

A PDF fájlok elektronikusan kereshetőek.

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

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ

IDENTITÁS ÉS REPRESENTÁCIÓ

Az etnikai hovatartozás meghatározásától
a politikai képviselésig



Gondolat

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ

IDENTITÁS ÉS REPRESENTÁCIÓ

Kisebbségi monográfiák

Sorozatszerkesztő

SZARKA LÁSZLÓ

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ

IDENTITÁS ÉS REPRESENTÁCIÓ

Az etnikai hovatartozás meghatározásától
a politikai képviseletig

MTA Kisebbségkutató Intézet
Gondolat Kiadó
Budapest, 2007

TARTALOM

ELŐSZÓ ÉS KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS	9
A tárgy és a módszer	10
2. AZ ALKOTMÁNYOS KISEBBSÉGDEFINÍCIÓ MINT FOGALMI SINE QUA NON	14
2.1. Intézményi vagy sui generis csoportvédelem	16
2.2. Az előkérdés: mi a kisebbség, és ki a kisebbségi?	19
2.2.1. Mi a kisebbség?	
A kisebbségvédelem szintjei és alakváltozásai	22
2.2.1.1. Individuális jogok	23
2.2.1.2. Államalkotó tényező	24
2.2.1.3. Pozitív diszkrimináció	28
2.2.2. A nemzeti önrendelkezés és a nemzeti gondolat kifáradása	29
2.2.3. Ki a kisebbségi?	33
3. ESETTANULMÁNYOK A KISEBBSÉGDEFINÍCIÓ MEGOLDÁSAINAK KÖRÉBEN	42
3.1. Óslakosjog: valós csoportvédelem	43
3.2. „Nyugati” esettanulmányok és megoldások	48
3.2.1. India	52
3.2.2. Az Egyesült Államok	56
3.2.2.1. A „honosítási előkérdés”-ügyek	56
3.2.2.1.1. Köztudomás, tudományos bizonyíték, funkcionális fehérség	59
3.2.2.2. Faji előkérdés, antidiszkriminációs perképesség és etnikai család	61
3.2.2.3. Dogmatikai sajátosságok	65
3.2.3. Izrael	67
3.2.3.1. A Rufeisen-Daniel testvér ügye	71
3.2.3.2. A „ki a zsidó?”-döntés	73
3.2.3.3. Az „áttérés”-ügyek	74

3.3. Magyarország: a fogalommeghatározás nehézségei az alkotmánybíróság joggyakorlata, az országgyűlési biztosok beszámolóí és a kisebbségi törvény 2005. évi módosításának tükrében	77
3.3.1. Oroszok, zsidók, hunok, makedónok: mi a kisebbség?	81
3.3.2. Ki a kisebbségi?	96
3.3.2.1. Mi és kié a kisebbségi önkormányzat?	97
3.3.2.2. Választójog és etnobiznisz	100
3.3.2.3. Az etnokorrupció jogi természetrajza és a kisebbségi biztos álláspontja	106
3.3.2.4. Identitás és adatvédelem – az adatvédelmi biztos származásra és etnikai hovatartozásra vonatkozó vizsgálatai	117
3.3.2.4.1. Az adatvédelmi és a kisebbségi ombudsman közös vizsgálata	125
3.3.3. A kisebbségi joganyag változása és értelmezése	127
3.3.3.1. Az ad hoc bizottság felkérésére adott 1999-es vélemények	128
3.3.3.2. A 2005. évi CXIV. törvény	131
3.3.3.3. A 45/2005 AB-határozat	138
3.3.3.4. Reciprocitás, regisztráció és személyiségvédelem	151
3.3.3.5. Az aktív és a passzív kisebbségi választójog kérdése, avagy csak az menjen ornitológusnak, aki madár?	153
3.3.4. A kisebbségi törvény diaszpórajogi környezete	156
4. A KÉPVISELET MINT MEGERŐSÍTŐ POLITIKA	167
4.1. Bevezető	167
4.2. Etnicitás és politikai képviselő	169
4.2.1. Kisebbségi képviselő a törvényhozásban	171
4.2.2. A „képviselői” modell	173
4.2.3. Az „etnikai egyensúly” modell	178
4.2.3.1. A volt jugoszláviai rendezés	179
4.2.4. A gyakorlat mérlege	183
4.3. Esettanulmányok: a kisebbségek parlamenti képviselő	
nemzetközi kitekintésben	186
4.3.1. Az amerikai gyakorlat	192
4.3.2. A nyugat-európai gyakorlat	195
4.3.3. Kisebbségek parlamenti képviselő	
a posztkommunista régióban	202
4.3.4. Egy lehetséges megoldás: informális kvóták	212

5. MAGYARORSZÁGI KISEBBSÉGI KÉPVISELET: MODELLEK A HÁZBAN	215
5.1. A monarchia	215
5.2. A rendszerváltás	219
5.3. Kisebbségi képviseleti kísérletek a házban a rendszerváltás után	224
5.3.1. Az 1990–94-es ciklus	224
5.3.2. Az 1994–98-as ciklus	228
5.3.2.1. A benyújtott javaslatok és modellek	231
5.3.3. Az 1998–2002-es ciklus	243
5.3.4. A kisebbségi biztos állásfoglalásai	245
5.3.4.1. Az Alkotmánybíróság határozata	248
5.4. Az államalkotó tényező szemantikája	249
5.4.1. Az Alkotmánybíróság végzése	252
5.5. Összegzés	254
5.5.1. „Nemzetiség” és „etnicitás” – elméleti és jogi fogalmak	258
5.5.2. Képviselet és jogvédelem – fogalmi zűrzavar	260
5.5.3. Záró gondolatok	264
6. ÖSSZEGZÉS	266
MELLÉKLETEK	272
Faji előkérdés-döntések az Egyesült Államokban	272
Összefoglaló táblázat a nemzetiségek parlamenti képviseletével kapcsolatos jogszabályokról és javaslatokról	275
IRODALOMJEGYZÉK	276

ELŐSZÓ ÉS KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Az Olvasó kezében lévő könyv a 2005-ben az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán megvédett doktori disszertációm átszerkesztett és jelentősen lerövidített változata.

Ezúton szeretnék köszönetet mondani azoknak a tanárainknak, professzorainknak, akiknek szakmai és emberi iránymutatása az évek során elindított és segített a tudományos pályán, rávezetett a kutatómunka szeretetére: Bragyova Andrásnak, Mezey Barnának, Stephen Holmesnak, Kovács M. Máriának, Papp Imrének, Sajó Andrásnak és Tóth Juditnak; az egyetem előtti évekből pedig Fábián Mártonnak és Szabó-Pap Editnek. Az elmúlt években nyújtott szakmai támogatást köszönöm Lamm Vandának, Korinek Lászlónak és Vizi László Tamásnak; Pócs Péternek pedig a borító elkészítését.

Úgyszintén szeretném köszönetemet kifejezni mindazoknak a tanároknak, kollegáknak, pályatársaknak és barátoknak, akik a doktori értekezés és a könyv írásakor fontos szakmai (és esetenként lélekölő szerkesztési) tanácsokkal, észrevételekkel segítették a munkámat: elsősorban Tóth Juditnak, továbbá Győri Gábornak és Majtényi Balásznak, valamint Bragyova Andrásnak, Rogers Brubakernek, Halász Ivánnak, Kovács M. Máriának, témavezetőmnek, Kukorelli Istvánnak, Will Kymlickának, konzulensemnek, Papp Imrének, Schweitzer Gábornak, Sulyok Gábornak, Uitz Renátának, Várady Tibornak, Várfalvi Attilának és Végh Zsuzsának.

A parlamenti munkában segítségemre volt: Fék Vid, Jakab Róbertné, Kertész Ágnes, Kóródi Mária és Szájer József, emellett (más területen) nagyon sokat segített Magyariné Horváth Ágnes, Pogonyi Szabolcs, Alison Rose és Sarnyai Zoltán.

A könyvet feleségemnek, Zvolenszky Zsófiának ajánlom.

A TÁRGY ÉS A MÓDSZER

Eredeti elképzelésem szerint a könyv témáját kizárólag a kisebbségek parlamenti képviseletének problematikája adta volna. Az összehasonlító jog módszertana segítségével igyekeztem volna bemutatni a hazai jogalkotás lehetőségeit; rávilágítva a kérdés koncepcionális és gyakorlati csapdáira, illetve az egyes nemzetközileg alkalmazott modellek megvalósulási-megvalósíthatósági esélyeire. Valamelyest elmélyülvén azonban a képviselet-elmélet, illetve általánosságban a kisebbségi jogok episztemológiájának kérdéskörében, más, előzetes vizsgálatot igénylő kérdések kezdtek foglalkoztatni. Ezért, és nem függetlenül a magyar kisebbségi választójog kapcsán „etnobiznisz” vagy „etnokorrupció” néven megismert jelenség tapasztalataitól, mielőtt rátérnék a kisebbségi képviselet egyes modelljeinek vizsgálatára, a könyv első, igen hosszú fejezetei egy általam megkerülhetetlenül fontosnak ítélt kérdéskör: a belső jogi kisebbségfogalom, közelebbről az egyéni kisebbségi hovatartozás meghatározásának gyakorlati és dogmatikai problematikájáról fognak szólni. A kérdést alkotmányjogi, illetve kiegészítő jelleggel (jog)történeti és nemzetközi jog megközelítési módszerekkel fogom vizsgálni. Emellett esettanulmányokat, összehasonlító jogi kutatásokat ismertetek, valamint kitekintek a bírósági gyakorlatra.

A kisebbségi parlamenti képviselet tárgyalásakor előkérdésként fogom tehát vizsgálni a jogalany azonosíthatóságát, különös tekintettel arra, hogy az etnicitás hogyan értékelhető a választójog fogalmi rendszerében. Ezt követően megkísérlem bemutatni a kisebbségi participáció vagy/és képviselet különböző létező modelljeit és azok intézményi kereteit. Ennek megfelelően több (például kanadai, indiai, amerikai, észt, izraeli) szabályozási rendszer összehasonlítását követően jutok el a hazai kisebbségi jog és a parlamenti képviselet elemzéséhez, esetenként de lege ferenda javaslatok megfogalmazásához.

A fenti szempontokra figyelemmel, ugyanakkor tartalmi és formai korlátokra tekintettel korlátozni kényszerülök az elemzés szempontjait. A kisebbségek politikai participációs jogait elsősorban a csoportjogok természetének, illetve a csoport-hovatartozás meghatározásának prizmáján át fogom vizsgálni. Nem kerül sor tehát számos,

egyébként elemi fontosságú elméleti kérdés megválaszolására. Részben a könyv középpontjába helyezni kívánt parlamenti képviselő specifikumai miatt tartózkodni kényszerülök például a pozitív diszkriminációs tartalmú jogintézmények általános elméleti vizsgálatától. Így többek között elmarad a szinkronikus-diakronikus egyenlőségfilozófiák ismertetése; és az elemzés körén kívül reked a kedvezményezett (védett) csoportok vizsgálata abból a szempontból, hogy csak állampolgárookra, avagy külföldiekre, netán jogi személyekre is kiterjed-e a pozitív diszkrimináció, illetve az egyenlő elbánás kötelezett körének (állami vagy magánszemélyek is) vizsgálatára sem kerül sor. Hasonlóan nem térek ki a kisebbségi politikai pártok problematikájára sem.

Az említett alkotmányjogi nézőpont annyiban szorul további finomításra, hogy az elemzés alapvetően nem kisebbségi jogi irányultságú, és (bár az „államalkotó tényező” elemzése ezt is indokolhatná) nem is államszervezeti szempontokra épül. Ennek megfelelően, és a fenti korlátokra tekintettel, eltekintek az önrendelkezési jog megvalósításaként egyébként értelemszerűen felmerülő föderatív megoldások elemzésétől is. A munka fókuszában tehát elsősorban alapjogi tételezés (diszkrimináció tilalma, jogegyenlőség, személyes adatok védelme, emberi méltóság tisztelete, közéleti részvételhez való jog, választójog, egyesülési jog, nyelvhasználat, névjog, kedvezményekkel elősegített esélyegyenlőség) és arra épülő intézményi keretek állnak. Ez magyarázza a jogalany azonosíthatóságának szentelt kiemelt figyelmet. A hazai joggyakorlatot elsősorban az Alkotmánybíróság és az ombudsmanok tevékenysége alapján fogom vizsgálni, és egyéb anyagok: például kisebbségi önkormányzati dokumentumok, bírósági ítéletek, a Velencei Bizottságban vagy éppen az Európai Konventben elhangzott kisebbségi jogokra, kisebbségmeghatározásra, reprezentációra vonatkozó érvek elemzése elmarad.

A könyv tagolása a következő: a bevezető fejezetet követően öt fejezet tárgyalja az etnicitás közjogi, elsősorban választójogra fókuszált értékelésének lehetőségeit; a dogmatika és a joggyakorlat fundamentumait és dilemmáit. Az elméleti alapvetéseket követően a második fejezet témáját a kisebbségfogalom, illetve az egyéni kisebbségi hovatartozás meghatározásának alkotmányos problematikája adja. A harmadik fejezet esettanulmányai Észtországtól Indiáig hozott példák

alapján arra a kérdésre kívánnak választ adni, hogy az etnikai csoport alapú kedvezményezésnek két (a „nyugati típusú” és az „őslakosoknak biztosított jogok”) modelljéhez képest a magyar szabályozás vajon egy harmadik út, egy sajátos modell-e, avagy csak egy modellvariáns? Az esettanulmányok közül kiemelt figyelmet kap néhány speciális jogterület. Ilyen például az amerikai joggyakorlat, amelynek érdekes sajátossága, hogy igen hosszú időn keresztül a polgári és politikai jogok jelentős részben faji-etnikai hovatartozás függvényében alakultak, így a faji hovatartozás (ellentétben az európai nemzeti-ségi kategóriákkal) az Egyesült Államokban nem egy prekonstituált, eleve létezőnek megélt jogi kategória volt, hanem folyamatos bírói és jogalkalmazói jogfejlesztés során alakuló, az európai hagyománynál nyíltabban vitatott és exponáltabb, a napi életben alkalmazott jogfogalom. Hasonlóképpen, az izraeli esettanulmánynak azért van kiemelt helye vizsgálatunk szempontjából, mert a zsidó állam által hivatalosan képviselt olvasatát adja egy számos jogrendszerben és igen eltérő körülmények között felmerülő kérdésre: arra, hogy ki és mi a „zsidó”: etnikum, vallás avagy nemzetiség? Az Alkotmánybíróság, a kisebbségi és az adatvédelmi biztos gyakorlatát, valamint a státustörvény kérdéskörét bemutatva külön alfejezet tárgyalja a magyar alkotmányi struktúra sajátos problematikáját (a kisebbségi önkormányzati rendszer anomáliáit, az etnobiznisz jelenségét, valamint a kettős kötődés és a regisztráció kérdéseit).

A negyedik fejezet témája a parlamenti képviselő mint megerősítő, vagy kiegyenlítő etnikai politika kérdése. Központjában a választójog, a képviselő és a participációt biztosító közjogi intézményrendszer általános bemutatása áll, nemzetközi kitekintéssel. A kisebbségi parlamenti mandátumszerzés két elméleti modelljének („képviselő” és „etnikai balansz”) bemutatását és gyakorlati összevetését követően a fejezet kísérletet tesz a kisebbségi képviselő kérdésének normatív értékelésére. A harmadik alfejezet esettanulmányai bemutatják a törvényhozó testületekben alkalmazott különböző kisebbségi képviselői technikák eltérő modelljeit.

Az ötödik fejezet elemző ismertetését adja a magyarországi nemzeti-etnikai kisebbségek parlamenti képviselője még mindig le nem zárt kálváriájának. Az elmúlt évek modellkeresésének tanulságaként megállapítható, hogy a többségi, pártokra épülő képviselői

rendszerben a szabad mandátum elve alapján igen szűk a kisebbségek parlamenti képviselőinek mozgástere, ezért felvetődik más, eltérő forrásból eredő közjogi intézményi biztosítékok (parlamenti tanácskozási jog, jogalkotási vétó, kötelező egyeztetés stb.) lehetősége is. Végül a hatodik fejezet a leírtak összegzését adja. A függelék pedig két, a főszövegben ismertetett leírás érthetőségét segítő táblázatot tartalmaz.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a kézirat eredeti lezárásának időpontja 2001. szeptember 1-je volt. A hazai közjogi környezetben időközben bekövetkezett változások figyelmen kívül hagyása azonban elfogadhatatlan hiányt hagyott volna maga után, így a legfontosabb fejlemények átvezetésre kerültek. Az alap kutatások 2001-es lezárása azonban a hivatkozott jogesetek, adatok és publikációk frissességében (elsősorban a nemzetközi példánál) érezhető lesz.

2. AZ ALKOTMÁNYOS KISEBBSÉGDEFINÍCIÓ MINT FOGALMI SINE QUA NON

Konkrét kisebbségi jogi intézmények vizsgálatakor számos alapkérdés, megközelítési pont kiált pontosításért. Egyaránt fontos kíváncsiam az elemzés koncepcionális alapjainak és a jogintézmény az alkotmányos rendszerben betöltött helyének szabatos megvilágítása. A legtöbb, a teljesség valamelyes igényével íródott munka kitér például a vizsgált kisebbségi jogok individuális vagy kollektív természetére (illetve a kollektív joggyakorlás dogmatikai megalapozására), az adott alkotmányi környezet átfogó, célirányos bemutatására, vagy legalábbis elvégzi a rokonítható intézmények vizsgálatát.

Választott témánk, a kisebbségi parlamenti képviselet egyes megoldásainak érdemi elemzésekor például fontos megvizsgálni, hogy a jogrendszer mely egyéb esetekben fűz következményeket az egyén kisebbségi létéhez (identitásához), azaz mi az etnicitás alkotmányos elismerésének keretrendszere. Kézenfekvő példa az etnikai alapú antidiszkriminációs, a hátrányos megkülönböztetést tiltó szabályrendszer; kevésbé evidens ugyanakkor mondjuk a szólásszabadság (etnikai csoport alapon meghatározott) korlátozása például a „közösség elleni izgatás” kriminalizálásának esetében.

Koncepcionálisan nehezen figyelmen kívül hagyható összefüggés van ugyanis a különböző pozitív diszkriminációs tartalmú intézkedések-intézmények alkotmányos elfogadhatóságának mértéke és az etnicitásnak általában a jogban betöltött, illetve elfogadott szerepe között. Az etnikai-nemzetiségi alapon kalibrált egyensúly- vagy kvótarendszer egyes elemei ugyanis általában nehezen értelmezhetők önmagukban. Más lesz a német föderalizmus által az egyes *landok*¹

¹ Szövetségi tartományok.

polgárai számára alkotmányosan meghatározott közalkalmazotti-köztisztviselői kvóta,² mint például az 1994-es dagesztáni alkotmány azon, tartalmilag szintén föderalistának mondható előírása, amely szerint a legmagasabb végrehajtó hatalmi pozíciót jelentő poszt, az állami tanács elnöksége rotációs alapon felváltva illeti meg a tizen-négyszáz taxatív felsorolt etnikai csoportot (illetve annak vezetőit).³

A bevezetőben említett módon, számos fontos elemzési szempont figyelmen kívül hagyásával, a kérdést mindössze egyetlen nézőpontból elemezvén, alapvetően két csoportra osztva fogom megvizsgálni az etnikai alapon meghatározható csoportok, illetve csoportok tagjainak nyújtott kedvezmények rendszerét. A klasszikus nyugati (európai és észak-amerikai) faji-nemzetiségi-etnikai preferenciális elbánás modelljét fogom szembesíteni a gyarmati sorból szabadult, vagy egyéb történelmi specifikumok által meghatározott őslakos (native and indigenous), vagy indiai kasztcsoportok vonatkozásában alkalmazott preferenciális intézményrendszerekkel.

Álláspontom szerint a származás alapján biztosított, csoport alapú pozitív diszkriminációs eljárások, jogi rezsimek e két típusa különíthető el. Az első típusban mind az alkalmazott bírói tesztek és egyenlőségfilozófiák, mind pedig a megengedett preferenciális eljárás mértékében és jogági megjelenésében meglehetősen kaotikus képet látunk. Ezzel szemben a bennszülött vagy őslakos csoport kedvezményezett jogi státusa kapcsán felmerülő alkotmányos és politikai kérdések igencsak különböznek a fentitől. Az őslakos indián csoportok preferenciális elbánásában felvetődő alkotmányos kérdések többnyire a törzsek és a modern állam közötti szerződéses kötelezettségvállalások jogi természetére, az őslakos és az állami jog ütközésére vagy az őslakos státus (aboriginal title) egyes konkrét problematikájára vonatkoznak.⁴ A két modell összehasonlítása lehetővé teszi fontos következtetések levonását.

² Lásd a Grundgesetz 36. § (1) bekezdését.

³ Dagesztán (a régióban nem egyedülálló) sajátossága, hogy a politikai elit lényegében azonos az egyes klánok vezetőivel. Bővebben, különösen a Dragin Magomedali Magomedov központosító politikájáról lásd. Nabi Abdullaev: Letter from Dagestan: An Easy Sell, Transition Online, 2001.

⁴ Az utóbbira példa a nemi egyenlőség alkotmányi kívánalma és a törzsi szabályok konfliktusa.

2.1. INTÉZMÉNYI VAGY SUI GENERIS CSOPORTVÉDELEM

Elemzésünk szempontjából a két modell közötti leglényegesebb különbség a kedvezmények igénybevételére jogosult egyén csoport-hovatartozása. Amint alább majd láthatjuk, a „nyugati” modell, igaz, számos ellentmondástól terhesen, de alapvetően a kisebbségi identitás szabad választásán nyugszik. Ezzel ellentétben az „őslakos”-modell egy merev, többnyire prekonstituált feltételrendszerre épül, ahol az egyén szabad identitásvállalása csak egy irányban biztosított: megszakíthatja azonosulását a kedvezményezett csoporttal, és (ugyan a kedvezményektől elesvén) magát például inuit indián helyett egyszerűen kanadai vagy amerikai állampolgárnak vallhatja. Az utóbbi modell esetében tehát a „pozitív etnikai család” lehetősége kizárt. A törzsi vagy kaszthovatartozás kérdése tehát a „nyugati” világtól gyökeresen eltérő adminisztratív és jogszociológiai környezetben merül fel.

Márpedig elemzésem középpontjában a választójogi pozitív diszkriminációs intézkedések során nagy jelentőséget kapó, a preferenciális intézkedés igénybevétele céljából létrejövő kisebbségi identifikáció áll. Értékelésem szerint az „etnikai család” koncepcionális lehetősége a „nyugati” kisebbségvédelmi intézményrendszer alapproblémája. Álláspontom szerint valamennyi preferenciális intézmény mögött meghúzódik a vészterhes „ki a kedvezményezett?” kérdés, és a „nyugati” világban dogmatikai értelemben kvázi-alapjogi csoportvédelem és csoportkedvezmények helyett helyesebb fragmentált jogági kedvezményekről beszélni.

Megítélésem szerint tehát például az európai értelemben vett kisebbségvédelem nem sui generis csoportvédelem, csak a sokrétű kedvezmények összessége. A kisebbségi identitás nem jelent koherens, dogmatikailag kimunkált státust, nincs többről szó mint egyes speciális jogági szabályok alapján bizonyos esetekben, ad hoc módon, *többek között* a (nemzeti-etnikai-faji) származás alapján meghatározható személyek számára nyújtott egyedi jogvédelmi és kedvezményes szabályok összességéről. Ezzel ellentétben az „őslakos-jog” valós sui generis csoportjogot jelent, és éppen a személyes csoportidentifikáció nem érzelmi-intellektuális beágyazottsága, hanem valódi, kvázi-feudális státusjogként adminisztratív esz-

közökkel meghatározott feltételrendszere miatt nem hordozza a visszaélés veszélyét.

A „nyugati” kisebbségvédelmi modell ezzel szemben az említett módon szétagolt, jogáganként változó mértékű és tartalmú preferenciális elbánást, kiemelt védelmet jelent. Az amerikai legfelsőbb bíróság például igencsak diffúz, ellentmondásoktól terhes dogmatikai rendszert épített fel a pozitív diszkrimináció (affirmative action) kérdéskörében. A felsőoktatási kvótákat például az oktatás mint sajátos objektiváció belső törvényeire való hivatkozással, a változatos hallgatói kar szakmai előnyeire való tekintettel⁵ tartotta elfogadhatónak. A más jogágakban, jogterületeken megengedett preferenciális eljárások, mondjuk a kisebbségek számára biztosított foglalkoztatási kvóták pedig nem sokban különböznek egyéb, szociálpolitikai szempontból kedvezményezett csoportoknak nyújtott kedvezményektől. Az általános szabály alól ugyanis szinte mindig van kivételt engedő speciális norma. Gondoljunk csak például a nagycsaládosoknak vagy háborús veteránoknak nyújtott adókedvezményekre, az országgyűlési képviselői mentelmi jogra, a rendvédelmi szervek tagjait megillető speciális büntetőjogi védelemre vagy a gyermekekre vonatkozó szabályokra. Az utóbbi csoportoknál azonban a jog minden különösebb probléma nélkül képes a preferenciális elbánás alanyaként szolgáló csoport (és közvetve az egyén) meghatározására.

A kisebbségi pozitív diszkriminációs jogviták talán legfogósabb kérdése, hogy amíg mind a jogalkotó, mind pedig a bíróság azonosulni kíván a materiális egyenlőség elvével, addig az egyes kedvezmények igénybevételét nemigen hajlandók a csoport-hovatartozás egyszerű függvényében biztosítani. Az identitás szabad vállalásán alapuló kisebbségfogalom ugyanis veszélyesen bizonytalanná és tággá teszi a kedvezményjogosultság feltételeit. Ezért kényszerülnek például a bíróságok az amerikai felsőoktatási diverzitáshoz hasonló dogmatikai kiskapuk megnyitására.

Megrévesztő dolog tehát kisebbségi csoportjogokról beszélni, ha nem tudjuk az intézményekben kedvezményezett kisebbséget dogmatikailag elhatárolni az állampolgárok egyéb, szintén bizonyos

⁵ Lásd például a talán legfontosabb vonatkozó döntést: *Regents of University of California v. Bakke* (438 US 265, 1978)

kedvezmények igénybevételére feljogosított csoportjaitól. Még abban az esetben is, ha (amint például a magyar kisebbségi törvény alfejezeti beosztásához hasonlóan) bizonyos jogok kétségtelenül (csak) kollektív formában vehetők igénybe. Ugyanis még ha a csoport is a jogok alanya, az esetek túlnyomó többségében (eltekintve mondjuk az országos kisebbségi önkormányzat véleményezési jogától) mégiscsak a bizonytalanul meghatározott egyén lesz a kedvezmények letéteményese.

A fenti problematika világosan megmutatkozik a pozitív diszkrimináció említetten nem koherens alkotmányjogi megítélésében. Amíg bizonyos jogági szabályok elbírják az etnikai alapú kedvezménybiztosítást, másutt a jogalkotó és a bíróságok lényegesen óvatosabban közelítenek a kérdéshez. Nemegyszer egyazon jogterületen belül is igen eltérő döntések és indokolások születtek. Amerikában például a munkaviszony preferenciális létesítése és megszüntetése esetén alkalmazott eltérő standardot a legfelsőbb bíróság.⁶ Témánk, a választójog például egyértelműen azon területek közé tartozik, ahol a sui generis kisebbségi parlamenti képviselő kérdéséről (Európa) a faji alapon kialakított választókerület megvonásáig (USA) igencsak visszafogott jogalkotói és alkotmánybíróági attitűdöt látunk.⁷

A következőkben vegyük tehát górcső alá a kisebbségi csoport-hovatartozás külső- (nemzetközi) és (hangsúlyosabban) belső jogi meghatározásának problematikáját.⁸

⁶ Lásd például *Wygant v. Jackson Board of Education* (476 US 267, 1986). Amíg a foglalkoztatásnál bizonyos körülmények között megengedhetőnek találta a faji alapú preferenciális elbárást, a munkaviszony megszüntetésekor alkalmazott kvóták (tehát a kisebbségi munkavállalóknak a többség hátrányára való, a munkaerőpiaci viszonyoktól független továbbfoglalkoztatása) fennakadtak az alkotmányosság rostáján.

⁷ Minél nyíltabban faji-etnikai alapú az egyes választójogi intézkedéscsomag, annál nagyobb ellenérzés található az alkotmányos alapjogi ítélkezésben. Általánosságban, az áttételesebb, az alkotmányjog szűken értelmezett határain kívül álló megoldások (például a pártlisták közjogon kívül eső kvótái) nagyobb eséllyel jutnak át az alkotmányosság szűrőjén.

⁸ E helyütt a vizsgálat nem terjed ki annak a tulajdonképpeni axiómának a koncepcionális következményeire, miszerint egyes jogok kollektívák által való gyakorlása (például vallásgyakorlás, sztrájkjog stb.) a jogosultság tartalmából következik.

2.2. AZ ELŐKÉRDÉS: MI A KISEBBSÉG, ÉS KI A KISEBBSÉGI?

Az etnicitás közjogi értékelése egyrészt a különböző megerősítő politikák, másfelől a politikai prioritás hangsúlyozásán túlmenően az alkotmányos elismerés kérdésének kapcsán is a jogirodalmi viták homlokterébe került. Mind jogelméleti, mind politikai szempontból igény mutatkozik tehát a nemzeti és etnikai⁹ kisebbségi státusz fogalmi meghatározására, valamint az etnikai alkotmányosság intézményrendszerének vizsgálatára.

A nyugati, elsősorban amerikai joggyakorlatban ugyanis elfogadottá vált az a nézet, miszerint a faji, etnikai, nemzetiségi csoportok elleni, történetileg folytonos diszkrimináció hatásainak ellensúlyozása csakis ugyanezen csoportattribútumok figyelembevételével lehetséges. Ahogy Harry Blackmun a mérföldkőnek tekinthető pozitív diszkriminációs *Bakke*-ítéllethez írt különvéleményében kifejtette: „Ahhoz, hogy a rasszizmust magunk mögött tudhassuk, faji alapon kell gondolkodnunk, és ahhoz, hogy egyeseket egyenlőkként kezelhessünk, gyakran eltérő bánásmódban kell őket részesíteni.”¹⁰

A felvetődött kérdések eldöntése ugyanakkor korántsem könnyű, hiszen az etnikai konfliktusok eszkalálódásával egyfelől jogos és sürgető igény keletkezik az etnicitás alkotmányjogi elismertségére, másfelől a közjogi és magánjogi jogosultságok alapjául szolgáló *etnikai hovatartozás* jogtechnikai (vagy akár filozófiai) meghatározása, azaz az etnikai hovatartozás jogi rendezése igen érzékeny és jogfilozófiaiag letisztulatlan álláspontok hiányában lehetetlen feladat.

Szükséges ugyanakkor megjegyezni, hogy bár számos, a jogban használt fogalmat (például élet,¹¹ család stb.) jellemez eredendő bizonytalanság, mégis, ha a jogalkotói, avagy jogalkalmazói érdek úgy kívánta, sikerült találni a jog szempontjából kielégítő fogalmi megha-

⁹ Meg kell jegyezni, hogy bizonyos értelemben a „nemzeti vagy etnikai” kisebbségi kettőzés a nemzetközi jogi szóhasználatból ered, és csupán arra utal, hogy a nemzeti kisebbség esetében van anyaország, míg az etnikai kisebbség esetében nincs. (Ennek a nemzetközi kapcsolatokban van jelentősége.)

¹⁰ *Regents of University of California v. Bakke*. (438 US 265, 1978)

¹¹ Lásd az összejt- vagy abortuszvita középpontjában álló abbéli bioetikai kérdést, miszerint hol is kezdődik az emberi élet...

tározást. (Lásd például az élet kezdetét öröklésjogi szempontból, a magyar polgári törvénykönyv a közeli hozzátartozó fogalmával azonosítható család meghatározását, vagy a környezet fogalmának meghatározását a környezetvédelmi törvényben.)

Álláspontom szerint a nemzeti-etnikai kisebbségfogalom kibontása és alkotmányos implikációinak vizsgálata túlmutat az öncélú tudományos fogalommeghatározás hasznosságán, hiszen a jelenlegi jogbizonytalanság számos közjogi és politikai zavar forrásává válhat.

Többről van szó tehát, mint azon logikai nonszensz megszüntetéséről, hogy egy folyamatosan növekvő intézményrendszer alapjául szolgáló fogalom alapvetően bizonytalan. Az említett intézmények jogilag megengedett visszájára fordítása, a visszaélések ezen struktúráisan nyitva álló lehetősége ugyanis nemcsak a (többségében) reparatív, azaz a korábban elszenvedett sérelmekért kompenzációs célzatú jogintézmények ebbéli lehetőségeit korlátozza, hanem a teljes kisebbségvédelmi jog- és intézményrendszer ellehetetlenülésének veszélyét is jelenti. A politikai kultúra különbségei miatt a szabad identitásválasztásra épülő magyar kisebbségi választójog például nagy valószínűséggel katasztrofális következményekhez vezetett volna a volt Jugoszláviában, ahol a többség feltehetőleg minden komolyabb fennakadás nélkül a saját jelöltjeit indította és választotta volna meg kisebbségi színekben.

Az effajta kérdések előzetes eldöntésének hiánya pedig nemcsak jogszabályok (a közhatalmat kellemetlen helyzetbe hozó) alkotmánybíróági megsemmisítését eredményezi, de a kvóták vagy kisebbségek számára nyújtott kedvezmények bevezetését fontolgató társadalmi szervezetek, egyetemek, non-profit formációk is a folyamatos bizonytalanság állapotában maradnak.

Szükséges emellett megjegyezni, hogy a csoportmeghatározás¹² nehézsége korántsem etnicitás-specifikus. Jóllehet a preferenciális eljárások alapjául szolgáló csoport-hovatartozás feltételeinek meghatározása, illetve a csoport definiálása a kedvezményezett csoportok egy részében (nők, háborús veteránok, fogyatékosok) többé-kevésbé problémamentesnek mondható, számos esetben e téren is felmerülnek

¹² A kultúrantropológiai alapvetésekre lásd például a nagy klasszikust: Frederik Barth: Régi és új problémák az etnicitás elemzésében, Regio, 1996/1.

elméleti klasszifikációs zavarok. Így például kisegyházak és szekták gyakran hivatkoznak a nagyegyházak javára alkalmazott diszkriminációra; a feminista jogtudomány pedig alaptételként kezeli a homogén „nőfogalom” meghaladását. Gyakran felvetődik továbbá a fogyatékos és hátrányos helyzetű és így preferenciális elbánás alanyává váló csoportmeghatározás eredendő tökéletlensége is (például Magyarországon nem számítanak súlyosan fogyatékosnak¹³ a vese- vagy a cukorbeteg; és a mozgássérültek közlekedési támogatásából 2001 nyaráig kiszorultak a súlyos értelmi fogyatékosok),¹⁴ illetve a preferenciális eljárás a kedvezményezett csoporton belüli egyenlőtlenségeket erősítő, illetve a hátrányos csoport relatíve jobb helyzetben lévő (és nem a legelesettebb) tagjainak jutó juttatások anomáliái stb.¹⁵

A kisebbségfogalom vizsgálatakor alapvetően két, eltérő irányú elemzés igényét hordozó kérdést szükséges felvetni: mi a kisebbség, azaz milyen közjogi igényekkel léphet fel a kisebbségi csoport; és ki a kisebbségi, azaz, mi a kisebbséghez tartozás közjogi keretrendszere.

¹³ Igaz, adókedvezményben részesülnek.

¹⁴ Lásd például a Népszabadság 2001. augusztus 15-i számát, amely arról számol be, hogy tárgyév augusztusáig az Országos Egészségbiztosítási Pénztár adatai szerint kétszer annyi elektromos kerekesszéket váltottak ki a betegek, mint tavaly egész évben. „Szakértők szerint a háttérben a fogyatékosági támogatásról szóló jogszabály szerencsétlen megfogalmazása lehet. Júliustól ugyanis a korábbiánál szigorúbb és bonyolultabb feltételekkel lehet csak a szociális ellátáshoz hozzájutni. Az új jogszabály szerint a vakok, a siketek, a súlyos vagy középsúlyos értelmi, a halmozottan fogyatékosok, valamint az állandó segédeszköz-használatra kényszerülő mozgássérültek jogosultak a támogatásra. Az utóbbiak közül azonban csak azok juthatnak a havi 11 902 forintos járandósághoz, akik állandóan viselnek valamilyen végtagprotézist, járógépet, vagy ha ezeket nem tudják használni, akkor mankót, kerekesszéket. A jogszabály kizárja a támogatottak köréből a rövidebb végtaggal, sántasággal élőket, a kétoldali bénaságuk miatt járókerettel közlekedőket, illetve azokat, akik állapotuk miatt ágyhoz kötöttek, és ezért elvileg nincs szükségük segédeszközre. Am, ha egy ilyen betegnek az orvos gyógyászati segédeszközt, például kerekesszéket rendel, akkor jár a fogyatékosági támogatás is.”

¹⁵ Bővebben lásd például Tausz Katalin: Egyenlőtlenségek és különleges bánásmód. Adalékok a fogyatékosok esélyegyenlőségéről szóló törvény születési történetéhez. In.: Halmai Gábor (ed). A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig, AduPrint–INDOK, Budapest, 1998.

A fenti dogmatikai elválasztás vonalát követve a következőkben az alábbi kérdések elemzésére kerül sor:

- a) a kisebbségfogalom megjelenése és alakváltozásai;
- b) nemzetközi és belső jogi szabályozási technikák;
- c) alapvető ellentmondások az egyes modellekben;
- d) az észti, indiai, amerikai, izraeli és magyar szabályozás esettanulmányai;
- e) felvetések az elméleti és gyakorlati zavarok csökkentésére.

Vizsgálatom tárgyául mindvégig kizárólag a faji, etnikai és nemzeti kisebbségek szolgálnak, és „kisebbségekről” szólván a fenti kategóriákat nemegyszer egymásba mosva fogom használni.

2.2.1. Mi a kisebbség?

A kisebbségvédelem szintjei és alakváltozásai

A nemzeti, etnikai, avagy faji és törzsi származás az elmúlt évszázadokban gyakran vált atrocitások forrásává, illetve mind a hatályos jog által támogatott, mind pedig jogtalan hátrányos megkülönböztetés alapjává. Az elmúlt néhány évtizedben a nemzetközi és belső jogfejlődés egyik legjelentősebb fegyverténye az egyéni személyes méltóság és a kisebbség kollektív önrendelkezési jogának a különböző kisebbségvédelmi klauzulák beiktatásában testet öltő biztosítása volt.

Némi pátosszal azt is mondhatjuk, hogy az egyes hátrányos helyzetű (faji, nemzeti, de akár nemi, vallási avagy fogyatékos) csoportok jogi védelme, illetve nemzetközi politikai elismerésük a huszadik század második felében lezajlott alkotmányos fejlődés egyik legsikeresebb és legmeghatározóbb eleme volt.¹⁶ Számos nemzetközi jogi dokumentum, a legtöbb alkotmány és többtucatnyi kiemelt törvény biztosítja az egyéni vagy kollektív kisebbségi jogok gyakorlásának lehetőségét. Ezért igen meglepő tehát, hogy a nemzetközi porondra

¹⁶ Szükséges megjegyezni ugyanakkor, hogy a státusjellegű, csoport alapon kalibrált különjogok rendszere (ami lényegében az egyes csoportok privilegiált jogi védelmét jelenti) korántsem tekinthető forradalmi vagy akárcsak innovatív jelenségnek, hiszen maga a modernitás elsődlegesen a feudális korporatizmus meghaladásáról szólt.

is kilépett kisebbségi politikai aktivizmus, illetve a csoport alapú alkotmányozás hosszúnak tekinthető múltja ellenére is elmaradt mind a kisebbségi csoportmeghatározás jogtudományi alapjainak, mind pedig a tételesjog által biztosított intézmények alanyi körének kielégítő meghatározása.

Némi leegyszerűsítéssel élve, a kisebbségvédelem három szintje különíthető el:¹⁷

- a) individuális jogok;
- b) a nemzeti, etnikai, faji kisebbség mint államalkotó tényező alkotmányelméleti elismerésének; valamint
- c) a pozitív diszkrimináció szintje.

A kisebbségfogalom vizsgálata szempontjából mindhárom szint eltérő elméleti és gyakorlati problémákat vet fel.

2.2.1.1. INDIVIDUÁLIS JOGOK¹⁸

A kisebbségvédelem első, legkézenfekvőbb szintje az általános emberi jognak tekinthető emberi méltósághoz (mint kiemelt alapjoghoz) fűződő szabad identitásválasztás technikai feltételének tekinthető alapjogok biztosítása. Bragyova András¹⁹ a kisebbségi jogokban a társadalom valamennyi tagja számára nyitva álló jogérvényesítés feltételeinek követelését látja (azaz az általános jogok gyakorlását lehetővé tevő kiegészítő, szubszidiárius jogot). A kisebbségi származásra épülő diszkrimináció tilalma vagy az identitás- és hagyománymegőrzés biztosítása tehát – az elsőgenerációs egyéb jogokhoz hasonlóan – az autonóm személyiségfejlődés záloga.

¹⁷ Felvethető még továbbá az „általános emberi jogi” megközelítés is, de az egyszerűség kedvéért e helyütt azt az „individuális jogok” alapjának tekintem.

¹⁸ Fontos megjegyezni, hogy e jogok jelentős része (csak vagy első sorban) másokkal együtt, tehát ilyen értelemben kollektív módon gyakorolható, illetve az identitást védő jogok sok esetben erőteljes pozitív állami magatartást indukálnak, így a második generációs jogok felé mutatnak.

¹⁹ „Egyenlőség” alatt tehát a generális jogok egyenlőségét, „egalitarizmus” alatt pedig a valamennyi állampolgár számára biztosított speciális jogok kívánalmát érti. Bragyova András: Are There Any Minority Rights? Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 80, 1994, 494. o.

2.2.1.2. ÁLLAMALKOTÓ TÉNYEZŐ

A kisebbségvédelem második, immáron problematikusabb szintje a kisebbség mint államalkotó tényező elismerése és az ebből következő közjogi preferenciák biztosítása. A már a Sieyés abbé által felvetett régi *civil* kontra *etnikai* nacionalizmus kérdése ez.²⁰ Más szóval az államépítés elméleti (ám nemritkán keserűen gyakorlati hatású) alapjairól van szó: arról, hogy a *demos* vagy az *ethnos* alkotja-e a politikai közösséget?

A kérdés időszerűsége jól bemutatható az államszocializmus rendszerét maguk mögött hagyó közép- és kelet-európai országok példáján. Jóllehet a legtöbb posztszocialista ország korábban már valamilyen formában választ adott a fenti kérdésre, a közjogi átmenet kezdő szakaszában legtöbbjükben ismét napirendre került. A számottevő belső *nemzeti* kisebbséggel nem rendelkező Magyarországon például még a kerekasztal-tárgyalások során, az alkotmányozás bölcsőjében, a legfontosabb politikai és szabadságjogok beiktatásával egy időben került sor az államalkotó tényező passzus megvitatására és beiktatására.²¹

Persze a helyzet korántsem volt egyszerű, hiszen a „népakarat mint az alkotmányozó hatalom forrása, és az alkotmány mint a népakaratot intézményesítő dokumentum” ördögi körének foglyaként a huszadik század végén nem nevezhető hálás feladatnak a nemzetfogalom elméleti igényű meghatározása.

Klasszikus modellnek ott volt

- a) a német „etnikulturális” nemzetkoncepció, amely politikai nemzettől (és nemzetállamtól) független (nyelvi, faji, történelmi) premodern közösségekre épít;
- b) illetve a francia „demos”-modell, amely az állampolgárok közösségét egyszerűen azonosítja a politikai nemzettel.²²

²⁰ Lásd Emmanuel Joseph Sieyés: *What is the Third Estate?* (S. E. Finer ed., M Blondel trans., 1963) 1789.

²¹ 1989. évi XXXI. törvény

²² A kérdéshez lásd még többek között: Kymlicka, Will – Straehle, Christine: *Kozmopolitizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus*. In Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest: Rejtjel, 2005. 19. Raz, Joseph: *Multikulturalizmus liberális szempontból*. In Feischmidt Margit (szerk.): *Multikulturalizmus*. Budapest, Osiris – Láthatatlan Kollégium, 1997. 193–189., Hobsbawm, Eric J.: *Nations and Nationalism since 1780: Pro-*

Az antropológia tudományában dominánsnak mondható az a nézet, amely történetileg tekintve az etnikai alapú csoportszerveződések területi-regionális bázis alapúvá válásában látja a modern állam létre-

gramme, Myth, Reality. Cambridge University Press, 1990. Magyarul: Hobsbawm, Eric J.: *A nacionalizmus kétszáz éve*. Budapest: Maecenas, 1997., Breuilly, John: Állam és nacionalizmus. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek (Szöveggyűjtemény)*. Budapest: Rejtjel, 2004. 134–149., Mann, Michael: A modern európai nacionalizmus kialakulása. In *Nacionalizmuselméletek*. 109–133, Hechter, Michael: *Containing Nationalism*. Oxford University Press, 2000. Anderson, Benedict: *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso, 1983, Gellner, Ernest: A nacionalizmus kialakulása: a nemzet és osztály mítoszai. In *Nacionalizmuselméletek* i. m. 64. 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: Gondolat, 2004. 27–41, Kántor Zoltán: Kisebbségi nemzetépítés – a romániai magyarság mint nemzetépítő kisebbség. *Regio*, 2000. 3. sz., Conversi, Daniele: A nacionalizmuselmélet három iránya. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek: szöveggyűjtemény*. Budapest: Rejtjel, 2004. 319., 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., Anthony, D. Smith: A nemzetek eredete. In: Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek (Szöveggyűjtemény)*. Rejtjel, Budapest, 2004. 204., Feischmidt Margit: A nemzetről másképp. In: Tamás Pál – Erőss Gábor – Tibori Tímea (szerk.): *Nemzetfelfogások*. Budapest: ÚMK – MTA SZKI, 2005. 41–48., Keating, Michael: Többnemzetiségű demokráciák a szuverenitás utáni világrendben. In *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről* i. m. 46., Taylor, Charles: Az elismerés politikája. In: Feischmidt Margit: (szerk.): *Multikulturalizmus* i. m. 124–152., Kymlicka, Will: *Multicultural Citizenship (A liberal theory of minority rights)*. Oxford: Clarendon Press, 1995. 6., Dieckhoff, Alain: Egy megrogzottság túlhaladása – a kulturális és politikai nacionalizmus fogalmainak újraértelmezése. In: *Nacionalizmuselméletek*. 298., Meinecke, Friedrich: *Weltbürgertum und Nationalstaat. Studien zu der Genesis des deutschen Nationalstaates*. Oldenburg, Berlin und München. 1907, Brubaker, Rogers (ed.): *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. London: University Press of America, 1989., Habermas, Jürgen: Citizenship and National Identity. In Ronald Beiner (ed.): *Theorizing Citizenship*, Suny Press, Albany, Brubaker, Rogers: A nemzet mint intézményesült forma gyakorlati kategória, esetleges esemény. In *Nacionalizmuselméletek*. i. m. 395., Connor, Walker: Terminological Chaos (A Nation Is a Nation, Is a State, Is an Ethnic Group, Is a ...). In *Ethno-nationalism: the quest for understanding*. Princeton University Press, 1994, 90–117.

jöttének egyik legfontosabb lépését. Az ily módon kialakult, a genealogiai alapok fenntartott fikciójára épülő „makroetnikumok” azonban csak politikai alkotmánnyal rendelkeznek, ahol a rítustól és a rituálétól elkülönül a jog és a megint csak különváló erkölcs. *„A törzs, illetve a törzsi (konföderáció politikummá válik”*²³ Albert Reiterer elemzése szerint, hasonlóan ahhoz, mint amikor a társadalom szekularizációját követően csökken az egyházi szervezetek hierokratikus-teokratikus elfogadottsága, és a vallás magánüggyé válik: *„A vallás politikai elkötelezettsége valójában megfelel a modern etnicitás elkötelezetlen magatartásformáinak... A modern állam tehát antietnikus állam. Rövid ideig ugyan az általánosított etnicitás álarcával álcázni tudja ezt a magatartását, de a modern állam bürokratikus szervezete az etnikai szervezésű társadalom működési elveinek pontosan az ellentétét jelenti. ... Az ellentmondásos tendenciák példaértékű történeti szituációja a németek számára különösen ismerős: az anacionális és etnikumellenes hivatalnokok »(birodalmi) osztrák« ideológiája abból a hivatalnoki cezarizmusból fakadt, amely az igények és a valóság közötti ellentmondásokat igen élesen megmutatja...”*²⁴

Az elmúlt két évszázad történelmi és politikai változásai azonban zavart okozhattak a modellválasztásban, hiszen a nemzeti önrendelkezés (akár területi autonómia, akár egyéb kollektív jogigény formájában fellépő és nehezen értelmezhető) elvének egyöntetű (verbális) elismerése a „politikailag korrekt” nemzetkonceptió etnicizálódását hozta. A rendszerváltó jogalkotó (alkotmányozó) előtt alapvetően két lehetőség állt: egyrészt a klasszikus, ám politikailag (gyakran a szó szoros értelmében) nem korrekt liberális álláspontnak megfelelően azonosíthatta az etnikailag semleges államot az állampolgárok közösségével; vagy pedig az etnicitást ténylegesen államalkotó tényezővé tehetette. Az első esetben a csoportérdekek kizárólag az alkotmányjog formális terrénumán kívül, az elsőgenerációs egyesülési, gyülekezési, petíciós és egyéb individuális jogok formájában jeleníthetők meg, és semmilyen párt, egyesület, sőt még az állam maga sem válhat a csoportaspirációk közvetítőjévé.²⁵ A második modell esetében viszont

²³ Albert F. Reiterer: Az etnicitás politikai alapjai, Regio, 1992/1. 6. o.

²⁴ Uo. 7. és 9. o.

²⁵ Lásd Schlett István: Nemzet és polgár; A nemzeti és etnikai kisebbségi törvény tervezeteihez, Világosság, 1991/3, 167–169 o.

az egyén csak és kizárólag a nemzetalkotó csoport tagjaként válik jogok alanyává, hiszen az államhatalom forrása az etnikai (nemzeti) csoportok összessége.

Eltekintve az etnikailag teljesen homogén (homogenizált, szétválasztott, föderalizált stb.) helyzetektől, a fenti két nemzetalkotó elv feloldhatatlan elméleti ellentétben áll, és a jogalkotó minden esetben válaszhelyzet elé kerül. A helyzet iróniája ugyanakkor éppen az, hogy a rendszerváltásban és etnikai feszültség (esetként konfliktus-) oldásában részt vevő nyugati közvetítők az elmúlt tíz esztendőben folyamatosan a politika etnicizálásának irányába hatottak. Ebben ugyanúgy közrejátzott a kisebbségi csoportok érdekeinek védelme, mint az etnikai törésvonalak mentén kialakított politikai identifikáció történetileg adott hagyományainak elfogadása. Így az etno-politikai igazságosság és egyensúly jegyében megalkotott csoport alapú politikák és alkotmányos technikák további erősödtek.

Az „etnikai egyensúly” elméletének lényege, hogy bizonyos etnopolitikai helyzetekben a klasszikus, liberális, többségi alapú demokratikus érv- és alkotmányos ellensúlyrendszer inadekvát és tökéletlen; hatékonyabb és robusztusabb intézmények szükségesek, hogy a kisebbségeket bevonják a döntéshozatali és politikai érdekartikulációs rendszerbe. Egyes (például a volt Jugoszláviához hasonló) multietnikus társadalmakban valamilyen okból kifolyólag a politikai és igazgatási döntések egy része nem utalható a többségi társadalom hatáskörébe. Ebben a helyzetben az etnikai proporcionalitás (például a politikai reprezentáció esetében) az államszervezet békés működésének kulcsa és letéteményese. A klasszikus demokratikus érvrendszer helyébe tehát egy közjogilag biztosított „paternalisztikusan multietnikus” társadalomszervezési rendszernek kell lépnie. Lévéen a politikai *corpus* alapvető és formálisan meghatározó elemei, a különböző etnikai alapon meghatározott csoportoknak (azaz az etnicitásnak magának) ez esetben alkotmány-elméleti szempontból is államalkotó tényezővé kell válniuk. Azaz, ahogy a későbbiekben (lásd a 4.2.3.1. fejezetet) ezt a daytoni konstrukció példáján keresztül láthatjuk, a döntéshozatali rendszer egésze tehát komunitárius és etnoaritmetikai alapokon kell hogy nyugodjon.

2.2.1.3. POZITÍV DISZKRIMINÁCIÓ

A kisebbségvédelem harmadik szintje az etnikai alapon juttatott többletjogok, preferenciális politikák esete.²⁶ Sajó András²⁷ felhívja a figyelmet a jogegyenlőség és a preferenciális (tehát egyenlőtlen) eljárások iránti csoportaspirációk közötti feloldhatatlan ellentétre. A csoportérdekek képviselői számára az volt a legelőnyösebb magatartás, ha a kisebbségi identitásvédelem mint abszolút és egyetemes (tehát feltétel nélküli védelemre is igényt tartó) jog elismerése mellett lobbiznak. A huszadik század végére a fenti lobbisztratégia mind a globalizálódó belső, mind pedig a nemzetközi jog területén sikeresnek mondható.²⁸

A koncepcionális bizonytalanság azonban két problémát is felvet: a kisebbségi jogok vagy redundánsak lesznek²⁹ (azaz tartalmuk egyéb egyetemes emberi jog formájában már biztosított), vagy a materiális igazságosság jegyében benyújtott kisebbségi igények az alapjogok részigényét túlhaladva (egyenlőtlen) preferenciális elbánást jelentenek – anélkül, hogy a jogalkotó tisztában lenne az egyes intézkedések valós mértékével vagy hatásával.³⁰

²⁶ Szükségesnek tartom megjegyezni, hogy a „megerősítő” (affirmative action) intézkedések alkalmazása mögött, elméleti szempontból vizsgálva, igen különböző indokok állnak. Amerikai kontextusban például szinte kivétel nélkül a múltbeli diszkrimináció évei alatt elszenvedett sérelmek kompenzációjával indokolják; a kanadai joggyakorlat az őslakosság a koronával kötött szerződéseire épít, amíg Indiában vagy Közép-Európában szintén más és más igazságosságelmélet áll az effajta politikák mögött.

²⁷ Sajó András: Nemzeti kisebbségek védelmének gondjai egy nacionalista államban, *Világosság*, 1994/1, 5. o.

²⁸ Az ENSZ Közggyűlése például 1992-ben elfogadta a 476135. számú Nyilatkozatot a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbséghez tartozó személyek jogairól, amely (a kisebbségi kérdés egyfajta biztonságpolitikai dimenzióba helyezésével) az egyenlőség elvét összeférhetőnek tartja a pozitív diszkriminációval.

²⁹ Uo.

³⁰ Sajó példája szerint, ha komolyan vesszük a kisebbségi identitás védelmére megalkotott alkotmányi passzusokat, a kisebbségi nyelvhasználat és oktatáshoz fűződő jog egyértelműen magában hordozza a magán (kisebbségi) egyetem létrehozásának (és állami támogatásának) feltétlen jogát, még abban az esetben is, ha az alapesetben például a parlament kizárólagos hatáskörébe tartozna. Uo. 6. o.

A kisebbségi jogok egyetemes emberi jogként való elismerése pedig új fejezetet nyitott az etnicitás alkotmányjogi értékelésében. Emiatt is gondolom úgy, hogy a preferenciális elbánásra jogosító kisebbségvédelmi-kisebbségkedvezményezési politikák elterjedésével a csoport-hovatartozás (ami immáron a jogosultságok alanyi körét jelenti) feltételeinek meghatározására újfajta igény keletkezik. Amíg a kisebbséghez tartozás elsősorban és jellemzően hátrányos helyzetet jelentett, addig tolerálható, sőt a filantróp (nemzetközi és nemzeti) közösség számára kívánatos is lehetett az identitás tartalmi és formai meghatározásának megkerülése (bár ez csak a legritkább esetben jelentett egerutat a hátrányos elbánás elől); az államot (és ezáltal az adófizető többséget) terhelő többletjog-tételezés esetén viszont, meggyőződésem szerint, ez mind alkotmányos, mind pedig államigazgatási és politikai követelmény.

2.2.2. A nemzeti önrendelkezés és a nemzeti gondolat kifáradása

Kiből áll a nemzeti szuverenitás alapjául szolgáló nemzet? Hogyan értelmezhető a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényező-sége az alkotmányos jogrendben? Mely kérdésekben és milyen, közjogilag meghatározott affiliációs feltételek révén válhat a nemzeti-etnikai hovatartozás többletjogok vagy speciális védelem alapjává? Egyáltalán, milyen szerepet kapjon a nemzeti-nemzetiségi kérdés – például abban a gyakran véres konfliktusoktól övezett demokratikus és polietnikus egyesült Európában, ahol az integráció egy szintjén (az egyes országok demográfiai adottságaitól függetlenül) lényegében mindenki kisebbség? Ezek a nacionalizmus kérdéskörének talán leggyakrabban tárgyalt kontinentális problémái.

A nemzetállam és a nemzeti önrendelkezés kérdése ugyanakkor nemcsak a belső jogukban és politikájukban értelmezési nehézségekkel küzdő európai országok sajátja. Michael Mandelbaumnak „A nacionalizmus jövője” címmel a *National Interest* 1999. őszi számában megjelent munkája³¹ például a nemzeti önrendelkezés és a ha-

³¹ Bővebben lásd Pap András László: A nemzeti gondolat kifáradása, *Külpolitika*, 2000/3–4. 225–235 o.

tárok megváltoztathatatlansága – az autonómia és szuverenitáselismerés két, egymással is ellentmondásban álló – alapelvét vizsgálta. Értékelése szerint a globális és helyi konfliktusoldás lényegében a fenti két elv közötti eredményes kompromisszum kialakításának függvényében alakul. A legfőbb probléma azonban az, hogy egyetlen állásfoglalást sem találhatunk a két versengő szuverenitásteremtő elv első-, illetve másodrendűségéről.

A nemzeti önrendelkezés elve például önmagában véve is problematikus, hiszen a nemzet fogalmának egyetlen olyan meghatározása sincs, amely az államhatárok meghúzásához alapul vehető lenne. A nyelv e tekintetben nem egyértelmű ismérv, hiszen az ortográfiai különbségtől eltekintve a szerbek és a horvátok ugyanazon nyelven tudják megvívni mindenkori államaik körül folyó vitáikat, másfelől az egyesített Indiában tizenhét különböző, jelentős tömegek által beszélt nyelvet használnak. A vallás sem mindig megfelelő érv, hiszen Németországban vagy Hollandiában például mind a protestánsok, mind a katolikusok hűek államukhoz. Ugyanakkor a közös iszlám vallás nem akadályozta meg a bengáliakat abban, hogy elszakadjanak Pakisztántól. A nemzet eleddig leghasználhatóbb meghatározása, miszerint olyan emberek csoportjáról van szó, akik nemzetnek tekintik és e célból megszervezik magukat, pedig merőben tautologikus. Ráadásul nem is minden esetben helytálló, hiszen például a Szovjetunió közép-ázsiai utódállamai nem nemzeti mozgalom révén jöttek létre, elragadva a hatalmat a szovjet hatóságoktól. Nem volt üzbég vagy kirgiz nemzeti mozgalom, sőt még olyan nemzeti érzés sem, amely ezt a nevet megérdemelné. A Szovjetunió összeomlása idején különböző okokból, de mindkét köztársaság az unió része volt, és a szuverenitást a rendezett átmenet elve alapján kapták.

A népek önrendelkezési jogának egyes bírálói³² ezenfelül úgy vélik, hogy ezt az elvet még ha világos és logikus lenne is, alapvetően el kell ítélni, mivel egy-egy csoporton belül a hasonlóságok

³² A különböző nemzetek, etnikumok vagy törzsek ugyanazon államon belüli problematikus együttélése Európán kívül is jellemzi a politikai életet, noha ott a vita nem annyira a határok kijelöléséről szól, mint inkább arról, hogy melyik csoport uralja az államot: Afrikában például Ruandában és Kongóban, Ázsiában pedig Afganisztánban és Irakban.

sorát teszi a politikai rendezés alapjává. Ezzel mindannak, ami e csoportot a többiektől megkülönbözteti, automatikusan és fordított előjellel ugyanakkora jelentőséget tulajdonít. Márpedig az erre építő nacionalizmus egyszerre szűk látókörű, elzárkózó és potenciálisan sovíniszta.³³

Azt is meg kell említeni, hogy az alkotmányjog terrénumán belül a terület megosztása helyett a szuverenitás megosztását célzó törekvések sem mondhatók túl sikeresnek. A nemzeti-etnikai alapon biztosítandó preferenciális választójogi eljárás esetében például több európai alkotmánybíróság³⁴ egyértelműen leszögezte a (nép)szuverenitás etnikai alapú oszthatatlanságának elvét.³⁵

Annak ellenére, hogy a nemzetállam hanyatlását már sokszor megjósolták,³⁶ ez a formáció, ahogy a múltban, úgy a jelenben sem áll közel az elhaláshoz. Mindenesetre valaha ellenállhatatlan s még mindig roppant hatalma, ha lassan és egyenetlenül is, de visszaszorulóban, erőtlenedőben van. Nagyon is lehetséges, állítja a konzervatív Mandelbaum, hogy ez a hatalom egy szép napon annyira összezsugorodik, hogy a szuverén államok határainak nem lesz többé nagyobb jelentőségük, mint az amerikai irányítószámok körzeteinek, s a határokkal kapcsolatos XX. századi, pusztító konfliktusokat oly távolinak és különösnek érezzük majd, akár azokat a vallási vitákat és megkülönböztetéseket, amelyek a középkori Európában súlyos harcokhoz és üldöztetésekhez vezettek.

³³ Mandelbaum idézi például Woodrow Wilson külügyminiszterének, Robert Lansingnek írott jegyzetét: „Ebben a fogalomban robbanóanyag van. Olyan reményeket ébreszt, melyek sohasem valósulhatnak meg. Attól tartok, ezek életébe fog ez kerülni.” Igaz, ugyanő, a „kis népek megmentőjének tartott” Woodrow Wilson mondta, hogy „*Amerikában nincsenek nemzetiségek. Aki magát nemzetiségként látja, még nem vált igazi amerikaivá.*” „America does not consist of groups. A man who thinks of himself as belonging to a particular national group in America has not yet become an American”, lásd Claude Inis: *National Minorities – An International Problem*, Harvard University Press, 1955, 81. o.

³⁴ Így például a karlsruhei testület 1990-es, a francia alkotmánytanács 1985-ös (új-kaledóniai) döntésében.

³⁵ Függetlenül az egyes intézmények felállításának esetleges engedélyezésétől, illetve a Maastrichti Szerződés e tárgyú joghatásaitól.

³⁶ Lásd például Hobsbawm, i. m.

Jóllehet a kortárs irodalom többnyire szkeptikus a „történelem végét” hirdető narratívákkal kapcsolatban,³⁷ így a nemzetállam elhalása helyett legfeljebb a domináns nemzeti gondolat (az etnikai konfliktusoldás szempontjából előnyös) kifáradásával számol, továbbá erősen kritikus az etnikai igazságosság jegyében indított, humanitárius jelzővel illetett intervenció vonatkozásában.³⁸

A gyakorlat ugyanakkor éppen ellenkező képet mutat: a történelem említetten ismételni látszik önmagát; az 1918-as rendezések rémképe kísért ugyanis a nyugati közvetítők és béketeremtők által felkarolt „etnikai alapú igazságosság” reneszánszával.

Nemcsak a többtucatnyi új (többségében európai) szuverén állam megjelenése és a korábban ismeretlen morfológiájú etnikai feszültségek (nem állampolgár, tehát nem nemzeti kisebbségi menekültek, egykori megszállók és migránsok) idézik a hosszú tizenkilencedik század végét, de a rendezési folyamatokat irányító Nyugat bizonytalan, nemegyszer álszent magatartása is.³⁹ Nem csupán a kettős mérce igazságtalanságáról van szó (Magyarország 1999-es európai uniós országjelentése például hiányolta az Unióban gyakorlatilag ismeretlen és szinte sehol sem biztosított kisebbségek parlamenti

³⁷ Lásd például Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Penguin, 1992.

³⁸ A „nemzeti eszme” kifáradása helyett találóbbr lehet a „klasszikus nemzetállamtól való eltávolodás” kifejezés, hiszen például még az európai integráció keretében is ez az eltávolodás, a nemzeti öntudat (elsősorban kulturális) növekedését hozta. Más esetekben pedig, például Belgiumban vagy Baszkföldön politikai mobilizációs értelemben is oly jelentős, hogy gyakran az állami kereteket feszegeti.

³⁹ A versailles-i béke talán legellentmondásosabb eleme az a némileg álszent szabályozási koncepció volt, amely a nemzetiségi autonómiára építő rendezés elvét csak az „új”, vesztes államokra terjesztette ki. Belső politikájukban a győztes nagyhatalmak tartották magukat az etnikailag semleges liberális politikai állam doktrínájához, és asszimilatív politikát folytattak. A nemzeti önrendelkezés bajnoka, az Egyesült Államok nem ratifikálta (az intervenciók jogosítványok vonatkozásában egyébként sem kidolgozott) népszövetségi dokumentumokat; Franciaország mereven elutasította a csoportjogok bármilyen elismerését; és az írországi „Home Rule”-elv többé-kevésbé következetes elméleti elfogadása ellenére Nagy-Britannia sem járt élen az ír autonómia törekvések támogatásában.

képviselőtét).⁴⁰ Az exjugoszláviai rendezési folyamat később részletekbe menően ismerttetendő jogalkotási termékeit figyelve például, az „etnikai egyensúly” és az etnikus személyi autonómiát alapul vevő közjogi koncepciók teljes győzelmét látjuk.⁴¹

Mindez ahhoz vezet, hogy a „nemzeti gondolat kifáradásának” hiányában (a volt Jugoszláviában ettől még igen távol állunk) az etnikai alapú obstrukció veszélye és realitása (lásd például az elszakadást három évvel megelőző, 2003-as montenegrói elnökválasztási bojkott-felhívást) miatt nemcsak a katonai pacifikálás befejeztéig, hanem egészen a „nemzeti eszme kifáradásáig” a Nyugat által megrajzolt demokratikus keretrendszer napi működtetéséhez is szükséges a protektorátusi jelleget idéző „humanitárius jelenlét”. Ahogy majd alább látjuk, a daytoni modell egyébként nemcsak az etnikai elv visszatérése, illetve a felek jóhiszemű együttműködésére építő naivitása miatt állatorvosi ló, hanem a Nyugat leplezetlenül alkalmazott kettős mércéje miatt is: a szuverenitás illetően korlátozásának felvetése (például a fontos állami tisztségek megválasztásának és betöltésének nemzetközi szervezetekre való engedményezése, esetenként külföldi állampolgárság előírása) még a kisebbségek kollektív jogának elismerésétől mereven elzárkózó Franciaországon kívüli Nyugat bármely liberális demokráciájában is hangos felháborodástól kísért szentségtörés lenne.

A kisebbség mint csoport meghatározása kapcsán felmerülő közjogi kérdések bemutatása után most rátérünk a kisebbségi csoporthoz való tartozás problematikájára.

2.2.3. Ki a kisebbségi?

Ahogy korábban már utaltam rá, a faji, etnikai, nemzetiségi kategóriák meghatározásának kérdése számos tudományág képviselői szá-

⁴⁰ Szeretném ugyanakkor megjegyezni, hogy a kritika forrása eredendően nem az ilyen irányú kisebbségvédelmi mechanizmusok hiánya volt, hanem az egyes országok belső normáiban előírt magatartásának elmaradása, azaz e közjogi következetlenség felett érzett elégedetlenség.

⁴¹ Ugyanez elmondható a későbbi jelentésekről is. Lásd például <http://www.kum.hu/kulugy/fejlec/index2.html?pLINK=http://www.kum.hu/euanyag/SZI/EU/euegész.htm> (21/03/2005)

mára jelent fejtörést. Jogászok és jogalkotók a kisebbségek védelmi igénye kapcsán, szociológusok és statisztikusok a hátrányos csoportok helyzetének vizsgálata során, de egyes betegségek etnikai csoportspecifikus előfordulása esetén még a kutatóorvosok is szembesülnek a fogalommeghatározás nehézségeivel.

A 2001-es magyarországi népszámlálás során például 190 ezren vallották cigánynak magukat, de egy Kemény István által vezetett felmérés, amely a külvilág által cigánynak tekintett népességet vizsgálta, már egy 600 ezres létszámot állapított meg.⁴² Hasonlóképpen, az Egyesült Államokban két, a zsidó lakosságra vonatkozó, némileg eltérő meghatározást alkalmazó felmérés 2000-ben 5,2, illetve 6,7 milliós eredményt hozott ki.⁴³

Orvosi szempontból a társadalomtudományhoz hasonló nehézségeket okoz az etnicitás értékelése, amikor tény, hogy a vaslekkötéssért felelős gén mutációját jelentő hemokromatózis előfordulása az „örvények” kevesebb mint 1, a „norvégok” több mint 9%-át érinti.⁴⁴ Bár a New England Journal of Medicine álláspontja szerint a „faj” biológiai szempontból értelmezhetetlen kategória,⁴⁵ kutatási adatok szerint a „zsidók” között lényegesen magasabb a Tay-Sachskórt, „feketék” között pedig a sarlósejtes vérszegénységet okozó mutációk előfordulása.⁴⁶ 2005-ben például egy izlandi gyógyszer-

⁴² Lásd például Több roma, változatlan szegénység, Népszabadság, 2003. november 12.

⁴³ J. J. Goldberg: A Jewish Recount, The New York Times, 2003. Szeptember 17.

⁴⁴ Lásd például Nicholas Kristof: Is Race Real?, The New York Times, 2003. July 11.

⁴⁵ A Pennsylvania Állami Egyetem kutatói szerint az európai fehér ember világos bőrért a 3,1 milliárd emberi gén közül egyetlenegy, az slc24a5 jelű a felelős. Lásd például Horváth Gábor: A fehér bőr titka, Népszabadság, 2005. december 17.

⁴⁶ Mi több, e tény ismerete munkahelyi diszkriminációt is eredményezhet: az Egyesült Államokban számos ügy és bioetikai vizsgálat is folyt például pilótákkal vagy egészségbiztosítási jogvitákkal kapcsolatban. Lásd például Sickie Cell Anemia Lessons in Genetic Screening & Discrimination, <http://www.sph.unc.edu/nccgph/phgenetics/sicklecell.htm>. (21/03/2006) Az amerikai kormány álláspontjáról itt található bővebb információ: <http://www.eeoc.gov/facts/fs-race.html> (21/03/2006)

gyártó cég egy olyan gén felfedezését jelentette be, amely az afro-amerikaiak körében 205 százalékkal megnöveli a szívinfarktusok bekövetkeztének valószínűségét. A faji alapon „testre szabható” gyógyszerek kifejlesztése (amellett, hogy óriási perspektívákat nyithat a gyógyszercegek számára) ugyanakkor komoly orvosi és bioetikai kérdéseket vet fel.⁴⁷

Fontos megemlíteni, hogy az alkotmányjog általános kérdésfelvetésein túlmenően a csoportképzés nemritkán a kisebbségsszociológia illetve antropológia oroszlánkörmét is jelenti. Frederic Barth szerint például az etnicitás nem statikus fogalom, hanem csoportközi diskurzusban létrejövő, térben és időben is folyamatosan változó konstrukció.⁴⁸ Hazai (fent említett) kontextusban kiemelést érdemel például a Kertesi Gábor – Havas Gábor – Kemény István és Ladányi János – Szelényi Iván között zajló „Ki a cigány?” szociológusvita.⁴⁹ A vitában, támadva a Szociológiai Intézet 1993-as cigányfelfelvételének azon metodikáját, ahol a külső környezet minősítése⁵⁰ alapján határozták meg a vizsgálat alapjául szolgáló csoportot, Ladányi János és Szelényi Iván azon véleményüknek adtak kifejezést, miszerint a cigány etnikum megragadására rendelkezésre álló definíciók nagy száma miatt tulajdonképpen lehetetlen a cigány népesség lélekszámát megbízható

⁴⁷ Lásd erről például Nicholas Wade: Genetic find stirs debate on race-based medicine, *The New York Times*, November 11, 2005.

⁴⁸ Frederic Barth (ed.): *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Culture and Differences*, London, 1969, Alan and Unwin, 1969.

⁴⁹ Lásd Ladányi János – Szelényi Iván: Ki a cigány?, *Kritika*, 1997. december; Havas Gábor – Kemény István – Kertesi Gábor: A relatív cigány a klasszifikációs küzdőtéren, *Kritika*, 1998. március; Ladányi János – Szelényi Iván: Az etnikai besorolás objektivitásáról; *Kritika*, 1998. március; Kertesi Gábor: Az empirikus cigánykutatások lehetőségéről, *Replika* 29. (1998. március) 201–222.

⁵⁰ Tudományosan nehezen kezelhető a „környezet által annak tartott”, illetve „cigány életmódot folytató” klasszifikáció. Ladányi – Szelényi (1998, 34. o.) megjegyzi, hogy „még a cigányoknál a környezetüktől antropológiai jellemzőiket tekintve még pregnánsabban elkülönülő etnikai csoportok esetében is számottevő az önbesorolás és a kérdezőbiztosi osztályozás közötti különbség. Edward Telles például Brazíliában azt találta, hogy az eseteknek csupán 72,6 százalékában egyezett meg a megkérdezett és a kérdezőbiztos minősítése arról, hogy a megkérdezett »fekete«-e.”

formában megmérni.⁵¹ Egy a Világbank által Romániában végzett felmérés során például a kérdezőbiztos⁵² által romának tekintett személyek 61%-a nem vallotta magát romának (Bulgáriában ez a szám 24%, Magyarországon 38% volt).⁵³ A 23 millió lakosú országban, ahol nem hivatalos becslések szerint 2–2,5 millió roma él, a társadalmi előítéletek nyomása alatt, az 1992-es népszámlálás során mindössze 409 111-en vallották magukat romának.⁵⁴

Szelényiék álláspontja szerint etnikai csoportok (ön)definíciójának mentális térképei közötti választás minden esetben politikai és ideológiai ítéletek alapján történik. Bourdieu stratifikációs elméletével összhangban,⁵⁵ a klasszifikációk pedig ez esetben az objektív, empirikus társadalomtudományos tényfeltárás helyett – a klasszifikáltak helyett – inkább klasszifikátorokról mesélnek.⁵⁶ A helyzet ironiája, hogy amíg az önidentifikációt a szociológusok a legváltozóbb, így a legmegbízhatatlanabb formának tartják, igencsak problematikus minden más egyéb (a többségi és kisebbségi nacionalizmusok külön-

⁵¹ Erre vonatkozólag lásd a szociológia általános klasszifikációs nehézségeit, szólván például arról, hogy „ki a szegény?”, „ki az értelmiség?” stb.

⁵² A kívülállók minősítése kapcsán roma-kontextusban általánosnak mondható az a megállapítás, hogy amikor a megkérdezett romának vallja magát, az az esetek 100%-ban egyezik a kérdezőbiztos megítélésével. Érdekes módon a megkérdezettek 87–90% a személyes identifikáció mellett a bírósínt tartotta a romaság legfontosabb jegyének. Lásd Patricia Ahmed – Cynthia Feliciano – Rebecca Jean Emigh, *Ethnic Classification in Eastern Europe*, 10. o., <http://www.sscnet.ucla.edu/soc/groups/ccsa/ahmed.PDF> (21/03/2005)

⁵³ Dena Ringold – Mitchell A. Orenstein – Erika Wilkens: *Roma in an expanding Europe. Breaking the poverty cycle. (A World Bank Study 2003)* 29. o., http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/2003/01/07/000094946_02122404075867/Rendered/INDEX/multi0page.txt

⁵⁴ Lásd Császár Ivett: *Előítéletes tegnap és ma*, In.: Majtényi Balázs (szerk). *Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban*, Lucidus Kiadó, Bp., 2003. 181. o.

⁵⁵ Ahol csak történelmi szituációk által determinált strukturális terekben cselekvő egyéneket lehet objektív valóságnak tekinteni; ezek az „egyének egymással folytonosan klasszifikációs harcokban állva, küzdelmek és alkuk sorozatának eredményeként alkotják meg kollektív identitásukat”. Ladányi – Szelényi, 1997, 5–6. o.

⁵⁶ Ladányi – Szelényi, 1997, 3. o.

böző érdekeit szolgáló) klasszifikáció is.⁵⁷ Felhívják tehát a figyelmet a társadalmi kategóriák etnicizálásában, illetve rasszosításában rejlő veszélyekre, ahol pontosan a klasszifikációs küzdelem során a szegénység etnicizálása zajlik,⁵⁸ úgy, hogy a szegénységet például első-sorban cigányproblémaként értelmezik.⁵⁹

De miért jelent a kisebbségi hovatartozás nehézsége gondot a közjog számára? Azért, mert a rasszizmus „Murphy-törvényének” értelmében amennyiben (jog)hátrány okozása a cél, semmilyen komolyabb definíciós vagy identifikációs problémát nem jelent a diszkriminált csoport tagjainak meghatározása. Amíg tehát a csoporthoz tartozás negatív elbírálást és kirekesztést eredményez, ritkán okoz problémát az inkriminált személyek meghatározása. A zsidótörvények megalkotásakor⁶⁰ vagy a modern politikai antiszemitizmus kurzívá-

⁵⁷ Hátrányos társadalmi helyzetű és előítéletesen kezelt etnikai csoportok esetében külön sajátos problematikát hordoz „az önmagát beteljesítő próféciaként” (Ladányi – Szelényi, 1997, 5. o.) funkcionáló minősítés, ahol az tartja magát például cigánynak, akit környezete is annak ítél, amíg a hátrányos stigmatizáció (amely a politikai diskurzus és a makrogazdasági kondíciók mozgását követve is erősen változik) hiánya erősíti az asszimilációs tendenciákat.

⁵⁸ Elemzők hasonló folyamatról számolnak a lengyel és ír etnikai konfliktusok során, ahol a domináns többségi nemzet a protestantizmust a gazdasági prosperitással, a katolicizmust pedig a periférikus szegénységgel azonosította. Lásd például Klaus von Beyme, *Political Parties in Western Democracies*, Gower Publishing Co. Ltd., 1985.

⁵⁹ Ettől persze a cigány-szegény dinamika csodálatosan bebetonozódik, hiszen a nem szegény, nem cigány életmódot folytató megszűnik „cigány” lenni (és válhat valaki például a magyarnál is magyarabb, középosztálybeli, barna bőrű, fekete szemű kun leánnyá). Ladányi – Szelényi, i. m. 5. o.

⁶⁰ A faji klasszifikációt tartalmazó második zsidótörvény néven elhíresült 1939. évi IV. törvénycikk például az alábbi szabatos definíciót alkalmazta: „1. § A jelen törvény alkalmazása szempontjából zsidónak kell tekinteni azt, aki ő maga vagy akinek legalább egyik szülője, vagy akinek nagyszülői közül legalább kettő a jelen törvény hatálybalépésekor az izraelita hitfelekezet tagja vagy a jelen törvény hatálybalépése előtt az izraelita hitfelekezet tagja volt, úgyszintén a felsoroltaknak a jelen törvény hatálybalépése után született ivadékaik. Az előző bekezdésben meghatározott személyek közül nem lehet zsidónak tekinteni azt, aki az 1939. évi január hó 1. napja előtt kötött házasságból származik, ha szülői közül csak az egyik és nagyszülői közül is legfeljebb kettő volt az izraelita hitfelekezet tagja és ha 1. mindkét szülője már a házassághozkötéskor valamely keresztény hitfelekezet tagja volt és azon-

túl is keresztény hitfelekezet tagja maradt, vagy 2. szülőinek házasságuk megkötése előtt a törvényben meghatározott módon kötött megegyezése értelmében a keresztény szülő vallását követi és a házasság megkötésekor izraelita vallású szülő az 1939. évi január hó 1. napja előtt valamely keresztény hitfelekezetre tért át, és azontúl is keresztény hitfelekezet tagja maradt, vagy 3. születésétől kezdve keresztény hitfelekezet tagja volt, vagy élete hetedik évének betöltése előtt keresztény hitfelekezet tagjává lett, izraelita vallású szülője az 1939. évi január hó 1. napját megelőzően vált valamely keresztény hitfelekezet tagjává, és mind ő maga, mind a szülője ezentúl is keresztény hitfelekezet tagja maradt. Az első bekezdésben meghatározott személyek közül nem lehet zsidónak tekinteni azt sem, aki a) az 1919. évi augusztus hó 1. napja előtt lett keresztény hitfelekezet tagjává és azontúl is keresztény hitfelekezet tagja maradt, ha zsidó szülői illetőleg zsidó szülője – amennyiben pedig szülői az 1848. évi december hó 31. napja után születtek, ezek zsidó felmenői – az 1849. évi január hó 1. napja előtt Magyarország területén születtek; b) a jelen törvény értelmében zsidónak nem tekintendő személlyel az 1939. évi január hó 1. napja előtt kötött házasságot, ha ebből a házasságból született vagy születendő gyermekei közül egyiket sem kell a jelen törvény értelmében zsidónak tekinteni; c) a jelen § értelmében zsidónak nem tekintendő ivadéka; d) legkésőbb az 1939. évi január hó 1. napja óta valamely keresztény hitfelekezet kötelékébe tartozó és egyébként az a) pontban meghatározott személyi kellékeknek megfelelő szülőknél olyan ivadéka, aki születésétől kezdve keresztény hitfelekezet tagja. A második és a harmadik bekezdés rendelkezései nem terjednek ki arra, aki a jelen törvény hatálybalépése után a jelen § értelmében zsidónak tekintendő személlyel köt házasságot. A jelen § rendelkezéseit a házasságon kívül született gyermekekre is megfelelően alkalmazni kell. A harmadik bekezdés a), valamint d) pontjában meghatározott személyekre és ivadékaikra az 5. § első bekezdésében, a 6., a 7., a 10., a 15., a 16. §-okban és a 19. § második bekezdésében megállapított korlátozó rendelkezéseket alkalmazni kell. Utasítatik a minisztérium, hogy – amennyiben annak szüksége felmerül, hogy egyes személyek a jelen törvény hatálya alól megfelelő intézmény felállítására útján, a nemzet különleges érdekében kivételesen mentesséssenek – ily intézmény létesítésére az Országgyűlésnek megfelelő előterjesztést tegyen. 2. § Amennyiben a jelen törvény másképp nem rendelkezik, rendelkezéseit nem lehet alkalmazni: 1. olyan tűzharcosra (1938:IV. tc. 1. §), vagy az 1914–1918. évi háborúban hadifogságot szenvedettre, aki a sebesülési érem viselésére jogosult, és az ellenség előtt tanúsított vitéz magatartásáért legalább egy ízben kitüntetésben részesült, vagy olyan hadirokkantra, aki az ellenség előtt tanúsított vitéz magatartásáért legalább egy ízben kitüntetésben részesült; 2. arra, akit az 1914–1918. évi háborúban ezüst vagy arany vitézségi éremmel tüntettek ki, vagy aki az ellenség előtt tanúsított vitéz magatartásáért más kitüntetésben legalább két ízben részesült, valamint arra, akinek atyját az 1914–1918. évi háborúban arany, vagy legalább két ízben nagy ezüst vitézségi

lásában⁶¹ nem jelent gondot a „zsidó” fogalmi körülírása, mint ahogy a kiszolgáltatást megtagadó pincér számára sem problematikus a cigány vendég azonosítása. Hasonlóképp, az amerikai statisztikai hivatal többes faji eredetet elismerő bonyolult katasztere sem okoz különösebb fejtörést a feketéket kiemelt figyelemmel igazoltatni kívánó rendőrnek...

A diszkrimináció és az etnikai viszály természetrajza folytán tehát az alanyi kör megállapítása inkább a kisebbségvédelem és a preferenciális politikák alkalmazása során jelent érzékeny, ám az intézményrendszer egésze sérülékenységeinek veszélyét magában hordó problémát.⁶²

éremmel tüntették ki; 3. arra, akit az 1914–1918. évi háborúban a kardokkal ékesített III. osztályú vaskoronarenddel tüntettek ki, vagy aki ennél magasabb és ugyancsak a kardokkal ékesített kitüntetésben részesült, valamint ennek gyermekeire; 4. arra, aki a jelen törvény hatálybalépésekor legalább ötven százalékból hadirokkant, továbbá annak feleségére és gyermekeire, aki a jelen törvény hatálybalépésekor hetvenöt vagy száz százalékból hadirokkant; 5. arra, aki az 1914–1918. évi háborúban hősi halált halt személy özvegye vagy gyermeke; 6. arra, aki az 1918. és 1919. évi forradalmak idején az ezek ellen irányuló nemzeti mozgalmakban részt vett, ha ezzel életét kockáztatta, vagy e miatt szabadságvesztést szenvedett, valamint ennek feleségére és gyermekeire, aki ilyen tevékenysége miatt életét veszítette; 7. a belső titkos tanácsosokra, a m. kir. titkos tanácsosokra, továbbá arra, aki a jelen törvény hatálybalépésekor valamelyik tudományegyetem vagy a József nádor műszaki és gazdaságtudományi egyetem tényleges vagy nyugdíjas nyilvános rendes tanára; 8. arra, aki keresztény hitfelekezetnek tényleges vagy nyugdíjas lelkipásztora; 9. arra, aki a nemzetközi olimpiai bizottság által rendezett olimpiai versenyen bajnokságot szerzett. A jelen §-ban megállapított mentesség a mentesített személy ivadékaire nem terjed ki. Az első bekezdés 1–5. pontjának rendelkezéseit az 1914–1918. évi háború befejezése után az országért vívott harcokban résztvevőkre is megfelelően alkalmazni kell.” Lásd például Nehéz – Posony István: Jogtörténeti tanulmány a zsidókérdésről, *Élet és Irodalom*, 2000/32.

