998 (9. évf.), 4. sz.
- Eiler Ferenc: A kisebbségi önkormányzati rendszer és tapasztalatai. In Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről. In Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest, 2005, Rejtjel.
- Eötvös József: *A XIX. század uralkodói eszméinek befolyása az államra, I–II.* H. n., 1981, Magyar Helikon.
- Eötvös József: *Arcképek és programok*. Budapest, 1975.
- Eriksen, Thomas Hylland: *Ethnicity and Nationalism*. London–Boulder CO, 1993, Pluto Press.
- Eriksen, Thomas Hylland: Etnikai osztályozás: mi és ők. *Kultúra és Közösség*, 2002, 3. sz.
- Fábián Gyula: Az identitáshoz való jog Romániában a lakosság-nyilvántartás tükrében. *Kisebbségkutatás*, 2002, 4. sz.
- Falk, Richard (2000): The Decline of Citizenship in an Era of Globalization. *Citizenship Studies*, Vol. 4, No. 1.
- Faragó Béla: Van-e megoldás? A demokrácia és a nemzeti kisebbségek. *Világosság*, 1995, 3. sz.
- Farkas János László: A politikai nemzet és az állam. In Kántor Zoltán (szerk.): *A státustörvény: dokumentumok, tanulmányok, publicisztika*. Budapest, 2002, Teleki László Alapítvány.
- Feischmidt Margit (szerk.): *Multikulturalizmus*. Budapest, 1997, Osiris–Láthatatlan Kollégium.
- Feischmidt Margit válasza. Fórum a kettős állampolgárságról. *Kisebbségkutatás*, 2005, 1. sz.
- Feischmidt Margit: Multikulturalizmus: kultúra, identitás és politikai új diskurzusa. In Feischmidt Margit (szerk.): *Multikulturalizmus*. Budapest, 1997, Osiris–Láthatatlan Kollégium.
- Feischmidt Margit: A nemzetről másképp. In Tamás Pál – Erőss Gábor – Tibori Tímea (szerk.): *Nemzetfelfogások*. Budapest, 2005, ÚMK–MTA SZKI, 41–48.

- Fleras, Augie – Elliott, Jean Leonard: A multikulturalizmus Kanadában: A sokféleség felmagasztalása. In Feischmidt Margit (szerk.): *Multikulturalizmus*. Budapest, 1997, Osiris–Láthatatlan Kollégium.
- Forray R. Katalin – Hegedűs T. András: A cigány etnikum újjászületőben. Tanulmány a családról és az iskoláról. Budapest, 1990, Akadémiai.
- Forray R. Katalin: Nemzetiségek, kisebbségek. <http://archiv.meh.hu/nekh/Magyar/forray_nemz.htm>
- Fosztó László: Van-e cigány nemzettudat? In Fedinec Csilla (szerk.): *Társadalmi önismeret és nemzeti önazonosság Közép-Európában*. Budapest, 2002, Teleki László Alapítvány.
- Föglein Gizella: *Nemzetiség vagy kisebbség?* Budapest, 2000, Ister.
- Gál Gyula: *A dél-tiroli kérdés*. Budapest, 1995, Teleki László Alapítvány.
- Gál Kinga (ed.): *Minority Governance in Europe*. Budapest, 2002, OSI.
- Gál Kinga: Kisebbségvédelem a közép- és kelet-európai kétoldalú államközi egyezményekben. *Pro Minoritate*, 2000, 1. sz.
- Gál Kinga: A kisebbségek nemzetközi védelme: az 1990-es évek jogi és politikai kerete. *Pro Minoritate*, 2001, 2. sz.
- Gáll Ernő: Kisebbség a kisebbségben. *Regio*, 1993 (4. évf.), 2. sz.
- Gellner, Ernest: The Coming of Nationalism and its Interpretation: the Myths of Nation and Class. In Gopal Balakrishnan (ed.): *Mapping the Nation*. London–New York, 1996, Verso, v. Gellner, Ernest: A nacionalizmus kialakulása: a nemzet és osztály mítoszai. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek (Szöveggyűjtemény)*. Budapest, 2004, Rejtjel.
- Gellner, Ernest: *Nationalism*. London, 1997, Weidenfeld and Nicolson.
- Gellner, Ernest: *Nations and Nationalism*, Oxford UK & Cambridge USA, 1983, Blackwell.
- Gerencsér Balázs – Juhász Albin: A kárpát-medencei autonómiák lehetősége az ezredfordulón I–II. *Magyar Kisebbség*, 2000, 2. sz. és 2000, 3. sz.
- Gergely András: Kisebbség és europaizálódás. *Kisebbségkutatás*, 2002 (11. évf.), 2. sz.
- Gergely András: Kisebbség és hagyomány határán. *Pro Minoritate*, 1996 (5. évf.), tavasz.
- Gheorghe, Nicolae – Acton, Thomas: A multikulturalitás problémái: kisebbségi, etnikai, nemzetiségi és emberi jogok. *Replika*, 1996, 23–24. sz.
- Giddens, Anthony: Etnicitás és faj. In *Szociológia*. Budapest, 1997, Osiris.
- Giddens, Anthony: *The Nation-State and Violence: Volume two of a Contemporary Critique of Historical Materialism*. Cambridge, 1985, Polity Press.
- Girasoli, Nicola: *A nemzeti kisebbségek fogalmáról*. Budapest, 1995, Akadémiai.
- Giró-Szász András: A katalán politikai és közigazgatási autonómia. *Kisebbségkutatás*, 2004, 3. sz.
- Glatz Ferenc (szerk.): *Cigányok Magyarországon*. Budapest, 1999, MTA.
- Glazer, Nathan – Moynihan, Daniel P. (eds.): *Ethnicity: Theory and Experience*. 1975, Harvard University Press.
- Gnanapala, Welhengama: The Legitimacy of Minorities' Claim for Autonomy Through the Right to Self-determination. *Nordic Journal of International Law*, 68. sz.
- Goldschmidt, Jenny E.: A diszkrimináció kezelése: A hollandiai tapasztalatok és nemzetközi összefüggések. In Gyulavári Tamás – Kardos Gábor: *Egyenlőben*. Budapest, 2000, Indok.
- Görömbei Sára: A kisebbségek esélyei az EU-csatlakozás után. *Pro Minoritate*, 2001, ősz.