⁶¹ Hasonló az a helyzet, amikor bár Csehországban hivatalosan nem jelölik meg külön a roma gyanúsítottakat, a gyakorlatban könnyen azonosítható a belügyi nyilvántartásban szereplő „statisztikailag releváns csoport” kódszó. Lásd Barbara Bukovskas, *Ethnic Statistics and Data Protection: The Czech Case*, In.: Krizsán Andrea (szerk). *Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context*, CEU Press–INDOK, 2002., 134 o.

⁶² A státustörvény kedvezményeivel történő visszaélésre lásd például Benyhe István: Kettős állampolgárság a Kárpát-medencében; *Magyar kisebbség* 1999/2–3.

Vegyük egy egyszerű, tartalmában pozitív diszkriminációs intézmény, a közvetett diszkrimináció tilalmának esetét: adatvédelmi kritériumoknak megfelelő, ám statisztikai szempontok alapján megbízható csoportklasszifikáció hiányában kevésbé meggyőző a védeni kívánt csoport foglalkoztatási, közbeszerzési, felsőoktatási vagy egyéb jelenlétének kirívóan alacsony mértékére hivatkozni.⁶³ Pedig ez áll az Európai Unió forradalmi, 2000. júniusi direktívájának⁶⁴ középpontjában is, amely a 2003-as magyar antidiszkriminációs törvény⁶⁵ alapját is képezte. Hazai kontextusban tehát a munkaerő-piaci diszkriminációra, avagy az iskolai romaszegregációra mint az indirekt megkülönböztetés jogilag tetten érhető eseteire hivatkozni meglehetősen nehéz a származás hivatalos megjelenítése és mértékadó statisztikai adatok hiányában. Az effajta kisebbségvédelmi intézmények (a védeni kívánt csoport jogi meghatározásának hiányában bekövetkező) kiüresedése pedig a fennálló diszkriminatív gyakorlat malmára hajtja a vizet.

Megítélésem szerint tehát a jogi és államigazgatási értelemben kimerítő kisebbségfogalom meghatározása két okból is elkerülhetetlen:

- a) egyrészt a jogalkotó és a(z adófizető) többség jogosult a kedvezményezett csoport nagyságának, így a kedvezmények gyakorlati mértékének hozzávetőleges ismeretére;
- b) másrészt pedig a visszaélések elkerülésére ez az intézményrendszer egészének működése folytán technikai értelemben is megkerülhetetlen.

Az etnikai csalás (tehát a jog által megengedett, ám a jogalkotói szándékkal ellentétben álló többségi viselkedés) veszélye ugyanis a kisebbségvédelmi intézkedések (egyébként örvendetes) egyre nagyobb térnyerésével folyamatosan növekvő, a teljes intézményrendszer működését és értelmét kockázatosá tevő veszélyforrás.

⁶³ Lásd még, James A. Goldston, Race and Ethnic Data: A Missing Resource in the Fight against Discrimination, In.: Krizsán Andrea (szerk). Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context, CEU Press-INDOK, 2002.

⁶⁴ Council Directive Implementing the Principle of Equal Treatment Between Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin. 2000/43/EC

⁶⁵ 2003. évi CXXV. törvény az Egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról.

Nem véletlen például, hogy a státustörvényt övező szakmai viták homlokterébe sem elsősorban a (nemzetközi, főleg európai uniós normák által eleve behatárolt) kedvezmények, hanem az alanyi kör meghatározásának kérdése került.⁶⁶

A következő oldalakon a kisebbségi csoport-hovatartozás alkotmányjogi formát is öltő problematikáját néhány esettanulmányon keresztül fogom bemutatni. Az esetek rendszerezésében a bevezetőben már bemutatott „őslakos kontra nyugati” modell megkülönböztetésének stratégiáját fogom követni.

⁶⁶ E kérdésben bővebben lásd a vonatkozó alfejezetet.

3. ESETTANULMÁNYOK A KISEBBSÉGDEFINÍCIÓ MEGOLDÁSAINAK KÖRÉBEN¹

A következő fejezet kérdése az, hogy az etnikai csoport alapú kedvezményezések két, fent ismertetett modelljéhez képest a magyar szabályozás mennyiben jelent harmadikutas, sajátos modellt. Az alább következő esettanulmányok fontosságát az adja, hogy általuk felmérhetjük, hogy a hazai „Jászládánytól” és „etnokorrupciótól hangos” magyar kisebbségi intézményrendszer mennyiben közelít a nyugati, avagy az őslakos jogi modellhez; eltér-e modellszerűen, vagy csak egy modellvariáns? – Másképpen: mi a magyar kisebbségi intézményrendszer sarokpontja, a történeti lelkiismeret-furdalás és a diaszpórajog kiterjedése vagy az „etnikai család” meggátolása.

Az esettanulmányok közül kiemelt figyelmet kap néhány speciális jogterület. Ilyen például az amerikai joggyakorlat, amelynek érdekes sajátossága, hogy igen hosszú időn keresztül a polgári és politikai jogok jelentős részben faji-etnikai hovatartozás függvényében alakultak, így a faji hovatartozás (ellentétben az európai nemzetiségi kate-

¹ A kisebbségfogalom külső, nemzetközi jogi meghatározásáról számos monográfia, travaux préparatoires és akadémiai tanulmány készült. Az ENSZ keretében egy külön rapporteur-testület is megalakult egy egységes fogalomrendszer kialakítására. Vizsgálatom tárgya elsősorban a belső jogi kisebbségfogalom, így ezen alfejezetben csak vázlatosan, a teljesség igénye nélkül térek ki a nemzetközi fogalommeghatározás néhány, témánk szempontjából is megkerülhetetlen anomáliájára. Már csak azért is, mert például Nicola Girasoli, *National Minorities—Who are they?*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1995, című munkája megvalósítja a téma szinte kimerítő jogtörténeti bemutatását. Lásd még: *The Legal Protection Accorded to Minority Groups in Europe*, *Netherlands Yearbook of International Law*, 1992. Vol. 23, 67–104. o. 1987-ben egy másik összeállítás is készült, lásd UN Working Doc. E/CN.4/1987/WG.5/WP1.

góriakkal) Amerikában nem egy prekonstituált, eleve létezőnek megélt jogi kategória volt, hanem folyamatos bírói és jogalkalmazói jogfejlesztés során alakuló, az európai hagyománynál nyíltabban vitatott és exponáltabb, a napi életben alkalmazott jogfogalom.

Hasonlóképpen az izraeli esettanulmány azért kiemelten érdekes vizsgálatunk szempontjából, mert a zsidó állam által hivatalosan képviselt olvasatát adja egy számos jogrendszerben és igen eltérő körülmények között felmerülő kérdésre: arra, hogy ki és mi a zsidó: etnikum, vallás vagy nemzetiség?

A kisebbségi és az adatvédelmi biztos gyakorlatát, valamint a státustörvény és a kisebbségi törvény 2005-ös módosításának történetét és problematikáját bemutatva külön alfejezet tárgyalja a magyar alkotmányi struktúra sajátos problematikáját (a kisebbségi önkormányzati rendszer anomáliáit, az etnobiznisz jelenségét, valamint a kettős kötődés és a regisztráció kérdéseit).

3.1. ŐSLAKOSJOG: VALÓS CSOPORTVÉDELEM

A „nyugati világban”, azaz az uralkodó emberi jogi paradigmában felmerülő kisebbségaffiliációs problematika részletes bemutatása előtt fontosnak érzem a valós csoportvédelmet hozó, tehát a többletjogok (illetve általában a speciális jogi elbánás) alapjául a feudális értelemben vett státust alapul vevő jogtechnikai megoldások, pontosabban paradigmák elemzését. A bennszülött, őslakos, indián jog alapja ugyanis az, hogy az őslakos (aboriginal) életmód védelmét szolgáló preferenciális eljárások és intézmények rendje nem az identitás (kockázatosan) szabad deklarálásán alapul. A modell lényege, hogy a kedvezményezett (illetve tekintettel arra, hogy gyakran a specializált jogi rezsimek többletkötelezettségeket is állapítanak meg:) jogosult és kötelezett kör meghatározására kimerítő és értelemszerűen restriktív jogi feltételrendszert találunk. Az amerikai és kanadai indián kisebbség például az egyéb megerősítő politikákon túlmenő kedvezmények igen széles körére (adómentesség, komoly lakhatási támogatás) jogosult; szemben a pozitív diszkriminációval egyenlő helyzetbe hozni kívánt egyéb etnikumokkal, a jogszabály azonban tételesen meghatározza és egy kimerítő regiszter útján figyelemmel is kíséri,

hogy a kedvezmények igénybevételének szempontjából ki és milyen származási feltételek alapján minősülhet indiánnak.

A könyvnek nem célja, és formai korlátok sem teszik lehetővé a gyakorlati sorból szabadult, őslakosjog akárcsak vázlatos bemutatását. Így annak ellenére, hogy míg a nyugati világ őslakos lakosságának is kilencven százaléka Latin-Amerikában él,² a következő rövid alfejezetben (csak) a preferenciális intézmények szempontjából talán legfejlettebb Kanada példáján fogom bemutatni a csoport-hovatartozás (vizsgálatunk szempontjából mindenképpen irányadó és jellegzetes) ezen modelljét.

Kanada lakosságának körülbelül 2,8%-a őslakos (indián, inuit, métis). A jogilag elismert, azaz az indiántörvény szerint az indiánregiszterben nyilvántartott létszám az 1998. decemberi statisztikák szerint 642 414 főt tett ki.³ Ugyanakkor 1996-ban a (többes identitásvállalással rokonítható) többes származásmegjelölést megengedő népszámlálás során több mint egymillió kanadai nevezett meg őslakos (aboriginal) felmenőt.

Igaz, hogy a statisztikai adatvétel során lehetőség nyílt az őslakos identitás kifejezésére, a tartalmilag legutóbb 1985-ben módosított⁴ 1876-os indiántörvény alapján azonban az indián státus megszerzésének szabatos, és az öndeklaráción túl további objektív követelményeket magában foglaló feltételrendszere van. A számos kedvezményt jelentő és a törvény alapján biztosított speciális jogállás eljárásjogi feltétele, hogy az érintett szerepeljen az Indiánügyi és Északi Fejlesztési Minisztérium (Department of Indian Affairs and Northern Development) nyilvántartásában. Anyagi jogi feltétel⁵ pedig, hogy az illető indián legyen, azaz (és itt kissé tautologikus a jogi szabályozás) szerepeljen a minisztérium vagy valamely elismert (regisztrált) indián törzs nyilvántartásában, vagy felmenői megfeleljenek a fenti kritériumrendszernek.

² Lásd Jules Deschenes: International law and the rights of indigenous (native) peoples. In.: Federalism-in-the-making. Contemporary Canadian and German constitutionalism, national and transnational, The Netherlands, 1992, 7. Fejezet, 108. o.

³ Lásd <http://www.gov.bc.ca/aaf/default.htm> (21/03/2005)

⁴ A jogszabály-módosítás szélesebb körben tette lehetővé az indiánstátus megszerzését: megalkotásakor 300 000, 1996-ban már 600 000 regisztrált indián volt.

⁵ Lásd a törvény 5–17. §-ait.

Maguk a törzsek, a későbbiekben ismertetett kedvezményeken túlmenően, széles körű, közjogilag megalapozott öngazgatási jogosítványokkal rendelkeznek, így többek között dönthetnek a törzssz tagság megszerzésének és elvesztésének bizonyos szabályairól is.⁶ Az indián státuszjogosultság és annak feltételeire vonatkozó nyilvántartások nyilvánosak, és az azokban foglalt adatok valósága (végső soron bíróság előtt megtámadható) államigazgatási eljárás során jogvita tárgyává tehető.

Akár történeti, akár jogdogmatikai szempontból nézve megállapítható, hogy az indiántörvényben foglalt rendelkezések speciális jogi rezsimit konstituálnak, amelynek legfőbb elemei az alábbiak:

- a) A törvény személyi hatálya jogilag meghatározott, objektív feltételrendszer eredményeképpen alakul: állami hatóság, illetve igazgatási normáktól kötött rendben az autonóm törzsek vezetik a tagok nyilvántartását; a taggá válás feltétele jogilag kötött, szigorúan vérségi alapon (illetve házasságkötés útján) lehetséges – feltétlen lehetőséget adva természetesen a státuszjogosultságról való lemondásra.
- b) Az indián státusz számos kedvezmény igénybevételére jogosít: például a rezervátumon élő indián valamennyi bevétele,⁷ jövedelme adómentes; tulajdonára zálogjog nem jegyezhető be; speciális szociális támogatási és hitelalapok állnak a 600 bejegyzett törzs rendelkezésére; valamennyi regisztrált (és a 2300 rezervátum valamelyikén élő) indián alanyi jogosult egy igen nagy összegű lakhatási támogatásra stb.
- c) A kedvezmények az általános jogrend szerint rendelkezésre álló támogatásoktól generikusan különböző jellegét az adja, hogy a törzsi tagság elvesztése, illetve az ezzel egyenértékű rezervátum elhagyásának tényével a fenti jogosultságok nem vehetőek igénybe.

⁶ A törzsi döntésekre is vonatkoznak bizonyos anyagi és eljárásjogi szabályok. Így nem megengedett a többségi döntéshozatalt megkerülő, avagy korábbi tagságtól megfosztó határozat. A törzsi döntéshozatal megfelelő szervezeti és működési szabályzatának formális minisztériumi elfogadása és iktatása szükséges ahhoz, hogy a tagságnylvántartás feladatát a törzs átvehesse a minisztériumtól.

⁷ Gyakori jogvita tárgya, hogy például a rezervátumon kívüli munkavégzés során szerzett jövedelem adóztatható-e.

A törvény kommentárja⁸ rámutat, hogy az indiánjogra történetileg tekintve megállapítható, hogy a szabályozás lényege pontosan az, hogy a társadalom egy faji alapon meghatározott szegmensére speciális jogi szabályokat alkot – elsősorban arra (a mai napig hatályos szabályrendszerre) vonatkozólag, hogy a használatukban lévő földet kivonja a kereskedelmi (és ezáltal általános polgári jogi) forgalom alól.⁹ A törvény (1876-os) megalkotásakor már nyilvánvalóvá lett ugyanis a speciális jogi státusnak az érintettekre vonatkozó negatív hatása is. A státusindiánok (a többletjogok áraként) például nem szavazhattak, nem lehettek esküdtek, és az általánosnál szigorúbb szankcióval büntették az indiánok (rezervátumon belüli vagy azon kívüli) alkoholbirtoklását. Ez pedig több volt egyszerű diszkriminációnál: a regisztrált indiánokra jogilag nézve ugyanis a Korona és a törzsek között létrejött szerződésekből levezetett speciális jogrend (Treaty rights) az irányadó, és elvileg a kanadai állam szuverenitása sem terjed ki rájuk. (Dogmatikai és több esetben konkrét jogvita alapját képezte például, hogy az állam általánosan irányadó szabályai, például kötelező gépjármű-biztosítás, bukósícsak, biztonságiöv-használat kiterjednek-e az indián lakosságra.)¹⁰ Az 1951-ig hatályos polgári törvénykönyv alapján például jogi értelemben személy volt minden „nem indián természetes személy”. Igaz, a státusindián mindig „személylyé” válhatott, ha lemondott regisztrált indián jogairól. Az asszimiláció egyébként nyíltan támogatott állampolitikai cél volt. Elhíresült például a költő, publicista és indiánügyi szuperintendáns-helyettes, Duncan Campbell Scott 1920-as kijelentése: „*Az a célunk, hogy Kanadában ne maradjon egyetlen, a politikai közösség-*

⁸ Lásd [bloorstreet-com web services](http://www.aaf.gov.bc.ca/aaf/pubs/glossary.htm), vagy <http://www.aaf.gov.bc.ca/aaf/pubs/glossary.htm> (21/03/2005). Ugyanitt megtalálható a törvény teljes szövege is.

⁹ Az indiánföldek forgalomképtelensége (éppen a „tulajdonos” őslakos közösségek etnikai meghatározottsága miatt) gyakran áll a normatív egyenlőség csorbulása mellett érvelő kritikák kereszttüzeiben.

¹⁰ Említetten komoly fejtörést okozott például a nemi egyenlőség princípiumaival ellentétes házasságkötés útján való törzstagság szabályrendszere. Az 1985-ös szabályok alapján ugyanis a törzsbe házasodó nő indiánstátust szerzett, ám a „kiházasodó” nő elvesztette ebbéli jogait. A kanadai legfelsőbb bíróság sokat bírált 1974-es Lavell-döntésében fenntartotta a szabályt, és bár az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága 1980-as Lovelace-döntésében elítélte, csak az 1982-es alkotmánytörvény kapcsán változott meg.

*be be nem olvadt indián sem; akkor megszűnik az indiánkérdés, és nem lesz szükség indiánügyi minisztériumra sem.*¹¹

Ebben a kérdéskörben igen fontos döntést hozott az amerikai legfelsőbb bíróság 2000-ben a *Rice v. Cayetano, Governor of Hawaii*-ügyben.¹² A jogvita tárgyává tett rendelkezés a hawaii alkotmány azon passzusa volt, amely az őslakosprogramok összehangolására létrehozott országos hatáskörű szerv¹³ vezető testületének (felügyelőbizottságának) választása kapcsán a választásra jogosultak körét leszűkítette az őslakosságra. A jogszabály az őslakosok két kategóriáját határozta meg: „őslakos hawaii” (native Hawaiian) az, aki legalább ötven százalékban olyan faj (etnikum) leszármazottja, amely 1778-előtt a szigeten élt; „hawaii”¹⁴ pedig az, akinek felmenői között található olyan személy, aki 1778 előtt a szigeten élt. Felperes, nem lévén hawaii, kérte felvételét a testületi választói regiszterbe, ám a felvétel feltételeként aláírandó őslakos felmenőről szóló nyilatkozatot (a valóságnak megfelelően) nem írta alá. Az állam természetesen megtagadta felvételét a választói névjegyzékbe, a szövetségi kerületi és fellebbviteli bíróság pedig hatályában fenntartotta az elutasítást. A legfelsőbb bíróság ezzel szemben alkotmányellenesnek találta a szabályozást, mondván, hogy a származás egyértelműen faji alapú választójog-korlátozást takar, azzal a nem titkolt céllal, hogy etnikai alapú önkormányzatot hozzon létre. Az előadó Kennedy bíró fontosnak tartotta megkülönböztetni az ügyet a kváziszuverén indián törzsek számára biztosított öngazgatástól; és a különbség pontosan azok kváziszuverén státusából fakad.¹⁵ A Hawaii-ügy azonban Hawaii állam egy közpénzből fenntartott, az állam törvényeinek végrehajtására létrehozott állami szervéről szól.

¹¹ Uo.

¹² 528 US 495 (2000)

¹³ Az intézet (Office of Hawaiian Affairs) független a kormánytól, bár elnöke hivatalból tagja a minisztertanácsnak.

¹⁴ Ez utóbbi a tágabb kategória, magában foglalja az „őslakos” hawaiiit.

¹⁵ A törzsen kívülre házasodó nők gyermekei törzstagságának elvesztése kapcsán (a kiházasodó férfitagok gyermekei megmaradhatnak a törzs tagjainak) indult perben (Santa Clara Pueblo v. Martinez, 436, US, 49, 1978) a Bíróság a törzsi tagság autonóm szabályozásának kapcsán kimondta, hogy az indián törzsek bár hatásköri szempontból nem, de számos egyéb szempontból önálló alkotmányokkal is rendelkező kváziszuverén „külföldi államnak” („foreign state”) minősülnek.

Összefoglalásképpen megállapítható, hogy az indiánjog (szemben a kisebbségeknek biztosított többletjog-tételezéssel) nem meghatározott kedvezmények összessége, hanem egy valódi, etnikai alapon biztosított státusszabályrendszer. A fentiekre tekintettel az alábbiakban áttérek a „nyugati modell” csoportaffiliációjának problematikájára.

3.2. »NYUGATI« ESETTANULMÁNYOK ÉS MEGOLDÁSOK

Ahogy korábban említettem, ha nem is főszabályként, de a „nyugati rendszerben” is találunk olyan szabályozást, amely igyekezetet fejt ki a kisebbségi hovatartozás közjogi jellegű meghatározására. Ez a fejezet ezek egy-egy példáját, és sajátos problematikájukat mutatja be.¹⁶

Elsőként szükséges leszögezni tehát, hogy a regisztráció és közjogilag rendezett formája nem teljesen egyedülálló jelenség. Több jogtörténeti és jelenkori példa hozható az etnikai-nemzetiségi identitás közjogi intézményeket érintő regisztrációjának működőképes változataira. Az „identitás” nyilvántartásának történeti fejlődésében fontos állomás volt például az objektív nemzeti kataszter létrehozására irányuló 1905-ös, „morvaországi kiegyezés” néven ismertté vált közjogi megoldás,¹⁷ amely a választási harcokból kikapcsolni célzván a nemzeti motivációt, eleve nemzeti kataszterekhez rendelte a

¹⁶ Szükséges megjegyezni, hogy a kisebbségi csoport esetén klasszifikációjának az Európa Tanács értelmezésében az nem jelentheti gátját, hogy a csoport „őslakos” jogállású mint például a lappok, vagy az ukrán tatárok – legalábbis a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény vonatkozásában. Sőt, az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló, Strasbourgban 1995. február 1-jén aláírt, az 1999. évi XXXIV. törvény által kihirdetett keretegyezményt értelmező, megvalósulását értékelő testületnek álláspontja szerint az alapvetően a nemzeti többséghez tartozó, de regionálisan a nemzeti kisebbség által alkotott többség mellett kisebbségként élő nemzetiségeket is megilleti e jogállás és a keretegyezmény védelme. Lásd Annelies Versitchel, *Elaborating Catalogue of Best Practices of Effective Participation of National Minorities*, *European Yearbook of Minority Issues*, 2002/3.

¹⁷ Az alapjait tekintve lásd például Otto Lang, *Ergänzung der Verfassung Österreichs*, illetve Rudolf Springer (Karl Renner), *Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat*, Wien, 1902.

mandátumokat¹⁸ – külön választókerületeket hozván létre a cseh és a német választók számára. A kataszter lényege az volt, hogy minden polgárt besoroltak valamely nemzetiséghez, ám a besorolást az érintett, de akár harmadik személy is vitathatta, úgy, hogy egy elutasított kifogás végül közigazgatási bírósági eljárást tárgyát is képezhette. Az ilyen esetekben a bíróság olyan „objektív” szempontokat vizsgált, hogy az érintett milyen (nemzetiségű) egyesületek tagja, milyen kocsmákba jár, vagy milyen iskolákba járattja gyermekeit.

De kortárs példát is hozhatunk. Dél-Tirolban például (ahol a Proporz-rendszer jegyében ez még a tartományi igazgatásban is jelentőséghez jut) a szabad identitásválasztás elve alapján nyújtott, tíz évre szóló népszámlálási adatok képezik e nyilvántartások alapját. 1991 óta a polgárok két nyilatkozatot tesznek: az egyikben anonim módon a nyelvi csoportok általános számarányának meghatározásához nyilatkoznak hovatartozásukról; a másik, névvel, születési dátummal, aláírással ellátott nyilatkozatot pedig a kvótarendszerben például állásjelentkezésekkor használják „identitás-igazolásként”.¹⁹

Hasonlóképpen a lapp (számi) identitás alapján a skandináv államokban biztosított többletjogok is objektív kritériumok előírásainak teljesítése alapján biztosítottak. Így a számi parlamentet megválasztó választói névjegyzékre az jogosult felkerülni, aki amellest, hogy magát lappnak vallja, megfelel az alábbi feltételek egyikének: saját vagy egyik szülőjének, nagyszülőjének anyanyelve számi; olyan személy leszármazottja, aki szerepelt a „hegyi”, „erdei” vagy „halászó” számi lakosság adófizetői nyilvántartásában, vagy legalábbis egyik szülője szerepelt a számi parlamenti nyilvántartásban.²⁰ Itt szükséges hozzátenni, hogy az „etnokorrupció” elkerülésére, az asszimilált lappok kiszűrésére a választási bizottság több ezer szavazatot nem

¹⁸ Részletesen lásd Halász Iván: Az 1905-ös morvaországi kiegyezéskísérlet az „objektív alapú” nemzeti kataszter létrehozására. In Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk). Regisztrálható-e az identitás? Gondolat – MTA Jogtudományi Intézet, 2003. 177–183. o.

¹⁹ Bővebben lásd Majtényi Balázs: Korlátozható-e az identitásválasztás szabadsága? (A területi, a személyi elvű autonómia és a regisztráció). In Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk). Regisztrálható-e az identitás? Gondolat – MTA Jogtudományi Intézet, 2003.

²⁰ Uo. 29. o.

ismert el. Mintegy hatszáz fellebbezés érkezett a finn legfelsőbb bíróságra, amely többségüket elutasította, mondván, hogy a származási definíció döntően nyelvi, így négy generációnál tovább nemigen célszerű visszavezetni.

Érdekes Szlovénia példája is. A széles körű preferenciális eljárást (például sui generis parlamenti képviselőket) megalapozó kisebbségi hovatartozás feltételeit a szlovén jogalkotó egyfajta „objektív korrekcióval” biztosított szubjektív önbevallás alapján határozta meg.²¹ A kisebbségi választói névjegyzékek összeállítását és fenntartását a választójogi törvény az érintett kisebbségi (magyar, olasz) szervezetek hatáskörébe utalta. Az Alkotmánybíróság azonban elfogadhatatlannak találta a helyzetet, hogy részletszabályok meghatározása nélkül civil szervezetek dönthetnek fontos, közjogilag releváns kérdésekben.²² A bíróság értékelése szerint alkotmányellenes helyzetet eredményez, ha a jogalkotó nem határozza meg azokat a jogi feltételeket, amelyek alapján a kisebbségi szervezetek állampolgárokat le-, illetve felvehetnek a választói névjegyzékbe. Elvi élel mutatott rá az Alkotmánybíróság arra, hogy amennyiben az állam jogi következményeket és többletjogokat kapcsol az egyén kisebbségi hovatartozásához, ennek feltételeiről, az egyén öndeklarációjánál vagy a kisebbségi szervezetek diszkrecionális döntésénél továbbmutató feltételeit kell meghatároznia. A testület felhívta a jogalkotót fenti kötelezettségének a következő választásokat megelőző teljesítésére, ugyanis a jelenlegi helyzet „amely korlátlan lehetőségeket biztosít a gátlástalan választójogi és még annál is nagyobb horderejű kisebbségellenes visszaélésekre, veszélyezteti a kisebbségek védelmére megalkotott szabályok érvényesülését”.²³

Ennek megfelelően a szlovén jogalkotó sajátos utat követett.²⁴ Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján a jogrend különbséget tesz az identitásválasztás absztrakt szabadsága és a többletjogokat teremtő

²¹ Lásd Miran Komac, *Protection of Ethnic Communities in the Republic of Slovenia*, Institute for Ethnic Studies, Ljubljana, 1999, 14–16. és 60–61. o.

²² Lásd a szlovén hivatalos közlöny 20/1998. Számát, 1308 o.; Uo. 15. o.

²³ Uo.

²⁴ Lásd Ifj. Korhecz Tamás: A kisebbségi önkormányzatok megválasztásának szabályai a magyar, a szlovén és a jugoszláv jogban, In.: Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk). *Regisztrálható-e az identitás?* Gondolat – MTA Jogi Tudományi Intézet, 2003. 120. o.

(a kizárólag az olasz és a magyar kisebbség vonatkozásában létező öngazgató nemzeti közösségek), a kisebbségi önkormányzatok választásakor a választói névjegyzékbe kerüléshez szükséges „őshonos kisebbséghez tartozás” objektív feltételei között. Így egy 2002-es törvény az érintett nyilatkozatán kívül egy sajátosan tautologikus eljárási rendet vezetett be, amely szerint a(z) ezek szerint prekonstituált) nemzeti közösségeknek kell megalkotniuk az identitás objektív feltételrendszerét. Bár a modell elméletileg igencsak vitatható, a gyakorlatban működőképes, ugyanis a választói névjegyzékbe gyakorlatilag valamennyi statisztikailag „létező” polgár felkerült.

Ahogy a kisebbségi hovatartozás meghatározása sem példa nélküli, a kisebbség mint csoport körülírására is találunk példát. Az észt jogalkotó (a magyarhoz hasonlóan) egyike azon keveseknek, aki bár a hovatartozás meghatározásának feltételeit szintén szabályozatlanul hagyta, erőfeszítéseket tett a kisebbség mint kollektíva jogi megragadására. Az 1993-as kisebbségi kulturális autonómiáról szóló törvény²⁵ definíciója szerint: „*kisebbség azon észt állampolgárok csoportja, amely régóta honos az ország területén, és bár szoros kapcsolatban él az észt néppel, etnikai vagy egyéb (különösen nyelvi, vallási és kulturális) tekintetben attól különbözik, és ebbéli külön identitását megőrizni kívánja*”.²⁶ A törvény további fogalmazása szerint „*nemzeti kisebbségi autonómiaigénnyel léphet fel a német, orosz, svéd, zsidó, továbbá bármely 3 000-nél nagyobb lélekszámú csoport*”.²⁷

A kérdés alaposabb nemzetközi vizsgálata alapján látható – és ebben az észt példa tipikusnak mondható – hogy azok az országok, ahol egyáltalán található valamilyen jogilag értelmezhető definíciója a kisebbségnek, illetve a csoport-hovatartozás feltételeinek, azt többnyire nem alkotmányokban, hanem a jogforrási hierarchiában hátrébb elhelyezkedő, alacsonyabb szintű jogszabályokban, gyakran még csak nem is a kisebbségi törvényben (sokszor nem is létezik ilyen) találjuk meg, hanem például az egyesülési jog részletszabályai között. Észtországban a törvényszöveg bűjtatott rendelkezése szerint a taxáción

²⁵ Amelyet a Riigikogu 1993. október 26-án fogadott el, lásd <http://www.riik.ee/saks/akt/10.shtml> (21/03/2005)

²⁶ 1. §

²⁷ 2. §

túlmutatóan feltehetőleg háromezer aláírás beszerzése (és számos általános eljárási követelmény betartása) lesz egy (újabb) kisebbség elismerésének feltétele.

Az észtehez hasonló, de többnyire a negatív, anakronisztikus és az európai emberi jogi és adatvédelmi standardokkal összeférhetetlennek minősített példák között szokták említeni a lett megoldást, amely gyakorlatilag az etnicitás intézményesítését valósítja meg. Itt olyan, a sztálinista hagyományt folytató, kötelező és nem önkéntes beválláson alapuló etnikai nyilvántartási rendszert találunk, ahol a személyi igazolványtól az útlevélig valamennyi irat tartalmaz az etnikai eredetre vonatkozó adatot. Az etnikai besorolást (amelynek alapján a lakosság körülbelül egynegyedét jelentő orosz kisebbség lett állampolgárságot sem szerezhett) ráadásul vérségi alapon állapítják meg, úgy, hogy hivatalos iratokkal kell igazolni az érintett személy nagyszüleinek etnikai státusát. Az etnikai besorolást egy ízben meg lehet változtatni, ám csak akkor, ha bizonyítható, hogy az egyik nagyszülő a választott csoport tagja volt.²⁸

A továbbiakban, a magyar helyzet elemzését megelőzően, három ország (India, az Egyesült Államok és Izrael) joggyakorlatának és sajátos problematikájának (terjedelmes, ám a teljesség igénye nélküli) bemutatásán keresztül kísérletet teszek a kérdés komplex bemutatására.

3.2.1. India

A társadalompolitikai és jogi környezet különbözősége miatt természetesen az indiai alkotmányosság kérdései sokban különböznek az európai és amerikai rendszerben felvetődőktől. A kisebbségi csoport-affiliáció problematikája azonban itt is fontos alkotmányos implikációkat tartalmaz. Az indiai alkotmány pozitív diszkriminációról szóló 15. § (4) és 29. § (2) bekezdései ugyanis lehetővé teszik a preferenciális eljárást a lényegében az érinthetetlenek kasztjával azonosítható „re-

²⁸ Bővebben lásd Boris Koltchanov, *Ethnic Statistics and Data Protection in Latvia*, In.: Krizsán Andrea (szerk). *Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context*, CEU Press–INDOK, 2002. 229–230. o.

gisztrált osztályok” (Scheduled Classes) és a kasztrendszerrel függetlenül elszigetelt, hátrányos helyzetű „regisztrált törzsek” (Scheduled Tribes), valamint az érinthetetleneknél magasabb kasztba sorolt, ám mégis „kulturálisan és szociálisan hátrányos helyzetű rétegek” (socially or educationally backward classes) részére. Az 1971-es népszámlálási adatok szerint a lakosság 14,6%-a, mintegy 80 millió ember tartozott a regisztrált osztályokba, 6,9%, 38 millió a regisztrált törzsekbe és 11,8%, mintegy 60 millió „egyéb hátrányos helyzetű” volt.²⁹ 1947-et követően a közalkalmazotti állások 12,5%-át a regisztrált osztályok, 5%-át pedig a regisztrált törzsek tagjai számára tartották fenn.³⁰ Az egyetemi felvételik során gyakorlatilag bármelyik fenti csoportba tartozó jelentkezőt felveszik: számuk az 1948-as 731-ről 1975-re 350 000-re is nőtt. Egy tízévente megújítandó (és meg is újított) rendelkezés alapján a szövetségi és tagállami parlamentek alsóházai is biztosított a regisztrált csoportok képviseletét.³¹

Számos dogmatikai kérdés és konkrét peres ügy forrását képezte a hátrányos helyzetű osztály vagy csoport jogi meghatározása.³² A jogalkalmazó többnyire azonosította a kasztot a „kulturálisan és szociálisan hátrányos osztállyal”, a bíróságok azonban gyakran eltérő és meglehetősen kaotikus helyzetet teremtve változatos formában ítélték meg a kérdést:

A *M. R. Balaji v. State of Mysore*,³³ *Triloki Nath v. State of J & K*³⁴ és a *R. Chitralekha v. State of Mysore*³⁵-döntésekben a legfelsőbb bíróság kimondta, hogy a kaszt nem azonosítható, de még csak döntően nem is befolyásolhatja a „hátrányosság” kérdésének megítélését. A hátrányos helyzet a vizsgált régió sajátosságainak és az érintettek személyi feltételeinek (például foglalkozás), valamint műveltségi és

²⁹ Christopher Ford: Administering identity: the determination of “race” in race-conscious law, *California Law Review*, October, 1994., 1268. o.

³⁰ 1970-re a számok 15- és 7,5%-ra nőttek. Uo. 1268–69.

³¹ 1976-ban ez 78 és 38 mandátumot, a képviselői helyek 14,4 és 7%-át jelentette. Uo.

³² Lásd Mahendra P. Singh (ed), V.N. Shukla’s Constitution of India, Eastern Book Company, Lucknow, 1993, 76–81. o.

³³ AIR 1963 SC 648

³⁴ AIR 1969 SC 1379

³⁵ AIR 1964 SC 1823

szociális kritériumok alapján határozható meg. Ezekben a kasztjegyek iránymutatást adhatnak ugyan, de önmagukban nem elegendők a hátrányos helyzet vélelméhez.³⁶

A *P. Rajendran v. State of Mandras*³⁷ és *Periakaruppan v. State of T.N.*³⁸-döntésekben ugyanakkor a bíróság elfogadott több, a hátrányos helyzet meghatározására döntően kaszt alapon felállított tesztet, mondván, hogy „nem szabad elfelejteni, hogy a kaszt állampolgárok csoportját jelenti, és ahol maga a kaszt hátrányos helyzetű (kulturális és szociális értelemben), ebben az esetben kaszt alapon és a kaszt számára is juttathatók bizonyos kedvezmények”.³⁹

A *Jayasree v. State of Kerala*⁴⁰-esetben a bíróságnak arról kellett döntenie, hogy azon hátrányos helyzetű csoporthoz tartozó családok is jogosultak-e az alkotmányos pozitív diszkriminációs védelemre, amelyeknek bevétele meghalad egy meghatározott összeget. A Bíróság megint csak a kaszt mint elsődleges döntéshozó faktor elfogadhatósága ellenében határozott.

Egy ízben Karnataka állam kérte a kérdés általános érvényű eldöntését. A *K.C. Vasanth Kumar v. State of Karnataka*⁴¹-ügyben hozott határozatában azonban az eljáró tanács öt tagja öt különvéleményt írt, és csak az 1993⁴²-ban eljáró kilenc tagú tanács hozott határozott döntést a kérdésben: a hátrányos helyzet megállapításakor meghatározó, adott esetben döntő faktornak ismervén el a kasztot.

Hasonlóan extenzív jogviták alapjává lett a különböző kedvezmények, segélyek és juttatások alapjául szolgáló kaszt és törzstagság is. A *Mavri Chandra v. Dean, S.G.S. Medical College*⁴³-ügyben a bíróság fenntartotta azt a szabályt, miszerint törzs (illetve a törzsbeli család) elveszíti kedvezményjogosultságát, ha olyan államba költözik, ahol az adott kaszt vagy törzs nem tartozik a „regisztrált kasztok és törzsek” közé.

³⁶ Singh, 77. o.

³⁷ AIR 1968 SC 1012

³⁸ AIR 1971 SC 2303

³⁹ Idézi Singh, uo.

⁴⁰ AIR 1976 SC 2381

⁴¹ 1985 Supp SCC 714

⁴² Indra Sawhney v. Union of India (a Mandal Commission-ügy) AIR, 1993, SC 477

⁴³ 1990, 3 SCC 130, bővebben lásd Singh, 832–833. o.

A *Bhaiyalal v. Harkishan Singh*⁴⁴-ügyben pedig egy olyan választás kapcsán merült fel az alábbi kérdés, ahol a kaszttagság feltétele a jelöltté válásnak: a megválasztott képviselők egyike nem tartozott a régióban regisztrált és elismert kasztok (chamar, jatav, mochi) egyikébe sem, hanem dohar volt, amely egy chamaron belül elkülönült alkaszt.⁴⁵ A vonatkozó kasztrendet kógensnek találván, a bíróság érvénytelenítette a mandátumot. Az ehhez hasonló esetekben⁴⁶ a bíróság kevés aktivizmust mutatott, és az elnöki rendeletben meghatározott, regionálisan irányadó kasztrend formális értelmezését követte, nem élve a taxációban nem szereplő alkasztok hovatartozásának vizsgálatának lehetőségével.

Az *Arumugam v. S. Rajgopal*⁴⁷-ügyben az szolgált a jogvita alapjául, hogy elismerjék-e egy kereszténységet felvett, majd a hindu valláshoz és az adi dravida kaszthoz visszatérni kívánó kaszttagságát. A bíróság álláspontja szerint, bár az áttérés általában a kaszt elhagyását és kedvezmények jogosultságának elvesztését jelenti, tekintettel arra, hogy a kaszt a hindu társadalom alapintézménye, amennyiben a kaszt reintegrálódott teljes jogú tagként ismeri el, a bíróság sem tesz másként.⁴⁸ A bíróság szerint az alkalmazandó teszt nem elméleti, hanem az áttérés konkrét, eseti és praktikus szociális és politikai következményeinek vizsgálata kell hogy legyen.⁴⁹

A bíróság a némileg hasonló *Chatturbhuj Vithaldas Jasani v. Moreshwar Parashram*-döntésben⁵⁰ is azt az álláspontot képviselte, hogy a

⁴⁴ AIR 1965 SC 1557

⁴⁵ A regisztrált és elismert kasztok és törzsek rendjét, azok regionális taxációját elnöki rendelet szabályozza.

⁴⁶ Lásd a *Parsam v. Shivchand* (AIR 1969 SC 597), *Bhaiya Ram Munda v. Anirudh Patar* (AIR 1971 SC 2533), *Bhaiyalal v. Harikshan Singh* (AIR 1965 SC 1557) és a *Srish Kumar Choudhury v. State of Tripura* (1990 Supp SCC 220) döntéseket.

⁴⁷ AIR 1976 SC 939

⁴⁸ A bíróság azt is megemlítette, hogy nem minden kaszttagság feltétele a hindu vallás. Ezekben az esetekben a kedvezményjogosultságot nem befolyásolja az áttérés.

⁴⁹ Egy másik jelentősebb kaszttagsági ügyben (*N. E. Horo v. Jahanara Jaipal Singh*, (AIR 1972 SC 1840) a felperes választási jelöltségét utasította vissza a helyi választási biztosság. A bíróság kimondta, hogy elhunyt férje jogán indulhat a kaszttagságot előíró választásokon. Bővebben Singh, 831–832. o.

⁵⁰ 1954 S.C.R 817

regisztrált törzstagság nem szűnik meg attól, hogy az érintett belép egy olyan hindu szektába, amely elutasítja a kasztrendszer, ugyanis a korábbi kasztjárásai továbbra is a kasztba tartozónak tekintették. A kasztváltást a bíróság egyéb esetekben, például a *Giri v. Dora*-döntésben⁵¹ is a közösségnek a kaszttagság vonatkozásában kifejtett véleményétől tette függővé – ezáltal az identifikáció (és végső soron az etnikai hovatartozás) elismerésének egy sajátos, az önbevallástól eltérő, de nem is teljesen „objektív”, hanem a közösség „befogadó” véleményének függvényében alakuló modelljét honosítva meg.

A következőkben rátérek egy Indiától merőben különböző történelmű, társadalmi gyökerű és jogrendszerében is élesen eltérő országra, az Egyesült Államok joggyakorlatának bemutatására. A sok különbség mellett a párhuzam mégis indokolt: a csoport-hovatartozás kérdése itt is hordoz politikai és közjogi problémát.

3.2.2. Az Egyesült Államok

A faji alapú antidiszkriminációs és megerősítő intézmények (pozitív megkülönböztetés) széles köre miatt Amerika sem mentes a faji hovatartozás meghatározásának problematikájától. Az amerikai helyzet sajátossága, hogy Európától eltérően igen hosszú időn keresztül a polgári és politikai jogok jelentős részben faji-etnikai affiliáció függvényében alakultak. A faji hovatartozás, ellentétben az európai nemzetiségi kategóriákkal, Amerikában nem egy prekonstituált, eleve létezőnek megélt jogi kategória volt, hanem folyamatos bírói és jogalkalmazói jogfejlesztés során alakuló, az európai hagyománynál nyíltabban vitatott és exponáltabb, a napi életben alkalmazott jogfogalom.

3.2.2.1. A »HONOSÍTÁSI ELŐKÉRDÉS«-ÜGYEK

A rabszolgatartást a tizenkilencedik, a faji apartheid (segregation) intézményét pedig a huszadik század hatvanas éveiiig fenntartó Amerikai Egyesült Államokban 1952-ig az állampolgárság megszerzése is

⁵¹ 1959 A.I.R. (S.C). 1318, 1327

a faji attribútumok függvényében alakult. A faji egyenlőtlenség jelképévé vált 1857-es (és 1866-ban érvénytelenített) Dredd Scott-döntésben⁵² Roger Taney, a Legfelsőbb Bíróság elnöke leszögezte, hogy a feketék, akár szabadok, akár rabszolgák, nem lehetnek állampolgárok, mert alacsonyabb rendű lények. A *ius soli* elve, azaz az Egyesült Államok területén történő születéssel automatikusan, faji hovatartozástól függetlenül megszerzett állampolgárság is csak 1940 óta valósul meg Amerikában, de a honosítás szabályai egészen 1952-ig a faji különbségtételre épülnek. Maga a „fehér ember” (white person) klauzula is ezen időpontig szerepel a törvényi szabályozásban.⁵³

Az eredeti, 1790-es szabály szerint a honosítás feltétele a két-évnyi tartózkodás és az, hogy az illető szabad fehér ember legyen. Ez, azaz a nem fehérek kizárása az állampolgárság bevándorlás útján való megszerzéséből egészen 1870-ig fennállt. Az ezt követő, 1870-től 1952-ig terjedő korszakban megjelenik a fekete-fehér dichotómia, azaz a fehérek mellett már a feketék is kérhettek honosítást; más „fajhoz” tartozók – például ázsiaiak – azonban nem. Sőt, egy 1882-es törvény kimondottan nevesítette a kínaiak honosítási tilalmát. A szabályok csak 1940-ben lazultak, amikor a „nyugati világból” származók számára megnyitották az állampolgárság megszerzésének lehetőségét; ezt 1943-ban a kínaiak, majd 1946-ban a Fülöp-szigetektől és Indiából érkezettek honosítási tilalmának feloldása követte.⁵⁴

Az őslakos indiánok szintén csak 1924-től kezdődően szerezhettek állampolgárságot, és egy 1922-es törvény annyiban cizellálta azt az 1868-as szabályozást, miszerint házasság útján csak fehér nő szerezhethet állampolgárságot, hogy ha egy nő nem honosítható („fajú”) külföldihez megy férjhez, ez állampolgárságának elvesztését jelenti.⁵⁵

⁵² Dred Scott v. Sandford, 60 US 393 (1857)

⁵³ A kérdéstről lásd még Ariela J. Gross: *Litigating whiteness: Trials of racial determination in the nineteenth century South*, Yale Law Journal, October, 1998.

⁵⁴ 1800 és 1860 között a szabad színes bőrűek a feketék 10–14%-át tették ki. Ford. 1273. o.

⁵⁵ Ian Haney Lopez: *White By Law: The Legal Construction of Race*. New York, 1996, New York University Press, 46–47. o. Az állampolgársági szabályokról bővebben ugyanitt 38–47. o.

A fentiek függvényében nem meglepő, hogy a honosítást faji alapon megtagadó határozatok kapcsán már a 19. században megkezdődtek a faji kategóriák értelmezésére indított bírósági eljárások. (A jogvita tárgyává tett származási országok és etnikumok, valamint a döntések sokféleségére lásd az I. sz. mellékletet.) Szükséges megemlíteni, hogy bár a kongresszus 1870-ben az „afrikai származású” személyekre (persons of African nativity) is kiterjesztette az egyenlő honosítás jogát, a szegregáció és az intézményesített diszkrimináció okán egy kivétellel valamennyi honosítási ügyben a fehér faji identitás volt a jogvita tárgya.⁵⁶

A honosítás faji előfeltételének jogi értelmezése kapcsán indított első 1878-as ügyet az állampolgári eljárásban alkalmazott faji alapú restriktció 1952-es megszüntetéséig⁵⁷ ötvenkét jogerősen elbírált „faji előkérdést” érintő per követett.⁵⁸ Az ítéletek származási országonként esetről esetre haladva finomították a „fehér ember” jogi értelmét. A hawaii, kínai, japán, burmai, indiai, mexikói és örmény felperesek etnikai besorolásának meghatározására a bíróság két elméleti⁵⁹ tesztet állított fel: a fizikai jegyeken alapuló megjelenés (rule of recognition) és a származás (rule of descent) elvét.

Az esetek nagy részére, különösen a vegyes házasságokból származó felperesek esetében nem volt azonban alkalmazható ez a két merev és túlságosan általános jogelv, így például már egy 1662-es virginiai törvény kimondta, hogy származáson az anya (mindenképpen regisztrálható) etnikumát kell érteni. Idővel, mikor az etnikai leszármazások már követhetetlenné váltak, a bíróságok százalékban kezdték mérni az érintettek „fajtisztaságát”: negyed-, tizenhatod,

⁵⁶ Az 1938-as Cruz-ügyben (23. F. Supp. 774 EDNY) a bíróság visszautasította a harmadrészben „afrikai” és háromnegyed részben (őslakos) indián honosítási kérelmét.

⁵⁷ 1940-ig a honosítás csak feketékre és fehérre terjedt ki. Ez idő tájt az Egyesült Államok mellett egyedül a náci Németország alkalmazott faji alapú honosítási szabályokat. Lásd Carrie Lynn Okizaki: “What are you?” Hapa-girl and multicultural identity. University of Colorado Law Review, Spring, 2000, 478. o.

⁵⁸ Lásd López, i. m.

⁵⁹ Lásd Neil Gotanda: A critique of “our constitution is color-blind”. Stanford Law Review, November, 1991, vol. 44, No. 1, 1–69. o.

negyvenketted mértékig leszállva. A bipoláris (fekete-fehér) faji rendszerben fenntartandó fehér társadalmi dominancia biztosítására egyre inkább elterjedt az „egy csepp”-elmélet (one drop rule), amelynek értelmében egyetlen csepp fekete vér feketévé teszi az illetőt. A faji kérdés gyakran szó szerint életbevágó volt, amint például a *Daniel v. Guy*-ügyben, ahol az indiai származás fekete vagy fehér jogi minősítésén nem kevesebb múltott mint az, hogy a felperes rabszolga, avagy jogtalan fogva tartásért perképes szabad ember lesz-e.⁶⁰

Érdekes megfigyelni tehát, hogy akkor, amikor a faji-etnikai hovatartozás a polgári és politikai státus elsődleges meghatározója (és értelemszerűen szerepel valamennyi hivatalos dokumentumban), mégsem transzparens a jogi szabályozás, és a bíróságok lesznek kénytelenek szokásjogi úton, valamint mindenféle mesterséges és másodlagos jogelvek segítségével eligazítást kínálni.

3.2.2.1.1. Köztudomás, tudományos bizonyíték, funkcionális fehérség

A bíróság azonban a fent említett két általános jogelv alapján képtelen volt a rendkívül változatos ügykörrel dűlőre jutni. Az első, 1878-as⁶¹ előkérdésügyben például a bíróság megállapította, hogy a „szó általános köznapi értelme szerint” – és ez képezte az ítélet indokolását – a kínaiak egyszerűen nem nevezhetők fehérnek.⁶² Amikor azonban néhány évtizeddel később, az *Ozawa v. US*⁶³-ügyben egy igen világos bőrű japán kért honosítást, a Bíróság álláspontja szerint a bőrszín vizsgálatán túlmenően a *tudomány állását* is figyelembe kell venni, ami szerint viszont a mongoloid nagyraasszba tartozó japánok nem (kaukázusi) fehérek.

Ugyanabban az évben, amikor Bhagat Singh Thind,⁶⁴ egy magas kasztból származó indiai hindu⁶⁵ mint „kaukázusi” kért honosítást, a bíróság elfogadta érvelését. Vonakodott ugyanakkor a kortárs antropológia „kaukázusi” fogalmát feltétel nélkül azonosítani a „fehér em-

⁶⁰ Okizaki, 475. o.

⁶¹ Re Ah Yup; bővebben lásd a mellékletet.

⁶² Lásd Okizaki, 478. o.

⁶³ *Ozawa v. US*, 260 US 178 (1922)

⁶⁴ *US v. Thind*, 261 US 204 (1922)

⁶⁵ Gotanda, 29. o.

ber” kitételrel, és visszahozván a „közfelfogás” érvét, kimondta, hogy „bár az antropológia jelen állása szerint a kreol bőrrű felperes és egy szőke skandináv egyazon őstől származik, az átlagember szemében könnyen felismerhető és fontos különbségek vannak közöttük”.⁶⁶ A Thind-bíróság ugyanakkor végérvényesen, bár kissé enigmatikusan kijelentette, hogy pusztán a bőrszín nem lehet elégséges szempont a fajmeghatározásra, „hiszen még az angolszász etnikumon belül is széles skálán változik, az egészen világostól a több »barna vagy sárga faj« árnyalatánál is sötétebbig”.⁶⁷ Az Ozawa és Thind-döntések eredményeképpen meghirdetett „közfelfogás”-teszt azonban nem jelentett egyebet a bíró által megélt „funkcionális fehérségnél”.⁶⁸ A jelölt „fehérségének” eldöntésekor a bíróságok a kulturális asszimiláció, valamint a származási ország Európához vett viszonyát vizsgálták. A keresztény vallás például sokat segített: egy örmény jelölt⁶⁹ például kurd és arab társaival ellentétben a vallásának és az európai arisztokráciához fűződő kapcsolatainak köszönhette „fehérségét”.

Az 1878 és 1909 között tárgyalt 12 faji előkérdésügyből 11 esetben a bíróság elutasította a felperes kérelmét;⁷⁰ az 1909-től 1923-ig terjedő időszakban viszont (ahol a „tudományos bizonyíték” és a „közfelfogás” elvei ütköztek) már színesebb volt a kép. A korszak eljáró bíróságai közül hat „tudományos bizonyítékokra”, hét pedig a „közfelfogásra” alapozta ítéletét; és egyetlen fórum sem alkalmazta a két elvet felváltva. Érdekes módon a „tudományos bizonyítékokra” alapított döntések minden esetben megadták a kérelmezett állampolgárságot, a „közfelfogásra” alapozott ítéletek pedig egy kivételével valamennyi esetben elutasították a felperes kérelmét.⁷¹ Hozzá kell tenni, az ítéletek igen ellentmondásosak voltak: 1909-ben, 1910-ben és 1915-ben például az örmények egy-egy bírói döntés értelmében fehérnek minősültek, más, 1913-as és 1914-es ítéletek szerint viszont

⁶⁶ Uo.

⁶⁷ John Tehranian, *Performing whiteness: Naturalization litigation and the construction of racial identity in America*, Yale Law Journal, January, 2000, Vol. 109, No. 4, 828. o.

⁶⁸ Uo.

⁶⁹ US v. Cartozian.

⁷⁰ Lopez, i. m. 61. o.

⁷¹ Uo., 67. o.

nem. Hasonlóképpen az indiaiak 1910-ben, 1913-ban és 1919-ben „fehérek voltak”, de más, 1909-es, 1917-es és 1923-as bírósági döntések értelmében nem.

John Tehranian elemzése szerint tehát világossá vált, hogy a faj és rassz jogi konstrukció; nem tudományos realitás, hanem társadalmi konstrukció,⁷² ahol a jogalkalmazó a domináns angolszász kultúrába való asszimiláció esélyét teszi mérlegre. A „fehér férfiak köztársaságában” az evolucionális funkcionalizmus által kreált alapszabály az, hogy az asszimiláció az egyetlen járható (és politikailag támogatott) út, és a jelölt személyisége, vallása, osztályorientációja, nyelvi képességei, a beházasodásra való alkalmassága (és számos egyéb nem rasszjegy) alapján a bíró tulajdonképpen ezekről dönt a „fehérség” vizsgálatakor.⁷³

3.2.2.2. FAJI ELŐKÉRDÉS, ANTIDISZKRIMINÁCIÓS PERKÉPESSÉG ÉS ETNIKAI CSALÁS

A honosítási előkérdések taglalása azonban tovább mutat a jogtörténeti érdekességen:⁷⁴ több kortárs antidiszkriminációs jogesetben köszönnek vissza az anakronisztikusnak tűnő felvetések. Az 1987-es *Saint Francis College v. Al-Khazraji*-esetben⁷⁵ például az iraki származású professzor habilitációjának elhúzódnása kapcsán faji diszkriminációval vádolta munkáltatóját. Az alperes arra hivatkozva kérte a kereset elutasítását, hogy minekutána az arabok fehér „kaukázusiak”, így hát fehérek között ugye nemigen lehet szó diszkriminációról. A huszadik század végének Amerikájában tehát a bíróságoknak még mindig olyan kérdésekben kellett döntést hozniuk, hogy fehér ember-e egy arab.⁷⁶ Egy évekkel későbbi, a *Sandhu v. Lockheed Missiles & Space Co.*-esetben⁷⁷ pedig csak a Fellebb-

⁷² A kéréshez lásd még Ian F. Haney Lopez: The social construction of race: some observations on illusion, fabrication, and choice, Harvard Civil Liberties Law Review, Winter, 1994.

⁷³ I. m. 821–826. o.

⁷⁴ Bár Tehranian a bevándorlási kvóták jelenleg is irányadó országstruktúrájában a funkcionális fehérség egyértelmű továbbélését látja. I. m., 842. o.

⁷⁵ 481 US 604 (1987)

⁷⁶ A Legfelsőbb Bíróság döntése szerint arab lehet faji diszkrimináció sértettje.

⁷⁷ 26 Cal. App. 4th 846, 850 (Cal. Ct. App. 1994)

viteli Bíróság vetette el a Lockheed abbéli védekezését a hasonlóan hátrányos megkülönböztetés tárgyában indult perben, hogy az indiai felperes technikai értelemben kaukázusi, így fehér is.⁷⁸

Fontos megemlíteni, hogy a faji hovatarozás meghatározásának kérdése számos esetben felmerült a feketék jogegyenlőségéért vívott politikai és közjogi küzdelem során is.⁷⁹ Ez állt például a szegregáció alkotmányosságának dogmáját hosszú évtizedekre biztosító 1896-os *Plessy v. Ferguson*-döntés⁸⁰ középpontjában is. A világos bőrű, nyolcad részben fekete Homer Plessyt ugyanis azért ítélték el, mert megsértette Louisiana állam azon törvényi előírását, amelynek értelmében a feketék kizárólag a számukra fenntartott vasúti kocsikban utazhattak. Csakhogy a vádlott jogi képviselői (többek között) azzal érveltek, hogy a faji klasszifikáció standardjai államról államra változnak: egyes, a (fehér jogállású) munkaerő csábításában érdekelt államok könnyebben adnak „fehér” vagy „keverék” státust, míg más államok ugyanolyan genetikai/származású személyeket szigorúan „feketének” fognak tartani. North Carolina például az „egy csepp”-elméletet (one drop rule) követte, Missouri egynyolcad,⁸¹ Virginia és Michigan egy-negyed részben határozta meg a „feketeség” kritériumát, Ohio-ban pedig aki több mint felerészben európai származású volt, már fehérnek számított, Georgiában pedig létezett a köztes „keverék”-jogállás.⁸² Ráadásul nemcsak a klasszifikációs szabályok, de a jogalkalmazói tesztek is gyakran változtak,⁸³ így Plessy bizonyos államokban

⁷⁸ Furcsa is lett volna, ha a másodfok hatályában fenntartja az első fokú bíróság a fenti érvelést elfogadó határozatát, így a Thind-döntés szerint az indiaiak honosítási szempontból nem, diszkriminációs kontextusban pedig fehérnek minősültek volna. Hasonló tényből fakadó jogvitában 1982-ben már született egy hasonló döntés: *Baruah v. Young* (D. Md. 1982, 536 F.Supp. 356).

⁷⁹ A kérdés előkerült a fajok közötti nemi kapcsolat (*McLaughlin v. Florida*, 379 U.S. 184) és házasság (*Loving v. Virginia*, 388 U.S. 1) kriminalizálásának alkotmányellenességét kimondó 1964-es és 1967-es döntések kapcsán is.

⁸⁰ 163 U.S. 537 (1896)

⁸¹ Ford, 1274. o.

⁸² Donald Brame: *Of race and immutability*, *UCLA Law Review*, June, 1999, 1394–1400. o.

⁸³ Virginiában például 1705-ben egynyolcadnyi „fekete” származás feketévé tette az embert, 1785-ben már egy-negyed elég volt, 1920-ra pedig „bármilyen kimutatható néger vér” esetén az illető feketének számított. Uo. 1440. o.

„fehér”, másutt pedig „keverék” lett volna. A bíróság azonban elutasította azt az álláspontot, amely a faji klasszifikációk áttekinthetetlen sokszerűségében és ezáltal a faji jogállás bizonytalanságában alkotmányellenességet látott, és kimondta a szegregációt elfogadó hírhedt (és csak a polgárjogi küzdelemben mérföldkövet jelentő 1954-es *Brown v. Board of Education*-döntésben⁸⁴ felülírt) „elkülönített, de egyenlő” (separate but equal) elvet.⁸⁵ Miután ezeket a tagállami jogpolitika hatáskörébe tartozónak találta, a Bíróság nem foglalkozott érdemben sem a faji klasszifikációk sokszerűségének, sem pedig az azokból fakadó eljárásjogi problematika kérdésével (elfogadva tehát, hogy például a Plessy-hez hasonló esetekben is a kalauz lesz jogosult dönteni a faji hovatartozás kérdésében).⁸⁶

Jóllehet az amerikai privát és közfelfogás, valamint a politikai kultúra máshogy kezeli az etnikai származásra vonatkozó adatokat mint a talán érzékenyebb Európa, visszaélésekre a tengerentúlon is van példa. Igaz, csak elvétve. (Kelet-európai szemmel talán érthetetlen, hogy a pozitív diszkriminációs intézkedések folyamatos bővülése mellett miért nem nő az „etnikai családok” száma, hiszen egy apró föllentéssel egy dél-karolinai szegénytelepről kedvezményes kvóta alapján akár a Harvard egyetemre is bejuthat az „élelmes” jelölt.) A szakirodalomban hivatkozott esetek száma mindenesetre igen csekély, de ilyen volt például az, amikor 1984-ben a kaliforniai Stocktonban a fehér bőrű, szőke, kék szemű Mark Stebbins fekete jelöltként indult a városi tanácsi választásokon,⁸⁷ vagy az az 1988-as eset, amikor a bostoni tűzoltóság elbocsátotta két ír-amerikai dolgozóját, miután

⁸⁴ 347 U. S. 483 (1954)

⁸⁵ Az egyetlen különvéleményt John Marshall Harlan bíró képviselte, aki úgy vélekedett, hogy az alkotmány „bőrszín-vak” (color-blind), és sem nem ismeri, sem nem tűri az állampolgárok osztályozását.

⁸⁶ Virginiában a vegyes házasságok tilalmának oly módon szereztek érvényt, hogy ha egy bírósági hivatalnok alapos kétségeket támasztott a házasfelek faji hovatartozásra vonatkozó kijelentésének hitelességével kapcsolatban, azok (a házasfelek által való) bizonyításáig megtagadhatta a házasság bejegyzését, és a hamisnak „bizonyult” nyilatkozatért egy év börtön járt. Hasonlóképpen az újszülött anyakönyvi bejegyzését is megtagadhatta a hatóság a faji klasszifikáció megbízhatóságával kapcsolatban felmerülő gyanúja esetén. Ford. 1275. o.

⁸⁷ Lásd Gotanda, 29. o.

kiderült, hogy egy feketéknek fenntartott kedvezményes kvóta alapján vették fel őket.⁸⁸ A *Metro Broadcasting, Inc. v. Federal Communications Commission*⁸⁹-ítélethez írt véleményében pedig Kennedy bíró utal a *Storer Broadcasting*-ügyre,⁹⁰ ahol a cég eladása során a vevő Liberman-család hispánnak minősült, mert eredetét visszavezette a spanyol királyságból 1492-ben elűzött zsidókig.⁹¹

A kevés dokumentált eset közül kiemelést érdemel egy massachusettsi bíróság által eldöntött 1989-es *Malone v. Haley*-eset,⁹² amelynek tényállása a következő volt: a két világos bőrű és hajú iker, Paul és Philip Maloney, miután alacsony felvételi pontszámuk miatt 1975-ben nem vették fel őket a bostoni tűzoltóság kötelékébe, két évvel később, megváltoztatva a korábbi jelentkezési lapjukon feltüntetett „fehér” faji identifikációt, feketeként egy pozitív diszkriminációs program keretében már könnyedén bekerültek a testületbe. Az első probléma 1987-ben merült fel, amikor a tízévnyi szolgálat után esedékes előléptetésükkor fény derült a turpisságra. Egy belső vizsgálat megállapította, hogy valótlan adatokat közöltek a felvételi eljárásban, és megszüntették a munkaviszonyukat. Az ikrek azonban az önbevallás kétségszövegére hivatkozva, hogy a felvételikor is csupán ez szolgált a faji hovatartozás alapjául, fellebbeztek, majd munkaügyi bírósághoz fordultak. Igen tanulságos ítéletében Herbert Wilkins, az eljáró bíró az amerikai jogban fellelhető valamennyi faji hovatartozásteszt elvégzése alapján arra jutott, hogy az ikrek az önbevalláson túlmenően egyik szóba jöhető kritérium alapján sem lehetnek feketék.⁹³ Az alábbi bizonyítási formákat alkalmazta: a külvilág értékelése (erre alapozta döntését a tűzoltóság vizsgálóbizottsága); anyakönyvi vagy egyéb hivatalos

⁸⁸ Lásd Ronald Rotunda, *Modern Constitutional Law, Cases and Notes*, American Casebook Series, West Publishing Co., 1993, 544. o. Hasonló eset történt 1990-ben a San Franciscó-i tűzoltóságon, ahol olasz-amerikaiak adták ki magukat hispánnak.

⁸⁹ 497 US 547, (1990)

⁹⁰ *U. S. v. Storer Broadcasting Co.*, 351 U.S. 192 (1956)

⁹¹ Rotunda számolása szerint (egy generációt húsz évnek véve) a Storer-ügy 24 generációnyira van 1492-től, ami 16 777 216 felmenőt jelent. I. m. 544.

⁹² No. 88–339 Sup. Jud. Ct. Suffolk County, Mass. July 25, 1989.

⁹³ Bővebben lásd Christopher Ford: *Administering identity: the determination of „race” in race-conscious law*, *California Law Review*, October, 1994., 1231–1266. o.

dokumentumok (az anyakönyvi iratokban három generáció óta csak fehéreként szerepelnek az ikrek felmenői); családi vagy személyes kapcsolat a fekete közösséggel (az állásfelvételi kivételével nem talált erre utaló bizonyítékot).⁹⁴

Tény, hogy az amerikai jogrendszer több párhuzamos megoldást is elismer a faji hovatartozás meghatározására: a népszámlálási adatok (és az ezekre épülő választókerület-felosztás) az önbevallásra épülnek (eltekintve az indián státus bizonyos korlátaiktól); egyes foglalkoztatási és munkaerő-piaci dokumentumok esetében ez azonban csak a javasolt forma, és a munkáltató élhet a maga „vizuális felmérésének” (visual survey) eredményével is.⁹⁵ Hasonló a helyzet a bűnügyi statisztikák esetében is. Nagyon érdekes az anyakönyvi okiratok helyzete is, ahol ugyan alapszabály az önbevallás (születési anyakönyv esetén az anyáé), de bizonyos esetekben, a szükséges információk hiányában a kórházak vagy hatóságok dolgozói dönthetnek (megint csak „vizuális felmérés” alapján). 1950 és 1989 között az eltérő fajú szülők gyermekeit (a fehér faj egyfajta erodálásának minősítve) többnyire „nem fehér” fajúnak anyakönyvezték, ami azt jelentette, hogy mégannyi fehér sem fehéritíthet ki egy „színesbőrűt” – a hawaiiak egyetlen kivételével, ahol ez a folyamat éppen fordítva működött.⁹⁶

3.2.2.3. DOGMATIKAI SAJÁTOSSÁGOK

A kisebbségi kérdés amerikai olvasatának három, az európaiktól gyökeresen különböző dogmatikai sajátossága különíthető el: a faj és nem nemzetiségközpontúság, a fekete-fehér kettősség és a faji sajátosságok megváltoztathatatlanságának doktrínája. Will Kymlicka⁹⁷ álláspontja szerint az amerikai polietnikus társadalom alapja az a

⁹⁴ Az eset nagy port kavart Bostonban és az egyenruhás szervezetek alapos átvilágítását követően tizenegy további tűzoltó ellen indult eljárás. Uo. 1234. o.

⁹⁵ Lásd például <http://lindquist.com/vertical/Sites/%7B08CC591E-8287-4914-B727-C7FCA6B12932%7D/uploads/%7B609D04DA-EF39-49F7-BC80-7B210A04E1E7%7D.PDF> (2006.05.05)

⁹⁶ Ford, 1258–1259. o.

⁹⁷ Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, Clarendon Press, Oxford, 59–61. o.

speciális bevándorlásfilozófia volt, amely szerint valamennyi (német, svéd, magyar, holland, olasz, lengyel stb.) bevándorló csoport, kulturális eredetük megőrzése mellett nem saját etnikuma önkormányzó szegmensének látta magát, hanem asszimilálódott az egységes polietnikus amerikai populusba. Ennek megfelelően a kisebbségi kérdés elsősorban a faji alapú antiszegregációs, antidiszkriminációs és megerősítő politikák kapcsán, és a dogmatikailag sokkal kevésbé kimunkált formában az etnikai csoportként elismert indián, hawaii őslakos és egyéb, még kevésbé definiált csoportok kapcsán merül fel.

Az amerikai kisebbségi kérdés további specialitása, hogy elsősorban a „fehérség” és az antiszegregáció történeti juridizáltsága miatt gyakran leegyszerűsödik a fehér-fekete kettősségre.⁹⁸ A fenti megközelítés korlátoltságát megtörve igen népszerűvé vált a kritikai fajelmélet (critical race theory), amely a fajban alapvetően társadalmi (és nem antropológiai vagy pigmentációban leírható) konstrukciót lát,⁹⁹ és felhívja a figyelmet arra, hogy a „többfajú” (multiracial), azaz összetett etnikai háttérű lakosság egyre növekvő száma miatt a hagyományos faji-etnikai besorolások anakronisztikussá váltak. A monoracialisitás ugyanis eredendően redukcionista és esszencialista, amely a biológiai, fiziológiai, genetikai és anatómiai hasonlóság alapján hibásan feltételezi a kulturális, szociológiai stb. rasszélmény monolit azonosságát.¹⁰⁰ (A monoraciális előítélet azonban továbbra is része az amerikai joggyakorlatnak, véli Okizaki.¹⁰¹ Szinte általánosnak mondja például annak a gyakorlatát, hogy különböző etnikumú szülők esetén a gyermekelhelyezéskor a gyermekhez fizikailag hasonlóbb szülő javára döntenek.)

⁹⁸ Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a legtöbb pozitív diszkriminációs intézkedés és a vonatkozó jogi terminológia általában a „nem fehér” terminust használja, amely kiterjed az ázsiai, hispán stb. csoportokra is.

⁹⁹ Ahol tehát a faj inkább szociopolitikai, mint biológiai kategória.

¹⁰⁰ Sokan rámutattak (lásd például Okizaki 471. o.) például az „ázsiai” csoportképzés és sztereotipizálás anomáliáira. Amíg igaz ugyanis például, hogy a japán-amerikaiak között a többség magasán képzett és anyagilag befutott, sikeres, mindez (ellentmondva az „ázsiai kisebbség” generalizálhatóságának) már korántsem mondható el a többnyire a szegénység szintjén élő és szintén ázsiai vietnamiakról vagy kambodzsaikról.

¹⁰¹ I. m. 489.

Elemzők szerint a bipoláris esszencializmus felett már csak azért is eljárt az idő, mert a demográfia változása miatt már nem a feketék alkotják az amerikai kisebbségi (tehát nem fehér) lakosság 96%-át, amint tették azt például a hatvanas években.¹⁰² Arról nem is beszélve, hogy még a magát feketének valló lakosság jelentős része, az 1990-es népszámszámlálás szerint is vagy tízmillió ember, a valóságban kevert etnikai származásúnak vallja magát.

Az Egyesült Államok és India után, a dilemmák különbözőségeiben hasonló mivoltának szemléltetésére vegyük egy (látszólag) megint csak inkább különböző, mint hasonló ország: Izrael példáját.

3.2.3. Izrael

Az izraeli esettanulmány azért kiemelten érdekes vizsgálatunk szempontjából, mert a „zsidó állam” által hivatalosan képviselt olvasatát adja egy számos jogrendszerben (az ezen tanulmányban elemzettek közül lásd majd például az amerikai választójogban vagy a magyarországi zsidóság nemzetiségként való elismerése kapcsán felmerülő kérdéseket) és igen eltérő körülmények között felmerülő kérdésre: arra, hogy ki és mi a zsidó. Etnikum, vallás vagy nemzetiség? A fentiek mellett azért is fontos lehet Izrael állam zsidóságra vonatkozó definíciója, mert a második világháborút követő politikai antiszemitizmus (a holokauszt-tagadás, a sporadikusan előforduló kegyhelygyalázások, illetve az általában vett Izrael-ellenesség mellett) egyik leggyakoribb formája a nyílt vagy áttételesebb formát (például kurzíválás) öltő „lezsidózás”, azaz egyes személyek a külvilág által történő etnikai klasszifikálása.¹⁰³ A

¹⁰² A 2000-es népszámszámlálás szerint jelenleg a lakosság körülbelül 77%-a, mintegy 217 millió ember vallotta magát fehérnek. Lásd például <http://www.census.gov/Press-Release/www/2001/cb01cn179.html> (21/03/2005). A feketék és a hispánok aránya 12 és 12,5 százalék volt. Ehhez a számhoz még hozzá kell persze adni a mintegy 12 millióra becsült illegális bevándorlót, amelynek túlnyomó többsége szintén hispán. Lásd például <http://www.numbersusa.com/interests/illegalimm.html> (21/03/2006).

¹⁰³ Például a kelet-európai (és ne feledjük, maga a cionizmus is az Osztrák–Magyar Monarchiában fogant „találmány”) antiszemitizmus egyik fő kérdése is a „ki a zsidó?”

zsidóság korlátozott asszimilációjának és az antiszemitizmus történeti sajátosságainak köszönhetően a zsidóság esetében ugyanis létezik a hátrányos megkülönböztetésnek, a faji-etnikai érzékenységsértésnek egy a legtöbb más kisebbség esetében ismeretlen formája,¹⁰⁴ az, amikor maga a kisebbségi identifikáció önkényes külső kinyilvánítása kirekesztő hatást vált ki.

A „zsidókérdés” egyik oroszlánkörme ugyanis éppen az asszimiláció-disszimiláció történelmi harca, amely egy a befogadó nemzetekkel kötött társadalmi szerződést jelent, ahol még egy sikeres integráció is együtt járt a menekülés és rejtőzködés – azaz a kívülről erőltetett identitás fájdalmas, patológikus és traumatikus élményével.¹⁰⁵ A zsidóságegény és a reaktív-reflektív zsidó identitás sarkköve tehát a másság, amely, ahogy Sartre¹⁰⁶ is írja, mindig egy kívülről, az antiszemita által meghatározott személyi kört fog magában foglalni. Karády szerint pedig a holokauszt örökre lerombolta a tökéletes asszimiláció illúzióját, a „lemoshatatlan másság” radikális stigmáját ráhelyezvén az egyébiránt igencsak sokrétű zsidóság egészére.¹⁰⁷

Alkotmányos nyelvre fordítva mindezt: az önkényes, kívülről erőltetett faji-etnikai klasszifikáció az asszimilációhoz és az integrációhoz való jog megtagadását, és így az emberi méltóság sérelmét jelent(heti). Ilyen kodifikált jog természetesen nincsen, hiszen talmi illúzió lenne elvárni a társadalomtól, hogy feledkezzen meg a polgárai közti mindenféle különbségekről mint a rassz vagy az etnicitás. Az azonban elvárható, érvelhetnénk, hogy a jog lépjen fel a rosszindulatú és kí-

¹⁰⁴ Nemigen létezik tehát „lenégerezés”, „lekínaizás” vagy „leszerbezés”, illetve ahhoz, hogy a külső etnikai behatárolás ténye támadó vagy lealacsonyító legyen, további inzultusértékű véleménynyilvánítás szükséges.

¹⁰⁵ Fichtének tulajdonítják például azt a megjegyzést, hogy „egy zsidó olvashat németül, írhat németül, de sosem lehet német”. Lásd például Richard H. Popkin: *The Columbia History of Western Philosophy*. New York, 1999, Columbia Press, MJF Books, 514. Mindez egyébként a többség szempontjából is unikus, hiszen a (jellemzően homogén) nemzetállam elemi érdeke a különböző csoportok asszimilációja.

¹⁰⁶ Jean-Paul Sartre: *Anti-Semite and Jew: an exploration of the etiology of hate*. New York, 1995, Schocken Books, Pantheon Books.

¹⁰⁷ Lásd – S. Woolf (eds.): *Regional and National Identities in Europe in the XIXth and XX Centuries*. The Hague–London–Boston, 1998, Kluwer Law International Publishers.

vülről érkező, nyíltan disszimilatív törekvések ellen. Így ha a beolvasáshoz, a meg nem különböztetéshez fűződő alkotmányos jogról nem is, de az integráció megakadályozásának tilalmáról mint alkotmányos (és etno-politikai) értékről talán beszélhetünk.¹⁰⁸

Éppen ezért mind alkotmányos, mind politikai szempontból meglepő, hogy Izrael, a zsidó állam, amely mint ilyen, a diaszpórazsidóság otthonaként, védelmezőjeként és képviselőjeként határozza meg magát, az önidentifikáció doktrínájával szemben igen szigorú, lényegében nürnbergi¹⁰⁹ elveken nyugvó faji alapon határozza meg az államalkotó „zsidóságot”.¹¹⁰

A magát zsidó államként meghatározó Izrael a fundamentalista vallásos és szekuláris alkotmányosság elemeit sajátosan ötvöző jogrendet alakított ki. Számos (elsősorban családjogi, így házassági jogi, örökbefogadási, áttérési) kérdésben vallási bíróságok járnak el; a keresztények, a muzulmánok és a drúzok esetében a saját, a zsidók ügyeiben (a szekuláris zsidók esetében is) pedig az ortodox irányultságú Rabbiniikus Vallási Bíróság (Rabbinical Religious Court), amely például nem ismeri el a konzervatív vagy reformista irányzatot. Így amíg a személyek jogát illetően a „ki a zsidó” kérdésre az ortodox álláspont lesz az irányadó, a bevándorlási és honosítási ügyekben ettől eltérő, szekuláris, kodifikált jogot alkalmaznak, amely szerint a konzervatív és reformfelekezet által követett, kevésbé szigorú szabályok

¹⁰⁸ Apró kiegészítésként meg kell említeni, hogy az alkotmányjog a kisebbségfogalom fontosnak és nemritkán az alkotmányos védelem mértékét is meghatározónak tekinti azt a tényt, hogy a diszkriminált személynek a diszkrimináció alapjául szolgáló tulajdonsága mennyire látványos, azt „elnémíthatja-e”. Lásd például Kenji Yoshino: *Assimilationist Bias in equal protection: the visibility presumption and the case of “don’t ask, don’t tell”*. *Yale Law Journal*, dec. 1998, 487. Ugyanakkor persze ez nem minden, hiszen még ha egy biotechnológiai eljárásnak köszönhetően valamennyi fekete bőrpigmentációja megváltoztathatóvá is válna, érvel Laurence Tribe, a børszín alapú diszkrimináció nem válna megengedetté. Lásd *The Puzzling Persistence of Process-Based Constitutional Theory*. 89 *Yale L. J.* 1067, 1073–1074 (1980).

¹⁰⁹ Amely elv egy az adminisztratív lehetőségek adta fikció volt. Hozzá kell tenni, hogy az izraeli jogalkotás tudatosan épít a diszkrimináció és a holokauszt alapjául szolgáló illetén meghatározásra.

¹¹⁰ Összehasonlítául lásd például alább a magyarországi zsidóság nemzeti-ségként való elismerésének kérdését.

érvényesülnek. A kérdés nem csak elméleti jelentőségű. Az 1988. óta csak Oroszországból érkezett több mint 700 000 (többségében magát etnikai és nem vallási alapon zsidóként identifikáló) bevándorló, bár a honosítási szabályok szerint zsidó lett, az ortodox irányzat nem ismeri el őket annak, így például zsidó bíróság előtt házasságot nem köthetnek, nem kerülhetnek zsidó temetőbe stb.

Mindemellett Izrael lényegében az egyetlen olyan ország, amely a többségi nemzetet alkotó (politikai) közösséget merev, etnikai alapon határozza meg. Ez számos kérdést vet fel, például azt, hogy végső soron fundamentalista vagy szekuláris-e az izraeli állam? Zsidó állam-e közjogi értelemben Izrael; s ha igen, mit is jelenthet ez? Azt netán, hogy a nem zsidó (származású, vallású?) állampolgárok nem „államalkotó tényezők”? S ha így lenne, mit jelent egy palesztin vagy egy keresztény izraeli állampolgársága? Ha Izrael zsidó állam, kik a zsidók? Mi a különbség a halachikus (vallásos) és az adminisztratív-közjogi definíció között? Létezhet a judaizmustól független, azon kívüli zsidó identitás és lét?¹¹¹ Meg kell jegyezni, hogy a dilemma nem egyedülálló a Közel-Keleten és az iszlám világban. Hogyan értsük például a Szíriai Arab Köztársaság létét, illetőleg az Iráni vagy Pakisztáni Iszlám Köztársaságot. Az előbbiben csak az etnikai arabok lennének „államalkotó tényezők”? És mi a helyzet azokkal az „iszlám köztársaságokkal”, ahol a sária (az iszlám jog) nincs hatályban, vagy (például Pakisztán esetében) ahol nem az az egyetlen hatályos jog?

Természetesen az izraeli állampolgárság megszerzésére nemcsak az „etnikai zsidóknak” van lehetőségük, ugyanis annak négy útja létezik: a) születés; b) honosítás; c) megfelelő idejű jogszerű tartózkodás; illetve d) a „hazatérés törvénye” (The Law of Return) alapján.¹¹² Vizsgálatunk szempontjából ez utóbbi (és egyben az egyetlen speciális) állampolgárság-szerzési mód lesz érdekes. Az Izrael létrehozásáról szóló törvényben az alapító atyák kijelentették: „Az új zsidó állam Izrael földjén való létrehozása kaput nyit valamennyi

¹¹¹ Ezek az izraeli közjog talán legégetőbb kérdései. Lásd például Amos Shapira: Why Israel Has No Constitution. Saint Louis University Law Journal, Winter, 1993.

¹¹² A törvénytövegre és annak részletes kommentárjára lásd www.lectlaw.com (21/03/2005)

zsidó hazatéréshez.” A hazatérés jogáról szóló 1950-es törvény valamennyi zsidó számára megteremti az oleh (izraeli bevándorolt) státusz-szerzés alanyi jogát.¹¹³ A jogszabály 4A. pontja kimondja:¹¹⁴ „Az ezen, illetve az állampolgárságról szóló törvény értelmében a zsidókat, illetve az olehokat megillető valamennyi jog kiterjed azokra, akiknek házastársa, szülője, illetve nagyszülője zsidó, illetve akinek házastársának szülője vagy nagyszülője zsidó, kivéve, ha az illető önszántából hagyta el a zsidó vallást.”¹¹⁵ A 4.B pont szerint „zsidó” azon személy, aki zsidó anyától született, vagy áttért a zsidó vallásra, és más felekezetnek nem tagja.¹¹⁶ Az állampolgárságon túlmenően a hivatalos izraeli iratok¹¹⁷ (például a személyi igazolvány) az etnikai (sic!) hovatartozást is tartalmazza, amely lehet: zsidó, muzulmán, keresztény és drúz. Amennyiben a bevándorolt nem tudja bizonyítani zsidó származását, az útlevele szerinti nemzetiségét írják be. Az állam és egyház szétválasztását nem követő izraeli joggyakorlatban pedig számos (például családjogi kérdésekben) polgári jog gyakorlása a bejegyzett nemzetiség-etnicitás-vallás függvényében alakul.¹¹⁸ A kérdés jogi és politikai kezelésének bemutatására ismertetem a legfontosabb vonatkozó legfelsőbb bírósági döntéseket.

3.2.3.1. A RUFELSEN-DANIEL TESTVÉR ÜGYE

Az első fontos ügy felperese Oswald Rufeisen, egy a cionista mozgalomban betöltött szerepe miatt a Gestapo által bebörtönzött lengyel zsidó volt, aki később a karmelita rendhez csatlakozván szer-

¹¹³ Uo.

¹¹⁴ Law of Return, 5710-1950, Lásd <http://www.ilrg.com/nations/il> (21/03/2005)

¹¹⁵ Ez utóbbi módosítást (5730-1970) a Knesset 1970 márciusában fogadta el.

¹¹⁶ Lásd www.jajz-ed.org.il (21/03/2005)

¹¹⁷ Az 1949-es népesség-nyilvántartásról szóló törvény értelmében a lakosságot „nemzetiség, etnikai hovatartozás/közösség és vallás” szerint tartják nyilván. Uo.

¹¹⁸ Az izraeli (etnikai) zsidók házasságkötései és bontóperei például egy 1953-as törvény értelmében a halachikus jog alapján eljáró rabbinikus bíróságok hatáskörébe tartoznak.

zetesként kapott izraeli bevándorolt státust. Daniel testvér egyébként a háború alatt hamis keresztlevelet és iratokat szerevezvén beépült a német rendőrségbe és segített a gettódeportálások elől menekülő honfitársainak, majd partizánként harcolt a szovjet hadsereg mellett. Bevándorlását és karmelita rendtagságának fenntartását követően azonban a 20/7-58-as belügyminiszteri rendeletre hivatkozván a hatóságok megtagadták a „zsidó” etnicitás bejegyzését, mondván, hogy annak feltétele az érintett jóhiszemű jognyilatkozata arról, hogy zsidó és nem tagja más felekezetnek. 1962-ben (4:1-es döntésében) a legfelsőbb bíróság fenntartotta az elutasító határozatot, kimondván, hogy (például az ateistákéhoz hasonlóan) az etnikai csoport-hovatartozásra vonatkozó rubrikát üresen kell hagyni.¹¹⁹

Bár az izraeli főrabbi állásfoglalásában kimondta, hogy Daniel testvért zsidónak kell tekinteni, a bíróság elutasította a zsidó nemzetiséghez tartozását annak a személynek, aki bár zsidónak született, más vallásra tért át. Az eset érdekessége, hogy konkrét jogforrás nem állt a bíróság rendelkezésére, mert a fent említett klauzula csak az 1970-es törvénymódosítás során került beiktatásra. A bíróság indokolásának középpontjába (az amerikai ügyekben már bemutatott) egyfajta „funkcionális” vagy performatív zsidósággép került. Berensohn bíró megfogalmazása a következő: „Egy kitért (apoztata) zsidó nem minősülhet zsidónak a közfelfogás szerint, sem pedig abban az értelemben, ahogy a jogalkotó Knesset azt a hazatérésről szóló törvény megalkotásakor elképzelte.”¹²⁰ A felperes lehet bármilyen büszke is zsidó származására, vallását elhagyván kirekesztette magát a zsidó népből és Izrael közösségéből: egyszerre nem lehet ugyanis valaki zsidó és keresztény. Silberberg bíró szerint pedig egy modern cionista Cion földjén nem tagadhatja meg ősei hagyományát.¹²¹ A bíróság tehát a „zsidó” közfelfogás szerinti fogalmát helyezte előtérbe a halacha „egyszer zsidó, mindig zsidó”-felfogásával szemben.