- Greenfeld, Liah: Nacionalizmus és modernitás. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek (Szöveggyűjtemény)*. Budapest, 2004, Rejtjel.
- Greenfeld, Liah: Nationalism and Modernity. *Social Research*, Spring 1996.
- Greenfeld, Liah: *Nationalism: Five Roads to Modernity*. Cambridge MA, 1992, Harvard University Press.
- Grúber Károly: Egy újjászületett „államnélküli” nemzet. *Pro Minoritate*, 2001, Nyár.
- Guibernau, Montserrat & Hutchinson, John (eds): *Understanding Nationalism*. Polity Press, 2001.
- Gyáni Gábor: „Civil társadalom” kontra liberális állam a XIX. század végén. *Századvég*, 1991, 1. sz.
- Gyertyánfy András: Az etnikai kisebbségek az Európai Közösség jogában. *Jogtudományi Közlöny*, 2003 (58. évf.), 3. sz.
- Gyertyánfy András: Az Európai Unió keleti bővítése és a határon túli magyarok. *Regio*, 2002, 3. sz.
- Győrfi Tamás: A kommunitarizmus alkotmányelmélete. *Fundamentum*, 2004, 1. sz.
- Győri Szabó Róbert: Föderalizmus Belgiumban. *Pro Minoritate*, 2002, 1. sz.
- Győri Szabó Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon*. Budapest, 1998, Osiris.
- Győri Szabó Róbert: *Nemzet és kisebbség, autonómia és regionalizmus Európában*. Budapest, 2004, Zsigmond Király Főiskola.
- Gyurgyík László – Sebők László (szerk.): *Népszámlálási körkép Közép-Európából, 1989–2002*. Budapest, 2003, Teleki László Alapítvány.
- Gyurgyík László: Asszimilációs folyamatok a szlovákiai magyarság körében. *Regio*, 2002, 1. sz.
- Gyurgyík László: *Magyar mérleg. A szlovákiai magyarság a népszámlálási és népmozgalmi adatok tükrében*. Pozsony, 1994, Kalligram.
- Habermas, Jürgen: Citizenship and National Identity. In Ronald Beiner (ed.): *Theorizing Citizenship*. Albany, 1995, Suny Press.
- Habermas, Jürgen: Intolerancia és diszkrimináció. *Acta Humana*, 2004, 4. sz., illetve Jürgen Habermas: Intolerance and Discrimination. *I.CON*, Volume 1, Number 1, 2003. 2–12.
- Habermas, Jürgen: The European Nation-State and the Pressures of Globalization, *New Left Review*, Nr. 235, May–June, 1999.
- Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László: *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Budapest, 2004, Gondolat.
- Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása*. Budapest, 2003, Gondolat–MTA Jogi Tudományi Intézet.
- Halász Iván – Majtényi Balázs: A Magyar Köztársaság Alkotmányának „nemzeti felelősségi klauzulája” (Egy értelmezési kísérlet). In Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László: *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Budapest, 2004, Gondolat.
- Halász Iván – Majtényi Balázs: Létrehozhatók-e a kisebbségi választói névjegyzékek Magyarországon. In Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása*. Budapest, 2003, Gondolat–MTA Jogi Tudományi Intézet.
- Halász Iván válasza. Fórum a kettős állampolgárságról. *Kisebbségkutatás*, 2005, 1. sz.
- Halász Iván: A kettős állampolgárság mint a magyar nemzetpolitika eszköze? *Regio*, 2004, 4. sz.

- Halász Iván: A közigazgatási reform tervei Szlovákiában. *Pro Minoritate*, 2000, 2. sz.
- Halász Iván: A nemzetfogalom nyelvi-kulturális elemei a modern kelet- és közép-európai demokratikus alkotmányokban. In Halász Iván – Szarka László – Majtényi Balázs: *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Budapest, 2004, Gondolat.
- Halász Iván: Az 1905-ös morvaországi kiegyezés – kísérlet az „objektív alapú” nemzeti kataszter létrehozására. In Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyelvéntartása*. Budapest, 2003, Gondolat–MTA Jogi Tudományi Intézet.
- Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, 2003, Osiris.
- Havas Gábor – Kemény István – Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Budapest, 2002, Oktatókutatási Intézet–Új Mandátum Könyvkiadó.
- Havas Gábor – Kemény István: A magyarországi romákról. *Szociológiai Szemle*, 1995, 3. sz.
- Havas Gábor: Cigányok a szociológiai kutatások tükrében. In Glatz Ferenc (szerk.): *A cigányok Magyarországon. Magyarország az eszredfordulón – Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián*. Budapest, 1999, MTA.
- Hechter, Michael: *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development 1536–1966*, London, 1975, Routledge and Kegan Paul.
- Hechter, Michael – Levi, Margarete: The comparative analysis of ethnoregional movements. *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 2, Nr. 3, July 1979.
- Hechter, Michael: *Containing Nationalism*. Oxford University Press, 2000.
- Henard, Kristin: *Devising an Adequate System of Minority Protection*. The Hague, 2000, Martinus Nijhoff.
- Thornberry, Patrick: *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford, 1991, Clarendon Press.
- Hercegh Géza (szerk.): A kisebbségek nemzetközi jogi védelme. *Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből*, XVIII. Pécs, JPTE, 1987.
- Hobbes, Thomas: *Leviatán*. Budapest, 1999, Kossuth.
- Hobsbawm, Eric – Ranger, Terence (eds.): *The Invention of Tradition*. Cambridge University Press, 1983.
- Hobsbawm, Eric J.: *A nacionalizmus kétszáz éve*. Budapest, 1997, Maecenas.
- Horn, Frank: A kisebbségi jogok biztosítása Finnországban. *Pro Minoritate*, 1996, nyár.
- Hornburg, Helge: The Concept of Nation in the Hungarian Legal Order 1985–2005 with a Special Focus on Hungarians in neighbouring States (kézirat)
- Horowitz, Donald L.: Democracy in Divided Societies. *Journal of Democracy*, Vol. 4, No. 4, October, 1993.
- Horowitz, Donald L.: *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley and Los Angeles, 1985, University of California Press.
- Horváth Ágota – Landau Edit – Szalai Júlia (szerk.): *Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok*. Budapest, 2000, Aktív Társadalom Alapítvány–Új Mandátum.
- Hroch, Miroslav: From National Movement to the Fully-formed Nation: the nation-building process in Europe. *New Left Review*, No. 198 (March–April), 1993.
- Huntington, P Samuel: *Kik vagyunk mi? Az amerikai nemzeti identitás dilemmái*. Budapest, 2005, Európa.
- Hutchinson, John – Smith, Anthony D. (eds.): *Ethnicity*. Oxford University Press, 1996.
- Hutchinson, John – Smith, Anthony D. (eds.): *Nationalism: critical concepts in political science*. London – New York, 2000, Routledge (5 volumes).

- Iordachi, Constantin: Állampolgárság és nemzeti identitás Romániában. *Regio*, 2000 (11. évf.), 3. sz.
- Jászi Oszkár: *A Habsburg-Monarchia felbomlása*. Budapest, 1983, Gondolat.
- Jenkins, Richard: Rethinking ethnicity: identity, categorization and power. *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 17, Nr. 2, April 1994 v. Jenkins, Richard: Az etnicitás újragondolása: Identitás, kategorizáció és hatalom. *Magyar Kisebbség*, 2002, 4. sz.
- Joó Rudolf: *Nemzetiségek és nemzetiségi kérdés Nyugat-Európában*. Budapest, 1977, Kossuth.
- Jovanovic, Miodrag A.: Recognizing Minority Identities Through Collective Rights. *Human Rights Quarterly*, 2005, 27. sz.
- Juberfás, Carlos Flores: Választási törvényhozás és etnikai kisebbségek Kelet-Európában. *Politikatudományi Szemle*, 1998 (7. évf.), 2. sz., 61.
- Kállai Ernő – Törzsök Erika: *Cigánynak lenni Magyarországon*. Budapest, 2000, EÖKIP.
- Kállai Ernő (szerk.): *A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. század elején*. Budapest, 2003, MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet.
- Kállai Ernő: *Helyi cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Budapest, 2005, Gondolat.
- Kállai Ernő: Kormányzati politikai törekvések. In Kállai Ernő – Törzsök Erika: *Cigánynak lenni Magyarországon*. Budapest, 2000, EÖKIP.
- Kántor Zoltán – Majtényi Balázs – Osamu Ieda – Vizi Balázs – Halász Iván (eds.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*. Sapporo, 2004, Slavic Research Center, Hokkaido University.
- Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: Autonómia-modellek Erdélyben – Jövőkép és stratégia. *Magyar Kisebbség*, 2004, 1–2. sz.
- Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: Bevezető. In Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest, 2005, Rejtjel.
- Kántor Zoltán (szerk.): *A státustörvény: dokumentumok, tanulmányok, publicisztika*. Budapest, 2002, Teleki László Alapítvány.
- Kántor Zoltán (szerk.): *A státustörvény: előzmények és következmények*. Budapest, 2002, Teleki László Alapítvány.
- Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek (Szöveggyűjtemény)*. Budapest, 2004, Rejtjel.
- Kántor Zoltán: Kisebbségi nemzetépítés – A romániai magyarság mint nemzetépítő kisebbség. *Regio*, 2000, 3. sz.
- Kántor Zoltán: Nemzet, etnikai csoport, nemzeti kisebbség. *Limes*, 2003, 3. sz.
- Kardos Gábor: Az emberi jogokat védő nemzetközi intézmények. In Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, 2003, Osiris.
- Kardos Gábor: Egyéni vagy kollektív kisebbségi jogok? *Magyar Kisebbség*, 1996, 1–2. sz.
- Kardos Gábor: *Emberi Jogok egy új korszak határán*. Budapest, 1995, T-Twins.
- Kardos Gábor: Mi is az a nemzetközi soft law? Budapest, 1998, *Acta* 30. kötet.
- Kardos Gábor: *Üres kagylóhéj. A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései*. Budapest, 2003, Gondolat.
- Keating, Michael: Nemzetek államok nélkül: a nacionalizmus elhelyezése az új államrendben. *Magyar Kisebbség*, 2003, 4. sz.
- Keating, Michael: Spanyolország új kisebbségi nemzetei és az Európai integráció: új keretfeltételek az autonómia számára? *Regio*, 2003, 3. sz.
- Keating, Michael: Stateless nation-building: Quebec, Catalonia and Scotland in the changing state system. *Nations and Nationalism*, 3 (4), 1997.