¹¹⁹ Lásd www.jajz-ed.org.il/50/act/shvut/10.html (21/03/2005)

¹²⁰ Uo.

¹²¹ Uo.

3.2.3.2. A »KI A ZSIDÓ?«-DÖNTÉS

A következő fontos döntés 1970 januárjában született.¹²² A haifai zsidó felperes, Binyamin Shalit Edinburghben házasságot kötött egy nem zsidó skót nővel, akitől két gyermeke született. Az eljárás során felperes az izraeli haditengerészet tisztje volt, és gyermekei regisztrálása során azt a választ adta, hogy azok vallás nélküli zsidó nemzetiségűek. A hatályban lévő belügyminiszteri irányelvnek megfelelően a belügyi hatóságok megtagadták a zsidó státus bejegyzését.

A bíróság formai okokra hivatkozva (lényegében az állami irányítás elfogadhatatlan eszközének tekintve a miniszteri irányelvet) megsemmisítette az elutasító határozatot, mondván, hogy a regisztrációt végző hivatal a fenti módon nem dönthet az etnikai identifikáció feltételeiről. Absztraktabb megközelítésben azonban a bíróság a következőket állapította meg: jelen esetben tulajdonképpen nem a zsidó szó szekuláris definíciójáról van szó, hiszen az állami nyilvántartásról szóló törvény nem is használja ezt a fogalmat. Helyette etnikai csoportról beszél, így a kérdés az lesz, hogy lehet-e valaki etnikailag zsidó, ha az anyja nem az. Amennyiben semmilyen szekuláris definíció nem létezik az etnikai zsidóság meghatározására, a bíróság kénytelen a halachikus definíciót alapul venni. A bíróság álláspontja szerint pedig elfogadhatatlan az etnikai zsidóságra olyan definíció, amely ne követelné meg a zsidó vallást is. Ellenkező esetben ugyanis keresztények és muzulmánok is zsidónak mondhatnák magukat. Az előadó Silberg bíró válaszolt felperes azon felvetésére is, miszerint a fenti magyarázat szerint egy zsidó anyától született, ám Izrael megsemmisítésére törő radikális iszlám mozgalomhoz csatlakozott zsidónak számít, amíg Izraelért a vérét áldozni hajlandó férfi gyermekei nem azok.¹²³ A bíróság álláspontja szerint:

¹²² Binyamin Shalit, Petitioner, v. 1. Minister of Interior, 2. Haifa Registration Officer, Respondents (H.C. 58/58).

¹²³ A párhuzamos véleményt író Berinson bíró ezzel a felvetéssel nem értett egyet, elfogadhatatlannak tartván, hogy szekuláris bíróság a halachikus fogalommal dolgozzon. Olyan vélemény is megfogalmazódott, hogy a kérdés elméletisége és túlzott politikai exponáltsága miatt nem bírói útra kellene hogy tartozzon annak megoldása. A főbíró szerint éppen ezért nem nyújtott megfelelő megoldást a kérdés jogi megoldása, mert az egyén öndefinícióját nem vonhatja kétségbe az eljáró hivatalnok, az etnikai affiliáció kérdése

„a fenti zsidó gonosz és rossz ember, amíg felperes gyermekei kedves és jó emberek, de szüleik notórius ateizmusa miatt nem nyerhetnek bebocsáttatást a zsidó nemzetbe. Zsidónak lenni nem kitüntetés, vagy, mint a díszdoktorság, az érdemek elismeréséért kapott cím, hanem vallási és jogi kategória, amelybe csak felperes vallásellenessége miatt nem tartoznak bele.”¹²⁴

3.2.3.3. AZ »ÁTTÉRÉS«-ÜGYEK

Amint láhattuk, csak az etnikai zsidók számára biztosított a hazatérés joga alapján a kedvezményes honosítás (és a különböző különleges egzisztenciateremtő állami támogatási rendszernek is elsősorban ők a kedvezményezettjei). A „ki a zsidó?” kérdése azonban Izraelben sem eldöntött. A polgári (szekuláris) és vallásos zsidóságdefiníció között ugyanis messzire mutató, a hatalomgyakorlás és az állami berendezkedés alapjait érintő ellentét feszül. A háttérben munkáló társadalmi és politikai ellentétek jól lemérhetők a kérdés napi politikai érzékenységében, illetve a kérdésben hozott legfelsőbb bírósági ítéletek ellentmondásos, zajos visszhangjában. 1958-ban például a Nemzeti Vallásos Párt (National Religious Party) kilépett a kormánykoalícióból, mert az utóbbi nem volt hajlandó változtatni az önbevallás zsidó etnicitásra vonatkozó kijelentések kontrollálatlan elfogadásán. A közhangulat megnyugtatóására Ben-Gurion miniszterelnök a legmértékadóbb (izraeli és diaszpórabeli) tudósokhoz fordult a „zsidókérdés” irányvonalainak (ortodox, liberális judaista, szekuláris alkotmány- és nemzetközi jog stb.) meghatározására.¹²⁵ A miniszterelnök felhívásában előrebocsátotta, hogy biztonsági szempontból (egyelőre)

ugyanis csak annak történeti dinamizmusában közelíthető meg. A főbíró megjegyezte: „Egy biztos, a zsidó nemzet hosszú története során világossá vált, hogy a zsidóság etnikai és vallási felfogása elválaszthatatlan.”

¹²⁴ Uo.

¹²⁵ Külön dogmatikai problémaként vetette fel a nem zsidó és át sem tért anyától származó vegyes házasságban született és zsidóként regisztrálni kívánt gyermekek kérdését. A miniszterelnöki levélre lásd uo.

szükséges a személyes iratokban mind a „közösség”, mind pedig a „nemzetiség” feltüntetése. Kielégítő jogalkotási megoldás azonban azóta sem született. Sőt, 1972 óta az ortodox irányvonalat képviselő politikusok erőteljesen lobbiznak azért, hogy a hazatérés jogáról szóló törvénybe az „áttérés” elé a „halachikus hagyományok szerinti” módosítást beillesszék. Ez azonban nemcsak a szekuláris (tehát magát nem vallási alapon identifikáló), hanem a liberális reformvallási irányzat követőit is kirekesztené a világ zsidóságának befogadására létrehozott államból. Bár több izraeli kormány is támogatásáról biztosította a fundamentalista módosításokat, elfogadásra sohasem került.

A halachikus és a szekuláris zsidófogalom közötti ellentmondás konkrét problémát azon, a hazatérés joga alapján bevándorolt zsidók esetében jelent, akiket a halachikus hagyomány nem fogad el zsidónak, így például a rabbinikus fórumok előtt nem köthetnek házasságot. (Ilyenek például a nem zsidó anyától születettek vagy a reform-egyházak szerint áttértek.)

Shoshana Miller ügye például tipikusnak mondható. Felperes a reformista hagyományban, az Egyesült Államokban tért át a zsidó vallásra, tanulmányozta a Bibliát, tanult héberül, részt vett a rituális fürdőben és az áttérési okmányokat felmutatván a hazatérés jogán bevándorolt státust szerzett. A belügyminisztérium azonban nem jegyezte be zsidó nemzetiségűnek, és bár átirányították a rabbinikus bírósághoz, azt a tanácsot kapta, hogy vagy keresztényt írasson be, vagy üresen fog maradni az etnicitás-rubrika. Később a minisztérium a „zsidó (áttért)” bejegyzést ajánlotta fel neki.¹²⁶

A hatóság érvelése szerint az etnicitásnak nemcsak statisztikai jelentősége van, hanem pontosan a rabbinikus hatóságok hatáskörébe tartozó ügyek (például családjog) tekintetében kell őket figyelmeztetni arra, hogy az illető áttért.¹²⁷ A Bíróság¹²⁸ rámutatott, hogy a törvény utal mind az önbevallásra, mind pedig sui generis formában az áttérésre is mint a zsidóság jogkeletkeztető tényére, így a regisztrá-

¹²⁶ Asher Felix Landau, The Shoshana Miller Case – Unity of the Jewish People is paramount, The Jerusalem Post Law Report, lásd www.jajz-org.il/50/act/shvut/21html (21/03/2005)

¹²⁷ Uo.

¹²⁸ 1986. decemberi ítéletében

ciós hatóság ismét túllépte a hatáskörét. A bíróság tehát az „(áttért)” kitétel nélküli „zsidó” bejegyzést írta elő. A Miller-estet több hasonló követte.¹²⁹ Egy 1995-ös döntésében polgári ügyek (például regisztráció) vonatkozásában a bíróság kimondottan elismerte az izraeli reformáttéréseket, illetve valamennyi polgári ügyet a Knesset kizárólagos hatáskörébe utalt, így a vallási testületek (az ortodox rabbínatus) csak a személyes státust érintő egyéb (például házasság és válás) ügyekben tarthatnak maguknál hatáskört.¹³⁰

Összefoglalásként megállapítható, hogy a „zsidókérdés” izraeli megközelítése nemcsak nemzetközileg rendhagyó, hanem a belső politikai és jogi viták kereszttüzeiben is álló, rendkívül érzékeny kérdés. Amíg a vallásos és ultraortodox politikai erők a zsidófogalom leszűkítő, halachikus értelmezése mellett törnek lándzsát, a szekuláris liberálisok annak további tágitásáért szállnak síkra. A szakirodalom szerint az izraeli alkotmányos felfogás azonban több szempontból problematikus. Különösen a Bíróság esetjogának fényében, nem nélkülöz ugyanis értelmezési zavarokat a „zsidó állam” kitétel. Az államvallás önmagában nem ad eligazítást ugyanis a demosról, az államalkotó (politikai) közösségről. A zsidó állam jelenthet etnikai és vallásos zsidó államot is. Akárhogy is, leginkább csak (az egyelőre csak a marginális álláspontot képviselő liberálisok által képviselt) az izraeli nemzet politikai közösség modelljében juthat hely az izraeli állampolgár keresztény, illetve palesztin lakoságnak. Mindenesetre az a jogalkotó elhatározásán múlik, hogy elfogad-e a valláson kívüli zsidó identitást, bár kérdés, és nem eldöntött kérdés, hogy kiállja-e

¹²⁹ Lásd High Court of Justice rules on Registration of Converts, November 15, 1995, www.jajz-org.il/50/act/shvut/21html (21/03/2005)

¹³⁰ Külön problémát jelent az 1980 óta százazres létszámúra nőtt Etiópiából bevándorolt zsidók kérdése, amely bevándorlási szempontból már megszerzte a zsidó jogállást, ám például a „Falas Mura”, a kereszténységre áttért etióp etnikai zsidók nem. Lásd Falas Mura: Still Waiting, Israel Yearbook and Almanac, 1994, lásd www.jajz-org.il/50/act/shvut/23html (21/03/2005), illetve Barbara Weill, WZO, Jerusalem, 1987, revised 1997, www.jajz-org.il/50/act/shvut (21/03/2005). Az izraeli kormány egy 2003-as döntése értelmében erre lehetőségük nyílik, amennyiben anyai ágon dokumentációkkal alátámasztott módon fel tudnak mutatni zsidó őseket. Greg Myre: Israel to speed immigration for Jews in Ethiopia, The New York Times, February 1, 2005.

a demokratizmus tesztjét az az állam, ahol a politikai közösségbe csak a vallási konverzió útján van mód asszimilációra... Az Egyesült Államok és Izrael után térjünk át a magyar viszonyok tanulmányozására.¹³¹

3.3. MAGYARORSZÁG: A FOGALOMMEGHATÁROZÁS NEHÉZSÉGEI AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG JOGGYAKORLATA, AZ ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSOK BESZÁMOLÓI ÉS A KISEBBSÉGI TÖRVÉNY 2005. ÉVI MÓDOSÍTÁSÁNAK TÜKRÉBEN

Az alábbiakban, megvizsgálva az Alkotmánybíróság esetjogát, az országgyűlési biztosok tevékenységét, valamint a kisebbségi törvény 2005. évi módosításának történetét, a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi hovatartozás klasszifikációjának alkotmányos problematikájáról fogok szólni, és kísérletet teszek a magyar kisebbségi jogrendszer egy-némely ellentmondásának bemutatására. Alapvetően négy kérdést fogok vizsgálni: a kisebbség fogalmát és a kisebbségi csoportok létrejöttének, közjogi elismerésének kérdését; a nemzeti/etnikai kisebbségi identifikáció, a kisebbségi hovatartozás és az ehhez kapcsolódó kérdések (regisztráció, adatvédelem, kettős kötődés) problematikáját; a kisebbségi törvény 2005. évi módosítása által felvetett (és érintetlenül

¹³¹ Fontos még megemlíteni az „elkülönített, de egyenlő” elvet a végletekig vivő, az egymástól faji alapon teljesen elszigetelt közösségek modelljét megvalósító dél-afrikai apartheid rendszert, ahol a „külön fejlődés” (separate development) és „külön szabadságok” (separate freedoms) alapjául szolgáló faji klasszifikáció rendszerét szabatos anyagi és eljárásjogi szabályok bástyázták körül. A három csoportba (fehér, fekete „színes”, őslakos) sorolt lakosság tagjai kezdeményezhették saját maguk, illetve bárki más harmadik személy(!) faji átsorolási eljárását. (A kormány hivatalból is megtehetette.) A csoportbesorolás során alkalmazott (némileg az Indiában megismertethz hasonló) eljárás fontos eleme volt a közösség tagjainak nyilatkozata a kérdéses személy hovatartozásáról. Ki kell emelni, hogy itt nem az illető beilleszkedésének esélyeiről vagy arról kellett (eskü alatt) nyilatkozni, hogy szívesen látják-e a közösségben, hanem arról, hogy megítélésük szerint ténylegesen oda tartozik-e. Lásd például Ford. 1278. o.

hagyott) dogmatikai és gyakorlati kérdéseket; valamint a kisebbségpolitika és a diaszpóra-politika összefüggéseit.

Majtényi Balázs rámutat, hogy a nemzeti alapon szerveződő csoportoknak és a csoportokhoz tartozók körének a meghatározásakor gyakorta különbséget tesznek a közösséghez való tartozás objektív (eleve meglévő) és szubjektív (az egyéntől függő) ismérvei között. Utóbbi alatt az identitás vállalásának kinyilvánítását értik. Az objektív tényezők közé a nyelvet, a kultúrát, a közös történelmet, esetleg 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: „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 foglalatára, 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 igenlése.”¹³² Tegyük hozzá, ezek a megállapítások nem csupán a nemzetre, hanem minden nemzeti elven szerveződő csoportra igazak lehetnek.¹³³

Általánosságban is elmondható: a kisebbségi különjogok biztosítása – legyen szó akár egyéni, akár kollektív jogokról – nem képzelhető el a jogosultak valamilyen szintű azonosítása nélkül.¹³⁴ A

¹³² Renan, Ernest: Mi a nemzet? In Bretter Zoltán – Deák Ágnes (szerk.): Eszmék a politikában. A nacionalizmus. Pécs, Tanulmány Kiadó, 1994, 186.

¹³³ Majtényi Balázs: A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje. Nemzetközi viszonyok, állami politikák és a roma kisebbség a rendszerváltástól napjainkig, PhD-értekezés, kézirat, ELTE ÁJTK, 2006. Lásd még Majtényi Balázs – Pap András László: Végtelen történet, A kisebbségi hovatartozásról, Fundamentum, 2006/2, 93. o.

¹³⁴ Lásd Tóth Judit ezzel egyező véleményét: Többes mérce a kisebbségi hovatartozás megvallásánál. Kisebbségkutatás, 2002. 4. sz. 886.

regisztrációról s ennek hiányában a kisebbségi jogokról vagy nálunk a pozitív diszkrimináció szóösszetétellel emlegetett megerősítő intézkedésekről való lemondásért (amint majd látjuk) súlyos árat kell 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 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. Ahogy Izrael esetében láthattuk, 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 eszköze, melynek igénye magának a jognak a természetéből adódik. A kisebbségi különjogokról, a pozitív megkülönböztetésről való lemondás visszatérés lenne 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 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 a történelmi félelmek miatt célszerű abban az állam szerepét korlátozni.

Tegyük hozzá: minden ilyen nyilvántartás létrehozása, a kisebbséghez tartozásra vonatkozó adatok felhasználása csak a kisebbséghez tartozók érdekében, a pozitív diszkrimináció elvének alkalmazása esetén jöhet szóba. Ebből adódik az, hogy a többséghez tartozók nemzeti hovatartozásának azonosítása egy demokratikus jogrendben nem merülhet föl, mivel nekik nincs szükségük a pozitív megkülönböztetésre. Ez a követelmény egyértelműen kiolvasható a magyar alkotmányból is. A magyar alaptörvény államalkotó tényező-

ként csupán a nemzeti és etnikai kisebbségeket említi¹³⁵ a többségi magyar nemzetet viszont első pillantásra némiképp meglepő módon nem.¹³⁶

Meg kell említeni azt is, hogy olyan esetekben, amikor a pozitív diszkrimináció kedvezményezettjeinek meghatározásáról van szó, a jogi szabályozásban meglehetősen problémás a szociológia kutatások gyakorlatát követve figyelembe venni azt, hogy kit tart a többség például romának. Jegyezzük meg: Magyarországon 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 használják fel – szinte minden területen figyelembe vették.¹³⁷ S bár az előítéletek méréséhez, a szegénység kutatásához valóban ez a mód-

¹³⁵ A magyarországi szabályozás külön említi a nemzeti és az etnikai kisebbséget, köztük a szakirodalom jobbára annak alapján tesz különbséget, hogy az etnikai kisebbség szemben a nemzetivel, nem rendelkezik anyaországgal. (E megkülönböztetés használata, azaz a két jelző együttes szerepeltetése a jogi szabályozásban nem volt szükségszerű – hiszen azokhoz később a magyar kisebbségi törvény 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 kisebbség közül ma a roma és a ruszin kisebbség tekinthető.

¹³⁶ Bővebben lásd erről az 5.4. alfejezetet, továbbá 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: Gondolat, 2004. 93–104

¹³⁷ Bővebben lásd Havas Gábor: Cigányok a szociológiai kutatások tükrében. In: Glatz Ferenc (szerk.): A cigányok Magyarországon. Magyarország az ezredfordulón. – Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián. Budapest: MTA, 1999. 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: Új Mandátum, 2000. 179–191; 193–201; 203–209; 211–238; 239–241; Dupcsik Csaba: A magyarországi cigányvizsgálatok cigányképe. In: Neményi Mária – Szalai Júlia (szerk.): Kisebbségek kisebbsége: a magyarországi cigányok emberi és politikai jogai. Budapest: Új Mandátum, 2005.

szer lehet(ett) a leginkább használható, más esetben viszont alkalmazása legalábbis nem nevezhető szerencsésnek, sőt néha annak felhasználása kimondottan veszélyes is lehet. Alapvető tévedés például, amikor a roma nemzetiségűek számát ennek alapján becsülik meg. Hiszen gondoljuk meg, hova vezetne, ha, mondjuk, ilyen alapon, ezt vennénk alapul a magyarországi zsidóság vagy a magyarországi németek lélekszámának megbecsülésekor, és azt tekintenénk e kisebbségekhez tartozónak, akit a többség annak tart.¹³⁸

Ezzel a módszerrel szemben a nemzeti jogrendszerek a kisebbségi különjogok alanyainak a meghatározásakor szinte kizárólag az önbevallást veszik alapul, s ehhez a legtöbb szabályozás megköveteli bizonyos, a kisebbséget meghatározó objektív kritériumok (kisebbségi nyelv, kultúra) meglétét. Ez a megállapítás még a támogatott asszimiláció politikáját segítő pozitív intézkedésekre (például kvótarendszer) is igaz, pedig ezek bevezetésének igazolásakor elviekben figyelembe veszik a többségi véleményt is.¹³⁹

A magyar kisebbségi joganyag számos elméleti és gyakorlati kérdést vet fel; az alábbiakban ezek közül döntően a nemzeti-etnikai kisebbségi hovatartozás, a kisebbségi identitás alkotmányos meghatározása során felmerülő hazai problematikát, ennek során a kisebbség (mint csoport) meghatározását és az egyén kisebbséghez való tartozásának feltételrendszerét vizsgálom.

3.3.1. Oroszok, zsidók, hunok, makedónok: mi a kisebbség?

Majtényi Balázs szerint a jogalkotónak arról a kérdésről hozott döntését, hogy mely személyeket lehet egy adott kisebbséghez tartozónak tekinteni, nem szabad összetéveszteni a kisebbség meghatározásával.

¹³⁸ Neményi Mária: Méltányosság és méltóság. In Tamás Pál – Erőss Gábor – Tibori Tímea (szerk.): Nemzetfelfogások (Kisebbség – többség). Budapest: ÚMK – MTA SZKI, 2005. 203.

¹³⁹ Lásd még Majtényi Balázs: A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje. Nemzetközi viszonyok, állami politikák és a roma kisebbség a rendszerváltástól napjainkig, PhD-értekezés, kézirat, ELTE ÁJTK, 2006., illetve Majtényi Balázs – Pap András László: Végtelen történet, A kisebbségi hovatartozásról, Fundamentum, 2006/2, 94. o.

Míg a kisebbségi különjogok biztosításához az államnak elengedhetetlenül szüksége van a kisebbséghez tartozó személyek körének behatárolására, addig a kisebbségfogalom meghatározására nem feltétlenül kell törekednie. 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.¹⁴⁰ A kisebbségi politika de lege ferenda koncepcionális vitájától elkülönülten kell ugyanakkor kezelni a hatályos szabályozás alapján a nemzeti vagy etnikai kisebbséggként való elismerés kapcsán felmerülő elvi és gyakorlati kérdéseket.

A kisebbségi törvény¹⁴¹ 1. §-a szerint „(1) E törvény hatálya kiterjed mindazon, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárookra, 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 jogszabály 61. §-a szerint „(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) 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

¹⁴⁰ Majtényi Balázs: A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje. Nemzetközi viszonyok, állami politikák és a roma kisebbség a rendszerváltástól napjainkig, PhD-értekezés, kézirat, ELTE ÁJTK, 2006. Lásd még Majtényi Balázs – Pap András László: Végtelen történet, A kisebbségi hovatartozásról, Fundamentum, 2006/2, 100. o.

¹⁴¹ 1993. évi LXXVII. törvény A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (Nek. tv.).

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.”

A hatályos szabályozás alapján tehát ahhoz, hogy valaki a kisebbségi törvény értelmében ezer aláírás összegyűjtésével azt kérje az Országgyűléstől, hogy bővítse a jogszabály által nevesített tizenhárom kisebbség listáját, tulajdonképpen arra van szükség, hogy a kisebbség az elismeréskor a törvény értelmében már létező legyen. Érdekes a helyzet: az Országgyűlés ellenőrzi a törvényi feltételek meglétét (azaz a kisebbség valós létét), és meggyőződve azok kielégítő voltáról, kisebbségként elismeri az újabb népcsoportot. Ennek némileg ellentmond, hogy a parlament (és a képviselői mandátum) szabadsága értelmében ugyanakkor még a jogszabályi feltételek teljesítése esetén sem garantálja semmi a fenti törvénymódosítás (kétharmados) plenáris támogatását, így reális veszély a kisebbségek számának befagyasztása, adott esetben diszkriminatív szelekciójuk.¹⁴² (Mellesleg a jogszabály által elismert kisebbségektől nem követelték meg a törvényi meghatározásnak való megfelelést.) Az e tárgykörben benyújtott népi kezdeményezések törvényi tankönyvi példái a szabályozás ellentmondásainak.

Az első egy (híresztelések szerint magukat korábban a görög kisebbséghez tartozókként tevékenykedő személyek által alapított) civil szervezet kezdeményezése volt. Az Országos Választási Bizottság (OVV) 2001 májusában¹⁴³ hagyta jóvá az Égei Makedónok Magyarországi Szövetsége által benyújtott országos népi kezdeményezési kérelmet és az aláírásgyűjtő ívet, miután megállapította, hogy a népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, továbbá hogy az aláírásgyűjtő ív megfelel a választási eljárásról szóló törvény, illetve az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény által

¹⁴² Bár explicit, szövegszerű bizonyíték ezt nem támasztja alá, elképzelhető lehetne egy olyan, kisebbségbarát értelmezés is, amely (a parlament önkorlátozását sugallva) a kisebbségi csoportismérvek teljesítése esetén egyfajta alanyi jogot biztosít az új kisebbség elismerésének.

¹⁴³ 1/2001. (V. 7). OVV-határozat

támasztott követelményeknek. Annak ellenére, hogy szakértők a görög kisebbség vonatkozásában a kisebbségi törvényben foglalt kívánalmak (így a százéves honosság kérdésében) eleve bizonyos fenntartásokat fogalmaznak meg – és várható volt, hogy a szükséges számú aláírás megszerzése sikertelen lesz –, és egyáltalán az „égei makedón” kisebbség bejegyzési kérelme felveti a törvény „etnokorrupció”-ként emlegetett visszaélésszerű alkalmazását, az Országos Választási Bizottság (OVB) jóváhagyta a kezdeményezést. A kétségek be is igazolódtak: a szükséges ezer aláírást nem sikerült megszerezni.

Bornírtságában még tanulságosabb az ügyes vagyoni előnyszerzés kísértése mellett a hagyományápolás kissé félresiklott fanatizmusának gyanúját is felvető hun kisebbség esete.¹⁴⁴ A szervező, Novák Imre Josua választópolgár 2 381 hiteles aláírást összegyűjtve egészen az országgyűlési vitáig eljutott kérvényével.¹⁴⁵ Az OVB 2005. február 14-én az aláírásgyűjtés hitelességének bejelentése után továbbította¹⁴⁶ az ügyet a házelnöknek, aki megküldte a Parlament Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottságának. A bizottság 2005. április 12-i ülésén, miután a meghallgatta a hunok öttagú küldöttségét, felszólalt Heizer Antal a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnöke, aki kifejtette, hogy a Kormány az álláspontját a Magyar Tudományos Akadémia Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézete és Nyelvtudományi Intézete véleménye alapján alakította ki.

A bizottsági ajánlás szerint¹⁴⁷ „Az MTA szakértői vélemények egybehangzóan állítják, hogy a magukat magyarországi hunoknak nevező csoport tagjai nem tekinthetők nemzeti vagy etnikai kisebbségnek, az erre irányuló bejegyzési törekvésük megalapozatlan és

¹⁴⁴ A hun kisebbség tanulságos honlapjára lásd <http://xoomer.virgilio.it/terembura/hunkisebbsseg/>

¹⁴⁵ Az égei makedónokhoz hasonló formalizmus alapján az Országos Választási Bizottság 122/2004. (IX. 2). határozata rendelkezett az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítéséről, majd a 3/2005 (I. 4). OVB-határozatával megállapította, hogy az érvényes aláírások száma meghaladja a kisebbségi törvény által az országos népi kezdeményezés érvényességéhez megkívánt mennyiséget.

¹⁴⁶ Ficzer Lajos OVB-elnök Szili Katalin házelnöknek 44-16/2005 számon kelt levelében.

¹⁴⁷ Lásd http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=37&p_izon=14358 (21/07/2006)

ellentétes a kisebbségi törvény betűjével és szellemével. [...] A Nyelvtudományi Intézet véleménye szerint a források a Kárpát-medencében 453 után nem szólnak a hunokról, régészeti, nyelvészeti nyomuk nincsen, etnikailag pedig kimutathatatlanok. A hunok továbbbélése igazolhatatlan, az 500–1000 évvel későbbi források „hun” adatai alaptalanok, „tudóskodó kitalálás termékei” Az ajánlás utal arra, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségekért felelős minisztérium (sic!) állásfoglalása szerint a kezdeményezés veszélyezteti mindazt, amit hazánk a kisebbségpolitika terén eddig elért. (A közlemény nem részletezi az eddig felmutatott eredményeket.)

Kaltenbach Jenő véleményét az OBH munkatársa tolmácsolta, elhangzott, hogy az országgyűlési biztos nem tud állást foglalni abban a kérdésben, hogy a történettudomány, a nyelvészet, kulturális antropológia jelenlegi ismeretei szerint a kérelmezők által előterjesztett bizonyítékok tényszerűek és hitelesek-e. Államtudományi szempontból azonban az volt a véleménye, hogy nemzeti és etnikai kisebbségekről csak a modern nemzettudat kialakulását, a nemzet fogalmának megjelenését követően beszélhetünk, és a kisebbségi törvény definíciójában szereplő összetartozás-tudat lényegében a nemzettudat kategóriával rokonítható. A kisebbségi biztos megítélése szerint, még ha feltételezzük is, hogy a hunok az ókort követően fennmaradtak, és mindmáig nem olvadtak be a magyarságba, akkor is kérdéses, hogy megtörténhetett-e egyáltalán a modern nemzettudat kialakulása, illetve a hun nemzet létrejötte.

Némileg meglepő módon az országos kisebbségi önkormányzatok elnökei is meghívást kaptak a bizottsági ülésre, azonban azon nem szólaltak fel. Részvételük amiatt különös, mivel itt nyilvánvalóan nem egy köztestületi tagságról van szó, ahol a régi tagoknak beleszólása van az új tagok beválasztásába. A bizottsági vitában több oldalról is (tudományos, nyelvi, kulturális, vallási, antropológiai stb.) megvitatták a népi kezdeményezést, de leginkább a hatályos kisebbségi törvény szempontjából. A képviselők részéről kérdésként hangzott el, hogy miért csak most, illetve miért éppen most jelentkeztek, és miért hivatkoznak Magyarország európai uniós tagságára, illetve, hogy miért látnak fogódzót az EU hatályos kisebbségi joganyagában. (Hozzáteesszük, e kérdéseket és a többi kisebbség reprezentánsának véleményét nehezen minősíthetjük szervesen a vita lényegéhez tartozónak.)

A bizottsági ajánlás szerint „a kezdeményező az MTA szakvéleményét nem fogadta el, szerinte az negatív és gyűlölködő, bizonyítéként a tárgyi dokumentumokon túl a KSH 2001. évi adataira hivatkozott, valamint családfákra (Báthoryak, Kisfaludyk stb.)”. Mindenesetre a bizottság négy tartózkodással és 17 nem szavazat mellett nem javasolta a parlamentnek a kérdés részletes vitára bocsátását. A parlament 2005. április 25-i plenáris ülésén a bizottság előadójaként kijelölt Szászfalvi László, (a bizottság elnöke) nem szólalt fel, mert nem tartózkodott az ülésteremben. Megismételve a bizottsági ülésén kifejtett álláspontját, a Kormány nevében felszólaló Mesterházy Attila (az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi minisztériumi államtitkára) a kormány nevében azt javasolta, hogy „az Országgyűlés mondja ki: hazánkban saját nyelvvel, identitással, kultúrával, hagyományokkal és hun kisebbségi közösségi tudattal rendelkező népcsoport, nemzeti vagy etnikai kisebbség nem létezik”.¹⁴⁸ Egyéb hozzájáruló hiányában az elnök szavazásra bocsátotta a kérdést, és megállapította, hogy az Országgyűlés 14 igen szavazattal, 178 nem ellenében, 92 tartózkodás mellett a népi kezdeményezésben foglaltakkal nem ért egyet.¹⁴⁹ Az akkor még elfogadás előtt álló 2005-ös módosítás – feltehetően az Akadémiától 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 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.”¹⁵⁰

A legnagyobb port minden bizonnyal a magyarországi zsidóság (a közvélemény érdeklődésének leginkább a homlokterében álló)¹⁵¹

¹⁴⁸ Ezt követően a kérelmezők kijelentették, hogy tiltakoznak „az antihun-nita megnyilvánulások és a parlament jogtalan szavazásai miatt”. In: <http://netudki.tar.hu/hunkisebbség/>

¹⁴⁹ 2/2005. (IV. 27). OGY-határozat népi kezdeményezésről

¹⁵⁰ Lásd Majtényi Balázs: Mi lesz veled „bezzeggyerek”? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás. Fundamentum, 2005. 3. sz.

¹⁵¹ Lásd például az Élet és Irodalom hetilap hasábjain 2006 tavaszán–nyarán megjelenő publicisztikákat. (www.es.hu)

nemzeti kisebbségként való elismerésének kérdése verte fel. 2005 őszén négy magánszemély (akik más fórumokon a *Társaság a Magyarországi Zsidó Nemzeti Kisebbségért* neve alatt is szerepeltek) népi kezdeményezéssel élt annak érdekében, hogy az Országgyűlés a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényben szereplő tizenhárom másik mellett ismerje el a magyarországi zsidóságot is nemzeti kisebbségként. Az Országos Választási Bizottság októberben hitelesítette az aláírásgyűjtő ívet,¹⁵² melyet négy kifogás nyomán ezután az Alkotmánybíróság is megvizsgált.¹⁵³

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 alkotmánybírósági indítványt benyújtók szerint az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés hitelesítése törvényt sértő, mivel a zsidóság nemzetiséggé nyilvánításának nincsenek meg a törvényi feltételei; a kérdés ellentétes a kisebbségi törvény nemzeti kisebbségmeghatározásával. 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 kezdeményezésnek egy sajátos esete, amelynek anyagi-jogi feltételei eltérnek az országos népi kezdeményezés általános szabályaitól. Ebben az esetben a népi kezdeményezés meghatározott célra, a kisebbségi törvény 61. § (1) bekezdésének módosítására, egy népcsoport kisebbségként való elismerésére irányul. Annnyiban 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

¹⁵² 38/2005. (X. 20). OVB-határozat

¹⁵³ 977/H/2005. AB-határozat 2006. január 30.

népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény előírásai lesznek irányadóak, 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 törvénytört az OVB határozata amiatt, mert nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy fennállnak-e a kisebbséggé nyilvánítás törvényi feltételei.

Az AB több határozatban¹⁵⁴ 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 kisebbségi törvény 61. § (1) bekezdése módosításának a kisebbségi törvény 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.

Kovács Péter alkotmánybíró terjedelmes különvéleményében fogalmazta meg eltérő álláspontját. Kiindulópontként rámutatott a hagyományos és a kisebbségként való elismerésre vonatkozó népi kezdeményezés közötti tartalmi különbségekre, amelyek a tartalmi

¹⁵⁴ Például 42/2002. (X. 11). AB-határozat

előreláthatóság és a parlament döntési jogkörének kötöttsége szempontjából egyaránt jelentkeznek. Fontos eltérést lát a petíció és a legitimáció összekapcsolhatóságát illetően: amíg az általános népi kezdeményezésnél a kettő nem kapcsolódik össze, a nemzeti kisebbségként való elismerés esetében a petíció előterjesztésére a magyar állampolgárok közül csak azok jogosultak, akik az adott népcsoport-hoz 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 kezdeményezéskor, 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 mandatóriusaként 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 elviekén 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 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. (S ahogy erről már korábban esett szó, azt ugyanígy nem lehet más kisebbségek e kérdésről alkotott véleményétől függővé tenni). 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 egyházi hierarchián keresztül a vallási közösségeket. A civil szervezetek – szemben az önkormányzatokkal – közjogi jogosultságokkal is csupán kivételes esetekben ruházhatók fel.¹⁵⁵ Kovács András¹⁵⁶ 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 önképpel bíró csoporton belül viták folynak a csoport határainak definíciójáról, a csoporthoz tartozás kritériumairól.¹⁵⁷

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 és eldöntsék azokat a jogvitákat, amelyek a szóban forgó tárgykör népszavazásra bocsáthatósága kapcsán felmerülhetnek.¹⁵⁸ Kovács szerint tehát „Ha a közismeret szintjén is nyilvánvaló, hogy a kisebbségi definíció taxatív elemeinek valamelyike hiányzik, úgy ezt ... már a formai vizsgálat során meg kell állapítani”. Helyteleníti továbbá, hogy a hun kezdeményezésben, „annak a közismeret szintjén is megállapítható abszurditására is figyelemmel, az Országgyűlés az érdeemben 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 kisebbségi törvény 2005-ös módosításába beiktatott utalás „csak eljárási szabályt tartalmaz, s pontosítja, hogy a törvényi feltételek – s ez a fordulat a [...] kisebbségi definíció feltételeit jelenti – fennállásáról az MTA elnökének is nyilatkoznia kell. Ez a módosítás azonban újabb felté-

¹⁵⁵ Halmai Gábor: Pókhálóból font híd – Nemzeti kisebbség – identitás – zsidóság, Magyar Narancs XVIII. évf. 5. szám, 2006–02–02

¹⁵⁶ „A hunok esetében könnyebb dolguk lehetett”, HVG, 2006. február 11.

¹⁵⁷ Erről bővebben lásd Majtényi Balázs – Pap András László: Végtelen történet, A kisebbségi hovatartozásról, Fundamentum, 2006/2.

¹⁵⁸ Hivatkozva az 52/1997. (X. 14). AB-határozatra.

telt nem jelent, hanem csak arra utal, hogy az érdemi vizsgálatban ezután vegyen részt az MTA elnök is. Következésképpen a jelenleg hatályos 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 akciójukat, hogy jelenleg Magyarországon mértékadó szociológiai felmérések szerint több mint százezer, nagyrészt vallástalan zsidó él, akik képviseletét az eddig létrejött szervezetek nem tudják ellátni. Az Egységes Magyarországi Izraelita Hitközség Oberlander Báruch 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.¹⁵⁹ 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 egyrésztől a zsidó néphez, másrésztől a magyar nemzethez tartozóknak tekintendők.¹⁶⁰

A kérdéshez hozzátartozik, hogy már a kisebbségi törvény megfogalmazásakor felmerült az a javaslat, hogy az etnikai és nemzeti kisebbségek között szerepeltessék a zsidó kisebbséget. A magyarországi zsidóság képviselőinek többsége akkor ezt elutasította, így ők kikerültek a törvény hatálya alól, bár a kisebbségek parlamenti képviseletének megvalósítására a rendszerváltás óta egyetlenegyszer tett jogalkotói kísérlet során még más volt a helyzet. A nemzeti és nyelvi kisebbségek

¹⁵⁹ Halmai, i. m.

¹⁶⁰ Uo.

országgyűlési képviselétéről szóló 1990. évi XVII. törvény értelmében az Országgyűlés a parlamenti választásoktól függetlenül hívta volna be soraiba nyolc kisebbség egy-egy képviselőjét.¹⁶¹

A zsidóság „jogállásával” kapcsolatos nemzetközi szabályozási példák persze sokfélék, bár ezek egyike sem alkalmazható mechanikusan, hiszen egy kisebbség különböző országokban élő csoportjai eltérő megoldási módokat igényelhetnek. Például Amerikában is több esetben felmerült a zsidóság etnikai alapon megfogalmazott antidiszkriminációs jog- és perképesége. Igaz, ez utóbbinál egy antidiszkriminációs jogalkotásról van szó, nem kisebbségi különjogok megadásáról. Egy 1982-es zsinagóga elleni támadás (rongálás és antiszemita jelszavak felfestése)¹⁶² ügyében még a szövetségi fellebbviteli bíróság álláspontja is az volt, hogy minekutána a zsidóság nem faji-etnikai csoport, a fokozott védelemhez szükséges faji indíttatás hiányzik. Végül 1987-ben a legfelsőbb bíróság megváltoztatta az alsóbb bíróságok ítéleteit, és kimondta, hogy az arabokhoz hasonlóan a zsidóság is jogosult az etnikai-faji alapú hátrányos megkülönböztetés elleni védelemre. Hasonlóképpen, egy választóköri manipuláció kapcsán a *United Jewish Organizations v. Carey*¹⁶³-ügyben is sok fejtörést okozott a zsidóság alkotmányos értelmezése. A jogvita tárgya egy kompakt hasszid zsidó közösség két szenátusi választókerületbe való tagolása volt. A bíróságok álláspontja szerint a zsidóság választójogi szempontból nem kiemelt alkotmányos védelemre jogosult „faj” – egyébként is, ha valami, akkor többségi fehér, így

¹⁶¹ 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”. A nyolc kooptált kisebbség a cigány, horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén és a zsidó lett volna. Bővebben lásd még az 5.2. alfejezetet, továbbá Majtényi Balázs: A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje. Nemzetközi viszonyok, állami politikák és a roma kisebbség a rendszerváltástól napjainkig, PhD-értekezés, kézirat, ELTE ÁJTK, 2006, illetve Majtényi Balázs – Pap András László: Végtelen történet, A kisebbségi hovatartozásról, Fundamentum, 2006/2., valamint Majtényi Balázs – Pap András László: Sokasodó kisebbségek? Élet és Irodalom, 2006/29 sz.

¹⁶² *Shaare Tefila Congregation v. Cobb*, 481 US 615 (1987).

¹⁶³ 430 U.S. 144 (1977).

semmiképpen nem megalapozott a közösség egy választóközvetben tartása. – Ugyanakkor a fent említett Észtország mellett Svédországban például a roma, a lapp (számi), a tornedáli és a finn mellett a zsidó alkotja az öt nemzeti kisebbséget.¹⁶⁴

A zsidó kezdeményezésen túlmenően az Országos Választási Bizottság 221/2006. (IV. 18). határozatában hitelesítette a bunjevác, 84/2006. (III. 9). határozatában pedig az orosz¹⁶⁵ kisebbség elismerését célzó népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát, mely utóbbit még az Alkotmánybíróságnak is jóvá kellett hagynia. A 2006. június 19-én (ismételten Kovács Péter különvéleménye mellett) meghozott 334/H/2006. számú határozatban elutasította azt a kifogásban foglalt érvelést, amely szerint az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés hitelesítése törvénytörő lenne, mert az OVB a hitelesítési eljárás során nem vizsgálta, hogy az orosz kisebbség tartalmi szempontból megfelel-e a törvény kisebbségekkel szembeni követelményének. (Formailag a kifogást benyújtó nem e törvényi előírások megsértésére, hanem arra alapította jogorvoslati kérelmét, hogy a hitelesítés előtt az OVB nem tett eleget a kisebbségi törvény 61. § (2) bekezdésében foglaltaknak, és nem kérte meg az MTA elnökének állásfoglalását; tehát nem vizsgálta, hogy a Magyarországon élő orosz nemzetiségű népcsoport megfelel-e a kisebbségekkel szemben a kisebbségi törvény 1. § (2) bekezdésében támasztott követelményeknek.) Az AB megállapította, hogy a kisebbségi törvény új rendelkezése pusztán arra kötelezi az OVB-t, hogy eljárása során szerezz be az MTA állásfoglalását, nem tartalmaz ugyanakkor rendelkezést arra nézve, hogy az eljárás mely szakaszában kell ezt megtennie. (Az AB szerint a népi kezdeményezésre irányuló eljárásnak két olyan szakasza van, amelyben az OVB elé kerül az ügy. Az első szakasz a népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítése, a második szakasz az összegyűjtött aláírások

¹⁶⁴ Halmai, uo. idézi Beszterczey Judit: A svéd zsidóság: kisebbség, Szombat, 2005. december

¹⁶⁵ Az Országos Választási Bizottság 44/2005. (XII. 1). határozatában egyszer már megtagadta a Levitin Jakov által az „Isztoki” Orosz–Magyar Egyesület nevében benyújtott országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését. Az elutasítás oka az volt, hogy az aláírásgyűjtő ív nem felelt meg a 34/2002. (XII. 23). BM-rendelet 5. számú mellékletének 6. számú mintájában meghatározott előírásoknak.

benyújtása után az aláírások ellenőrzése és az aláírt aláírásgyűjtő ívek megküldése az Országgyűlésnek. A kisebbségi törvény 61. § (2) bekezdésének második mondatának szövegéből nem következik az, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megelőzően köteles az MTA elnöke állásfoglalásának kikérésére, az OVB e kötelezettségének az összegyűjtött aláírásoknak az Országgyűlés elé terjesztéséig bármikor eleget tehet.) Az AB szerint a kisebbségi törvény hivatkozott rendelkezése nem tartalmaz utalást arra nézve sem, hogy az aláírásgyűjtő ív és a kérdés hitelesítése során az OVB-nek a döntését az MTA elnökének állásfoglalására figyelemmel kell meghoznia, sőt nem biztosít hatáskört az OVB-nek arra sem, hogy az állásfoglalás alapján a törvényben foglalt feltételek fennállását vizsgálja. Megerősíti tehát a 2/2006. (I. 30). AB-határozatban kimondottakat, amely szerint az OVB hatásköre a népi kezdeményezésre irányuló eljárásban technikai jellegű; az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének az a funkciója, hogy az OVB előzetesen, az aláírásgyűjtés megkezdése előtt ellenőrizze, hogy az aláírásgyűjtő ív hitelesítésre benyújtott mintapéldánya megfelel-e a törvényben előírt garanciális követelményeknek, alkalmas-e arra, hogy a megfelelő számú aláírás összegyűjtése után az Országgyűlés népi kezdeményezésként megtárgyalja azt. Kovács Péter véleményével ellentétben a többség szerint a népi kezdeményezés teljesíthetőségéről való döntés azonban az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, és a kérdés előzetes elutasítása az Országgyűlés döntési hatáskörének korlátozását jelentené. A kisebbségi törvény 61. § (2) bekezdésének módosítása tehát az AB álláspontja szerint nem változtatta meg az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése során megillető hatáskörének terjedelmét.

El kell mondani, hogy több kezdeményezést, de leginkább a zsidó-két, a magyarországi értelmiségi körökben nemegyszer leplezetlen ellenszenv fogadta. Majtényi Balázs szerint¹⁶⁶ ennek az oka talán abban kereshető, hogy a magyarországi kisebbségi jogi szabályozás gyakorlati megvalósulása már régóta azzal fenyeget, hogy hosszú időre lejárhatja a kisebbségek közjogi képviselőinek még a gondolatát is Magyarország-

¹⁶⁶ Majtényi Balázs: A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje. Nemzetközi viszonyok, állami politikák és a roma kisebbség a rendszerváltástól napjainkig, PhD-értekezés, kézirat, ELTE ÁJTK, 2006.

gon. A kisebbségi önkormányzati rendszer ugyanakkor 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, az arameus vagy a jiddis.)¹⁶⁷ Ennek nyilván az is az oka, hogy a kisebbség elismerésére irányuló törekvések feltehetően nem teljesen függetlenek az etnobiznisz néven emlegetett (és alább részletesen bemutatandó) jelenségtől, vagy egyszerűen attól a tényről, hogy a kisebbségi szabályozás által teremtett keretek jó néhány, többé-kevésbé asszimilálódott, csekély lélekszámú kisebbség számára jelentik a boldogulás útját.¹⁶⁸

Mindenesetre Majtényi Balázs általam is osztott nézete szerint¹⁶⁹ ahhoz, hogy ne minden társadalmi csoport kérhesse nemzeti és etnikai kisebbségként való elismerését, a jogalkotónak a kisebbségfogalom helyett talán inkább az elismerés feltételeit kellett volna meghatároznia. Igaz, a gyakorlatban a magyar törvény kisebbségmeghatározása is ekképpen funkcionál, bár, mint említettem, sajátos módon, a meghatározásba foglalt kritériumoknak való megfelelést a jogalkotó a törvényben felsorolt kisebbségektől nem követelte meg. Az elismerés kritériumainak (Majtényi Balázzsal egyező) 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 nemzetet meghatározó identitáselemeket kevésbé magukon hordozó társadalmi csoportokat a legkönnyebben kizárni. Ahol nincs saját nyelv, ott nem biztos, hogy szükség van a kisebbségi önkormányzat által kínált kulturális autonómiára, ott elegendők lehetnek a civil szféra nyújtotta keretek, például egy hagyományörző kör.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Lásd Halmai. i. m.

¹⁶⁸ Természetesen a zsidó egyház is részesül állami támogatásban.

¹⁶⁹ Uo.

¹⁷⁰ Majtényi Balázs: A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje. Nemzetközi viszonyok, állami politikák és a roma kisebbség a rendszerváltástól napjainkig, PhD-értekezés, kézirat, ELTE ÁJTK, 2006, illetve Majtényi Balázs – Pap András László: Végtelen történet, A kisebbségi hovatartozásról, Fundamentum, 2006/2.

3.3.2. Ki a kisebbségi?

A magyar kisebbségi jog nézetem szerint legsúlyosabb, „etnokorrupció” néven ismert problémája azonban nem is elsősorban a kisebbségként elismert csoportok attribútumai, hanem a kisebbséghez való tartozás szubjektív feltételrendszerének szabályozatlansága során merül fel. Ennek kapcsán alapvetően három kérdésről lesz szó: a kisebbségi identitás szabadságának jogi értelmezhetőségéről; az identitás regisztrálhatóságáról és a kapcsolódó adatvédelmi szabályokról; valamint a kisebbségi önkormányzati választások kapcsán felmerülő visszaélésszerű joggyakorlás kérdéseiről.

A szabad identitásválasztás, az adatvédelem és bizonyos értelemben a többség terhére (és adójából)¹⁷¹ megvalósított pozitív diszkriminációs jellegű intézkedések átláthatatlanságának problematikája a jog nyelvén az alábbi formában jelentkezik: a kisebbségi törvény 2005-ös módosítása előtt a 7. § (1) bekezdése a következőképpen festett: „valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető.”¹⁷² A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (2. és 2/A paragrafusa) pedig különleges (a büntetőjog eszközeivel is védett) adatként klasszifikálja a nemzeti és etnikai hovatartozásra vonatkozó személyes adatokat. A jog tehát a kisebbségi identifikációt teljesen szabad, közjogilag kötetlen és szigorúan az individuum személyes szabadságának védelme alá tartozó formájában ismerte el – még abban az

¹⁷¹ A 2005. évi költségvetésről szóló törvény 1 milliárd 306 millió forintban állapította meg a helyi kisebbségi önkormányzatok működési célú támogatásának összegét. Lásd a kisebbségi biztos 2005. évi beszámolójának 2. fejezetét, www.obh.hu (21/07/2006).

¹⁷² A módosítást követő, hatályos szöveg a következő: „7. § (1) Valamely kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbséghez való tartozás kérdésében – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – nyilatkozatra senki sem kötelezhető. (2) Törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály valamely kisebbségi joggyakorlását az egyén nyilatkozatához kötheti.”

esetben is, ha ennek közjogi, anyagi és politikai következményei voltak.¹⁷³ A magyar „etnokorrupció” problematikájának megértéséhez szükséges a kisebbségi önkormányzati és választójog ismertetése.

3.3.2.1. MI ÉS KIÉ A KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZAT?

A kisebbségi önkormányzati struktúra a magyar kisebbségvédelmi jog olyan sajátos, nemzetközileg egyedülálló eszköze, amelynek révén a kisebbségi szerveződések nem civil szervezetként élvezik az állam támogatását, hanem közjogiasított, etatizált formában működnek. A módosítást megelőző szabályozás szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek kétféle módon alakíthattak helyi kisebbségi önkormányzatokat: lehetőség volt egyrészt arra, hogy azokból a megalakult települési önkormányzatokból, amelyekben kisebbségi jelöltként megválasztott képviselők vannak, önálló jogállású helyi kisebbségi önkormányzat jöjjön létre (kisebbségi települési, illetve közvetett módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzat); másrészt a kisebbségek önálló választási rendszerben megtartott választás eredményeképpen is létrehozhattak helyi kisebbségi önkormányzatokat (közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzat). Amennyiben ugyanis a képviselő-testület tagjainak több mint a felét kisebbségi jelöltként választották meg, az így mandátumhoz jutott képviselőknek lehetőségük volt kisebbségi települési önkormányzat létrehozására, amelynek jogállása a kisebbségi önkormányzatokat illető jogosultságokkal kiegészülve megegyezett a települési önkormányzatok jogállásával. Ha a képviselő-testület több mint 30%-át választották meg kisebbségi jelöltként, az így megválasztott képviselőknek lehetőségük volt közvetett módon létrejövő kisebbségi önkormányzat megalakítására. A magyar kisebbségi önkormányzati modell tehát nem tisztán a személyi elven alapuló kulturális autonómia elveire épült, hiszen a kisebbségi

¹⁷³ A külföldi irodalomból lásd például Stephen Deets, *Reconsidering East European Minority Policy: Liberal Theory and European Norms*, *East European Politics and Society* 16:1 (Winter 2002).

települési önkormányzat a decentralizált önkormányzat¹⁷⁴ valamennyi hatáskörével rendelkezett.¹⁷⁵

A 2006. előtti szabályozás szerint a kisebbségi önkormányzati választásokat akkor kellett kitűzni, ha azt legalább öt, magát egyazon kisebbséghez tartozónak valló és a településen állandó lakóhellyel rendelkező választópolgár kérte. A kisebbségi választásokon jelöltként minden olyan választópolgár elindulhatott, aki magát az adott kisebbséghez tartozónak vallotta, és legalább öt választópolgár ajánlását összegyűjtötte. A helyi kisebbségi önkormányzatok tagjait kislistán választották, azaz a szavazólapra valamennyi jelölt neve alfabetikus sorrendben került fel, és a választópolgárok közülük választották ki a kisebbségi önkormányzati képviselőket (1 300 vagy ennél kevesebb lakosú településen három, 1 300-nál több lakosú településen öt főt). A kisebbségi önkormányzati választás akkor volt érvényes, ha a 10 ezer vagy ennél kevesebb lakosú településen ötven, a 10 ezernél több lakosú településen legalább száz választópolgár érvényesen szavazott.

A kisebbségi biztos már 1998-as beszámolójában rámutatott a szabályozási keret Janus-arcúságára. Nehezményezte ugyanis azt, hogy amíg az önkormányzáshoz való alapjog tárgya a helyi önkormányzatoknál a feladat- és hatáskörükbe tartozó helyi közügyek önálló szabályozása és igazgatása, addig a kisebbségi önkormányzatok önkormányzáshoz való alapjogának tárgya ettől különbözik: a kisebbségi törvényben meghatározott kisebbségi jogok (elsősorban az egyetértési és véleményezési jogok) érvényesítése: „Azon túlmenően, hogy az önkormányzáshoz való jog alanya mindkét közösségi jog esetében különbözik, a kisebbségi önkormányzatok vonatkozásában a »kisebbségi közösség« fogalma, terjedelme – mivel a »kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozattételre senki sem kötelezhető« – nem is határozható meg teljes pontossággal. Annak ellenére tehát, hogy az önkormányzáshoz való alapjog mind alanyában, mind tárgyá-

¹⁷⁴ A közvetett módon létrejövő, illetve a közvetlenül választott kisebbségi önkormányzat követte a személyes kulturális autonómia elveit.

¹⁷⁵ Bővebben lásd Szajbély Katalin A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete, Publicationes doctorandorum. Tomus 3. Fasc. 10. 2003. 173–208. o.

ban, mind pedig tartalmában a helyi és a kisebbségi önkormányzatok esetében különbözik, a hatályos szabályozás nem tesz különbséget a két típusú önkormányzat között a megalakulásukra vonatkozó szabályozást illetően.”¹⁷⁶

Az Alkotmánybíróság azonban több esetben is elutasította a kisebbségi és a helyi önkormányzatiság kétségtelenül különböző alapjának és az önigazgatási jog vitathatatlanul eltérő tárgyának azonos szabályozását kifogásoló indítványokat. Az egyik alapdöntésben¹⁷⁷ az indítványozó azt kifogásolta, hogy a kisebbségi és a helyi-települési önkormányzat egymástól minden lényeges kérdésben olyan mértékben eltérő jogintézmény, hogy közöttük analógia nem állítható fel. Az eltérő ismérvek körében az önkormányzat választóközösségének meghatározottságát, a szabályozási jogkört, a polgármester és a kisebbségi önkormányzat elnökének választását, a hatósági jelleget és jogkörét, valamint a saját bevételt jelölte meg.¹⁷⁸ Megállapítása szerint „az a hasonlóság, hogy mindkét jelzett önkormányzat jogi személy, választások által jön létre, képviselői és testületi ülései, szervezeti és működési szabályzatai vannak, törvényességi felügyelet alatt áll, a gyakorlati tapasztalatok szerint nem elegendő az analógiának a kifogásolt rendelkezésben való alkalmazására”.¹⁷⁹ Az Alkotmánybíróság azonban (kissé tautologikus érveléssel) meglehetősen lakonikusan hivatkozva az alkotmány szűkszavú szövegezésére, a komolyabb dogmatikai elemzést vagy indokolást megkerülve megállapította, hogy nem alkotmányellenes az a jogi keretrendszer, amely a települési önkormányzati rendszerbe integrálja a kisebbségi önkormányzati struktúrát. Nem sértett alapjogot tehát a jogalkotó, amikor a „törvényben meghatározott önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező kisebbségi települési önkormányzatok, illetve helyi kisebbségi önkormányzatok útján biztosí-

¹⁷⁶ Lásd az 1998-as Beszámoló 2.4.2. (A helyi kisebbségi önkormányzati választások természete) alfejezetét.

¹⁷⁷ 435/B/1997, AB-közlöny, VII. évf., 6–7. szám

¹⁷⁸ Az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat „akár közvetlen, akár ... közvetett módon jön létre, az Alkotmánynak nem a helyi önkormányzatokra vonatkozó általános rendelkezésein, hanem a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 68. §-án nyugszik”.

¹⁷⁹ Lásd a határozatot.

totta, hogy bizonyos kisebbségi jogok gyakorlása meghatározott helyi közügyek intézéséhez kapcsolódhassék.¹⁸⁰

Miután rámutatott a két (területi és kisebbségi) önkormányzatiság között fennálló különbségre, a kisebbségi biztos már az 1998-as kisebbségi önkormányzati választások elemzése kapcsán kifejtette abbéli álláspontját is, hogy az Alkotmány 68. §-ában, illetőleg a 70. §-ában foglalt rendelkezések között sajátos kollízió volt felfedezhető. A 68. § (4) bekezdése ugyanis a nemzeti és etnikai kisebbségek (illetve ezek közösségei) részére biztosította az önkormányzáshoz való alapjogot, amíg a 70. § (1) bekezdése garantálta a választójog általánosságát és egyenlőségét. A biztos több ízben rámutatott arra, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon való részvétel joga nem a magyar választópolgárokat általában megillető alapjog, hanem a kisebbséghez tartozók speciális közjogi szerepvállalását lehetővé tevő rendelkezés. Így (okkal) saját erőfeszítéseinek sikere felett is érzett örömmel fogadhatta a 2002. december 17-én elfogadott (a magyar közjogi rendszert az Európai Unióhoz való csatlakozás kihívásainak megfelelően) alkotmánymódosítást, amelynek köszönhetően 2004 májusát követően megszűnt a választójog általánosságának a kisebbségi önkormányzati választásokra is kimondott általános deklarációja. A további elemzés előtt érdemes megvizsgálni, hogyan is néz(ett) ki a „választójogi etnokorrupció” magyar gyakorlata?

3.3.2.2. VÁLASZTÓJOG ÉS ETNOBIZNISZ

A 2002-es helyhatósági és kisebbségi önkormányzati választások kapcsán számos alkalommal hallhattunk, olvashattunk a hazai kisebbségi

¹⁸⁰ Az AB frissebb vonatkozó joggyakorlatából említhető még a 3/2002. (I. 30). AB-határozat, amely elutasította azt az indítványt, amely alkotmányellenesnek vélte a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 59. § (1) bekezdése c) pontjának azon rendelkezését, amely szerint a fegyveres erők, a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok állományába tartozó hivatásos állomány tagjának szolgálati viszonya a törvény erejénél fogva megszűnik helyi és kisebbségi önkormányzati képviselővé történt megválasztás miatt, azaz a helyi képviselőkhöz hasonlóan kizárja a hivatásos állomány tagjait nemzetiségük, etnikumuk érdekeinek kisebbségi önkormányzati képviselőkénti képviseléséből.

jog ellentmondásairól, különösen a kisebbségi választójog anomáliáiról. Számos elemző, kisebbségi politikus, jogász, újságíró és közszereplő kondította meg az etnobiznisz, az etnokorrupció vészharangját, riogatott a kisebbségi bomba robbanásával. Kétségtelen tény, hogy a szabályozás egyenlensége egyszerre gyengítette a kisebbség valós védelmét, és engedett teret a „többségi ügyeskedők” machinációinak.

Ilyen volt például az 1998-as választások több településének anekdotikus, tehát hivatalosan nem dokumentált epizódja, amikor a törvényt figyelmesen olvasó, szemfüles polgármester összehívta a „magyar” falu lakosságát, és tájékoztatta őket abbéli lehetőségükről, miszerint ha németként kisebbségi önkormányzatot alakítanak, állami pénzen tanulhatnak a gyerekek németül. De konkrét, dokumentált 2002-es példaként említhető Krasznai József székesfehérvári akciója, ahol az ismert romapolitikus, a Roma Parlament alelnöke (tizenhat további településhez hasonlóan), saját bevallása szerint pusztán azért kezdeményezte szlovák kisebbségi önkormányzat megalakítását, hogy rámutasson a törvényi szabályozás hiányosságaira.¹⁸¹ Hasonló közjogi és közéleti „gyöngyszem” volt az is, amikor a deklaráltan nem cigány származású Kosztolányi Dénes fideszes országgyűlési képviselő és politikustársai, a cigányság ügye mellett demonstrálva, a főváros XII. kerületében cigány kisebbségi választás megtartását kezdeményezték,¹⁸² vagy (ahogy Heizer Antal, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnöke nyilatkozta a Népszabadságnak¹⁸³) amikor egy vidéki focicsapat tagjai oly módon fejezték ki a német labdarúgás iránti szeretetüket, hogy német jelöltként vettek részt a kisebbségi választásokon. A HVG beszámolt Fodor Géza a XIII. kerületben mandátumhoz jutott kisebbségi képviselőjelöltéről, akinek – mindössze innen a kötődés – a veje lengyel származású,¹⁸⁴ Hattinger Gábor, a ruszin országos önkormányzat elnöke pedig megjegyezte, hogy a ferencvárosi egyik ruszin mandátum tulajdonosa bizony egy arab férfi lett.¹⁸⁵ Ennél némileg ijesztőbb volt a helyzet a kirívóan súlyos iskolai szegregáció és kirekesztő hatalomgyakorlás vádjában inkriminált Jászladány esetében, ahol dekla-

¹⁸¹ Lásd Népszabadság, 2002. augusztus 10.

¹⁸² Lásd Népszabadság, 2002. augusztus 29.

¹⁸³ Népszabadság, 2002. július 24.

¹⁸⁴ Riba István: Színváltók. HVG, 2002. november 2.

¹⁸⁵ Uo.

ráltnak nem roma polgárok alkotják a kisebbségi önkormányzatot, azzal a nem titkolt szándékkal, hogy (ők, tehát a nem roma többség) rendezzék végre a diszkrimináció foltját hordozó alapítványi iskolaügyet.¹⁸⁶

De 2002-ben másutt is találunk érdekes megoldásokat; megint csak a Népszabadság¹⁸⁷ közlése szerint, például a statisztikai önbevallások alapján alig több mint 360 fős örmény kisebbség a főváros 16 kerületében, a 430 lelket számláló ruszin közösség pedig 17 helyen kezdeményezte helyi kisebbségi önkormányzat megalakítását. Doru Vasile, a bukaresti Határon Túli Románok Hivatalának államtitkári rangban álló vezetője sajtótájékoztatóján a magyarországi románság identitása elvesztésének veszélyére és a magyar kormány hanyagságára hívta fel a figyelmet, mondván, hogy számos román kisebbségi önkormányzati kezdeményezés mögött magyar cigányok állnak.¹⁸⁸ Kreszta Traján, a Magyarországi Románok Országos Önkormányzatának elnöke, konkrétan megnevezve Sásd és Szendrőlád példáját, egyetértett az államtitkárral, és több nyilatkozatban aggodalmát fejezte ki az „álrománok” fellépése miatt, mondván, hogy a fővárosi 17 kisebbségi kezdeményezésből legfeljebb ha hétben található „igazi” román nemzetiségi, és a fennálló 13-ból legfeljebb három „valódi”. A 48 román kezdeményezés mögött szerinte csak 30 esetben megnyugtató a jelöltek „románsága”, amúgy a cigányok mellett Erdélyből áttelepült románok állnak a háttérben.

Érdekes helyzetet láthattunk 2005-ben egy békési faluban is: a jórészt szlovákok lakta Csabaszabadiban azért tartottak időközi választásokat, hogy felszámolják a szlovák kisebbségi önkormányzatot. Ha a képviselők több mint felét kisebbségi jelöltként választják meg ugyanis, a települési önkormányzat átminősítheti magát települési kisebbségi önkormányzattá. A választáson tizenhárman indultak: közülük kilencen független szlovák kisebbségi jelöltként és az ötagú testületbe olyan négy szlovák jelölt került be, akik a helybeli szlovákok szerint valójában nem tartoznak a kisebbséghez. Sőt: olyan is

¹⁸⁶ Kisebbségi jelöltként indult például a magát nem romaként definiáló Dankó Istvánné dr. Makai Gabriella, a polgármester felesége; Nagy Gelértné, az alapítványi iskola kuratóriumának elnökhelyettese; Balogh János, a polgármesteri hivatal építészeti előadója stb. Bővebben lásd Népszabadság, 2002. október 3.

¹⁸⁷ Népszabadság, 2002. augusztus 21.

¹⁸⁸ Népszabadság, 2002. augusztus 15.

akad közöttük, aki korábban kétségbe vonta, hogy a faluban egyáltalán élnek szlovák nemzetiségűek. Azzal, hogy létrejött a szlovák kisebbségi települési önkormányzat, automatikusan megszűnt a 2002-ben megválasztott helyi szlovák kisebbségi önkormányzat.¹⁸⁹

Ezzel korántsem értünk a tanulságos példák sorának végére; a HVG kérdésére Czuczumanov Dimiter, a Bolgár Országos Önkormányzat elnöke például kijelentette, hogy 2002-ben a 259, zömmel budapesti bolgár kisebbségi képviselőjelöltből 72 biztosan nem volt tagja a bolgár közösségnek; Berényi Mária, a Budapesti Románok Kulturális Társaságának képviselője szerint pedig a BRT 86 jelöltjéből legfeljebb ha nyolc volt magyarországi román, a többi Romániából áttelepült magyar vagy román.¹⁹⁰ Több (német, horvát és román) kisebbségi vezető tartott például sajtótájékoztatót a választások közeledtével,¹⁹¹ kifogásolván a nem nemzetiségi származású jelöltek indulását. A szlovák önkormányzat például nevesítette a borsodi Ináncs, Jákfalva, Perkupa, Putnok és Szendrőlád példáját, ahol annak ellenére lettek szlovák kisebbségi választások, hogy nem tudnak ott élő szlovák közösségről, és a népszámlálás során sem utaltak jelek akár egyetlen szlovák jelenlétére sem. A német önkormányzat odáig jutott, hogy kérte szavazóit, csak olyan jelöltre adják le voksukat, akinek kisebbségi aktivitását ismerik, ismeretlen jelölt esetében inkább ki se töltsék a szavazólapot(!)¹⁹² Bár persze a népszámlálási adatok csak jelzésértékűek (lévén hogy a kisebbségi származásra vonatkozó adatszolgáltatás természetesen nem kötelező),¹⁹³ a számok annyi-

¹⁸⁹ Lásd Czene Gábor Kiszavazott szlovák képviselők, Népszabadság, 2005. május 6.

¹⁹⁰ Nagyobb kisebbségek. HVG, 2002. október 18.

¹⁹¹ Lásd például Nemzetiségi aggodalmak, Népszabadság, 2002. október 17.

¹⁹² Uo.

¹⁹³ A disszimiláció–asszimiláció dinamikájának bonyolult kérdését veti fel az önmagukban kevésbé szemléletes számok elemzése. Természetesen a népesedésszaporulat mellett a migráció, de a kisebbségi identitás kinyilatkoztatásának komfortérzete is befolyásolta az elmúlt 22 év látványos változását, amikor is a hazai nemzetiségek száma vagy százezerrel nőtt (a cigány népesség 142 683-ról 190 046-ra; a német 30 824-ről 62 233-ra; a szlovák 10 485-ről 17 697-re; a horvát 13 570-ről 15 620-ra; és egyedül a románság létszáma csökkent 10 740-ről 7 995-re); a határon túli magyarságé pedig mintegy 400 ezerrel csökkent. Szabó A. Ferenc: Nemzetiségi öntudat. HVG, 2002. szeptember 14.

ban beszédesek, hogy valami mégiscsak meg kell hogy magyarázza a magukat kisebbségiként egy anonim felmérésben ekként definiálni nem hajlandók és a kisebbségi választásokon mégis részt vevők száma közti diszkrepancia mértékét. Elgondolkodtató például, hogyan fordulhatott elő, hogy a főváros XXIII. és XVI. kerületében is a KSH-adatok szerinti mindössze öt-öt főnyi bolgár kisebbség kezdeményezte kisebbségi önkormányzat megalakítását.

A helyzet bornírtságán túlmenően, komoly következményekkel is járhat, hiszen a preferenciális mandátumszerzés könnyen a „mérleg nyelvén” helyzetébe kényszeríti (vagy emeli) a kisebbségi képviselőket, akik tényleges vagy legalábbis nem az általános szabályok szerint artikulált választói akarat hiányában jutnak ilyen pozícióba. Vegyük például Pomáz esetét, ahol kilenc nemzetiség színében próbáltak kompenzációs listán mandátumhoz jutni a képviselők, és már az 1998-as választások során is úgy nőtt (majd 30%-os növekedést produkálva) 17-ről 22 főre a képviselő-testület, hogy 33 szavazat elég volt a mandátumszerzéshez.¹⁹⁴ Olvashattunk olyan politikusról is, aki tizenkét év (1990-ben Fidesz, 1994-ben szocialista, 1998-ban független) képviselőség után biztosra akart menni, így az egyéni megmérettetés mellett ruszin színekben is indult – s végül így is jutott mandátumhoz.¹⁹⁵ Hasonlóan járt el két, a Fidesz által 2002-ben nem indított, így ukrán és lengyel színekben szerencsét próbáló kőbányai képviselő is (Kroó Sándor és Veszely Béla).¹⁹⁶ A játék korántsem babra megy; itt volt például a fővárosi Belvárosban (a népes bolgár kisebbség képviseletében) a többi képviselőt mandátumhoz juttató szavazatszám csupán mintegy tizedét megszerezve képviselővé lett Schneider Mihály esete, aki a 12 jobboldali és (Steiner Pál polgármesterrel együtt) 12 MSZP–SZDSZ-es képviselő mellett kialakult képviselő-testületi patthelyzetben 2002 és 2006 között valóban a mérleg nyelvét jelentő döntéshozói pozícióba került.

További, elsősorban dogmatikai, de a belvárosi kerület példáját látva (ahol a preferenciális mandátumhoz jutott – nem mellesleg eleve vitatottan létező – kisebbség képviseletét ellátó képviselő

¹⁹⁴ Nagyobb kisebbségek. HVG, 2002. október 18.

¹⁹⁵ Riba: i. m.

¹⁹⁶ Uo.

ügydöntő hatalom birtokába jutott) korántsem teljesen elméleti problémát jelentett a választási szervek gyakorlata: e szerint az Országos Választási Iroda és az Információs Szolgálat¹⁹⁷ által (a jogszabályok alapján) kialakított eljárási rendben,¹⁹⁸ a diszkrimináció és a jogosulatlan adatkezelés vádját elkerülendő, a szavazatszám-láló bizottság tagjai nem kérdezhették meg az önkormányzati választáson szavazásra jogosultaktól, hogy kívánnak-e, illetve jogosultak-e a kisebbségi választáson is részt venni; azaz kérnek-e szavazólapot. Amellett, hogy ez a gyakorlat erősítette a komolytalan vagy éppen szimpátiaszavazók bevonását a kisebbségi választójogi rendszerbe, közjogilag egészen abszurd szituációhoz vezetett. Ugyanis, miután az alkotmány a választások idején hatályos 70. § (2). bekezdés alapján „a helyi önkormányzati képviselő- és polgármester-választásnál a választás joga, valamint a helyi népszavazásban és helyi népi kezdeményezésben a részvétel joga – külön törvény szerint – megilleti a Magyar Köztársaság területén bevándoroltként élő nem magyar állampolgárt is, ha a választás, illetőleg a népszavazás napján az ország területén tartózkodik” – nem magyar állampolgárok is szavazólapot kaptak a kisebbségi önkormányzati választásokra; márpedig ők (hiába román vagy lengyel, de akár éppen cigány származásúak is) *koncepcionálisan nem tartozhatnak* a kisebbségi önkormányzatot konstituáló kisebbségi törvény hatálya alá. A törvény már idézett szövege¹⁹⁹ ugyanis a következő kisebbség-definíciót használja: „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*”²⁰⁰ állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozástudatról tesz

¹⁹⁷ Segítségéért köszönet illeti Vannay-Skody Tamást, az OVI Választási Információs Szolgálat munkatársát.

¹⁹⁸ Lásd a Belügyminisztérium és az OVI által jegyzett Választási Füzetek 2002-es sorozatát, különös tekintettel a 94. számú Választási kódex, illetve a szavazatszám-láló bizottságok tagjai számára kiadott 93. számú tájékoztatókat.

¹⁹⁹ 1. § (2) bekezdés

²⁰⁰ Kiemelés tőlem.

bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul”.²⁰¹

A dolog érdekessége, hogy a visszásság könnyen megszüntethető lehetett volna, mert jóllehet a választói névjegyzék nem tartalmazott az állampolgárságra vonatkozó bejegyzést (bár éppen tartalmazhatott volna, hiszen a jogrendszer koherenciája ezt kívánta volna meg), de a személyazonosságát igazoló választópolgár e célból elfogadott valamennyi iratából (személyi igazolvány, útlevél, katonai igazolvány, 2001 után kiállított vezetői engedély) minden kétséget kizáróan kiderül. (Csak zárójelben jegyzem meg, hogy belső jogharmonizációról szólnán már csak azért sem, mert ad absurdum – hiába a kisebbségi választásra az általános helyi választójogot vonatkoztató generálklauzula – ez akár büncselekményként is értékelhető lett volna; a Btk. 211. § C) pontja értelmében ugyanis „Aki a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó választás, népszavazás vagy népi kezdeményezés során [...] jogosultság nélkül szavaz, büntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”)

Hogy az alkotmány és kisebbségi törvény módosítását követő választójogi szabályok hogyan oldják majd meg a helyzetet, az a kézirat lezárásakor, a 2006-os önkormányzati választások előtt nem válaszolható meg. A jelen helyzetben is megvizsgálhatjuk ugyanakkor, hogy miben is áll az „etnokorrupció” a közjog nyelvére lefordítva.

3.3.2.3. AZ ETNOKORRUPCIÓ JOGI TERMÉSZETRAJZA ÉS A KISEBBSÉGI BIZTOS ÁLLÁSPONTJA

Ahogy láthattuk, a 2005-ös módosítás előtt Magyarországon a kisebbségi kötődés és származás mindenfajta jogi kötöttsége nélkül bármely öt választópolgár kezdeményezhette kisebbségi önkormányzati választások megtartását, és a jelöltekre minden választójoggal bíró helyi lakos, azaz a többség (is) szavazott. Márpedig így egy kisebbségi

²⁰¹ Erre az anomáliára már Pintér Sándor belügyminiszter az Országgyűlés emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságán belül a kisebbségi joganyag módosítására létrehozott ad hoc bizottság számára küldött levelében is felhívta a figyelmet (18–34/1999, 1999. február 12).

önkormányzat a könnyű pénzszerzés melegágya lehetett, hiszen annak fejében, hogy évente legalább hatszor köteles összeülni, jogosult mindenféle (részben akár tiszteletdíj formájában is kiutalható) állami támogatásra, területi önkormányzati helyiségre, közalapítványi pályázati részvételre stb.

A rendszer valójában azonban további veszélyeket is rejt(ett) magában, hiszen dolózus, de választójogilag megengedett eszközökkel élve, kisebbségi színekben is indulva, pseudo-kisebbségi szavazókkal és jelöltekkel a politikai pártok is kijátszhatták és felboríthatják a helyi választójog egész rendszerét. Hiszen az igen alacsony támogatottságot (kislista esetén az utolsó bejutott képviselő szavazatszámának felét, városokban pedig az úgynevezett kompenzációs listasavazat negyedét) igénylő preferenciális kisebbségi képviselő-választás szabályait pártpolitikai célokra használva, adott esetben teljesen szétzilálható a választói akarat – például amikor az elismert kisebbségenként egy, azaz tizenhárom ekképpen megválasztott pseudo-kisebbségi képviselővel kibővül az eladdig mondjuk hétfős képviselő-testület.

A működése során lezajlott első önkormányzati választás eredményeit ismertetve, a kisebbségi biztos már 1998-as beszámolójában²⁰² is részletesen foglalkozik a kérdéssel. Kaltenbach Jenő már ekkor aggályát fejezte ki azzal kapcsolatban, nem tudható pontosan, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselőket az általuk képviselt kisebbséghez tartozó választópolgárok, vagy a többségi társadalom tagjai juttatták-e mandátumukhoz.²⁰³ A kisebbségi biztos már ezen első elemzésében felhívja a figyelmet az aktív és a passzív választójog kapcsán egyaránt felmerülő „etnobiznisz” veszélyeire: „Gyakorlati esetek és a kisebbségi ombudsmanhoz érkezett panaszok bizonyították be, hogy legálisan létezhet, illetve létezik kisebbségi »biznisz«, amikor az identitásválasztás szabadságával, a valamely kisebb-

²⁰² Lásd a Beszámoló 2.1. fejezetét.

²⁰³ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a közhatalom csak akkor demokratikusan legitimált, ha hiánytalan kinevezési vagy választási láncon visszavezethető a népig” (38/1993. (VI. 11). AB-határozat) A kisebbségi önkormányzatok esetében a demokratikus legitimáció akkor áll fent, ha ez a lánc visszavezet bennünket a kisebbségi önkormányzattól a kisebbségi közösség tagjaihoz.

séghez tartozás vállalásának megkérdőjelezhetetlenségével visszaélve egyesek nem a (törvényben) deklarált, elsősorban a kulturális autonómia, hagyományörzés, anyanyelvápolás stb. körébe tartozó célok megvalósítására, hanem gazdasági-politikai érdekeik érvényesítésére óhajtják kihasználni valós vagy csupán kinyilvánított kisebbségi identitásukat.²⁰⁴

A kisebbségi biztos szerint az üzletszerű kisebbségi politika egyik jelensége, amikor ugyanaz a személy – korábbi közösségi tevékenységtől függetlenül, azzal szakítva – kisebbségi politikusi munkáját egy másik kisebbség színeiben folytatja. A biztos ugyanakkor jogi értelemben többnyire tehetetlen, hiszen például teljesen jogszerű volt az az 1998-as beszámolóban ismertetett eset is, amikor egy Békés megyei községben a települési önkormányzat úgy szabadult meg helyi „ellenzékétől”, hogy kisebbségi települési önkormányzattá nyilvánította magát.²⁰⁵

Kaltenbach Jenő jobb dogmatikai meggyőződése ellenére sem tudott mit tenni annak a vizsgálatnak a során sem, ahol a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnöke, valamint az egyik országos kisebbségi önkormányzat elnöke egymástól függetlenül keresték meg, mivel a kisebbségi önkormányzati választásokon olyan személyek jutottak képviselői mandátumhoz, akik köztudomásúlag nem tartoznak az adott kisebbséghez. Pedig az ombudsmant az ügy érdekes stratégia követésére indította. Azzal a kérdéssel fordult a belügyminiszterhez, hogy a választáson mandátumot szerzett személyek közül az elmúlt öt év során hányan vallották magukat magyar nemzetiségűnek a magyar állampolgárság megszerzésére irányuló eljárásban abból a célból, hogy az állampolgárságot kedvezményes feltételek mellett szerezzék meg. Álláspontja szerint ugyanis, aki egy közigazgatási eljárásban előnyök szerzésére nyilvánította ki magyar nemzetiségét, a kisebbségi önkormányzati választások során a jelöltség elfogadásával alkotmányossági szempontból aggálytalanul még a többes identitás létjogosultságának elismerése mellett sem nyilváníthatja ki egy másik nemzetiséghez való tartozását. A belügyminiszter válaszában kifejtette, hogy az adott kisebbség képviselőiben mandátumhoz jutott 171

²⁰⁴ Lásd a Beszámoló 2.1.3. fejezetét.

²⁰⁵ Uo. Beszámoló 2.1.3. fejezet.

képviselő közül az állampolgársági törvény hatálybalépése óta eltelt időszakban öt személy szerzett magyar állampolgárságot, közülük ketten magyar nemzetiségükre való hivatkozással kedvezményes módon.²⁰⁶ További lépéseket azonban ő sem tehetett...

A kisebbségi ombudsman számos, a jogi beavatkozás lehetetlenségét megállapító vizsgálatot folytatott az 1999-es beszámoló tárgyidőszakában is. Több olyan ügye volt, amelyben egyes kisebbségi önkormányzati képviselők ugyanazon kisebbségi önkormányzat másik tagjának a legitimitását azért kérdőjelezték meg, mert úgy vélték, hogy az illető nem tartozik a kisebbségi közösséghez, sőt egyáltalán nincs köze az általa képviselt nemzetiséghez. Az egyik budapesti kerület német kisebbségi önkormányzatának az – egy képviselő híján – egész képviselő-testülete együttesen kereste fel az országgyűlési biztos hivatalát, és előadták, hogy képviselőtársuk mindenféle német nemzetiségi kötődés nélkül, önkényesen, vélekedésük szerint a kisebbségi önkormányzat tagjai részére megállapítható tiszteletdíj elnyerése reményében indult, és szerzett mandátumot a kisebbségi önkormányzati választáson.²⁰⁷ Egy másik ügyben egy települési önkormányzat polgármestere azért fordult a biztoshoz, mert tekintve, hogy a településen nem élnek az önkormányzatot alkotó nemzetiséghez tartozó állampolgárok, problémásnak érezte a helyi kisebbségi önkormányzat működését.

Az anomáliák a törvényi szabályozás változatlansága miatt természetesen a következő választásra sem szűntek meg. A 2002. évi választások tapasztalatait a kisebbségi biztos tárgyévi beszámolója rögzíti. Új, fent már említett jelenség volt például az, hogy a kisebbségi önkormányzatok létrehozásában nemcsak hogy nem a kisebbségi közösséghez tartozók, hanem nem magyar állampolgárok is részt vettek. Az említett választójogi szabályok ugyanis lehetővé tették a bevándoroltak – illetőleg újabb terminológiával élve a letelepedettek²⁰⁸ – részére az

²⁰⁶ Uo.

²⁰⁷ Az ügy érdekessége volt, hogy a képviselő olyan magatartást tanúsított, amelynek alapján felmerült a (választójog, így kisebbségi önkormányzati tagság elvesztését jelentő) cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezésének a lehetősége is... (Beszámoló, II. fejezet).

²⁰⁸ Az 1993–2002 között a huzamosan az ország területén tartózkodó külföldieket a magyar jogalkotó bevándorlónak, azt megelőzően és utána pedig letelepedettnak nevez(te)i.

önkormányzati választásokon való részvételt. Így a kisebbségi biztos beszámolt arról, hogy előfordulhatott az is, hogy a kínai, vietnami, mongol, orosz stb. állampolgárságú személyek (akikre értelemszerűen nem terjedhet ki a kisebbségi törvény hatálya) részt vettek a kisebbségi önkormányzatok megalakításában is.²⁰⁹

Hasonlóan új jelenséggént figyelt fel a biztos arra, hogy egyes településeken a többségi közösség kiszavazta az önkormányzatból a tényleges kisebbségi jelölteket.²¹⁰ Ezáltal, például a fent említett és a közvélemény által egyébként is ismertté vált Jászladány²¹¹ esetében olyan testület jött létre, mely nem a kisebbségi közösség érdekében, hanem a többséghez tartozók elvárásának megfelelően tevékenykedik. A biztos szerint az ilyen önkormányzatok „visszaélésszerű joggyakorlás” eredményeképpen jöttek létre, ezért nem tekinthetők a kisebbségi autonómia valós intézményeinek.²¹²

Az újdonságok mellett a 2002-es beszámoló számos, korábban már rögzített visszasság továbbélésére is felhívta a figyelmet. A legtipikusabb panaszügy olyan települések kapcsán érkezett, ahol annak ellenére kérték a kisebbségi választás kitűzését, hogy nem létezett kisebbségi közösség. A visszaélések megalapozottságát már a Központi Statisztikai Hivatal által a 2001. évi népszámlálásról közzétett adatok is igazolni tudták. Ezekből kitűnt, hogy olyan településeken is kezdeményeztek kisebbségi választást, ahol az összeírás során senki nem vallotta magát az adott nemzetiség tagjának, anyanyelvként nem jelölték meg a kisebbségi nyelvet, sőt olyan személy sem volt, aki vállalta volna nemzetiségi kulturális kötődését.²¹³

Bár a hazai kisebbségekről nem rendelkezünk pontos adatokkal, mégis a választásokon beérkező szavazatok száma alapján biztos állítható, hogy a választásokon a kisebbségekre jelentős számú, nem a kisebbséghez tartozó állampolgár szavazott. (Az első választáson 1 774 299, a másodikon pedig már 2 657 722 személy adta voksát vala-

²⁰⁹ Lásd a Beszámoló 1.1.2. fejezetét.

²¹⁰ Lásd a Beszámoló 1.2.4. fejezetét.

²¹¹ Az ötfős kisebbségi önkormányzat képviselő-testületében négy olyan személy szerzett mandátumot, akik általuk deklaráltnak sem tartoztak a roma közösséghez.

²¹² Lásd a Beszámoló 1.2.4. fejezetét.

²¹³ Lásd a 2002-es Beszámoló 1.2.1. fejezetét.

mely kisebbség jelöltjére is.)²¹⁴ Mindezt érdemes összevetni a következő adatokkal: 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, ami a lakosság 3,12%-át jelenti.²¹⁵

A kisebbségi biztos szerint az ilyen esetekben igen valószínű a visszaélésszerű joggyakorlás, hiszen „nehezen hihető [...] hogy a választópolgárok a népszámlálás anonim adatfelvételekor nem vállalták identitásukat, ellenben a kisebbségi választások indítványozásához nevüket és címüket adták. ... Ezek az esetek megingatták a kisebbségi közösségek bizalmát a választások tisztaságában, és a kisebbségi önkormányzati rendszer legitimációját veszélyeztették.” Ezért a kisebbségi biztos az OVB állásfoglalását kérte az alábbi kérdésekben: a) a népszámlálás adatai és a kisebbségi választás kezdeményezése közti ellentmondás alapot adhat-e olyan következtetés levonására, hogy az adott településen a választás nem a kisebbségek alkotmányos jogának érvényesülését szolgálja; b) fel lehet-e jogi eszközökkel lépni annak megakadályozása érdekében, hogy azokon a településeken is kisebbségi önkormányzati választások legyenek, ahol a népszámlálás adatai szerint nincs kisebbségi közösség; c) a hatályos jogszabályok adnak-e védelmet a kisebbségi identitással nem rendelkező jelöltek kisebbségi választásokon való indulása ellen; d) fel lehet-e lépni azon személyek kisebbségi jelöltként való indulása ellen, akik magukat magyar nemzetiségűnek vallva kedvezményes honosítással szereztek magyar állampolgárságot?²¹⁶

Az OVB 2002. augusztus 24-i ülésén kiadott közleménye, amellett, hogy semmilyen jogi megoldást nem tudott ajánlani, meglehetősen semmitmondó volt: bölcsen felhívta a figyelmet a rendeltetésszerű

²¹⁴ Lásd Kisebbségek Magyarországon 1999. (Budapest, 1999). 42.

²¹⁵ Az OVB közlése szerint a módosítást követően létrehozott kisebbségi választói jegyzékben szereplő választópolgárok száma 2006-ban országosan 199 789 fő lett és 1 448 településen 2 080 választásra kerülhet (a könyv kéziratának lezárását követően) sor. Lásd www.valasztas.hu (18/07/2006).

²¹⁶ Uo.

joggyakorlás követelményére.²¹⁷ A kisebbségi biztos így foglalta össze a választási szervek ilyen irányú gyakorlatát: „Mindössze néhány olyan eset ismert, amikor a választási szervek elutasították a választás kitűzését azokon a településeken, ahol nem a kisebbséghez tartozók nyújtották be a kezdeményezést. Az egyik fővárosi kerületben a helyi önkormányzat képviselői kérték a kisebbségi önkormányzati választás kitűzését. A választási bizottsághoz eljuttatott nyilatkozataikban azonban nem vallották magukat az adott kisebbség tagjának. Eljárásukat utóbb azzal indokolták, hogy segíteni szeretnék volna a kisebbségi közösség jogérvényesítését.”²¹⁸ A kisebbségi biztos állásfoglalásában kifejtette: „csak a kisebbségi közösség tényleges tagjai kérhetik a választás kitűzését. Ebből az következik, hogy mindenki másnak érvénytelen a kezdeményezése, éppen úgy, mintha nem tüntetné fel a kért személyes adatait vagy nem az adott településen volna az állandó lakóhelye. A helyi választási bizottság egyetértett ezzel a jogértelmezéssel és a törvényi feltételek hiányára hivatkozva nem tűzte ki a választást.”²¹⁹

A 2002-es választások kapcsán a kisebbségi biztos a jelöltállítási folyamatával kapcsolatban is több vizsgálatot végzett:²²⁰ „Mind a 13 kisebbségtől érkezett hivatalunkhoz panasz vagy informális jelzés arról, hogy a választáson nem a kisebbségi közösség tagjai indultak jelöltként. Pontos adatok hiányában csak becsülni lehet, hogy legnagyobb számban a bolgár, a román és az örmény választásokra volt jellemző az »álkisebbségiek« megjelenése. Számos esetben a jelölt korábban más kisebbség színeiben próbált mandátumot szerezni. Volt példa arra is, hogy az országos vagy a helyi közéletből kiszorult politi-

²¹⁷ Meg szükséges jegyezni, hogy bár valószínűsíthető a biztosnak a visszaélésszerű joggyakorlást sejtető feltételezése, ugyanakkor a statisztikai adat-szolgáltatás önkéntes, így nem jár el jogszerűtlenül a származását-identitását be nem valló, ám később a közéleti aktivitáshoz „mégis csak kedvet kapó” kisebbségi. (Igaz, tőle a jogalkotó okkal várhatja el az identitás felvállalását.) Mindemellett elvileg (és a jognak ezt a lehetőséget sem szabad figyelmen kívül hagynia) az is előfordulhat, hogy a kisebbségiek (akár csoportosan) két statisztikai adatfelvétel között költöznek a településre...

²¹⁸ Lásd a 2002-es Beszámoló 1.2.1. fejezetét.

²¹⁹ Uo.

²²⁰ Lásd a 2002-es Beszámoló 1.2.2. fejezetét.

kusok kisebbségi jelöltként szerepeltek.”²²¹ A kisebbségi biztos számos olyan esetről is említést tesz, amikor a jelöltek először pártok vagy egyéb szervezetek támogatásával próbáltak indulni, majd újabb ajánlószelvényeket gyűjtöttek, és a választáson már (kedvezményes mandátumra jogosult) kisebbségi jelöltként szerepeltek.

Összességében a kisebbségi biztos így értékelte a 2002-es kisebbségi választásokat: „A választási eredmények ismeretében kijelenthető, hogy valamennyi kisebbség körében előfordultak visszaélések [...] Sok esetben az érintett közösség által nem támogatott, illetve kifejezetten ellenzett jelölteket választottak meg. [...] Ismert olyan település, ahol az öttagú testületnek csak egyetlen kisebbségi identitású képviselője van. A testületből azért szorították ki a közösség tényleges tagjait, hogy az »álkisebbségi« önkormányzat egyetértésével létrejöhessen egy alapítványi iskola. Egy másik községben ismételten kisebbségi képviselővé választották azt a polgármestert, aki az előző ciklusban úgy próbálta működésképtelenné tenni a háromtagú testületet, hogy nem vett részt egyetlen képviselő-testületi ülésen sem. [...] Az előző ciklushoz képest nőtt azoknak az önkormányzatoknak a száma, amelyek mögött nincs valós kisebbségi közösség, illetve egy vagy több képviselőjük a jogszabályi hiányosságok kijátszásával szerzett mandátumot.”²²² A számok beszédesek is: az ország 1 308 településén 1 870 kisebbségi önkormányzati választást tartottak. A közvetlenül megválasztott kisebbségi önkormányzatok száma 1998-ban 1 309 volt; ez a szám 2002-ben 1 773-ra nőtt. Jóllehet népességyarapodási adatok ezt semmivel nem támasztanak alá, a legnagyobb arányú, több mint háromszoros növekedés a ruszin és az ukrán önkormányzatoknál figyelhető meg, de megduplázódott a bolgár és lengyel kisebbségi testületek száma is. A legjelentősebb mértékben a cigány kisebbségi önkormányzatok száma nőtt: a korábbi 764 testület helyett 1 002

²²¹ Uo.

²²² Közülük 541 fő, vagyis a képviselők több mint 40%-a kedvezményes mandátummal jutott a testületbe. A cigány kisebbség az összes helyi önkormányzati mandátumának körülbelül 70%-át a kedvezmény igénybevételével szerezte. A vegyes választási rendszerben három kisebbség (cigány, német, szlovák) kivételével minden közösség csak kedvezményes mandátummal tudott képviselőhez jutni... Bővebben lásd a Beszámoló 1.2.4. fejezetében.

létrehozásáról döntöttek a választók. 2002-ben összesen 1 296 kisebbségi jelöltet választottak helyi önkormányzati képviselővé.

Mindezek után érdemes görcső alá venni az ombudsmannak a kisebbségi választójog reformjával kapcsolatos felfogását, amely lándzsát tör a passzív választójog korlátozása mellett. Álláspontja szerint ugyanis a jogalkotónak biztosítania kell, hogy csak olyan jelölt indulhasson a kisebbségi önkormányzati választáson, aki közösséghez való tartozását kinyilvánította.²²³ Igen fontos, és ahogy majd a 2005-ös módosítás kapcsán láthatjuk, a kisebbségi jogrendszer reformjának orozslánkormét jelentő kérdés a kisebbségi (választási) regiszter megítélése. A kisebbségi jogok talán legfőbb őrzője, a kisebbségi biztos álláspontja tehát kiemelt figyelmet érdemel. Kaltenbach Jenő már 1999-es beszámolójában felhívta a figyelmet arra, hogy „... mivel az önkormányzashoz való alkotmányos alapjog érvényesülése elsődleges fontosságú, [...] az általános választójog, valamint az identitás szabad megválasztásához való jog érvényesülését korlátoznia kell. Így tehető teljessé a kisebbségeket megillető, a Nektv-ben szabályozott többletjogosítványok rendszere, valamint csak így biztosítható a kisebbségi jogok maradéktalan érvényesülése.”²²⁴

Elvi éllel mutatott rá ugyanakkor, hogy az identitás vállalásának és kinyilvánításának a joga a módosítás előtti gyakorlatban sem érvényesült maradéktalanul. A kisebbségi törvényben biztosított egyes speciális jogok gyakorlása ugyanis nem lehetséges anélkül, hogy a jogalany az identitásáról, kisebbséghez való tartozásáról ne nyilatkozzék.²²⁵ Példaként a biztos megemlíti, hogy a kétnyelvű anyakönyvezésre és a kétnyelvű személyi okmányok kiállítására csak kérésre kerülhet sor, de hasonló a helyzet a kisebbségi önkormányzati választások kezdeményezésének, vagy az oktatási, kulturális, művelődési stb. autonómia, illetve a kisebbségi önkormányzashoz való jog gyakorlása esetében is. A kisebbségi választások kiírásához ugyanis említetten szükséges volt öt, magát kisebbségi származásúnak nyilvánító (a településen lakóhellyel rendelkező) vá-

²²³ Lásd a Beszámoló 2.4.3. (A kisebbségi önkormányzatok és az aktív választójog) és 2.4.4. (A kisebbségi önkormányzatok és a passzív választójog) alfejezeteit.

²²⁴ Uo.

²²⁵ Lásd az 1999-es Beszámoló II. fejezetét (A kisebbségi önazonossághoz való jog.)

lasztópolgár ilyesfajta nyilatkozatára; a kötelező kisebbségi osztály vagy tanulócsoporthoz megindításához nyolc tanuló szülőjének hasonló nyilatkozatot kell tennie; a Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány pályázatának elfogadásához, de a magyar nemzetiségűek kedvezményes honosításához is feltétel a kisebbséghez való tartozás írásbeli nyilatkozata, sőt, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium által a roma mikro- és kisvállalkozóknak nyújtott, 2003 októberében indított vállalkozásfejlesztési program esetében (azzal a meghökkentő abszurditással is találkozhattunk, hogy) a támogatás által foglalkoztatottak roma közösséghez tartozásáról a helyi kisebbségi önkormányzatnak és/vagy egyéb roma érdekvédelmi szervnek(sic!) még igazolást is ki kellett állítania.²²⁶

A kisebbségi biztos álláspontja szerint tehát közjogi funkció vállalása esetében a regisztrációval kapcsolatos alkotmányos, illetőleg adatvédelmi aggályok azért nem alaposak, mert főszabályként eddig is feltételezhető és vélelmezhető volt a kisebbségi önkormányzati képviselőjelöltek, képviselők és szószólók kisebbséghez tartozása, másrészt ilyen nyilatkozattételi kötelezettség eddig is létezett az egyes kisebbségi támogatási formák igénylésekor, és ezt a gyakorlatot sem a kisebbségi jogok parlamenti biztosa, sem az adatvédelmi biztos nem tartotta kifogásolhatónak.²²⁷

Így (előrevetítve a módosítás ilyen irányú elkötelezettségét) bizonyos helyzetekben elfogadhatónak minősíti az identitás felvállalásának előírását: „Összefoglalva ezt a gondolatmenetet, az az álláspontunk, hogy a Nektv. 7. § (1) bekezdésében foglalt tiltó rendelkezés fölött eljárt az idő, a kisebbségi jogrendszer továbbfejlesztése, az esetleges visszaélésszerű joggyakorlás megszüntetése, kizárása szükségessé teszi annak a törvényi kimondását, hogy egyes esetekben, így különösen a kisebbségi önkormányzatban betöltött tisztség vállalását, kisebbségi intézmények szolgáltatásainak, illetőleg kedvezményeket jelentő állami (közalapítványi) juttatásoknak, támogatásoknak az igénylését vagy igénybevételét a törvény a kisebbséghez tartozó személyeknek az identitásuk vállalása kérdésében tett nyilatkozatához köti.”²²⁸

²²⁶ Bővebben lásd Papp László Tamás: Gazdasági etnobiznisz, Élet és Irodalom, 2004. január 2.

²²⁷ Lásd az 1999-es Beszámoló II. fejezetét.

²²⁸ Uo.

Közvetlen aktualitást adott a biztos ilyen irányú munkájának az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló, Strasbourgban 1995. február 1-jén aláírt, az 1999. évi XXXIV. törvény által kihirdetett keretegyezménye. A Keretegyezmény 3. Cikkének 1. pontja, a kisebbségi törvényben foglaltakkal egybecsengve, az alábbiakat mondja ki: „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.”²²⁹ A kisebbségi biztos álláspontja szerint ugyanis a kisebbségi törvény „szóhasználatához igazodóan fontos különbséget tenni az identitás „vállalása” és/vagy „megválasztása” között. A vállalás nem jelenthet mást mint egyfajta létező minőségről, objektív jellemzőről való, önkéntes akaratelhatározáson alapuló „tanúságtételt”. A választás lehetősége ezzel szemben azt jelentené, érvel Kaltenbach Jenő, hogy bárkinek joga van a rendelkezésre álló „palettáról” tetszőleges, pontosabban neki tetsző identitást választani, amely a kisebbségi jogok gyakorlása szempontjából még akkor is aggályos, ha a törvény elismeri a kettős vagy többes identitás vállalását. A Keretegyezmény 3. Cikke 1. pontjában foglalt szabály viszont azt teszi valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy jogává, hogy megválaszthassa azt, hogy őt kisebbségiként kezeljék-e vagy sem.”²³⁰

Folytatva a kisebbségi biztos gondolatmenetét, érdekes megjegyezni, hogy amíg például a vallásgyakorlás szabadságának is az egyik konstitutív feltételeként tekintik a felekezet elhagyásának jogát,²³¹ az ennek megfelelő feltétel, tehát a kisebbségi identifikáció visszautasításának joga (az asszimiláció lehetősége) mégsem minden esetben biztosított. A helyzet ironiája, hogy éppen azokban a közjogi konstrukciókban nem, ahol a jogalkotó szándéka éppen hogy egy hatékony kisebbségvédelmi rendszer kiépítése volt. Az Európa Tanács kisebbségvédelmi keretegyezményének érvényesülését vizsgáló bizottság sérelmezte

²²⁹ Lásd a 2002-es beszámoló 1.2.2. fejezetét.

²³⁰ Lásd a 2000-es Beszámoló „1. Identitásvállalás vagy -választás? A »regisztrációval« kapcsolatos újabb fejlemények, az erre vonatkozó igények bemutatása” című alfejezetét.

²³¹ Lásd például Schanda Balázs: Az elválasztás gyakorlata a mai jogban. In.: Az állam és az egyház elválasztása, Faludi Ferenc Akadémia, 1995.

is e gyakorlatot például Dél-Tirol, illetve Ciprus esetében, ahol a kisebbségek a közsférában arányos képviselőre jogosultak, ám ennek fejében bizonyos esetekben kötelező választaniuk az egyes csoportokhoz való tartozás (és ebbéli nyilatkozattétel) kérdésében.²³²

3.3.2.4. IDENTITÁS ÉS ADATVÉDELEM

– AZ ADATVÉDELMI BIZTOS SZÁRMAZÁSRA ÉS ETNIKAI HOVATARTOZÁSRA VONATKOZÓ VIZSGÁLATAI

A kisebbségi hovatartozás meghatározásának problematikájában a kisebbségi biztos tevékenysége mellett megkerülhetetlen az adatvédelmi biztos joggyakorlata is. Éppen ezért fontosnak tartom valamennyire részletes ismertetését.²³³ Az adatvédelmi biztos először 1997-es beszámolójában foglalta önálló alfejezetbe („További jellemző ügycsoportok”) a származásra és etnikai hovatartozásra vonatkozó vizsgálatait.

Az egyik fontos esetben a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány kuratóriumának elnöke azzal a kérdéssel fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy van-e joga a kuratóriumnak olyan pályázati adatlap elfogadására, amely nyílt kérdést tartalmaz a kisebbségi hovatartozásra, és kizárható-e a pályázó, ha erre a kérdésre nem válaszol? Az adatvédelmi biztos válaszában rámutatott, hogy a pályázóktól elvárható, hogy az ilyen programokban történő részvétel során – ha nem is a nyilvánosság, de az elbíráló szerv előtt – vallják hovatartozásukat. Hozzáteszi azonban,²³⁴ hogy az adatkezelő köte-

²³² Bővebben lásd Versitchel, i. m.

²³³ Bővebben lásd még Majtényi László: A kisebbségek közjogi testületei, az identitás nyilvántarthatósága és a magánélet oltalma. In.: Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk). Regisztrálható-e az identitás?, Gondolat – MTA Jogtudományi Intézet, 2003

²³⁴ Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint tehát a kisebbségi hovatartozásra vonatkozó kérdés szerepeltetése a támogatások elnyerését célzó pályázati adatlapokon nem sérti az adatvédelmi törvény és a kisebbségi törvény előírásait: „A pályázatokon való részvételre senki sem kötelezhető. A kisebbségi pályázati programok célja a kisebbségekhez tartozók támogatása, a pályázatot elbíráló szervezet szabályzatától, mérlegelésétől függ, hogy kizárja-e a pályázatból azokat, akik nem nyilatkoznak kisebbségi hovatartozásukról, vagy nem vallják magukat valamely kisebbséghez tartozónak.” Ügyszám: 611/A/1996.

les betartani az adatkezelésre, adatbiztonságra vonatkozó szabályokat, a pályázókat tájékoztatni kell arról, hogy a hovatartozásukra vonatkozó adatra a pályázat elbírálásához van szükség. A pályázat kiírójának nyilatkoznia kell arról, hogy az adatokat nem továbbítja, mások számára nem teszi hozzáférhetővé.²³⁵

Egy másik ügyben, 1998 áprilisában a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal (NEKH) arról tájékoztatta a kisebbségi és az adatvédelmi biztost, hogy a Józsefvárosi Roma Önkormányzat cigány származásról szóló „igazolásokat” ad ki. Az elnök az országgyűlési biztosok állásfoglalását kérte arra vonatkozóan, hogy az igazolás kiadása jogszerű-e. Az ombudsmanok közös állásfoglalást adtak ki az ügyről, amelyben kifejtették, hogy bármiféle hatósági „származásigazolás” kiadása ellentétes az adatvédelmi és a kisebbségi törvény rendelkezéseivel. Hatósági igazolás nemzetiségi és etnikai származásról nem szólhat, ugyanis ilyen tényről semmiféle közhatalmi szervnek nem lehet hivatalos tudomása, nyilvántartása. Az ilyen tartalmú igazolás azt a látszatot kelti, hogy kibocsátója rendelkezik az igazolásban foglalt tényállítás alapjául szolgáló dokumentációval, nyilvántartással. Származás tényéről tehát nem, csak az etnikai hovatartozás kinyilvánításáról lehet igazolást kiállítani, az ajánlás végén szerepelnek iránymutatások ennek jogszerűségéről – szól a biztosok közös állásfoglalása.²³⁶

Az adatvédelmi biztos által megvizsgált panaszok jelentős része olyan felméréseket, vizsgálatokat, kutatást érintett, ahol a roma kisebbség egészségi, szociális állapotáról kívántak információhoz jutni. Egy ízben például egy orvos fordult az ombudsmanhoz, kérvén „egyes etnikai csoportok” körében végzendő allergiás légúti megbetegedések kutathatóságának adatvédelmi kérdéseinek vizsgálatát. Ahogy a többi esetben is, az adatvédelmi biztos felhívta a figyelmet arra, hogy jogilag különbséget kell tenni a „kisebbséghez tartozás és a kisebbségi származás között”.²³⁷ Az ilyen ügyekben konzekvensen képviselt álláspontja szerint ugyanis a kisebbséghez való tartozás alapja nem a „származás” nyilvántartása (ez jogellenes volna), hanem a hovatartozás vállalása, kinyilvánítása. Egy másik ügyben az MTA

²³⁵ Uo.

²³⁶ Lásd a biztosok 1998-as beszámolóját.

²³⁷ Uo., ügyszám: 643/K/1999.

Szociológiai Kutatóintézet cigány-magyar gyermekek egészségére ható tényezők vizsgálatát célzó kutatásának tervével kapcsolatban tett javaslatot a biztos: Az ügyben a biztos aggályát fejezte ki amiatt, hogy a kutatásban olyan „védőnői kérdőív” is szerepelt, amelynek kitöltésével ítélezésre kényszerült volna a védőnő az „Ön szerint a gyermek cigány vagy magyar?” kérdésre adott válasszal, tehát a védőnő nyilatkozatát tekintette volna irányadónak a kutatás az etnikai hovatartozás kérdésében.²³⁸

Egy következő esetben²³⁹ egy roma kisebbségi önkormányzat fordult azzal a panasszal az adatvédelmi biztoshoz, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete olyan szociális helyzetképét készítette, amely diszkriminatív kitételeket tartalmaz. Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a beszámolóban több helyen szerepelnek a cigányok nyilvántartására vonatkozó adatok a várandós kismamáktól kezdve az általános iskolásokig, a csecsemőktől a segélyezetttekig. A vizsgálat során a város jegyzője elismerte a jogsértést.²⁴⁰

²³⁸ Uo., ügyszám: 107/K/1999.

²³⁹ Uo. ügyszám: 308/A/1997.

²⁴⁰ Az ügyben a Bicskei Romák Kisebbségi Önkormányzata azzal a panasszal fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy a városi önkormányzat képviselő-testülete által 1996. augusztus 15-én megtárgyalt „Szociális helyzetkép Bicske városában” című írásos beszámoló ilyen diszkriminatív kitételeket tartalmaz: „Figyelmeztetnünk kell az anyákat, hogy tisztán hozzák a csecsemőket tanácsadásra. Nagyon sok esetben nemcsak a szegénység, de az igénytelenség és nemtörődömség is szerepet játszik ebben. Koszos a környezetük, székléttel, vizelettel teli Libero pelenkák hányódnak szanaszét, amik fertőző góccá válhatnak, meszelésnek évek óta nyoma sincs. A nincstelenség ellenére a szülők cigarettáznak, gyakori az alkoholizmus.” A vizsgálat során a város jegyzője elismerte a jogsértést. Elmondta, hogy az önkormányzatnak nincs pénze átfogó szociális helyzetkép készíttetésére, ezért a jelentésben becsült adatok szerepelnek, egyébként az önkormányzat és intézményei nem rendelkeznek nyilvántartásokkal a cigány lakosságról. „A jelentés a cigányok érdekében készült, azért, hogy a képviselő-testület tájékoztatást kapjon arról: mely területekre kell csoportosítani a költségvetési előirányzatokat. A beszámolóban az adott területtel foglalkozó szakemberek közvetlen tapasztalata alapján kialakult véleményeket összesítették. Az adatvédelmi törvényt sértő adatok bekerültek az anyagba, de ezek az adatok nem szerepelnek az érintett intézmények nyilvántartásaiban.” Az adatvédelmi ombudsman megállapította, hogy „indokolt aggodalomra adhat okot a cigány kisebbséghez tartozók szám szerinti szerepeltetése a beszámoló különféle táblázataiban”. Jóri – Zombor, i. m.

Számos, az adatvédelmi biztoshoz benyújtott panasz érintette a hatósági, tehát nem az individuum személyes nyilatkozatán alapuló klasszifikáció, kisebbségi minősítés kérdését. Az adatvédelmi biztos több esetben vizsgálta a rendőrségi (sajtó)tájékoztatások jogszerűségét. Egy roma jogvédő szervezet panaszát követve például az adatvédelmi biztos tájékoztatást kért egy megyei főkapitányságtól arról,²⁴¹ hogy újságírókkal a rendőrség munkatársai közölték-e egy gyanúsított cigány származását.²⁴² Az eset nyomán a Roma Sajtóközpont 1997 februárjában sajtótájékoztatót szervezett az adatvédelmi és a kisebbségi jogok országgyűlési biztosai részvételével. A biztosok kifejtették hogy jogsértő, ha a rendőrség a körözéseknél vagy egyéb esetekben a személyleírásban népcsoportra, nemzetiségre vagy etnikumra utaló megjelölést használ.

Egy másik ügyben a rendőrség három megye néhány településén kísérleti jelleggel bevezette a cigány (sic!) kisebbséghez tartozók vallomásainak hangfelvétellel való rögzítését.²⁴³ Az adatvédelmi ombudsman ezzel kapcsolatos véleményében kifejtette, hogy a tanúkat és a gyanúsítottakat a nemzetiségi hovatartozásukról nyilatkoztatni nem lehet, és az adatvédelmi törvény alapján az etnikai hovatartozásra vonatkozó (különleges) adatok kezeléséhez az érintett írásban tett hozzájárulása szükséges. Álláspontja szerint a cigány kisebbséghez nem külső (testi) jegyek, hanem önkéntes, belső vállalás alapján tartozik valaki, a jegyzőkönyvet vezető rendőrnek tehát nincs mérlegelési joga arra nézve, hogy a vallomást tevő személy cigány kisebbséghez tartozó-e, vagy sem. Erre tekintettel, szól az adatvédelmi biztosi verdikt, minden vallomást tevő személyt tájékoztatni kell arról, hogy lehetőség van a cigány kisebbséghez tartozók vallomásának hangfelvétellel való rögzítésére, ezután a polgár nyilatkozhat arról, hogy kíván-e élni ezzel. Az országos rendőrfőkapitány néhány hónap után a kísérletet – annak eredménytelensége miatt – leállíttat-

²⁴¹ Lásd Jóri András – Zombor Ferenc: Nyilván tartanak – A cigány szó emberi jogi vonatkozásai, Fundamentum, 1998/1–2

²⁴² Lásd a Beszámolót. Ügyszám: 319/A/1996.

²⁴³ Kevésbé érthető, hogy a tervezett intézkedés miért eleve etnikai alapon operált, sem alkalmazási, sem dogmatikai problémát nem jelentett volna, ha valamennyi terhelt vagy eljárás alá vont személy számára felkínálják a lehetőséget.

ta, a tapasztalatok szerint a kihallgatottak többsége bizalmatlan, sértett és feszélyezett volt, rosszindulatot feltételezett a kezdeményezés mögött.²⁴⁴

Meg kell jegyezni, hogy nem biztos, hogy célravezető az adatvédelmi biztos abbéli álláspontja, hogy az állampolgárok etnikai adatainak nyilvánosságra hozatala minden esetben tilos. Amennyiben a sértett személyleírásában erre kitér, úgy az nyilván a nyomozóhatóságok számára is fontos és (ami még fontosabb:) a nyomozati eljárások során következményekkel járó információ lesz, még akkor is, ha egy politikailag korrektnek vélelmezett metanyelven megfogalmazott például „kreol” vagy „barna bőrű” jelző szerepel a nyilvánosság számára készülő közleményben.²⁴⁵ Az, hogy a hatóságok egyre jobban fesszengenek az etnicitásra tett utalásoktól, még nem jelenti az etnikai alapú diszkrimináció csökkenését. Nem véletlen, hogy a „roma” vagy (egyébként a kisebbségi törvény által használt) „cigány” szavak tabuvá válása megnehezíti az etnikai motiváltságú bűncselekmények illetéknkénti (rendőri, ügyészi) minősítését is. A faji, etnikai adatok démonizálása abban is jelentkezik, hogy például a bűnüldöző szervek hivatalos statisztikaiban (vagy bármilyen nyilvánartartásában) még a „nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak”²⁴⁶ tényállásával összefüggésben sincs nyoma a sértett etnikai hovatartozásának, pedig itt az a bűncselekmény fogalmi eleme.

²⁴⁴ Lásd a Beszámolót. Ügyszám 362/A/1996.

²⁴⁵ Mellesleg a rendőrségi adatrögzítésben használt nyomtatvány alapú és informatikai rendszer (a Robotzsaru) egyaránt teret enged a sértett vagy a tanúk által rögzített, adott esetben a nyomozóhatóság által regisztrált tények, információk rögzítésének. Nem igaz (és nem is kell, hogy az legyen) tehát, hogy etnikai adat eleve nem lehet a rendszerben, hiszen ha például a sértett vagy a tanú ragaszkodik annak jegyzőkönyvbe mondásához, hogy a gyanúsított mondjuk „arab”, vagy a rendőr úgy gondolja, hogy a sértett „roma”, ez értelemszerűen a nyomozati anyagok része lesz. Mellesleg a „Robotzsaru” (és az annak alapjául szolgáló T-lap szubjektív faktorokat tartalmazó, kód-számmal ellátott rovata) három, meglehetősen anakronisztikusan megfogalmazott etnikai adatkategóriát is tartalmaz: a külső kinézetnél a „kreol”, a „roma kinézetű” és az „arab, néger ázsiai” (sic!) lehetőséget felkínálva; a „beszéd” kategóriában pedig a „cigányosan” és a „cigányosan sápióztva” kitételt alkalmazza.

²⁴⁶ Btk. 174/B. §)

A rendőri és nemzetbiztonsági eljárásokban felmerülő, etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok felhasználásával kapcsolatban egyébként még az Egyesült Államokban is tucatnyi szövetségi fellebbviteli és legfelsőbb bírósági döntés született. Fontos hangsúlyozni, hogy mindez egy olyan országban történik, ahol – a kontinentális felfogással ellentétben – az etnikai (faji) adatok legtöbb hivatalos iratra is kiterjedő kezelése bevett, általános gyakorlat; nem adatvédelmi szempontból érzékeny tehát a kérdés. A joggyakorlat négy esetét különíti el az etnikai ismérvek (döntő vagy lényeges) figyelembevételére épülő intézkedéseknek, eljárásoknak, és eltérő alkotmányossági mércét alkalmaz a különböző esetekben. Az első, problémamentesnek tekinthető scenárió szerint, ha például a sértett vagy egy szemtanú konkrét gyanúsított részletes személyleírása kapcsán él az etnikai hovatartozás meghatározásával, a bíróságok minden esetben jogszerűnek találják annak felhasználását – mondjuk egy körözés kiadása során. Ilyen lehet az, amikor egy utcai rablás sértettje kimerítő beszámolót tud adni a támadó magasságáról, ruházatáról, arról, hogy bajszos volt-e, látott-e rajta különös ismertetőjegyet, és ennek kapcsán közli azt, hogy az illető fekete, hispán vagy arab volt.

Ettől némileg különbözik az az eset, amikor az etnikai hovatartozáson túlmenően a sértett vagy a szemtanú vallomása meglehetősen kevés konkrétumot tartalmaz a gyanúsított tényleges személyleírásáról. Ezekben az esetekben több bíróság eljutott arra az álláspontra, hogy az etnikai hovatartozás csak mint negatív személyleírás juthat jelentőséghez, azaz, amennyiben a bejelentő csak annyit tud mondani az elkövetőről, hogy fekete volt, az pusztán arra szolgálhat alapul, hogy például az ügyben eljáró rendőrök ne igazoltassanak fehéreket vagy ázsiaiakat, de az már a diszkrimináció határát súrolhatja, ha egyéb indok hiányában, pusztán a bőrszínük alapján állítanak meg feketéket. Amennyiben tehát annyit és csak annyit tudunk, hogy az elkövető fekete, a bűnüldözői szillogizmus a következőket jelenti: ha az elkövető fekete és a gyanúsított fehér, abból következik, hogy a gyanúsított nem lehet az elkövető; viszont nem lesz igaz az, hogy ha az elkövető fekete és a gyanúsított (vagy az utcán sétáló, autót vezető stb. személy) fekete, akkor a gyanúsított az elkövető.²⁴⁷

²⁴⁷ Lásd Sharon Davies: Reflections on the Criminal Justice System after September 11, 2001, *Ohio State Journal of Criminal Law*, Fall, 2003, 66. o.

A harmadik eset a faji-etnikai elemekre épülő kiválasztás, más szóval etnikai profilalkotás lesz, ahol pusztán az intézkedés alá vont személy etnikai-faji hovatartozása: a tény, hogy az illető fekete, arab vagy cigány fog az intézkedés alapjául szolgálni, mégpedig azon meggyőződés alapján, hogy a cigányok között sok a bűnöző, a feketék között sok a drogdíler, az arabok között pedig a terrorista, és jó eséllyel fennakad egy potenciális bűnöző mondjuk az igazoltatás során. Azaz, ezekben az esetekben az intézkedés alapja az etnicitás és a valószínűsíthető kriminalitás összekapcsolása lesz, és a konkrét rendőri vagy hatósági eljárás nem alapul semmilyen, az intézkedés alá vont személyhez köthető konkrét információn. Végül a negyedik (a terrorizmus elleni harcban szintén felmerülő) eset az, amikor preventív intézkedések során írásos, hivatalos irányelvek alapján faji, etnikai, nemzeti, állampolgársági alapon kerül sor az intézkedésre, ahol tehát az intézkedő rendőr, határőr, repülőtéri biztonsági személyzet, banki alkalmazott stb. egyébként a fenti kategóriákba sem mindig egyértelműen elhelyezhető diszkrecionális döntésének sincs helye.

Visszatérve a magyar ombudsmanok gyakorlatához, megfigyelhetők bizonyos párhuzamosságok az adatvédelmi és a kisebbségi biztos esetjogában. Az adatvédelmi biztoshoz hasonlóan, 2005. évi beszámolójában a kisebbségi biztos²⁴⁸ is kifejti, hogy minden évben érkeznek olyan panaszbeadványok, amelyben azt sérelmezték, hogy a pályázónak nyilatkoznia kell az etnikai hovatartozásáról. „Évről évre elmondjuk, hogy valamely támogatás elnyerését célzó pályázati adatlapon a kisebbségi hovatartozásra vonatkozó direkt kérdés szerepeltetése nem sérti az Avtv. és a Nektv. (az adatvédelmi és a kisebbségi törvény) előírásait. Mivel a kisebbségi pályázati programok célja a kisebbségekhez tartozók támogatása, és a pályázatokon való részvétel önkéntes, a pályázóktól elvárható, hogy az ilyen programokban – nem a nyilvánosság, de az elbíráló szerv előtt – válladják, kinyilvánítsák hovatartozásukat. Vagyis, ha az adatkezelő betartja az adatkezelésre, adatbiztonságra vonatkozó szabályokat, illetve – az adatkezelés célhoz kötöttségének elvére tekintettel – az adatokat csak a cél megvalósulásához szükséges

²⁴⁸ 2. fejezet. lásd www.obh.hu (21/07/2006)

mértékben és ideig kezeli, akkor a pályázónak az identitásáról való nyilatkoztatása nem jogellenes.”²⁴⁹

Egy másik, tipikusnak tekinthető 2005-ös beadványban a panaszos a jegyző adóhatósági hatáskörébe tartozó adó- és értékbizonyítvány jogellenes tartalmát sérelmezve fordult a kisebbségi biztoshoz. Előadta, hogy az általa megvásárolni kívánt ingatlan értékének hatósági megállapítása során azt is figyelembe vették, hogy a lakóház és a hozzá tartozó udvar „cigányok lakta területen” található; vagyis a „polgármesteri hivatal” az érintett utca valamennyi lakóját etnikai hovatartozása alapján hátrányosan megkülönbözteti. Sérelmezte továbbá, hogy miután a szomszédságában cigányok élnek, ezt a tényt értéksökkentőként minősítette egy hivatalos irat. A beadványhoz csatolt adó- és értékbizonyítvány fénymásolatát áttanulmányoztuk: az valóban tartalmazza a sérelmezett kitéfelt az ingatlan értékének megállapításánál figyelembe vett tényezők alcím alatt, de ezt szóban a jegyző is megerősítette. Az emberi méltóságot és a személyes adatok védelméhez való jogot sértő, feltárt alkotmányos viaszasságok orvoslása érdekében kezdeményeztük, hogy: a panaszos részére kiállított adó- és értékbizonyítványt (új bizonyítvány kiállításával) a jegyző javítsa ki: törölje a „cigányok lakta területen” megfogalmazást. A jövőbeni jogsértések veszélyének elkerülése érdekében kezdeményeztük, hogy a jegyző tájékoztassa munkatársait arról, „hogy egyetlen közokirat sem értékelhet, mérlegelhet olyan tényt, körülményt, nem tartalmazhat olyan következtetést, amelyről, illetve, aminek alapjánál a hatóságnak nem is lehet törvényes és hivatalos tudomása”.

Az említetteken túlmenően is aktívnak mondható a kisebbségi és az adatvédelmi biztos együttműködése. Így 2001-ben a kisebbségi önkormányzatok adatbetekintési és adatmegismerési jogaival kapcsolatban került sor a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és az adatvédelmi biztos együttes állásfoglalásának közzétételére.²⁵⁰ A

²⁴⁹ Ugyanitt beszámol arról, hogy 2005-ben is tudomására jutott olyan eset, amikor a kisebbségi önkormányzat a kisebbségi nevelés-oktatás beindításához nem adta egyetértését, arra való hivatkozással, hogy a kezdeményezők nem tagjai a kisebbségi közösségnek. Leszögezi, hogy erre viszont a hatályos jog szerint nincs törvényes lehetősége.

²⁵⁰ Lásd a kisebbségi biztos 2001-es beszámolójának 1. sz. mellékletét. Ügyszám: 1356/2002; 58/K/2002.

kisebbségi biztos 2002-es beszámolójában pedig egy önálló (a VII-ik) fejezet foglalkozik az etnikai-nemzetiségi származásra vonatkozó adatok kapcsán felmerülő olyan kérdésekkel, mint hogy vajon a) közérdekű – tehát „bárki” által megismerhető – adatnak minősülnek-e egy kisebbségi feladatokat ellátó közoktatási intézmény esetében az oktató-nevelő tevékenységet ellátó pedagógus vagy megbízási jogviszonyban álló egyéb személy (szakkörvezető, népművelő stb.) foglalkoztatásával kapcsolatos személyes adatai? b) jogosult-e a kisebbségi önkormányzat a nemzetiségi oktatásban ténylegesen részt vevő gyermekek létszáma adatain kívül, azok névsorának a megismerésére is? c) lehet-e „regisztráció” az iskolában stb.

3.3.2.4.1. Az adatvédelmi és a kisebbségi ombudsman közös vizsgálata

Végezetül, az eset érdekessége²⁵¹ miatt fontosnak tartom az adatvédelmi és kisebbségi biztosok korábban már hivatkozott 1998-as közös állásfoglalásának kivonatos közlését:²⁵²

„A kisebbséghez tartozás igazolásának elvi lehetőségei: Álláspontunk szerint valamely kisebbséghez tartozás kinyilvánításának közhitű igazolására hatályos jogunk két elvi lehetőséget kínál. Nem ütközik jogszabályba, ha valamely személy élve [...] szabad identitásválasztási, illetve kinyilvánítási jogával, írásban vagy írásba foglalható módon erről bárki előtt önkéntesen nyilatkozik. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló [...] törvény alapján a közigazgatási

²⁵¹ Zárójelben szükséges megjegyezni, hogy a (későbbiekben ismertetendő) státustörvényben bevezetni kívánt ajánlószervezeti ajánlások gyakorlata ellen igen hevesen, valamennyi diplomáciai csatornát igénybe véve tiltakozó román adminisztráció is alkalmazza a magyar kisebbségi önkormányzatok (egyébként alkotmányjogilag nem kevésbé ellentmondásmentes módon kiadott) származásigazolásait. A Népszabadság (2001. július 28). közlése szerint ugyanis (csak) az országos román önkormányzat által kiállított származási igazolás alapján kapnak magyarországi románok a magyarországi tanulmányaikat elősegítő tanulmányi ösztöndíjat Romániától...

²⁵² Lásd a kisebbségi ombudsman 1998-as Beszámolójának V. (A kisebbségi ombudsman és az adatvédelmi biztos együttműködése, különös tekintettel az úgynevezett „származási igazolások” kiadásával kapcsolatos ügyre) fejezete.

szerv [...] tény, állapot vagy egyéb adat igazolására hatósági bizonyítványt köteles kiadni. [...] A fenti eljárás alternatíváját képezheti az, hogy a kisebbséghez tartozását igazoltatni kívánó személy ... nyilatkozatát [...] közjegyző előtt teszi meg, amely a nyilatkozatot [...] közokiratba foglalja, és igazolja, hogy az előtte megjelent, és a személyi adatait megfelelően igazolt fél a származását szabad elhatározásából, a törvénynek megfelelő módon nyilvánította ki. ... Bármiféle »Származásigazolás« kiadása álláspontunk szerint ellentétes (a törvények, P.A.L.) rendelkezéseivel. Hatósági igazolás nemzetiségi és etnikai származásról nem szólhat, ugyanis ilyen tényről semmiféle állami szervnek nem lehet hivatalos tudomása, nyilvántartása. Az ilyen tartalmú igazolás azt a látszatot kelti, hogy a kibocsátója rendelkezik az igazolásban foglalt tényállítás alapjául szolgáló dokumentációval, nyilvántartással. ... a kisebbségi önkormányzat nem hatóság, ezért nem jogosult kiadni valamely tény vagy állapot igazolásáról hatósági bizonyítványt. Az etnikai hovatartozás kinyilvánítása, az erről szóló dokumentum kiállítása a következő esetekben lehet jogszerű:

- a kisebbségi önkormányzat vagy bármely kisebbségi társadalmi szervezet igazolást ad ki arról, hogy az illető tagja, tisztségviselője, esetleg választásokon jelöltje volt,
- az előbbi szervezetek előtt megjelenik (esetleg néhány társával) az igazolást kérő, és kéri írásba foglalni azt az állítását, hogy ő az adott kisebbséghez tartozónak tartja magát, amelyet a jelenlévők megerősítenek,
- a helyi önkormányzat is kiadhat jogszerűen igazolást arról, hogy az adott személy a kisebbségi önkormányzati választásokon jelölt volt, illetve a kisebbségi önkormányzat tagja,

nincs akadálya annak, hogy – noha ennek semmilyen közjogi jellege nem lehet kisebbségi párt, kulturális egyesület, társadalmi szervezet – tagja kérésére – etnikai adatot tartalmazó igazolást kiadjon.”²⁵³

Meg kell még jegyezni, hogy több példa hozható a választójogon kívüli etnokorrupcióról is. A névválasztás nagyobb szabadságát kívánván, például a Ladó-féle utónévkönyv kínálatával elégedetlen („többségi”) szülő könnyen fordulhat az egyetlen elérhető jogi

²⁵³ Lásd a kisebbségi biztos beszámolójának mellékletét; ügyszám: 2873/1998, illetve 317/K/1998-3.

kiskapuhoz:²⁵⁴ amennyiben magát valamelyik (bármelyik) kisebbséghez tartozónak vallja, választhat bármilyen (sic!) keresztnévet. A hatóság elvileg nem mérlegelheti hogy például a Robert Redford vagy Britney Spears „keresztnév” szlovén-c.²⁵⁵

3.3.3. A kisebbségi joganyag változása és értelmezése

Természetesen a jogalkotó is felismerte az identitásválasztás és az identitásvállalás szabadságának problematikáját; 1999-től 2000 júniusáig Hargitai János fideszes képviselő elnökletével működött is a

²⁵⁴ A kérdéshez érdemes megemlíteni a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2000. évi Beszámolójában közzétett álláspontját. Az ombudsman álláspontja szerint (és mellel a strasbourgi esetjoggal összhangban) a jogszabályoknak nem azt kellene biztosítaniuk, hogy a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó személyek a névválasztás során többtétjű jogokkal rendelkezzenek, hanem „az általános névhasználati szabályokat lenne célszerű megváltoztatni annak érdekében, hogy a magyar állampolgárok is kapjanak lehetőséget a szabad – akár nemzetiségi vagy idegenül hangzó – nevek választására, viselésére. E jogot az állam csak kivételesen, a gyermek érdekében korlátozhatná, például akkor, ha a szülők által választott névvel kapcsolatban felmerülne az, hogy annak anyakönyvezése a gyermek személyiségi jogait, méltóságát esetleg sértené. Nem tartjuk valószínűnek általában, hogy valaki a gyermekének akkor is idegen, illetve nemzetiségi utónevet kívánna adni, ha a döntés mögött nincs valódi kisebbségi kötődés.” Lásd www.obh.hu (21/07/2006) 2. (A kisebbségi névhasználat, illetve a nemzetiségekhez tartozók anyakönyvi nyilvántartásával kapcsolatos javaslataink) fejezet.

²⁵⁵ Érdekes megemlíteni, hogy a kisebbségi biztos két alternatív javaslattal fordult a belügyminiszterhez e kérdésben. „Kértük az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a néviselésről szóló 1982. évi 17. tvr. módosítását annak érdekében, hogy az anyakönyvezésnek ne legyen feltétele a választott név szerepeltetése a Magyar Utónévkönyvben, valamint az anyakönyvezés csak a személyiségi jogot sértő, illetve a sértőnek vagy bántónak tekinthető utónevek esetében legyen megtagadható. Ezzel párhuzamosan – arra az esetre figyelemmel, ha a Belügyminisztérium ajánlásunkkal nem értene egyet – azt javasoltuk, hogy a Magyar Utónévkönyv valóban egészüljön ki nemzetiségi utónevekkel, illetve alkossák meg az ennek rendjére vonatkozó, a kisebbségek országos önkormányzatai véleményezési jogát is biztosító eljárási szabályokat. A tárcsa a második – tényleges költségkihatásokkal járó – javaslatunkat fogadta el. (A névhasználat teljes körű szabadságának biztosítására vonatkozó első javaslatunk nem igényelt volna költségvetési forrásokat.)” Uo.

magyar Országgyűlés emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságán belül egy kifejezetten a kisebbségi joganyag módosítására létrehozott ad hoc bizottság.

3.3.3.1. AZ AD HOC BIZOTTSÁG FELKÉRÉSÉRE ADOTT 1999-ES VÉLEMÉNYEK

Megalakulását követően a Hargitai-bizottság hozzáfogott ahhoz a kiterjedt egyeztetési, álláspont-bekérési, illetve a beérkezett állásfoglalások összeállítását jelentő koordinációs tevékenységéhez, amely majd lassan elvezet egy egységes szerkezetbe foglalt, többé-kevésbé kompromisszumos törvényjavaslatához. Gyakorlatilag az összes kisebbség képviselőjében érkeztek felvetések, javaslatok és állásfoglalások. A legérdekesebbek a regisztráció és a választójog-reform tárgyában az ad hoc bizottsághoz érkezett észrevételek²⁵⁶ voltak. Helyszűke miatt csak három, a témánk szempontjából különösen érdekesnek számító álláspont töredékes bemutatására tehettek kísérletet:

A Belügyminisztérium képviselőjében Tóth Zoltán²⁵⁷ például aggodalmát fejezte ki az 1998. évi kisebbségi önkormányzati választások során tapasztalt anomáliák, jelesen a kisebbségi kötődés nélküli választójog-gyakorlás miatt. Leszögezte ugyanakkor, hogy ilyen tartalmú politikai döntés hiányában a BM nem készíthet regisztrációs törvényjavaslat-tervezetet. Mindenesetre közölte, hogy a kisebbségi választójogra kizárólag közjogi típusú garanciákat tart elfogadhatónak, tehát a szabályozást a magánszférán kívül tudja csak elképzelni. Ennek kapcsán hozzátette, hogy „*a szimpátiaszavazás köre lényegesen szűkíthető abban az esetben, ha a kisebbségi szavazólap árvételét a szavazatszámoló bizottságtól kifejezett nyilatkozattal kérnie kell az érintett választópolgárnak. A szimpátiaszavazás csökkentésének másik módszere lehet, ha a települési önkormányzat és a kisebbségi önkormányzat választásának időpontját elkülönítjük egymástól.*” Emellett azt, a számomra meglepően

²⁵⁶ Gyakorlatilag az összes kisebbség képviselőjében érkeztek felvetések, javaslatok és állásfoglalások.

²⁵⁷ 1999. március 12-én kelt összefoglalójában.

tően problematikus felvetést tette, hogy „*meg kell nyitni az utat az egyoldalú (kisebbségaffiliációt érintő) jognyilatkozat megtámadhatóságára és a vitának bírósági úton való lezárására*”.

Bubenkó Csaba, az Országos Lengyel Kisebbségi Önkormányzat elnöke által²⁵⁸ 1999. február 22-én eljuttatott feljegyzés talán tipikus példája a kisebbségi szervezetek határozott, ám nem különösen konstruktív, ugyanakkor a regisztráció kérdésében kimondottan önelmentmondó álláspontjának: „...*az aktív választójog csak azokat a személyeket illesse meg, akik megfelelően bizonyítani tudják az adott kisebbséghez való tartozásukat. Egyidejűleg hangsúlyoznunk kell, hogy nem lenne kívánatos, de megvalósíthatatlan is lenne bármiféle, az adott nemzetiséghez vagy etnikumhoz tartozás tényének általános regisztrálása.*”²⁵⁹

Hasonló szellemben és sajátos stílusban íródott a Magyarországi Örmények Szövetsége²⁶⁰ elnökségi közleménye is: „Túlzottan liberális a választási törvény ama kitétele, hogy bármelyik kisebbség színeiben jelöltheti magát még akkor is, ha egyébként az adott kisebbséghez semmi köze, sőt: azt kifejezetten gyűlöli, aknamunkát fejt ki ellene, ahogyan az örmények esetében a MÖSZ vezetőit már hosszú évek óta minden ok és alap nélkül gerinctelenül támadó, egykori KGB-s körökhöz közeli álörmények tették... Persze az is antidemokratikus, sőt kifejezetten alkotmányellenes lenne, ha a nemzetiségi-etnikai kisebbségek tagjait az állam valamiféle lajstromba venné. Mert miként bárkinek alkotmányos joga egy vagy több kisebbséghez tartozónak vallani magát, ugyanúgy megkérdőjelezhetetlen joga letagadni kisebbségi voltát. Különösen akkor, ha ez a kisebbség a múltban kegyetlen üldöztetéseket szenvedett, ahogyan ez megtörtént az örményekkel. Egy ilyen etnikum tagjaitól a regisztráció megkövetelése több mint embertelenség, és a kívánt eredményt sem hozná meg, mert igen jelentős részük mindenképpen letagadná a kisebbségi voltát még annak árán is, hogy ezentúl nem lesz kisebbségi önkormányzatuk. Mégis meg kell találni a módját annak, hogy mindenki olyan kisebbséghez tartozónak vallhassa magát, és ezzel kapcsolatos jogokat gyakoroljon, melyhez tényleg valamilyen módon

²⁵⁸ ikt. sz. OLKÖ/K/33/99

²⁵⁹ 2. o.

²⁶⁰ 1999. február 20-án kelt.

kötődik, hiszen az igaz »kakuktktojásoknak« – a képviselőiséget nem érzelmi, hanem üzleti vagy titkosügynöki okokból vállalóknak – semmi keresnivalójuk az etnikum soraiban.”

Stiláris sajátosságai ellenére az elnökség a kisebbségi szervezetek közül egyedülként, empátiával mutatott rá a többes kötődés kétségtelen problematikájára: „A jelenleg hatályos jogszabályok szerint a választásokon szinte bárki bármelyik kisebbség színeiben, bármelyik kisebbségi önkormányzat mandátumának megszerzéséért indulhat. Úgy is, hogy egyszerre, de más-más településen vagy fővárosi kerületben jelölteti magát ... azonban ha olyan szerencsés volt, csak egy mandátumot tarthat meg. Ugyanakkor ha polgármesternek, illetve települési, fővárosi kerületi önkormányzat képviselőjének jelölteti magát, valamennyi kisebbség képviselőtét, érdekvédelmét elláthatja. ... Mindez teljesen érthetetlen és megemésztethetetlen abszurdum, hiszen ha valaki köztudottan többes kötődésű, miért ne lehetne egyszerre két-három kisebbség ... képviselője ...? Megfordítva a kérdést: vajon nem jelenti-e a személyes és állampolgári jogoknak ... igen durva korlátozását, ha emiatt valaki keserves választút elé kényszerül?”

A Hargitai-bizottság által létrehozott többé-kevésbé konszenzusos reformcsomag leglényegesebb tézisei²⁶¹ a következők voltak: a) a választáson induló jelöltek (passzív választójog) a kisebbséghez tartozást illetően nyilatkozattételi kötelezettség terheli; b) A (választási eljárásról szóló törvény mellékletébe kerülő) nyilatkozatot tevő jelölt egyidejűleg kizárja magát más kisebbség képviselőtének vállalásából;²⁶² c) az aktív kisebbségi választójog csak a magyar állampolgárok számára elérhető, kizárva a bevándoroltakat; d) a települési önkormányzati választások időben elkülönülnek a helyi önkormányzati választástól: az azt követő 6. vasárnapon kerül sor rá; e) összhangban az önkormányzati rendszerrel, területi szintként beépül a megyei (fővárosi) szint a kisebbségi önkormányzati rendszerbe is; f) az orszá-

²⁶¹ Két jelentősebb, kompilált szövegtervezet készült: 2000. május 17-én és 31-én.

²⁶² Az ad hoc bizottsághoz intézett, 2000. május 30-án kelt feljegyzésében különös nyomatékmal támogatta ezt a megoldást Rytkó Emília, a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal hivatalvezető-helyettese.

gos kisebbségi önkormányzatok választásán sor kerül a küldöttgyűlés intézményének bevezetésére, ám a jövőben nem lehet közvetett módon létrehozni helyi kisebbségi önkormányzatot;²⁶³ g) megszűnik a kedvezményes mandátumhoz való jutás a települési önkormányzatokban; h) csökken az érvényességi küszöb (a választópolgárok 1%-a, de legalább 10 fő): a kislistás rendszert az arányosabb képviseletet biztosító kötött listás rendszer váltja fel azzal, hogy független jelöltek is indulhatnak. A kisebbségi önkormányzatok vezetőinek támogatását sem teljes mértékben bíró javaslatot azonban a 2002-es választásokhoz nyilvánvalóan túl későn, 2001 novemberében terjesztették be, és a Ház napirendre sem tűzte.²⁶⁴

3.3.3.2. A 2005. ÉVI CXIV. TÖRVÉNY

A változást a következő, 2002–2006-os parlamenti ciklus hozta. A kormány 2004 márciusában nyújtotta be a kisebbségi törvény módosítására készített javaslatát,²⁶⁵ amelynek 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. Amellett, hogy alapvetően átformálja a kisebbségi önkormányzati struktúrát, a módosítás elvi éllel kimondja, hogy jóllehet a kisebbségi hovatartozás kérdését szigorú adatvédelmi szabályok védik, az egyes kisebbségi jogok gyakorlását jogszabály kötheti az egyén illetén nyilatkozatához. Másrészt, és talán ez lett a legvitatottabb pontja a javaslatnak és a későbbi módosításnak, bevezet egyfajta kisebbségi választójogi regisztert, s kimondja, hogy az aktív és a passzív kisebbségi választójog, tehát a választásokon való részvétel és a képviselője-

²⁶³ Ennek többek között oka lehetett a 75%-os küszöb miatti határozatképtelenség miatt megalakulni képtelen román fővárosi és országos önkormányzat, valamint a fővárosi cigány önkormányzat.

²⁶⁴ Bővebben lásd alább, a parlamenti képviselet jogalkotási folyamatját elemző fejezeteket, különös tekintettel az 5.3.2. alfejezetre.

²⁶⁵ T/9126. számú törvényjavaslat a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról.

lőltté válás joga egyaránt csak azt illeti meg, aki magát a kisebbséghez tartozónak vallja. A javaslat és a módosítás deklaráltan szakít a közjogilag teljesen kötetlen, szabad identitásválasztás elvével.

A 2005-ös módosítás meghatározása értelmében a kisebbségi önkormányzat létrehozásakor választó és választható az a magyar állampolgár, aki valamely „taxált” kisebbséghez tartozik, identitását vállalja és kinyilvánítja, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik, továbbá a kisebbségi 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 való rendelkezés követelményét is.

Majtényi Balázs szerint a legellentmondásosabbnak az új jogi szabályozásnak az a része mondható, amely a települési kisebbségi önkormányzatok megválasztásáról rendelkezik. (E testületek megválasztásakor a jogszabály által meghatározott jelölő szervezetek állíthatnak jelöltet, s a helyi szinten a választások lebonyolításakor 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 annak 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. Megtörténhet például az, hogy az önmagát regisztráltató képviselőjelölteket (a képviselők száma maximum öt lehet) leszámítva a többi huszonöt, a névjegyzékben szereplő jelölt egyszerűen meggondolja magát, és visszalép. A jelöltek kisebbségi önkormányzatot azonban még ebben az esetben is alapíthatnak. 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 is) 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.²⁶⁶

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 felül (köztük a lakóhely megjelölése), a kisebbséghez tartozásról tett nyilatkozatot tartalmazza, így az kizárólag az önbevalláson alapul, s a kisebbségi szavazóktól és a jelöltektől 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 – az objektív kritériumok hiányában – azonban 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 normaszövegben 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 kisebbségi törvény újraszövegezett 5. paragrafusa szerint a kisebbségi választópolgár csak egy névjegyzékben szerepelhet. (Deklarálja továbbá a módosítás, hogy törvény vagy végrehajtására kiadott jogszabály, valamely kisebbségi jog gyakorlását az egyén-

²⁶⁶ Itt 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 közgyűlés tagjainak számát a települési önkormányzatok számához kötik, számuk ettől függően 15 és 53 fő között lehet. Lásd Majtényi Balázs: A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje. Nemzetközi viszonyok, állami politikák és a roma kisebbség a rendszerváltástól napjainkig, PhD-értekezés, kézirat, ELTE ÁJTK, 2006., illetve Majtényi Balázs: Mi lesz veled, „bezzeggyerek”? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás, Fundamentum 2005/3.

nek a kisebbséghez való tartozását deklaráló nyilatkozatához kötheti.) Az új szabályozás a választáson indulótól megköveteli, hogy nyilatkozzon a következőkről: a kisebbségi közösség anyanyelvét, kultúráját, hagyományát ismeri-e, valamint korábban volt-e más kisebbség önkormányzatának tagja.²⁶⁷

Ahogy Majtényi Balázs írja: „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 tizenhárom választáson regisztráltassa magát.”²⁶⁸ A módosítás tartalmazza ugyan, hogy „a választópolgár csak egy kisebbségi választói névjegyzékben szerepelhet”, de mivel ezt megsemmisítik a választások után, semmi sem zárja ki, hogy a következő választáson újból regisztráltassa magát, és akkor csupán egy névjegyzékben fog szerepelni. A passzív választójog esetén a jogszabályi megfogalmazás már egyértelműen ki akarja zárni a többes megméretés lehetőségét, ugyanis a következőt mondja ki: „a képviseleti jog csak egy kisebbség esetén gyakorolható”. (Amint említettem, nehéz megjósolni a módosítás hatását – a kézirat lezárását követő – 2006-os kisebbségi önkormányzati választásokra. Az előzetes adatok nem festenek túlságosan derűs képet: az OVB közlése szerint a kisebbségi

²⁶⁷ A kisebbségi biztos 2005. évi beszámolójának 1.1. fejezetében (lásd www.obh.hu, (21/07/2006)) kifejtette, hogy nem ért egyet azzal, hogy az új törvényi rendelkezések a kisebbségi választói jegyzék összeállítását – a kisebbségi közösségek tagjaiból álló bizottság helyett – a választási iroda vezetőjének hatáskörébe utalják és a „...törvényi szabályozás alapvető hiányosságaként értékeljük, hogy e kérelem jogszerűtlen, visszaélésnek minősülő megtételének semmilyen szankciója nincs, és az elmúlt években tapasztalt jogsértések ellenére a nyilatkozat valódisága – vagyis a választópolgár tényleges identitása – a választási eljárás során továbbra sem vizsgálható. A kisebbségi közösség tehát akkor sem tud érdemben fellépni a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel ellen, ha köztudomású vagy nyilvánvaló, hogy a kérelmező nem tartozik tagjai közé. Álláspontunk szerint a kisebbségi választói jegyzék ebben a formában nem alkalmas arra, hogy betöltse azt a garanciális szerepet, amely miatt létrehozták. Nincs meg a szükséges és elvárható biztosítéka annak, hogy a kisebbségi önkormányzatokat ténylegesen az érintett kisebbségi közösségek tagjai válasszák meg.”

²⁶⁸ Majtényi Balázs: Mi lesz veled, „bezzeggyerek”? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás, Fundamentum 2005/3.

választói jegyzékbe 198 863 választópolgár kérte felvételét – többek közt olyan településen is, ahol a népszámlálási adatok vagy a kisebbségi vezetők szerint nem élnek kisebbségek.²⁶⁹⁾

További, már említett újítás, hogy kisebbségi önkormányzati jelöltet a bejegyzett kisebbségi szervezetek állíthatnak. Ezek olyan szervezetek lehetnek – ide nem értve a pártként bejegyzetteket –, amelyeknek a választás évét megelőző legalább három évben rögzített célja volt az adott nemzeti vagy etnikai kisebbség képviselete. Majtényi Balázs így ír erről: „Nem igazán érthető, hogy a pártokat miért zárta ki a jelölő szervezetek közül a jogalkotó; ez ahhoz hasonlatos, 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.”²⁷⁰

Az Országgyűlés 2005. június 13-án fogadta el *A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló törvényt*. A jogszabály rendelkezései közül Mádl Ferenc akkori köztársasági elnök alkotmányellenesnek tartotta azon bekezdést, mely a kisebbségi képviselők kedvezményes mandátumszerzését biztosítaná a települési önkormányzatban, s azt a kihirdetés előtt véleményezésre megküldte az Alkotmánybíróságnak.²⁷¹ Az Alkotmánybíróság 2005. szeptember 27-én tartott ülésén hozott határozatot a

²⁶⁹ Lásd www.valasztas.hu (18/07/2006), továbbá Több kisebbségi önkormányzat, Népszabadság, 2006. július 18.

²⁷⁰ Majtényi Balázs: Mi lesz veled, „bezzeggyerek”? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás, Fundamentum 2005/3, 29. o.

²⁷¹ A köztársasági elnök azt a bekezdést találta alkotmányellenesnek, amelynek értelmében a kisebbségi önkormányzat legtöbb szavazattal megválasztott tagja – ha a települési önkormányzat választásán meghatározott számú választó érvényesen szavazott – nyilatkozatával a helyi önkormányzat képviselő-testületének 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 indítvány szerint e rendelkezések sértik egyebek mellett a népszuverenitást, valamint megkérdőjeleznék azt, hogy Magyarország független demokratikus jogállam.

kérdésben,²⁷² és megállapította, hogy a törvény vitatott rendelkezése (amely szerint a települési kisebbségi önkormányzati választásokon a legtöbb szavazatot elnyert önkormányzati tag a megbízatás vállalásával egyúttal tagjává válik a helyi önkormányzat képviselő-testületének) sérti a választójog egyenlőségének és közvetlenségének elvét és alkotmányellenes. (A helyi önkormányzat képviselő-testületének ilyen módon tagja lehetett volna az is, akire nem szavazhatott a helyi önkormányzati választásokon választásra jogosult minden választópolgár.) Ezt követően (reagálva az AB-határozatra) az Országgyűlés 2005. október 17-i ülésén fogadta el a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvényt.²⁷³

²⁷² 593/A/2005. AB-határozat

²⁷³ Ezzel kapcsolatban a kisebbségi biztos 2005. évi beszámolójának 12. fejezetében (lásd www.obh.hu, (21/07/2006) kifejtette, hogy miután a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek jellemzően szóróványban élnek, ezért a választási rendszer általános szabályai alapján a legtöbb, általuk lakott településen nincs reális esélyük a mandátumszerzésre a helyi önkormányzat képviselő-testületében. Ezért a korábbi szabályozás egyértelműen pozitív diszkriminációs tartalmú, kisebbségbarát megoldás volt, ami ráadásul a 809/B/1998. AB-határozata szerint eddig nem akadt fenn az alkotmányossági kontrollon. Nemtetszését fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy az AB döntését követően elmaradt korrigáló jogalkotás hiányában a hatályos jogi szabályozás lényegében a kisebbségi törvény megalkotását megelőző időszakig lépett vissza. (A korábbi rendszer szerint a kislistas választási rendszerben – vagyis a 10 ezer fő alatti településeken – a kisebbség egy jelöltje bekerülhetett a képviselő-testületbe, ha több szavazatot ért el a mandátumszerzéshez szükséges legkisebb szavazatszám felénél. A vegyes választási rendszerben egy kedvezményes mandátum volt kiosztható akkor, ha a kisebbségi kompenzációs lista rendelkezett a mandátumszerzéshez szükséges legkisebb szavazatszám több mint egynegyedével. A kedvezményes mandátum igénybevétele mind a két választási rendszerben akkor volt lehetséges, ha az általános szabályok szerint az adott kisebbség egyetlen képviselője sem került be a képviselő-testületbe. A választójogi törvény rendelkezései azért voltak alkalmasak a jogalkotó által megfogalmazott cél elérésére, mert könnyen kijátszhatónak bizonyultak, és súlyos visszaélésekre adtak lehetőséget.) Ahogy említettem, a kisebbségi biztos 2005. évi beszámolójának 1.2. fejezete szerint a 2002. évi általános választáson összesen 1296 kisebbségi jelöltet választottak helyi önkormányzati képviselővé. Közülük 541 fő, vagyis a képviselők több mint 40%-a kedvezményes mandátummal jutott a testületbe. A cigány kisebbség az összes helyi önkormányzati mandátumának körülbelül

A joganyag változása²⁷⁴ azonban nem ért itt véget, ugyanis néhány hét múlva, 2005. december 13-án, az Alkotmánybíróság újabb terjedelmes, két párhuzamos indokolást is tartalmazó határozatot hozott a nemzeti-etnikai kisebbségi hovatartozás alkotmányos megragadhatóságának kérdésében.²⁷⁵ Újabb hat héttel később és mindössze négy nappal azután, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése elfogadott egy olyan ajánlást, amely hosszasan fejtegeti a „nemzet” meghatározásával járó nehézségeket,²⁷⁶ az AB a zsidóság nemzeti kisebbségként való elismerésére benyújtott népi kezdeményezéssel kapcsolatban hozott döntést²⁷⁷ – hogy aztán 2006 júniusában²⁷⁸ ismét visszatérjen a kérdéshez.

Tekintsük át e döntéseket! A kérdés azért érdemel kiemelt figyelmet, mert meggyőződésem, hogy a magyarországi jogi szabályozás legproblematisztikusabb része mind a mai napig a kisebbségi jogok alanyainak a meghatározatlansága maradt.

70%-át a kedvezmény igénybevételével szerezte. A vegyes választási rendszerben három kisebbség – cigány, német, szlovák – kivételével minden közösség csak kedvezményes mandátummal tudott képviselőhez jutni.

²⁷⁴ A kisebbségi törvény módosításával a fentiekén túlmenően az Országgyűlés megalkotta a kisebbségi önkormányzatok definícióját; tisztázta a kisebbségi önkormányzat, valamint a képviselői mandátum megszűnésének eseteit, ezen belül az összeférhetetlenségi szabályokat, valamint a díjazás szabályait és az elnökre és az elnökhelyettesre vonatkozó külön rendelkezéseket. Lényeges változás, hogy az Országgyűlés meghatározta a kisebbségi önkormányzatok működésének részletes szabályait, ezen belül a testületi ülések összehívásának és levezetésének rendjét, valamint a határozathozatalra, a jegyzőkönyvvezetésre, a bizottságok megalakítására és tevékenységére, továbbá az egyes társulási formákra vonatkozó rendelkezéseket. A jogalkotó pontosította a kisebbségi önkormányzatok feladatkörét, a költségvetési gazdálkodás rendjét, valamint meghatározta a hatáskörök átvételének szabályait, az együttműködési megállapodás kötelező tartalmi elemeit. Rendelkezik emellett a kisebbségi önkormányzatok által igénybe vehető jogorvoslatról, valamint a törvényességi ellenőrzés szabályairól.

²⁷⁵ 45/2005. AB-határozat. Közzétéve a Magyar Közlöny 2005. évi 160. számában AB-közlöny: XIV. évf. 12. szám.

²⁷⁶ Recommendation 1735 (2006), 26 January, 2006.

²⁷⁷ 977/H/2005. AB-határozat

²⁷⁸ 334/H/2006 AB-határozat

3.3.3.3. A 45/2005 AB-HATÁROZAT

A 45/2005 AB-határozat azt követően született, hogy a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosa indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, kérvén, hogy állapítsa meg a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény azon rendelkezéseinek alkotmányellenességét, melyek lehetővé tették, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon minden választópolgár választhasson, illetve választható legyen. Emellett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte, 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. Az indítvány elbírálását megelőzően az Országgyűlés elfogadta a kisebbségi joganyag módosítását, amely többek között hatályon kívül helyezte az önkormányzati választójogi törvénynek az indítványozó által támadott szabályait. A biztos mégis fenntartotta álláspontját, mivel a kisebbségi választói névjegyzékbe bármely, magát valamely nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozónak nyilvánító választópolgár bekerülhet.²⁷⁹ Így a köztársasági elnök előzetes normakontroll-kérel-

²⁷⁹ A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény 2. § (1) szerint „A települési kisebbségi önkormányzati választásokon választó és választható [...] aki a) a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényben meghatározott kisebbséghez tartozik, és a kisebbséghez tartozását vállalja és kinyilvánítja, b) magyar állampolgár, c) a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik, és d) a kisebbségi választói jegyzékben szerepel.” A törvény 65. §-a, amely a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényt több (XII/A. és XII/B., 115/B. §–115/U. §) fejezettel kiegészíti, ekképp rendelkezik: „115/E. § (3) A kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel iránti kérelmet a 11. melléklet szerinti nyomtatványon lehet benyújtani. (4) A kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel iránti kérelem tartalmazza a polgár a) családi és utónevét, b) születési családi és utónevét, c) lakóhelyét, d) személyi azonosítóját, e) nyilatkozatát arról, hogy az adott nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozik, továbbá f) aláírását.[...] 115/F. § (3) Fel kell venni a kérelmezőt a kisebbségi választói jegyzékbe, ha a kérelem tartalmazza a 115/E. § (4) bekezdésében foglalt adatokat, a kérelmező magyar állampolgár, és a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek

mét követően a 34/2005. (IX. 29). AB-határozat közzététele után újabb beadványt nyújtott be, és ebben kiegészítette eredeti kérését. Álláspontja szerint ugyanis a törvénymódosítás nem orvosolta a korábbi beadványokban kifejtett alkotmányossági aggályokat. Kifejtette, hogy a kisebbségi önkormányzati választások szabályozása csak abban az esetben felelne meg a demokratikus legitimáció követelményének, ha olyan rendelkezések születnének, amelyek szerint a kisebbségi önkormányzati képviselőket az adott kisebbség közössége választaná meg saját tagjai közül. Az ombudsman elsősorban azt sérelmezte, hogy a törvény továbbra sem garantálja a nyilatkozat valódiságát, és annak valótlansága esetére sem határoz meg szankciót, gátolva ezzel a kisebbségi alapjogok érvényre jutását. A módosítás után is fenntartotta tehát a jogalkotó mulasztásos alkotmánysértésének megállapítására irányuló kérelmét, mert a jogszabályok nem írják elő a kisebbségi választójogi névjegyzék bevezetését, valamint a választópolgárok nyilatkozattételi köteleességét a kisebbségi közösséghez tartozásukról, és e nyilatkozat helytállóságának ellenőrzéséről.

A határozat, bár tesz néhány fontos megállapítást, lakonikus formalizmussal távol tartja magát attól, hogy – a minimálisan szükségesen túlmenően – elméleti fejtegetésekbe bocsátkozzék. (Ezeket majd a párhuzamos véleményekben – leginkább a Bragyova András által írtban – találjuk meg.)²⁸⁰ Az AB mindenestre megállapítja, hogy az identitás felvállalása és ennek a nyilvánosságra hozatala levezethető az emberi méltóságból, és mint ilyen, az önazonossághoz, az önrendelkezéshez való jog körébe tartozik. Kimondja, hogy az egyes személyeknek valamely nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásáról szóló döntése és ennek nyilvánosságra hozatala az emberi méltóságból levezetett önazonossághoz, önrendelkezéshez való jog körébe tartozik és ez a jog az Alkotmány 54. §-ának (1) bekezdésében kimondott emberi méltósághoz való jogon mint általános személyiségi jogon alapul; az emberi méltósághoz való jog pedig szubszidiárius alapjoga

választásán választójoggal rendelkezik; ellenkező esetben a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételét meg kell tagadni.”

²⁸⁰ Lásd Majtényi Balázs – Pap András László: Végtelen történet; A kisebbségi hovatarozásról, Fundamentum, 2006/2.

az egyéni autonómia védelmének. A határozat rámutat arra is, hogy az Alkotmány alapjogként szabályozza a nemzeti és etnikai kisebbségek közéletben való részvételének és képviseletének a jogát, amelynek egyik formája a helyi és országos önkormányzatok létrehozásának a joga. Azt is kimondja, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásának a joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának. Ezek összefüggésének részletes tartalmi vizsgálata helyett azonban inkább arra hívja fel a figyelmet, hogy az Alkotmány nem határozza meg ezeknek a jogoknak a konkrét tartalmát, s a joggyakorlás szabályait. Így, miután a jogalkotásra tartozik annak eldöntése, szabályoz-e valamilyen élethelyzetet, és ha igen, akkor milyen részletességgel, kifejti, hogy az AB az Alkotmány értelmezésével nem kívánja átvenni a jogalkotó illetén feladatát, mert a „jogalkotó által elfogadott konkrét szabály vizsgálata alapján lehet csak megállapítani, hogy az adott korlátozás alkotmányos-e”.

Ezt követően az Alkotmánybíróság²⁸¹ rátér a mulasztásban való alkotmánysértés vizsgálatára, ennek során azt hangsúlyozza, hogy az indítványozó valójában nem a választási szabályok tartalmát kifogásolta, hanem azt, ami azokból – szerinte – hiányzik. Az AB szerint a biztos ugyanis azon az alapon állította az alkotmányellenesség fennállását, hogy ezek a szabályok nem teszik lehetővé annak ellenőrzését, hogy megfelel-e a valóságnak a kisebbséghez tartozásról tett nyilatkozat, és nem tartalmaz-e szankciót a valótlan nyilatkozatot tevő személlyel szemben. Az indítvány alapján tehát az Alkotmánybíróságnak a hatáskörét meghaladva, meghatározott tartalmú ellenőrzési és szankcionálási szabály megalkotására kellene köteleznie az Országgyűlést. A testület úgy vélte, hogy az indítványozó által igényelt szabályok meglelte maga után vonná a nyilatkozatot tevő személyek önrendelkezési és a magántitok védelméhez való jogának a korlátozását. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállá-

²⁸¹ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXIII. törvény rendelkezései szerint két esetben merülhet fel mulasztásos alkotmánysértés, ha a jogalkotó szerv jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotási feladatát elmulasztotta. Emellett az AB például olyan esetekben is megállapíthatja a mulasztásos alkotmánysértést, ha az alapjog érvényesítéséhez szükséges garanciák hiányoznak.

pítása és a jogalkotásra kötelezés a testület szerint nem járhat azzal, hogy alapjogok korlátozásával járó meghatározott szabályok megalkotását írják elő a jogalkotónak.

Meg kell jegyezni, hogy ez az érvelés figyelmen kívül hagyja bizonyos emberi jogok jogi természetét, melyek éppenséggel más szabadságjogok korlátaiként értelmezhetők, ilyen például, hogy letartóztatni csak bírói ítélet alapján lehet.²⁸² Ennek a véleménynek a széles körű alkalmazása a jogbiztonságot is veszélyeztetheti. Belátásához vegyünk egy-két példát: a gyülekezési szabadság éppenséggel nem korlátozhatatlan jog, ám ha a korlátozás feltételei nincsenek meghatározva, akkor ahhoz vezethet, hogy sérül a polgárok szabadsága, mivel a rendőrség megkötések nélkül gördít az elé akadályokat. Vagy vegyünk más, a témánkhoz közelebb vivő példákat: kiállná-e az alkotmányossági próbát egy olyan rendelkezés, hogy ha valaki állampolgárnak vallja magát, akkor ennek meglétét a hatóságok nem vizsgálhatják, vagy aki rászorulóknak vallja magát, az automatikusan kaphat szociális segílyt, esetleg aki rokkantnak vallja magát, igénybe veheti a rokkantaknak járó kedvezményeket. Ezekkel a példákkal természetesen nem vonom kétségbe a nemzeti és etnikai hovatartozásra való adatok különleges védelmének az igényét. Hozzáfűzném azt is, hogy – amint azt korábban említettem – a nemzeti hovatartozásnak bármilyen vizsgálata csak akkor merülhet fel, ha ahhoz egy külön jogállás, jogosultságok kapcsolódnak. Semmilyen más esetben nem jöhet szóba annak még a gondolata sem egy demokratikus társadalomban. Az Alkotmánybíróság mindenesetre a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok választási eljárási szabályai alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt és a kisebbséghez való tartozásról tett nyilatkozat ellenőrzésére vonatkozó jogszabály megalkotása tekintetében a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó indítványt egyaránt elutasította.²⁸³

²⁸² Lásd Sajó András: Jogosultságok. MTA Állam és Jogtudományi Intézete – Seneca Kiadó. Budapest, 1996. 28–29.

²⁸³ Majtényi Balázs: A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje. Nemzetközi viszonyok, állami politikák és a roma kisebbség a rendszerváltástól napjainkig, PhD-értekezés, kézirat, ELTE ÁJTK, 2006. Lásd még Majtényi Balázs – Pap András László: Végtelen történet, A kisebbségi hovatartozásról, Fundamentum, 2006/2, 96. o.

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 leszögezi azt is, hogy a 41/2005. (X. 27). AB-határozat²⁸⁴ következtetése itt is alkalmazható, azaz, hogy az autonómia hordozóin kívüllieknek nem lehet meghatározó befolyásuk az autonómia intézményére, a törvényhozó szerepét át nem véve is világossá tehetők tehát azok a határok, amelyek között e szabályok érvényesülnek.²⁸⁵ Utal még emellett a nemzetközi jog és belső jog összhangját megkövetelő kötelezettségre. Itt azt hangsúlyozza, hogy Magyarország kétoldalú kisebbségvédelmi egyezményeiben (így a Ljubljánában 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-i magyar-ukrán kisebbségvédelmi nyilatkozat 6. cikkében) a magyar jogalkotó az érintett kisebbségek

²⁸⁴ Az idézett határozat a felsőoktatás autonómiájával foglalkozik. [41/2005. (X. 27). AB-határozat, ABK 2005. október, 613.]

²⁸⁵ Az alkotmánybíró utal a nemzetközi gyakorlatra is. Említi az Állandó Nemzetközi Bíróság 1928-ban, az úgynevezett felső-sziléziai kisebbségi iskolák ügyében hozott ítéletét, valamint a Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezményének említett 3. cikkét, amelynek 1. §-a szerint ugyan „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.” Rámutat ugyanakkor arra, hogy a Keretegyezmény hivatalos – vele egy időben, s az azt kidolgozó szakbizottság által elkészített – kommentárja kimondja, hogy mindez nem foglalja magában az egyén tetszés szerinti választási jogát valamelyik nemzeti kisebbséghez való tartozásra. „Az egyén szubjektív választása elválaszthatatlanul kötődik a személy identitását meghatározó lényeges objektív kritériumokhoz.” Nyilvánvaló tehát, állapítja meg Kovács, hogy identitásvállalásról, a saját, öröklött identitás felvállalásáról vagy annak elutasításáról van szó, azaz pusztán arról, hogy kívülről ne lehessen az illetőt akarata ellenére egy bizonyos csoporthoz sorolni.

saját önkormányzatainak létrehozásának biztosítására vállalt kötelezettséget. Azaz a nemzetközi jogi kötelezettség arra is kiterjed, hogy valóban a kisebbségek válasszák meg képviselőiket.

A testület végkövetkeztetéséhez párhuzamos véleményében (az érdemi vizsgálatot egyedülként elvégző) Bragyova András is csupán annyit fűz hozzá, 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. Az alkotmánybíró szerint „az Alkotmánybíró-ságnak ebben az esetben azt is ki kellett volna mondania, hogy jöllehet a törvényhozó által választott szabályozás nem alkotmányellenes, a törvényhozó alkotmányos kötelezettsége a fennálló szabályozás alkalmazását és érvényesülését különös gonddal figyelni, és az előforduló visszaéléseket kellő fellépéssel – elsősorban a törvény szükséges megváltoztatásával – megakadályozni”. Ugyanakkor itt – meglátásom szerint – nem csupán gyakorlati nehézségekről volt szó, hanem az alkotmányban foglalt kisebbségi jogok megvalósulásáról.

Bragyova alkotmánybíró az ítélethez csatolt párhuzamos véleménye fontos kiegészítéseket fűz hozzá a határozat indoklásához. Elsőként a kisebbségi jogok mibenlétével foglalkozik, kifejtve, hogy a kisebbségi jogok tulajdonképpeni célja nem más, minthogy megerősítő intézkedések útján a többséghez tartozókkal azonos státust biztosítsanak a kisebbséghez tartozók számára. „A kisebbségek különleges társadalmi csoportot alkotnak, amelyet nemzetiségi-etnikai és ezen alapuló kulturális identitása különböztet meg a többségtől. Az »államalkotó tényezőként« való elismerés egyben annak az elismerése is, hogy a kisebbségek a többséggel egyenlően kezelendők: az államalkotó tényező nem bírhat kevesebb joggal, mint a többségi nemzethez tartozó egyének. [...] a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai voltaképpen a »többségi« jogokkal azonos alkotmányos jogok; különlegességük csak abból ered, hogy egyes alkotmányos jogok gyakorlásában a nemzeti és etnikai kisebbségek eltérő helyzetéből adódó hátrányok – de mindenképpen különbségek – kiegyenlítésére szolgálnak.”²⁸⁶

²⁸⁶ Erre vonatkozóan bővebben lásd például Bragyova András: Are There Any Minority Rights? Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 80, 1994, 494. o.

Az alkotmánybíró ebből az érvelésből vezeti le azt a 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 az, hogy e jogok alanyai csak a kisebbséghez tartozók lehetnek, mivel a kisebbséghez való tartozás az egyetlen tény, mely a nemzeti alapon biztosított különjogokat igazolhatja. „A nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak alanyai ezért csakis azok lehetnek, akik a többségtől nemzeti és etnikai tekintetben különböznek; speciális jogaikat egyedül ez a tény igazolja. Ebből következik az az alkotmányos követelmény, hogy a kisebbségi jogokat csak a kisebbséghez tartozók – és nem helyettük mások – gyakorolják.”

Bragyova András ezt követően a nemzeti és etnikai kisebbséghez való tartozás és az önrendelkezési jog összefüggéseit vizsgálja. Kifejti, hogy az önrendelkezési jogok esetében az Alkotmánybíróság legtöbbit az ember életével való önrendelkezéssel foglalkozott (például abortusz-, eutanázia-, művi meddővé tételről szóló határozat).²⁸⁷ Az egyén önrendelkezési joga az egyénnek az állam beavatkozásától mentesen gyakorolható jogát jelenti arra, hogy önmagával (testével, életével) saját elhatározása alapján rendelkezék, életének alapvető döntéseit maga hozhassa meg, így személyiségét és életét maga alakíthassa. E jog kiterjed arra is, hogy az egyén saját életének tényeit miként értelmezi, az ezekhez fűződő viszonyát és önazonosságát miként határozza meg, és ezt cselekvésében kifejezésre juttathatja. Zsinórmértékként az szolgál, hogy az állam az egyén önrendelkező döntését nem vizsgálhatja felül, és nem változtathatja meg, de meggyőződhet arról, hogy az önrendelkezés tartalmát a külvilággal közlő megnyilatkozás valóban az egyén saját és komoly döntése-e. Az AB-határozat megállapítja, hogy a szabad identitásválasztás gyakorlása és ennek a nyilvánosságra hozatala levezethető az emberi méltóságból, s mint ilyen, az önazonossághoz, az önrendelkezéshez való jog körébe tartozik.

Bragyova Andrásnak az ítélethez csatolt párhuzamos véleménye e tekintetben kiegészíti a határozat indoklását. S részletesen ír arról,

²⁸⁷ Hivatkozás a határozatból.

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 megállapítja, hogy mindennek ellenére ez a jog nem jelenti azt, hogy az önmeghatározás önkényes lehet, hiszen az egyén önrendelkezési joga csak olyan dolgokra terjed ki, melyeken az egyén változtathat. Az emberek identitása ugyanakkor jelentős részben életének olyan tényein alapul, amelyek nem megváltoztathatók. 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 való tartozás egyszerűen egyéni döntéstől függene.