- Keating, Michael: Többszemélyiségű demokráciák a szuverenitás utáni világrendben. Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest, 2005, Rejtjel.
- Kemény István – Havas Gábor: Cigánynak lenni. In Andorka Rudolf – Kolosi Tamás – Vukovich György (szerk.): *Társadalmi riport, 1996*. Budapest, 1996, TÁRKI–Századvég.
- Kemény István – Janky Béla – Lengyel Gabriella: *A magyarországi cigányság, 1971–2003*. Budapest, 2004, Gondolat.
- Kemény István – Janky Béla: A 2003. évi cigányfelmérésről – népesedési, nyelvhasználati és nemzeti adatok. *Beszélő*, 2003, 10. sz.
- Kemény István – Janky Béla: A 2003. évi cigányfelmérésről. In Kállai Ernő (szerk.): *A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. század elején*, Budapest, 2003, MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet.
- Kemény István (szerk.): *A romák/cigányok és a láthatatlan gazdaság*. Budapest, 2000, Osiris–MTA Kisebbségkutató Műhely.
- Kemény István: A magyarországi cigányság szerkezete a nyelvi változások tükrében. *Regio*, 1999, 1. sz.
- Kemény István: A magyarországi roma (cigány) népességről: két felmérés tükrében. *Magyar Tudomány*, 1997, 6. sz.
- Kemény István: A nyelvcsereéről és a roma/cigány gyerekek nyelvi hátrányairól az iskolában. In Sisák Gábor (szerk.): *Nemzeti és etnikai kisebbségek Magyarországon a 20. század végén. A Magyar Tudományos Akadémia és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal által rendezett országos kisebbségkutató konferencia előadásai*. Budapest, 2001, Osiris–MTA Kisebbségkutató Műhely.
- Kemény István: A romák és az iskola. *Beszélő*, 2001, 1. sz.
- Kemény István: *Beszámoló a magyarországi cigányok helyzetével foglalkozó 1971-ben végzett kutatásról*. Budapest, 1976, MTA Szociológiai Kutató Intézet.
- Kemény István: Nyelv és oktatás: asszimiláció és szegregáció. In Böszörményi Jenő – Józsa Márta (szerk.): *A romák kérdése az integráció csapdájában (A romák integrációs lehetőségei Magyarországon)*. Budapest, 2000, EÖKIP.
- Kemény István: Tennivalók a cigányok/romák ügyében. In Glatz Ferenc (szerk.): *Cigányok Magyarországon*. Budapest, 1999, MTA.
- Kemp, Walter: *Quiet Diplomacy in Action*. the Hague, 2001, Kluwer Law International.
- Kimlycka, Will: *Multicultural Citizenship*. London, 1995, Oxford University, Clarendon Press.
- Kis János: *Az állam semlegessége*. Budapest, 1997, Atlantisz Könyvkiadó.
- Kis János: Túl a nemzetállamon, I.–II. *Beszélő*, 1996, v. Kis János: Túl a nemzetállamon. In Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest, 2005, Rejtjel v. Kis, János: Beyond the Nation State. *Social Research*, Vol. 63, No. 1, Spring 1995.
- Kocsis Károly: A Kárpát-medence változó etnikai arculata (1989–2002). *Kisebbségkutatás*, 2003, (12. évf.), 4. sz.
- Kocsis Károly: Magyar kisebbségek a Kárpát-medencében. In Bihari Zoltán (szerk.): *Magyarok a világban. Kárpát-medence*. Budapest, 2000, Ceba.
- Varga E. Árpád: Az erdélyi magyar asszimiláció mérlege a XX. század folyamán. *Regio*, 2002, 1. sz.
- Korhecz Tamás, Ifj.: A kisebbségi autonómiáról címszavakban. *Európai Utas*, 1999, 4. sz.

- Korhecz Tamás, Ifj.: A kisebbségi önkormányzatok megválasztásának szabályai a magyar, a szlovén és a jugoszláv jogban. *Kisebbségkutatás*, 2002, 4. sz. v. Korhecz Tamás, Ifj.: A kisebbségi önkormányzatok megválasztásának szabályai a magyar, a szlovén és a jugoszláv jogban. In Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása*. Budapest, 2003, Gondolat-MTA Jogi Tudományi Intézet.
- Korts, Külliki: Az állam és a kisebbség viszonya Észtországban. *Regio*, 2002, (13. évf.), 1. sz.
- Kostakopoulou, Theodora: *Citizenship, identity and immigration in the European Union: Between past and future*. Manchester–New York, 2001, Manchester University Press.
- Kovács András György: A romák helyzete és a faji kapcsolatokról szóló törvény gyakorlata Nagy-Britanniában. In Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban*. Budapest, 2003, Lucidus.
- Kovács Éva – Misovicz Tibor – Bárdi Nándor: Politikai attitűdök az erdélyi magyarság körében. *Regio*, 1998, 1. sz.
- Kovács Krisztina: A hátrányos megkülönböztetés tilalma. In Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, 2003, Osiris.
- Kovács Péter: Az Aland-szigetek önkormányzata. Budapest, 1994, Teleki László Alapítvány.
- Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, 1996, Osiris Pro Minoritate Könyvek.
- Kovács Petra: Kinek jó? Az etnikai torzítás és a helyi közpolitikai folyamatok Közép- és Kelet-Európában. *Regio*, 2002 (13. évf.), 2. sz.
- Kovács András: A magyarországi bevándorlás-politika problémái. In Tamás Pál – Erőss Gábor – Tibori Tímea (szerk.): *Nemzetfelfogások (Kisebbség – többség)*. Budapest, 2005, ÜMK – MTA SZKI.
- Köpf Eszter: A finnországi svéd kisebbség helyzete. *Regio*, 1996, 1. sz.
- Küpper, Herbert: *Das neue Minderheitenrecht in Ungarn*. München, 1998, R. Oldenbourg Verl.
- Kymlicka, Will – Strachele, Cristina: Kozmopolitanizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus. *Kellék*, 2000, 17. sz. v. Kymlicka, Will – Strachele, Christine: Kozmopolitanizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus. In Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest, 2005, Rejtjel.
- Kymlicka, Will – Norman, Wayne: *Citizenship in Diverse Societies*. Oxford University Press, 2000.
- Kymlicka, Will (ed.): *The Rights of Minority Cultures*. Oxford University Press, 1995.
- Kymlicka, Will: Államok, nemzetek és kultúrák, I.–II. *Korunk*, 1998, 7. sz. és 8. sz.
- Kymlicka, Will: Etnikai kapcsolatok és a nyugati politikaelmélet. *Symposion*, 1998, Nov.–Dec, 22–23. sz.
- Kymlicka, Will: Federalism and secession: At home and abroad. *The Canadian journal of law and Jurisprudence*, 2000, 2. sz.
- Kymlicka, Will: Igazságosság és biztonság. *Fundamentum*, 2001, 3. sz.
- Kymlicka, Will: *Liberalism, Community and Culture*. Oxford, 1992, Clarendon Press.
- Kymlicka, Will: *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Right*. 1995, Clarendon Press, Oxford.
- Kymlicka, Will: *States, Nations and Cultures*. Van Gorcum, 1997.
- Ladányi János – Szélényi Iván: A roma etnicitás „társadalmi konstrukciója” Bulgáriában, Magyarországon és Romániában a piaci átmenet korszakában. *Szociológiai Szemle*, 2001, 4. sz.