Ahogy Bragyova rámutat, 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 törvényhozónak meg kell teremteni 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. Az alkotmánybíró szerint tehát a kisebbségi jogok értelmezése voltaképpen oly módon lehetséges, ha azokat úgy tekintjük, mint amelyek a többséghez tartozókkal azonos státust biztosítanak a kisebbséghez tartozók számára. E jogok a kisebbségi léthelyzetből adódó hátrányok kiegyenlí-

tésére szolgálnak.²⁸⁸ 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. (Ebből a megállapításból adódik azoknak a törekvéseknek a parttalansága, amelyek kisebbségi különjogokat igyekeznek elhelyezni az emberi jogok rendszerében.)²⁸⁹

²⁸⁸ Ez a megállapítás meglátásom szerint egyrésztől feltétlenül igaz, másrésztől viszont pontosításra szorul. Ezen jogok egy részének van ugyanis egy nyilvánvaló másik célja, nevezetesen a különbözőségek fenntartására való törekvés, 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. Ezeknek a jogoknak erről a céljáról véleményem szerint amiótt szoktak megelégedezni, mert megnehezíti azok igazolását. Ennek belátásához elég arra gondolni, hogy általában, amikor a kisebbségi vezetők különjogokat követelnek, akkor nyilvánvalóan nem az a céljuk, hogy a csoport tagjai e jogosultságok révén átlényegüljenek, s megszűnjenek az adott csoporthoz tartozni, megszüntetve ezzel magát a kisebbségi közösséget is. Az idézett megállapítás inkább az asszimilációt segítő pozitív intézkedések lehet igazi, amilyen a kvótarendszer is. Bragyova ebből az érvelésből vezeti le az a 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. Bővebben erről lásd Majtényi Balázs: A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje. Nemzetközi viszonyok, állami politikák és a roma kisebbség a rendszerváltástól napjainkig, PhD-értekezés, kézirat, ELTE ÁJTK, 2006. Lásd még: Majtényi Balázs – Pap András László: Végtelen történet; A kisebbségi hovatartozásról, Fundamentum, 2006/2.

²⁸⁹ Nézetem szerint minden ilyen törekvés félreviheti 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, az államban biztosított emberi jogokat nevezhetjük akár nemzeti jogoknak is, melyeken belül vannak a nem nevesített névadó kulturális nemzethez tartozókat megillető jogosultságok és a külön nevesített kisebbséghez tartozókat megillető nemzeti jogok, s utóbbiak célja a kisebbséghez tartozók egyenlő védelme az államon belül. Lásd még erről: Majtényi Balázs: A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje. Nemzetközi viszonyok, állami politikák és a roma kisebbség a rendszerváltástól napjainkig, PhD-értekezés, kézirat, ELTE ÁJTK, 2006. Lásd még Majtényi Balázs – Pap András László: Végtelen történet; A kisebbségi hovatartozásról, Fundamentum, 2006/2.

A nemzeti és etnikai hovatartozást illető önrendelkezési jog viszonylagos korlátozottságából Bragyova szerint ugyanakkor nem következik, hogy az egyén nemzeti (etnikai) hovatartozásának [identitásának] meghatározása mások jogi hatással bíró elismerésétől tehető függővé. „Éppen ellenkezőleg, ebből az is következik, hogy mindenkinek joga van arra, hogy nemzeti vagy etnikai identitását elismerjék, s egyben tiltja, hogy ennek kinyilvánítását az állam közvetlenül vagy közvetve (azzal, hogy másoknak lehetővé teszi a kinyilvánított identitás »helyességének« ellenőrzését) korlátozza. Mindössze annyit kíván meg, hogy a nemzeti (etnikai) identitás kinyilvánítása bona fide [jóhiszeműen] történjék; a külső állami-jogi ellenőrzés tehát csak a nyilatkozat – a kívüllég számára is ellenőrizhető – »komolyságát« vizsgálhatja” – ahogy például az eutanázia-határozat esetében. „Ha a nyilatkozat komolysága nem kétséges, mindenkinek joga van nemzeti (vagy etnikai) identitásának állami és jogi elismerésére. Ez a jog az egyén önmagához való viszonyának meghatározásáról szól, és mint ilyen nem alapozhat meg jogi igényt a többi – magát a választott identitás-csoporthoz tartozónak valló, vagy oda nem tartozó, akár többségi – egyénnel szemben.” Mindezekből az alkotmánybíró arra a következtetésre jut, hogy a törvényhozó kötelessége megteremteni annak a feltételeit, hogy a speciális alkotmányos jogot csak annak az alanyai gyakorolják, ugyanis ha ez nem történik meg, akkor egy alapjog lényeges tartalmának a korlátozásáról van szó. Felmerül ezáltal a kérdés, hogy mitől párhuzamos, és nem különvélemény a kifejtett álláspont.

Az alkotmánybíró által kifejtettek, amellet, hogy a határozatnál részletesebb, pontosabb és fontosabb elemzését adják az indítványozó által megfogalmazott problematikának, felvetnek néhány kérdést. Az első a kisebbségi jogok fent említett természetére vonatkozik. Megítélésem szerint a kisebbségi jogok és az egyes jogintézmények morfológiája mindig az adott ország történelmi sajátosságai, a társadalmi specifikumok függvényében alakul. Ennek megfelelően jelentheti elsősorban a gazdasági-társadalmi esélyegyenlőség célul tűzését; a vallásszabadság biztosítását; véres etnikai konfliktusok, pogromok potenciális áldozatainak védelmét; bevándorlók és leszármazottaik kulturális különbözőségéből fakadó feszültségek csökkentését; a faji alapú szegregáció vagy az apartheid elleni harcot; de rasszalapon tetten érhető társadalmi-gazda-

sági különbségek reparatív vagy egyfajta tranzitív igazságosság nevében tett kiegyenlítő intézkedéseit. A – Bragyova András által hivatkozott – megerősítés, kiegyenlítés, „a többséggel azonos helyzetbe hozatal” mellett tehát szolgálhatja a kulturális sokszínűség és különbözőség megőrzésének célját is. A kisebbségi státus tartalmi alapjának meghatározásakor a jogalkotó mindig valamilyen (többszire önkényes) szempontrendszer alapján dönt. (Ahogy például a magyar százéves honosság vagy az egyéb, a kisebbségi csoport-elismerésének definitív elemeinek meghatározásakor.)

Talán éppen ez a magyar kisebbségi jogpolitika zavarainak oka, hiszen ahogy majd a következőkben látjuk, hagyományos magyar kisebbségi jogfelfogás közismerten nem függetleníthető a magyar diaszpóra sorsa iránt érzett felelősségtől; a politikai közvélemény jelentős része a magyarországi kisebbségek jogait, ha nem is a magyar diaszpóra kisebbségi jogainak áraként, de legalábbis annak tükörképéként értelmezte. Ezzel magyarázható az, hogy a magyarországi kisebbségi jogvédelem az egy (roma) etnikai kisebbség²⁹⁰ alapvetően esélyegyenlőség-irányultságú céljait zavaros módon egybemossa a rendszerváltás jogvédő lendületében, de részben a határon túli magyarság érdekvédelmére is gondolva megalkotott, a mind létszámukat, mind igényeiket és aspirációikat tekintve is diffúz és heterogén őshonos nemzeti kisebbségek alapvetően kulturális támogatások és többletjogok keretrendszerét meghatározó szabályaival. A preferenciális közjogi elbánásban részesített magyarországi kisebbségi származás/identitás alapja tehát elsősorban a történelmi múlt miatt érzett rossz jogalkotói lelkiismeret, tehát a történelem viharai által megkínzott őshonos kisebbséggel szemben érzett kompenzatív elhivatottság.

Majtényi Balázs véleménye: „Nézetü(n)k szerint a magyarországi kisebbségpolitika mindig is a határon túli politika foglya/szolgálóleánya volt, s ezt az állítást a jogalkotónak mindeddig nem sikerült megnyugtató módon cáfolnia, igaz, tegyük hozzá, nem is különösebben törekedett erre. A 90-es évektől kezdődően elfogadott jogszabályokban nem egy olyan utalásra is lelhetünk, amelyek legalábbis nem alkalmasak a kételyek eloszlatására. Mára csupán jogtörténeti kuriózzummá vált, az annak idején a Cigányügyi Koordinációs Tanács létre-

²⁹⁰ És legfeljebb a ruszin.

hozásáról 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 elfogadásakor a parlamenti vita résztvevői nemegyszer a határon túli magyarok vélt vagy valós érdekeire hivatkoztak. Azaz a modellt egyfajta »bezzeggyereknek« szánták, amit majd követhetnek a szomszédos országok »nagy ügybuzgalommal« alkalmazható kisebbségpolitikai modell után kutató politikusai.²⁹¹

Ez azonban nem jelenti azt, hogy egyéb, az alkotmánybíró által adott megfogalmazástól eltérő szempontok alapján ne lehetne meghatározni a kisebbségi jogok alapját. Elképzelhető tehát, hogy elméleti szinten némi kiegészítést igényel az „egymást létezővé képzelő közösségek”²⁹² alapvetően kulturális alapú nemzeti kisebbségfelfogása is. Nem vagyok meggyőződve arról, hogy – eltávolodva a magyar kisebbségi törvény környezetéből – az etnikai, faji attribútumokon keresztül, például a kirekesztő, rasszista külvilág által meghatározott kisebbségek esetében ez lenne az egyetlen definíció. Bár meggyőző az alkotmánybíró által felrajzolt értelmezési tartomány, a nemzeti és etnikai kisebbségek létezésének pusztán objektív társadalmi tényként való felfogása a tautológia veszélyét hordozza magában, hiszen az a „kisebbségi” aki a „kisebbségi csoport tagja”. A *nemzeti* kisebbség csoport-meghatározása (hogy az *etnikai* kisebbségdefiníció dzsungelébe ne is tévedjünk be) pedig – idézhetjük az Európa Tanács parlamenti közgyűlésének határozatát:²⁹³ – rendkívül bonyolult, közel lehetetlen feladat. A nemzethez tartozás kritériumairól találhatunk biológiai, etno-kulturális, de a polgári nemzetfogalom értelmében pusztán jogi elképzeléseket is. Bragyova és az Alkotmánybíróság is nyilván elutasítja a primordiális, biológiai etnicista felfogást, ám (a jogalkotóhoz és a nemzetközi közösséghez hasonlóan) sajnos, adósunk marad annak a kifejtésével, hogy konkrét személyek „objektív”

²⁹¹ Lásd Majtényi Balázs: Mi lesz veled „bezzeggyerek”? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás. Fundamentum, 2005. 3. sz.

²⁹² Bővebben erről lásd például Benedict Anderson klasszikus munkáját, *Imagined Communities*, rev. ed. London: Verso Books, 1991.

²⁹³ Recommendation 1735 (2006), 26 January, 2006. 3. pont.

önazonossága kapcsán rámutasson az adott, objektív kritériumokra.²⁹⁴ Tény ugyanakkor, hogy a kisebbségi törvény szóhasználata is megerősíti az identitás „vállalása” és „választása” közötti különbségtételt azzal, hogy csak az előbbi formulát alkalmazza,²⁹⁵ és ennek alapján a vállalás valóban nem jelenthet mást, mint egyfajta létező minőségről, objektív jellemzőről való, önkéntes akarati elhatározáson alapuló „tanúságtételt” – mindazonáltal az eleve adott kisebbségi

²⁹⁴ Ernest Gellner klasszikus munkájában (Nations and Nationalism, 1983., Cornell University Press, Ithaca, NY:) rámutatott a nemzet meghatározásában elkövetett két gyakori hibára, miszerint azt vagy az azonos kultúrával rendelkező személyek, vagy az egymást kölcsönösen, egyazon közösségben elismerő személyek által alkotott közösségként értelmezik. Az utóbbi egy körkörös érveléshez vezet, az előbbi alapján pedig egyaránt „orosz” lenne az orosz irodalom professzoraként a moszkvai egyetemen oktató „etnikailag” orosz, és a New Haven-i Yale egyetemen dolgozó (bár oroszul nyilván jól beszélő) angolszász protestáns, ám a nemzeten kívülnek számítana az írástudatlan szibériai parasztember.

²⁹⁵ A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvény említett 2. § (1) szerint „A települési kisebbségi önkormányzati választásokon választó és választható (a továbbiakban: kisebbségi választópolgár), aki a) a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényben meghatározott kisebbséghez tartozik, és a kisebbséghez tartozását *vállalja* és kinyilvánítja, b) magyar állampolgár, c) a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik és d) a kisebbségi választói jegyzékben szerepel.” A törvény 7. § (1) bekezdése szerint pedig „Valamely kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbséghez való tartozás kérdésében – a (2) bekezdésben foglaltak kivételével – nyilatkozatra senki sem kötelezhető.” A 8. § szerint „A kisebbséghez tartozó joga, hogy kisebbséghez tartozását az országos népszámlálás alkalmával anonim módon (névtelenül) *megvallhassa*.” A 61. § (2) bekezdése szerint pedig „Ha az (1) bekezdésben felsoroltakon kívül további kisebbség kíván bizonytságot tenni arról, hogy megfelel az e törvényben foglalt feltételeknek, legalább 1000, magát e kisebbséghez *tartozó* választópolgár e tárgykörben a népi kezdeményezésre vonatkozó aláírásgyűjtő ívet az Országos Választási Bizottság elnökének nyújtja be. „A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 115/E. § (4) értelmében pedig „A kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel iránti kérelem tartalmazza a polgár a) családi és utónevét, b) születési családi és utónevét, c) lakóhelyét, d) személyi azonosítóját, e) nyilatkozatát arról, hogy az adott nemzeti és etnikai kisebbséghez *tartozik*, továbbá f) aláírását.”

státus mibenléte ettől nem válik világosabbá.²⁹⁶ Már csak azért sem, mert a törvény (most módosított) 1. §-a mintha éppen hogy lazítana az „objektív” tényeken alapuló hovatarozás fogalmán, amikor a törvény hatályát mindazon, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárokra vonatkoztatva állapítja meg, akik magukat valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak *tekintik*, (kiemelés tőlem), valamint e személyek közösségeire. Ennek alapján az identitásvállalás vagy (identitásválasztás) szabadsága akár az alkotmánybíró által megkívánt jóhiszeműség esetén is lehet fiktív abban az értelemben, ha valaki „objektív” tények hiányában is egy nemzeti-etnikai csoporthoz tartozónak tekinti magát.

3.3.3.4. RECIPROCITÁS, REGISZTRÁCIÓ ÉS SZEMÉLYISÉGVÉDELEM

Álláspontom szerint az etnokulturális (vagy etnopolitikai) megbékélés iránt elkötelezett többség jogos igénye az adójából és végső soron a formális jogegyenlőség terhére biztosított pozitív diszkriminációs tartalmú intézkedések jogosulti körének (ha nem is személyhez kötött, de anonimizált formában hozzáférhető) megismerése, vagy legalábbis a jogosulttá válás feltételeinek rendezése. Legitim elvárás tehát például egy hátrányos helyzetű kisebbségnek kedvező, mondjuk az oktatás terén életbelépő kedvezményes kvótarendszerről való döntéshozatal során tudni azt, hogy milyen személyi körre terjed majd ki e kétségkívül költséges és csak a hátrányos helyzetű célcsoport számára nyújtani kívánt kedvezmény, illetve, hogy milyen technikai, eljárási formában lesz hozzáférhető, hogy mondjuk ne a jól informált többségi felső középosztály ügyeskedői vegyék igénybe.

A regisztrációról szólva ugyanakkor fontos felidézni Majtényi Balázs véleményét: „...szinte minden identitásválasztás önkéntességén alapuló rendszerről elmondható, hogy ha van nyilvántartás, az együtt jár azzal, hogy a kisebbséghez tartozók csupán egy része regisztráltatja magát, mégpedig azok, akik a kisebbség képviselőiben »közpolitikai-

²⁹⁶ Hasonló álláspontot fogalmaz meg Kaltenbach Jenő 2000-es beszámolójának „1. Identitásvállalás vagy -választás? A »regisztrációval« kapcsolatos újabb fejlemények, az erre vonatkozó igények bemutatása” című alfejezetében.

lag« a legaktívabbak. Így Svédországban például 1997-ben a választói nyilvántartásban szereplő 5 990 lapp polgár közül is mindössze 383-an vettek részt a szavazáson, ezzel szemben a lappok összlélekszámát 17 és 20 ezer fő közöttire becsülik.”²⁹⁷ Vagy ahogy Majtényi László írja: „A névjegyzékbe való feliratkozás aktivitást, mérlegelést igényel. Félő, hogy a közjogi tudatosság, a republikánus érzület a kisebbségi választójogosultak többségét nem érintette meg ... könnyen lehet, hogy – ha most elsősorban a roma választói közösségre gondolunk – főként a feltörekvő, polgárosodó, képzettebb, félig-meddig asszimilálódott szavazók, és a legelesettebbek nagyobb arányban (esetleg tömegesen) esnek majd ki az aktív választók köréből. A regisztráció bevezetése az etnikai tudatosság növekedésével, a kisebbségi politikai csoportok némi radikalizálódásával is járhat.”²⁹⁸

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy ezek a felvetések csupán a kisebbségi identitás jogelméleti megragadhatósága szempontjából relevánsak; ettől még számomra tökéletesen elfogadható lehet egy olyan szabályozás, amely a közjogi jogállású kisebbségi önkormányzati választásokon való részvétel feltételül szabja mondjuk a nyelvismeretet – abból indulván ki, hogy ennek hiányában a nemzeti kisebbségi kulturális identitás megtartására a közjogon kívüli (egyesületi, civil szervezeti) forma elegendő. A jog megengedő elvi alapállása nem feltétlenül jelenti ugyanis a kisebbségi különjogok korlátlanságát, hiszen az, hogy valaki egy-egy konkrét preferenciális intézkedést csak bizonyos korlátozások mellett vehet igénybe, nem jelenti azt, hogy maga a koncepcionális jogalap is szűkebb volna. Jó példa erre a kettős kötődés kérdése.²⁹⁹ Amíg az érintettnek például az oktatásban megvalósuló identitásmegőrzés esetei során nyilvánvalóan mérlegelnie kell az egyes kisebbségi identitások „prioritását”, ettől sem a jogelvek, sem pedig a gyakorlat szintjén nem zárható ki a többes kisebbségi identitás elismerése a technikai akadályoktól nem terhelt esetekben. Például a névvá-

²⁹⁷ Lásd Majtényi Balázs: Mi lesz veled „bezzeggyerek”? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás. Fundamentum, 2005. 3. sz. 32. o.

²⁹⁸ Majtényi László: A kisebbségek közjogi testületei, az identitás nyilváníthatósága és a magánélet oltalma, In. Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk). Regisztrálható-e az identitás? Gondolat – MTA Jogtudományi Intézet, 2003. 89. o.

²⁹⁹ Az elvet a kisebbségi törvény 7. § (3) deklarálja.

lasztási joggyakorlat is biztosíthatja két különböző kisebbség keresztnevének felvételét, de lehetőség kell hogy legyen akár több nemzetiségi iskola tanévente felváltva történő látogatására is. Ugyanígy érthető korlátozás például az, hogy valaki egy választás során csak egy kisebbségi regiszterben szerepelhet szavazóként és csak egy kisebbség képviselőjeként szerezhethet mandátumot. Ugyanakkor a jelöltté válás jogát már nem tartom indokoltnak korlátozni.

3.3.3.5. AZ AKTÍV ÉS A PASSZÍV KISEBBSÉGI VÁLASZTÓJOG KÉRDÉSE, AVAGY CSAK AZ MENJEN ORNITOLÓGUSNAK, AKI MADÁR?

Az új szabályozás értelmében nemcsak a kisebbségi választásokon szavazó polgároknak, hanem a képviselőjelölteknek is szerepelniük kell a választói névjegyzékben, aminek feltétele, hogy korábban kinyilvánítják kisebbségi identitásukat (származásukat). Meggyőződésem, hogy a kétségkívül áldatlan helyzetet az aktív választójog (szavazati jog) szűkítése önmagában orvosolhatta volna, ugyanakkor a kisebbségi választási anomáliák kiküszöbölésében semmi segítséget nem nyújt a passzív választójog (jelöltté válás jogának) paternalisztikus szűkítése.³⁰⁰

³⁰⁰ Elméletileg minden, a passzív választójog felől tett 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. (Az egyezségokmányt 1966. december 16-án fogadták el, s 1976. március 23-án lépett hatályba. Kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet. U. N. T. S. No. 14668, Vol. 999, 1966, 172–186. o. 25. cikk b.). 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 követekezők nélkül nemleges választ ad. Ezeket az ismereteket a kisebbség eredményes képviseléséhez a jelölt kétségkívül – hasonlóképp szavazópolgáraihoz, akik szintén nem feltétlenül rendelkeznek azokkal – később is elsajátíthatja.

Ha jelöltek kisebbségi identifikációját kimondó szabály képvi-selet-elméleti szempontból sem indokolt, hiszen a képviselő nem jelent egyebet a választópolgári közösség szuverenitásának egy ki-sebb, operatívabb testület által történő gyakorlásánál. Így, megítélé-sem szerint, választójogi szempontból szükségtelen a jelöltté válás jogának korlátozása, hiszen a képviselőnek nem feltétlenül kell ren-delkeznie a képviseltek attribútumaival. Az autoreprezentáció (a meghatározóan korporatív elemekre épülő, és ettől sajátos problema-tikát jelentő szervezetek kivételével) egyébként semmilyen komo-lyabb képviselői igénnyel fellépő testületben sem megkerülhetetlen kíváncsi; mint ahogy a korábbi, nem feltétlenül pozitív tapasztala-tokból okulva szigorú nem, faji, foglalkozási stb. kvóták alapján közösségi aritmetikával kalibrált parlamentet sem igen látunk. Ponto-san ezen okból áll ellenérvek keresztüzében a volt Jugoszláviában bevezetett (és hamarosan részletesen tárgyalandó) etnikai alapokon nyugvó alkotmányos rendszer.

Bár a kérdésfelvetés módja kissé szélsőséges, elgondolkodtatóak Phillips Griffiths³⁰¹ sorai: „Általában nem az elmebetegek által tartjuk a legjobban megjeleníthetőnek azok érdekeit;³⁰² így gon-dolkodásra serkenthet, hogy midőn károsan alacsonynak találjuk a munkásosztály arányát a parlamenti képviselők között, olyat nem-igen mondunk, hogy az ostoba vagy gonosz emberek igen népes csoportját is sajnálatosan alulreprezentálnak találnánk. Sőt, ellen-kezőleg.” Hasonlóképpen, de nyilván nem általános elvárás egy sportklub üzleti ügyeit menedzselő vezetőtől, bár nem ártó, hogy maga is aktív sportoló legyen, hasonlóan ahhoz, hogy miért ne le-hetne például egy zsidó szervezet elnöke egy filozofia érzelmű, ám nem izraelita származású Nobel-díjas tudós vagy egy volt köztár-sasági elnök.

³⁰¹ Phillips Griffiths: How Can One Person Represent Another? Proceedings of the Aristotelian Society, 34/1960, 190. o.; Idézi Anne Phillips: The Politics of Presence. Clarendon Press, Oxford, 1995, 39. o.

³⁰² Hozzá kell tenni, hogy a képviselőt illetően nyilvánvalóan külön cso-portot alkotnak az elmebetegek, a szellemi fogyatékosok, továbbá a gyerme-kek (és az egyéb okból cselekvőképtelenek), hiszen a megdönthetetlen jogi vélelem alapján nem lehetnek képesek a valóban autonóm cselekvésre és döntésre.

Az elméleti fejtegetésen túlmenően, a gyakorlat sem kívánja meg egy jelölt a választási eljárásból való kizárását, ha megválasztásának indokait hitelesen és eredményesen tudja közvetíteni a választópolgárokhoz. A jól informált és felnőttnek tekintett választópolgárok ugyanis el tudják dönteni, hogy kit kívánnak képviselőjüknek megválasztani. Gyakorlati példát hozva, egy olyan kis faluban, ahol számottevő kisebbség él, ám mindössze egy-két felsőfokú végzettséggel rendelkező lakos akad, miért ne láthatná el kisebbségi képviselő feladatát például (ha akad ilyen) a romákkal szimpatizáló és helyzetük javításáért közéleti aktivitást vállalni kívánó és hajlandó nem roma orvos legalább olyan jól, ha nem jobban, mint mondjuk egy roma származású betanított munkás.

A „tükör-képviselő” tehát alapvetően szemben áll a klasszikus demokratikus parlamenti képviselő eszméjével, hiszen az utóbbi lényege a mandátumszerzés módja, azaz a demokratikus alapelvek (az általános, egyenlő, titkos, közvetlen választójog) alapján kiosztott mandátum, nem pedig a képviselők személyes attribútumai. A választók igényeinek való megfelelés alapja ugyanis a demokratikus felelősségre vonhatóság, és nem a képviselők nemi, faji, etnikai, nemzeti-ségi hovatartozása. Egy képviselő nem attól szolgálja választói érdekeit, hogy személyében hozzájuk hasonló, hanem hogy ellátja érdekeik képviselését. Nem az a kisebbségi képviselők létének alapja, hogy személyükben kisebbségiek, hanem hogy a kisebbség választja őket, s ők választói érdekeit képviselik.³⁰³ Érdekes példa erre Németország (éppen a fenti érvekre épülő) az Európa Tanács kisebbségvédelmi keretegyezményének érvényesülését vizsgáló bizottság 2002-es elmarasztaló jelentésére adott élesen elutasító válasza. A

³⁰³ A fenti elv alól egyes szerzők kivételt látnak azokban az esetekben, amikor pozitív társadalmi példakép („role model”) kialakítása szempontjából indokolt lehet a faji-etnikai alapú pozitív diszkrimináció. Így Amerikában például sokan érvelnek amellett, hogy jó, ha sok fekete ügyvéd, képviselő, miniszter van; ez is a felemelkedés ösztönzésére hat. Egyes szélsőséges esetekben a pozitív diszkriminációt szakmai indokok alapján is elfogadhatónak tarthatják. Szólhat érv persze amellett, hogy kiélezett körülmények között könnyebben végezheti a munkáját egy fekete rendőr vagy orvos, roma polgármester stb. Általában lásd például Melissa Williams: *Voice, Trust and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton, 1998.

testület azt nehezményezte, hogy a németországi szorbok érdekeit képviselő (államilag finanszírozott) alapítvány tizenöt tagjából csak hat tag volt „szorb”. A vita a német álláspontot igazolta: a német–szorb viszony (a bizottság összetételétől függetlenül) példás.³⁰⁴

Szintén szükséges megemlíteni, hogy számos nemzetközi példa mutatja a passzív választójog korlátozásának indokolatlanságát. A hazánkénál lényegesen feszültebb etnopolitikai viszonyok között működő bulgáriai török párt (amelynek szavazói szinte kizárólag törökök) állandó gyakorlatává vált például a szimpatizáns többségek szerepeltetése a pártlistákon – ez nemcsak a párt elfogadottságát növeli, hanem a közjogi ellehetetlenítéstől is megvédi. Olyannyira működik ez a gyakorlat, hogy a kisebbségi párt a kormánykoalíció tagjává is válhatott – egyáltalán nem véletlenül, bolgár nemzetiségű minisztereivel, államtitkáiraival.³⁰⁵

Bár a kisebbségi regiszter bevezetésével Magyarországon minden bizonnyal csökken majd a leadott szavazatok száma, félő, hogy a létező kisebbségi önkormányzatok a módosítást és a kisebbségi választói névjegyzékek létrehozását követően is további lehetőséget kapnak arra, hogy fennmaradjanak valamennyi, az etnobiznisz gyanújával érintett helységben, még akkor is, ha a statisztikai adatok továbbra sem utalnak ezeken a településeken kisebbségi közösség jelenlétére. Emellett természetesen újak is létrejöhetnek, akár kisebbségi lakosság hiányában is. Hiszen, amint láttuk, helyi szinten akár egy szavazattal is kisebbségi képviselővé lehet valakit választani: és ez az egy lehet a jelölt saját szavazata is.

3.3.4. A kisebbségi törvény diaszpórajogi környezete

Követve a Bragyova alkotmánybíró különnvéleményének elemzésekor megkezdett gondolatmenetet, megkerülhetetlen a kisebbségi és a

³⁰⁴ Bővebben lásd Versitchel, i. m.

³⁰⁵ Bővebben lásd Romyana Kolarova: *Tacit Agreements in the Bulgarian Transition to Democracy: Minority Rights and Constitutionalism*, University of Chicago Law School Roundtable, 1993, Symposium: The Rights of Minorities in East European Constitutionalism.

diaszpórajog³⁰⁶ együttes vizsgálata. A kisebbségi jogok és a diaszpórajog³⁰⁷ ugyanis egyazon érem különböző oldalai, hiszen a többes kötődés az anyaországban és a befogadó országban való elismerésének egymástól nehezen függetleníthető formáit jelentik. Az az identitás, amely az egyik oldalon kisebbségi jogként jelentkezik, a másik oldalon diaszpórajogosultság formáját (is) ölt(het)i. Mindkét jogviszony alapja ugyanaz: az identitás alapú többes kötődés.³⁰⁸

³⁰⁶ A diaszpórajog kevésbé exponált, ám létező területe az összehasonlító jognak. A lényege: hasonlóan a magyar Alkotmány 6. § (3) bekezdésében kifejezett felelősségi klauzulához, számos alkotmányozó-jogalkotó kifejezi az országhatáron túl élő, többnyire nem is nemzeti állampolgár nemzetiségek iránt érzett felelősségét. (Hasonló klauzulát találunk egyébként az 1991-es román (7. §) és szlovén (5. §), valamint a lengyel alkotmányokban is.) A tágan értelmezett diaszpórajog egyébként a külföldön élő állampolgárookra vonatkozó szabályozás mellett magában foglalja a kifejezetten nem állampolgár „nemzettagok” számára nyújtott kedvezményeket, jogokat is. Diaszpórajogi elemzéseknek tehát éppúgy tárgya a kettős állampolgárság kérdése, mint a külföldön tartózkodó (élő) állampolgárok szavazati joga, avagy például a születéssel keletkezett állampolgárság visszavonásának, illetve a hazai kiutasítás tilalmát vagy éppen a hazatérés jogát magában foglaló státuszjogok helyzete. Bővebben a kérdésről lásd Kukorelli István: A „felelősségi klauzula” értelmezési lehetőségei, In.: Tóth Judit (szerk). Schengen. A magyar–magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában, Kisebbségkutatás Könyvek, Budapest, 2000. 175–179. o. Kitűnő összefoglaló elemzése a témának Tóth Judit: A határon kívül élő magyarokért való felelősség egyes alkotmányjogi összefüggéseiről című írása. In.: Tóth Judit (szerk). Schengen. A magyar–magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában, Kisebbségkutatás Könyvek, Budapest, 2000.

³⁰⁷ A diaszpóra közösségek az alábbi fontosabb közjogi igényekkel léphetnek fel: az anyaország és a befogadó ország általi elismerés; pozitív diszkrimináció; petíciós, participációs, adott esetben vagy adott kérdésekben vétőjog a befogadó állam döntéshozatalában; hasonló (kollektív) részvétel az anyaországi döntéshozatalban; szabad kapcsolattartási (utazási stb.) lehetőségek, könnyített bevándorlás (hazatérés) és családegyesítés; kulturális vagy politikai autonómia, önkormányzat, akár az anyaország általi kormányzás lehetősége; kettős állampolgárság. Lásd például Benedict Kingsbury, *Claims by Non-State Groups*, 25 *Cornell Int'l L. J.* (1992), 481, 508 o.

³⁰⁸ A két jogviszony dinamikája pedig alapvető meggondolást igényel. Meggyőződésem, hogy ha nem is tekintjük zéró összegű játéknak, fontos összhangba hozni a kettőt. Kellemetlen ellentmondásokat szülhet például az, ha a kisebbségi és a diaszpórajog a csoport-hovatartozás eltérő feltételeit állapítja meg. (Lásd például a magyar státustörvény anomáliáit.) Bővebben lásd

Márpedig az Európa Unió Tagjává lett Magyarországon a diaszpó-
rajoj az európai uniós szabályok, a státustörvény és az alapszerződések
látszólag kielégítő szabályozása ellenére is fontos kérdés. Elméleti, de
jogtechnikai szempontból sem fogadható például el, hogy a kisebbségi
identitás, a kisebbségi státus definitív elemeinek eltérő értelmezését
adja a hazai irányultságú kisebbségi és a diaszpórajog.³⁰⁹ Hozzá-
tesszük, a homogén szabályozás, a következetesség alapvető uniós és az
Európa Tanács által is megkövetelt előírás.³¹⁰

Ahogy említettem, hagyományosan a rendszerváltás utáni Magyar-
országon a kisebbségi jogvédelem nem volt függetleníthető a magyar
diaszpórától, a határon túli magyarság érdekvédelmétől, ami azt ered-
ményezte, hogy a hazai kisebbségi jogban Janus-arcúan elegyedik a
valós és legitim belső jogi csoportvédelem a trianoni trauma jogpolitikai
ellensúlyozásával. Felvethető azonban, hogy európai uniós tagként a
helyzet alapvetően megváltozik, és a kisebbségi, valamint a diaszpóra-
jog fókuszpontjának alkalmazkodni kell az új helyzethez, ahol a határon
túli magyar etnikum egy része eleve az uniós közjogi és államjogi struk-
túrán belülre kerül, másik része viszont egy már nemcsak a magyar
nemzetpolitika tetszése szerint működtethető gazdasági és politikai
relációrendszer tagjává válik. Nem hagyható figyelmen kívül az sem,
hogy az uniós személyek szabad mozgásával (és mondjuk vendégmun-
kások és bevándorlók megjelenésével) a kisebb tradicionális magyar
nemzeti kisebbségeket (például örmény, rutén vagy ruszin) meghaladó
számú, és akár tartósan meg is települő angol, német, francia vagy len-

erről: Majtényi Balázs: A többkultúrájú politikai közösség magyarországi
modellje. Nemzetközi viszonyok, állami politikák és a roma kisebbség a
rendszerváltástól napjainkig, PhD-értekezés, kézirat, ELTE ÁJTK, 2006.,
illetve Majtényi Balázs – Pap András László: Végtelen történet; A kisebbségi
hovatartozásról, Fundamentum, 2006/2.

³⁰⁹ Ami például a helyzet a státustörvény és a kisebbségi törvény magyarság-
és kisebbségdefiníciójának esetében.

³¹⁰ Országjelentéseiben és a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény beszámolói-
ban a fenti testületek például (említett módon) a nemzeti önkötelezés szá-
monkéréseként, és nem azért marasztalták el Magyarországot a kisebbségi
parlamenti képviselet elmaradása miatt, mintha az a nemzetközi kisebbség-
védelmi standardok része lenne.

gyel anyanyelvű (a hatályos jogi paradigmában kisebbségként el sem ismerhető) csoportok jelenlétével kell számolni.³¹¹

Az uniós csatlakozással megítélésem szerint felborul a kisebbség- és a diaszpórapolitika egyébként is csak látszólagos egyensúlya, ami a hagyományos kisebbségi jogfelfogás tarthatatlanná válását eredményezi.³¹² A domináns közgondolkodás értelmében a kisebbségek a nemzet részeként léteznek (az alkotmány megfogalmazásában: államalkotó tényezőként). Így egyszerűsíthetjük le a hagyományos szemléletet: a határon túli magyarság példájából kiindulva, a közjogilag preferenciális elbánásban részesített magyarországi kisebbségi identitás alapja elsősorban a történelem által megkínzott őshonos kisebbséggel szemben érzett kompenzációs késztetés. A többség számára tehát (bár jogilag nem megragadható, de) nem feltétlenül ugyanaz a frissen érkezett nemzetiségek alkotmányos többletjogainak alapja, mint az „őskisebbségké”. Ezért figyelik rosszalással sokan (köztük az érintett kisebbségek reprezentánsai³¹³) azt a jelen-

³¹¹ Erre vonatkozóan lásd Hegyi Gyula: Kisebbségek és az EU című írását, Népsszabadság, 2002. november 4.

³¹² Majtényi Balázs szerint (Mi lesz veled „bezzeggyerek”? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás. Fundamentum, 2005. 3. sz.) A honosság törvény által előírt (százéves) kritériumának az elismert 13 kisebbségek egy része is 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 Magyarország területére. (Lásd még Herbert Küpper: Das neue Minderheitenrecht in Ungarn. München, R. Oldenburg Verl. 1998. 96.) De megemlíti azt is, hogy az örmény nyelvet beszélő magyarországi örmények sem a 19. században Magyarországon élt örmény kisebbség leszármazottai, hanem az örményülözések elől 1916-ban Magyarországra menekültek és utódaik. ... A százéves kategória jogossága amiatt is kétséges, mivel a jogalkotó által kisebbségi mivoltukban elismert közösségek is általában több csoportban érkeztek az ország területére, s azok nem minden csoportja felel meg ennek a követelménynek. E kritériumot illetően a törvény azzal kapcsolatosan sem nyújt fogódzót, hogy azt mikortól kell számítani, s kétséges az is, a jogalkotó miért pont száz évben határozta meg a honosság kritériumát, bár kétségtelenül ez egy szép kerek szám, és egy etnikai csoport több generációs jelenlétére utal.

³¹³ Lásd például Kreszta Traján felszólalását a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló T/9126. számú törvényjavaslat általános vitájában az Országgyűlés emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának 2004. március 23-án tartott ülésén.

séget, amikor a rendszerváltás óta érkezett (például erdélyi) örmények, románok megjelenése az „ősörmények”, „ősrománok” ellehetetlenüléséhez vezetett, és a kisebbségi önkormányzatokban, a kulturális programokban már nem az ő („őshonos”) identitásuk jelenített meg.

A kisebbségi és a diaszpórajogok reciprocitásának kimondatlan szabálya eddig talán megfelelő zsinórmértékül szolgálhatott a jelentősebb (tartós) migrációval nem szembesülő Magyarországon. Eddig könnyen érezhette úgy a jogalkotó, hogy a kis létszámú, történelmi nemzeti kisebbségeknek nyugodtan biztosíthat széles (különösen nagy megterhelést nem jelentő) jogokat, mert ez a magyar diaszpóra jogainak záloga – és mint ilyen, (az alkotmány felelősségi klauzulájában is kimondott) kellő és meg nem kérdőjelezett konszenzuson alapul. Meggyőződésem, hogy a helyzet megváltozott.³¹⁴ A jogalkotó most is elkötelezheti magát például az élő klasszikus, Will Kymlicka³¹⁵ azon modellje mellett, amely különbséget tesz a történelem viharai által önhibájukon kívül megkínzott és a többség beolvasztó politikája által történelmileg meggyötört nemzeti kisebbségek identitásából fakadó igényjogosultságok, és a kisebbségi létet önkéntesen vállaló migránsok identitásának alkotmányos értékelhetősége között. Válaszolni kell ugyanakkor azokra a felvetésekre, hogy a bevándorlók (vagy a menekültek) sem feltétlenül önszántukból érkeztek, hanem gazdasági, politikai stb. nyomás hatására, és leszármazottaik nemzeti-etnikai (vallási, faji stb.) identitása, sőt, strukturálisan hátrányos helyzete nem kevésbé méltánylandó alkotmányos vagy jogpolitikai érdek.³¹⁶

³¹⁴ Lásd erről: Kováts András: A magyarországi bevándorláspolitikai problémái. In: Tamás Pál – Erőss Gábor – Tibori Tímea (szerk.): Nemzetfelfogások (Kisebbség – többség). ÚMK – MTA SZKI, Budapest, 2005. 308–321. o

³¹⁵ Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, 1995

³¹⁶ Ugyanígy sokan érvelhetnek a számszerű kisebbségi lét mint a preferenciális elbánás alapjául szolgáló attribútum elégtelensége mellett, hiszen a privilegizált és domináns helyzetben lévő (például befektető vagy elit gazdasági migráns) csoportok helyzete értelemszerűen különbözik a hátrányos helyzetű kisebbségekéitől. Igaz, hasonlóképp, sokan szólhatnak a százéves honosság indokolhatatlan önkényessége, avagy az állampolgársági kritériumok kétséges fenntarthatósága mellett. Hiszen, érvelhetnek, a modern kor funkcionális értelemben a klasszikus állampolgársági jog diverzifikálódását hozza például a (helyi) szavazati jogosultság vagy az állami gondoskodás, mondjuk a letelepedettekre is vonatkozó kiterjesztésével.

Az orientációvesztésre eklatáns példa a státustörvény magyarság-meghatározása, amely dogmatikai szempontból nehezen indokolható módon szakított a kisebbségi törvénynek a magyar kisebbségekre vonatkozó identitáskonceptiójával, és a nemzeti-etnikai hovatartozás definitív elemeinek egy (még a kisebbségi törvény jóval későbbi módosításakor használt koncepciót is jóval meghaladó) pontosabb meghatározását adta. A státustörvény 2003. június 23-i módosítása 19. §-ának 3. bekezdése ugyanis a következő objektív kritériumok egyikének meglététől tette függővé a magyar igazolványokra való jogosultságot: a magyar nyelv ismerete, vagy „a lakóhely 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 nyilván tartásában magyar nemzetiségűként tartják számon”.³¹⁷

A „státusmagyarság” ezen definícióját számos próbálkozás előzte meg, és még a törvény eredeti indoklása szerint is: „a határon túli magyarság nyelvi, hagyományápolási és identifikációs sokrétősége ugyanis lehetetlenné teszi egy zárt jogi definíció megalkotását”,³¹⁸

³¹⁷ Érdekes dogmatikai kérdést vetettek fel egyes roma szervezetek képviselői, kérdezvén, hogy például magyarul beszélő erdélyi romákra kiterjedhet-e a státustörvény hatálya. Gyakorlatilag valószínűleg igen, ám koncepcionálisan korántsem egyértelmű, hogy egy Magyarországon etnikai kisebbségként elismert csoportra kiterjedhet-e a hazai többséggel megegyezően definiálni kívánt csoport védelmét célzó intézményrendszer. A kolozsvári Krónikának nyilatkozván például Florin Cioaba, „minden romák királya” problematikusnak nevezte a romániai cigányságnak a magyarságba való integrálódásának elősegítését a magyar igazolvány segítségével. Felhívta a figyelmet arra, hogy ily módon a romániai „magyarság” létszáma könnyen ötmillió fölé emelkedne. Népszabadság, 2001. július 24.

³¹⁸ Halász Iván így ír a kérdésről: „Az úgynevezett státustörvény hatálya a konkrétan felsorolt szomszédos országokban élő, nem magyar állampolgárságú, de magukat magyar nemzetiségűnek valló személyekre terjed ki (illetve ezen személyek házastársára és közös háztartásban nevelt gyermekeikre, feltéve, ha ezt nemzetközi szerződés nem zárja ki). Bár az, hogy a kérelmező magyarnak vallja magát, elengedhetetlen feltétele annak, hogy egyáltalán elinduljon az eljárás, mégsem teljesen korlátozásmentes az identitásválasztás és a -vállalás szabadsága. A korlátok a végrehajtási rendeletekből olvashatók ki. A magyar igazolványt kérelmezőnek ki kell nyilvánítania a magyar nemzeti közösséghez tartozását (szubjektív elem), és tudnia kell magyarul (ez már objektív elem). Az

ennek megfelelően a törvény 2003-as módosításáig a jogalkotó mind az egyéni identitásnyilatkozat felett lényegében kontrollt gyakorló „ajánló szervezet” felépítését, mind pedig eljárási és főleg döntéshozatali szabályait nyitva hagyta³¹⁹ – értékelésem szerint megengedhetetlen politikai és jogbizonytalanságot eredményezve.³²⁰

előbbi két feltétel együttesen kell hogy megvalósuljon, vagy az szükséges, hogy a kérelmezőt a lakóhelye szerinti állam magyar nemzetiségű személyként tartsa nyilván, vagy a lakóhelye szerinti állam területén működő, magyar nemzetiségű személyeket tömörítő szervezet nyilvántartott tagja legyen, vagy a lakóhelye szerinti állam területén működő egyház nyilvántartásában magyar nemzetiségűként tartsák számon. Ezeket a tényeket okirattal kell igazolni, de a nyelvtudásról és az utóbb említett tényekről nem kötelező erejű tájékoztatás is kérhető a szomszédos országban élő magyar közösség által létrehozott szervezettől. [...] Leegyszerűsítve, azt a személyt lehet magyarnak tekinteni a státustörvény szempontjából, aki magyarnak vallja magát, tud magyarul, vagy így tartják nyilván, illetve aktív a határon túli magyar közösségi életben, és ezt szervezeti tagsággal is igazolni tudja. Ezek viszonylag nyitott és liberális feltételek, amelyek megfelelnek a nyelvi és kulturális kötődésre koncentráló, úgynevezett befogadó magyar kulturális nemzetfelfogásnak.” Halász Iván: Nép, nemzet, szuverenitás, Fundamentum, 2006/2., 68. o.

³¹⁹ Nem volt egyedülálló e bizonytalanság a magyarságmeghatározás vonatkozásában. Érdekes példa erre a Nemzeti Múzeumból a Parlamentbe szállított Szent Korona megtekintésének eljárási rendje is. Felfigyelvén Orbán Viktor akkori miniszterelnök abbéli kijelentésére, miszerint a Korona valamennyi szabatos magyarsággal jegyet kérő, így nem csak az állampolgársággal rendelkező magyar számára ingyenesen látható lesz, ellátogattam a parlamenti jegykiadófülkébe. A pénztáros tájékoztatása szerint, aki magyarul kér jegyet, az valóban ingyen bebocsáttatást nyer, a külföldiek viszont csak (az eléggé borsos) belépőjegy megváltását követően. Felmerült bennem a kérdés, hogy ha netán egy színes bőrű személy kérne jegyet (magyarul) Homer Plessy kalauzához hasonlóan, a huszonegyedik század Magyarországon egy pénztáros dönthetne az illető „magyarságáról”...

³²⁰ Dogmatikailag igen érdekes adatvédelmi kérdés az etnikai önazonosságra vonatkozó személyes adatok közlésekor az érintett kiskorúak hozzájárulásának problematikája is. Egyik vizsgálata során az adatvédelmi biztosnak állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy a cselekvőképtelen, illetve korlátozottan cselekvőképes személy nevében tehet-e olyan jognyilatkozatot a törvényes képviselője, amellyel egyben a képviselt helyett gyakorolja a kisebbségi törvény 7. § (1) bekezdésében biztosított jogát a nemzeti vagy etnikai csoporthoz tartozás kinyilvánításához. A gyermekek alapjoggyakorlásának feltételeiről lásd az

Hozzá kell tennem, örömdetesnek tartom, hogy a kisebbségi törvény módosítása során végül kihullott az eredeti javaslatban még szereplő azon elképzelés, amely a kisebbségi önkormányzati választásokon nem csak magyar állampolgárok számára nyitotta volna meg a szavazás jogát.³²¹ Az ötlet ellentmondásosságára ve-

Alkotmánybíróság 21/1996. (V. 17). számú határozatát: „A gyermekeket megilletik az alapjogok. [...] Ahol a törvények nem szabályozzák a kis- és fiatalokéak joggyakorlását, az alkotmány alapján esetről esetre kell meghatározni, hogy a gyermek mely alapjogot milyen vonatkozásban gyakorolhat maga, illetve hogy ki gyakorolja a nevében és érdekében, illetve hogy gyermek voltára és a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemre és gondoskodásra való gyermeki jogot rögzítő, 67. §-ra tekintettel az alapjog gyakorlásának egyes területeiről nem zárható-e ki teljesen.” Az Alkotmánybíróság a 4/1993. (II. 12). számú határozatában úgy foglalt állást, hogy az a szülőket megillető jog, hogy gyermekük egyházi iskolába járjon, illetve, hogy ne kelljen vallási vagy lelkiismereti meggyőződésüktől eltérő irányultságú iskolába járnia – a szülői vezetés korlátain belül –, a gyermeket is megilleti. Ugyanakkor kérdéses, milyen eredményre vezetne azon kérdés esetleges alkotmánybíróági vizsgálata, hogy a magát romának valló gyermeknek joga van-e saját etnikai önazonosságát kinyilvánítani, különös tekintettel a testületnek a 21/1996. (V. 17). számú határozatában megfogalmazott azon álláspontjára, amely szerint: „...az állam köteles arra is, hogy legalább a nyilvánosság szférájában ne engedje meg, hogy a gyermek olyan tevékenységet folytasson, vagy olyan ügyekben állást foglaljon, amelyekben felelős álláspont kialakítására a gyermek nem érett. Különösen megnöveli a kockázatot, ha olyan kérdésekben való nyilvános elköteleződésről van szó, amelyek megítélése a társadalomban kifejezetten ellentmondásos abban az értelemben, hogy széles körben negatív megítélés alá esik.” Ezen logika alapján az Alkotmánybíróság a gyermeknek homoszexuális egyesületben való tagságát minősítette alkotmányosan korlátozhatónak; ugyanezen gondolatmenet alapján a roma identitás gyermekkori kinyilvánítása is korlátozható lenne, hiszen Erős Ferenc 1994-es felmérése szerint a magyarok 67%-a osztja azt az előítéletet, amely szerint „a bűnözési hajlam a cigányok vérében van”. (Idézi Seres László: *Egész világ ellenségük*, Kritika, 1997/12., 2. o.) Kétség nélkül állítható tehát, hogy a cigány etnikumhoz tartozás a magyar társadalomban „széles körben negatív megítélés alá esik”. Jóri András – Zombor Ferenc: *Nyilván tartanak*. A cigány szó emberi jogi vonatkozásai, Fundamentum, 1998/1–2.

³²¹ 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 képviselőt

gyük az alábbi példát: A módosítás elfogadását követően letelepedő német identitású belga „vendégmunkás” migráns (szélsőséges és demagóg példát hozva, mondjuk egy multicég felső vezetője) választhat és választható lett volna a magyar nemzeti és etnikai kisebbségek számára fenntartott német kisebbségi önkormányzati választáson. Ugyanakkor szintén belga illetőségű, ám nem német identitású honfitársa nem; sőt, flamand kisebbségi önkormányzatot sem hozhat létre! Ezt az anomáliát pedig éppen a kisebbségi törvényt az uniós jogharmonizáció által megkívánt alkotmánymódosításnak megfeleltetni hivatott módosítás tette volna lehetővé. A kormányzati elképzelés mögött pedig egy olyan érv húzódott meg, amely az Alkotmány a kisebbségek államalkotó tényezőségének egy olyan értelmezését adta volna, amely szerint az a Magyar Köztársaság területén tartózkodó valamennyi (a taxált tizenhárom csoportba tartozó) nem magyar nemzetiségű (és/vagy etnikumú) személyt magában foglalja.³²² Hiszen, folytathatjuk a gondolatmenetet, a nemzeti elbánás uniós alapelve megkívánja, hogy ahogy a múzeumi belépésnél, a közlekedési kedvezmények igénybevételénél vagy a tandíjfizetésnél nem lehet különbséget tenni állampolgársági alapon vagy a nyugdíjasbérlet mögött eltöltött munkavégzés helye alapján, úgy a kisebbségi jogosultság esetén sem való-

gyakorlására is jogosultak lennének. Ráadásként a luxemburgi bíróság joggyakorlata értelmében a kisebbségi különjogokat taglaló jogszabályok, ha azokat nem biztosítják valamennyi, az adott kisebbséghez tartozó uniós polgár számára, sértik az állampolgárság szerinti megkülönböztetés tilalmát (Lásd például a bíróság joggyakorlatából Case C-274/96, *Criminal Proceedings against Bickel/Franz* 24 November 1998 [1998] ECR 7637), melyet az Európai Közösség Létrehozásáról szóló Szerződés 12. cikke tartalmaz. (E szerződés értelmezése és alkalmazása során a jog tisztelgetben 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.”

³²² Kétségtelenül furcsa helyzetet eredményez az, ha a helyi lakos uniós állampolgár a kisebbségi jelöltként induló helyi önkormányzati képviselőre szavazhat ugyan, kisebbségiként viszont már nem. Még abban az esetben sem, ha mindketten szlovákok vagy németek.

sulhat meg diszkrimináció.³²³ Egy ilyen érvelés kétségtelenül plauzibilis lehet, viszont nem jelent mást, mint hogy bizony egy német (szlovák, belga) állampolgár államalkotó tényező Magyarországon. Ami bár tetszetős, de nehezen értelmezhető gondolat, hiszen a számszerű kisebbségi lét mellett (megkülönböztetve a nemzetiségeket egyéb, a társadalomban számszerű kisebbségben lévő, például szakmai alapon szerveződő csoportoktól) a jogalkotónak a kiemelt közjogi elbánás okáról és legitimációjáról (az asszimiláció és a disszimiláció jogának méltányolhatóságáról) is számot kell adnia...³²⁴

A jogalkotónak tehát nyilatkoznia kell, hogy mit tekint a preferenciális elbánás (alkotmányosan megtámogatott) alapjának: továbbra is a magyar kisebbség diaszpórajogait; a történelmi okokra visszavezethető, bizonyos (nép)csoportokkal szemben érzett (a diaszpórajogtól függetlenített) büntudatot; az emberi méltóság eminens részének tekintett (nemzeti-etnikai kulturális) identitást; vagy a (nemzeti-etni-

³²³ A kisebbségi törvényt módosító javaslat szerint a személyi hatály bővítése mellett szóló érv lehetett az is, hogy minekutána 2004. május 1-je után az uniós állampolgárok jogosultak lettek a helyi önkormányzati választásokon való aktív és passzív részvételre, az is előfordulhat, hogy a település lakossága az uniós állampolgárságú jelöltek többségét választja meg képviselővé, így ők (ha, de csak ha a kisebbségi törvény hatálya alá tartoznak) átalakulhatnak kisebbségi települési önkormányzattá.

³²⁴ Majtényi Balázs (Mi lesz veled „bezzeggyerek”?, Fundamentum 2005/3.) így ír erről: „... a magyar alkotmány elviekben csupán az állampolgársággal rendelkező kisebbséghez tartozókat kívánja helyzetbe hozni a különjogok megadásával. Ez amiatt alakult így, mivel annak a célja a politikai nemzethez tartozó (azaz állampolgár), de nem a névadó kulturális nemzethez tartozók helyzetbehozása, egyfajta többkultúrájú politikai közösség megvalósítása volt. (Ez következik abból is, hogy a kisebbségeket államalkotó tényezőnek nyilvánító 68. § (1) bekezdése visszautal a népszuverenitást megfogalmazó 2. § (2) bekezdésére.) De ettől még elviekben elképzelhető lenne egy többszintű kisebbségi jogállás bevezetése, úgy, hogy az a kisebbségi különjogok teljes körű megadását nem szakítaná el az állampolgárságtól. Azaz az egyes jogállásoknak az állampolgársághoz való viszonya alapján lehetne meghatározni, hogy mely kisebbségi jogosultságok illessék meg a személyek különböző kategóriáit. A jogosultságok teljességét pedig csupán az állampolgárok gyakorolhatnák, például elképzelhető lenne, hogy a (jelenleg a gyakorlatban nem létező) parlamenti képviselőhez való jog csupán őket illesse meg.”

kai attribútumokkal párosított, azok által megragadott) strukturálisan hátrányos helyzetet. Akárhogy is döntsön azonban, választását indokolnia kell; magyarázatot kell adnia arra, hogy az általánosan biztosított jogegyenlőségi (és esélyegyenlőségi) kritériumok biztosítása mellett mi a kisebbségek a többi civilszervezettől eltérő, kiemelt, preferenciális elbánásának oka (és mértéke); a nemzeti-etnikai identitást miért illeti meg a jogalkotásban, a közigazgatásban vagy a kulturális élet finanszírozásában más kulturális (vagy egyéb: például nemi, vallási, nemi irányultságú) identitástól vagy éppen a természetvédő, karitatív vagy tudományos és civil szervezeteknél kedvezőbb elbánás. A jogalkotónak egyetlen dolgot nem célszerű tennie: fenntartani a bizonytalanságot a kisebbségi és diaszpórapolitika elvi alapjait illetően...

Ahogy a fenti példák bizonyíthatták, a faji-etnikai gyökereknek a jog eszközei által való ötvözése gyakran eredményez bonyolult, csaknem feloldhatatlan jogi dilemmákat, ahol maguk a nemritkán egymásnak is ellentmondó bírósági határozatok is szövevényes jogpolitikai küzdelmek eredői. Megállapíthatjuk, hogy a diszkrimináció társadalmi gyakorlata hatással van nemcsak az identitásképzésre, hanem a jogi klasszifikáció és a jogvédő-jogérvényesítő gyakorlat között is megfigyelhető egy sajátos dinamika. Az etnicitás szociális konstrukcióként való elismerése felhívhatja a figyelmet konstrukcióalkotás és a diszkrimináció, valamint egyéb társadalmi realitások összjátékára. Ahogy a kisebbségvédelmi eszközök hatékonysága sem függetleníthető a kisebbség jogi megragadásától (kógens regiszter nélkül megalkotott eszközök esetében lásd például a diszkrimináció Murphy-törvényét és az etnokorrupció lehetőségét), ugyanúgy a többség jogi definícióját sem célszerű a kisebbség akaratának figyelmen kívül hagyásával megalkotni.

4. A KÉPVISELET MINT MEGERŐSÍTŐ POLITIKA

A elméleti alapvetés után elérkeztünk a könyv eredeti, ám az előzetes kérdések ismertetése nélkül hiányosnak ítélt témájához: a kisebbségek parlamenti képviseletének kérdéséhez. A fejezet témája a parlamenti képviselet mint a megerősítő¹ vagy kiegyenlítő etnikai politika kérdése. Központjában a választójog, a képviselet és a részvételt biztosító közjogi intézményrendszer általános bemutatása áll, nemzetközi kitekintéssel. A kisebbségi parlamenti mandátumszerzés két elméleti modelljének („képviselet” és „etnikai balansz”) bemutatását és gyakorlati összevetését követően a fejezet kísérletet tesz a kisebbségi képviselet kérdésének normatív értékelésére. A harmadik alfejezet esettanulmányai bemutatják a törvényhozó testületekben alkalmazott különböző kisebbségi képviseleti technikák eltérő modelljeit.

4.1. BEVEZETŐ

A formális, illetve materiális egyenlőség, azaz a jogi és esélyegyenlőség kérdése az alkotmány- és a jogfilozófia egyik legalapvetőbb, elméleti és esetjogi vizsgálatok során egyaránt felvetődő kérdése. A jogalanyok (polgárok és állampolgárok, továbbá az általuk létrehozott szervezetek és érdekcsoportok) az államhoz vett, illetve egymás közötti (a jog által szabályozott viszonyok között felmerülő), az elemi igazságosság kritériumának megfelelő egyenlő elbánásra

¹ A képviselet affirmatív jellegének része annak (formai okok miatt e helyütt nem érintett) közösségitudat-erősítő hatása is.

vonatkozó követelése mindig is a társadalmi konfliktusok és a polgárjogi irányultságú politikai folyamatok mozgatórugója volt.

Előfordul, hogy a pusztán politikai és jogi elismerés (például általános és egyenlő választójog,² közteherviselés, jogi deszegregáció) jelentette és jelenti a harcok végpontját; máskor a korábban az egyenlőség letéteményeseiként elismert jogalanyi kör (például a homoszexuálisok örökbefogadáshoz fűződő joga, a törvénytelen gyermek jogállása, a házastársi kapcsolat családszintű elismerése) bővítése áll a politikai és közjogi viták kereszttüzében; újabban pedig a kiüresedett formáljogi egyenlőségen túlmutató pozitív diszkriminációs tartalmú esélyegyenlőség biztosításának igénye kerül az elméleti és döntéshozatali viták homlokterébe.

Maga az egyenlő bánásmód jelenthet első generációs (elsősorban) politikai jogokat, de kiterjedhet szociális, kulturális és redistribúciós (azaz az állami és jogpolitika alapjait érintő) kérdésekre. Megosztott szakmai álláspontok ütköznek tehát a pozitív diszkrimináció kérdésében, azzal a lényeges különbséggel, hogy amíg a morálfilozófiailag legjelentősebb egyéb jogi kérdések esetében élesen eltérő értékrendek (így például az abortusz esetében a magzat élethez fűződő joga szemben az anya rendelkezési jogával) állnak szemben, addig a megerősítő politikák ellenzőire nem süthető rá az „egyenlőségellenesség” bélyege (azaz a jogi és filozófiai viták sem az „egyenlőség” kontra „egyenlőségellenesség” érvrendszerek mentén futnak), mindössze eltérő érv- és intézményrendszert támogatnak.

Nemcsak az amerikai, luxemburgi, strasbourgi és Donáti utcai joggyakorlat fontos kérdése ugyanakkor az egyenlőség jogdogmatikai kezelése, hanem a politikai és társadalomszerkezet meghatározó eleme is. A közjogi preferenciális elbánást célzó politikák szemléletes példája a kisebbségek parlamenti képviselője, hiszen a nemzeti vagy etnikai kisebbségek (illetve érvelésünk analógiáját

² Az évezred végén, 1999 decemberének utolsó hetében Kuvaitban például szoros szavazati aránnyal ugyan, de elvetették a választójog nőkre való kiterjesztését. Végül 2005-ben sor került a forradalmi változásra. Lásd például *Leaders hail Kuwait women's votes*, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4554381.stm (2006.07.15.).

felhasználva más, a korporatív rendszerbe tagozódásért lándzsát törő érdekcsoport) politikai képviseletének igénye nem más, mint az egyenlőség sajátos alkotmányos értelmezése. A kollektív jogok elismerése jogelméleti szempontból ugyanis már önmagában képviseleti igényt hordoz, és ennek következetes képviselete kógens természetű csoport-tudatos (és csoportegyenlő) alkotmányos védelem igényét jelenti. A különböző preferenciális választójogi (és egyéb irányú) intézmények doktrinális lényege, hogy a klasszikus, liberális, többségi alapú demokratikus érv- és alkotmányos ellensúlyrendszer inadekvát és tökéletlen; hatékonyabb és robusztusabb intézmények szükségesek tehát, hogy a (z immáron az egyenlőség alanyaivá avanszált) kisebbségeket bevonják a döntéshozatali és politikai érdekartikulációs rendszerbe.

4.2. ETNICITÁS ÉS POLITIKAI KÉPVISELET

Ezen fejezet témája a sui generis parlamenti képviselet néhány elméleti kérdése, illetve az etnicitás a képviselet jogelméleti tartalmán túlmutató elismerése, amely a részletesen bemutatandó daytoni és rambouillet-i tendenciák fényében kiemelt, a hazai problematikán túlmutató, nemzetközi (jogi) fontosságú. Alapvetően a kérdés tehát az, hogy választás, delegálás vagy kooptálás³ útján és az etnopolitikai igazság jegyében bekerüljenek-e a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselői a (nemzeti, valamint népszuverenitást kifejező és megtestesítő) legfőbb jogalkotó testületbe; avagy effajta, a tradicionális pártpolitika és választójog követelményeitől eltávolodott megoldások összeegyeztethetetlenek-e az alkotmányosság elméleti, valamint a közjogi koherencia gyakorlati követelményeivel. A sui generis képviseletet támogató és elutasító szakmai álláspontok bővebb elemzése előtt szükséges megjegyezni, hogy az egyéni és kollektív kisebbségi jogok elismerésének, valamint a megfelelő érdekképviselet biztosításának fontosságát általában a kisebbségi képviseletet ellenzők sem

³ Mindegyik választójogi technika eltérő képviseleti formát és tartalmat hordoz, egyes jogirodalmi álláspontok a kooptáció képviseleti jellegét vitatják is.

tagadják,⁴ ugyanakkor az alkotmányos rend stabilitását, biztonságát és koherenciáját biztosítandó, jogalkotási technikákról és eszközökről szólván, egyéb megoldások alkalmazását javasolják.

Álláspontom szerint az államalkotó kisebbségek képviselte egyébj közjogi intézmények és technikák (például kisebbségi ombudsman, helyi és országos kisebbségi önkormányzatok vagy az általános választási eljárás során mandátumhoz jutott kisebbségi képviselők útján, illetve hatékony törvényhozási lobbitevékenység, törvénykezdeményezési jog stb.) alkalmazásával is biztosítható lehet; az államhatalmi szervekben megvalósítandó etnikai balansz kérdése pedig a fentitől elkülönítve és azzal semmiképpen sem azonosítva kezelendő. Egyes társadalmi és jogrendszerekben ugyanis, így a föderatív vagy korporatív rendszert preferáló államok (lásd például a volt Jugoszlávia, különösen a közjogi szörnyszülöttként emlegetett, a daytoni békeszerződés mellékleteként kiporciózott bosznia-hercegovinai alkotmány) esetében az etnikai balansz biztosítása legitim, sőt szükséges lehet; ezt azonban a törvényhozási képvisellettől gyökeresen eltérő alkotmányos és politikai érvek indokolják. Ezért a kettőt azonosítani, összemosni, felcserélni, vagy akár normatív összehasonlítás alapjává tenni alkotmányelméleti (és politikai) hiba lenne.

Ezen fejezet célja a kisebbségi érdekképviselet fent említett két típusának összehasonlítása, hangsúlyozva, hogy egy kváziföderatív, etnikai egyensúlyon alapuló alkotmányos és politikai rendszer, valamint az annak megfelelő államszervezeti struktúra mellett felhozott érvrendszer elfogadhatatlanná válik egy a tradicionális alkotmányosság alapjaira helyezett „geopolitikailag unitárius” rendszerben. Nem kerülhető meg tehát a nemzeti és etnikai kisebbség alkotmányelméleti (és nem politikai) definiálása: a közjog vajon államalkotó tényezőként vagy választójogi kisebbségként kezelje őket? Mit jelentsen az etnicitás alkotmányos szempontból: a föderatív államszervezet alapját jelentő és a politikai identifikációt elsődlegesen meghatározó erő,

⁴ Mind a választók, mind pedig a megválasztottak szintjén szükséges az állandó és időleges kisebbség elméleti megkülönböztetése. A parlamentáris demokrácia gyakorlatát elemezve ugyanis elkülöníthető egy retrográd és veszélyes parlamenti kisebbség elméleti modellje, valamint a teoretikus leképzése annak a parlamentáris axiómának, hogy valamennyi képviselő válhat többségivé, illetve kerülhet kisebbségbe.

amely önmagában behatárolja a politikai törésvonalakat – avagy olyan szocio-politikai tény, amely alapja lehet néhány, az alkotmányos rendszerbe illesztendő és méltánylandó politikai-jogi igénynek?

Az alábbiakban, a törvényhozó testületekben alkalmazott kisebbségi képviseleti technikák bemutatását követően, ismertetem a liberális alkotmányosság jegyében a sui generis képviselet ellen felhozott fontosabb érvek rendszerét. Ezt követően az egyenlőség formális deklarációja helyett de facto képviseletet biztosító „etnikai balansz” elmélet legfontosabb elemeit vehetjük vizsgálat alá. Végezetül a kisebbségi parlamenti mandátumszerzés két elméleti modelljének bemutatását és gyakorlati összevetését követően kísérletet teszek a kisebbségi képviselet kérdésének normatív értékelésére. A kisebbségi érdekképviselet és képviselet lehetőségeit vizsgálva kizárólag a nemzeti és etnikai kisebbségek, valamint azok egykamarás, parlamenten belüli képviseletének kérdését fogom elemezni. Regionalizmussal, területi autonómiákkal, illetve a föderális államok elektorális problémáival nem kívánok foglalkozni, továbbá a nem etnikai kisebbségek, valamint a parlamenten kívüli, illetőleg a kétkamarás megoldások kérdésköre is kívül esik a vizsgálat területén.

4.2.1. Kisebbségi képviselet a törvényhozásban

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

- a) második kamarák, azaz a parlament funkcionálisan elkülönült szervezetén keresztül;⁵

⁵ Bár vizsgálataim körén kívül esik a föderális és korporatív jellegű második kamarák elemzése, szükséges megjegyezni, hogy ezek a formák alkalmasak a specializált kisebbségi képviseleti igény becsatornázására; szemben az (egykamarás rendszerben felvetendő dilemmákhoz hasonlóként álló) olyan választott felsőházakkal (például Szlovénia kivételével a legtöbb posztoszocialista kétkamarás parlamenttel), ahol lényegében csupán a képviselőház megkettőzését látjuk. Lásd Dezső Márta: Új választási rendszerek Közép-Európában, In. Dezső Márta (szerk.): Választójog és választási rendszerek, Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye, Választási stúdiumok 1., Bp., 1998.

- b) az egykamarás rendszeren belül képviselői megjelenítés útján; valamint
- c) a jogalkotási és politikai döntéshozatal specializált, különleges megoldásai révén.

Vizsgálatom témája a „b” típusú, képviselői kisebbségmegjelenítés vizsgálata. Ez, a politikai és jogrendszerek változásának függvényében, további három alapvető módon kerülhet megvalósításra:

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

Alkotmányossági és jogpolitikai nézőpontból csak az utóbbi, „virtuális második kamara”-változat jelent problémát, és bár Romániától Zimbabweig⁶ több tucatnyi országban alkalmaznak hasonló megoldást, ez mind politikai, mind alkotmányelméleti szempontból számos kritika céltáblájává vált.

A „c” megoldástípus elemei éppen a mandátumok (és tartalmuk) egyenlőségének doktrínája, valamint a „bc” típusú mandátumok hatása és jellege közötti ellentmondás feloldását igyekeznek megvalósítani, a szigorúan vett parlamenti jog és működés keretein kívülre szorítva, de azonos hatékonysággal biztosítva a kisebbségi befolyást és érdekképviselést. Ilyen lehet például az országos kisebbségi önkormányzat számára, illetve egyéb kisebbségi szervezetek számára biztosított törvénykezdeményezési jog (amely adott esetben egyéb, például országgyűlési határozat meghozatalára vagy vitanap tartására is kiterjeszthető lehet), illetve a specializált országgyűlési biztos intézménye, vagy akár a pártok egymás közötti politikai megállapodása, amely formálisan rögzíti a képviselőjelöltek között biztosítandó etni-

⁶ Bővebben lásd Mihályi Zsolt Apor: Kisebbségi érdekképviselés a világ parlamentjeiben, In.: Parlamenti Levelek 4–5, 1998. február, 51–57. o.

kai/nemzetiségi kvóták gyakorlatát.⁷ Vegyük tehát sorra a fenti kérdéskör megoldására alkalmazható elméleti modellek rendszerét, illetve az általuk kínált válaszokat!

4.2.2. A „képviseleti” modell

Az alábbiakban bemutatok hat, a választójog általános rendszerén kívül biztosított parlamenti képviselői mandátum ellen felhozott érvet. Legitimitásuk azon az elméleti alapvetésen nyugszik, hogy a klasszikus, demokratikus (tehát többségi) választási és döntéshozatali szerkezet, a modern alkotmányosság garancia és hatalmi ellensúly-rendszerével megerősítve, valamennyi etno- és geopolitikai rendszerben megfelelő jog- és érdekvédelmet biztosít.

Ebben a gondolati rendszerben tehát az „egy ember–egy szavazat”-elv alapján biztosított képviselet az etnikai balansz teoretikus ellentételezése. Az „egységes politikai nemzet” fogalmából kiindulva a képviselő csakis az egész, a szuverenitás alanyaként megjelenő nemzet képviselője lesz, ahol a nemzeti és etnikai kisebbségek tagja számos többletjog és preferenciális eljárás alanya lehet, de alkotmányelméleti szempontból nem tekinthető elkülönült államalkotó tényezőnek. A parlamenti képviselet nézőpontjából az egységes politikai nemzetfogalmon belül (amely nem zárja ki, illetve nem áll szemben a többnemzetiségű vagy multikulturális állam fogalmával) ebben az értelemben nem értelmezhető a nemzeten belüli nemzeti önrendelkezés. Képviseletelméleti szempontból tehát ebben a paradigmában a nemzeti és etnikai kisebbségnek nincs differentia specificája, így a nemzeti önrendelkezés kizárólag a politikai nemzet fogalmán belül értelmezhető, amelynek alkotmányjogi-lag egyetlen alternatívája a valamilyen formában föderatív állam lehet. A fentiek fényében lássunk néhány gyakran felhozott érvet a sui generis kisebbségi mandátumok, illetve a többségi állam választójogi tutelája alatt mesterségesen létrehozott kisebbségi szavazói centrumok ellen:

⁷ Ezen megoldás a női nem mint preferenciális elbánásra igényt tartó kisebbség esetében több évtizedes és sikeres múltra tekint vissza a legtöbb skandináv ország, Nagy-Britannia és Dél-Afrika esetében, Lásd Anne Phillips, *The Politics of Presence*, Clarendon Press, Oxford, 1995.

A kompetitív pártrendszer és az etnikai pártlegitimáció

Egy kizárólag etnikai alapon szerveződött politikai párt,⁸ illetve egy kizárólag a kisebbség képviseletét ellátó képviselő az egykamrás parlamentben nehezen fér meg a kompetitív néppártok rendszerében, hiszen (a parlamenti munkarend túlnyomó többségét kitevő) „kisebbségsemleges” kérdések tárgyalásakor a kizárólag a kisebbségi képviselet biztosítására mandátumhoz jutott képviselő vagy frakció nehezen indokolhatja jelenlétét. Az etnikai pártok tehát főszerephez jutott karakterszínészek egy bonyolult és képzett színészi alakítást igénylő darabban, ahol a „kisebbségsemleges” kérdésekben leadott szavazataik a valódi képviseleti legitimáció hiányát mutatják, hiszen mandátumukat egy a politikai verseny és kampány terepén kívül álló diskurzus alapján szerezték.

Konfúz választási magatartás

Az elsődlegesen és kizárólagosan kisebbségi pártformáció jelentékeny zavart okoz a választási magatartásban, hiszen az adott kisebbséghez tartozó választópolgár attól függetlenül valószínűleg az őt „képviseelő” pártra fog szavazni, hogy annak adott esetben nincs is (a választói magatartásra „amúgy” meghatározó befolyást jelentő legfontosabb kérdésekben kialakult) politikai álláspontja vagy programja.⁹

Vétóerő vagy szimbolikus gesztus

Valószínűsíthető, hogy egyetlen etnikai kisebbségi párt sem rendelkezhet meghatározó vagy akár vétőszereppel még a kisebbségi létet veszélyeztető vagy érintő kérdésekben sem, így parlamenti jelen-

⁸ Összehasonlító (választó)jogi elemzést követően szükséges lenne a „kisebbségi párt” megfelelő fogalmi megragadása, lehetővé téve a létező és befolyásos (például RMDSZ), valamint a „potenciális”, azaz elméleti kisebbségi pártformációk közötti különbségtételt.

⁹ Lásd még erről az „Értékesé váló cigány voksok” című interjút Horváth Aladárral a Népszabadság 2001. augusztus 15-i számában.

léte csak egy újabb médiapublicitás lehetőségét biztosító szimbolikus gesztus marad. Jól rávilágít erre a hazai kisebbségi választójog 1999-es tavaszi újrakodifikációs erőfeszítései során (első körben a nemzetiségek támogatását is elnyert) azon ötlet, amely szavazati jog nélküli (tehát érdekérvényesítés helyett tulajdonképpen álláspontközvetítő médiaszereplői) jogosítványokat juttatott volna a delegált vagy választott kisebbségi képviselőknek. Ez a szimbolikus gesztus azonban komoly alkotmányossági és képviselet-elméleti kérdéseket vet fel. A képviselet és kisebbség fogalmának alkotmányjogi tartalma ugyanis csak a társadalom és a nemzeti politikai közösség egészének viszonylatában értelmezhető; nem etnikai, hanem nemzetközi jogi értelemben. A népszuverenitás talaján állva ugyanis a parlamenti képviselő valamennyi választópolgár és az egész politikai nemzet képviselője; hiszen a politikai párt szó etimológiai alapját jelentő latin „pars” ugyanis a politikai közvélemény és akaratképzés szegmensét, nem pedig a parlamentáris képviselet alternatíváját jelentő másodlagos képviseleti tartam legitimációját jelenti. Az ilyen (askriptív és elméletileg kirekesztő) talajon álló politikai szervezet nem is minősülhet pártnak, hiszen annak fogalmi feltétele a partikuláris érdekek közérdekekké transzformálása. A lobbiszervek, pressure groupok és a politikai pártok közötti elméleti distinkció tisztán rávilágít az etnikai pártok labilis politikaelméleti besorolására, hiszen az etnikai párt pontosan a szűk csoportérdeket kívánja azonosítani a közérdek totalitásával.

„Képviselet” és „kisebbség” alkotmányjogi szempontból

Carl J. Friedrich azt a következtetést vonja le, hogy „a választott testület ugyanúgy tartalmazza majd a különböző érdekek képviselőit, mint amennyire betölti a közakarat kifejezőjének és meghatározójának szerepét, [...] így a parlament egyszerre lesz az egyetlen nemzet egyetlen érdekének képviselője, mint a számos és egymással ellenséges érdekek képviselőinek kongresszusa.”¹⁰ A parlamentáris kép-

¹⁰ Carl J. Friedrich: *Constitutional Government and Democracy*, Ginn and Company, 1950, 263. o.

viselet tehát a társadalom egészének képviselését jelenti, nemcsak annak tagjai között fennálló különbségek és törésvonalak láttatását. Más szóval a népszuverenitás egy kisebb, operatívabb testület által való gyakorlását. Az arányos képviselési elv a társadalom valamennyi csoportjának azonos súlyt és adekvát képviselést biztosít, de az egyenlőség (equality) nem azonosítható az egalitarizmussal (equality), és az affirmative action jellegű pozitív diszkriminációnak nem lehet helye a politikai szféra egész terepében. Követve Bragyova András¹¹ gondolatmenetét, amely szerint a kisebbségi jogok a társadalom valamennyi tagja számára nyitva álló jogérvényesítés feltételeinek követelését jelentik (azaz az általános jogok gyakorlását lehetővé tevő kiegészítő, szubszidiárius jogot), megállapítható, hogy a kisebbségek sui generis parlamenti képviselése nem támasztható alá alkotmányelméleti szempontból, hiszen (a populus részeként) már kiterjed rájuk a képviselés, sőt képviselés-elméleti szempontból kisebbségi státusuk sem értelmezhető.

Technikai problémák: regisztráció, homogenizáció, eltérő mandátumtartam

A kisebbségi képviselés alábbi problematikus pontjai első pillantásra pusztán technikai jellegűnek tűnhetnek:

- Diaszpórában élő kisebbség esetében, tekintettel a nemzeti-ségi lakosság igen szűrt elhelyezkedésére, a többségi választási formula alkalmazásának keretei között nemigen juthatnának megfelelő képviselési pozíciókhoz. Kizárólag arányos (vagy arányos elemeket is tartalmazó vegyes) választási rendszerben biztosítható tehát képviselésük, és még ez esetben is speciális formális választójogi „kedvezmények” (például a választói ajánlások¹² vagy adminisztratív választási küszöbhatárok eltolása stb.) szükségességek.

¹¹ „Egyenlőség” alatt tehát a generális jogok egyenlőségét, „egalitarizmus” alatt pedig a valamennyi állampolgár számára biztosított speciális jogok kívánalmát érti. Bragyova András, Are There Any Minority Rights?, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 80, 1994., 494. o.

¹² Például a jelölőszervek számára előírt feltételek mellőzése, a 750 ajánlószelvény, a 25%-os, illetve 7 megyére kiterjedő jelenlét stb.

- Amennyiben nem minden állampolgár (csak az adott kisebbséghez tartozók) élhetnek „saját” képviselőjük megválasztásának pótlólagos jogával,¹³ elkerülhetetlen a kisebbségek valamilyen formájú regisztrációja. Ez pedig a fenti fejezetek tanúsága szerint korántsem elhanyagolható mértékű elméleti és gyakorlati problémát jelent.
- A területi szórtságból és a számbeli kisebbségből egyértelműen következik, hogy a kisebbségi képviselő nem lehet arányos,¹⁴ csak reprezentatív,¹⁵ így a kisebbség csak egy képviselői szerv (párt vagy frakció) által léphet a politika színpadára. Ez pedig a kisebbségi érdekek és közösség igen hátrányos hatású homogenizációját jelenti.

Arról nem is beszélve, hogy a klasszikus modern parlamenti képviselői lényege, hogy a képviselők abszorptív, azaz teljes egészében szabad mandátummal rendelkeznek, ahol a képviselői megbízatás arra jelent felhatalmazást, hogy formailag talán ugyan egy-egy párt színeiben vagy egy választóköri képviselői körében, de tartalmilag az „egész népet, a köz érdekét képviseljék”. Magyar példát hozva, az alkotmány 20. § (2) bekezdésében ki is mondja: „az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik”. Mindez azonban nehezen vezet a *sui generis* államalkotó tényező abbéli elismeréséhez, hogy a kisebbségek közösségei (vagy a kollektív fogalmazástól idegenkedők számára akár a kisebbségi választópolgárok) a hatalomgyakorlás elkülönült alanyai lennének, azaz a jogegyenlőség szabályától pozitív irányban eltérően gyakorolhatnák a népszuverenitásból fakadó speciális jogukat.¹⁶

A *sui generis* kisebbségi mandátumok biztosításának ellenzői szerint a fenti kérdések korántsem tekinthetők lényegtelennek vagy technikainak. Álláspontjuk szerint a kérdés jogosan merül fel tehát: érdemes-e kockára tenni az alkotmányos rendszer koherenciáját egy teljesen más tartalmú képviselői erőszakos bevezetésével, amikor még annak előnyei is igen kérdésesek?

¹³ Feltételezve természetesen, hogy a választójog általános szabályai szerint is jogosultak szavazni.

¹⁴ Azaz az abszolút számarányokat tükröző.

¹⁵ Azaz szimbolikus.

¹⁶ Erről bővebben lásd például Petrétei József – Sükösd Ferenc: A nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselőiéről, Tudományos Dialóg, 1998. március.

Végezetül a fenti teljesen új tartalmat hordozó képviseleti forma az etnikai balansz ötletét sugallja, amely pedig egy unitárius egykamarás parlamenti szuverenitásrendszerben megvalósított félföderatív struktúra alkotmányjogi lehetetlenségét jelentené, hiszen a föderatív rendszerhez hasonló hatalomgyakorlási korlátozást hordozna. Unitárius egykamarás rendszerben ugyanis a választójogi versenyhelyzetten kívüli szabályok alapján etnikai alapon mandátumot biztosítani ugyanolyan abszurd, mint kógens szabályok alkalmazásával etnikai kvóták alapján tölteni be állami pozíciókat.

4.2.3. Az „etnikai egyensúly” modell

A következőkben egy teljesen eltérő nézőpontból kialakított érvrendszer egyes darabjait ismertetem. A kollektív jogok elismerése jogelméleti szempontból említett módon önmagában is képviseleti igényt hordoz, és ennek következetes képviselete kógens természetű csoporttudatos (és csoportegyenlő) alkotmányos védelem igényét jelenti. Megítélésem szerint alkotmányelméleti szempontból a preferenciális választójogi intézmények kizárólag az „etnikai balansz”-elméletek doktrinális rendszerén belül tekinthetők elfogadhatónak. Amennyiben adottnak vesszük, vagy elfogadjuk a politika etnicizálódását és az etnikai hovatarozást mint a politikai identifikáció elsődleges formáját, a kisebbségek számára fenntartott parlamenti helyek választójogi felfogását logikusan ki kell terjeszteni. A mandátumokat nemcsak etnikai alapon kell kiosztani, de a parlamenti képviseleti rendszer egészének komunitárius és etnoaritmetikai alapokon kell nyugodnia. Ebben az esetben ugyanis a képviseleti (és mandátum)igény tárgya nem a nézőpontok képviselete, hanem az alkotmányjog eszközeivel biztosított érdekképviselet (azaz döntéshozatali autoritás) lesz. Kitűnő példa erre a filozófiára az alább részletesen bemutatandó volt Jugoszlávia területén létrehozott (lényegében) nemzetközi protektorátus, amely vegytiszta iskolapéldája a „több kamara egy házban”-modellnek, ahol a komunitárius képviseleti modellnek megfelelően, valamennyi előzetesen meghatározott etnikai csoport saját listájáról választ, és csak „saját” tagjai közül.

4.2.3.1. A VOLT JUGOSZLÁVIAI RENDEZÉS

A volt Jugoszlávia etnikai konfliktusainak feloldására kialakított jogi intézmény- és szervezetrendszer új (ám nem teljesen ismeretlen) fejezetet nyitott a kisebbségvédelem történetében. Az alább röviden bemutatandó dokumentumok jogtechnikai kuriózumként vonulnak be a jogtörténelembe egyrészt azért, hogy¹⁷ az alkotmányt egy nemzetközi szerződés mellékleteként fogalmazzák meg, továbbá amiatt is,¹⁸ hogy e szerződésben a szerződő fél státusát (eleve adottnak tekintett legitimitációjú) etnikai csoportok képviselőinek biztosítják.¹⁹

Az exjugoszláviai rendezési folyamat jogalkotási termékeit figyelve az „etnikai egyensúly” és a(z) etnikus) személyi autonómiát alapul vevő merev, primordiális közjogi koncepciók teljes győzelmét látjuk. Bosznia-Hercegovina daytoni alkotmánya esetében például az etnicitás nemcsak a választójog, de a végrehajtó hatalmi, a kollektív államfői és jegybanktanácsai szervezet elsődleges és meghatározó eleme is lett. Az alkotmány IV. 1. pontja alapján a felsőház 15 tagjából 10-et (öt horvát és öt bosnyák személyt)²⁰ a Föderáció területéről választá-

¹⁷ A daytoni szerződés esetében.

¹⁸ Rambouillet esetében.

¹⁹ Az etnikailag semleges, illetve az etnikai igazságosság szempontjait messzemenőleg figyelembe vevő alkotmányos tételek bizarr és gyakran a hagyományos szuverenitásfelfogással össze nem egyeztethető megoldásokhoz vezetnek, amikor fontos politikai és igazgatási pozíciók betöltéséhez meghatározott nemzeti-etnikai hovatartozást, nemegyszer kimondottan külföldi állampolgárságot kívánnak meg. A Daytoni Egyezmény például az Európai Emberi Jogi Bíróság elnökére delegálja az Alkotmánybíróság három tagjának kiválasztását, azzal, hogy a jelöltek sem Bosznia-Hercegovina, sem pedig a szomszédos országok állampolgárai nem lehetnek. (Lásd az Egyezmény VI.1. pontját.) A nemzeti banktanács esetében hasonlóan járt el a jogalkotó-egyezménymelléklet fogalmazó, azzal az eltéréssel, hogy itt a Nemzetközi Valutaalap (IMF) jelöli a tisztségviselőket. Koszovó esetében az ombudsmanjelöltek listáját állítja össze az Európai Emberi Jogi Bíróság elnöke. (Az ombudsman nem lehet a volt Jugoszláviához tartozó vagy szomszédos országok állampolgára. Lásd a Rambouillet-i Egyezmény 6. fejezet I. 6. §-át.)