- Ladányi János – Szelényi Iván: Még egyszer az etnikai besorolás objektivitásáról. In Horváth Ágota – Landau Edit – Szalai Júlia (szerk.): *Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok*. Budapest, 2000, Új Mandátum.
- Laffan, Brigid: Nemzetek és régiók Nyugat-Európában. *Pro Minoritate*, 2001, nyár.
- Lapidoth, Ruth: *Autonomy – flexible solution to ethnic conflicts*. Washington DC. 1997, US Institute of Peace Press.
- Liebich, Andre: Ethnic Minorities and Long-Term Implications of EU Enlargement. European University Institute. *Working Paper RSC*, No 98/49.
- Lijphart, Arend: Consociational Democracy, *World Politics*, January, 1969.
- Linz, Juan J.: State building and nation building, *European Review*, Vol. 1, No. 4, 1993.
- Losonczi Alpár: Szempontok a nemzeti kisebbség értelmezésének vázlatához. In Losonczi Alpár: *Európa-Dimenziók: kultúra, kontextus, kisebbség – fenomenológiai távlatok*. Újvidék, 2002, Forum.
- MacCormick, Neil: Az angol alkotmány, a brit állam és a skót anomália. *Regio*, 2000, 1. sz.
- Majtényi Balázs – Majtényi György: Jelen és múlt között. (A romákat érintő 1960 utáni kisebbségi jogi szabályozás főbb állomásairól). In Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? (A romák politikai és emberi jogai a változó világban)*, Budapest, 2003, Lucidus.
- Majtényi Balázs – Majtényi György: Állami romapolitikák Magyarországon. *Pro Minoritate*, 2005, 3. sz.
- Majtényi Balázs – Majtényi György: Romakérdés és állami politikák. In Neményi Mária – Szalai Júlia (szerk.): *Kisebbségek kisebbsége. A magyarországi cigányság emberi és politikai jogai*. Budapest, 2005, ÚMK.
- Majtényi Balázs – Pap András László: Végtelen történet. A kisebbségi hovatartozásról. *Fundamentum*, 2006. 2. sz.
- Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai: dokumentumgyűjtemény*. Budapest, 2003, Gondolat.
- Majtényi Balázs – Vizi Balázs: *Európa kisebbsége: a roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban*. Budapest, 2005, Gondolat.
- Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban*. Budapest, 2003, Lucidus.
- Majtényi Balázs: A kisebbségek egyenlősége a törvény színe előtt. *Regio*, 2003, 4. sz.
- Majtényi Balázs: A magyarországi kisebbségi önkormányzati rendszer elvei és működése. *Fundamentum*, 2001, 3. sz.
- Majtényi Balázs: Az ENSZ és a kisebbségek védelme. *Kisebbségkutatás*, 2003, 1. sz.
- Majtényi Balázs: Hol húzódnak a kisebbségvédelem határai? *Regio*, 2004, 4. sz.
- Majtényi Balázs: Korlátozható-e az identitásválasztás szabadsága? In Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása*. Budapest, 2003, Gondolat-MTA JTI.
- Majtényi Balázs: Mi lesz veled „bezzeggyerek”? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás. *Fundamentum*, 2005, 3. sz.
- Majtényi Balázs: Minority Rights in Hungary and the Situation of the Roma. *Acta Juridica Hungarica*, Vol. 1–2, Nr. 45, 2004.
- Majtényi Balázs: Special minority rights and interpretations of the nation in the Hungarian Constitution. *Regio*, 2005.
- Majtényi Balázs: Utilitarianism in Minority Protection? Status Laws and International Organisations. *Central European Political Science Review*, Vol. 5, Nr. 16, 2004.

- Majtényi Balázs: Utilitarista Kisebbségvédelem? A státusdiskurzus a nemzetközi szervezetek előtt. In Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László (szerk.): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Budapest, 2004, Gondolat.
- Majtényi Balázs: Where Are They Heading? The Situation of the Roma Minority in Hungarian and International Law. *Regio*, 2004.
- Majtényi László: A kisebbségek közjogi testületei, az identitás nyilvántarthatósága és a magánélet oltalma. In Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása*. Budapest, 2003, Gondolat-MTA JTI.
- Mann, Michael: *The Sources of Social Power*. Volume II. Cambridge, 1993, Cambridge University Press.
- Mann, Michael: A modern európai nacionalizmus kialakulása. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek (Szöveggyűjtemény)*. Budapest, 2004, Rejtjel.
- Mann, Michael: Az állam autonóm hatalmának forrásai, mechanizmusai és eredményei. *Regio*, 2001, 4. sz.
- Mann, Michael: The dark side of democracy: the modern tradition of ethnic and political cleansing. *New Left Review*, Nr. 235, May/June, 1999. Magyarul Mann, Michael: A demokrácia sötét oldala: az etnikai és politikai tisztogatás modern hagyománya. *Regio*, 2003 (14. évf.). 1. sz.
- Marshall, T. H.: Citizenship and social class. In Marshall, T. H.: *Class, Citizenship and Social Development*. New York, 1965, Doubleday, v. T. H. Marshall: Az állampolgárság fejlődése a 19. század végéig. In: Ferge Zsuzsa – Lévai Katalin (szerk.): *A jóléti állam*. Budapest, 1991, ELTE Szociológiai Intézet Szociálpolitikai Tan-szék–T-Twins.
- Masenková-Mavi Viktor: The Dayton Peace Agreement and Human Rights in Bosnia and Herzegovina. *Acta Juridica Hungarica*, 42, 2001, Nos 1–2.
- Máté István (szerk.): A nemzeti kérdésről (1896–1914). Budapest, 1988, Kossuth.
- McCrone, David: Skócia: ország, társadalom, nemzet? *Regio*, 2000, 1. sz.
- McCrone, David: The Sociology of Nationalism: Tomorrow's Ancestors. London – New York, 1998, Routledge.
- McGarry, J. – O'Leary, B. (eds.): *The Politics of Ethnic Conflict Regulation*. Case Studies in Protracted Ethnic Conflict. London, 1993, Routledge.
- McGarry, John – O'Leary, Brendan: Az etnikai konfliktusok makropolitikai rendezése. *Korunk*, 1995, 6. sz.
- McGarry, John: Demographic engineering: the state-directed movement of ethnic groups as a technique of conflict regulation. *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 21, Nr. 4, July 1988.
- McKim, Robert – McMahan, Jeff (eds.): *The Morality of Nationalism*, New York–Oxford, 1997, Oxford University Press.
- Mechanisms for the implementation of minority rights*. Strasbourg, 2004, Council of Europe Publishing.
- Meinecke, Friedrich: *Weltbürgertum und Nationalstaat. Studien zu der Genesis des deutschen Nationalstaates*. Berlin–München, 1907, Oldenburg.
- Messel Balázs: A magyar kisebbség parlamenti képviselője Romániában 1990–1998 között III. rész. *Comitatus*, 1999, (9. évf.), 7–8. sz.
- Mező Ferenc: Politikai regionalizmus Spanyolországban. *Pro Minoritate*, 2000, Ősz–Tél.
- Michael Sandel: A procedurális köztársaság és a „tehermentes” én. In Huoranszki F. (szerk.): *Modern politikai filozófia*. Budapest, 1998, Osiris–Láthatatlan Kollégium.

- Miller, David: *On Nationality*. Oxford, 1995, Clarendon Press.
- Molnár Anna: A nyugat-európai mikronacionalizmus és az Északi Liga kapcsolata. *Pro Minoritate*, 2002, ősz.
- Molnár Anna: Az önkormányzatiság kiépülése Olaszországban. A föderalizmus vita. *Regio*, 2002, 2. sz.
- Molnár Gusztáv: Az erdélyi kérdés. *Magyar Kisebbség*, 1997, 3–4. sz.
- Nádor Orsolya – Szarka László (szerk.): *Nyelvi jogok, kisebbségek, nyelvpolitika Kelet-Közép-Európában*. Budapest, 2003, Akadémiai.
- Nagy Károly: Soft Law jellegű szabályok Magyarország kisebbségi rendelkezéseket tartalmazó kétoldalú szerződéseiben. *Acta Juridica et politica*, Szeged, 2000.
- Neményi Mária – Szalai Júlia (szerk.): *Kisebbségek kisebbsége. A magyarországi cigányok emberi és politikai jogai*. Budapest, 2005, ÚMK.
- Neuberger, Benyamin: Nemzeti önrendelkezés: egy fogalom dilemmái. *Magyar Kisebbség*, 2000, 3. sz.
- Neukirch, Claus: Autonomy and Conflict-Transformation: The gagauz territorial Autonomy in the Republic of Moldova. In Kinga Gál (ed.): *Minority Governance in Europe*. Budapest, 2002, OSI.
- Niedermüller Péter (szerk.): *Nemzeti kultúrák antropológiai nézetben*. Budapest, 1988.
- Nielsen, Kai: Cultural Nationalism, Neither Ethnic nor Civic. *The Philosophical Forum*, 1996–1997 (28), 1–2, Fall–Winter.
- Norman, Wayne: Theorizing Nationalism (Normatively): the first steps. In Beiner, Ronald (ed.): *Theorizing Nationalism*. Albany, 1998, State University of New York Press.
- Olzak, Susan: Etnikai konfliktusok vizsgálata. *Regio*, 1993, (4. évf.), 1. sz.
- Orton, Frank: A rasszizmus és etnikai diszkrimináció elleni küzdelem lehetőségei. *Pro Minoritate*, 1997, (6. évf.), 1. sz.
- Öllös László: Emberi jogok – nemzeti jogok. *Regio*, 2003, 4. sz.
- Pál Monika: E pluribus unum? – Az 1998-as Nagypénteki Egyezmény. *Regio*, 2003, 2. sz.
- Pan, Christoph: A nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak védelme: az európai kisebbségi jogvédelmi rendszer. *Pro Minoritate*, 1997, (6. évf.), 2. sz.
- Pap András László: Az etnicitás mint a politikai képviselet alapja. Megjegyzések a nemzeti és etnikai kisebbség parlamenti képviseletének kérdéséhez. *Politikatudományi Szemle*, 1999 (8. évf.), 4. sz.
- Pap András László: Etnikai-nemzetiségi identitás és választójogi korrupció. In Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás? (Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása)*. Budapest, 2003, Gondolat–MTA JTI.
- Pap András László: Kisebbségi képviselet a magyar Országgyűlésben: modellek. *Pro Minoritate*, 2003, 2. sz.
- Pap András László: Megjegyzések a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa által készített kisebbségi törvénytervezethez. *Pro Minoritate*, 2001, nyár.
- Pataki Gábor Zsolt: Franciaország és a korzikai regionális törekvések. *Pro Minoritate*, 2000, ősz–tél.
- Pataki Gábor Zsolt – Arday Lajos: A brit hatalomlebontás (devolúció) sikerei. *Pro Minoritate*, 2001, nyár.
- Pentassuglia, Gaetano: *Minorities in International Law: An introductory Study*. Strasbourg, 2002, Council of Europe Publishing.

- Phillips, A. – Rosas, A. (szerk.): *Universal Minority Rights*. Abo, 1995, Abo Akademi.
- Pierré-Caps, Stéphane: *Soknemzetiségű világunk*. Budapest, 1997, Kossuth.
- Preece, Jennifer J.: *National Minorities and the European Nation-States System*. Oxford, 1998, Clarendon Press.
- Preuss, Ulrich K. – Requejo, Ferran (eds.): *European Citizenship, Multiculturalism, and the State*. Baden-Baden, 1998, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Prónai Csaba (szerk.): *Cigányok Európában I. Nyugat-Európa*. Budapest, 2000, Új Mandátum.
- Prónai Csaba: *Cigánykutatás és kulturális antropológia*. Budapest–Kaposvár, 1995.
- Raz, Joseph: *Multiculturalism: A liberal Perspective*. Dissent, 1994.
- Raz, Joseph: Multikulturalizmus liberális szempontból. In Feischmidt Margit (szerk.): *Multikulturalizmus*. Budapest, 1997, Osiris–Láthatatlan Kollégium.
- Renan, Ernest: Mi a nemzet? In Bretter Zoltán – Deák Ágnes (szerk.): *Eszmék a politikában. A nacionalizmus*. Pécs, 1994, Tanulmány Kiadó, v. Renan, Ernest: What is a Nation? In O. Dahbour and M. R. Ishay (eds.): *The Nationalism Reader*. New Jersey, 1995, Humanities Press.
- Roberts, Anthea: Righting Wrongs or Wronging Rights? The United States and Human Rights Post-September 11. *European Journal of International Law*, 2004, 15,4.
- Romsics Ignác: *Nemzet, nemzetiség és állam: Kelet-Közép és Délkelet Európában a 19. és 20. században*. Budapest, 1998, Napvilág.
- Ross Bond – Michael Rosie: Politika és nemzeti identitás Skóciában. *Regio*, 2000, 1. sz.
- Sajó András: *Jogosultságok*. Budapest, 1996, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet–Seneca Kiadó.
- Salat Levente: A romániai magyarság szellemi helyzete. Kényszerpályák a kisebbségi közgondolkodásban. *Provincia*, I. évfolyam, 6. sz.
- Salat Levente: *Etnopolitika: a konfliktustól a méltányosságig*. Marosvásárhely, 2001, Mentor.
- Salat Levente: Multikulturális demokrácia? *Regio*, 2002, 1. sz.
- Sandel, Michael: A procedurális köztársaság és a „tehermentes” én. In Huoranszki F. (szerk.): *Modern politikai filozófia*. Budapest, 1998, Osiris–Láthatatlan Kollégium.
- Sandel, Michael: *Liberalism and the Limits of Justice*. 1982.
- Schäffer Andrienne: A kisebbség fogalmáról. *Regio*, 1993 (4. évf.), 1. sz.
- Schlett István: Nemzetek és nemzeti kisebbségek. In Gyurgyák János (szerk.): *Mi a politika? Bevezetés a politika világába*. Budapest, 1994, Századvég.
- Schnapper, Dominique: *Community of Citizens: On the Modern Idea of Nationality*. New Brunswick – London, 1994, Transaction Publishers.
- Schöpflin, George: *Nations, Identity, Power: The New Politics of Europe*. London, 2000, Hurst & Co.
- Schöpflin, György: Kisebbségek és posztkommunizmus. *Századvég*, 1996, tél, új folyam, 3. sz.
- Scruton, Roger: *A nemzetek szükségességéről (két tanulmány)*. Budapest, 2005, Helikon.
- Sípos Katalin: *A regionalizmus történeti és jogi aspektusai*. Budapest, 1993, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- Smith, Anthony D.: State-Making and Nation-Building. In John A. Hall (ed.): *States in History*. Basil Blackwell, 1986.
- Smith, Anthony D.: The problem of national identity: ancient, medieval and modern? *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 17, Nr. 3, July 1994.