²⁰ A boszniai alkotmány expressis verbis előírja, hogy a szenátoroknak etnikai szerbnek, horvátnak, bosnyáknak kell lenniük...

nak, öt szerb nemzetiségű(!) szenátort pedig a Republika Srpska területéről. A képviselőházban ugyanez a 2/3–1/3 rendezőelv érvényesül a 42 képviselő vonatkozásában.

Az alkotmány V. pontja rendelkezik a háromtagú államelnökség összetételéről: egy-egy bosnyák és horvát (nemzetiségű) tagját a Föderáció területéről, szerb (nemzetiségű) tagját pedig a Republika Srpska területéről választják közvetlenül. Valamivel alább, az alkotmány V. 4. (b) pontja szabályozza a minisztertanács összetételét; amely szerint legfeljebb a miniszterek 2/3-át nevezhetik ki a föderáció területéről, és a minisztertanács elnöke által kinevezett miniszterhelyetteseknek szükségképpen a minisztertől különböző nemzetiségűeknek kell lenniük. Az alkotmány VI. 1. pontja alapján az Alkotmánybíróság négy tagját a Föderáció, kettőt pedig a Republika Srpska parlamentje delegálja, a fennmaradó három bírót pedig (az államelnöki tanáccsal való konzultációt követve) a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság elnöke választja ki. A VII. 2. pont értelmében pedig a Központi Bank első vezetősége (Governing Board) az államelnökség által választott három (két föderációbeli és egy szerb), valamint az IMF által delegált további tagokból áll, azzal, hogy (szintén a Valutaalap által választott) elnöke nem lehet Bosznia-Hercegovina vagy a környező országok állampolgára.

Amint láthatjuk, a közjogi rendszer nemcsak kimondottan etnikai alapokra épül, de annak alapvető intézményi működése egy merev, ám maximálisan etnotudatos, illetve etnoigazságos eljárásrendszer függvénye, ahol a valóban államalkotó nemzeti és etnikai csoportok feltétel nélküli és mindennapos együttműködése a cél és egyben az egyetlen alkotmányos lehetőség.

A daytoni dallamokkal füleikben Bosznia-Hercegovina képviselői 1996. március 28-án hasonló filozófiától vezérelve fogadták el a *Közép-Boszniai Kanton Alkotmányát*, amelynek 26. §-a kimondja, hogy a Kantonális Gyűlés szerkezete tükrözi a kanton nemzeti összetételét. Az 55 tagú törvényhozás a fent már megismert eljárási rendben működik, hiszen a kantonális alaptörvény 38. §-a alapján az államalkotó nemzetiségek alapvető érdekeit érintő kérdésekben a többségi döntéshozatalhoz mind a bosnyák, mind pedig a horvát képviselők támogatása szükséges. A személyi döntések esetén hasonló, az etnikai törésvonalak mentén megalkotott közjogi fék- és

ellensúlyrendszer működik,²¹ így a bosnyák, illetve a horvát képviselőcsoportok által állított jelölt rotációs alapon egy évig a kanton elnöke, majd két éven át alelnöke lesz, azzal a feltétellel, hogy²² a kanton elnöke és alelnöke nem tartozhat ugyanahhoz a nációhoz, és hasonlóan, a miniszterelnök és helyettese is különböző nemzetiségű kell hogy legyen.

Különösen tehát az sem volt meglepő, hogy az 1999. február 23-án kelt, *Rambouillet-i Egyezmény* néven ismertté vált Koszovói Béke és Önkormányzati Ideiglenes Megállapodás²³ szövegezői is hasonló elveket követtek. Jóllehet az egyezmény nemcsak aláírásra nem került, de az érvényes nemzetközi szerződésekhez szükséges politikai és jogi követelményeknek sem felel meg, egy mindinkább jellemzővé váló jogalkotási trend és az etnikai konfliktusoldás tipikusnak nevezhető újabb elemeként érdemes a vizsgálatra.

Az egyezmény II. 1. pontja²⁴ például az alábbiképpen rendelkezik a 120 fős törvényhozó testület szerkezetéről: 80 tagját közvetlenül, 40-et pedig a nemzeti közösségeknek számító csoportok tagjai választják. A lakosság 5%-át meghaladó nemzetiségek, az összlakossághoz vett arányuknak megfelelő elosztásban 10 mandátumra jogosultak, amíg az 5%-ot meghaladó csoportok egyenlően jogosultak elosztani a fennmaradó 30 képviselői helyet.

Az egyezménybe számos etnikai alapú kontrollmechanizmust építettek, így az államelnök és a házelnök nem lehet egyazon nemzetiségű,²⁵ a kormány,²⁶ a kilenctagú Alkotmánybíróság²⁷ és a szintén kilencfős legfelsőbb bíróság²⁸ tagjai közt pedig valamennyi nemzetiség képviselteti magát.²⁹

²¹ Lásd az Alkotmány 43–44. §-ait.

²² Az Alkotmány 49. §-a alapján.

²³ Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo.

²⁴ Lásd <http://www.balkanaction.org/papaer/kia299.htm> (21/03/2005)

²⁵ A házelnök nem lehet azonos nemzetiségű az államelnökkel, illetve helyetteseivel. Lásd az Egyezmény II. 10. (b) (ii) pontját.

²⁶ A dokumentumok felváltva használják a „national community” (nemzeti közösség) és „nationality” (nemzetiség) kifejezéseket.

²⁷ Lásd az Egyezmény V. 5. pontját.

²⁸ Lásd az Egyezmény V. 9. pontját.

²⁹ Lásd az Egyezmény IV. 1 (a) pontját.

A fentieket figyelembe véve érdekes a Rambouillet-i Egyezményre 1999. március 15-én adott szerb válasz vizsgálata.³⁰ Ebben a szerb fél igyekezett rövidre zárni minden olyan szimbolikus vagy működő közjogi intézmény (például önálló alkotmánybíróság) létrehozását, amely az állami szuverenitás mellékönggét hordozta volna. A koszovói törvényhozásra vonatkozó szerb álláspont esetében ugyanakkor, bár nem vegytiszta „etnikai egyensúly alapú”, de materiális értelemben kimondottan az etnicitás alkotmányos elismerésére épül.³¹

A szerb rendezési javaslat II. 1. pontja alapján Kosmet³² 130 fős parlamentet választ, amelynek 95 tagja arányos rendszerben közvetlen választással nyeri el mandátumát, a maradék 35 helyre pedig az egységes kosmeti választókerületben 5–5 tagot választ az albán, török, roma, egyiptomi, gorani és muzulmán nemzeti csoport.

A „etnikai egyensúlyra” építő ex jugoszláv konfliktusoldó képlet azonban nem Daytonnal kezdődött. A *Z-4 terv* (Z-4 Plan) néven ismertté vált 1995-ös, *Krajina, Szlavóniai, Dél-baranyai és Nyugat-szírmiumi Egyezménytervezet*,³³ amely bár a fentieknél inkább nyitottabb a személyes autonómiát kiváltó területi decentralizáció irányában, ám ha kevésbé szélsőséges formában is, de már magán viseli a nyugati békéltető hatalmak „etnikai egyensúly alapú” jogalkotási filozófiájának három talán legfontosabb és a székszisre egyben legtöbb alapot adó intézményét: a személyes-etnikai autonómia merev figyelembevételét, az obstrukció veszélyét magában hordozó mesterségesen etnoigazságos döntéshozatali rendet és a szuverenitást sértő személyi politikák rendszerét.

Az egyezménytervezet VI. 1. 2. pontja alapján például a rendőrség összetétele tükrözi Krajina etnikai összetételét azzal, hogy az egyes helyhatóságokban állomásozó rendőri erők az érintett település etnikai szerkezetét kell hogy leképezzék. Az Alkotmánybíróság három (nem horvát

³⁰ Serbian Counterproposal to the Interim Agreement for Kosovo.

³¹ A II. 2. pont például az elnök és hat alelnöke esetében előírja a nemzeti csoportok (national community) legalább egy tisztségviselő által történő megjelenítést.

³² A szerb javaslatban a koszovói kváziállam elnevezése.

³³ Lásd Várady Tibor: *Law and Ethnicity II.*, Central European University, Nationalism Studies Program, Budapest, Spring, 1999.

vagy szomszédos országbeli állampolgárságú) tagját pedig ez esetben az Európai Unió Luxemburgi Bíróságának elnöke nevezi ki.³⁴

Kevésbé meglepő tehát, hogy maguk a nemzeti-etnikai kisebbségek is hasonló keretben gondolkodnak. A *Vajdasági Magyarok Szövetsége* által 1998 decemberében közzétett Vajdasági Politikai Autonomiatervezet³⁵ is például simán illeszkedik a fenti jogalkotási trendbe. A 3.2. pont alapján ugyanis a kétkamarás törvényhozás „polgárok háza” közvetlen többségi választás útján alakul meg, a „nemzetiségek házát” pedig az összvajdasági népesség 3%-át meghaladó nemzeti csoportok lakosságarányosan delegált képviselői alkotják úgy, hogy a két kamarának nem lehet azonos nemzetiségű elnöke.

Alig-alig változtatott formában bukkannak fel a korábbiakról már jól ismert eljárásjogi etno-tudatosság garanciái is, hiszen például a 3.2.6. pont alapján, ha az egyes nemzetiségi csoport érdekeit sérti egy parlamenti határozat, az érintett csoport hivatalos tiltakozását külön vitában köteles a Ház tárgyalni, és a javaslatot csak abban az esetben fogadhatja el, ha azt az érintett nemzetiség képviselőcsoportjának többsége támogatja.

Hasonló etnotudatosságot találunk az önkormányzati és végrehajtó hatalom összetételét és működését illetően is, hiszen a 3.4. pont alapján mind a helyi, mind pedig a tartományi, illetőleg a szövetségi és köztársasági regionális szinten működő állami és közhivatalok összetételének tükröznie kell a lakosság etnikai kompozícióját, külön kiemelve a rendőrség felépítését,³⁶ amelynek etnikai arányai a helyi önkormányzatét kell követniük.

4.2.4. A gyakorlat mérlege

Jóllehet álláspontom szerint az etnikai egyensúlyra alapozott választójogi rendszerek elméleti szempontból elfogadhatóak, gyakorlati megvalósulásuk többnyire mégis kudarccal végződött, mert bár

³⁴ Lásd az Egyezménytervezet XIII. 2. 1. (c) pontját.

³⁵ Az elmúlt néhány évben több szöveget is publikáltak. Az általam elemzett szöveg (lásd In.: Várady Tibor: *Law and Ethnicity II.*, Central European University, Nationalism Studies Program, Budapest, Spring, 1999.) főbb pontjai tekintetében reprezentatívnak tekinthető.

³⁶ Lásd a 6.2. pontot.

biztosították a csoport egyenlő képviselését, ellehetetlenítették az egyes csoportok közötti politikai keveredést. Így a pakisztáni, ciprusi, zimbabwei és indiai parlament, továbbá a hagyományosan kommunitárius választójogot alkalmazó Fidzsi-szigetek törvényhozása is szakított az etnopolitikai igazságosság ezen túlontúl merev változatával.³⁷ Az obstruált és áthághatatlan mechanizmusok (akár-csak Bosznia esetében) tehát nem tudták megvalósítani a célul tűzött állapotokat, mert (Várady Tibor szavait átvéve) „bár a politikai realitás az esetek többségében tükrözte és tükrözni fogja a politikum etnikai kompozícióját, de ennek alkotmányos normába betonozása és a mandátumalku merev szerkezete feleslegesnek és működésképtelennek bizonyult”.³⁸

A fentiek könnyen vezethetnek arra a csalóka és hibás konklúzióra, hogy az etnopolitikai igazságosság és a csoportérzékeny közjogi szabályozás eleve kudarcra ítélt, mivel a hagyományos liberális megoldások adekvát eszközei lesznek a politikai és kulturális pluralizmus, valamint a multinacionális béketeremtésnek. A keserű etnopolitikai realitás és az államszocialista rendszerek felbomlását követően tanult történelmi lecke azonban ékes bizonyítéka annak, hogy sajnos, igenis létezik olyan politikai-kulturális közeg és olyan, etnikai problémáktól terhes társadalom, ahol számos érzékeny döntés (például nyelvhasználat) akad, amely nagy valószínűséggel nem hozható meg formális többségi alapon.

Álláspontom szerint tehát nem indokolt elvetni a csoportérzékeny szabályozási technikákat és alkotmányos megoldásokat, ezeknek azonban egy bonyolult és a döntéshozatali mechanizmus egész érdemi részét érintő szabályrendszerre kell épülniük, nem pusztán leképezni a társadalom etnikai térképét a parlamenti aritmetika eszközeivel. Egy Boszniához vagy Koszovóhoz hasonló helyzetben feltehetőleg az autonómiák, preferenciális eljárások, specializált intézmé-

³⁷ Lásd Andrew Reynolds, Ben Relly, et. al.: The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) Handbook of Electoral System Design, Handbook Series 1/1997 99. o.

³⁸ Várady Tibor: On the Chances of Ethno-cultural Justice in Central-Eastern Europe – with Comments on the Dayton Agreement –, Law and Ethnicity, Central European University, Nationalism Studies, Fall 1998., 157. o.

nyek bonyolult és szövevényes rendszerére lenne szükség a politikai stabilitás biztosításához, ahol a parlamenti helyek (és a politikai hatalom) etnikai megoszlása a demokratikusan működő politikai rendszer eredménye, nem pedig annak merev és mesterséges alapja.³⁹ Az adott jogi és szociológiai környezetben tehát nem az etnikai balansz megvalósítása, hanem egy ténylegesen működő, képvisleti tartalmú parlamentarizmus a kívánatosabb, azaz a nemzetiségi konfliktusok enyhítése nem várható patikamérlegen (tehát rugalmatlanul⁴⁰ és a kontraszelekció veszélyes magját elvetve) kiosztott államigazgatási pozíciók rögzítésével, kizárólag a parlamentáris demokrácia kontroll-mechanizmusainak erősítésével.

Nem kívánok (és nem is tudnék) igazságot tenni a fenti két modellel legitimációját vagy a kisebbségi konfliktusoldás hatékonyságát illetően, mindössze el különíteni kívántam a két elméleti megközelítést és az azok holdudvarába tartozó érveket. Álláspontom szerint az „etnikai balansz” elméletek nem tudtak megfelelően árnyalt és hatékony politikai intézményrendszert kitermelni, amelyek hiányában pedig a merev mandátumalkuk eredményeképpen kiizzadt szerkezet nem jelentett többet a de facto egyenlőség üres kinyilatkoztatásánál. Így az etnikai egyensúly és igazságosság nevében fenntartott kisebbségi parlamenti képviselést csak abban az esetben tudom elfogadni, ha az a fenti politikai és alkotmányos elv eredménye, nem pusztán egyetlen eszköze lesz. Ugyanakkor a „képviseleti” modellel is – bár annak képvislet-elméleti hibáit sorolva, meggyőzően utasítja el a kisebbségi parlamenti képvislet alkotmányos elismerését – adós a többségi dominanciát jelentő, formális és tartalom nélküli egyenlőség deklarálásán túlmutató kisebbségvédelmi intézményrendszer kidolgozásával.

³⁹ Természetesen működő demokráciára is szükség lenne, hogy valóban az alkotmányban meghatározott fórumok (például parlament) legyenek a tényleges döntéshozatal helyei.

⁴⁰ Boszniai példát hozva egyáltalán nem biztos, hogy azáltal hogy az alkotmány előírja például a nemzeti banktanács tagjainak kötelezően muzulmán voltát, enyhül az etnikai feszültség, hiszen elképzelhető, hogy egy szakmai vagy politikai alapon kiválasztott más (mondjuk egy katolikus szlovén származású) államigazgatási felsővezető mellett mélyebb és átfogóbb kompromisszum valósulna meg.

Elméleti vagy gyakorlati indokok alapján a garantált parlamenti helyek igénye tehát nem látszik elfogadhatónak. Megfontolandó ugyanakkor néhány működőképes (gyakorlatilag hasonló hatással járó, ám rendszerkonform) diverziós technika átvétele: gondolok itt például az országos kisebbségi önkormányzatok számára biztosítható kisebbségérzékeny kérdésekben egyetértési vagy törvénykezdeményezési jogra, illetve megfelelő politikai akarattal párosulva a jogalkotási (vagy külön) törvény alapján akár rendelkezésre is álló formalizált lobbitevékenységre vagy a politikai pártok közötti rögzített vagy informális jelöltállítási kvótamegállapodásokra.

4.3. ESETTANULMÁNYOK: A KISEBBSÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETE NEMZETKÖZI KITEKINTÉSBEN

A kisebbségek valós (esély)egyenlősége biztosításának eszközeként több (és kötelező erejét tekintve is változatos) nemzetközi dokumentum említi a pozitív diszkriminációs intézkedések lehetőségét. Ilyen például a Faji Diszkrimináció Valamennyi Formájának Megszüntetéséről Szóló ENSZ Egyezmény 1. és 5. cikke; a Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Európai Keretegyezmény 4. és 15. cikke; a Nemzeti, Etnikai, Vallási vagy Nyelvi Kisebbségek Jogairól Szóló ENSZ-deklaráció 2. cikke; az EBESZ Koppenhágai Dokumentuma, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűléseinek 1134-es, illetve 1201-es számú kisebbségi tárgyú ajánlásai; továbbá az 1999-es Lund-deklaráció⁴¹ – ez utóbbi kifejezetten nevesíti az Országgyűlésben, illetve a központi kormányzatban való kisebbségi részvételt.⁴²

A választójogi preferenciális eljárás, a kisebbségi képviselők számára fenntartott kvóták, illetve a delegáció vagy kooptáció formá-

⁴¹ The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life.

⁴² Bővebben lásd Szajbély Katalin: A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete, Publicationes doctorandorum. Tomus 3. Fasc. 10. 2003. 173–208. o.

jában biztosított mandátumok számos technikája ismert. Romániában például a jogalkotó az egy képviselő megválasztásához szükséges szavazat 5%-át megszerző kisebbségek számára fejenként egy kedvezményes mandátumot biztosít; a szlovén parlament kibővül az olasz és a magyar kisebbség egy-egy delegáltjával; Indiában a köztársasági elnök nevez ki két képviselőt a brit közösség képviselőit; Új-Zélandon⁴³ négy elkülönített választóközvet biztosítja a maori kisebbség képviselőit; Horvátországban pedig bizonyos minimális szavazat megszerzése esetén szintén lehetőség nyílik a kedvezményes kisebbségi mandátumszerzésre.⁴⁴

A nem etnikai/nemzetiségi kisebbségek parlamenti képviselői is van példa bőven: a bhutáni parlament tíz mandátumát szerzetesek számára tartják fenn;⁴⁵ Iránban⁴⁶ valamennyi vallási kisebbség jogosult egy képviselői helyre; Pakisztánban⁴⁷ (a közel-múltban beiktatott reformig)⁴⁸ tíz, közvetlenül megválasztott nem iszlámhitű képviselőt találtunk; amíg a 128 fős libanoni parlament

⁴³ A kolumbiai indiánok további két különleges választóközvetben juthatnak képviselőhez.

⁴⁴ Bővebben lásd Mihályi Zsolt Apór: Kisebbségi érdekképviselő a világ parlamentjeiben, *Parlamenti Levelek* 4–5, 1998. február, 51–57. o.

⁴⁵ Uo.

⁴⁶ Az alkotmány 64. §-a alapján, lásd http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ir00000_.html (21/03/2005).

⁴⁷ Lásd http://www.pakistanlawyer.com/constitution/part4_ch2.html (21/03/2005).

⁴⁸ Pakisztánban 2002. január 16-án Musharraf elnök megszüntette a tizenhat éve működő, a vallási kisebbségek számára kialakított elkülönített választói regiszterek rendszerét. A döntés azért nem váltott ki felháborodást a kisebbségek soraiban, mivel az 1985-ben Zia-ul Haq tábornok által bevezetett rendszer a vallási kisebbségek marginalizációját eredményezte, hiszen eddig csak a számukra fenntartott (csekély számú) mandátumok sorsáról dönthettek. Lásd Smita Narula, *Overlooked Danger: The Security and Rights Implications of Hindu Nationalism in India*, 41 *Harvard Human Rights Journal*, Spring, 2003, 63–64 o., illetve Iftikhar H. Malik, *Minority Rights Group Int'l, Report: Religious Minorities in Pakistan* (2002), <http://www.minorityrights.org/admin/Download/pdf/MRGPakistanReport.pdf> (21/03/2005), valamint Australian Catholic Social Justice Council, *Social Justice Body Welcomes End of Separate Electorates in Pakistan*, Jan. 21, 2002, at http://www.socialjustice.catholic.org.au/content/media_releases/2002_01_21_1021862697.html (21/03/2005).

fele a keresztény közösség képviselőjét hivatott ellátni.⁴⁹ A kedvezményes parlamenti mandátumjuttatás technikáját egyéb, korporatív elrendezések kedvezményezettjei számára is alkalmazzák: a fehérorosz képviselőház például ötven mandátumot biztosít a tömegszervezetek, 29-et a háborús veteránok és a szakszervezetek, valamint 21-et a mozgássérültek szervezete képviselőinek.⁵⁰ Malawiban az arányosítás érdekében az elnök saját hatáskörben nevezi ki a képviselők egytizedét; a bangladesi és tanzániai parlament pedig legalább tíz százalékban nőkből, a zimbabwei pedig ugyanolyan arányban törzsfőnökökből kell hogy álljon.

A különböző kisebbségi képviselői megoldásoknak a fent említettekén túlmenően is számos technikája ismert. Várfalvi például alapvetően különbséget tesz a területi elvű, illetve a szimbolikus képviselőlet között.⁵¹ Az előbbi kategóriába sorolja azon államokat (Belgium, Svájc, Kanada), ahol a törvényhozási rekrutáció illeszkedik az ország etnikai-területi tagoltságához. A nemzetiségi képviselőlet itt tulajdonképpen természetes módon valósul meg, bár koncepcionálisan az így megválasztott képviselők is a nemzet egészének érdekeit kötelesek követni. Várfalvi szerint minden olyan esetben (például Horvátország, Románia Képviselőháza, Schleswig-Holstein tartományi gyűlése, Lengyelország), amikor egy könnyített választási eljárással, vagy garantáltan, a szavazói létszámtól majdhogynem függetlenül a megjelenítés érdekében vannak jelen a nemzetiségek, szimbolikus képviselőletről beszélhetünk.⁵²

⁴⁹ Sőt, a négy legfontosabb állami pozíciót is (kormány- és államfő, házelnök, hadsereg főparancsnoka) szintén elosztották a síták, szunniták, és a maronita keresztények között. Lásd Mihályi, i. m., továbbá http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/le00000_.html (21/03/2005), továbbá <http://www.arabmediawatch.com/amw/CountryBackgrounds/Lebanon/PoliticalStructure/tabid/172/Default.aspx> (2006-08-28).

⁵⁰ Mihályi, i. m.

⁵¹ Várfalvi Attila: Nemzetiségek és parlament (szakdolgozat), Országgyűlési Könyvtár, Budapest, 1998, 4.3. alfejezet

⁵² A fenti kategóriarendszert persze fellazítja például a daytoni rendszerben megcélzott valós vétőrendszer, amely valóban érdemi politikai súlyt adhat a kisebbségi frakcióknak-képviselőknek. Lásd Várfalvi, 1998, 4.3. fejezet. Arról nem is beszélve, hogy bizonyos esetben a mérleg nyelveként, valós politikai erővel bíró tényleges képviselőkké lehetnek a pozitív diszkriminá-

Jóllehet kérdéses, hogy vajon mekkora a súlya mondjuk a maláj vagy kurd parlamentnek mint politikai döntéshozó szervnek, az etnikai proporcionalitás technikáit a daytoni modellhez hasonlóan megvalósító modelleket számos további (bár nemritkán leginkább csak papíron létező és működő)⁵³ közjogi struktúrában fellehetjük.⁵⁴ A Baa'th kormányzat és Mustafa Barzani molla (és aga) között 1970 márciusában létrejött megállapodás, illetve a (kurdok által végül is elutasított) 1974-es autonómiatörvény például a nyelvhasználat széles körű biztosításán túlmenően lélekszámarányos politikai képviselket is előír az iraki kurd kisebbség számára.⁵⁵ Számos ázsiai országban találunk az ország alkotmányos és gazdasági életét meghatározó (és sajnos etnikai konfliktusok folyamatos eszközévé és alapjává váló) etnikai alapú kvóta- és pozitív diszkrimináció rendszert. Gyakori (lásd például Sri Lanka, Malajzia vagy a Fidzsi-szigetek esetét), hogy az őslakos etnikum „rovására” (a gyarmatosítók mellett) évszázadokon keresztül egy másik csoport került gazdasági és politikai értelemben domináns helyzetbe. A kínai dominanciát csökkenteni kívánván például már az 1957-es maláj alkotmány 153. §-a rendelkezik az őslakos etnikum speciális elbánásra joga-

ció eredményeként mandátumhoz jutott kisebbségi képviselők. Ez volt például a helyzet a 2005-ös Schleswig-Holstein-i tartományi választások során, amikor a dán kisebbség képviselői lettek a „királycsinálók”. Lásd például Power <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1495568,00.html> (2006.08.28.).

⁵³ Kiemelésre érdemes a mostanra már csak jogtörténeti tanulságokkal szolgáló jugoszláv nemzetiségkulcsos megoldás is, ahol a szintén államalkotói meghatározottsággal felruházott nemzeti közösségek arányos képviselete a szűken vett politika térrénumán kívül is irányadó volt. Lásd erről például Messel, i. m. 44–49. o.

⁵⁴ Lásd például a Népszövetség égisze alatt a litván állam korlátozott szuverenitása mellett, a versailles-i béke részeként Memel részére létrehozott speciális státust, ahol a kormányzótanács három tagjából egy litván, egy memeli (tehát jellemzően német) és egy a Népszövetség delegáltja. Bővebben lásd Hurst Hannum: *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination; The Accommodation of Conflicting Rights*, University of Pennsylvania Press, 1996. 379–384. o.

⁵⁵ Előírván például, hogy a köztársasági elnök egyik helyettese is kurd legyen. Bővebben lásd Hannum, i. m. 190–193. o.

sító oktatási, foglalkoztatási stb. arányosságot célzó kiemelt államcéljáról.⁵⁶ A képviselet kérdését elemző tanulmányok gyakran említik (az 1997-es alkotmányban megalkotott) Fidzsi⁵⁷-megoldást, ahol a kétkamaras törvényhozás alsóházát négy külön választói regiszter alapján választják: 12–12 képviselőt választ külön-külön a fidzsi és az indiai lakosság; további tíz mandátumot egy általános, etnikai kvalifikációktól mentes nemzeti listáról osztanak szét az etnikai fidzsi és indiaiak között; illetve nyolc hellyel képviselőt juttathat a Házba a sem nem fidzsi, sem nem indiai lakosság (hármát egy külön rotumán regiszter, ötöt nemzeti listáról választanak).⁵⁸

A kisebbségi képviselet különböző formáinak és példáinak fontos klasszifikációja a választójog alapján való csoportosítás. A különböző formációk bemutatásában Claire Palley⁵⁹ felosztását követve, az alábbi technikák ismertek:

- külön választói regiszter és elkülönített mandátumcsoportok: ebben a megoldásban a külön választói jegyzékben szereplő választópolgárok meghatározott számú, szeparált rendszerben mandátumhoz jutó saját képviselőket választanak. Ezt a rendszert honosította meg az 1960-as ciprusi, valamint az új-zélandi (1876. óta 76 „rendes” és speciális mandátum jár a maori őslakoságnak) és az indiai jogalkotó (1985-ig a mandátumok 15%-a az „érinthetetleneknek” és egyéb hátrányos helyzetű kasztoknak járt).⁶⁰
- külön választói regiszter és elkülönített mandátumcsoportok, keresztszavazással: a keresztszavazás a meghatározott mandátummal rendelkező közösségek minimális képviseletét mindenképpen biztosítani kívánó, ám a rendszer faji-etnikai merevsé-

⁵⁶ Bővebben, Hannum, i. m. 440–448.

⁵⁷ Lásd például http://www.ocfre.unibe.ch/law/icl/fj00000_.html (21/03/2005).

⁵⁸ A szenátusban már inkább látszik a fidzsi fölény: 22 tagját a fidzsi törzsfőnökök nagytanácsa delegálja; Rotuma sziget egy szenátort ad; a miniszterelnök és az ellenzék vezetője pedig hét, illetve hat főt jelöl. Bővebben lásd Hannum, i. m. 427–432.

⁵⁹ Claire Palley: *Constitutional Law and Minorities*, Minority Rights Group (Report; no. 36), London, 1987, 16–21 o.

⁶⁰ A gyarmati időszakban Fidzsi, Rhodézia, Dél-Afrika és Brit Kelet-Afrika is ezt a rendszert követte.

gét enyhíteni célzó megoldások közé tartozik. 1962 és 1969 között Dél-Rhodézia, (és a zambiai alkotmány kikiáltásáig) 1964-ig Észak-Rhodézia például ezt alkalmazta.

- közös választói regiszter és elkülönített mandátumcsoportok: ebben a rendszerben (például a 19 fidzsi, 10 indiai és 5 egyéb mandátumot biztosító fidzsi megoldásban) bár meghatározott mandátumhoz jut minden megjelölt csoport, a választópolgárok egységes rendszerben szavaznak.
- arányos rendszer elkülönített közösségi alapon meghatározott listákkal: az 1943-at követő (és 1975-ig tartó) libanoni rendszer érdekes példája ennek: a választók a különböző közösségi listák (maronita, szunnita, görög ortodox, drúz stb.) mindegyikére szavaznak, azzal, hogy a keresztény–nem keresztény arány végül 6:5 kellett, hogy legyen. (A rendkívül színes összetételű parlament azonban lehetetlenné tette a koherens politizálást.)⁶¹ Különleges jogalkotói testületek: az etnikai konfliktusok alkotmányos alapon való rendezésekor gyakran sajátos, mediációs intézmények jönnek létre. A már említett 1960-as ciprusi alkotmány például rendelkezik (a daytoni modell kapcsán már bemutatottakhoz hasonló) közvetlenül választott tulajdonképpeni arbitrációs közös bizottságról, amely a két etnikai csoport között felmerült vita esetén hivatott a békéltetési és egyeztetési eljárást lefolytatni.
- csoportvétő: sajátos formája az etnikai konfliktusoldásnak, amikor valamelyik etnikai csoport (vagy például annak frakciója) bizonyos kérdésekben kötelező konzultációs, illetve vétőlehetőséget kap. Ez lehet indirekt, amikor meghatározott kérdésekhez minősített többség szükséges (lásd például a fidzsi 3/4-es határozatokat); vagy explicit formájú is, például az 1961–1965-ös dél-rhodéziai, illetve bizonyos esetekben a ciprusi modell esetében.

Palley elemzésében külön fejezetet kap a végrehajtó hatalom csoport alapú megszervezése. Alapvetően két típusát különbözteti el:

- formalizált hatalommegosztás: a végrehajtó hatalomban érvényesítendő kvóták (szintén ismert) megoldására jó példa a cip-

⁶¹ Ráadásul az eltérő születési arányok és a számos muzulmán menekült miatt a merev rendszer egy idő után nem tükrözte a lakosság valós arányait sem.

rusi 7:3 görög – török-kulcs, ahol azonban vagy a külügyi, vagy a hadügyi tárcának török kézben kellett volna lennie. Az effajta, különösen a vétőrendszerrel finomított megoldások nagy hátránya a kormányozhatatlanság veszélye: a ciprusi megoldás is mindössze négy évig ha tartott... (Hasonlóan sikertelennek bizonyult az 1974-es észak-írországi, illetve az említetten szintén csak 1975-ig működött libanoni kísérlet). Egyedül a rotációs elv alapján 1874 óta működő svájci szövetségi tanácsmodell bizonyult működőképeseznek.⁶²

- informális hatalomgyakorlás: az akkomodáció politikája (the politics of accomodation) önálló fejezet a politikatudomány kurrens irodalmában. Témája a politikai kultúra és az érdekanalizáció békés, informális útjai során kialakult hatalommegosztási és hatalomgyakorlási modellek vizsgálata. Palley szerint⁶³ az informális kompromisszumok példája lehet Svájc, ahol szokásjogi alapon a Szövetségi Tanács öt tagja német, egy vagy kettő francia és egy olasz anyanyelvű; vagy Kanada, ahol minden tartomány ad legalább egy minisztert, Québec pedig négyet, amelyből legalább egy angol nyelvű. Hasonlóképpen szokás az adott régió-etnikum ügyeire specializált tárca vezetőjét a régióból-etnikumból választani: az Egyesült Királyságban például a Walesért, illetve Skóciáért felelős miniszter általában walesi, illetve skót. Vizsgáljunk meg néhány példát közelebbről!

4.3.1. Az amerikai gyakorlat

A kétpártrendszer sajátosságai, illetve a választás útján betöltött pozíciók (ügyész, bíró, számos közigazgatási vezető) az európainál lényegesen szélesebben meghúzott mértéke miatt az amerikai politikai és közjogi kontextusban⁶⁴ a kisebbségek (faji, etnikai

⁶² Vélhetően az is részben azért, mert minimális a szövetségi kormány hatásköre.

⁶³ i. m. 18.

⁶⁴ Átfogó bemutatásra lásd Arend Lijphart – Bernard Grofman: Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives, In: Gerlad. M. Pomper (szerk.), American Political Parties and Elections, Praeger, 1984.

csoportok) sui generis képvisellete fel sem merül. Elképzelhetetlen lenne egy ilyen irányú közjogi elképzelés komoly felvetése. Ennek ellenére a választójog reformja, illetőleg a demográfiai változásokat szorosan követő választókörzet-kialakítás során az etnicitás központi kérdéssé válik. Amerikában (emlékeztetve például a később említendő Osztrák–Magyar Monarchiára) tehát a választókörzetek politikai célok figyelembevételével való kialakítása (gerrymandering⁶⁵) kapcsán jelentkezik a választójog és az etnicitás összefonódása.⁶⁶ A kétpártrendszer egyik sajátossága ugyanis, hogy a liberálisabb, inkább kisebbségbarátnak tartott Demokrata Párt igyekszik fekete, illetve egyéb kisebbségi többségű választókörzetek kialakítására; amíg a konzervatív Republikánus Párt többnyire szintén a homogén konzervatív fehér, illetve a blokkosított (feltehetően nem szimpatizáns) kisebbségi szavazókörzetek kialakításában érdekelt.⁶⁷

A népszámlálásokat követő és igen gyakori választókör-újrarajzolás tehát minden esetben komoly politikai vitákat és mozgósított lobbisták ez-

⁶⁵ A kifejezés 1812-ből származik, ahol a pártpolitikai elvárások biztosítására Elbridge Gerry, Massachusetts kormányzója egy igen bizzar, szalamanderformájú körzetet alakított ki. A képviselleti demokrácia egyenlő mandátumtartamban való kifejezése kezdetektől része az amerikai közjogi gondolkodásnak. Már Madison is felhívta a figyelmet Anglia korabeli „rohadt körzeteire (rotten borough), ahol néhány lelkes birtokok nagyvárosokkal azonos mértékű parlamenti képviselőre jutottak. Volt olyan választókörzet (például Olk Salum), ahol egyetlen arisztokrata két képviselőt küldhetett a Házba, amíg a milliós London négy képviselőt küldött. (Idézi Black bírő a Wesbery v. Sanders (376, US 526, 1964) ítéletben.)

⁶⁶ A francia alkotmánytanács 1985-ös, új-kaledóniai döntésében szintén a körzetkijelölés alkotmányosan elfogadható határainak felrúgását állapította meg, amikor a régió négy választókörzetét (etnikai alapon kiszámított kormánysszimpatiát keresvén) az alábbi számú választót eredményező módon osztotta fel: 21 000; 23 000; 15 000; 85 000.

⁶⁷ A választókörzet, illetve föderalizmus különböző kvótamegoldásai gyakran szolgáltak a domináns etnikai csoport fölényének biztosítékául. 1997-ig Jugoszláviában például Szerbia 7 597 179 választópolgára 108, míg Montenegró 448 325 választója 30 képviselőt választott; azaz egy, a szerb vezetéshez leginkább lojális montenegrói voks körülbelül öt szerbiai szavazattal ért fel. Lásd Messel Balázs: A magyar kisebbség parlamenti képvisellete Jugoszláviában 1990–1998 között, Comitatus, 1999. május, 1999. május, 48. o.

reit hozza.⁶⁸ Igaz, a választóközetek körül dűlő politikai és alkotmányjogi csaták azonban még a kérdés faji-etnikai dimenziójának felmerülése előtt elkezdődtek, ugyanis az ipari forradalom kezdetén és során az iparosodást támogató városi és vidéki közetek érdekei feszültek egymásnak.

A legfelsőbb bíróság bőséges vonatkozó esetjoga azonban kezdetben a felmerülő kérdések tartalmi megoldásának elutasítását jelentette. Az amerikai alkotmányos dogmatika egyik sarokpontja ugyanis a hatalmi ágak elválasztásának felismerését jelentő bírói önkontroll, amely egész egyszerűen a felmerülő panaszok, ügyek egy részét az igazságszolgáltatás terrénján kívülre tartozó „politikai kérdésnek” találja. (Lásd például az 1949-es *Colegrove v. Green*⁶⁹ vagy a klasszikussá vált és már faji-etnikai problematikát hordozó 1960-as *Gomillion v. Lightfoot*⁷⁰-ügyeket.)

A mérföldkövet az egyébként is igen aktivista Warren-bíróság 1962-es *Baker v. Carr*⁷¹ döntése jelentette, ahol a bíróság kimondta, hogy a választóközet-megvonás kapcsán felmerülő alkotmányossági kérdések igenis bírósági hatáskörbe tartoznak. Az elkövetkező évben pedig tizenhét vonatkozó tárgyú döntést is hozott. A Baker-döntés másik fontos eleme a bírósági teszt zsinórmértéke, az „egy ember egy szavazat”-elv⁷² kimondása volt, amelynek értelmében a Bíróság megállapította, hogy a választóközetek kialakítása során a lakosságszám⁷³ és nem a gazdasági régiók, foglalkoztatási ágak vagy egyéb szempont kell hogy

⁶⁸ Nemegyszer a lakosságarányos szövetségi választóközetek megvonása tagállami lobbierdekek sérelmét is jelenti, amikor például lakosságeszökkenés miatt egy tagállam eggyel kevesebb képviselőt küldhet a Kongresszus alsóházába. (A szenátorok száma állandó, államonként kettő.) Számos civil szervezet szakosodott a választóközetek kialakítása során fellépő faji-etnikai diszkrimináció bírósági orvoslására. Lásd például: MALDEF: Mexican Americans Legal Defense and Education Fund.

⁶⁹ 328 US 549.

⁷⁰ 364 U.S. 339 (1960.)

⁷¹ 369 US 186.

⁷² Lásd még az 1963-as *Reynolds v. Sims* (377 US 533) döntést.

⁷³ Az 1973-as *Gaffney v. Cummings* (412 US 735) döntésben a bíróság kimondta, hogy az „átlagos számú” szavazót tartalmazó választóközetről legfeljebb 7,8%-ban lehet (akár fel- akár lefelé) eltérni. (Kimondta azt a szabályt is, miszerint a közetbeosztás aránytalanságára hivatkozó felperesnek kell bizonyítani állítása valódiságát.) Más kérdés, hogy mindezen elvektől számos döntésben eltérően határoztak. Az 1983-as *Karcher v. Daggett* (462 US 725) ügyben például egy 0,69%-os eltérést tartalmazó konstrukciót is érvénytelenítettek.

irányadó legyen. Ettől még nem vált átláthatóvá vagy könnyűvé a fajietnikai proporcionalitás hívei által diszkriminatívnak minősített választóközter-elrendezési tervek alkotmányosságának vizsgálata, ugyanis a faji diszkriminatív szándék meglétének bonyolult és gyakran inkonzisztens tesztjét állította fel és követte a bíróság. A bíróság ugyanis a fentiek ellenére, a képviseleti demokrácia és a választópolgárt megillető azonos értékű szavazat védelme mellett vonakodott a faji antidiszkrimináció általános választójogi védelmét kimondani. A már említett 1977-es *United Jewish Organizations of Williamsburgh v. Carey*⁷⁴-döntésben például elutasította egy New York-i hasszid zsidó közösség abbéli panaszát, miszerint a korábbi homogén (hasszid) választóközter feldarabolása és a lakosság egyéb közterekbe való átcsoportosítása diszkriminatív lenne. Sőt egy (az elektorális és politikai pozitív diszkriminációt megvalósító) homogén fekete választóközter kialakítását (a többségi fehérek által) megtámadó keresetet elfogadó 1993-as *Shaw v. Reno*⁷⁵-döntésében ki is mondta, hogy az alkotmány nyomós kormányzati érdeke (compelling government interest) hiányában valamennyi (tehát egyaránt a pozitív és negatív) faji alapú választóközter-machinációt tilt.⁷⁶

4.3.2. A nyugat-európai gyakorlat⁷⁷

Jóllehet az Európai Uniónak nincs közös kisebbségvédelmi szabályrendszere, sőt még csak összehangolt politikai álláspontot sem alakított ki; így vagy úgy valamennyi tagország érintett a kisebbségi kérdésben.

⁷⁴ 430 US 144

⁷⁵ 509 US 630 (1993)

⁷⁶ A faji alapú közterkialakításra pedig a közterthatárok formája ad eligazítást: egyéb feltételek megléte esetén, igen bizzar formájú közterek esetén a bíróság vélelmezi a faji indíttatást. Lásd például az alábbi döntéseket: *Reynolds v. Sims* (377, US, 533, 1964), *City of Mobile v. Bolden* (446 US, 55 1980), *Shaw v. Reno* (116. S Ct. 1993.)

⁷⁷ Kimerítő ismertetésre lásd például Jan-Erik Lane – Svante O. Orson: *Politics and Society in Western Europe*, SAGE Publications, 1987. Hasznos, vonatkozó tárgyú összeállítás még a Velencei bizottság (European Commission For Democracy Through Law) 2000. január 25-én, Strasbourgban kelt „Electoral Law And National Minorities” című összeállítása. Lásd www.venice.coe.int (21/03/2005.).

A jogalkotói és politikai álláspontok azonban igencsak különbözőek, és a biztosított kisebbségvédelem is rendkívül széles skálán mozog. Vogel Sándor így ír erről: „Ausztia és Finnország elismeri a kollektív kisebbségi jogokat; Finnország, Olaszország és Spanyolország területi autonómiát biztosít kisebbségei számára; Nagy-Britannia regionális autonómiát adott Skóciának és Walesnek, különleges erőfeszítéseket tesz az észak-ír kérdés megoldására, és – bár nem ismeri a kisebbségi elvet – különleges jogokat és hivatalos státust biztosít a welsi nyelv számára; Belgium nemzetközi szerződések megkötésének jogával is felruházta német anyanyelvű közösségét; Hollandia és Svédország multikulturálisnak tekintik társadalmukat; Németország a kisebbségi jogokat csak történelmi kisebbségei számára biztosítja; Svédország egyenlőséget tesz a történelmi kisebbségek és a bevándorlók közé; Franciaország tagadja nemzeti kisebbségek létét a területén; Görögország pedig erőszakot is alkalmaz török kisebbségével szemben.”⁷⁸

Előljáróban is fontosnak tartom tehát leszögezni, hogy egyelőre sem a kollektív jogtételezésen alapuló autonómia, sem a különböző választójogi pozitív diszkrimináció nem vált részévé a nemzetközi vagy európai kisebbségvédelem standardjainak. Nemcsak hogy az EU, de sem az ENSZ, az EBESZ vagy az Európa Tanács nem ismer el ilyen irányú tagállami kötelezettséget. A német alkotmánybíróság ki is mondta, hogy a konkrét esetben egyébként alkotmányosnak ítélt választójogi pozitív diszkrimináció nem nemzetközi jogi alapokon nyugszik.⁷⁹

Meg kell e helyütt jegyezni, hogy például az Európa Tanács kisebbségvédelmi keretegyezményének érvényesülését vizsgáló bizottsága által a kisebbségi képviselő hiánya miatt elmarasztalt országok (Magyarország, Ukrajna, Csehország) esetében a kritika forrása eredendően nem az ilyen irányú kisebbségvédelmi mechanizmusok hiánya volt, hanem az egyes országok belső normáiban előírt magatartásának elmaradása, azaz a közjogi következetlenség felett érzett elégedetlenség.⁸⁰ Az Európa Tanács gyakorlatának következetességét az is bizonyítja,

⁷⁸ Vogel Sándor: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbség, Európai Tükör, 1999/1. 26–27.

⁷⁹ Lásd Borók György A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletének szabályozási modelljei Európában és Magyarországon, Társadalmi Szemle, 1998. 4., 75. o.

⁸⁰ Bővebben lásd Versitchel, i. m.

hogyan abban az esetben is elmarasztalta a keretegyezményben részes országokat (például Ukrajnát vagy Horvátországot), ha jogszabály-módosítás során a kisebbségvédelemnek olyan mechanizmusait valósítják meg, amely tételesen nem mond ugyan ellent az Európa Tanács elveinek, tehát alapvetően megengedett, de egy korábbi helyzethez képest előnytelenebb helyzetet teremt a kisebbségek számára (regresszív változás).⁸¹ Visszatérve a parlamenti képviselőhöz, a következőkben pedig röviden tekintsük át az egyes országok gyakorlatát!⁸²

A kisebbségi jogok elismerésétől a legmerevebben talán Franciaország zárkózik el. Bár a Regionális Nyelvek és Kultúrák Bizottsága hét⁸³ kisebbségi nyelvet sorol fel, a jakobinus hagyományokon nyugvó francia jogfelfogás csak regionális nyelveket, illetve dialektusokat ismer el, a köztársaság és a nemzet oszthatatlanságának (nation homogéne) doktrínája⁸⁴ szerint a kisebbségek fogalmát nem. Ennek megfelelően az 1992-es európai unió szerződés ratifikációja együtt járt a francia nyelv egyeduralmát deklaráló alkotmánymódosítással; az ENSZ Emberi Jogi Bizottságában pedig Franciaország kijelentette, hogy miután területén nincsenek kisebbségek, nem érintett a kisebbségi kérdésekben sem. Ehhez hasonlóan a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányának 27. cikkelyével kapcsolatban is fenntartást jelentettek be. Érdekes kivételt jelent ugyanakkor a széles körű közigazgatási autonómiával felruházott Korzika, igaz, az „önigazgató” régió tanácsa nem hozhat törvényeket. Az alkotmánybíróságnak megfelelő francia alkotmánytanács (Conseil Constitutionnel) ugyanakkor éppen az 1991-es korzikai

⁸¹ Horvátországban az 1991-es állapotokhoz képest a kisebbségi és a választójogi törvény 1999. október 29-i módosítása után három helyett csak egy szerb mandátumot osztottak ki, Ukrajna esetében pedig a 2001-es választókörizet újrajrölását követően megszűnt a sui generis krími tatár mandátum., Versitchel, Uo.

⁸² Azon EU-tagországokra (Ausztria, Olaszország), ahol bizonyos nyelvi jogok (például hollandiai frízrek) biztosításán túl a kisebbségi problematika nem kapott különösebb hangsúlyt, vagy (Portugália, Luxemburg, Írország) a politikai partícipáció egyéb okokból nem válik relevánssá, e helyütt egyáltalán nem térek ki. A kimerítő elemzésre lásd Vogel, i. m. 18–41.

⁸³ Elzászi, baszk, breton, katalán, korzikai, flamand és okcitan.

⁸⁴ Lásd erről még Majtényi Balázs: Európa nemzetiségi helyzete és az európai identitás, Pro Minoritate, 2000. Nyár, 96. o.

autonómatörvény kapcsán találta alkotmányellenesnek a jogalkotó abbéli szövegezését, miszerint „a korzikai nép a francia nép alkotórésze” – mondván, hogy az alkotmány kizárólag a „francia nép” fogalmát ismeri, amely különbségtétel és részhalmazmeghatározás nélkül valamennyi francia állampolgárt jelent.⁸⁵

A több-kevesebb függetlenséget jelentő regionális autonómia tekintetében többnyire megengedőnek tartott Spanyolország alkotmánya is kimondja a „spanyol nemzetállam osztatlan egységét”, illetve tiltja az autonóm közösségek föderációját. Ennek megfelelően csak a szenátusban találunk indirekt formában a kisebbség képviselőt megvalósító politikust: az autonóm közösségek (az alkotmány 69. § (5) értelmében) ugyanis egy, majd egymillió lakosonként egy-egy újabb szenátort delegálhatnak.

A társadalmi konfliktusoldás skandináv példája számos szempontból modellértékű a nyugati világban. Nem kivétel ez alól a kisebbségi kérdés sem. A lapp kisebbség számára Skandinávia-szerte létrehozott külön választói regiszter alapján megválasztott testületek gyakran formalizált rendben kapcsolódnak az anyaország alkotmányos rendszerébe. Finnországban például a lapp tanács külön ügyosztályt delegál a miniszterelnök tanácsadó testületébe.⁸⁶ Emellett már 1921 óta él a svéd lakosságú Åland-szigetek autonómiája, a lapp (számi) őslakosság pedig saját, húsz tagú képviselői szervvel rendelkezik, amelyet a finn parlament valamennyi, a kisebbséget érintő kérdésben köteles meghallgatni.⁸⁷ Dániában a grönlandi, illetve a Feröer-szigetek kisebbségi lakosságának képviselőtét pedig két-két mandátum biztosítja a 179 fős dán parlamentben.⁸⁸ (Szomszédjához hasonlóan Svédország is a területi képviselőt alapelveire építve oldja meg a nemzetiségi képviselőt.) Hasonlóképpen, a lappok számára biztosít

⁸⁵ Lásd John Bell, *French Constitutional Law*, Clarendon, 1992, 65. o. Persze a francia álláspont is változik idővel: 2006 nyarán már egy referendumban utasították el a kormány autonómiatervezetét. Corsica rejects autonomy offer by Paris, <http://www.cnn.com/2003/WORLD/europe/07/06/corsica.poll/> (2006.07.11.).

⁸⁶ Hannum, 255. o.

⁸⁷ Lásd például Kristian Myntti: *The Nordic Sami Parliaments*, In: Pekka Aikio – Martin Scheinin (eds). *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*, Turku, 2000, Åbo Akademi.

⁸⁸ A két terület az Európai Uniónak sem tagja.

tott képviseleten túlmenően, az autonóm régió meglévő önálló regionális parlamentje mellett a 24 000 főnyi, 95%-ában svéd lakosságú Åland-szigetek is önálló választókörizet⁸⁹ a finn parlamenti választójogban. Gyakran említik az 1989-es alkotmányos reformot követő Belgium⁹⁰ példáját is, ahol a négy tulajdonképpeni szövetségi entitás (flamand, vallon, német és Brüsszel) saját, még nemzetközi szerződéskötésre is feljogosított kváziparlamenttel rendelkezik, ugyanis a központi kormányzat csak költségvetési, külpolitikai, honvédelmi és igazságszolgáltatási prerogatívákat tartott meg.⁹¹

Igen mereven kisebbségellenes álláspontot képvisel ugyanakkor Görögország. Formailag „egyetlen kisebbségeként a nyugat-tráchiiai muzulmánokat ismeri el, amelyre az 1923-as lausanne-i szerződés kötelezi. Ez a kisebbség, amely törökökből, pomákokból és cigányokból áll, görög felfogás szerint szigorúan vallási és nem etnikai vagy nemzeti kisebbség. A görögországi muzulmánok azonban mindinkább törököknek tekintik magukat, és az eredetileg bulgáruul beszélő pomákok is mindinkább eltörökösödtek. A görög kormány azonban következetesen tagadja nemzeti és etnikai kisebbségek létét Görögország területén, és fellép minden olyan mozgalommal szemben, amely törökként nyilvánul meg. A török kisebbség nevében fellépő vezetőket több esetben, még 1995-ben is letartóztatták, és börtönbüntetésre ítélték. [...] Törökországhoz hasonlóan homogén nemzetállamnak tekinti magát és kijelenti, hogy az etnikai és nemzeti kisebbségek ügyében nem érintett.”⁹²

⁸⁹ Az Åland-szigetek (Ahvenanmaa) svéd lakóit saját ügyekben a harminctagú Tartományi Törvényhozó Gyűlés (Landsting, Lagting) képviseli, mely minden olyan kérdésben alandi területi hatállyal szabályt (törvényt) alkothat, „amelyben a szigetek valamilyen védelemre szoruló sajátosságot tudnak felmutatni”. Lásd még Finnországi kisebbségek, Kalevala Baráti kör, Budapest, 1994. 16. o. és Szebeny Botond: Területi autonómiák Európában. In: Parlamenti Levelek 1998/4, 42. o.

⁹⁰ Lásd még: Tájékoztató Belgiumról és a belga parlamentről, kézirat, Országgyűlés Külügyi Hivatal 1993. március.

⁹¹ Igaz, az etnicitás és a választójog összefüggése csak áttételes, hiszen elvben flamand választópolgár is szavazhat regisztrált vallon jelöltre, bár ettől még a parlament alapvetően az etnikai proporcionalitás sajátos belga modelljén nyugszik.

⁹² Vogel, i. m. 26. o.

Érdekes a kisebbségek helyzete Nagy-Britanniában is. A brit politikai és jogi gondolkodástól is idegen ugyanis a sui generis kisebbségi jogok elismerése.⁹³ Ennek ellenére például az észak-írországi decentralizált, devolutív megoldások szintén az etnikai-nemzeti alkotmányosság bővülő intézményrendszerét jelzik: létrejött ugyanis a skót és a walesi parlament, és a hozzá kapcsolódó különálló egyházi szervezet, jogrend és „nemzeti” alaptanterv. Hasonlóan a territorialitás áttétén keresztül érvényesül az etnikai proporcionalitás (a nem EU-tag) Svájcban, ahol a kantonális választójog az olasz, francia, német és rétoromán lakosság etnikai alapokra épülő politikai aktivizmusára épít.

Fontos szólni a német gyakorlatról is.⁹⁴ Németország jogrendszere négy⁹⁵ etnikai és nemzetiségi kisebbséget ismer el, és a schleswig-holsteini,⁹⁶ szászországi, illetve brandenburgi⁹⁷ alkotmányok, bár a sui generis képviseletet nem támogatják, egyaránt rendelkeznek az etnikai pártok⁹⁸ részére nyújtott preferenciális mandátumjuttatásról.⁹⁹ A Bundestag esetében szintén lehetőség nyílik az ötszázalékos küszöb megkerülésére.¹⁰⁰

Érdemes megemlíteni a német alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát. Az 1954-es „dán kisebbség ügyben”¹⁰¹ a karlsruhei testület ugyanis elutasította a dán kisebbség abbéli panaszát, miszerint az általános 5%-os küszöb diszkriminatív bánásmódot eredményez. Az alkotmánybíróság érvelése szerint semmilyen alkotmányos indok nem kí-

⁹³ Igaz, 2000-re hatályba lépett az 1998-ban elfogadott, lényegében az Európa Tanács égisze alatt megalkotott európai Emberi Jogi Konvenciót a belső jogba építő emberi jogi törvény, a Human Rights Act.

⁹⁴ Vogel, i. m. 25–26.

⁹⁵ A schleswig-holsteini dánokat és frízeket; illetve a volt NDK területén élő szorbokat és a romákat. Lásd Vogel, i. m. 25.

⁹⁶ Itt a mintegy ötvétezer dán kisebbség rendelkezik két mandátummal.

⁹⁷ A szorb és fríz kisebbség vonatkozásában.

⁹⁸ Fontos megemlíteni, hogy a német alkotmány kiemelt fontosságot tulajdonít a politikai pártoknak (hiszen a német jogértelmezés a német demokráciát pártdemokráciaként definiálja), és külön nevesíti az alkotmányos intézmények között.

⁹⁹ Borók, 73. o.

¹⁰⁰ Lásd Kékuti Ákos, Koncepciók a kisebbségek parlamenti képviseletéről a rendszerváltás óta, In.: Parlamenti Levelek 4–5, 1998. február, 47–51. o.

¹⁰¹ BverfGE 31 (1954)

vánja meg a kisebbségek választójogi preferenciális elbánását, ám, hozzátette, ha valamelyik szövetségi állam mégis ez irányú intézkedések bevezetése mellett dönt, azt alkotmányosnak fogja tartani. Schleswig-Holstein aztán ekképp is járt el.¹⁰² Egy későbbi,¹⁰³ 1990-es esetben pedig egy választójogi törvény azon bekezdését találta alkotmányellenesnek és semmisítette meg, amely (nemzetközi kölcsönösségre épülve) a helyi választások során választójogot adott az állandó lakos külföldieknek is. A bíróság álláspontja szerint a választójog alanyaként meghatározott „német népek” semmiképpen nem lehetnek tagjai a külföldi állampolgárok. (Ugyanazon a napon Hamburg város hasonló törvényét is alkotmányellenesnek találta.) Bár a Maastrichti Szerződés (amelyet explicit, például ilyen alkotmánymódosítás mellett tartott csak elfogadhatónak az alkotmánybíróság)¹⁰⁴ kógens rendelkezése, amely helyi választásokon valamennyi uniós állandó lakosnak választójogot biztosít, gyakorlati megoldást hozott, a kérdés dogmatikai méregfogát nem távolította el. Természetesen az utóbbi kérdés nem sui generis kisebbségspecifikus probléma, hiszen a helyi közhatalom demokratikus gyakorlásába bevonni kívánt csoport, nem állampolgárokról lévén szó, nem minősülhet annak.

Az eset kapcsán azonban érdemes szólni az Európai Unió közjogi berendezkedésének alapvető dogmatikai ellentmondásairól. Az integráció jelenlegi stádiumában nem lehet ugyanis tudni, hogy hol található a szuverenitás letéteményese, ki, mi a közhatalom és a politikai legitimitáció végső forrása. Nehéz egyelőre választ adni arra a kérdésre, hogy minek is tekinthető az EU: szuverén államok közjogi szövetségének vagy az „európai demos” államalakulatának. A „demokratikus deficit” elfogadása és a „szuverenitások összehangolása” (pooling of sovereignty) nehezen értelmezhető fogalma mellett is problematikus az EU-jog szupremáciájának értelmezése a szuverenitáselmélet szempontjából. Amíg az „európai demosz” (és ehhez kapcsolatosan egy európai alkotmány és az európai alapvető jogok kartájának) kérdésére nem kapunk választ, érthető (bár a

¹⁰² Bővebben, lásd Donald P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, Durham and London, 1997., 187. o.

¹⁰³ *Foreign Voters I* (83 BverfGE 37).

¹⁰⁴ Bővebben, lásd Kommers, 109–113 és 182–187.

közösségi jog szupremáciájának doktrínája szempontjából nem problematikus) például a német alkotmánybíróság álláspontja, amely kimondta, hogy amíg a közösségi alapvető jogvédelem szintje a német alkotmányban biztosítotthoz képest alacsonyabb szintű, addig az alkotmánybíróság továbbra is a *Grundgesetz* alapján jár el.¹⁰⁵ Kérdéses tehát, hogy konkrét esetben eljárhat-e például egy nemzeti normakontrollt gyakorló testület a közösségi jog alkotmányellenességének kérdésében, hiszen, úgy tűnik, a közösségi jog deklarált szupremáciája minden esetben a nemzeti alkotmányok és jogrendek felhatalmazása alapján keletkezett...¹⁰⁶

4.3.3. Kisebbségek parlamenti képviselete a posztkommunista régióban

Vizsgálataink szempontjából kiemelt figyelmet érdemel a posztkommunista régió¹⁰⁷ gyakorlatának elemzése,¹⁰⁸ amely a hatályos választójogi megoldásokat az alábbi szempontok alapján csoportosítja:

¹⁰⁵ Lásd az Alkotmánybíróság Solange I. és II. döntéseit: Solange I, BVerfGE 37, 271, <http://www.uni-wuerzburg.de/dfr/bv037271.html> (21/03/2005.); Solange II, BVerfGE 73, 339, <http://www.uni-wuerzburg.de/dfr/bv073339.html> (21/03/2005.) Lásd még Donald P. Kommers: *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, 1989.

¹⁰⁶ Szuverenitás kapcsán felmerülő kérdés, hogy milyen szintig van lehetőség az önként vállalt (például egy újfajta, államok között létrejött „társadalmi szerződés” formáját öltő) szuverenitás feladására. Kiterjedhet-e az államok ezen joga a teljes szuverenitásfeladásig (anélkül, hogy létrejönne egy európai alkotmányozó hatalom)? Talán nem tökéletes, de plasztikus analógia a polgári jogi szerződések azon esete, ahol bizonyos mértékű, például a tulajdonképpen rabszolgaságot jelentő teljes jogképeség feladását a polgári jog nem teszi lehetővé.

¹⁰⁷ Szükséges megemlíteni, hogy Szlovákia és Magyarország kivételével valamennyi közép-európai ország kétkamarás parlamenti rendszert épített fel. A korporatív felsőházat kialakító Szlovénia kivételével azonban valamennyi esetben (Csehországban abszolút, Lengyelországban egyszerű többséggel, Romániában közvetlen listás szavazással) választják a felsőházakat is.

¹⁰⁸ Carlos Flores Juberías: *Választási törvényhozás és etnikai kisebbségek Kelet-Európában*, Politikatudományi Szemle 1998/2., továbbá In.: Jonathan P. Stein (ed.): *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe, State Building, Democracy and Ethnic Mobilization*, East-West Institute (EWI), 2000.

az etnikai kisebbségek képviseletének ellenzése,¹⁰⁹ az etnikai szempont mellőzése,¹¹⁰ az etnikai kisebbségek képviseletének támogatása,¹¹¹ a kisebbségi képviselet biztosítása,¹¹² illetőleg az etnicitást a politikai képviselet alapját jelentő tényezővé emelő alkotmányos berendezkedések. Az alábbi rövid ismertetőben a fenti elemzés felosztását követem.

A kisebbségi képviselet elutasítása

A kisebbségek politikai aktivitásának korlátozására számos technika alakult ki. Elméleti szempontból három fő útja lehetséges: az elkülönített választói regiszterek, az aktív, illetve a passzív választójog korlátozása. Bár nem feltétlenül szolgál diszkriminatív célokat (lásd a daytoni modellt), a nemzetiségi-etnikai alapon hermetikusan elkülönített választójogi rendszerek alkalmasak lehetnek a kisebbségek politikai aktivitásának elszigetelésére. Erre példa lehet az apartheid idejében alkalmazott dél-afrikai választójog.

Az aktív választójog nemzetiségi-etnikai alapon való (igen brutális) korlátozására láthattunk példát két volt szovjet tagállam, Lettország¹¹³

¹⁰⁹ Ide sorolván az albán, bolgár és orosz választójogot.

¹¹⁰ Itt említvén a cseh, szlovák és moldvai gyakorlatot.

¹¹¹ Felhozván Lengyelország, Litvánia és a magyar önkormányzati rendszer példáját.

¹¹² Románia, Szlovénia és Horvátország esetében.

¹¹³ Általános irodalomra, lásd Caroline Taube, *Latvia: Political participation of linguistic minorities*, International Constitutional Law (ICON), Vol. 1., No. 3, 2003, Frank Hoffmeister, *European Convention on Human Rights—Language Requirements for Candidates in National Parliamentary Elections—Procedural Safeguards—Political Participation of Russian-Speaking Minority in Latvia*, American Journal of International Law, July, 2003., Views of the Human Rights Committee Under Article 5, Paragraph 4, of the Optional Protocol to the Covenant Concerning Communication No. 884/1999, UN Doc. CCPR/C/72/D/884/1999 (2001), Vello Pettai, *Political Stability Through Disenfranchisement, Transition*, Vol. 3., No. 6, April 1997., G. Smith, *The Ethnic Democracy Thesis and the Citizenship Question in Estonia and Latvia*, (1996). 24 Nationalities Papers, Daunis Auers, *Latvia's 2002 Elections – Dawn of a New Era?* EECR, Winter 2002/Spring 2003, Volume 11/12 Number 1.

és Észtország¹¹⁴ esetében, ahol (bár a törvény direkt módon nem etnikai fogalmakra épít, azonban közvetlen hatása az lett, hogy) az orosz lakosság jelentős részét megfosztották választójogától.

Hasonlóképp a kisebbségi politikai aktivitást akadályozza a passzív választójog korlátozása is, amely érintheti az egyes személyeket, de azok közösségét, a kisebbségi pártot¹¹⁵ is. Az előbbire ész, lett,¹¹⁶ kirgiz,¹¹⁷ az utóbbira bolgár, török, albán, izraeli¹¹⁸ és indiai¹¹⁹ pél-

¹¹⁴ Az ész, esettanulmányra lásd Stephen Day – Jo Shaw, *The Boundaries of Suffrage and External Conditionality: Estonia as an Applicant Member of the EU*, *European Public Law*, Vol. 9. Issue, 2, June 2003., Vello Pettai, *Ethnopolitics in Constitutional Courts: Estonia and Latvia Compared*, *EECR*, Winter 2002/Spring 2003, Volume 11/12 Number 4/1, Jack Snyder, *Managing Ethnopolitics in Eastern Europe: An Assessment of Institutional Approaches*, In: Jonathan P. Stein, (ed). *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe*, Eastwest Institute, (EWI), 2000, Neil J. Melvin, *Post-Imperial Ethnocracy and the Russophone Minorities of Estonia and Latvia*, In: Jonathan P. Stein (ed). *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe*, Eastwest Institute, (EWI), 2000.

¹¹⁵ A pártbetiltásokról lásd még Gregory H. Fox-Georg Nolte, *Intolerant democracies*, *Harvard International Law Journal*, Winter, 1995, 34–35 o.

¹¹⁶ Lásd még a strasbourgi bíróság 2, Podkolzina v. Latvia, (2002. április 9-i 46726/99. sz.) ítéletét.

¹¹⁷ Lásd például Matt Curtis, *Language Testing in the Run-up to Kyrgyzstan's Elections*, www.eurasianet.org/departments/insight/articles (21/03/2005.).

¹¹⁸ A palesztin pártok betiltásáról lásd például Raphael Cohen-Almagor, *Disqualification of Political Parties in Israel: 1988–1996*, *Emory International Law Review*, Spring, 1997., Dan Gordon, *Limits on Extremist Political Parties: A Comparison of Israeli Jurisprudence with that of the United States and West Germany*, 10 *Hastings International and Comparative Law Review* 347, (1987.), Zeev Segal, *A Constitutional Law Without a Constitution: The Israeli Experience and the American Influence*, 21 *Cap. U. Lásd Rev.* 1 (1992.), Eric Tager, *Israeli Politics at a Glance: the Central Election Committee, Censorship and Democratic Freedom*, *Harvard Israel Review*, <http://hcs.harvard.edu/~hireview/content.php?type=article&issue=summer03/&name=glance>, Frances Raday, *Self-Determination and Minority Rights*, *Fordham International Law Journal*, March, 2003. (21/03/2006)

¹¹⁹ A hindutva pártbetiltásokra és az indiai problematikára lásd Anil Nauriya, *The Hindutva Judgments: A Warning Signal*, 31 *Econ. & Pol. Wkly.* 11 (1996.), Rizwan Qaiser, *The Conceptualization of Communalism and Hindu Rashtra*, In: Rudolf C. Heredia & Edward Mathias (eds). *Secularism and Liberation: Perspectives and Strategies for India Today*, 1995, Myron Weiner, *India's Mi-*

dákat hozhatunk.¹²⁰ Az ilyen (és egyébként ugyanígy az aktív választójogot sújtó) jogfosztás nem minden esetben jelentkezik explicit etnikai-nemzetiségi alapon megfogalmazott tilalmakkal, gyakran annak eszközéül közvetett, az etnicitást funkcionálisan helyettesítő, például nyelvismeretet, a felmenők állampolgárságát előíró szabályokat találunk.¹²¹ Az alábbiakban csak az etnikai pártok betiltásának (a fentiekén túli) legfontosabb, délkelet-európai példáira térek ki:

A kisebbségek képviselőtének legmerevebb elutasítását Juberías az albán jogalkotó példáján szemlélteti, ahol ugyanis az 1991-es párttörvény kimondottan megtiltja a vallási, etnikai vagy területális alapon létrehozott pártok létrehozását. Ezen rendelkezés alapján tiltották be Omoniát, a görög kisebbség politikai szervezetét, és csak Görögország igen rigorózus diplomáciai nyomásgyakorlását követően járultak hozzá a szervezet legalizálásához – így is csak miután annak nevét megváltoztatták, és az alapító okiratból törölték a görög etnikum képviselőtére vonatkozó passzust.¹²² Hasonlóképpen az 1991-es bolgár¹²³ alkotmány 11.4 §-a is tiltja

norities: Who Are They? What Do They Want?, In.: Ashutosh Varshney (ed). *The Indian Paradox: Essays in Indian Politics*, 1989., Anthony Chase, „Pakistan or the Cemetery!”: Muslim Minority Rights in Contemporary India, Boston College *Third World Law Journal*, Winter, 1996., Brenda Cossman – Ratna Kapur, *Secularism’s Last Sigh?: The Hindu Right, the Courts, and India’s Struggle for Democracy*, 156, *Harvard International Law Journal*, Winter, 1997, Smita Narula, *Overlooked Danger: The Security and Rights Implications of Hindu Nationalism in India*, 41 *Harvard Human Rights Journal*, Spring, 2003.

¹²⁰ A spanyolországi baszk kontextusban érdekes még a Herri Batasuna párt 2003-as betiltása. Lásd Leslie Turano, *Banning political parties as a response to Basque terrorism*, *ICON*, Vol. 1., No. 4.

¹²¹ A pártbetiltás európai normáira lásd a Velencei Bizottság irányelvét. Venice Commission (European Commission for Democracy through Law) „Guidelines on Prohibition and dissolution of political parties and analogous measures) on 10. January, 2000. CDL-INF (2000) 1, see [www.venice.coe.int/docs/2000/cdl-inf\(2000\)001-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2000/cdl-inf(2000)001-e.html) (21/03/2005.).

¹²² Lásd még James Pettifer: *The Greek minority in Albania*, In: Jonathan P. Stein, ed. *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe*, EastWest Institute, (EWI), 2000.

¹²³ Általános irodalomra lásd Romyana Kolarova, *Tacit Agreements in the Bulgarian Transition to Democracy: Minority Rights and Constitutionalism*, University of Chicago Law School Roundtable, 1993, Symposium: The

az etnikai, faji vagy vallási alapon létrehozott pártokat, megerősítve ezt a szabályt az alkotmány 12.2 §-sal, amely arról rendelkezik, hogy társadalmi szervezetek nem folytathatnak a politikai pártok tevékenységi körébe eső feladatot.¹²⁴ Itt a török és macedón kisebbség járja kilátástalan kálváriáját.¹²⁵ E helyütt szükséges megemlíteni Törökország példáját, ahol a kurd pártok betiltásával kapcsolatban a strasbourgi bíróság majdnem fél tucat esetben¹²⁶ mondta ki ítéletében a politikai participációs jogok megengedhetetlen korlátozását.¹²⁷ Bár az Orosz Föderáció hivatalosan nem tiltja etnikai alapú pártok létrehozását, a választójogi környezet¹²⁸

Rights of Minorities in East European Constitutionalism, Ivan Ilchev, The Turkish Minority in Bulgaria, In.: Jonathan P. Stein (ed). The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe, Eastwest Institute, (EWI), 2000, Antonina Zhelyazkova, The Bulgarian Ethnic Model, East European Constitutional Review, Fall 2001, Venelin Ganey, The Rise of Constitutional Adjudication In Bulgaria, In.: Sadurski, Wojciech (Ed)., Constitutional Justice, East And West: Democratic Legitimacy And Constitutional Courts In Post-Communist Europe In a Comparative Perspective, The Hague: Kluwer Law International, 2002, Andrei Iliev, Participation of Bulgarian Roma in the 2001 general elections and prospects for political representation, East European Constitutional Review Notebook, Nr. 4., 2001, http://www.errc.org/rr_nr4_2001/noteb4.shtml (21/03/2005)

¹²⁴ Lásd például Peter Raina (ed), The Constitutions of New Democracies in Europe, Merlin Books, 1995. 2. o.

¹²⁵ Érdekes módon Törökországban pedig a töröktől különböző kulturális és nyelvi alapon álló szervezetek politikai aktivizmusa tiltott... Lásd Borók, 71. o.

¹²⁶ United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey (No. 133/1996/752/951); Socialist Party and Others v. Turkey (No. 20/1997/804/1007).; Freedom and Democracy Party (Özdep) v. Turkey (No. 23885/94); Yazar and Others v. Turkey (Nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93); Dicle for the Democratic Party (DEP) of Turkey (No. 25141/94).

¹²⁷ Bővebben lásd Susanna Dokupil, The Separation of Mosque and State: Islam and Democracy in Modern Turkey, 105 West Virginia Law Review, 65, (Fall 2002)., Lance S. Lehnhof, Freedom of Religious Association: The Right of Religious Organizations to Obtain Legal Entity Status under the European Convention, Brigham Young University Law Review, 2002.

¹²⁸ A listaállításhoz kétszáz ezer választói ajánlás szükséges, amelynek legfeljebb 7%-a gyűjthető egy (az etnikai tagságot önmagában biztosító) tagállamból, és még ezenfelül is el kell érniük az 1996-os jogszabálymódosítás óta megkövetelt 5%-os küszöböt.

sajátosságai folytán egyetlen etnikai pártot sem találunk a dumában. Így az 1994-es mikrocenzus szerinti 172 etnikai csoport¹²⁹ szövetségi képviselőtételének nincs formalizált eljárási rendje, a *kruj-oblaszty*, illetve a *köztársaság-autonóm régió-autonóm terület* tagoltság folytán mégiscsak egyfajta etnikai alapú alkotmányos berendezkedést találunk.¹³⁰

Az etnicitás ignorálása és az etnikai képviselő támogatása

Az etnikai tényező formálegyenlőségi klauzulák mögé bújtatott, nemritkán a de facto elektorális diszkrimináció lehetőségeit is magában hordozó figyelmen kívül hagyására Ukrajna,¹³¹ Macedónia, Fehér-Oroszország és Csehország¹³² mellett Juberfás Szlovákia¹³³ példáját hozza.

¹²⁹ Lásd E. Pain – A. Susarov, Dinamika etnodemograficeskih progressov v Souvrenennoj Rossii, In.: Vestnik Cepri 1997/Aug., 15. o.

¹³⁰ Harminckét nemzeti alapú régió van, amelyből 21-ben relatív, 18-ban abszolút orosz többséget találunk. A már említett, több mint ötven etnikumot magában foglaló Dagesztánban például kollektív államfői tisztség van, amelybe a 14 legnagyobb etnikai csoport delegál tagot. A Hanti-Manysi Autonóm Régió 23 fős parlamentjének hat tagja hasonlóképpen az „északi kis népek” delegáltja. Ők például, jöllehet csak a lakosság 5%-át teszik ki, miután két szavazattal rendelkeznek, a mandátumok negyedét magukénak tudhatják. Hasonló a helyzet Tatársztánban, ahol bár a lakosság 43%-a orosz, a 130-ból mindössze 31 mandátumot szereztek.

¹³¹ A 2001-es választóköri újrarajzolását követően megszűnt a korábban létező sui generis krími tatár mandátum.

¹³² Lásd Halász Iván: A Cseh Köztársaság választási rendszere, In. Dezső, Márta (szerk.) Választójog és választási rendszerek, Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye, Választási Stúdiók 1., Budapest, 1998., 31–58. o.

¹³³ A 187/1998. sz. törvény (a magyar kisebbség számára rendkívül hátrányosan) ötszázalékos küszöb meghatározása mellett az egész országot egyetlen választóközzé nyilvánította. Ennek megfelelően a magyar kisebbség koalíciója (Együttélés-MKDM) 1990-ben 8,66%-ot ért el és az ország ötödik legerősebb pártja lett. 1992-ben (amikor pártkoalíciók esetében a küszöb már 7% volt) 7,42%-ot kapott; 1994-ben pedig, amikor valamennyi magyar párt egy listán indult, 18%-ot kapván Szlovákia harmadik legerősebb pártja lett. Lásd Messel Balázs: A magyar kisebbség parlamenti képviselete 1990–1998 között, Comitatus, 1999. június, 70–75.; illetve Halász Iván, A szlovák választási rendszer alapintézményei, In. Dezső, Márta (szerk.) Választójog és választási rendszerek, Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye, Választási Stúdiók 1., Budapest, 1998. 239–263 o.

Az etnikai képviselettel szemben tanúsított toleránsabb választójogi eljárást általában etnikailag homogénebb, nemzetiségi konfliktusoktól kevésbé terhelt országokban találunk. Juberías elemzésében ilyen a magyar kisebbségi önkormányzati rendszer, valamint az 1991-es választójogi törvényben testet öltött lengyel megoldás. Ez utóbbi komoly egyéni jelölt-¹³⁴ és országos listaállítási kedvezményeket állapított meg a nemzeti kisebbségek szervezetei számára. Ugyanakkor, bár a stabilabb parlamenti struktúrát hozó 1993-as választójogi reform (amely szigorította a listaállítási feltételeket, és megemelte a küszöböt) is tartalmaz kedvezményeket a kisebbségi szervezetek mandátumhoz jutásához, miután csak területi listán is szereplő jelöltek kerülhetnek fel a (küszöbtől nem korlátozott) országos listára, ez azt jelentette, hogy a kisebbségi pártoknak (nyilvánvalóan a kisebbségek által nem lakott területeket is magában foglaló és elviselhetetlen kampányköltségterhet jelentő) legalább 69 jelöltet kellene állítaniuk. Így a korábbi tizenhárom kisebbségi képviselőhöz képest¹³⁵ a 460 képviselőből 1993 után a meglevő négy német képviselő és az egy német szenátor is már csak területi listáról jutott mandátumhoz, ugyanis az országos listaállítás feltételeinek egyetlen kisebbség sem tudott megfelelni.¹³⁶

Juberías¹³⁷ az etnicitás képviseletét támogató kategóriába sorolja a korábbi litván választójogot is, ahol az 1992-es törvény a kisebbségi szervezeteket mentesítette a 4%-os választási küszöb előírása alól, így csak az általános Hare-előírásoknak kellett megfelelniük (a 141 mandátumból 70 arányos rendszerben került kiosztásra). Ennek köszönhetően a szavazatok mindössze 2,07%-át megszerző Litvániai Lengyel Unió egyéni választókörizetben és listán is két-két helyhez jutott. 1996-ban ugyanakkor a Seimes felemelte a küszöböt 5%-ra, és egyidejűleg megszüntette a kisebbségi szervezeteknek nyújtott kedvezményes választójogi elbírálást.

¹³⁴ Országosan 50 000, illetve választókörizetenként 5 000 helyett általános és egyetlen feltételként 20 000-et írván elő.

¹³⁵ Juberías, 68. o.

¹³⁶ Bővebben, lásd Péteri Attila: A lengyel választási rendszer alapintézményei, In: Dezső, Márta (szerk.) Választójog és választási rendszerek, Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye, Választási Stúdiumok 1., Budapest, 1998., 107–121. o.

¹³⁷ Juberías, 69. o.

Juberias elemzése három posztkommunista országot sorol a kisebbségi képviseletet biztosítók csoportjába.

Románia¹³⁸ 1990-es választójogi törvényének 4.2. §-a rendelkezik arról, hogy amennyiben az általános szabályok szerint nem jutnának mandátumhoz, valamennyi kisebbség jogosult egy parlamenti képviselő delegálására. Az így delegált képviselőkkel kibővül a 328 fős alsóház.¹³⁹ Az első plurális választások során mindössze három nemzetiségi párt jutott mandátumhoz: az 1989-ben alapított RMDSZ, amely csaknem egymillió szavazatot kapván 29 képviselőt és 12 szenátort küldvén a Házba, a legnagyobb ellenzéki párttá lett;¹⁴⁰ illetve a szavazatok kevesebb mint egy százalékát elérő roma és német kisebbség, amely delegáció folytán jutott képviselőkhöz. A fentiekén kívül további kilenc kisebbség (örmény, bolgár, görög, lipovén, lengyel, szerb, szlovák, török és ukrán) jutott még mandátumhoz a 4.2. § alapján. Az 1992. évi 68. törvény azonban komolyan leszűkítette a korábbi nagyvonalú delegációs elrendezést, feltételül szabván többek között az általános szabályok szerinti egy mandátum megszerzéséhez megkívánt szavazatok 5%-át. Ennek ellenére az 1992-es választások során tizenhárom kisebbség 39 képviselője jutott mandátumhoz a fenti kedvezményes eljárási rend alapján. 1996-ban 15, 2000-ben pedig már 18 kisebbség preferenciális mandátumával bővült a 485 fős parlament. Egyetlen általános szabályként ringbe szálló pártként az

¹³⁸ Az 1992-es népesség-nyilvántartás adatai szerint a lakosság 7,12%-t kitevő 1 620 000 magyarság mellett 500 000-től 2 millióra becsült roma, illetve mintegy 70 000 német és ukrán (az előbbi létszáma 1930-ban még 760 000 volt), körülbelül 37 000 lipovén, 30 000 török és szerb, 26 000 tatár és 20 000 bolgár kisebbség él Romániában. Lásd Bíró Anna-Mária, A romániai kisebbségek parlamenti képviselete, Barátság, 1997., szeptember 15., 1838. o.

¹³⁹ Lásd még Dezső Márta: Új választási rendszerek Közép-Európában, In: Dezső, Márta (szerk.) Választójog és választási rendszerek, Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye, Választási Stúdiók 1., Budapest, 1998, 14. o.

¹⁴⁰ Lásd még Kincses Előd – Zsigmond Barna, Romániai választások 1989 után, In: Dezső, Márta (szerk.) Választójog és választási rendszerek, Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye, Választási Stúdiók 1., Budapest, 1998. 121–189. o.

RMDSZ 1992-ben a negyedik legnagyobb párt lett, 27 képviselői és 12 szenátusi mandátumot¹⁴¹ szerezvén; 1996-ban pedig az ötödik (huszonöt képviselőházi és tizenegy szenátusi mandátummal) és a kormánykoalíció tagja.¹⁴² A román szabályok, látszólagos liberalizmusuk ellenére, több ponton nem állják ki a demokratikus elvárásrendszer próbáját, véli Juberias:¹⁴³ egyrészt más párttal tett koalíciós jelölés esetén elvesznek a nemzetiségi kedvezmények, másrészt az alkotmány 598. §-a értelmében csak egyetlen szervezet képviselheti a kisebbséget; harmadrészt pedig vitatható a kisebbségi frakciókényszer kógens előírásának demokratizmusa.

Az 1992-es választójogi törvénnyel kodifikált horvát rendszer sokban hasonlít a fent bemutatott román delegációs modellhez. Specialitása, hogy egy (a szerb) kisebbség számára népességarányos képviselést vezet be. Sajátos ugyanakkor a jogszabály szövegezése: a magyar, olasz, cseh, szlovák, orosz, ukrán, német és osztrák kisebbség taxációját (és a fentiek egy-egy mandátumjogosultságának kinyilatkoztatását) követően konkrét nevesítés nélkül speciális szabályokat fogalmaz meg a szerb kisebbség részére. Kizárólag a szerbekre vonatkozhat ugyanis azon definíció, amely meghatározza az arányos képviselést jogosultjait. A fenti szabály csak azokra vonatkozik, akik az 1981-es népszámlálás szerint a lakosság 8%-át meghaladó számban voltak jelen (akkor a szerbek a lakosság 11%-át tették ki). A többi országhoz hasonlóan, a rendszerváltást (és Horvátország esetében a háborút is) maguk mögött tudva, 1995-ben a horvát törvényt is szigorították.¹⁴⁴

Kiemelést érdemel a részben már említett szlovén képviselatemodel is. Az alkotmány 80. §-a biztosítja az olasz és a magyar nemzeti-

¹⁴¹ Lásd Messel Balázs: A magyar kisebbség parlamenti képviselete 1990–1998 között, Comitatus, 1999. Július–augusztus, 141–149.

¹⁴² A 2000-es választásokon a párt 39 helyet szerzett. Lásd Ciprian-Calin Alionescu: Parliamentary Representation of Minorities in Romania, Southeast European Politics, June, 2004, 65. o. <http://www.seep.ceu.hu/archives/issue51/alionescu.pdf#search=%22romania%20minority%20representation%20parliament%22>

¹⁴³ 85. o.