- Smith, Anthony D.: A nacionalista mozgalmak kialakulása. *Korunk*, 1993, 11. sz.
- Smith, Anthony D.: *National Identity*. London, 1991, Penguin.
- Smith, Anthony D.: *Nationalism and Modernism: a critical survey of recent theories of nations and nationalism*. London–New York, 1998, Routledge.
- Smith, Anthony D.: *The Ethnic Origins of Nations*. Oxford, 1986, Blackwell.
- Smith, Anthony D.: Towards a theory of ethnic separatism, *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 2., No. 1, January 1979.
- Somsich Réka: A nyelvi kérdés az Európai Unió intézményeinek gyakorlatában. *Regio*, 2003, 2. sz.
- Spira György: *Kossuth és alkotmányterve*. Debrecen, 1989, Csokonai.
- Springer, Rudolf: *Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat*. Wien, 1902.
- Stéphane Pierré-Caps: *Soknemzetiségű világunk*. Budapest, 1997, Kossuth.
- Stewart, Michael Sinclair: *Daltestvérek. Az oldágigány identitás és közösség továbbélése a szocialista Magyarországon*. Budapest, 1994, T-Twins.
- Szajbély Katalin – Tóth Judit: Kisebbségvédelem az Európai Unióban. *Kisebbségkutatás*, 2001, 3. sz.
- Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a XX. században*. Budapest, 2003, Gondolat.
- Szarka László: A közép-európai kisebbségek tipológiai besorolhatósága. *Kisebbségkutatás*, 1999, 2. sz.
- Szarka László: A magyar kedvezménytörvény identitáspolitikai céljai. In Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás?* Budapest, 2003, Gondolat–MTA Jogtudományi Intézet.
- Szarka László: Az etnikai ellentétek historikumáról. *Magyar Tudomány*, 1999, (44. évf.), 5. sz.
- Szarka László: *Kisebbségi léthelyzetek – közösségi alternatívák*. Budapest, 2004, Lucidus.
- Szarka László: Korszerű magyar nemzetfogalom <http://www.mtaki.hu/docs/kulcskapcsolati_strategia/kulcskapcsolati_strategia_nemzetfogalom.pdf>
- Szarka László: Közigazgatási reform és kisebbségi kérdés. *Kisebbségkutatás*, 2001, 2. sz.
- Szigeti L. László: A többoldalú identitás emancipációja (Gondolatok egy kanadai konferencia margójára). *Lettre*, 2000, Ősz, 39. sz.
- Szuhay Péter: Cigány kultúra. A magyarországi cigány etnikai csoportok integrációjáról és a nemzeti kultúra megalkotásáról. *BUKSZ*, 1995, 3.
- Tamás Pál – Erőss Gábor – Tibori Tímea (szerk.): *Nemzetfelfogások* (Kisebbség – többség). Budapest, 2005, ÚMK–MTA SZKI.
- Tamir, Yael: *Liberal Nationalism*. Princeton, 1993, Princeton University Press.
- Tamir, Yael: Theoretical Dilemmas in the study of nationalism. In Beiner, Ronald (ed.): *Theorizing Nationalism*. Albany, 1999, State University of New York Press.
- Taylor, Charles: *Multiculturalism and „The Politics of Recognition”*, Princeton, 1992, Princeton University Press, v. Taylor, Charles: Az elismerés politikája. Feischmidt Margit (szerk.): *Multikulturalizmus*. Budapest, 1997, Osiris–Láthatatlan Kollégium.
- Thornberry, Patrick: *Indigenous Peoples and Human Rights*. New York, 2002, Juris Publishing.
- Thornberry, Patrick: *The Rights of Minorities and International Law*. Oxford, 1991, Clarendon Press.
- Toggenburg, Gabriel: A Rough Orientation Through a delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (its) Minorities, *European Integration online*

- papers* (EioP) Vol. 4 (2000), No. 16; European Community Studies Association Austria; <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-016a.htm>>
- Toggenburg, Gabriel: Egy kényes kapcsolatrendszer: az Európai Unió és a kisebbségi jogok. *Pro Minoritate*, 2002, 1. sz.
- Tóth Ágnes – Vékás János: Lojalitás és szolidaritás (Államhatalmi homogenizálás vagy a keresztkötődések erősödése?) In Kovács Nóra – Osvát Anna – Szarka László: Etnikai identitás, politikai lojalitás. Budapest, 2005, Balassi K.
- Tóth Judit: Principles and practice of nationality law in Hungary. *Regio*, 2005.
- Tóth Judit: A diaszpóra a jogszabályok tükrében. *Regio*, 1999, 3–4. sz.
- Tóth Judit: Connections of Kin-minorities to the Kin-state in the Extended Schengen Zone. In Kántor Zoltán – Majtényi Balázs – Osamu Ieda – Vizi Balázs – Iván Halász (eds.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*. Sapporo, 2004, Slavic Research Center, Hokkaido University.
- Tóth Judit: Hogyan vélekednek az állampolgárságról a parlamentben? *Regio*, 2004, 4. sz.
- Tóth Judit: *Státuszjogok*. Budapest, 2004, Lucidus.
- Tóth Judit: Többes mérce a kisebbségi hovatartozás megvállásánál? In Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása*. Budapest, 2003, Gondolat–MTA JTI.
- Tóth Judit: Uniós polgárjogvédelem a kisebbségeknek is. *Kisebbségkutatás*, 2004, 1. sz.
- Tóth Károly (szerk.): *Kelet-Európa új alkotmányai*. Szeged, 1997, JATE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék.
- Tóth Károly: Nemzet vagy nemzeti kisebbség? *Regio*, 1990, (1. évf.), 2. sz.
- Trifunovits Andrea: Az olaszországi kisebbségek helyzete. *Regio*, 1994, 2. sz.
- Vadász Rezső – Gubányi-Kléber József: Breton kavicsok a francia mozaikban – egy kelta kisebbség múltja, jelene és (remélt) jövője. *Kisebbségkutatás*, 2002, (11. évf.), 1. sz.
- Van Der Parre, Peter: Minorities and Nation Building Strategies: Central European Lessons for Netherlands. *Regio*, 2004.
- Váraday Tibor: Minorities and Majorities, Law and Ethnicity – Reflections of the Yugoslav Case. *Human Rights Quarterly*, 1997, 19.
- Váraday Tibor: Egyenlőségkeresés etnikai társadalmakban. *Beszélő*, 1996, 6. sz.
- Várdy Béla: Etnikai tisztogatás az emberiség történelmében. *Valóság*, 2004 (47. évf.), 3. sz.
- Varennes, Ferdinand, de: Kisebbségi jogok a nemzetközi jogban. *Fundamentum*, 1998, 1–2. sz.
- Varga Attila: Nulla Pax Sine Iustitia: Kisebbségjogi írárok. Kolozsvár, 2002, Kalota.
- Varga E. Árpád: Az erdélyi magyar asszimiláció mérlege a XX. század folyamán. *Regio*, 2002, 1. sz.
- Vaszi Tibor: A kisebbségpolitika és a szuverenitásfelfogás változásai Franciaországban. *Pro Minoritate*, 2001, Nyár.
- Végh László: Civilitás és kisebbség: a kisebbségi civil társadalom mint az egyén és közösség modern szintézisének esélye. *Regio*, 1998 (9. évf.), 3. sz.
- Vékás János: Színképek: Magyarország nemzeti és etnikai kisebbségei a népszámlálások tükrében. In Kántor Z. – Majtényi B.: Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről. Budapest, 2005, Rejtjel.
- Vekerdí József: *A magyarországi cigánykutatások története*. Debrecen, 1982.