¹⁴⁴ Az 1991-es állapotokhoz képest a kisebbségi és a választójogi törvény 1999. október 29-i módosítása után három helyett csak egy szerb mandátumot osztottak ki.

ség képviselétét az alsóházban. A megoldás specialitása, hogy bár mindkét népcsoport évszázadok óta honos a jelenlegi szlovén államterületen, korántsem ők a legnépesebb kisebbségek. Az 1991-es népszámlálás adatai szerint a magyarok a lakosság 0,43-, az olaszok pedig a 0,16%-át jelentik, amíg 2,76%-nyi horvát, 2,44%-nyi szerb és 1,37%-nyi muzulmán kisebbség él az országban.¹⁴⁵ Ennek ellenére a két (Muraszombat és Capo d'Istria) speciális választóközterben megválasztott képviselő valós vétőjogosítvánnyal rendelkezik minden, a kisebbségeket közvetlenül érintő kérdésben, ami csak tovább növeli a két kisebbség felülreprezentáltságát (amíg általában 22 000 választópolgár választ egy képviselőt, az egyébként két szavazattal rendelkező magyar és az olasz választók esetében ez 8 500 és 3 000).¹⁴⁶

Az etnicitást a politikai képviselet alapjává tevő elrendezések már megtett ismertetésétől e helyütt eltekintve megállapítható, hogy a nyílt elutasítástól az indirekt tűrésen, a toleráns elismerésen keresztül egészen a merev államszerkezeti bebetonozásig kiterjed az etnicitás választójogi értékelésének skálája. Egyes országok a sui generis képviselet biztosítását választják, amíg mások ragaszkodnak a politikai egyenlőség és a formális antidiszkrimináció doktrínájához, és elutasítván a választójogi pozitív diszkriminációt, az etnikai pártokban csak egy specializált, de nem különleges elbánást érdemlő, speciális politikai szerveződést látnak. Juberías értékelése szerint¹⁴⁷ az etnikai politizálás, illetve az etnikai pártok mobilitásának, erejének és választójogi elismerésének posztkommunista dinamikája az alábbiakban ragadható meg: minél nagyobb létszámú egy etnikai csoport, illetve minél jelentősebb politikai mobilizációra képes, annál kevésbé valószínű, hogy a választójogi rendszer figyelembe venné érdekeit és aspirációt; ugyanakkor minél inszignifikánsabb egy kisebbség, annál jobban valószínűsíthető politikai képviseletének (a kisebbségi jogvédelem büszkeségével való) biztosítása...

¹⁴⁵ Juberías, 72. o.

¹⁴⁶ Lásd Juberías 73. o., illetve Szentpéteri Nagy Richárd: Választások Szlovéniában, In: Dezső, Márta (szerk.) Választójog és választási rendszerek, Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye, Választási Stúdiumok 1., Budapest, 1998, 307. o.

¹⁴⁷ 78. o.

4.3.4. Egy lehetséges megoldás: informális kvóták

Fentebb már említettem a politikai kultúra alapján meghozott, tehát nem közjogi kötőerővel biztosított (így egy alkotmányos vizsgálathoz is ellenállóbb) informális kvóta-rendszer elméleti és gyakorlati népszerűségét. Van is a kortárs polgárjogi küzdelmeknek egy területe, ahol egyfajta társadalmi alapkonszenzus meglétére építve a többség is egyre inkább hajlandó élni a jelöltállítás során alkalmazott informális esélyegyenlőség-biztosítás eszközével: ez pedig a női egyenjogúsítás folyamata. Az eredetileg Skandináviából elindult „mozgalom” egyre elterjedtebbé válik a nyugat-európai alkotmányos demokráciák gyakorlatában. Kiindulópontja valószínűleg a „nőpártok” politikai kudarca volt; a felismerése annak, hogy napjaink kompetitív tömeg-néppártjai között az egyetlen kérdésre kihegyezett politikai érdekképviselőt egyszerűbb és célszerűbb inkább lobbicsoportokra bízni.

Érdekes módon az eredetileg az informális keretek között női jelöltek számára fenntartott kvóták idővel formalizált pártközi megállapodások, majd deklaratív tartalmú, ám később politikai norma erejét nyerő parlamenti határozatok, esetenként pedig szabályos jogszabályok formáját öltötték. A kötelező erejű és formalizált női jelöltkvótákra példa lehet Franciaország, ahol 2000-ben mind az önkormányzati, mind a parlamenti választásokra kiterjedő hatályú paritástörvényt születtet.¹⁴⁸ Hasonlóan jogszabály írja elő a listán szereplő női jelöltek ötven százalékát Olaszországban, illetve a minimális 30%-ot Argentínában.¹⁴⁹ (A helyzet ironiája, hogy a formalizált megoldások bizony nem teljesen oszlatják el a korábban bemutatott dogmatikai és alkotmányos aggályokat.)¹⁵⁰

¹⁴⁸ Érdekes módon egyébként 1982-ben még az egyébként passzívnak mondható francia Alkotmánytanács ex officio mondta ki a helyi választások során törvényileg előírt 25%-os női jelöltkvóta alkotmányellenességét. Lásd például Népszabadság, 2000. február 25.

¹⁴⁹ Lásd Reynolds et. al. 1997., 97. o.

¹⁵⁰ Követve az úttörő dán szocialist párt 1977-es kezdeményezését, az Inter-Parlamentáris Unió adatai szerint 1992-ben 34 ország 56 pártjában alkalmaztak informális kvótákat. Lásd például <http://archive.idea.int/women/parl/ch5e.htm> (2006.08.28.).

A jelöltkvóták *informális*, nem kötelezően előírt formáját találjuk Belgiumban, az Egyesült Királyságban, a skandináv országokban, de Európától olyan távoli helyeken is, mint Namíbia vagy Nepál, Dél-Afrika, Mexikó és Bolívia.¹⁵¹ Szükséges persze megjegyezni, hogy az üzenetértékű politikusi és jogalkotói gesztusok kézzelfoghatóságából sokat levesz a politikai korrektség mezébe öltöztetett álszentség: nem mindegy ugyanis, hogy a listán szereplő (és térjünk vissza általánosabb témánkhoz) kisebbségi jelölt hol szerepel a listán, és mekkora valószínűséggel jut mandátumhoz. Az Európai Parlamentnek 2000-ben például körülbelül a harmada volt nő; de úgy, hogy Finnország delegáltjainak 43%-a volt nő, ám Olaszországnak például csak 8,3%-a. A hazai kvóták ellenére (bár Svédországban a valós arány közel 50%) Németországban és Franciaországban a képviselőknek körülbelül 35, Írországból és Olaszországból pedig nagyjából 15%-a nő.¹⁵²

Talán éppen az ez irányú diszkrepanciák csökkentésére, a szocialista Lamperth Mónika és Wiener György által 2000 tavaszán kezdeményezett női esélyegyenlőséget¹⁵³ elősegíteni kívánó, és a válasz-

¹⁵¹ Uo. 98. o.

¹⁵² Népszabadság, 2000. november 3. Egy 2002-es összesítés szerint a női képviselők aránya csak 11 országban érte el a 30 százalékot: Svédországban, Dániában, Németországban, Finnországban, Norvégiában, Izlandon, Hollandiában, Dél-Afrikában, Costa Ricában, Argentínában és Mozambikban. Az Egyesült Államokban, Franciaországban és Japánban csak 12, 11,8 és 10 százalékos arányt találunk. Lásd például <http://www.thehindubusinessline.com/2003/07/29/stories/2003072900100900.htm> (2006.08.28)

¹⁵³ Szükséges megjegyezni, hogy az államszocializmus egalitárius elkötelezettsége (és a piac korlátoltsága miatt is) az egykori szovjet befolyási övezetben (bár a diszkrimináció összmértéke sokak szerint nem kisebb) bizonyos területeken, számos foglalkoztatási ágban a nyugat-európainál kedvezőbb a nők helyzete. A Népszabadság 2000. november 20-i beszámolója szerint például a munkaügyi központok, helyi önkormányzatok, közigazgatási hivatalok (igaz, többségében nem vezető beosztású) munkatársainak 90%-a nő. (Igen, a kommunista ideológia miatt dolgozni mentek a nők. De ez nem változtatott semmit a társadalmi struktúrán, kiemelten a családi struktúrán, ahol változatlanul a nő végzi a házimunka elsőpró többségét, és így jóval többet dolgozik mint a család „fő”.) Ugyanakkor (és ez már a feminista irodalomból ismert „üvegplafon” hatást jelzi) az önkormányzati képviselőknek csak 22,9%, a polgármestereknek 12,7%-a nő.

tőjogi törvény ilyen irányú (általam egyébként alkotmányosan problematikusnak ítélt) módosítását magában foglaló javaslata¹⁵⁴ rendelkezett volna a 20%-os minimális jelöltkvóta mellett arról is, hogy a listán szereplő első női jelöltnek biztosítani kell a lista második, a következőknek pedig legalább a hatodik, tizenegyedik, tizenhatodik helyet. (Az előterjesztők sem fűztek tehát komoly reményeket ahhoz, hogy javaslat elfogadásakor a női képviselők száma valóban 20% körüli lehetne.)¹⁵⁵

Magyarországon, kvótatörvény vagy pártközi megállapodás hiányában, a női politikai participáció egyetlen valamelyes közjogi erejű biztosítékait a pártalkotmányokban kell keresnünk. Egy nem teljesen friss, de kiterjedt vizsgálat szerint¹⁵⁶ egyedül az MSZP pártstatútumában találunk ilyen irányú elkötelezettséget: *„a tagság nem kis részének ellenállása ellenére sikerült felvenni az alapszabályba a nőknek és a 35 éven aluliaknak a párt vezető testületeiben való legalább húszszázalékos képviseletét előíró kvótát. Ez az arány a mintául szolgáló nyugat-európai (elsősorban szociáldemokrata) pártokban szokásosnál és az MSZP Nőtagozata által javasolt 40 százaléknál lényegesen alacsonyabb, de az MSZP-re, más magyar pártokra és a parlamentre jellemző aránynál kedvezőbb helyzetet eredményez.”*¹⁵⁷ Kisebbségspecifikus példa lehet erre a FIDESZ és a Lungo Drom roma szervezet 2002-es és 2006-os választási együttműködése.¹⁵⁸ A nemzetközi példákat követően térjünk át a hazai gyakorlatra!

¹⁵⁴ Lásd Népszabadság, 2000. március 6.; március 28.

¹⁵⁵ Népszabadság március 28. A női jelöltek és a megválasztott női képviselők aránya az alábbiakban alakult Magyarországon: 1990: 8,5–7,0; 1994: 12,4–10,9; 1998: 14,6–8,3. Uo., illetve Népszabadság, 2000. február 28.

¹⁵⁶ Machos Csilla: A magyar parlamenti pártok szervezeti felépítése (1990–1999), Rejtjel, Budapest, 2000.

¹⁵⁷ 19. o.

¹⁵⁸ A 2006-ban megválasztott parlamentben is nagyjából tíz százalék a nők aránya: a 386 képviselőből 41. (Az MSZP frakciójában 25, a FIDESZ-ben 11 a KDNP-ben és az SZDSZ-ben kettő, az MDF-ben pedig egy képviselőnőt találunk.)

5. MAGYARORSZÁGI KISEBBSÉGI KÉPVISELET: MODELLEK A HÁZBAN

Ezen fejezet témája a magyarországi jogi modell útkeresése, az elmúlt évek beváltatlan ígéreteinek vizsgálata. A részletesen ismertetendő javaslatok többnyire három vitatott pont körül forognak majd: két- vagy háromszavazatos rendszert vezessenek-e be, azaz a kisebbségi mellett pártlistákra is szavazhassanak-e a polgárok; mennyi legyen a mandátumhoz szükséges minimális választói támogatás; illetve mi legyen a töredékszavazatok sorsa: összeadódnak-e, ha esetleg valamelyik kisebbségi lista nem kap elég szavazatot. A modellkeresés tanulságaként megállapítható, hogy a többségi, pártokra épülő képviseleti rendszerben (a szabad mandátum elve alapján) igen szűk a kisebbségek parlamenti képviseletének mozgástere, ezért felvetődik más, eltérő forrásból eredő közjogi intézményi biztosítékok (parlamenti tanácskozási jog, jogalkotási vétó, kötelező egyeztetés stb.) lehetősége is.

A könyv formai és tartalmi korlátaira való tekintettel el kell tekintem a magyar parlamentarizmus és a kisebbségi-nemzetiségi képviselet összefüggéseinek átfogó bemutatásától. Vizsgálatom így elsősorban a rendszerváltást követő jogalkotási tervezetek, modellek bemutatására kénytelen szorítkozni. Nehéz és kockázatos dolog ugyanakkor (jog)intézmények, illetve politikai aspirációk vizsgálatába fogni a jogtörténeti előzmények ismertetése nélkül. Ennek ellenére a Horthy-kor, illetve az államszocializmus időszakának ismertetését kihagyva, a rendszerváltást megelőző időszakból kiragadott, ám értékelésem szerint szemléletes példaként csak a dualizmus korával fogok röviden foglalkozni.

Meggyőződésem, hogy kimerítő történeti elemzések hiányában lehetetlen feladat a jelenkori parlamentarizmus érdemi vizsgálatába bocsátkozni. Ugyanis például a hatalmi ágak egységét hirdető államszocializmus képviseleti vákuuma vagy a demokratizmusában eleve

korlátozott poszt-weimari alkotmányosság előképénél nemritkán még távolabbra voltak kénytelenek fordulni a rendszerváltás „alkotmányozó atyái”. Márpedig gyakran éppen az alkotmánytörténet és a politikai kultúra hagyatékán múlik egy-egy közjogi intézmény működőképessége. Mindemellett, már csak azért is megkerülhetetlennek érzem a századforduló (és egyben a magyar parlamentarizmus bölcsőjének) parlamentáris kisebbségi politikájának bemutatását, mert ebben az időszakban jelentős, egyes becslések szerint a magyarsághoz képest még többségben is lévő nemzeti kisebbség (nemzetiség) élt a magyar állam területén. A Monarchia korának rövid, a teljesség minden igénye nélküli bemutatása után a fejezet további részében (jó hetven évet ugorva) rátérek az elmúlt évtized eseményeire.

5.1. A MONARCHIA

A tizenkilencedik századi Közép-Európa a nemzetiségek Bábele volt, amelyet két nagybirodalom, a Habsburgok és a Romanovoké tartott össze.¹ A korszakot tárgyaló történeti munkák ennek megfelelően a központi helyen tárgyalják a nemzetiségi kérdést. Magyarországon a rendi képvisellel szemben az 1848. évi V. törvénycikk teremtette meg a népképviselőt elvén nyugvó parlamenti választójogot.² Mind az 1844-es, mind pedig az 1867-es nemzetiségi törvény kimondta, hogy bár a Ház hivatalos nyelve a magyar, valamennyi jogalkotási aktus hivatalos fordítást kell hogy kapjon valamennyi (elismert) nemzetiségi nyelvre. Ezen túlmenően, tagjai 1/5-ének kérésére, a mostani helyi önkormányzatoknak megfelelő entitások³ dönthettek bármely

¹ Nemes Dénes: A kisebbségi lét történelmi és társadalmi gyökerei Magyarországon, *Acta Humana* 1993/12–13, 14. o.

² A hazai választójog kimerítő bemutatására lásd Dezső Márta: Képviselőt és választás a parlamenti jogban, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézete*, Budapest, 1998.

³ A nagy számban egy tömbben élő nemzetiségek által lakott területek nyelvhasználatával Kossuth Lajos is foglalkozott 1851-es alkotmánytervében, melynek alapideája a minden szinten való önkormányozás volt: „...minden község időszakonként maga határozza meg, milly nyelven veendi a községi igazgatást”, de emellett a más anyanyelvű is szabadon használhatná nyelvét

nyelv hivatalos.⁴ A bírósági eljárások során biztosított volt az anyanyelvhasználat joga, és elvben tiltott volt valamennyi, nemzetiség alapján való megkülönböztetés. Általánosságban tehát: a 40–45%-nyi nemzetiségi választópolgár kisebbségi jogait az egyéni jogok és szabadságok, valamint az önkormányzatiság fenti keretrendszerében biztosította a jogrend.

Az említett 1848-as választójogi törvényt, amely alapján körülbelül a lakosság tizede rendelkezett szavazójoggal, jelentékenyen módosította az 1874. évi XXXIII. törvénycikk, lecsökkentve a szavazni jogosultak számát körülbelül 6%-ra.⁵ Más források⁶ szerint 1848-ban 7,1%-ról, azaz a 11,2 milliós lakosságból nyolcszázezer szavazóról kell beszélni; 1869-ben 6,8%-ról (13,2 millióból 902 000 szavazó); 1874-ben pedig mindössze 5,5%-ról – ami a 13,5 milliós lakosságból csak 846 000 választópolgárt jelentett.⁷

A korszakot hírhedtté tevő választási csalások sorában külön fejezetet jelentett mindemellett a választókerületek kormánybarát kialakítása. A cél a mindenkori kormánytöbbséget hozó körzetek kialakítása volt. Erdély például, a szászok feltétlen lojalitása miatt a lakosságszámot meghaladó képviselettel rendelkezett. Feltűnő aránytalanságokat találunk tehát: 46 kerületben 1 000-nél kevesebb, 950-ben pedig 3 000-nél is több választópolgár szavazhatott. Amíg a legnagyobb körzetekben két-háromezren szavaztak, Erdélyben legfeljebb ezren. A magyarországi körzetekben átlagosan 2 400 szavazó és 30 100 lakos jutott egy képviselőre; az erdélyi adatok viszont 1 590 választót és 30 500-as lakosságot hoztak. Általában elmondható, hogy a tisztán

a helyi közigazgatásban. A megyében: a „megyei közgyűlés a választás utáni első összeüléskor többség által elhatározza, minő lesz a megyei közigazgatás nyelve a jövő választásig...” lásd Kossuth Lajos alkotmányterve. Budapest, 1994. 14. és 19. o.

⁴ Lásd még Mezey Barna (szerk). Magyar Alkotmánytörténet, Osiris, Budapest, 2002. IV–V, rész.

⁵ Uo. 337–339. o.

⁶ Gerő András, Az elsőprő kisebbség, Népképviselet a Monarchia Magyarországn, Gondolat, Budapest, 1988. 16–17. o.

⁷ Dezső Márta az adóhátralékosokat a választójogból kizáró rendelkezés miatt 4,3%-ot említ. I. m. 139.

magyarok lakta területeken több szavazatra volt szükség egy mandátum elnyeréséhez, mint a nemzetiségi körzetekben.⁸

Szükséges megjegyezni, hogy a választási csalások, illetve az általános választójog elutasítása ellenére az 1848-as hazai választójog „színvonala” az európai élbolyba tartozott. A liberális mintaállam Nagy-Britannia például lényegesen szigorúbb feltételekhez kötötte a választójog gyakorlását, és jelentősen nagyobb lakossága ellenére is csak néhány százezerrel többen járulhattak az urnákhoz.⁹ Igaz, későbbre a trend világosan mutatta a hazai jogkiterjesztés ütemének lassulását: amíg 1905 Magyarországon csak a lakosság 6,2%-a rendelkezett választójoggal, a számarány Ausztriában 27%, Németországban 22%, Franciaországban 28%, Nagy-Britanniában 16%, és még az igen szűken meghúzott választójogáról elhíresült Olaszországban is 8% volt.¹⁰

A Monarchia magyar felének választójogi kisebbségsspecifikuma pedig az volt, hogy már az 1869-es választások bebizonyították, a kormánytöbbség sok esetben éppen a nemzetiségi (és elsősorban az erdélyi) választókon múlhat, akik, szemben az ellenzékkel inkább támogató magyarokkal, érdekeltek voltak a kiegyezés keretrendszerének fenntartásában. 1906-os adatok szerint a lakosság 54%-át¹¹ kitevő magyarság a választásra jogosultak 56,2%-át tette ki, a voksok 12,7%-át adó németek a lakosság 10,4%-át, a 10,7%-nyi szlovák lakosság a szavazatok 11,4%-át adta, amíg a románok 11,2%-ot (lakosságarány: 16,1%), a ruténok 2,9%-ot (lakosságarány: 2,5%), a horvátok 1,2%-ot (lakosságarány: 1%), a szerbek pedig 2,8%-ot (lakosságarány: 3%).¹² Talán a németek kissé felül-, amíg a románok enyhén alulreprezentáltak voltak, ám összességében a nemzetiségek a választói regiszter számarányuknak megfelelő szeletét tudhatták magukénak.

Az említett 1874-es törvény tovább aránytalanította a választókörzet-struktúrát. A legkisebb Rudabánya volt 181 választásra jogosult polgárral, a legnagyobb pedig Homonna, ahol 6 210 szavazat jutott a

⁸ Gerő András, *The Hungarian Parliament (1867–1918) A Mirage of Power*, Columbia University Press, New York, 1997. 12–14. o.

⁹ Uo. 27. o.

¹⁰ Uo.

¹¹ Az 1910-es népszámlálási adatok alapján.

¹² Gerő, 1997, 52. o.

mandátumra. Feltűnően kevés szavazat kellett a nemzetiségi megyékben: Alsó-Fehérben 532, Brassóban 832, Nagy-Küküllőben 812, Szebenben 717, Trencsénben 1 086, Nyitrán pedig 1 460. Ugyanakkor a szinte kizárólag magyar Pest-Pilis-Solt-Kiskun megyében 3 021, Zalában 3 049, Jász-Nagykun-Szolnok megyében 2 907, Baranyában pedig 3 297. A legtöbb szavazat azonban a magyar városokban állt egy-egy mandátum mögött: Hódmezővásárhelyen 4 451, Szegeden 4 409, Budapesten pedig 4 370-en választottak egy képviselőt.¹³ A rendszer iránti nemzetiségi lojalitást abban is látják, hogy a választási csalások ellenére sem mindig a *saját*, nemzetiségi jelöltjeikre szavaztak. 1910-ben például a Román Nemzeti Párt 37 jelöltje közül csak öt jutott mandátumhoz, 1908-ig pedig a Szerb Radikális Párt is támogatta a magyar kormányt.¹⁴

A rövid, igen vázlatos történeti bevezetés összefoglalásaként annyit szükséges talán megjegyezni, hogy bár a hivatalos politika ismerten nem volt kisebbségbarát, számos intézmény biztosította a nemzetiségek szabad individuális (például anyanyelv-használati) joggyakorlását; jelen voltak a parlamentben is, sőt a választójogi rendszer sem alkalmazott etnikai diszkriminációt. Igaz, ellentétben például Ausztriával, a monarchiabeli testvérállammal, a *sui generis* képviselet automatizmusáival nem találkozunk.

5.2. A RENDSZERVÁLTÁS¹⁵

A nemzeti kisebbségeknek a közéletben való részvételre irányuló jelenkori követelései természetesen nem a rendszerváltással kezdődtek. Már az említett 1848-as közjogi rendszer kialakítását megelőzően megfogalmazták az anyanyelv használatára, az egyházi szervezet

¹³ Uo. 54. o.

¹⁴ Ács Zoltán, *Nemzetiségek a történelmi Magyarországon*, Budapest, Kosuth Könyvkiadó, 1984.

¹⁵ Az alábbi alfejezetek elsődleges forrásaként Várfalvi Attila már hivatkozott kimerítő gyűjtése és elemzése szolgált: Várfalvi Attila, *Nemzetiségek és parlament (szakdolgozat)*, Budapest, 1998, Országgyűlési Könyvtár, illetve: A nemzetiségek képviselete a magyar Országgyűlésben, Társadalmi Szemle, 1995/7.

szabad alakítására és a rendi parlamentben való képviseletre¹⁶ irányuló igényeiket. A rendszerváltást közvetlenül megelőző időszakban a nemzetiségek, a nemzeti és etnikai kisebbségek politikai irányítása, ellenőrzése (a legtöbb érdekcsoportéhoz hasonlóan) az állampárt feladata, privilégiuma volt. A felsőbb pártszervek párthatározatokban foglalkoztak a nemzetiségek helyzetével, társadalmi szerepével.¹⁷ A közvetett pártirányítás a nemzetiségi-kisebbségi Demokratikus Szövetségek felett a Hazafias Népfronton keresztül valósult meg.¹⁸

A „nemzet szocialista egységét” hirdető alkotmányos rendszer a nyolcvanas évekig azonban kifejezett kisebbségi jogi intézményeket nem tartalmazott. Igaz ugyan, hogy az 1983-ban elfogadott választójogi törvény¹⁹ országos listája²⁰ alapján rendszeres gyakorlattá vált a nemzetiségi képviselők mandátumhoz juttatása, ám mindez kifejezett jogalkotói deklaráció (vagy párt rezolúció) nélkül történt. A hetvenes évek végétől a hangsúlyozottan informális gyakorlat a következő volt: a négy „elismert” nemzetiségből: német, román, szlovák és szerb-horvát (ami magában foglalta a szerb, horvát és szlovén nemzetiséget) két-két képviselő a Hazafias Népfront elnökségének tagja lett, ketten pedig az országos listán parlamenti mandátumhoz juthattak.²¹ Elvben a rotáció a parlamenti ciklusokkal összhangban történt.²²

¹⁶ Bővebben lásd Várfalvi, 1988, 4.1.1. alfejezetét továbbá, Kemény G. Gábor: A magyar nemzetiségi kérdés története. Budapest, 1946.

¹⁷ Várfalvi, *uo.*

¹⁸ Szinte kötelező egyöntetűséggel így nevezték a magyarországi nemzetiségek országos szervezeteit. Bővebben erről: Niederhauser Emil: Nemzetiségi politika Magyarországon a felszabadulás óta. Társadalmi Szemle 1987/11., valamint Tilkovszky Lóránt dokumentumgyűjteménye: Nemzetiségi politika Magyarországon a 20. században. Csokonai Kiadó, Debrecen, 1998.

¹⁹ 1983. évi III. törvény.

²⁰ Az uralkodó közjogi felfogással összhangban a 31 mandátumról rendelkező lista is a parlament, a társadalom „kicsiben való” leképezését hivatott elősegíteni, így érthető, hogy miért fért fel rá mindig egy-egy nemzetiségi jelölt.

²¹ Az 1975–80-as parlamenti ciklusban például a román és a szlovák nemzetiségek jutottak be a Házba.

²² Jakab Róbertné szóbeli közlése alapján. A rendszerváltás első három ciklusában szocialista képviselő az idő tájt a Szlovák Demokratikus Szövetség „színeiben” jutott mandátumhoz.

Várfalvi Attila szerint a nyolcvanas évek végén a magyarországi nemzetiségek területileg szórta, nyelvükben előrehaladott asszimilációs fokon éltek meg a társadalom egészével együtt az átalakulást. A legnagyobb létszámmal, mintegy hatszázezren, három különböző nyelvű csoportban a cigányok, utána a németek megközelítőleg 180–200 ezren, majd a szlovákok és horvátok 80–100, illetve 60 ezren, a románok körülbelül 15 ezren.²³ Várfalvi adatai szerint a többi, a későbbi kisebbségi törvényben nevesített nemzeti kisebbség lélekszáma tízezer alatti: a szerbek, görögök, bolgárok, szlovének, lengyelek, ukránok, ruszinok és az örmények lélekszáma 2 000 és 6 000 között mozgott.²⁴ A hivatalos adatok szerint tehát mintegy körülbelül egymillió emberről, azaz az ország lakosságának mintegy 10 százalékáról beszélhetünk. (Más források 4–600 000 fős cigány, 2–220 000 fős német, 100–110 000 fős szlovák és horvát, illetve 25 000 fős román közösséget említene. Ugyanitt, a szerb nemzetiség számát 5 000-ben, a bolgárét és a görögét 3 000-ben, a szlovénét 2 500-ban; a lengyel és az ukrán közösség számát pedig 400-ban határozzák meg. A becslések szerint ezenfelül még körülbelül 500 ruszin és 1 500 örmény élt Magyarországon.²⁵ A fent már hivatkozott 2001-es népszámláláskor valamely kisebbség nyelvét 139 763 személy, vagyis a lakosság 1,37%-a vallotta anyanyelvének; nemzetiségi kötődésűnek pedig 318 391 személy vallotta magát, ami a lakosság 3,12%-át jelenti.)

A statisztikák egyébként – a politikai szabadgondolkodás határainak tágulásától talán nem függetlenül – egyértelműen a demográfiai tendenciákat meghaladó kisebbségi identifikáció-növekedésről is beszámolnak.²⁶ Annak ellenére, hogy a nem magyar anyanyelvű lakosság, illetve a nemzetiségi nyelvet a szüleiktől tanulók száma radikálisan lecsökkent, 1980 és 1990 között például (a csökkenő össznépeségi adatok mellett) a regisztrált román kisebbség 8 874 főről 10 740-re nőtt,

²³ Várfalvi, *uo.*

²⁴ *Uo.*

²⁵ Egyed Albert, Nemzeti és etnikai kisebbségek Magyarországon, In.: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Magyarország Politikai Évkönyve 1993, 295. o.

²⁶ Lásd például Hoóz István: A Baranya megyében élő német és délszláv lakosság nemzetiségi tudatának alakulásáról, *Demográfia*, 1982., 2–3., illetve Hoóz István: Population census and ethnicity, *Minorities Research*, 2001/3.

a szlovák 9 101-ről 10 459-re; míg a magyarországi németiség létszáma szinte megháromszorozódott: 11 310-ről 30 824-re nőtt.²⁷

A háromoldalú kerekasztal-tárgyalásokon a nemzetiségek érdekeit senki sem jelenítette meg, ám az „alkotmányozó atyák” *„általános vélekedése szerint a nemzetiségi kérdés megjelenítését a politika szintjén (más, erre alkalmas struktúrák, formák hiányában) majdnem mindenki a parlamentben képzelte el. Ennél szélesebb látókörben gondolkodtak azok, akik 1989 áprilisában létrehozták a Minisztertanács mellett működő Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégiumot, majd ősszel, ennek támogatására a Kisebbségi Titkárságot.”*²⁸ Az 1989-es alkotmánymódosítást megelőző közjogi-politikai alkuk során ugyanakkor világossá vált, hogy az új közjogi rendszer kereteibe nem fér bele sem egy érdekképviselőtekből álló második kamara, sem az egykamrás parlament politikai pártokra épülő logikájának megbontása. *„A Kerekasztal ellenzéki oldala elutasította a nagy műgonddal kimunkált választójogi rendszer megzavarását bármilyen pártállami maradvány (országos lista megtartása) vagy korporatív elem beemelésével.”*²⁹

A nemzeti kerekasztal-tárgyalással³⁰ elfogadott alkotmánymódosítás során Mándity Marin javaslatára³¹ került a 68. § (1) bekezdés szövegébe, hogy a *nemzeti és nyelvi kisebbségek államalkotó tényezők*. A (2) bekezdés pedig biztosította jogukat a *közéletben való kollektív részvételre*.³² Várfalvi álláspontja szerint az igencsak ellentmondásos „államalkotó tényező” beemelésének oka annak ellensúlyozása volt, hogy az elfogadás küszöbén álló választójogi törvényjavaslat³³ nem tartalmazott semmilyen rendelkezést a nemzetiségek parlamenti képviselő-

²⁷ Hoóz, 2001, 16–17. o.

²⁸ Várfalvi, 1998, 4.1.2. alfejezet. A témáról Várfalvi bővebben idézi: Győri Szabó Róbert: Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon. Budapest, Osiris, 1998.

²⁹ Uo.

³⁰ Még az 1048/1989. (IV. 24). MT-határozat alapján döntött a Minisztertanács a Nemzetiségi Kollégium létrehozásáról.

³¹ (296. számon) Az Országgyűlés Irományai 1985–1990. A módosító javaslatot a Jogi bizottság nem támogatta.

³² „A kollektív részvétel mibenlétét az Alkotmány nem fogalmazta, fogalmazhatta meg, mivel leküzdhetetlen ellenállás jelentkezett ezzel kapcsolatban az ellenzéki oldal részéről.” 1989. évi XXXI. tv. MK 74. szám Várfalvi, 1998, uo.

³³ A későbbi 1989. évi XXXIV. törvény

tére. Ez utóbbi törvénynek az elfogadása-elfogadtatása nem ment könnyen, és alaposan próbára tette az 1985-ben megválasztott parlamentet. A különböző módosítási szándékok némelyike koncepcionálisan is eltért a törvényjavaslattól. Az Országgyűlés akkori alelnöke, Jakab Róbertné az általános vitában – első hozzászólóként – hívta fel a Ház figyelmét arra, hogy a törvényjavaslatból hiányzik a nemzeti-ségi képviselő, s ezért ilyen formában számára az elfogadhatatlan. Módosítani pedig – az előző nap elfogadott alkotmánnyal összhangban álló koncepció felborítása nélkül – nem lehet.³⁴ Mindezek ismeretében a nemzetiségek parlamenti képviselőjére vonatkozóan két képviselő nyújtott be módosító javaslatot: Juhász Ferenc a 304. és Antal Imre a 311. számon. A törvényjavaslat belső logikájától eltérő megoldási javaslatok elfogadása lehetetlen volt, de a vita során sikerült kikényszeríteni a kormányból egy kötelezettségvállalást, mely szerint még az év novemberéig beterjesztik a nemzetiségek (parlamenten kívüli) képviselőjének megteremtésére irányuló módosító javaslatot.³⁵

A fenti ígéretet az 1990. évi XVI. törvénnyel módosított Alkotmány és az 1990. évi XVII. választójogi törvény túl is teljesítette. „A kormány – jobb meggyőződése ellenére, mint az kiderül Kulcsár Kálmán 1990. február 27-i miniszteri expozéjából – kidolgozott egy alkotmánymódosító³⁶ és két változatban egy választójogi törvényjavaslatot a nemzeti kisebbségek garantált parlamenti képviselőjére. Ennek alapjául Juhász Ferenc 304. számú korábbi módosító javaslata szolgált. A parlament március elsején elfogadta a módosításokat, megteremtve ezzel a képviselő jogi alapját.³⁷ Ennek tömörfített lényege: az újonnan megválasztott parlament »behív« nyolc nemzetiségi képviselőt. Az elfogadott törvény rendelkezéseit a következő álta-

³⁴ Lásd az 1985–1990-es Országgyűlés 61. ülésének jegyzőkönyve, 5045. hasáb

³⁵ Lásd az 1985–1990-es Országgyűlés 62. ülésének jegyzőkönyve, 5122. hasáb; Várfalvi, uo.

³⁶ „A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviselőtét az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell. Az Országgyűlés – külön törvényben meghatározott módon és számban – a kisebbségek képviselőjére országgyűlési képviselőket választ.” 1990. évi XVI. MK 21. szám

³⁷ Először 521., majd 599., számon. Lásd Az Országgyűlés Irományai 1985–1990. és 1990. évi XVII. tv. MK 21. szám

lános parlamenti választásokat (tehát 1990. május) követően 30 napon belül kellett volna először alkalmazni.”³⁸

A megoldást azzal indokolta a jogalkotó, hogy miután a kisebbségi közösségek pontos számáról nincsenek megbízható adatok, arányos képviselet helyett eleve csak szimbolikus jöhet szóba, és ezáltal még a vitatott legitimitású és egymással is versengő szervezetek között sem éleződik az ellentét. A nyolc kooptált kisebbség a cigány, horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén és a zsidó lett volna.³⁹ A kisebbségi szervezetek e törvény rendelkezéseivel szemben jogosan sérelmeztek, 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 jelölőbizottság a javaslatlattertel előtt köteles lett volna kikérni a kisebbségek érdek-képviseleti 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 jobban összeegyeztethetőt keresnek.

5.3. KISEBBSÉGI KÉPVISELETI KÍSÉRLETEK A HÁZBAN A RENDSZERVÁLTÁS UTÁN

5.3.1. Az 1990–94-es ciklus

Az első szabad választások után megalakult Országgyűlés tehát nem kívánta alkalmazni az elődje által módosított, hatályban lévő alkotmány és a választójogi törvény nemzetiségekre vonatkozó részét. Pontosabban, az MDF és az SZDSZ megállapodott arról, hogy érvényt szerez-

³⁸ Várfalvi, i. m.

³⁹ Bővebben lásd még: Kékuti Ákos, Koncepciók a kisebbségek parlamenti képviseletéről a rendszerváltás óta, In.: Parlamenti Levelek 4–5, 1998. február, 48. o.

nek a kerekasztal-tárgyalásokon elfogadott sémának, és a nemzetiségek érdekeinek képviselését, politikai rendszerbe való bevonását más módon biztosítják.⁴⁰ Ennek két jogi következménye lett. Egyrészt tarthatatlanná vált az eredeti harminc napos határidő, másrészt az alkotmányt egyéb helyütt is módosító 1990. évi XL. törvénnyel kikerült az Alkotmány szövegéből az országgyűlési képviselőhöz való jog,⁴¹ és a 68. § (3) bekezdése egy később homályosnak bizonyuló megfogalmazásra módosult: „A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.”⁴²

Várfalvi szerint a probléma megoldása jogi szempontból elegánsnak tűnt, a nemzetiségeket azonban természetesen nem elégítette ki. A parlamenti pártok kezdettől fogva ambivalens módon viszonyultak a nemzetiségek parlamenti megjelenéséhez. Az a törekvés, hogy szélesítsék, megerősítsék szavazóbázisukat, arra ösztökölte őket, hogy a kibontakozó, egyre erőteljesebben szerveződő és végül Kerekasztalba tömörülő nemzetiségek ez irányú igényét – legalább szavakban – elismerjék.⁴³ Szajbély Katalin⁴⁴ pedig így fogalmaz: „A szöveg ilyen módon történő dekonkretizálására több magyarázat lehetséges: lehet, hogy a jogalkotó eleve letett a kisebbségek parlamenti, illetve helyi képviseletének megvalósításáról, de valószínűbb, hogy csak a konkrét megvalósítás mikéntjében bizonytalanodott el, így általánosabb normaszöveget fogadott el, hogy nagyobb mozgástérre tegyen szert. Kimondatlanul ugyan, de nagyon fontos

⁴⁰ Az 1990. április 29-én aláírt megállapodásban a következő olvasható: „...a felek már most szükségesnek tartják, hogy a választójogi törvény módosításával a következő országgyűlési választásokon a magukat nemzetiséginek vallók a pártok területi listái helyett szavazhassanak a nemzetiségek egymással versengő országos listáira, oly módon, hogy az egyes nemzetiségek legalább egy mandátumhoz jussanak, de ha ezt a szavazatszám indokolja, listáik között több mandátum is kiosztható legyen”. Ez a koncepció jelenik meg később az Antall-kormány által beterjesztett módosító javaslatban is. Várfalvi, 1998, 4.4.1. alfejezet.

⁴¹ Az alkotmánymódosítás természetesen hatályon kívül helyezte a Vjt.-t módosító 1990. évi XVII. törvényt is.

⁴² Ugyanakkor kollektív ombudsman formájában új elemként került az alkotmány szövegébe a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának intézménye, mintegy pótlékként (idézi Várfalvi az 1990. évi XL. törvény 24. §-nak indokolását), a parlamenti képviseletet helyettesítendő.

⁴³ Várfalvi, uo.

⁴⁴ I. m.

következménye lett a módosításnak, hogy az országgyűlési, illetve a helyi képviselet ezzel hallgatólagosan akár egymás alternatívájává is válhattak. Valamiféle képviselet biztosítása tehát továbbra is kötelező volt az Alkotmány alapján, ennek mikéntje vonatkozásában azonban szabad kezet kapott az Országgyűlés... (A) kisebbségi önkormányzatok rendszerére vonatkozó rendelkezés akár az Alkotmány 68. § (1), illetve (3) bekezdése további kifejtésének, végrehajtásának is minősülhet: a kisebbségi önkormányzati rendszer által válnak részesévé a kisebbségek a nép hatalmának, illetve valósul meg képviseletük. Logikai úton értelmezve a 68. § szövegét, a későbbi fejleményektől eltekintve valóban mondhatjuk, hogy a kisebbségek képviseletének megvalósítása a kisebbségi önkormányzati rendszeren keresztül történik.”

A kormányzó pártokat az a megfontolás is vezérelte, hogy a határon túli magyarság jogaiért való fellépést ne nehezítse egy ilyen támadási felület. Ezzel különben – taktikailag talán hibásan – maguk a nemzetiségek is érveltek már az 1989. októberi alkotmánymódosítás óta és azt követően is.⁴⁵ Az Alkotmány homályos megfogalmazásának törvényben való kibontásának elmaradása miatt Tabajdi Csaba országgyűlési képviselő beadványban indítványozta az Alkotmánybíróságnál mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását. Az alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 39. § (2) bekezdése ugyanis arra kötelezte a kormányt, hogy az alkotmány rendelkezéseit kibontó törvényjavaslatokat 1990. szeptember 30-ig terjessze az Országgyűlés elé, amit a kormány elmulasztott. Az Alkotmánybíróság 1991. július 8-án kelt végzésében⁴⁶ – hivatkozva a megindult kodifikációs munkálatokra – felfüggesztette eljárását 1992. január 1-jéig. Az alkotmányértelmezésre irányuló kérelmet viszont elutasította, mert az nem jogosulttól származott. A határidő lejártá után, 1992. június 10-i határozatában az Alkotmánybíróság kimondta az alkotmányellenes helyzet előidézését, és felhívta az Országgyűlést, hogy 1992. december 1-jéig tegyen eleget törvényalkotási kötelezettségének. A határozat indoklásában – többek között – a következőket fogalmazta meg: „A képviselet szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti

⁴⁵ Lásd Mándity Marin felszólalását a parlament október 17-i és 18-i ülésén. Az 1985–1990-es Országgyűlés 59. és 60. ülésének jegyzőkönyvei, 4927., illetve 4964. hasáb

⁴⁶ 814/E/1991.

és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.” Majd később: „...olyan kiemelkedő fontosságú törvényi szabályozásról van szó, amelynek a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek jogait és ezek között képviseletét biztosítania kell”.⁴⁷

Várfalvi így ír erről: *„Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy az elmarasztalás nem a parlamenti képviselet hiánya, hanem a (például önkormányzati) képviseletet is biztosító kisebbségi törvény hiánya miatt történt meg. Egyetlen egyszer sem jelenik meg a határozatban... az országgyűlési képviselet kifejezés, csak a benyújtó indítványának összefoglalásában. Az Alkotmánybíróság tehát megint nem értelmezte a képviselet mibenlétét, annak kibontását a jogalkotóra bízta. Másrészt ezt a dodonai ítéletet úgy is lehetett érteni, hogy az Alkotmánybíróság e határozatával kimondta a nemzetiségek jogát a parlamenti képviseletre.”⁴⁸*

Az első demokratikus parlament számos jelentős kisebbségi jogi intézmény létrejöttét segítette elő. Minden bizonnyal a legfontosabb értelemszerűen az átfogó kodifikációt nyújtó 1993-as kisebbségi törvény volt. Választójogi sajátossága ugyanakkor az volt, hogy a kisebbségek parlamenti képviseletét, a törvény egy félmondatától⁴⁹ eltekintve külön törvény szabályozási körébe utalta. *„Ennek a megoldásnak az volt az előnye, hogy a képviseletről dúló vita nem akasztotta meg a már így is jelentős késést szenvedett kisebbségi törvény elfogadását. Hátrányt jelentett azonban, hogy míg a parlament 1993. július 7-én végül imponáló, 96%-os támogatással elfogadta a Nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényt, addig a képviseletre utaló passzus végrehajtása konkrét határidő megszabása nélkül gyakorlatilag a jövőbe tolódott.”⁵⁰*

Mindenesetre a kisebbségi törvényben említett 20. § (1) bekezdéséből a parlamenti képviseletre vonatkozó igény konkrét jogi alapot nyert. A kisebbségi törvény elfogadását megelőzően a parlamenti pártok közül az MSZP ment el odáig, hogy 1992. március 16-án önálló képviselői indítványt nyújtott be a választójogi törvény módosítására.⁵¹

⁴⁷ 35/1992. (VI. 10). AB-határozat

⁴⁸ Várfalvi, 1998, 4.4.1. alfejezet.

⁴⁹ A 20. § (1) bekezdés szerint: „A kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviseletre.”

⁵⁰ Várfalvi, 1998, 4.4.1. alfejezet.

⁵¹ Lásd Tabajdi Csaba – Jakab Róbertné 5331. számú indítványát. Országgyűlés Irományai 1990–1994.

A parlament a javaslatot ugyan napirendre tűzte, de sürgősségét nem szavazta meg, így tárgyalására nem kerülhetett sor. Ezt az indítványt később a benyújtók 1992 júliusában, a kormány választójogi törvény-módosító javaslatának⁵² napirendre vételekor visszavonták, hogy ezáltal is elősegítsék a törvényjavaslat mielőbbi elfogadását. A kormány ezt az 1992. júliusi előterjesztést átdolgozásra visszavonta, és helyette egy általánosabb, más kérdéseket is érintő javaslatot nyújtott be 1993-ban.⁵³ Ebből lett később az úgynevezett „lyukas” törvény, mivel a parlament azokat a részeket, amelyek a nemzetiségek parlamenti képviseletéről szóltak, nem szavazta meg. A problémát a következő kormány (és parlament) örökölte.⁵⁴

5.3.2. Az 1994–98-as ciklus

A választójogi törvény módosításának kudarca után⁵⁵ az Alkotmánybíróság még egyszer⁵⁶ foglalkozni kényszerült a kisebbségi parlamenti képviselet kérdésével.⁵⁷ Így az 1994-ben kétharmados több-

⁵² Lásd 6397. számú törvényjavaslat. Az Országgyűlés Irományai 1990–1994.

⁵³ Lásd 12248. számú törvényjavaslat. Az Országgyűlés Irományai 1990–1994.

⁵⁴ Várfalvi, 1998, 4.4.1. alfejezet

⁵⁵ Szajbély (i. m.) utal még az 1990–94-es parlamenti ciklus végén egy Horváth Aladár, Osztójkán Béla és Zsigó Jenő által felvetett olyan javaslatra, amely egy a pártok országos listájához hasonló cigánylista létrehozását jelentette volna. E listán valamennyi roma önkormányzat, illetve bejegyzett társadalmi szervezet jelöltjei szerepeltek volna, közülük a legtöbb szavazatot kapott jelölt került volna be a parlamentbe, teljes jogú képviselőként. Egy képviselői mandátum megszerzéséhez ugyanolyan számú szavazat lett volna szükséges, mint a pártlistákról történő mandátumszerzéshez. Idézi Szajbély, (i. m.), továbbá „Hazugsággal építik fel a rendszert” Zsigó Jenővel Kerényi György beszélget. In: Amarodrom www.amarodrom.hu/archivum/0002/megoldasi.htm (21/03/2005.).

⁵⁶ 24/1994./V. 6). ABH-határozat

⁵⁷ A határozat egyébként meglehetősen nagy vihart kavart, és korántsem amiatt, mintha valamelyik irányban rendezte volna a kérdést. Várfalvi szerint „(Az Alkotmánybíróság) eljárásában következetes, amennyiben most sem bocsátkozott alkotmányértelmezésbe, viszont korábbi – e tárgyat érintő – végzésével és határozatával szemben meglehetősen következetlenséggel – az

séggel kormányra jutott koalíció ezt is mérlegelte, amikor jogalkotási közleményében már 1994 őszére betervezte az új törvényjavaslat benyújtását.⁵⁸ Ennek megfelelően a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal már 1994 júliusában kidolgozta a parlamenti képviselőlet gyors (tehát még az 1998-as választások előtti) megoldásának egy többvariációs modelljét.⁵⁹ A tervezet érdekessége az volt, hogy felvetette a delegálás lehetőségét is mint különleges, egyszeri, kényszerből születő lépést, „miközben alternatívákban hagyta a delegálók körének meghatározását (elektorok vagy az országos önkormányzat). A javaslatlalt a kormányból többen egyetértettek, maga a miniszterelnök is támogatta a delegálásos változatot mint egyszeri megoldást, végül azonban a kérdés lekerült a napirendről.”⁶⁰

A következő év, 1995 őszére a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal egy újabb törvénytervezettel állt elő, amely hosszú és sokoldalú egyeztetési folyamat eredményeképpen eljutott az 1997. novemberi benyújtásig. Hogy aztán lassú agónia után kivérezve látványos kudarcot valljon – a kisebbségek parlamenti képviselőletének reális politikai szándékába vetett hitet igencsak megingatva minden racionális szemléletben. Várfalvi az alábbiakban foglalja össze az eseményeket: „Kétségtelen tény, hogy az új alkotmány előkészítése és az ezzel összefüggésben vállalt moratórium is késleltette a megoldást, de ennek alighanem egyéb oka is volt. Erre utal az a tény,

indokolásban – a parlamenti képviselőlet tekintetében fennálló mulasztásos alkotmányértést már »ítélt dolognak« minősítette, és az indítványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította. Holott, ha valamit az Alkotmánybíróság nem tett meg – egyszer arra hivatkozva, hogy a beadvány nem jogosulttól származik, egyszer pedig nem arra adott választ, amiről a beadvány szólt –, az éppen az országgyűlési képviselőlet elengedhetlenségének kimondása. Végző soron, egy újabb végző indokolásában (ami nem kötelező, csak a rendelkező rész) kijelentették, hogy már döntöttek olyanról, amit a korábbi határozatokban bravúrosan ki- és elkerültek.” i. m. 1998, 4.4.1. alfejezet.

⁵⁸ Ez 1997-ben történt csak meg. A parlamenti képviselőlet biztosítására egy anyagi jogi és egy eljárásjogi törvénymódosítás született T/5233. és T/5234. számon. Lásd Országgyűlési Irományai 1994–1998. Bővebben lásd Várfalvi, 1998, 4.4.1. alfejezet.

⁵⁹ Bővebben lásd Várfalvi, uo.

⁶⁰ Uo.

hogy még a napirendre tűzést sem volt egyszerű elérni,⁶¹ és amikor a törvényjavaslat a legjobb úton haladt afelé, hogy 85%-os támogatottság mellett lefolytassák a részletes vitát, a kormány azt visszavonta, és új betervezéssel állt elő.⁶² A vita pedig kezdődött előről. Az a körülmény, hogy a kormány annak ellenére erőltette az alkotmánymódosítást, hogy azt az összes párt elutasította, előrevetítette az ügy kudarcát. Amikor a Ház elvetette az alkotmány módosítását, újra megnyílt annak a lehetősége, hogy a nemzetiségi képviselők májusban, az általános választásokon kerüljenek a parlamentbe. Ennek érdekében az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság módosító javaslatokat⁶³ nyújtott be, de a szavazások során végül ezek is elvéreztek. Hasonlóan egyébként az 1993. évi betervezéshez, három-négy szavazaton buktak el az indítványok, s ezáltal az egész törvénycsomag is.”⁶⁴

A ciklus egyébként további javaslatokat is hozott. Bauer Tamás szabaddemokrata képviselő 1998 januárjában benyújtott önálló indítványa⁶⁵ például a nemzetiségi országos önkormányzatok elnökei számára tanácskozási joggal kívánta lehetővé tenni a parlamenti munkában való részvételt. Ez azt jelentette volna, hogy „*az elnökök megjelenhetnek, felszólalhatnak mind a plenáris, mind a bizottsági üléseken, törvényjavaslatokat nyújthatnak be, és tárgyalásukban természetesen részt*

⁶¹ A Házbizottság ülésén az előterjesztő képviselője nem kezdeményezte a napirendre vételt, így a normális tárgyalási menetrend csak úgy volt tartható, hogy a nagyobbik kormánypárt 17 képviselője élt a házszabályban biztosított jogával, és képviselőcsoportja elvi támogatásával benyújtotta a napirend kiegészítésére irányuló javaslatát. Lásd az Országgyűlés 1997. évi őszi ülészakánának hiteles jegyzőkönyve 328. szám 41344. hasáb.

⁶² Az új előterjesztés sajátossága az volt, hogy a képviseletet megteremtő választást nem az általános, hanem az 1998. őszi önkormányzati választás során tételezte. Ehhez azonban – egy alkalomra szólóan – az alkotmányt is módosítani kellett volna. Ezért az új betervezés három törvényjavaslatból állt: T/5389., T/5390. és T/5391. számon. Lásd Országgyűlés Irományai 1994–1998.

⁶³ Lásd T/5390/19. és T/5391/6. számú indítványok. Országgyűlés Irományai 1994–1998.

⁶⁴ A törvényjavaslat-csomag hányattatásairól lásd bővebben Várfalvi Attila cikksorozatát a Népszava 1998. január–áprilisi számaiban.

⁶⁵ Lásd Bauer Tamás H/5353. számú határozati javaslatát. Országgyűlés Irományai 1994–1998.

*vehetnek. Azzal, hogy a szavazást kivéve [...] az önkormányzati elnökök minden más képviselői funkciót elláthatnak, az ilyen megközelítési mód a legtöbb probléma méregfogát kihúzza. Azokat az ellenérveket hatástalanítja, melyek szerint a nemzetiségi képviselő – lévén kedvezményesen megválasztott – nem elég erős legitimitású, nem lehet tudni, hogy ki választja meg, korporatív elemet visz a parlamentbe stb.*⁶⁶ Az indítvány mellőzöttségének Várfalvi álláspontja szerint nem is a tartalom, hanem az időzítés volt az oka: a két beterjesztés között a Ház nem tárgyalta meg az indítványt, még bizottsági szinten sem.⁶⁷

A technikai részleteket illetően a ciklus javaslatai többnyire három vitatott pont körül forogtak:⁶⁸ a) két- vagy háromszavazatos rendszer kerüljön-e bevezetésre, azaz a kisebbségi mellett pártlistákra is szavazhassanak-e a polgárok; b) mennyi (5 000, 7 000 vagy 10 000) legyen-e a mandátumhoz szükséges minimális választói támogatás;⁶⁹ illetve c) mi legyen a töredékszavazatok sorsa: összeadódhatnak-e a tizenháromon belüli további mandátumokért, ha esetleg valamelyik kisebbségi lista nem kap elég szavazatot.⁷⁰

E helyütt, a technikai megoldások kavalkádjában érdemes egy pillanatra megállni, és ismétlődően áttekinteni az egyes fontosabb jogalkotási aktusokat, illetve a beterjesztett javaslatokat.⁷¹

5.3.2.1. A BENYÚJTOTT JAVASLATOK ÉS MODELLEK

A konkrét jogszabályi környezet tehát az alábbi változásokon ment keresztül:

⁶⁶ Várfalvi, uo.

⁶⁷ A megoldás nemzetközi tekintetben nem lenne példa nélküli: Ciprus esetében hasonló „megfigyelő képviselői” vannak az örmény, a maronita és a latin kisebbségeknek.

⁶⁸ Bővebben lásd Kékuti, i. m. 49. o.

⁶⁹ Viszonyításképpen: a 176 egyéni választókerület mindegyikébe megközelítőleg 60 000 lakos tartozik.

⁷⁰ E tekintetben a kisebbségi szervezetek között is ellentétek feszültek, hiszen a „kicsik” ellenében a „négy nagy” (cigány, horvát, német, szlovák) értelemszerűen a magas küszöbvel egybekötött fenti változatot támogatta.

⁷¹ Lásd még a II. sz. mellékletet.

Az alkotmány említett módon tehát először 1990-ben rendelkezett a kisebbségek képviseletéről. Az alaptörvény 68. §-át ekkor egészítették ki: „*A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviseletét az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell. Az Országgyűlés a 71. § (1) bekezdése szerinti választástól függetlenül a kisebbségek képviseletére – külön törvényben meghatározott módon és számban – országgyűlési képviselőket választ.*” A rendszerváltozás előtti Országgyűlés utolsó törvényei egyikében tehát a kooptáláson alapuló modell bevezetésére tett kísérletet. Az ezt tárgyiasító és konkretizáló Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló 1990. évi XVII. törvény értelmében az Országgyűlés az általános parlamenti választásoktól függetlenül választott volna kisebbségi képviselőket. A képviselet így az adott kisebbséghez tartozók létszámától független, reprezentatív jellegű lett volna. A mindössze három hónapig hatályban lévő törvény alkotmányosságával kapcsolatban többen aggályokat fogalmaztak meg,⁷² ugyanis ez a modell a kisebbségek „feje felett” a parlamenti pártok hatáskörébe utalta a képviselők megválasztását. Ennek megfelelően az Országgyűlés 1990. június 19-i ülésnapján hatályon kívül helyezte az 1990. évi XVII. törvényt, és elfogadta az alkotmány 68. § (3) bekezdésének máig hatályban lévő szövegét, amely kevesebbet, mindössze annyit mond ki: „*A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.*”

1991–1992

A törvényhozási munkálatok elhúzódása miatt ellenzéki képviselők egy 1991-ben benyújtott alkotmánybírósági indítványban *mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát* kérték a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény megalkotását illetően, figyelemmel arra is, hogy a kisebbségek képviselete sem az Ország-

⁷² A tételes és de lege ferenda jogfejlődés szabatos áttekintését adja a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 1999. évi beszámolója (az ezen összefoglaló alapjául is vett) V. fejezet 1. is. (lásd www.obh.hu)

gyűlésben, sem pedig az önkormányzatok képviseleti testületeiben nem volt biztosított. Az Alkotmánybíróság arra való tekintettel, hogy a kisebbségi törvény elfogadására belátható időn belül számítani lehetett, eljárását 1992. január 1-jéig felfüggesztette. Miután azonban a Ház a törvényt ezen időpontig nem fogadta el, ezért az Alkotmánybíróság érdemben folytatta eljárását, és az alkotmány 68. §-ának rendelkezései közt fennálló szoros összefüggés miatt (jóllehet az indítványban csak a (3) bekezdésre hivatkoztak) hivatalból vizsgálta az (1) és (5) bekezdésekben foglaltakat is.

35/1992. (VI. 10). AB-határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette: „Az alkotmánynak az a megállapítása, mely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőnek ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi (...). A képviselet szükséges feltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.” Megállapította továbbá, hogy „az Országgyűlés az alkotmány 68. §-a szerinti jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő.” Felhívta ezért az Országgyűlést, hogy elmulasztott törvényalkotási kötelezettségét 1992. december 1-jéig teljesítse. Ugyanakkor jelezte, hogy a törvényalkotó szabadságában áll mérlegelni és eldönteni, hogy feladatának egy vagy több törvény megalkotásával tesz-e eleget.⁷³

⁷³ A határozat értelmében: „Az alkotmánynak az a megállapítása, mely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőnek ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi. E jogok körében, illetve ezek mellett, az alkotmány a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét külön is megnevezi. A képviselet szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék. Az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. 12. § (5) bekezdése megállapítja: A helyi képviselők és polgármesterek általános választásán a nemzeti vagy etnikai kisebbség legtöbb szavazatot kapott jelöltje kisebbségének helyi szószólójává válik. Amennyiben nem tagja a képviselőtestületnek, annak ülésin tanácskozási joggal vehet részt. Egyéb jogosítványait a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény szabályozza.” Ez a törvény azonban mindmáig nem került elfogadásra. „(...) A nemzeti és etnikai kisebbségek általános képviseletének törvényi biztosítása nem történt meg az alkotmány rendelkezéseinek megfelelő mértékben és módon. Az alkotmány 68. § (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozzanak létre, amelynek feltételeit és körülményeit törvényi rendelkezés mindmáig nem rendezi.”

Az Országgyűlés 1993. július 7-én elfogadta a kisebbségi törvényt, amely 1993. október 20-án lépett hatályba. Az alkotmány 68. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezést hivatott konkrétabbá tenni a kisebbségi törvény 20. § (1) bekezdése, amely kimondta, hogy „*a kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviseletre*”. Ez sem oldotta meg tehát a képviselet kérdését, hanem továbbutalta azt egy másik törvény szabályozási körébe. Nem adott azonban eligazítást arra nézve, hogy ennek a külön törvénynek egy speciális kisebbségi választójogi törvénynek kell-e lennie, vagy a feladat az általános választójogi törvény megfelelő módosítása útján is megoldható-e.

Ennek megfelelően, egy későbbi alkotmánybíróági indítványban a választójogi törvény alkotmányellenességének megállapítását kérték, hivatkozva arra, hogy az nem tartalmaz megfelelő rendelkezést az alkotmány 68. § (1) bekezdésében foglalt, a kisebbségek államalkotó tényező szerepét kinyilvánító rendelkezés végrehajtására. Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány ezen szakasza olyan általános politikai elvet fogalmaz meg, amelynek megvalósítását külön jogszabályokban kell rendezni.⁷⁴ Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítvány tartalmát tekintve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányul, ezért ítelt dologként (res iudicata) elutasította. Az indítvány érdemi tárgyalás nélküli elutasítása ellenére a 24/1994. (V. 6). számú AB-határozat tette mégis visszafordíthatatlanná a parlamenti képviselet ügyét. A végzés indokolásában az szerepel ugyanis, hogy az „Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10). AB-határozata”⁷⁵ a nemzeti és etnikai kisebbségek ország-

⁷⁴ Lásd a kisebbségi biztos beszámolóját, uo.

⁷⁵ Az AB szövegezésében: „Az indítványozó az országgyűlési képviselők választásáról szóló, többször módosított 1989. évi XXXIV. törvényt (a továbbiakban: Vjt). azért tartja alkotmányellenesnek, mert nem tartalmaz megfelelő szabályozást az alkotmány 68. § (1) bekezdésében foglalt ama rendelkezés végrehajtására, amely szerint: »A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának; államalkotó tényezők.« Szerinte ugyanis ez az alkotmányi rendelkezés olyan általános politikai elvet fogalmaz meg, amelynek megvalósítását külön jogszabályokban kell

rendezni. Kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Vjt. alkotmányellenességét, »mert intézményesen nem tesz eleget az alkotmány 68. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésnek«. Az Alkotmánybíróság a mulasztásos alkotmányértés megállapítására irányuló indítványt az alábbiak miatt utasította vissza. Az Alkotmánybíróság a 35/1992. (VI. 10). AB-határozatában (ABH 1992, 204, 206). megállapította, hogy »az Országgyűlés az Alkotmány 68. §-a szerinti jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy elmulasztott törvényalkotási kötelezettségének 1992. december 1-jéig tegyen eleget.« Az Alkotmánybíróság fenti határozatában többek között nyilvánította: »Az Alkotmánynak az a megállapítása, mely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőkként ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi. E jogok körében, illetve ezek mellett az alkotmány a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit külön is megnevezi. A képviselő szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.« Megállapította e határozat azt is, hogy: »A nemzeti és etnikai kisebbségek általános képviselőténak törvényi biztosítása nem történt meg az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelő mértékben és módon.« Az Alkotmánybíróság határozatában azt is hangsúlyozza: »A törvényalkotó szabadságában áll, és annak mérlegelése alá tartozik, hogy jogalkotói feladatának egy vagy több törvény megalkotásával tesz eleget. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényt, annak kiemelkedő fontossága miatt, minősített – kétharmados – többséggel kell meghoznia.« Az Alkotmánybíróság tehát fenti határozatában nem kötötte ki azt, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségeknek az alkotmány 68. § (3) bekezdésében meghatározott képviselőt a Vjt.-ben kell rendezni. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Ntv). 20. § (1) bekezdése megállapítja, hogy: »A kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviselőre.« A kisebbségek országgyűlési képviselőre vonatkozó külön törvényi szabályozás e végzés meghozataláig nem született meg. Az Ntv. 21. § (2) bekezdése szerint pedig: »A kisebbségekhez tartozó állampolgárok helyi képviselővé választásáról az e törvény 64. §-ával módosított, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény rendelkezik.« A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi önkormányzati képviselőte tehát már törvényi rendezést nyert. Az előzőekből kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10). AB határozata a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőte tekintetében fennálló mulasztásos alkotmányértést már megállapította. Ezért az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmányértés megállapítását a vázolt keretben »ítélt dolognak« minősítette és az indítványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.»

gyűlési képvisellete tekintetében fennálló mulasztásos alkotmányser-
tést már megállapította”.⁷⁶

Most pedig vegyük ismételten szemügyre a fontosabb javasla-
tokat:⁷⁷

- 1) Az első kiemelésre érdemes modell Juhász Ferenc, a választó-
jogi törvényjavaslat 1989. októberi vitája során benyújtott azon
javaslata, amely alapján „Az Országgyűlés az alakuló ülésén a
nemzetiségi demokratikus szövetségek és az egyházak tagjai
közül tizenkét képviselőt választ saját sorai közé.”⁷⁸
- 2) A Németh-kormány már említett, 1990. januári törvényjavaslata
nyilvánvalóan felhasználta ezt a konstrukciót. E szerint a frissen
megalakult parlament kiküld egy bizottságot, amely – előzetes
konzultációt követően – meghatározza azt a nyolc személyt,
akiket a parlament választ meg a nemzetiségek képviselőjé-
nek.⁷⁹ (Annak ellenére, hogy a kormány javaslata az 1990. évi
VII. törvény formájában törvényerőre emelkedett, megoldását
az új parlament idegenkedve fogadta, és idejekorán, konszen-
zusos alapon hatályon kívül helyezte.)⁸⁰

⁷⁶ Uo.

⁷⁷ Lásd még a 2. sz. mellékletet.

⁷⁸ Lásd Juhász Ferenc a Vjt. 1989. évi módosításához benyújtott 304. számú
indítványát. Országgyűlés irattára.

⁷⁹ Ezzel a megoldással nemcsak az ellenzéki kerekasztal pártjai voltak elé-
gedetlenek, de részben maguk a nemzetiségek is. Ez ugyanis nem tette
volna lehetővé, hogy a nemzetiségek maguk válasszák meg képviselőiket,
másképp az adott pillanatban még nem zárult le minden nemzetiség szerve-
zeti megújulása, ami legitimitási kérdéseket is felvetett.

⁸⁰ Érdekes Várfalvi beszámolója az új Országgyűlés (és az MDF–SZDSZ-
paktum) reakcióiról: „Az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság
korabeli üléseinek jegyzőkönyvei híven tükrözik azt a teljes tanácstalan-
ságot, tájékozatlanságot és zavart mind a bizottság tagjai, mind pedig a
nemzetiségek képviselői részéről, amely a megoldási módozatokat illette.
Ekkor került ugyanis asztalra az a kompenzatív célú javaslat, mely szerint,
ha nem is lesznek nemzetiségi képviselők, de legalább legyen ombuds-
man, ráadásul mindjárt nemzetiségenként egy, és a nemzetiségek által
megválasztva! Ezt aztán mindenki keverte a képviselettel.” Lásd az Or-
szággyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának 1990.
május–júliusi üléseinek jegyzőkönyveit. Az Országgyűlés Irattára, Várfal-
vi, uo.

- 3) Amíg tehát az első két megoldás kooptálással számolt, a továbbiakban a választáson alapuló technikák következnek. Ezek mindegyike az alábbi premisszákból indul ki: a) a parlament egykamarás, b) kisebbségi képviselők is választással és nem delegálás útján, c) az országgyűlési képviselők megválasztását szabályozó törvényekbe integráltan jutnak mandátumhoz, d) a pártokkal nem összekapcsolható kisebbségi listákra lehet szavazni, e) a listaállításhoz és a mandátum megszerzéséhez kedvezmény biztosítása szükséges, mivel a kisebbségek létszáma, szórányszáma nem teszi lehetővé olyan választókörzetek kialakítását, amelyekben valamely kisebbségi jelölt eséllyel vehetné fel a versenyt a pártok jelöltjeivel. A kezdet kiemelésre méltó termése Mezey Károly önálló képviselői indítványa 1990 januárjából: az IM kooptálási megoldási javaslatával szemben ugyanis az általános parlamenti választásokon a nemzetiségeknek fenntartott kontingenst a nemzetiségek országos listáira leadott szavazatok arányában osztaná fel az egyes nemzetiségek között. A pártlistára vagy valamely nemzetiség listájára való szavazás kizárta volna egymást.⁸¹
- 4) A következő megoldási javaslatot Tabajdi Csaba és Jakab Róbertné szocialista képviselők dolgozták ki. Ennek lényege szerint a parlament létszáma a nemzetiségi képviselők nélkül 386. Az általános országgyűlési választások során az egyes nemzetiségek országos listát állíthatnak, ha legalább négy egyéni jelöltet tudnak indítani. A kis lélekszámú nemzetiségek közös listát állíthatnak. A választási eredménytől függetlenül minden országos listát állító nemzetiség egy-egy mandátumhoz jutna. A leadott szavazatokat nemzetiségenként országosan összegzik, a töredékszavazatokból további mandátumok szerezhetők.
- A javaslat részben hasonlított Mezey Károlyéra, amennyiben alkalmazná az országos listára szavazást. Egyik hátránya azonban

⁸¹ Várfalvi szerint a javaslat erénye, hogy a lehető legkisebb mértékben módosította volna az akkori választójogi törvényt; valós választás eredményeként és nem behívásos alapon biztosította volna – igaz, nem azonnal, csak a következő választáskor – a nemzetiségek parlamenti képviseletét. A képviselő végül – ma már nehezen kideríthető okokból – nem nyújtotta be a javaslatot.

az volt, hogy ez is csak a következő választásokon lett volna alkalmazható, másrészt több bírálatot kapott amiatt, hogy a pozitív diszkrimináció elvét többszörösen is alkalmazta volna – egyszer a listaállításnál, egyszer pedig a mandátum megszerzésénél (kedvezményes 0,4%-os küszöbhatár alkalmazásával). Így csak megbecsülni lehetett volna a parlamenti képviselők végső létszámát.

- 5) 1992-ben a Belügyminisztérium több változatot is készített, amelyek azonban nem jutottak el a törvényjavaslat szintjéig. E helyütt (követve Várfalvi felosztását) csak azokra a változatokra térünk ki, amelyek számot is kaptak (benyújtották). A kormány először 1992 júliusában nyújtotta be 6397. számon az országgyűlési képviselők választásáról szóló, 1989. évi XXXIV. törvény módosítását célzó törvényjavaslatát a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéről. Időközben módosult a kormány elképzelése a választási rendszer más vonatkozásaiban is; így a korábbi visszavonva 1993 júniusában (12248. számon) benyújtott egy új törvényjavaslatot, amely a nemzetiségek parlamenti képviselete mellett olyan elemekkel egészült ki mint a külföldön élő magyar állampolgárok szavazati joga, valamint a korábbi négyszázalékos bekerülési küszöb 5, illetve (a kapcsolt és közös listák esetében) 7 százalékra emelése.

A nemzetiségek tekintetében koncepcionális különbség nem volt a két változat között. A néhány kimutatható eltérés az időközben lezajlott egyeztetések, viták, pontosítások eredményének tekinthető. Ilyen volt például az, hogy míg a 6379-es szerint a kisebbségi listán kétszer annyi jelölt állítható, mint a megszerezhető mandátumok száma, addig a 12248-as ezt háromszorosra emeli. A választás eredményességének megállapításához megint csak a 12248-as nyújt kedvezőbb változatot: a korábbi szerint a választásra jogosultak felének szavazata helyett az új javaslat szerint elég a negyedének a részvétele.

A 6379-es a nemzeti és etnikai kisebbségek felsorolásakor még az 5190. számú törvényjavaslatra(!) hivatkozik, a 12248-as már szabadon hagyja az elfogadás előtt álló kisebbségi törvény számának helyét. E csekély eltéréstől eltekintve a két különböző számú változat lényegét tekintve (és szövegszerűen is) azonos megoldást javasolt. A nemzeti és etnikai kisebbségek a

soron következő általános parlamenti választások során külön-
 külön, vagy egymással társulva indíthatnak egyéni választókerü-
 letben jelöltet, illetve országos listát állíthatnak. Egy nemze-
 tiség (csak a bíróság által bejegyzett, országos szervezet jelölhet)
 csak egy listát állíthat, ellenkező esetben az Országos Választási
 Bizottság az adott nemzetiség összes listáját elutasítja. A területi
 listás szavazólapra rákerülő nemzetiségi listákra bárki szavazhat
 (nincs regisztráció), de ebben az esetben pártra már nem. Mind-
 két javaslat maximálta a parlament létszámát 399 főben. Ebből
 71 mandátumot a pártok országos listáin összegződő töredéksza-
 vazatok, illetve a nemzetiségek országos listáira adott szava-
 zatok alapján osztanak fel. A törvényjavaslatok két helyen bizto-
 sítottak kedvezményt a nemzetiségeknek: a listaállításnál (nem
 kellett figyelembe venni a pártokra vonatkozó limit jellegű
 feltételeket) és a nemzetiségenként legfeljebb egy mandátum
 megszerzésénél (az országosan nemzetiségenként összesített
 szavazatokból 3 000 már mandátumot eredményezett volna). Az
 12248-as javaslat ki is mondta, hogy kedvezményes mandátum-
 ból legfeljebb 13 adható. A többi mandátumért a pártok és
 nemzetiségi listák már azonos eséllyel versenghettek volna a
 töredékszavazatok alapján. Az 1993 nyarán benyújtott változat-
 ban a fentiek mellett új elemként jelent meg az a követelmény,
 hogy a választókerületi beosztás kijelölésénél tekintettel kell
 lenni a nemzetiségi sajátosságokra is.⁸²

- 6) ⁸³A T/5233. számú anyagi jogi és a T/5234. számú eljárásjogi
 (1997. 11). javaslatok a már említett közös premisszákból faka-
 dóan technikai szempontból sok újat nem hozhattak az előző
 kormány előterjesztéséhez képest. Eljárási kérdésekben az
 időközben megalakult nemzetiségi országos önkormányzatok-
 nak jutott a főszerep. E szerint őket illeti meg az országos listán
 a jelöltállítás joga, országos önkormányzat hiányában pedig bír-

⁸² Lásd a 12248. számú törvényjavaslat 1. sz. melléklet 6. pontját.

⁸³ Szükséges továbbá megemlíteni a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Ki-
 sebbségek Kerekasztalának a köztársasági elnökhöz eljuttatott javaslatát,
 amelyben a szavazás előtt álló törvényjavaslatához képest fogalmaztak meg
 alternatív megoldásokat (például a kedvezményes mandátumhoz 1 000 sza-
 vazat is elegendő).

ság által bejegyzett országos szervezeteket is, ha legalább ezer választópolgár ajánlását összegyűjtik. Listánként 15 jelölt lett volna indítható. A kisebbségek országos listáin megválasztott képviselők nélkül az Országgyűlés létszáma 386 maradt volna. A nemzetiségek országgyűlési képviselőinek száma legfeljebb 13 lett volna; közös lista és listakapcsolás egymás között megengedett lett volna, ám politikai párttal nem. Mindkét előterjesztésben új elemnek számított, hogy a kisebbségek országos listái külön szavazólapon jelennek meg, amire minden választópolgár szavazhatott volna. Senkinek sem kellett volna választania párt- és nemzetiségi kötődése között. A novemberi változatban a szavazólapot külön el kellett volna kérni, ugyanakkor a szavazóhelyiségben jól látható helyen fel kellett volna hívni a figyelmet a nemzetiségi listára való szavazás lehetőségére. Ez a kikötés egyfajta pszichológiai szűrőt jelentett volna annak érdekében, hogy a nemzetiségi képviselőt lehetőleg a valamelyest elkötelezett, adott nemzetiséghez kötődő polgárok válasszák meg. (Neveték még ezt a módszert „puha regisztrációnak” is, amit az adatvédelmi biztos sem kifogásolt.) A mandátumkiosztás alulról felfelé emelkedő sorrendben történt volna, a legkisebb szükséges szavazatszám 5 000 lett volna. Amennyiben kiosztatlan mandátum marad, a legkisebb pártlistás mandátumhoz szükséges (körülbelül 30 ezer) szavazattal még rendelkező nemzetiségi listák osztoztak volna rajta.

- 7) Az 1998 elejei T/5390. és T/5391. számú javaslatokban a limitet megemelték 7 500-ra, de a listát mindenki automatikusan megkapta volna. A mandátumkiosztás felülről lefelé haladt volna: úgy, hogy amelyik nemzetiségi lista eléri a legkisebb pártlistás mandátumhoz szükséges szavazatszámot, kap egy mandátumot. Ha marad olyan lista, amelyikre ennyien nem szavaztak, de legalább 7 500-an igen, akkor azok is kaptak volna egy-egy képviselői helyet. A szavazólap automatikus, illetve kérés alapján való átadása ügyében egyébként maguk a nemzetiségek is megosztottak voltak, hiszen lélekszámuktól függően eltérő érdekelttség vezérelte őket. Azok a nemzetiségek, amelyek biztosak voltak a kedvezményes mandátumhoz jutás határáként megjelölt szavazatszám (5000) megszerzésében, arra hivatkoz-

tak, hogy nem szerencsés, ha a nemzetiség képviselőjét nem csak maguk az érdekeltek választják meg. A „kicsik” természetesen éppen ellenkezőleg, abban voltak érdekeltek, hogy minél többen szavazzanak a listájukra. Egynémely kisebbség számára még így sem volt garancia a limit átlépésére. (A javaslatcsomag részét képezte az alkotmány módosítása is, mely egyszeri alkalomra a képviselő-választás időpontját és a parlament összehívását külön szabályozta.)⁸⁴

- 8) Fontos még megemlíteni Várfalvi Attilának, koncepcionálisan Bauer Tamáséhoz a legközelebb álló javaslatát, amely szerint a nemzeti és etnikai kisebbségi érdekek országgyűlési megjelenítésére elegendő egy-egy parlamenti szószlót (üggyvivőt, delegátust stb.) választani. Ezen a személyen keresztül tudna az adott kisebbség a parlamenti munka során akár véleményt nyilvánítani, akár kezdeményezéssel élni. A fenti jog ugyanakkor nem lenne korlátlan, csupán a kisebbségspecifikus kérdésekre terjedhetne ki. A Várfalvi-modellbe további garanciális elemként beépült az a szelekciós elv, hogy csak a szószlók többségének (például Országos Önkormányzatok Kerekasztala) támogatásával benyújtott törvényjavaslatokat, határozati javaslatokat és módosító indítványokat legyen köteles az Emberi jogi bizottság megtárgyalni. A törvényalkotás így megmarad az Országgyűlés keretei között, az iromány az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság minősítő szűrőjén menne keresztül, majd kedvező megítélés esetén, immár bizottsági anyagként a normális parlamenti utat járná be.

Várfalvi modelljében ugyanakkor a kisebbségi jogok érvényesülésének fontos garanciája lenne, hogy a bizottság köteles lenne méltányos határidőn belül a kezdeményezéssel foglalkozni. Hatáskörelvonás nem valósulna meg, mivel a nemzetiségek benyújtási joga nem zárná ki a kormányt vagy a képviselőket akár azonos tárgyú törvényjavaslat kezdeményezéséből. (A javasolt megoldásnak jogalkotási igény szempontjából két oldala lett volna. Az egyik a szószlók (üggyvivők, delegátusok stb.) megválasztása,

⁸⁴ Amint fent ismertettem, a három elem közül leghamarabb ez bukott el, majd követte a Vjt. és a Ve. módosításának kudarca is.

hatásköre és státusa, amit legcélszerűbben a kisebbségi törvényben lehetett volna szabályozni. A másik a szószlók parlamenti befogadásának rendezése a házszabályban.)⁸⁵

⁸⁵ Várfalvi az alábbiakban összegzi az alternatíva elemeit: „1. Az egyik legkényesebb kérdés, hogy a szószlók megválasztása és státusuk meghatározása hogyan kerüljön szabályozásra a Nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényben. Három elv, három érdek birkózik itt egymással. Az egyik a széles bázison nyugvó erős legitimitás, a másik a hatáskör védelme, a harmadik pedig az ésszerűség és hatékonyság. Alapvetően két módszer lehetséges. Vagy az országos önkormányzatokat megválasztók köre választja a szószlót, vagy maga az önkormányzat. Az első esetben valóban erősebb a megválasztott legitimitása, hiszen azt közvetlenül az elektoroktól kapja. A hátránya is ebben rejlik viszont, mert ha ugyanakkora a legitimitása, mint az önkormányzatnak, akkor ezzel a testület pozíciói relatíve gyengülnek; a szószló mintegy függetlenítheti magát attól a szervtől, amely mégiscsak egyedül hivatott az adott nemzetiség politikai képviselésére. Ez a választási mód azt is jelentené, hogy a szószló megbízatása kötetlen lenne, nem lenne visszahívható, megüresedés esetén viszont újra össze kellene hívni az elektori testületet. A másik lehetőség, hogy maga a megválasztott önkormányzat választja és bízza meg a megfelelő személyt. Hátránya a származtatott legitimitáció. Logikusan csak kötött megbízatásról lehet itt szó, amelynek viszont az az előnye, hogy nem teremthető olyan helyzet, amelyben szembe kerülne egymással egy nemzetiség országos önkormányzata és parlamenti szószlója. Megüresedés esetén nem kellene a teljes elektori testületet összehívni, maga az önkormányzat elegendő lenne az új szószló megválasztására. [...] Felmerülhet olyan aggály, hogy a tulajdonképpen delegációs úton bekerülő szószlók megbontanák a parlamenti képviselőségre vonatkozó alapelveket, tehát a képviselő kötetlen mandátumának és visszahívhatatlanságának elvét. Ez azért megalapozatlan félelem, mert ezek a delegátusok nem képviselők, hanem szavazati jog nélküli szószlók, akikre speciális szabályok vonatkozhatnak. 2. Az országos önkormányzatok által megválasztott és az Országgyűléshez delegált szószlók parlamenti befogadása, jelenlétük és tevékenységük szabályozása a házszabály módosításával biztosítható. A nemzetiségi szószlók jogai és kötelességei – bizonyos megkötések mellett – megegyeznének a független képviselőkével. A kivételek közé tartozna természetesen a szavazás mind a bizottsági, mind a plenáris ülésen (Hs. 68. § (2) bekezdés). Bizonyos indítványokat a szószlók az Emberi jogi bizottságnál nyújthatnak be. Itt is lenne eltérés a képviselők jogaihoz képest, mert beiktatásra érdemes egy olyan szűrő jellegű megkötés (Hsz. 84. §-a új (4) bekezdés), hogy bizonyos indítványok megtárgyalása csak a szószlók többségének támogatása esetén lenne kötelező. Alighanem sérelmesnek tekintik ezt a megkötést a nemzetiségek, de a haszna és a célszerűsége könnyen belátható, nem be-

5.3.3. Az 1998–2002-es ciklus

Annak ellenére, hogy jelentősebb jogalkotói lépés nem történt, az 1998–2002-es ciklus is számos fontos, említésre érdemes javaslatot, tervezetet hozott. A parlamenti képviselet mellett a kisebbségi törvény átfogó módosításának koordinációját az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságán belül Hargitai János fideszes képviselő elnöklétével kimondottan a kisebbségi törvény módosítására és újrakodifikálására 1999 januárjában létrehozott ad hoc bizottság végezte. Az ad hoc bizottság igen komoly munkát végzett, az általa kezdeményezett megkeresések (illetve azok összefoglaló elemzése) több száz oldalt tesz ki. Külön kiemelésre három-négy tervezet érdemes.

Az igazságügyi minisztérium 1999-es tervezete

A Kormány a parlamenti képviselet kérdésében 1999 áprilisában készített egy szakértői munkaanyagot, amelyet⁸⁶ Pálffy Ilona helyettes államtitkár jegyzett. Az általam egyébként valamennyi tervezet közül dogmatikai szempontból talán legjobbnak tartott, ám a politikai támogatást nem kapott modell legfontosabb pontjai az alábbiak voltak:

A kisebbségek parlamenti képviseletét az előterjesztő alapvetően nem politikai jellegűnek képzelte el; nem a népszuverenitásból eredő egységes hatalomgyakorlást látja annak alapjául, hanem az egyazon

szélve arról, hogy a pártokra nézve is létezik analóg rendelkezés. Ez nem jelenti azt, hogy ne nyújthatnának be egyenként is indítványokat, de nagyon fontos, hogy a parlamenti munka ne fordítsa szembe egymással a nemzetiségeket, illetve érezzenek valamiféle késztetést az összefogásra, az egységes fellépésre, hiszen a jogaikat szabályozó törvények sem egy-egy nemzetiségre vonatkoznak. Megfontolandó, hogy a szószólók munkájának összehangolására és irodai háttérének biztosítására létrehozandó nemzetiségi delegáció kapjon-e a frakciókkal részben vagy egészen azonos jogokat. A szószólók bizottsági és plenáris üléseken való részvételének biztosítására ki kell egészíteni a Házzsabály 45. § (1) bekezdésében található felsorolást a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti szószólóival.” (Várfalvi, 1998, 5.2.3. alfejezet).

⁸⁶ 38.447/1999. IM.

kisebbséghez tartozók sajátos, az alkotmányban biztosított jogainak speciális érvényesítési igényében gyökerezteti. Ennek megfelelően parlamenti jelenlétre, de nem a „rendes” képviselőkkel azonos jogú képviselőre irányul. Már elnevezésében is a „kisebbségi ügyvivő” vagy a „kisebbségi parlamenti képviselő” megkülönböztetést javasolja. A felvetett modell alapján a kisebbségenként egy-egy, az országos önkormányzatot is megválasztó elektori gyűlés által megválasztott kisebbségi ügyvivő jogállása sokban hasonlítana, ám mégsem fedné le teljesen az országgyűlési képviselői státust. Az egyik elképzelés szerint a kisebbségi ügyvivő a „kormány tagja” jogállását (részvétel és felszólalás a plenáris és bizottsági üléseken, szó szerinti jegyzőkönyv kézhezvétele stb.) kapná a parlamentben. A másik, nagyvonalúbb modell pedig tovább közelítené a képviselői státushoz (állandó meghívotti státus a bizottságokban, felszólalási, interpellációs, kérdésintézési, törvény, illetve határozatbenyújtási, valamint frakcióalakítási jog stb.). Technikai értelemben támogatná a képviselői jogállás formai elismerését: összeférhetetlenség, illetmény, mentelmi jog stb. Az anyag számos kérdés esetében politikai támogatás függvényében alakuló alternatívákat fogalmaz meg, például azt illetően, hogy minden, avagy csak a kisebbségeket érintő kérdésben gyakorolhatják-e jogaikat a kisebbségi ügyvivők; kvázi-frakcióként működhet-e az ügyvivői intézmény stb.⁸⁷

Egyéni képviselői javaslatok

Jóllehet az alkotmányügyi bizottság nem vette tárgysorozatba, így igen csekély politikai támogatást tudhatott maga mögött a ciklus utolsó említésre méltó javaslata a három MSZP-s képviselő: Jakab Róbertné, Kósáné Kovács Magda és Tabajdi Csaba 2000 novemberében benyújtott önálló képviselői indítványa. A javaslat lényege az volt, hogy az

⁸⁷ Az államtitkár álláspontja szerint a leghelyesebb egy kvázifrakció jogállás lenne, ahol a képviselői jogok (például törvénykezdeményezés) csak magát a frakciót (amelyhez egyébként „rendes” képviselő nem csatlakozhatna) illetné meg. A parlamenti bizottsági struktúra felbomlása miatt nem támogatja az állandó bizottsági tagságot sem, helyette a tanácskozási joggal kibővített állandó meghívotti státust javasolja. (Értelemszerű kivételt jelentene például a nemzetbiztonsági, az ügyrendi-, a mentelmi bizottság.)

országos kisebbségi önkormányzatok (hiányukban bíróság által bejegyzett országos szervezetek) által állított és legalább ezer választópolgár aláírásával hitelesített, országosan összesített kisebbségi listákról lehet kedvezményes mandátumhoz jutni, amennyiben (a közös és kapcsolt listákat beleértve) legalább hétezeröttszáz szavazat érkezik a listákra. A maximálisan elérhető kisebbségi mandátumszám tizenhárom, amely „átvivődik”, ha valamelyik kisebbségi lista betöltetlen marad.