- Vizi Balázs: A határon túli olaszoktól a külföldön élő olasz állampolgárokig. Az olasz állampolgárság kiterjesztése az ezredfordulón. *Kisebbségkutatás*, 2003 (12. évf.), 4. sz.
- Vizi Balázs: A kisebbségek közéleti jogai és a lapp parlamentek. *Fundamentum*, 2001, 3. sz.
- Vizi Balázs: A világ vigyázó tekintete... (Megfigyelő és ellenőrző mechanizmusok a nemzetközi kisebbségvédelemben: a cigányság helyzete). In Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban*. Budapest, 2003, Lucidus Kiadó.
- Vizi Balázs: Autonómia és önrendelkezés – a számi önkormányzat. In *Kisebbségvédelem Dél-Tirolban: példa vagy tanulság*. Budapest, 2003, Europa Institut.
- Vizi Balázs: Az Európai Unió és a kisebbségek jogai. *Kisebbségkutatás*, 2001, 2. sz.
- Vogel Sándor: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbség. *Európai tükrök*, 1999. (4. évf.) 1. sz. v. Vogel Sándor: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek. In *Európai kisebbségvédelem – erdélyi nemzetiségpolitikák*. Csíkszereda, 2001, Pro-Print.
- Witte, Bruno, de: Az etnikai kisebbségek megközelítése az EU-ban: politika a jog ellenében. *Magyar Kisebbség*, 2003, 2–3. sz. v. Bruno de Witte: Politics Versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities. *European University Institute Working Paper*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, No. 2000/4, Badia Fiesolana, San Domenico (FI), Italy.
- Yack, Bernard: The Myth of the Civic Nation. *Critical Review*, Vol. 10, No. 2, Spring, 1996, 193–211.
- Yinger J. Milton: Az asszimiláció és a disszimiláció elméleteinek megközelítése. *Regio*, 2001, 1. sz.

A SZERZŐNEK A TÉMÁVAL KAPCSOLATOS FONTOSABB PUBLIKÁCIÓI

Szerkesztett tanulmánykötetek

- Majtényi Balázs (ed.): *Merre visz az út? (A romák politikai és emberi jogai a változó világban)*. Budapest, 2003, Lucidus K. 5–259.
- Zoltán Kántor, Balázs Majtényi, Osamu Ieda, Balázs Vizi, Iván Halász (eds.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*. Sapporo, 2004, Slavic Research Center, Hokkaido University. 1–627.
- Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László (eds.): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Budapest, 2004, Gondolat, 1–255.
- Halász, Iván – Majtényi, Balázs (eds.): *Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyelvéntartása*. Budapest, 2003, Gondolat-MTA Jogtudományi Intézet, 1–311.
- Beyond Sovereignty? From Status Law to Trans-national Citizenship?* Editor in chief: Osamu Ieda Editorial board: Zoltán Kántor, Balázs Majtényi, Balázs Vizi, Iván Halász, Stephan Deets Sapporo, 2006, Slavic Research Center, Hokkaido University, 3–412.

Szerkesztett dokumentumgyűjtemények

- Majtényi, Balázs – Vizi, Balázs (eds.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Budapest, 2003, Gondolat Kiadó, 1–248.

Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *Európa kisebbsége. (A roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban)*. Budapest, 2005, Gondolat. 1–209.

Majtényi, Balázs – Vizi, Balázs (eds.): *A Minority in Europe. (Selected International Documents Regarding the Roma)* Budapest, 2006, Gondolat, 1–241.

Szerkesztett szöveggyűjtemény

Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest, 2005, Rejtjel, 1–631.

Tanulmányok

Balázs, Majtényi: Special Minority Rights and Interpretations of the Nations in the Hungarian Constitutions. *Regio*, 2005, Vol. 8, 4–20.

Balázs, Majtényi: The UN and the Protection of Minority. *Minority Research*, 2004, 6.

Balázs, Majtényi: Utilitarianism in Minority Protection? Status Laws and International Organisations. *Central European Political Science Review*, 2004, No. 16, 68–67.

Balázs, Majtényi: The Autonomy of Minorities and Registration. *Minority Research – A Collection of Studies by Hungarian Authors*, 2003, 5, 106–121.

Balázs, Majtényi: Where Are They Headed? The Situation of Roma Minority in Hungarian and International Law. *Regio*, 2004, 77–88. Lásd még az interneten Where Are They Heading? The Situation of the Roma in the Hungarian and International Law. <www.esil-sedi.org>

Halász Iván – Majtényi Balázs: A Magyar Köztársaság Alkotmányának „nemzeti felelősségi klauzulája” (Egy értelmezési kísérlet), In Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László: *Ami összeköt? (Státustörvények közel s távol)*. Budapest, 2004, Gondolat, 94–104.

Halász Iván – Majtényi Balázs: A magyar és a szomszédos államok „státustörvényei.” *Kisebbségkutatás*, 2001, 3. sz.

Halász Iván – Majtényi Balázs: Létrehozhatók-e a kisebbségi választói névjegyzékek Magyarországon? In Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása*. Budapest, 2003, Gondolat–MTA JTI.

Halász Iván – Majtényi Balázs: Magyarország és a szomszédos államok státustörvényei. In Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László: *Ami összeköt? (Státustörvények közel s távol)*. Budapest, 2004, Gondolat, 105–122.

Iván Halász – Balázs Majtényi – Balázs Vizi: A New Regime of Minority Protection? Preferential Treatment of Kin Minorities under National and International Law. In Zoltán Kántor, Balázs Majtényi, Osamu Idea, Balázs Vizi, Iván Halász (eds.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*. Slavic Research Center, Sapporo, 2004, Hokkaido University, 328–349.

Iván Halász – Balázs Majtényi: Constitutional Regulation in Europe on the Status of Minorities Living Abroad In Gy. Cholnoky (ed.): *Minority Research – A Collection of Studies by Hungarian Authors*, 4/2002, 135–144.

Kántor Zoltán – Majtényi Balázs – Vizi Balázs Bevezető (Fórum a kettős állampolgárságról. *Kisebbségkutatás*, 2005, 1. sz., 27–30.

- Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: A „kettős állampolgárság” – népszavazás, politikai vita, érvek. In Bodó Barna (szerk.): *Romániai Magyar Évkönyv 2004/2005*. Temesvár, 2005, Szórvány Alapítvány–Marineasa Kiadó, 213–228.
- Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: A kettős állampolgárság – népszavazás, politikai vita, szakmai érvek. In Sándor Péter – Vass László – Sándor Ágnes – Tolnai Ágnes (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve*. Budapest, 2005, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, CD melléklet.
- Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: Autonómia-modellek Erdélyben – Jövőkép és stratégia. *Magyar Kisebbség*, 2004, 1–2, 3–29.
- Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: Bevezető. In Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest, 2005, Rejtjel, 7–16.
- Majtényi Balázs – Majtényi György: Állami romapolitikák. *Pro Minoritate*, 2005, nyár, 69–109.
- Majtényi Balázs – Majtényi György: Romakérdés és állami politikák. In Neményi Mária – Szalai Júlia (szerk.): *Kisebbségek kisebbsége (A magyarországi cigányok emberi és politikai jogai)*. Budapest, ÜMK, 409–429.
- Majtényi Balázs: A kisebbségek egyenlősége a törvény színe előtt. *Regio*, 2003, 4. sz., 37–51.
- Majtényi Balázs: A roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *Európa kisebbsége. (A roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban)*. Budapest, 2005, Gondolat, 9–15.
- Majtényi Balázs: Az ENSZ és a kisebbségek védelme. *Kisebbségkutatás*, 2003. 1. sz.
- Majtényi Balázs: Hol húzódnak a kisebbségvédelem határai? *Regio*, 2004, 4. sz., 3–17.
- Majtényi Balázs: Mi lesz veled „bezzeggyerek”? (Változóban a kisebbségi jogi szabályozás). *Fundamentum*, 2005, 3. sz., 109–120.
- Majtényi Balázs: Minority Rights in Hungary and the Situation of the Roma. *Acta Juridica Hungarica*, 45, 2004, Nos 1–2, 131–148.
- Majtényi Balázs: Utilitarista kisebbségvédelem. In Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László: *Ami összeköt? (Státustörvények közel s távol)*. Budapest, 2004, Gondolat, 11–26.
- Majtényi, Balázs: A kisebbségi önkormányzatok elvei és működése. *Fundamentum*, 2001, 3. sz., 34–45.
- Majtényi, Balázs: Etnikai identitás a jogban és a mindennapi életben. *Állam- és Jogtudomány*, 1999, 3–4. sz., 321–343.
- Majtényi, Balázs: Korlátozható-e az identitásválasztás szabadsága? In Halász Iván – Majtényi Balázs: *Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása.*, Budapest, 2003, Gondolat–MTA Jogtudományi Intézet, 9–36.
- Majtényi, Balázs: Mit ér a nemzetközi szabályozás? (A roma kisebbséget érintő nemzetközi és közösségi jogi szabályozás) In Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? (A romák politikai és emberi jogai a változó világban)*. Budapest, 2003, Lucidus, 9–52.

Recenziók

- Kántor Zoltán: Státustörvény (Tanulmányok, dokumentumok, publicisztika). *BUKSZ*, 2004, nyár, 174–176.
- Attila Varga: Nulla pax sine iustitia. *Állam- és Jogtudomány*, XLV/1–2, 187–191.

Publicisztikák

Majtényi Balázs: Három választás Magyarországon. *Élet és Irodalom*, 46. évf., 34. szám.
Majtényi Balázs: Tengerecki hazaszáll? *Élet és Irodalom*, 48. évf., 49. szám.

AZ ALKOTMÁNY 68. PARAGRAFUSA ÉS MÓDOSÍTÁSAI

68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.

(2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.

(3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit biztosítják.

(4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

(5) A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Szövegtörténet

68. § (1) bekezdés: A bekezdés korábbi szövegváltozatát megállapította az 1989. évi XXXI. törvény 34. paragrafusa, hatályos 1989. október 23-ától.

A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.

A jelenleg hatályos szöveget megállapította az 1990. évi XL. törvény 45. paragrafusa, hatályos 1990. június 25-től:

(1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.

68. § (2) bekezdés: A bekezdés korábbi szövegváltozatát megállapította az 1989. évi XXXI. törvény 34. paragrafusa, hatályos 1989. október 23-ától.

(2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és nyelvi kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.

A jelenleg hatályos szöveget megállapította az 1990. évi XL. törvény 45. paragrafusa, hatályos 1990. június 25-étől:

(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.

68. § (3) bekezdés: Beiktatta az 1990. évi XVI. törvény 6. paragrafusa, hatályos 1990. március 12-étől:

A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviselőit az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell. Az Országgyűlés a 71. § (1) bekezdése szerinti választástól függetlenül a kisebbségek képviselőire – külön törvényben meghatározott módon és számban – országgyűlési képviselőket választ.

A jelenleg hatályos szöveget megállapította az 1990. évi XL. törvény 45. paragrafusa, hatályos 1990. június 25-étől:

(3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőtét biztosítják.

68. § (4) bekezdés: Beiktatta az 1990. évi LXIII. törvény 5. paragrafusa, s az 1990. szeptember 30-ától hatályos.

(4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

68. § (5) bekezdés: Beiktatta az 1990. évi XL. törvény 45. paragrafusa (4) bekezdés-ként, hatályos 1990. június 25-étől, számozását módosította az 1990. évi LXIII. törvény 5. paragrafusra.

(5) A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

FELHASZNÁLT ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZATOK

- 9/1990. AB-határozat, ABH 1990, 48.
- 581/B/1990. AB, ABH 1992, 645.
- 422/B/1991. AB-határozat, ABH 1992, 471.
- 725/B/1991. AB-határozat, ABH 1992, 663, 664.
- 1067/B/1993. AB-határozat, ABH 1996, 446.
- 1588/B/1991. AB, ABH 1994, 510.
- 2100/B/1991. AB, ABH 1992, 554.
- 35/1992. AB-határozat, ABH 1992, 204.
- 24/1994. AB-végzés, ABH 1994, 377.
- 553/B/1994. AB-határozat, ABH 1997, 773.
- 652/G/1994. AB-határozat, ABH 1998, 574.
- 809/B/1998. AB-határozat, ABH 2000, 783.
- 13/2000. AB-határozat, ABH 2000, 61.
- 5/2004. AB-határozat, ABH 2004, 76.
- 34/2005. AB-határozat, ABH 2005, 524.
- 45/2005. AB-határozat ABH 2005, 772.
- 2/2006. AB-határozat ABH 2006, 6.
- 27/2006. AB-határozat ABH 2006, 435.

FELHASZNÁLT NEMZETKÖZI DOKUMENTUMOK

A kisebbségek védelmével általánosságban foglalkozó dokumentumok

Az ENSZ

- 1948. A népirtás büntetnének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezmény
- 1960. UNESCO egyezmény az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről
- 1965. A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény

1966. Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya
 1966. Gazdasági szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya
 1992. ENSZ Közgyűlés nyilatkozata a nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól

Az Európa Tanács

1950. Emberi jogok európai egyezménye
 1961. Európai szociális charta
 1992. Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája
 1995. A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény
 ET Parlamenti Közgyűlésének 1201/1993. sz. ajánlása

Az EBESZ (korábban EBEÉ)

1975. Helsinkii záróokmány
 1990. Párizsi charta az új Európáért
 1990. Koppenhágai zárónyilatkozat
 1992. Helsinkii „A változás kihívásai” záródokumentum
 1999. Isztambuli charta

Az Európai Unió

1997. Amszterdami Szerződés
 2000. Alapvető jogok chartája
 2000/43 A faji és etnikai diszkrimináció különböző formái elleni fellépésről szóló irányelv
 2000/78/EK A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló irányelv

A roma kisebbség helyzetével foglalkozó dokumentumok

Az ENSZ

Emberi jogi problémák és a romák védelme (munkaanyag)

Az Európa Tanács

A Miniszteri Bizottság

- A Miniszteri Bizottság Rec(2000)4. sz. ajánlása a tagállamok számára a roma/cigány gyerekek oktatásáról Európában
 A Miniszteri Bizottság Rec(2001)17. sz. ajánlása az európai romák/cigányok és utazók gazdasági és foglalkoztatási helyzetének javítására
 A Miniszteri Bizottság Rec(2005)4. sz. ajánlása a tagállamok részére az európai romák és utazók lakhatási körülményeinek javítására

A Parlamenti Közgyűlés

1969. évi 563. számú ajánlás a cigányok és más utazók helyzetéről Európában
 1203 (1993)-as ajánlás az európai cigányokról
 A romák jogi helyzete Európában 1557 (2002) sz. ajánlás

ECRI

- A Rasszizmus és Intolerancia elleni Európai Bizottság (ECRI) 3. számú Általános politikai ajánlása

Az Európai Emberi Jogi Bíróság ítéletei közül

Chapman, Coster, Beard, Lee és Jane Smith Egyesült Királyság elleni ügye
Anguelova Bulgária elleni ügye
Nachova Bulgária elleni ügye
Balogh Magyarország elleni ügye

*Az Európai Unió**Európai Parlament*

Határozat a romákkal szembeni hátrányos megkülönböztetésről
Határozat az új Koszovóban előforduló roma és más kisebbségekkel szembeni
visszaélésekkel kapcsolatban
Kisebbségi csoportokhoz tartozó nők az Európai Unióban

Európai Bizottság – országjelentések

Bulgária
Cseh Köztársaság
Lengyelország
Litvánia
Magyarország
Románia
Szlovákia
Szlovénia

*Az EBESZ (korábban EBEÉ)**Az EBESZ kisebbségi főbiztosa által elfogadott dokumentumok*

EBEÉ A nemzeti kisebbségek főbiztosának jelentése, Romák az EBEÉ-társégben (1993)
EBESZ A nemzeti kisebbségi főbiztos jelentése a nemzeti kisebbségekről, Romák és szintik (1999)
EBESZ Jelentés és ajánlások a romák és a szintik helyzetéről (2000)

Közép-Európai Kezdeményezés

Közép-Európai Kezdeményezés kisebbségvédelmi dokumentuma (1996)

2890 Ft

ISBN 978 963 693 025 7



9789636930257