A kisebbségi törvény módosítása ellenére a 2002–2006-os ciklus sem hozott áttörést a kisebbségek parlamenti képviseletének kérdésében. Igaz, a Medgyessy Péter miniszterelnök a 2003-as évet értékelő parlamenti beszédében felvetett (és még felvetésként is komoly vitát kiváltó) közjogi reformsomag⁸⁸ tartalmazott egy utalást egy (többek között a kisebbségek képviseletére is alkalmas) második kamara létrehozására, ám e javaslat megvalósulásának esélye sem volt (sőt, feltehetően nem is ilyen céllal merült fel, hanem inkább kampányfogásként került elő).⁸⁹ Bár a kézirat lezárásakor még csak a 2006–2010-es ciklus kezdeténél járunk, a jogpolitikai diskurzus irányát tekintve igencsak kérdéses, hogy akár csak jótányi változás is történne.

5.3.4. A kisebbségi biztos állásfoglalásai

E tárgykörben is fontosnak érzem külön alfejezetben ismertetni a kisebbségi ombudsman álláspontját, beszámolóiban kifejtett véleményét. Az ombudsman már első, 1995-ös beszámolójában⁹⁰ az alábbi

⁸⁸ Lásd például <http://ma.hu/page/cikk/aa/0/76730/1>.

⁸⁹ Ehhez kapcsolódóan idézett művében Szajbély Katalin (Kilényi Géza gondolatmenetét követve) fontos megállapítást tesz, amikor rámutat arra, hogy némileg visszás az a helyzet, amikor magától értetődőnek vesszük a kisebbségi képviseletnek egy kétkamarás rendszerben a második kamarába való helyezését. A második kamara ugyanis tradicionálisan, de funkcióját tekintve is kisebb súlyú, jelentőségű az első kamaráénál. Így például Lengyelországban sem a Szenátus, hanem a Szejm, azaz a képviselőház tagjai közé juthatnak be kedvezményes módon a kisebbségek. (Mindemellett, hozzá kell tenni, hogy előfordul teljesen szimmetrikus bikamerális rendszer is. Amerikában például ugyan vannak eltérések a két ház jogai között, de egyik sem mondható fontosabbnak.)

⁹⁰ Lásd www.obh.hu (21/03/2005), 5. fejezet.

álláspontra helyezkedett: „Az alkotmány már hivatkozott rendelkezésének értelmében a kisebbségek államalkotó tényezők. A megfogalmazás a jogalkotó felé intézményi szinten a képviselet juttatásának alkotmányos követelményét állítja. A kisebbségi törvény az alkotmánynak ezt a rendelkezését két úton érvényesíti. Egyrészt létrehozza országos, illetőleg helyi szinten az önkormányzati képviseleti rendszert, és azt megfelelő módon (feladat- és hatáskörök megosztásával) csatlakoztatja a már meglévő állami intézményi struktúrához. Másrészt viszont biztosítja a kisebbségek számára az országgyűlési képviselet intézményét. [...] államalkotó tényező mivoltból adódó intézményi követelményeket elvileg az önkormányzati jellegű képviselet is megfelelő módon biztosítja. Azonban amennyiben a Nek. tv. ezen túlmenően országgyűlési képviseleti jogosultságot is biztosít a kisebbségek számára, akkor a jogalkotónak az ebből a követelményből adódó köteletségének eleget kell tennie. Ezt a kötelezettséget a jogalkotónak egyébiránt alkotmánybíróági határozat is megerősíti.” 1997-es beszámolójában⁹¹ további dogmatikai érvekkel is megerősíti az intézmény szükségességét: „... az országgyűlési képviselet intézménye alapvetően különbözik a Nek. tv. által konstituált más közjogi intézményektől. A kisebbségi önkormányzatok ugyanis alapvetően a kulturális autonómia tárgykörébe tartozó kérdésekben a feladat ellátásáért felelős állami, illetőleg önkormányzati szervekkel – önálló szabályozási és igazgatási hatáskör nélkül – egyetértési (együtt döntési) és véleményezési jogokat gyakorolnak, és általános kérdésekben fő szabályként nem foglalnak állást. Ezzel szemben a kisebbségek országgyűlési képviseletének megvalósulásakor a kisebbségi képviselőknek általános – az állam működésének valamennyi területét érintő – állásfoglalásra nyílik lehetőségük.”

Az 1999-es beszámolóban tovább cizellálta abbéli álláspontját, amely szerint a parlamenti képviselet szükséges feltétele annak, hogy a kisebbségek államalkotó szerepüket betölthessék. A kisebbségi biztos szerint, „figyelemmel arra, hogy az alkotmány első ízben már 1990-ben rendelkezett a kisebbségek képviselethez való jogáról – csaknem egy évtizede áll fenn a mulasztásos alkotmánysértés. Ez a mulasztás egyszerre fosztja meg a hazánkban élő kisebbségi közössé-

⁹¹ Uo. 2. fejezet.

geket egy számukra biztosított alkotmányos jog gyakorlásától, és ingatja meg a magyar Országgyűlés ígéretébe (önkötelezésébe) vetett bizalmát.” Ebben az évben beadvánnyal is fordult az Alkotmánybírósághoz, utólagos normakontrollt kérve a választójogi törvény a területi és az országos listákra való mandátumszerzéshez szükséges szavazatarányra vonatkozó rendelkezései kapcsán. A biztos szerint alkotmányellenesség azért vethető fel, mert „általános jelleggel, tehát a nemzeti vagy etnikai alapon szerveződött pártok esetében is feltételként írják elő az 5%-os – kapcsolt listánál a 10, illetve 15%-os – választási küszöb elérését. Becsült adatok szerint a magyarországi összlakosság körülbelül 10%-a tartozik valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez, így a választások során e szavazatarány megszerzésére nyilvánvalóan nincs reális esélyük.”⁹² Az ombudsman szerint a választójogi törvényben foglalt fő szabály szerint a jelöltek a leadott szavazatok, illetve a töredékszavazatok arányában jutnak mandátumhoz, ehhez képest a választási küszöb előírása speciális szabályt jelent. Ha a választójogi törvény a kisebbségi pártoknak nem írná elő a mandátumszerzés feltételeként a választási küszöb elérését, ebből az következne, hogy a speciális szabály alkalmazása helyett – figyelemmel arra, hogy az a kisebbségek sajátos helyzetéből adódóan esetükben hátrányos megkülönböztetést eredményez – vissza lehetne térni az általános rendelkezéshez. A kisebbségi pártok mandátumszerzéséhez szükséges szavazatarány eltörlése Kaltenbach Jenő szerint tehát nem előnyben részesítést jelentene, hanem annak kifejezése lenne, hogy a parlament működőképességéhez fűződő alkotmányos érdek védelme – amely a politikai pártok tekintetében szükségessé teszi az 5%-os küszöb alkalmazását – esetükben nem indokolja ezt a rendelkezést. Álláspontja szerint tehát nem beszélhetünk egyenlő esélyről akkor, ha a kifejezetten a kisebbségek érdekeit képviselő pártoknak (a választáson indulni jogosult társadalmi szervezeteknek) ugyanolyan mértékű társadalmi támogatottsággal kell rendelkezniük a listán való mandátumszerzéshez, mint a politikai preferenciák alapján szerveződött – és így értelemszerűen nagyobb szavazóbázis kialakítására képes – pártoknak.⁹³

⁹² Uo.

⁹³ Uo.

5.3.4.1. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATA

Az Alkotmánybíróság azonban 2001. december 17-én kelt határozatában⁹⁴ az indítványt elutasította. Álláspontja szerint ugyanis egy korábbi a döntésével⁹⁵ már érdemben elbírált egy a parlamenti küszöbbel kapcsolatos indítványt, és megállapította, hogy az nem ütközik az Alkotmány 70/A. §-ában meghatározott diszkrimináció tilalmába, továbbá utalt arra is, hogy egy másik⁹⁶ határozatában azt is rögzítette, hogy: „*az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során*”. A határozat idéz egy másik korábbi⁹⁷ határozatot is, amely szerint az AB: „*sem a választójog általánosságát, sem annak egyenlőségét nem kezeli abszolút érvényűként, azaz minden korlátozástól mentesként. A testület álláspontja szerint tehát – éppen azért, mert különösen fontos állampolgári jogról van szó – akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős ekvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal.*”

Ennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a választójogi törvénynek az indítványban támadott rendelkezése nem ütközik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében meghatározott diszkrimináció tilalmába, hiszen „*Az Országgyűlés megteheti, hogy a nemzeti és etnikai pártokra az általánostól eltérő – kedvezőbb – szabályokat alkosson a parlamenti küszöb vonatkozásában. Az [...] esélyegyenlőtlenség megszüntetését vagy csökkentését célzó, megkülönböztető szabályozás lehetőségéből nem következik annak alkotmányos kényszere. A tételesen meghatározott pozitív diszkriminációra senkinek sincs alkotmányos joga, annak alkalmazása a törvényhozó szabadságába tartozik. (1067/B/1993. AB-határozat, ABH 1996, 446, 448), (ABH 1998, 574, 580).*”⁹⁸ Így

⁹⁴ AB-közlöny: X. évf. 12. szám 1040/B/1999. AB-határozat

⁹⁵ 3/1991. (II. 7). AB-határozat

⁹⁶ 63/B/1995 AB-határozat

⁹⁷ 6/1991. (II. 28). AB-határozat

⁹⁸ Az Alkotmánybíróság 809/B/1998. AB-határozatban megállapította, 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”. (ABH 2000, 783., 785.).

bár az indítványozó javaslatot tett a parlamenti küszöbre vonatkozó rendelkezések megsemmisítésére, ekképp vélvén megoldhatónak a kisebbségek országgyűlési képviselőtét, de az Alkotmánybíróság álláspontja szerint *„ilyen kötelező erejű rendelkezést sem az alkotmány, sem az Alkotmánybíróság korábbi határozata nem tartalmaz. Az Országgyűlés a kisebbségek számára az országgyűlési képviselőt más, alkotmányos módon is biztosíthatja.”*

Az Alkotmánybíróság elutasította tehát a kisebbségi biztos abbéli álláspontját, miszerint a pozitív diszkriminációs tartalmú jogintézményekkel biztosított materiális egyenlőség elmaradása önmagában diszkriminatív, azaz hátrányos megkülönböztetést eredményező helyzet lenne. Nem talált kedvező fogadtatásra tehát a preferenciális elbánást biztosító közjogi intézményrendszer (a sui generis parlamenti képviselő) *hiányára*, mint hátrányos megkülönböztetést konstituáló helyzetre való hivatkozás. Az Alkotmánybíróság tehát az egyenlőnek tételezett mandátum tartalmát és a képviselő milyenségét meghatározó általános választójogi szabályoktól (még ha azok *jogtechnikailag* speciális szabályként jelennek is meg) való eltérést mindenképpen pozitív diszkriminációs tartalmú intézményként értékelte, és *speciális* alkotmányi rendelkezés (például az „államalkotó tényező” illetően értékelése) hiányában az *általános* egyenlőségi szabályokból nem tartotta levezethetőnek. Összességében, az AB álláspontja szerint helytelen az a megközelítés, amely a pozitív diszkrimináció (azaz például a preferenciális választójogi elbírálás) hiányát azonosítja az (indirekt) diszkrimináció eseteivel.

5.4. AZ ÁLLAMALKOTÓ TÉNYEZŐ SZEMANTIKÁJA

A fentiek (különös tekintettel a bevezető fejezetben írottak) ismeretében nem szorul különösebb indoklásra, hogy miért kell az „államalkotó tényező” hazai problematikáját részletesebben elemeznünk. Már maga a fogalom szemantikája is zavaros, hiszen az alkotmány a következő eligazítást adja csupán: egyfelől a 2. § *értelmében* „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé”; másrészt „a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők” – így a 68. §.

Várfalvi szerint: „Hogy a hatalomból való részesedés mit jelent, illetve, hogy a nemzetiségeken kívül még kik az államalkotó tényezők, arra semmiféle utalás nincs. 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. Ennek az lehetett az oka, hogy a jog az állampolgárok kategóriáján belül csupán olyan csoportokat nevesít, amelyekhez külön jogosultságokat is társít. Sőt hozzáfűzhetjük, a többséghez tartozók nevesítése nem is igen ajánlatos, mivel igencsak veszélyesnek minősíthetők az olyan törekvések, melyek az országnak nevet adó kulturális nemzethez tartozóknak az azonosítására tesznek kísérletet, nekik ugyanis nincs szükségük különjogokra, ami ezt indokolhatná.”⁹⁹

Várfalvi így folytatja: „Bár a nép hatalombirtokosként való megfogalmazása sem szerencsés, az államalkotói szerepnek a nemzeti kisebbségekre való szűkítése egészen nyilvánvalóan arról vall, hogy az utóbbi tétel logikailag »idegen test« a szövegben, és egy át- és végiggondolatlan (bár kétségtelenül jószándékú) etnofil ötlet.”¹⁰⁰ Gombár Csaba így ír erről: „...abban az esetben, ha az etnikai elv államkonstituálónak válik,

⁹⁹ Halász Iván elemzése szerint a hatályos alkotmányban több helyen is megjelenik a nép és a nemzet kifejezés. „A 2. § (2) bekezdése a Magyar Köztársaságban a hatalom forrásaként deklarálja a *népet*. A pártok a *nép*akarat kialakításában és kinyilvánításában működnek közre (3. § (2) bek.). A Magyar Köztársaság állama védi a *nép* szabadságát és hatalmát (5. §), továbbá együttműködésre törekszik a világ valamennyi *népével* és országával (6. § (2) bek.), valamint az európai *népek* szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megeremtésében (6. § (4) bek.). Ugyanakkor a köztársasági elnök a *nemzet* egységét fejezi ki (29. § (1) bek.), az országnak *nemzeti* jelképei vannak (XIV. fejezet), az államnak *nemzeti* vagyona van (10. § (1) bek.) és a Magyar *Nemzeti* Bank felelős az állam monetáris politikájáért. (32/D. § (1) bek.). Ezenkívül az országnak *nép*képviselői szervei vannak, de már *nem*zetszabadsági érdekei. Továbbá a Zrínyi Miklósról elnevezett *nemzet*védelmi egyetemen képzik a haza védelmére szakosodott tiszteket stb. A háborút pedig mint a *nemzetek* közötti viták megoldásának eszközét utasítja el az alaptörvény. (6. § (1) bek.).” Halász Iván: Nép, nemzet, szuverenitás, Fundamentum, 2006/2., 66. o.

¹⁰⁰ Várfalvi, 1998, 2.2.2 alfejezet.

ha etnikai közösségek jogaként államalkotó igények fogalmazódnak meg, akkor súlyos csapdahelyzet alakul ki, s várható, hogy az etnikai konfliktusok állóháborúvá lesznek. [...] Minden olyan esetben, amikor az etnikumokat államalkotó tényezőnek minősítik, vagy kívánják minősíteni, amikor az állameszme szintjén »társnemzetek« állampolitikai jogalanyiságáról vizionálnak, akkor a »polgárok vagy etnikumok állama« címen ismert vita jogelméleti zsákutcába téved.”¹⁰¹

Az 1994–98-as ciklusban az új alkotmány szabályozási elveinek vitája során történt egy (mondani sem kell, sikertelen) kísérlet az „államalkotó tényező” kiváltására, amikor Jakab Róbertné említett javaslatában az alábbi passzusra kívánta lecserélni az inkriminált bekezdést: „*A nemzeti és etnikai kisebbségek a társadalom kulturális, közéleti gazdagságát növelő tényezők. Nyelvük, hagyományaik fennmaradása és a magyarországi kulturális örökségbe való mind teljesebb illeszkedése közérdek.*”¹⁰² A fogalom más megközelítésű meghatározása a konkrét jogi kötőerővel nem rendelkező kisebbségi törvény indokolásában található: „E szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek a magyar nemzettel együtt, egyenlő jogokkal vesznek részt az állami, társadalmi, gazdasági feladatok megoldásában, részesei azoknak az előnyöknek, amelyek ezzel járnak, és viselik azokat a terheket, amelyek a Magyar Köztársaságot terhelik. Az »államalkotó tényező« kategória ebben az értelmezésben úgy tekinthető, mint a kisebbségek jogegyenlőségének megfogalmazása.”¹⁰³

Várfalvi¹⁰⁴ szerint a módosítás elleni legfőbb ellenérv az volt, hogy ez már „szerzett jog”, pedig szubsztantív tartalmat keresvén, arra a megállapításra kell jutnunk, hogy inkább csak félrevezető deklaráció. A klasszikus szuverenitáselméletek sem adnak eligazítást a kérdésben, ugyanis a szuverenitás alapvető jelentése a fő hatalom eredetének és jogos birtoklójának leírása és apologetikája.

Talán ezért szerfelett érdekes a kisebbségi biztos és az Alkotmánybíróság ez irányú ütésváltása: Ahogy azt az ombudsman 1999-es beszámolójából láthatjuk, a biztos az alkotmány 68. § (1) bekezdésé-

¹⁰¹ Idézi Várfalvi, uo. (Gombár Csaba: Társadalomszemléletünk etnicizálódása. Politikatudományi Szemle 1994/4, 108. o.)

¹⁰² Lásd Jakab Róbertné H/2252/174. számú módosító javaslatát. Országgyűlés Irományai 1994–1998.

¹⁰³ Lásd a kisebbségi biztos 1999-es beszámolójának mellékletét.

¹⁰⁴ I. m., uo.

nek értelmezését kérte az Alkotmánybíróságtól. Beadványában a biztos is ismerteti az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát; ugyanis a testület 35/1992. (VI. 10). és 24/1994. (V. 6). számú határozataiban már foglalkozott a kisebbségek „államalkotó tényező” mivoltának kérdésével, azonban erre irányuló, valamint jogosulttól származó indítvány hiányában, annak mindenkire kötelező (erga omnes) értelmezését nem fejtette ki. A biztos szerint alkotmányosan aggályos, hogy a jogalkotó nem határozta meg a kisebbségek „államalkotó tényező” státusának pontos tartalmát, ezáltal ugyanis „*nem vonható meg kellő bizonyossággal a Nek.tv.-ben biztosítani kívánt kulturális autonómia terjedelme sem. A törvényben ugyan találhatók olyan rendelkezések, amelyekből e fogalom tartalma részben kikövetkeztethető, ez a jogszabály sem ad azonban irányutatást arra, hogy mit kell érteni azon, hogy a kisebbségek »államalkotó tényezők«.*”¹⁰⁵ Véleménye szerint „ahhoz, hogy igazán koherenssé lehessen tenni az Alkotmány 68. §-ának rendelkezéseit, normaszövegben nem szükségszerűen megjelenítetten meg kell határozni »akár pozitív, akár negatív tartalommal« az »államalkotó tényező« kategória pontos jogi tartalmát, illetve legalább annak körvonalait, konkrétan azt, hogy milyen jogalkotási feladatokat igényel a kisebbségek e speciális státusának biztosítása”.¹⁰⁶

5.4.1. Az Alkotmánybíróság végzése

A kisebbségi biztos ezen kezdeményezése sem kapott alkotmánybíróági támogatást. A testület ugyanis 2000. szeptember 5-én kelt végzésében¹⁰⁷ a fenti, az alkotmány 68. § (1) bekezdésének értelmezésére irányuló indítványt visszautasította. Eljárása mögött formai és hatalommegosztási indokok húzódtak meg.¹⁰⁸ Már egy igen korai, a

¹⁰⁵ Uo.

¹⁰⁶ Uo.

¹⁰⁷ 1041/G/1999 AB-végzés, AB-közlöny: IX. évf. 8–9. szám

¹⁰⁸ A határozat tehát csak tovább erősítette az eddig is alkalmazott abbéli gyakorlatot, amely (elsősorban a 31/1990. (XII. 18). AB-határozat) szerint az Alkotmánybíróság absztrakt alkotmányértelmezési hatáskörét megszorítóan kell értelmezni. (ABH 1990. 136., 138.). Az Alkotmánybíróság az e tárgyú indítványok elbírálása során következetesen e követelménynek megfelelő

31/1990. (XII. 18). AB határozatában állást foglalt ugyanis a testület azzal kapcsolatban, hogy pontosan mit is ért az Abtv. 1. § g) pontja szerinti hatásköre gyakorlásának alkotmányossági követelményeivel kapcsolatban. *„Hivatkozott határozatában az Alkotmánybíróság elvi élel rámutatott arra, hogy az Abtv. 1. § g) pontján alapuló alkotmányértelmezés során messzemenően figyelembe kell venni az államhatalmi ágak elválasztásának elvét mint az államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alap- elvét. Ennek figyelembevételével az Alkotmánybíróság absztrakt alkotmányér- telmezési hatáskörét megszorítóan kell értelmezni. A kiterjesztő értelmezés óhatatlanul oda vezetne, hogy az Alkotmánybíróság magára vállalná a tör- vényhozó, sőt a végrehajtó hatalom felelősségét is, és – az alkotmányban rö- gízített államszervezeti elvekkel szöges ellentétben – egyfajta alkotmánybírósi kormányzás alakulna ki. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Abtv. 1. § g) pontján alapuló absztrakt alkotmányértelmezésre csak akkor kerülhet sor, ha az indítvány – az Abtv. 21. § (6) bekezdésében megha- tározott szervek és személyek valamelyikétől származik – nem általánosság- ban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kezdemé- nyezi az alkotmány ugyancsak konkrétan megjelölt értelmezését, – az adott alkotmányjogi probléma közvetlenül – más jogszabály közbejötté nélkül – levezethető az alkotmányból. (ABH 1990. 136., 137–138.)”*¹⁰⁹ Így bár az Obtv. 22. §-ának e) pontja az országgyűlési biztost is feljogosította alkotmányértelmezés kezdeményezésére, az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési bizto- sának indítványa megfelel-e az Alkotmánybíróság absztrakt alkot- mányértelmezésével szemben támasztott további követelményeknek, így az indítványban felvetettek konkrét alkotmányjogi problémának tekinthetők-e. Ennek során azonban az *„Alkotmánybíróság megállapí- totta, hogy az indítvány alapvetően a jogalkotásra tartozó általános elvárá- sokat fogalmaz meg. [...] Az indítványozó azon elvárása, hogy az Alkot- mánybíróság határozza meg az »államalkotó tényező« kategória pontos jogi*

gyakorlatot alakított ki 996/G/1990. AB-határozat, ABH 1993. 533.; 652/G/1994. AB-határozat, ABH 1998. 574.; 1007/G/1997. AB-határozat, ABH 1997. 761.; 25/1995. (V. 10). AB-végzés, ABH 1995. 427.; 62/1997. (XII. 5). AB-végzés, ABH 1997. 542.

¹⁰⁹ Lásd az idézett végzést.

tartalmát, illetve legalább annak körvonalait annak érdekében, hogy ebből milyen jogalkotási kötelezettségek következnek, túlmutat az Alkotmánybíróság hatáskörén, ezen elvárások teljesítése a jogalkotó feladata. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel az indítvány nem tartalmaz konkrét alkotmányjogi problémát, nincsenek meg az alkotmányértelmezésnek az Alkotmánybíróság által megkövetelt előfeltételei.” Mindezekre tekintettel tehát az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította.

Szubsztantív értelemben az Alkotmánybíróság nem segített sokat a kérdés megválaszolásában. Annyit mindenesetre megállapíthatunk, hogy igencsak nehezen értelmezhető a kisebbségi identitás mint választójogilag releváns kitétel. Ahogy Bayer József írja: „A nemzetállamhoz kapcsolt politikai identitás eszméje ma már csak egy alkotmányos hazafiság formájában gondolható el, amely a republikanizmus eszméjén alapul. Az alkotmányos hazafiság nem a nemzeti létezés etnikai fogalmára épít, hanem egy politikai közösség iránti lojalitásra, amely természetszerűen gyökerezik olyan tényezőkben mint a közös nyelv, az elsajátított kultúra és a közös történelmi emlékezet.”¹¹⁰

5.5. ÖSSZEGZÉS

Az elmúlt néhány év jogalkotási próbálkozásai, valamint az azt övező kiterjedt jogirodalmi vita valóságos állatorvosi lóvá teszi a nemzeti és etnikai kisebbségek magyarországi képviselésének kérdését. A (különösen és elsősorban a roma népességgel szemben fennálló) gyakori és helyenként megengedhetetlen mértékű diszkrimináció ellenére álláspontom szerint megállapítható, hogy közjogi és politikai értelemben nyugodt, etnikai feszültségektől kevésbé terhelt légkör, valamint a politikum etnicizáltságának alacsony foka jellemzi a rendszerváltás utáni magyar társadalmat. Az „etnikai balanszindokok” tehát kevésbé megalapozottak. Ennek ellenére, egy a határokon túlra mutató és a hazai kisebbségi szervezetek politikai szimpátiájára játszó, ugyanakkor a választójog meg nem változtatásának szilárd politikai realitására épülő, azaz egy kétkulacos politikai koncepció csapdájában vergődve,

¹¹⁰ Bayer József: Identitás és politikai kultúra, Társadalmi közérzet és identitás a rendszerváltás után, Komárom, 1998.

valamint egy közjogi és politikai értelemben vett kompenzációs lejtőn haladva a kérdés újra és újra napirendre kerül. A nemzeti és etnikai kisebbségeket (jóllehet ez közjogilag a meg nem adott „etnikai balanszjogosultságon” túlmenően nehezen értelmezhető) *államalkotó tényezővé* tevő 1989-es alkotmánymódosítás például az ellenzéki kerekasztal sui generis kisebbségi képviseletet ellenző határozott álláspontjának tompítását szolgálta, a specializált ombudsman intézménye pedig az alkotmány 68. § (3) bekezdésénél (az *expressis verbis* kimondott parlamenti képviseletet általános tartalmú és homályos politikai képviseletre változtató¹¹¹) módosítását ellensúlyozandó került kodifikálásra. A kompenzáció pedig, bár nem egy esetben (így a specializált országgyűlési biztos esetében) közjogilag időtálló és működőképes intézményeket hozott létre, de alapvetően téves útra hajtja a jogszabály-előkészítés menetét (lásd a számtalan, politikai és közjogi realitást nélkülöző tervezetet és javaslatot, tulajdonképpen magát a tisztességgel dolgozó 1998–2002-es ad hoc bizottságot is); és nem egy esetben a jogszabályok devalvációja mellett (lásd például az elfogadott, de sohasem alkalmazott 1990 márciusi választójogi rendelkezéseket), az egyes intézmények morális hitelvesztéséhez is vezethet.

A közjogi koherencia szempontjából számomra, a diverzió és a választáson keresztül a kooptálástól a delegációig szinte valamennyi elméleti és gyakorlati modellt felvonultató mintegy tucatnyi, formálisan benyújtott tervezet és javaslat közül a legrokonszenvesebbnek az 1995-ös, valamint a Bauer Tamás által 1998. január 15-én benyújtott, továbbá a Várfalvi Attila által megfogalmazott elveken nyugvó 1999-es IM-tervezetek és álláspontok tűnnek. Közös elemük ugyanis, hogy a közjogi és választójogi rendszer épen hagyása mellett, egy kváziképviselői és kvázifrakció státusz létrehozásával kívánnak adekvát álláspont- és érdekképviseletet biztosítani. Az említett álláspontok lényege, hogy a kisebbségi szervezetek képviselői számára nyújtandó törvényhozási és politikai jogok nem fakadnak egy töről a parlamenti képviseletben megtestesített népszuverenitást megjelenítő hatalomgyakorlással, így az országgyűlési képviselői jogállás és a kisebbségek parlamenti képvisellete között nem kívánnak egyenlő-

¹¹¹ „A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.”

ségjelet tenni. Sui generis parlamenti képviselő helyett tehát a szavazati jog kivételével, de a legtöbb egyéb jog és kötelezettség konstituálásával¹¹² kváziképviselői státusban¹¹³ jogot és lehetőséget teremtenek a törvényhozási munkában való részvételre.

Várfalvi¹¹⁴ felosztását követve, a sui generis parlamenti képviselő hívei alapvetően két érveléssel indokolják álláspontjukat: egyfelől a magyar parlamentarizmus során a Háznak mindvégig voltak kisebbségi (szervezetekkel hivatalos kapcsolatban álló) képviselői, így a kettős kötődés szimbolikus támogatását jelentő hagyomány formalizált továbbvitele pozitív politikai üzenetet hordoz; másrészt pedig vitathatatlan, hogy a parlament az a) álláspont- és érdekképviselő, b) kormányzati ellenőrzés, c) alkotmány- és jogvédelem, d) politikai döntéshozatal domináns intézménye.

Ezekre válaszolva, egyfelől szükséges leszögezni, hogy a magyar parlamenti jog története során mindig az általános választójogi szabályok alapján kerültek be a kisebbségi képviselők, a társadalom egyes csoportjainak a törvényhozásban való szimbolikus megjelenítése pedig az egykamarás parlamentekben sem nem bevett, sem pedig nem kívánatos gyakorlat. A kisebbségi parlamenti képviselő materiális elemeiről szólván pedig már említettem, hogy a kváziképviselő státus álláspontom szerint azért ideális, mert amellet, hogy a politikai és törvényhozási döntéshozatali részvétel csatornáit megnyitja (illetve a meglévőket használhatóbbá teszi) egyfelől meggátolja a Juberfás¹¹⁵ által veszélyesnek ítélt tendenciák¹¹⁶ eskkalálódását, másfelől áthághatatlan és me-

¹¹² A tervezetek vagy a kormánytagokat megillető jogállást, vagy a szavazati jog kivételével teljes képviselői jogállást javasolnak.

¹¹³ A tervezetek a létrehozandó státusra sem az „országgyűlési képviselő”, hanem a „kisebbségi országgyűlési ügyvivő” vagy a „kisebbségi országgyűlési képviselő” elnevezést használják.

¹¹⁴ Várfalvi, Nemzetiségek és Parlament, 40. o.

¹¹⁵ I. m. 79. o.

¹¹⁶ Így az etnikai konfliktus a politikai aktivizmus folytán bekövetkező kiélekedése; az etnikus pártok elkerülhetetlen szereptévesztése, hiszen egyetlen „single issue”-képviselőre épült politikai párt sem kényszerül számolni a kormányzati felelősséggel; valamint az a tény, hogy az etnikailag szegregált pártpolitika egyszerre csökkenti a kisebbségi politikusok többségi pártbéli arányát és karrierlehetőségeit, illetve érdektelenné és elzárkózóvá teszi azokat a kisebbségi problémákkal szemben.

rev alkotmányos korlátok hiányában lehetővé teszi a kisebbségek számára nem egy esetben hasznosabb, a „catch all” pártok és frakciók színpalái mögötti lezajló informális (ezáltal rugalmasabb) alkufolyamatok (lobbizás, elektorális udvarlás stb.) bonyolítását.

Igen fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy bár korábban a „képviseletet” az „etnikai egyensúly” alkotmányelméleti ellentételezéséként használtam, jogelméleti szempontból a kettő nem tekinthető sem kompatibilis, sem pedig felcserélhető fogalomnak; mindössze arról van szó, hogy a *sui generis* parlamenti jelenlét (azaz a megszorított értelemben vett képviselet) általam egyetlen elfogadhatónak tartott jogfilozófiai alapja az „etnikai egyensúlyelmélet”. Alkotmányelméleti szempontból ugyanakkor az *etnikai egyensúlyra* épített állam- és törvényhozás-szerkezet nem *képviselet*, hanem az etnicitás alkotmányos elismerése, és egy ebből következően kalibrált személyi alapú föderációs és vétőrendszer. Az önrendelkezés-fogalomhoz hasonlóan, (jogi és elméleti szempontból nézve) a *képviselet* pedig hatalom és döntéshozatali autoritás kérdése, amely a képviselt és a képviselő mitikus identitására épül.

A kérdés tehát az, hogy minek tekintendők a nemzeti és etnikai kisebbségek a politikai nemzetfogalom viszonylatában: „nemzetiségnek” vagy „nemzeti kisebbségnek”? A szuverenitásfogalomhoz hasonlóan ugyanis a politikai nemzet kizárólag egységes és oszthatatlan lehet, amelybe bármely politikailag meghatározott csoport érdek- és nézetképviselte beleférhet, ám föderatív szerkezet hiányában a „nemzeti képviselet” nem. Politikaelméleti szempontból egy etnikus párt ugyanis nem tekinthető pártnak, hiszen nem a politikai közösségen belüli speciális érdekartikuláció vezérli;¹¹⁷ mi több, pusztá léte a közös politikai közösség tagadása.¹¹⁸ Márpedig az „egy ember, egy szavazat” demokráciamodell, amely egyenlő szavazati és döntéshozatali jogosultságot biztosítván a közösség valamennyi tagjának, logikailag az egyetlen fair és egyenlő döntéshozatali eljárás – szintén csak az oszthatatlan közösség viszonylatában értelmezhető.

¹¹⁷ Belgiumban is (politikai közösségenként) külön flamand és vallon szocialista, kereszténydemokrata stb. pártokat találunk.

¹¹⁸ Ezzel természetesen nem arra kívánok utalni, hogy az etnikus pártok betiltása elfogadható vagy akár érthető kívánság lenne az unitárius állam részéről, de kétségtelen tény, hogy a politikai közösségnek nem tekinthetők „pars”-jának, így az elméleti igényű pártfogalomnak nem felelnek meg.

Konstatálva tehát, hogy a) az *etnicitás* nem kezelhető szinonimaként a kizárólag politikai kategóriaként értelmezhető *nemzetiséggel*, továbbá b) a politikai *nemzet* szempontjából a többségi etnikai/nemzetiségi csoport is *nemzetiségnek* minősül, további fogalmi rendszerezésre van szükség.

5.5.1. „Nemzetiség” és „etnicitás” – elméleti és jogi fogalmak

Amint láthattuk, a politika etnicizálódásának szintje az etnicitás alkotmányos meghatározásának függvényében is alakul. A jogalkotó végső soron két irányba indulhat el: vagy formális, merev, regisztrációval egybekötött formában és módon meghatározza az etnikai hovatartozás feltételeit, vagy pedig azt az egyén szabad, személyes és belső meggyőződésének függvényeként értékeli. A magyar jogalkotó ugyanakkor még az utóbbi önkéntes formát is kikerülte azzal, hogy a 13 nemzeti és etnikai kisebbség taxációján, illetve az állami elismerés feltételeinek (évszázados honosság, számszerű kisebbség, magyar állampolgárság, kultúra, önazonosság, 1 000 fős iniciativa) meghatározásán túlmenően¹¹⁹ az egyéni kisebbségaffiliáció feltételeiről, illetve jogkövetkezményeiről hallgatott. E fenti megoldást három szempontból sem tartom kívánatosnak:

- 1) Az intézményes garanciák és kontrollmechanizmusok nélküli kisebbségi identifikáció meglehetősen bizonytalan és sérülékeny intézményrendszert eredményez, amelynek az ellenőrizetlen önkéntességre, azaz végső soron a politikai kultúrára és „lelkiismeretre” épülő választójogi megoldásai például számos esetben visszaélésekre adtak módot. Itt ugyanúgy említhetjük a gyermekeiket jobb nyelvtanulási lehetőséghez juttatni kívánván, magukat (megjegyzem teljesen jogszerűen, azaz a jog által megengedetten) nemzeti kisebbségként meghatározó szülőket vagy a „közjogi hiszékenység vámszedőiként”, a legcsekélyebb kötődés nélkül kisebbségi önkormányzatot (sikeresen) alakító, a többségi „ügyeskedők”, a „kakukktojások” példáját.

¹¹⁹ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogáról, 1. és 61. §

- 2) Az etnicitás, illetve az etnikai hovatartozás szabatos alkotmányjogi meghatározásának hiánya mind a többségi, mind pedig a kisebbségi követelések és politikák nemkívánatos zavarát okozza (lásd a legalább annyira zavaros, mint amennyire félrevezető „államalkotó tényező” alkotmányos passzust), hiszen mind-egyik (jog)intézmény és (állami) politika kitermeli a maga önjáró establishmentjét.
- 3) Említett álláspontom szerint igen fontos különbséget tenni az egyén nemzeti és etnikai kötődésének szabadsága és önkéntessége között a tekintetben, hogy az személyes vagy közjogi irányultságú; azaz alkotmányos szempontból igenis szükséges egy kógens és határozott jogi keretrendszer kialakítása. Az etnikai alapú preferenciális politikarendszer (egyébként értékelésem szerint öröndetes) bővülésével indokolt és szükséges politikai, valamint jogi határokat szabni az egyén etnikai affiliációjához kötődő (és az államra nézve jogi és politikai kötőerővel bíró) állami elismerésnek.

Meggyőződésem tehát, hogy meg kell határozni a politika etnicizálódásának, illetve az etnicitás etatizációjának nyílt és szabatos mértékét, amely pedig összefonódik a nemzeti és etnikai kisebbségfogalom definíciós igényével. Álláspontom szerint a nemzeti és etnikai kisebbségfogalom két részből tevődik össze. Egyfelől olyan numerikus vagy a többséghez vett egyéb alárendelt pozícióból fakadó csoportot¹²⁰ tekintünk csak *kisebbségnek*, amelynek *alárendeltsége* politikailag releváns.¹²¹ Másfelől *nemzeti* kisebbségről csak politikai közösség megléte esetén beszélhetünk, így közjogilag egy mégoly kirekesztő és etnikai nacionalizmuson alapuló államfilozófia esetében sem válik az etnicitás (vagy az egyéni identitásrétegek más elemének) kérdésévé a politikai közösséghez való tartozás, hiszen az etnicitás eo ipso politikailag semleges kategória. Az állam pedig (és itt, hangsúlyozom, függetlenül a politikai diskurzus nacionalista tonalitásától) a politikai nemzet intézményesült formája, amelyben a többségi *nemzetiség* csupán egy (*primus inter pares*)

¹²⁰ Ilyen definíció mellett nem szorulnak ki a kisebbségdefinícióból számszerűen többségben lévő, ám alkotmányos, politikai stb. jogfosztottságuk miatt alárendelt helyzetű csoportok, így az apartheidrendszer fekete lakossága vagy a nyugati társadalmakban a nők.

¹²¹ Várfalvi álláspontja szerint a kisebbség szemantikailag nem csak aritmetikai, hanem politikai tartalmú is, i. m. 8. o.

a politikai nemzetet konstituáló nemzetiségek között. Az államot a politikai nemzettel azonosítva nem meglepő, ha a „Magyar Köztársaság állami jelképei” helyett a büntető törvénykönyv „nemzeti jelkép megsértéséről”¹²² az Alkotmány XIV. fejezete pedig a „Magyar Köztársaság fővárosáról és nemzeti jelképeiről” szól, továbbá létezhet Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma.

Az *etnicitás* tehát politikailag semleges fogalom, és *nemzetiségről* akkor beszélhetünk, ha valamely politikai mozgalom magát etnikai alapokra helyezi, illetve, ha az állam jegyzi el magát valamely etnikai (azaz nemzetiségi) csoporttal. Az etnicitás és a politika interaktív viszonya több elméleti és politikai kérdést is felvet. Kis János¹²³ ír az állam etnikai semlegességének igényéről, ami azonban éppen hogy preferenciális politikák alapjává lehet, hiszen a helyzet paradox annyiban, hogy amíg az egyén joggal követeli az „államtalanított és etnikailag éjjeliőr” civil szféra szabadságát, addig az etnikai kisebbséghez tartozó egyén egy másfajta, aktív (és etnikailag igazságos) államot kíván. A kérdés már csak az, hogy milyen minőségében vesz részt a kisebbséghez tartozó egyén a nemzeti politika alakításában: állampolgárként, avagy a kisebbségi csoport tagjaként. A válasz pedig a fent már bővebben kifejtett egységes és oszthatatlan politikai nemzetkarakterben kereshető.

Morális és politikai hasznossága ellenére alkotmányjogi és nemzetközi jogi szempontból egyaránt igen kérdéses egy olyan Rambouillet-jellegű egyezmény, amelyben félként egyik oldalon az állam, másfelől pedig egy nemzeti/etnikai csoport képviselői állnak, jogi szempontból ugyanis csak unilaterális (állami) aktusként értékelhetők az effajta dokumentumok.

5.5.2. Képviselő és jogvédelem – fogalmi zűrzavar

A parlamenti képviselő kérdése a hazai kisebbségi jog igen kényes területe. Több (általában egyébként nem teljesen osztott) szakmai álláspont szól a pozitív diszkrimináció ilyen kiterjesztése ellen. A képviselőt ellenző okfejtések legitimitása azon az elméleti alapve-

¹²² 1978. év IV. törvény 296/A. §.

¹²³ Kis János: Az állam semlegessége, Atlantisz, 1997.

tésen nyugszik, hogy a klasszikus demokratikus (tehát többségi) választási és döntéshozatali szerkezet, a modern alkotmányosság garancia- és hatalmi ellensúlyrendszerével megerősítve, valamennyi etnopolitikai rendszerben megfelelő jog- és érdekvédelmet biztosít. Az „államalkotó tényező” kitétel megfelelő alkotmánybíróági értelmezéséig, annak kimenetelétől függetlenül, a sui generis parlamenti képviselő több alkotmányjogilag problematikus elemet hordoz magában, hiszen a fent említett elméleti aggályok mellett, a kisebbségi parlamenti képviselő materiális elemeiről szólván szükséges kiemelni, hogy a kisebbségeket érintő politikai és jogi környezet számottevő változáson ment át az elmúlt tíz esztendő során, és a parlament már korántsem az egyetlen, a jogvédelmet, érdekartikulációt vagy politikai mobilizációt biztosító testület.

Így az álláspont- és érdekartikulációra lehetőséget nyújt többek között az alkotmányos és tételesjogi garanciákkal egyaránt védett szólás-, sajtó- és gyülekezési szabadság, a kereskedelmi és közszolgálati média, a kisebbségi önkormányzati rendszer, valamint a specializált ombudsman. A kisebbségspecifikus kormányzati ellenőrzést, illetve a specializált jogvédelmet több, erre szakosodott intézmény szolgálja (például az országgyűlési biztos és az Egyenlő Bánásmód Hatóság), és rendelkezésre áll a hazai, strasbourgi és luxemburgi bírósági rendszer által szintén biztosítottak mondható jogvédelem. Emellett a helyi jogalkotásban és politikai döntéshozatalban való részvételre mind az 1993-as kisebbségi törvény különleges, mind pedig a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 20. §-ának általános rendelkezései lehetőséget adnak, hiszen (legalábbis papíron) előírás valamennyi, a kisebbség helyzetét, támogatási rendjét stb. érintő kérdésben az érintettekkel való előzetes véleményeztetési és egyeztetési kötelezettség teljesítése.¹²⁴

Fontos fogalmi elhatárolást szükséges tenni tehát a képviselő és a jogvédelem között, hiszen az etnicitás választójogi elismerésénél talán

¹²⁴ Továbbá a hatályos jog alapján az országos politikai döntéshozatal során is van lehetőség a kisebbségi szervezetek formalizált aktivizálódására, hiszen a Házszabály 1994-es módosítása óta létező lobbilista (vagy a 2006-os lobbitorvény) alapján, illetve a kisebbségi törvényben meghatározott esetekben konzultációs jog és kötelezettség nyílik a kisebbségi szervezetek, a kormány, valamint a Ház és bizottságai számára.

legnyomósabb érvként az általa megvalósított hatékonyabb jogvédelmet szokták felhozni. Álláspontom szerint ugyanakkor az elmélet szintjén a kettő nemigen vethető vagy mosható egybe, a jogvédelem ugyanis az alkotmányos és törvényi rend, valamint annak intézményeinek feladata, teljességgel függetlenül a politikai képviselet feladatától. Válaszúton ugyanakkor, megítélésem szerint, egyértelműen a formális és materiális jogelismerés és jogvédelem élvez előnyt. Ez magyarázza talán azt, hogy a kisebbségek formai jogvédelmét eredményesen biztosító hazai jogrendszerben miért rezeg holtpontra fagyaszta a parlamenti képviselet ügye lassan egy évtizede.

Érvelésem példájául a (történelmi vagy „modern”) vallási kisebbségek szolgálhatnak, amelyek, ha liberalizált működésük biztosított, nemigen élnek a politikai képviseletre vonatkozó komoly aspirációkkal.¹²⁵ A rendszerváltást követő magyarországi egyházak (beleértve a zsidóságot) az egykamarás rendszert elfogadván, egyetlen esetben sem nyújtottak be komolyabb igényt egy preferenciális választójogi politikára. A „képviselet kontra jogvédelem érme” másik oldala az *ombudsman* intézménye, amely a jogvédelem materiális oldalához kapcsolható tevékenységet végez; képviseleti funkciója pedig figyelmen kívül hagyható.¹²⁶

Ugyanakkor nem lehet nem megemlíteni, hogy a kisebbségek parlamenti képviseletének (egyik, talán legfontosabb) méregfogát kihúzhatja egy, a kisebbségi szervezeteknek a jogalkotási és kormányzati döntéshozatali eljárásba történő (akár az egyéb társadalmi szervezeteké-

¹²⁵ Más kérdés ugyanakkor az egyházak, illetve egyházi vezetők közjogilag informális politikai, illetve kampányszereplése.

¹²⁶ Alaposabb elméleti elemzést követően ugyanakkor megállapítható, hogy miután az országgyűlési biztos tulajdonképpen az Országgyűlés specializált szerve (lényegileg egy egyszemélyi állandó bizottság, amely közjogilag „pusztán” egy parlamenti bizottság alkotmánybírósági eljárásindítási, irattekintési, vizsgálatkezdeményezési stb. jogkörével rendelkezik), és gyakorlati, „jogvédelmi harangféltreverő” tevékenysége többnyire nem jogilag ütőképes jogvédelmi eszközöknek köszönhetően működik (hanem legerősebb fegyvere a demokratikus társadalom számára nélkülözhetetlen nyilvánosság és transzparencia iránti igény) – így lényegében az állampolgári (és adott esetben, illetve a specializált biztos esetében) és kisebbségi képviselet szerve, megvalósítván (bár a specializált biztos esetében fogalmilag némileg össze is mosván) a képviseletben megkívánt jogvédelmet is.

hez hasonló, tehát neutrális, de hatékony) integrációját jelentő modell is. Sőt, akár külön jogokkal (konzultációs vagy vétójoggal) felvértezett grémiumok is létrehozhatók a jogalkotás vagy az egyes kormányzati döntések kisebbségbaráttá tételének érdekében. Természetesen, a korábban említetteknek megfelelően, a kisebbségi képviselet (és különösen a kisebbségi önkormányzati struktúra) fontossága nem korlátozódik a jogalkotás befolyásolására, mégis felmerülhet egy lobbicsoport-jellegű jogállás mint valamennyi megoldás közül a „lehetségesen legszűkmarkúbb scenárió”. Ez pedig a jogalkotási törvény vagy például a házsabály apróbb, civilszervezet-barát módosítása és értelmezése útján is biztosítható lenne.¹²⁷ Ez a megoldás sem lenne nemzetközileg példa nélküli. Különösen, ha kiegészül a végrehajtó hatalom által felkínált „kooperációs békejobb” stratégiájával. A kisebbségvédelem (a parlamenti képvisellettől független) a kormányzati munkában való megjelenítésére ugyanis számos nemzetközi példát látunk. Kisebbségi kormányhivatal működik például Horvátországban és Albániában (ez utóbbi korábban minisztérium volt), van emellett etnikai kapcsolatokat felügyelő minisztérium Moldovában, Cipruson elnöki megbízott, Olaszországban különbizottság stb.¹²⁸

5.5.3. Záró gondolatok

Visszatérve alaptéziseinkhez, a „képviselet kontra etnikai balansz” vita eldöntése túlmutat ezen tanulmány keretein, már csak azért is, mert a sem nem fekete, sem nem fehér gyakorlatban szinte lehetetlen dönteni a követendő választási filozófiák között. Magyarország

¹²⁷ A társadalmi szervezetek véleményezési jogának biztosítása alapvetően két feltétel megvalósulásának függvénye: egyfelől a véleményezés tárgyául szolgáló előterjesztések, tervezetek, javaslatok hozzáférhetősége; másfelől az elkészített vélemények, javaslatok formalizált, jogszabályilag kötött rendben való kezelése (érdemi válaszadás, tájékoztatás, visszajelzés). Bővebben lásd Pap András László: Vélemény a jogalkotásra vonatkozó szabályok korszerűsítéséről szóló kormánykonceptió a társadalmi szervezetek a jogszabály-előkészítésben történő részvételére vonatkozó szabályairól, In.: Társadalmi szervezetek a jogalkotásban, Társaság a Szabadságjogokért, 2000, 5–22.

¹²⁸ Bővebben lásd Versitchel, i. m.

esetében diaszpórában élő, igen különböző természetű kisebbségi csoportok, kielégítő jogvédelmi alkotmányos alapok és (legalábbis az erőszakot nélkülöző) többé-kevésbé csillapult etnikai viszonyok között, ahol az etnikai kérdés a belpolitikai színpad marginális eleme – a klasszikus demokratikus modellek lecserélése kevésbé indokolt. A volt Jugoszlávia esetében ugyanakkor például az etnikai vérontás állandó veszélye és realitása mellett; toleráns politikai kultúra vagy egy jogon kívüli fegyelmező autoritást közvetítő anti-demokratikus és egyeduralkodó (kommunista) párt hiányában lehet, hogy a kazuisztikusan túlszabályozott „paternalisztikusan multietnikus” társadalmat megteremtő „etnikai balanszmodellnek” nemigen volt alternatívája.

Szükséges megjegyezni ugyanakkor, hogy amíg a nyelvhasználat, utcanévek és a kulturális autonómia körébe tartozó egyéb kérdések vonatkozásában (az egyetlen, talán legkevésbé rossz) megoldásként a fenti elv kommunikálható a vitán felül jószándékú nyugati békéltetőhatalmak részéről, addig az alkotmányos és politikai rendszert (amely, ne feledjük, jogi és politikai értelemben egyaránt alapját jelenti az előzőeknek) érintő meghatározó kérdésekben számolni kell a rendszer alábbi (fent bővebben ismertetett) fogyatékoságaival:

- a) elméleti és politikai szinten egyaránt nehézségekbe ütközik az „etnikai balanszot”, illetve a „képviselertet” igénylő helyzetek megkülönböztetése;
- b) a lépéskényszertől vezérelt békéltetőhatalmak gyakran olyan politikai, szociális, kulturális és alkotmányos rendszerek obstruált kiépítésén fáradoznak, amelyekre az érintett társadalmak sem érettnek, sem pedig befogadónak nem mondhatók, sőt (azok sikerét kétségesse téve) irányukban nemegyszer kimonodottan ellenségesek;
- c) a működőképesnek hitt egyezmények és megoldástervezetek vonatkozásában pedig óhatatlanul felmerülnek az óvatosságra intő abbéli aggályok, miszerint azok
 - ca) kimonodottan az etnikailag definiált felek (hangsúlyozottan paternalisztikus) permanens együttműködésére épülnek, így azok rosszhiszemű eljárása könnyen obstrukcióba torkollhat, ami azt jelenti, hogy a törvényhozási, igazgatási stb. döntéseket egyéb fórumokon hozzák meg, illetve

- cb) nemegyszer az anyajog- és társadalmi rendszere számára is elfogadhatatlan elemeket tartalmaznak, amikor például alkotmányokat nemzetközi szerződések mellékleteként fogalmaznak abban nem részes felek, vagy amikor nyugati demokráciamodellek számára még a jogelmélet szintjén sem felemlíthető, a szuverenitást sértő személyi politikákat fogalmaznak meg, illetve teszik az állampolgárságot összeférhetetlenné befolyásos közéleti és kormányzati pozíciók vonatkozásában.

Mindezek tűnhetnek a helyzet normalizálódásával felszívódó, autoregeneratív technikai problémáknak, ám álláspontom szerint a szilárd politikai, közjogi és filozófiai alapokat nélkülözve meghozott államszerkezeti döntések kérdésessé tehetik magát a „normalizálódást”. A kérdés mindenesetre nyitott, a kihívások adottak.

6. ÖSSZEGZÉS

A megerősítő intézkedések (pozitív megkülönböztetés) koncepcionális vizsgálatakor a kisebbségi státus megragadhatóságának, a kisebbségi lét definitív elemeinek kérdését helyeztem a középpontba. Alapvetően két csoportra osztva vizsgáltam az etnikai alapon meghatározható csoportok számára, illetve a csoportok tagjainak nyújtott kedvezmények rendszerét. A klasszikus nyugati (európai és észak-amerikai) faji-nemzetiségi-etnikai preferenciális elbánás modelljét állítottam szembe a gyarmati sorból szabadult más premodern történelmi specifikumok által meghatározott őslakos vagy kasztcsoporthoz tartozók vonatkozásában alkalmazott pozitív diszkriminációs tartalmú intézményrendszerekkel. E vizsgálatok során a kisebbségi kedvezmények igénybevételének jogosultsága, az egyén csoport-hovatartozásának kérdése, és a kisebbségi identifikáció állt a középpontban. Igazolni próbáltam, hogy az egyén kisebbségi, etnikai identitása és a kisebbségi csoportbeli tagság egymásnak meg nem feleltethető, ugyanakkor dinamikusan egymásra ható, emellett nem statikus, hanem társadalmilag kötött és változó kategória, amelynek következtében általános jogi megragadása helyett jogviszonyonként kell a meghatározást kialakítani.

A fenti kérdésfelvetés előtérbe helyezése engedte meg azt, hogy a faji kisebbségek és a nemzeti-etnikai kisebbségek egyébként eltérő forrásokból táplálkozó nemzetközi és magyar szabályozását összekapcsoltan vizsgáljam. Ez szolgált egyfelől az esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód, másfelől pedig a nyelvi és kulturális autonómia, továbbá a kisebbségi önkormányzatok eltérő szabályozási területeinek összevetésére. Igaz, és e helyütt is hangsúlyozni kell, a két kisebbségvédelmi dimenzió (és a bennük felmerülő regisztrációs-identifikációs probléma) – bár azonos töről fakad – élesen különbözik.

Ahogy korábban utaltam rá, az asszimiláció és a disszimiláció jogát egyszerre biztosító kisebbségi jog magyar kontextusban (némi leegyszerűsítéssel is legalább) öt területet ölel fel:

- 1) az antidiszkriminációs (hazai kontextusban döntően romaspecifikus) szabályrendszert;
- 2) a kisebbségi szervezetek a jogalkotás vagy a jogalkalmazás és a közigazgatás folyamatában történő a civil szervezetekéhez hasonló általános vagy kiemelt, közjogi jogállással felruházott politikai részvételét, participációs és konzultációs jogait meghatározó szabályrendszert;
- 3) a nemzeti (és elsősorban kulturális) identitás (az egyéb, például nemi, fogyatékos vagy bármilyen, például zöld identitáshoz; civil érdekek, létformák képviseléséhez hasonló vagy akár annál kiemeltebb, formalizáltabb, intézményesített) állami elismerését; az identitás kifejezésének és megélésének (állami támogatásának, akadályozásának tilalmát) biztosító garanciáit meghatározó szabályrendszert;
- 4) a kisebbségi érzékenység történelmileg meghatározott speciális védelmének (gyűlöletbeszéd, holokauszttagadás, faji izgatás stb.) szabályrendszerét;
- 5) a diszpórajog hazai referenciájaként működő szabályrendszert.

Mindezek összefüggéseit igyekeztem figyelembe venni a politikai képviselő és az attól elválasztva kezelendő jog- és érdekvédelem kérdéseinek vizsgálatánál. Ha másra nem, arra mindenképpen jó volt a technika, hogy (például a politikai képviselőről szólván) rávilágítson az etnikai jogpolitika útvesztőiben a jogi normák üres szlogené válásának scyllája és a túlzó etnikai proporcionalitás charybdisé között megtévedten bolyongó jogalkotó és jogalkalmazó helyzetének nehézségeire.

A kisebbségek politikai képviselete kapcsán azt az álláspontot képviseltem, hogy a kisebbségi csoporttagság kizárólag az aktív választójog szempontjából bír közjogi relevanciával, mert a passzív választójog irreleváns a hiteles képviselet szempontjából; a kisebbségi regisztráció tehát alkotmányjogilag csak a választásra jogosultak azonosíthatósága terén mértékadó és kívánatos. Végezetül azt a vélelmet fogalmaztam meg, amely szerint a többségi, pártokra épülő (és különösen az egykamarás) parlamenti rendszerben jobban szol-

gálja a kisebbségi participációt, ha az etnikai alapú pártszerveződés, a preferenciális mandátumszerzés, a kisebbség szimbolikus parlamenti prezentációja vagy a leszállított választási küszöb alkalmazása helyett inkább egy összetett közjogi biztosítérendszer alakítanak ki. Olyat, ahol a merev alkotmányos konstrukciók helyett a hangsúly inkább a civil szférának a jogalkotásban való érdemi részvételére helyeződik.

A kisebbségek kulturális és politikai autonómiájának területén az etnokorrupció magyar tapasztalatai is megerősítik azt, az esélyegyenlőség kérdésében többséginek mondható véleményt, hogy az etnikai adatok (megfelelő adatvédelmi szabályokkal körülbástyázott, adott esetben a kisebbségi szervezetek által gyakorolt) regisztrációja a kisebbségvédelem és az esélyegyenlőség érdekeit szolgálja. Az Európa Tanács¹ Rasszizmus Elleni Bizottságától² az ENSZ, a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezményéhez³ kapcsolódó szervezetéig⁴ számos ajánlás, országjelentés, dokumentum hangsúlyozza a megbízható adatok gyűjtésének szükségességét.⁵ Hathatós kiegyenlítő programokhoz, az esélyegyenlőséget erősítő kvótákhoz ugyanis megbízható, használható adatokra, adott esetben nyilvántartásokra van szükség – amely tény fontosságát nem csökkentik az etnikai regisztráció diszkriminatív célokra való felhasználásnak,⁶ a

¹ European Commission against Racism and Intolerance, (ECRI)

² Lásd például Isil Gachet, *The Issue of Ethnic Data Collection From the Perspective of Some Council of Europe Activities*, In.: Krizsán Andrea (szerk.) *Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context*, CEU Press–INDOK, 2002.

³ Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD).

⁴ Lásd például Michael Banton, *Ethnic Monitoring in International Law: the Work of CERD*, In.: Krizsán Andrea (szerk.) *Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context*, CEU Press–INDOK, 2002.

⁵ Lásd például James A. Goldston, *Race and Ethnic Data: A Missing Resource in the Fight against Discrimination*, In.: Krizsán Andrea (szerk.) *Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context*, CEU Press–INDOK, 2002, 35–38. o.

⁶ A tiltott etnikai klasszifikáció példáit hosszasan sorolhatnánk; 1999-ben, az angol bevándorlási hatóságok kérésére a cseh légitársaság például R-rel jelölte meg a roma utasokat az utaslistán (lásd például James A. Goldston, *Race and Ethnic Data: A Missing Resource in the Fight against Discrimination*, In.: Krizsán Andrea (szerk.) *Ethnic Data Monitoring and Data*

nemzetközi emberi jogi standardok által többnyire elfogadhatatlannak minősíthető példái. Kérdéses, hogy feltétlenül szükség volt-e az etnikai adatrögzítés gyakorlatának megszüntetésére például Ruandában, ahol a véres genocídiumot követően hoztak ilyen irányú döntést, miközben a szomszédos, ilyenfajta regisztrációt nem vezető Burundiban is hasonló mértékű vérontásra került sor.⁷ Hasonlóképpen a rendőrség által vezetett etnikai adatrögzítés sem minden esetben a kisebbség diszkriminációját vagy legalábbis a negatív sztereotípiák erősítését jelenti. Kétségtelenül ez a helyzet roma gyanúsítottak megjelölését alkalmazó bajor⁸ és román⁹ rendőri gyakorlatban, de az Egyesült Királyságban a faji motiváltságú bűntettek sértettjeit célzó (egyébként nem önidentifikációra, hanem külső jegyekre épülő) adatrögzítés éppen hogy a rasszista jellegű cselekmények elleni hatékonyabb fellépést szolgálja.¹⁰

A fenti oldalakon többször előkerült az etnicitás társadalmi konstrukciójának fogalma. Az elméletet szépen bizonyítja az, hogy

Protection. The European Context, CEU Press–INDOK, 2002., 27. o. vagy Barbara Bukovsák, Ethnic Statistics and Data Protection: The Czech Case, In.: Krizsán Andrea (szerk.) Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context, CEU Press–INDOK, 2002., 135. o.), Ghánában a mozlím nevű vagy csadorban érkező betegeket látják el megkülönböztető jelzéssel (Michael Banton, Ethnic Monitoring in International Law: the Work of CERD, In.: Krizsán Andrea (szerk.) Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context, CEU Press–INDOK, 2002. 79. o.). etc.

⁷ Lásd Michael Banton, Ethnic Monitoring in International Law: the Work of CERD, In.: Krizsán Andrea (szerk.) Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context, CEU Press–INDOK, 2002., 78. o.

⁸ Lásd Alexander Dix, Ethnic Statistics and Data Protection: The German Experience, In.: Krizsán Andrea (szerk.) Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context, CEU Press–INDOK, 2002., 151. o.

⁹ Lásd Florin Moisa, Ethnic Statistics and Data Protection. Some Related Practices in Romania, In.: Krizsán Andrea (szerk.) Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context, CEU Press–INDOK, 2002, 247. o.

¹⁰ Lásd például Michael Banton, Ethnic Monitoring in Britain, In.: Krizsán Andrea (szerk.) Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context, CEU Press–INDOK, 2002, 258. o.

2006-ban, mondjuk Budapesten vagy New Yorkban egy hutu és egy tuszi egyaránt „fekete” lesz (az utóbbi helyszínen esetleg afroamerikai), ám Ruandában nem ugyanahhoz a „fajhoz” fognak tartozni. A kisebbségi státus közjogi és társadalompolitikai definíciója, az etnicitás alkotmányos felfogása ugyanis a mindenkori társadalmi viszonyokkal együtt változik. Bár a kérdés régóta napirenden van, és ez irányú nemzetközi példában vagy biztatásban sincs hiány, 2006-ban Magyarországon, úgy tűnik, nem a parlamenti képviselő a legégetőbb kisebbségi jogi probléma. Sem az európai uniós csatlakozást kísérő választójogi tárgyú alkotmánymódosítás,¹¹ sem pedig a kisebbségi törvény átfogó módosítása nem mutatott ilyen irányú elhivatottságot. Az „államalkotó tényező” kisebbségi jogállás tartalmának dekódolására ezek szerint csak az újrarajzolt kisebbségi önkormányzati rendszer nyújt majd lehetőséget. Egy azonban valószínűsíthető: a hazai kisebbségi jog nem értelmezhető a diaszpórajog összefüggéseitől elkülönítetten. (Hadd tegyük hozzá, a Magyar Köztársaság európai uniós csatlakozása, az uniós alkotmányozás folyamata és az abban való magyar részvétel – a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok speciálisan magyar megközelítése és uniós kérdéssé tétele – tovább növeli a téma feldolgozásának időszerűségét.)

Ahogy a fenti példák bizonyíthatták, a faji-etnikai gyökerek a jogeszközei által való ötvözése gyakran eredményez bonyolult, csaknem feloldhatatlan jogi dilemmákat, ahol maguk a nemritkán egymásnak is ellentmondó bírósági határozatok is szövevényes jogpolitikai küzdelmek eredői. Megállapíthatjuk, hogy a diszkrimináció társadalmi gyakorlata hatással van nemcsak az identitásképzésre, hanem a jogi klasszifikáció és a jogvédő-jogérvényesítő gyakorlat között is megfigyelhető egy sajátos dinamika. Az etnicitás szociális konstrukcióként való elismerése felhívhatja a figyelmet a konstrukcióalkotás és a diszkrimináció, valamint egyéb társadalmi realitások összjátékára. Ahogy a kisebbségvédelmi eszközök hatékonysága sem függetleníthető a kisebbség jogi megragadásától (kógens regiszter nélkül megalakított eszközök esetében lásd például a diszkrimináció Murphy-törvényét és az etnokorrupció lehetőségét), ugyanúgy a többség jogi

¹¹ 2002. évi LVI. törvény.

definícióját sem célszerű a kisebbség akaratának figyelmen kívül hagyásával megalkotni. Addig is, lett légyen szó Magyarországról, az USA-ról vagy Izraelről, a Digesta¹² tétele igaznak tűnik: „Omnis definitio in iure civili periculosa est.”¹³

¹² 50. 17. 202. (A civiljogban minden meghatározás veszélyes.)

¹³ Mielőtt a parlamenti képviselő és az etnicitás alkotmányos összefüggéseinek elemzésébe kezdenénk, érdemes lehet szemléltetni a kisebbségi identitás, kisebbségi lét, valamint általánosságban a jogvédelem, jogtételezés összekapcsolásának koncepcionális nehézségeit. Túlmutatva a kisebbségi jogtételezés definitív elemeinek problematikáján, a III. mellékletben, az Amerikai Egyesült Államok antidiszkriminációs jogának példáját használva, a csoport alapú jogvédelem elkerülhetetlen komplikációiról lesz szó; arról, hogy amíg egy-egy jogterületen problémamentesnek tekinthető egy például etnikai alapú jogvédelem (kedvezményrendszer), addig azzal szoros koncepcionális kapcsolatban álló rokontémák esetében komoly ellentmondások merülnek fel.

MELLÉKLET I.

FAJI ELŐKÉRDÉS-DÖNTÉSEK AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

(Ian Haney Lopez munkája alapján)¹

AZ ÜGY	A DÖNTÉS	AZ INDOKLÁS
Ah Yup, 1878	A kínaiak nem fehérek	A tudomány állása Köztudomású tény Jogalkotói szándék
Hong Yen Chang, 1890	A kínaiak nem fehérek	Precedensjog
Gee Hop, 1895	A kínaiak nem fehérek	Precedensjog Jogalkotói szándék
Kanaka Nian, 1889	A hawaiiak nem fehérek	A tudomány állása
Po, 1894	A burmaiak nem fehérek	Köztudomású tény Precedensjog
Saito, 1894	A japánok nem fehérek	Jogalkotói szándék Köztudomású tény A tudomány állása Precedensjog
Yamashita, 1902	A japánok nem fehérek	Precedensjog
Buntaro Kumagai, 1908	A japánok nem fehérek	Jogalkotói szándék Precedensjog
Bessho v. U.S., 1910	A japánok nem fehérek	Jogalkotói szándék
Ozawa v. U. S., 1922	A japánok nem fehérek	Precedensjog Jogalkotói szándék Köztudomású tény A tudomány állása
Sato v. Hall, 1923	A japánok nem fehérek	Precedensjog

¹ Lopez, Ian Haney. *White By Law: The Legal Construction of Race*, New York: New York University Press, 1996., lásd még <http://www.oxy.edu/~maeda/prereq.htm> (21/03/2005.).

AZ ÜGY	A DÖNTÉS	AZ INDOKLÁS
Rodriguez, 1897	A mexikóiak fehérek	Precedensjog
Burton, 1900	Az amerikai indiánok nem fehérek	Nincs indoklás
Balsara, 1909	Az indiaiak valószínűleg nem fehérek	Jogalkotói szándék
U. S. v. Dolla, 1910	Az indiaiak fehérek	Bőrszín alapján
U. S. v. Balsara, 1910	Az indiaiak fehérek	A tudomány állása Jogalkotói szándék
In re Akhay Kumar Mozumdar, 1913	Az indiaiak fehérek	Precedensjog
Sadar Bhagwab Singh, 1917	Az indiaiak nem fehérek	Köztudomású tény Jogalkotói szándék
Mohan Singh, 1919	Az indiaiak fehérek	A tudomány állása Precedensjog
Thind, 1920	Az indiaiak fehérek	Precedensjog
U. S. v. Thind, 1923	Az indiaiak nem fehérek	Köztudomású tény Jogalkotói szándék
U. S. v. Akhay Kumar Mozumdar, 1923	Az indiaiak nem fehérek	Precedensjog
U. S. v. Ali, 1925	A punjabiak nem fehérek	Köztudomású tény
U. S. v. Gokhale, 1928	Az indiaiak nem fehérek	Precedensjog
Wadia v. U.S., 1939	Az indiaiak nem fehérek	Köztudomású tény
Kharaiti Ram Samras v. U. S., 1942	Az indiaiak nem fehérek	Precedensjog
Najour, 1909	A szíriaiak fehérek	Köztudomású tény
Mudarri, 1910	A szíriaiak fehérek	A tudomány állása Precedensjog
Ellis, 1910	A szíriaiak fehérek	Köztudomású tény Jogalkotói szándék

AZ ÜGY	A DÖNTÉS	AZ INDOKLÁS
Ex parte Shahid, 1913	A szíriaiak nem fehérek	Köztudomású tény
Ex parte Dow, 1914	A szíriaiak nem fehérek	Köztudomású tény
In re Dow, 1914	A szíriaiak nem fehérek	Köztudomású tény Jogalkotói szándék
Dow v. U. S., 1915	A szíriaiak fehérek	A tudomány állása Jogalkotói szándék Precedensjog
Mallari, 1916	A Fülöp-szigetiek nem fehérek	Nincs indoklás
Rallos, 1917	A Fülöp-szigetiek nem fehérek	Precedensjog
U. S. v. Javier, 1927	A Fülöp-szigetiek nem fehérek	Precedensjog
De La Ysla v. U. S., 1935	A Fülöp-szigetiek nem fehérek	Precedensjog
De Cano v. State, 1941	A Fülöp-szigetiek nem fehérek	Precedensjog
Petition of Easurk Emsen Charr, 1921	A koreaiak nem fehérek	Köztudomású tény Precedensjog
Halladjian, 1909	Az örmények fehérek	A tudomány állása Precedensjog
U. S. v. Cartozian, 1925	Az örmények fehérek	A tudomány állása Köztudomású tény Precedensjog
Feroz Din, 1928	Az afgánok nem fehérek	Köztudomású tény
Ahmed Hassan, 1942	Az arabok nem fehérek	Köztudomású tény Precedensjog
Ex parte Mohriez, 1944	Az arabok nem fehérek	Köztudomású tény Precedensjog

MELLÉKLET II.

ÖSSZEFOGLALÓ TÁBLÁZAT A NEMZETISÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETÉVEL KAPCSOLATOS JOGSZABÁLYOKRÓL ÉS JAVASLATOKRÓL

(Várfalvi Attila összesítése alapján)¹

	1985. – 1990. 05.	1990. 05–06.	1990. 06.– 1994. 06.	1994. 06.– 1998. 06.
Képviselet van/nincs	van	nincs	nincs	nincs
törvényjavaslat, képviselői indítvány	Korm (IM) 521.sz. Korm (IM) 599.sz.	nincs	Tabajdi– Jakabné 5331.sz. 92.03.16., később visszavonva Korm I. 6397. sz. 92.07. Korm II. 12248. sz. 93.06.	Korm I. 5334. sz. 97.11. Korm II. 5390. sz. 98.01.
képviselet formája	Országos listán 4 fő	az Országgyűlés 8 szemmélyt képvisálna	13 kedvezményes mandátum, listán	13 kedvezményes mandátum, listán
képviselet jellege	Szelektíven reprezentatív, a rendszert legitimáló	hiányos legitimitású, reprezentatív	legitim, reprezentatív	legitim, reprezentatív
jogszabályi alap (vjt)	1983. évi III. Tv.	1990. évi XVII. Tv.	nincs	nincs

¹ I. m. 1. sz. melléklet.

IRODALOMJEGYZÉK¹

- A. Gergely András: Kisebbség és hagyomány határán. *Pro Minoritate*, 1996/1.
- A. Gergely András: Kisebbség, Etnikum, Regionalizmus. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 1997.
- A. Gergely András – Papp Richárd (szerk.): Kisebbség és kultúra. Antropológiai tanulmányok 1. MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet – MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 2004.
- Abdullaev, Nabi: Letter from Dagestan: An Easy Sell. Transition Online, 2001.
- Agnew, John: Az államhatárokon átnyúló politikai hatalom földrajza: terület, identitás és mozgás a világpolitikában. *Regio*, 2002/2.
- Ahmed, Patricia – Feliciano, Cynthia – Emigh, Rebecca Jean: Ethnic Classification in Eastern Europe. <http://www.sscnet.ucla.edu/soc/groups/ccsa/ahmed.PDF> (21/03/2005).
- Alfredson, Gudmundur: Kisebbségi jog: nemzetközi standardok és ellenőrzési mechanizmusok. *Regio*, 1998/4.
- Alionescu, Ciprian-Calin: Parliamentary Representation of Minorities in Romania, *Southeast European Politics*, June, 2004.
- Al-Marayati, Abid A.: Middle Eastern constitutions and electoral laws. Praeger, New York–Washington–London, 1968.
- Anderson, Benedict: Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism. Verso, London, 1983.
- Andorka Rudolf: Faj, nemzet, etnikai csoport, kisebbségek. In: Andorka Rudolf (szerk.): Bevezetés a szociológiába. Osiris, Budapest, 2000.
- Anthony, D. Smith: A nemzetek eredete. In: Kántor Zoltán (szerk.): Nacionalizmuselméletek. (Szöveggyűjtemény.) Rejtjel, Budapest, 2004.
- Apáti Zsófia – Győri Szabó Róbert: Devolúció és nemzeti identitás: Skócia és Wales. *Pro Minoritate*, 2002/2.
- Apáti Zsófia – Győri Szabó Róbert: A kisebbségi nyelvek helyzete és oktatási rendszere Nagy-Britanniában. *Pro Minoritate*, 2002/3.

¹ Az irodalomjegyzék döntően a felhasznált (és a lábjegyzetekben hivatkozott) források jegyzékét adja, kiegészülve néhány, a kutatás során megismert, ám közvetlenül nem citált művel.

- Arató Endre: A magyarországi nemzetiségek nemzeti ideológiája. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983.
- Arday Lajos: Etnikai konfliktusok és nemzetközi biztonság. *Regio*, 1993/3.
- Arday, Lajos: Majority versus Minority. Autonomy Schemes and Security Risks in Central and South-eastern Europe. In: Seewann, G. (ed.): *Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa*. Oldenbourg Verlag, München, 1995.
- Auers, Daunis: Latvia's 2002 Elections – Dawn of a New Era? *East European Constitutional Review*, Winter 2002/Spring 2003.
- Ács Zoltán: Nemzetiségek a történelmi Magyarországon. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1984.
- Ádám Antal: A nemzetiségekre vonatkozó alkotmányi és törvényi szabályozás lehetőségeiről. In: Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): *Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről*. JPTE Állam- és Jogtudományi Kar Kisebbségvédelmi Munkaközössége, Pécs, 1988.
- Ádám Antal – Bruhács János – Gál Gyula – Herczegh Géza – Kovács Péter – Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): *Tanulmányok a kisebbségek jogi védelméről I–II*. JPTE, Pécs, 1988.
- Babusik Ferenc (szerk.): A romák esélyei Magyarországon. Aluliskolázottság és munkaerőpiac – a cigány népesség esélyei Magyarországon. Kávé Kiadó – Delphoi Consulting, Budapest, 2002.
- Bacsosz, Sztavrosz: A magyarországi görögök etnikai földrajza. <http://www26.brinkster.com/tozsde/>.
- Baka András: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a kisebbségek nemzetközi jogi védelme. *Acta Humana* 1992/8.
- Bakk Miklós: A németországi szorb népcsoport jogai. *Magyar kisebbség*, 1996/1–2.
- Bakk Miklós: 1989–1999: az RMDSZ első tíz éve. In: Bodó Barna (szerk.): *Romániai Magyar Évkönyv 2000*. Polis, Temesvár–Kolozsvár, 2000.
- Bakk Miklós – Székely István: Az RMDSZ és az önkormányzati választások. *Magyar Kisebbség*, 2000/3.
- Balogh András: A „nemzeti kisebbségekkel összefüggő konfliktusok” mítosza – közép-európai tanulságok. *Külpolitika*, 1997/2.
- Bán D. András: Kisebbség és politika. *Regio*, 1993/1.
- Bangó Jenő: Németek Belgiumban: német nyelvű közösség a vallon régióban: Európa legjobban védett kisebbsége? *Comitatus*, 2003/5.
- Bangó Jenő: Az etnikulturális identitástól a regionális identitásig: a belgiumi német közösség fejlődése. *Regio*, 2005/1.
- Banton, Michael: Ethnic Conflict. *Sociology*, Vol. 34., Nr. 3., 2000.
- Banton, Michael: Ethnic Monitoring in Britain. In: Krizsán Andrea (ed.): *Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context*. CEU Press–INDOK, Budapest, 2002.

- Banton, Michael: Ethnic Monitoring in International Law: The Work of CERD. In: Krizsán Andrea (ed.): Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context. CEU Press–INDOK, Budapest, 2002.
- Bárdi Nándor: Törésvonalak a határon túli magyar politikában, 1989–1998. *Regio*, 1999/2.
- Bárdi Nándor (szerk.): Társadalmi önismeret és nemzeti önazonosság Közép-Európában. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002.
- Barsi Boglárka: A belga államszerkezet átalakulása, avagy a flamand–vallón konfliktus. *Pro Minoritate*, 2001/2.
- Barth, Frederic: Enduring and emerging issues in the analysis of ethnicity. In: Vermeulen, Hans – Govers, Cora (eds.): The Anthropology of Ethnicity: beyond 'Ethnic Groups and Boundaries'. Het Spinhuis, Amsterdam, 1994.
- Barth, Frederic (ed.): Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Culture and Differences. Alan and Unwin, London, 1996.
- Barth, Frederic: Régi és új problémák az etnicitás elemzésében. *Regio*, 1996/1.
- Basta-Posavec, Lidija: Constitutional Foundations of Yugoslavia – An Example for Structural Tensions Within a Permanent Legitimacy Crisis. In: Grigorovna-Mincheva, Lybov (ed.): Comparative Balkan Parliamentarism. International Center for Minority Studies and Intercultural Relations, Sofia, 1995.
- Batt, Judy: Kisebbségi jogok és az Európai Unió keleti bővítése. *Pro Minoritate*, 2001/3.
- Bauböck, Rainer: Területi vagy kulturális autonómiát kapjanak a nemzeti kisebbségek? *Pro Minoritate*, 2002/2.
- Bayer József: Identitás és politikai kultúra. Társadalmi közérzet és identitás a rendszerváltás után. Komárom, 1998.
- Bell, John: French Constitutional Law. Clarendon, 1992.
- Benn, S. I. – Peters, R. S.: The Principles of Political Thought. Free Press, New York. 1959.
- Benoit-Rohmer, Florence: La représentation des minorités dans les Parlements d'Europe centrale et orientale. *Revue française de droit constitutionnel*, 1993/15.
- Benoit-Rohmer, Florence: The Minority Question in Europe: towards a coherent system of protection for national minorities. Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1996.
- Benoit-Rohmer, Florence – Hardeman, Hilde: The Representation of Minorities in the Parliaments of Central and Eastern Europe. *International Journal of Group Rights*, 1994/2.
- Benyhe István: Kettős állampolgárság a Kárpát-medencében. *Magyar Kisebbség*, 1999/2–3.
- Beszterczey Judit: A svéd zsidóság: kisebbség. *Szombat*, 2005. december.

- Beyme, Klaus von: *Political Parties in Western Democracies*. Gower Publishing Co. Ltd., 1985.
- Bildt, C.: The Baltic Litmus test. *Foreign Affairs*, Vol. 73., No. 5., 1994.
- Bindorffer Györgyi: Asszimiláció vagy túlélés. Az etnikai identitás kérdése egy homogenizálódó világban. *Kultúra és Közösség*, 2000–2001/4.
- Bindorffer Györgyi: Kettős identitás. Etnikai és nemzeti azonosságtudat Dunabogdányban. Új Mandátum Könyvkiadó – MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2001.
- Bíró Anna-Mária: A romániai kisebbségek parlamenti képviselője. *Barátság*, 1997. szeptember 15.
- Bíró Anna-Mária (szerk.): Kisebbségvédelem és nemzetközi szervezetek. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002.
- Bíró Anna-Mária – Kovács Petra (eds.): *Diversity in Action: Local Public Management of Multi-ethnic Communities*. LGI, Budapest, 2001.
- Bíró Gáspár: Kisebbségek és kollektív jogok. *Regio*, 1991/2.
- Bíró Gáspár: Az identitásválasztás szabadsága. Budapest, Osiris, 1995, *Pro minoritate* könyvek.
- Bíró Gáspár: Az identitásválasztás szabadsága. Századvég, Budapest, 1995.
- Bíró Gáspár: Etnopolitika, biopolitika – régi és új perspektívák: Etnikai pártok, állampolgárság, lojalitás, etnopolitika. *Politikatudományi Szemle*, 1995/1.
- Bíró Gáspár: Egyetemesség – emberi jogok – kisebbség. *Pro Minoritate*, 1996/1.
- Bíró Gáspár: Kollektív jogok? *Vigilia*, 1996/7.
- Bíró Gáspár: Kollektív jogok és contractus. *Regio*, 1997/1.
- Bíró Gáspár: Demokrácia és önrendelkezés a 21. század elején. Rejtjel, Budapest, 2005.
- Bitskey Botond – Gyulavári Tamás: Az antidiszkriminációs szabályozás reformja. *Acta Humana*, 2004/4.
- Blénési Éva – Mandel Kinga (szerk.): Kisebbségek és Kormánypolitika Közép-Európában, 2002–2004. Gondolat – MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2004.
- Blénési Éva – Mandel Kinga – Szarka László (szerk.): A kultúra világa. A határon túli magyar kulturális intézményrendszer. MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2005.
- Bloed, Arie: Az EBESZ és a nemzeti kisebbségek. In: Bíró Anna-Mária (szerk.): Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002.
- Bodáné Pálok Judit: A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei. *Acta Humana*, 1993/12–13.
- Bodáné Pálok Judit: Kisebbségi jogok és intézmények Magyarországon. *Regio*, 1996/1.

- Bódi Mátyás: „Nemzeti történelem” és a jog autoritásának igazolása. *Állam és Jogtudomány*, 2000/1–2.
- Bodó Barna (szerk.): Romániai Magyar Évkönyv 2000. Szórvány Alapítvány – Polis Könyvkiadó, Kolozsvár, 2001.
- Bodó Barna: Az identitás egyetemessége. Polis Könyvkiadó, Kolozsvár, 2004.
- Bogdanor, Vernon: Forms of autonomy and the protection of minorities. *Daedalus*, Vol. 126., Nr. 2., 1997.
- Bond, Ross – Rosie, Michael: Politika és nemzeti identitás Skóciában. *Regio*, 2000/1.
- Borók György: A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőinek szabályozási modelljei Európában és Magyarországon. *Társadalmi Szemle*, 1998/4.
- Borre, O.: The Nepalese election of 1991. *Electoral Studies*, Vol. 10., No. 4., 1991.
- Bottlik Zsolt: A németek etnikai földrajzi képének alakulása a XVIII. században a Dunántúli-középhegység területén. *Kisebbségkutatás*, 2002/1.
- Bottoni, Stefano: A sztálini „Kis Magyarország” megalakítása, 1952. *Regio*, 2003/3.
- Bourdieu, Pierre: Az identitás és a reprezentáció. A régió fogalmának kritikai elemzéséhez. *Szociológiai Figyelő*, 1985/1.
- Bragyova András: Vannak-e kisebbségi jogok? *Állam- és Jogtudomány*, 1992/1–2.
- Bragyova András: Are There Any Minority Rights? *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 80/1994.
- Bragyova András – Dezső Márta: Második kamarák. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1989.
- Braman, Donald: Of race and immutability. *UCLA Law Review*, June 1999.
- Bretter Zoltán: A közösség meghatározásának nehézségeiről. *Regio*, 2002/4.
- Breuilly, John: Állam és nacionalizmus. In: Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek*. (Szöveggyűjtemény.) Rejtjel, Budapest, 2004.
- Brubaker, Rogers: Nationhood and the national question in the New Europe. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Brubaker, Rogers (ed.): *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. University Press of America, London, 1989.
- Brubaker, Rogers: *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- Brubaker, Rogers: *Myths and Misconceptions in the Study of Nationalism*. In: Hall, John A. (ed.): *The State of the Nation: Ernest Gellner and the Theory of Nationalism*. Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- Brubaker, Rogers: Csoportok nélküli etnicitás. *Beszélő*, 2001/7–8.
- Brubaker, Rogers: Az asszimiláció visszatérése? A bevándorlással kapcsolatos szemlélet megváltozása és ennek következményei Franciaországban, Németországban és az Egyesült Államokban. *Regio*, 2002/1.

- Brubaker, Rogers: A nemzet mint intézményesült forma gyakorlati kategória, esetleges esemény. In: Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek*. (Szöveggyűjtemény.) Rejtjel, Budapest, 2004.
- Brubaker, Rogers – Cooper, Frederick: *Beyond Identity. Theory and Society*, 29/2000.
- Brunner, Georg: Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában. Teleki László Alapítvány, Budapest, 1995.
- Brunner, Georg: Az Európai Unió kisebbségpolitikája és a nemzetállami törvényhozás. *Magyar Jog*, 2002/3.
- Brunner, Georg – Küpper, Herbert: Európai autonómiamegoldások: a kisebbségi önkormányzatok autonómiamodelljeinek tipológiája. *Magyar Kisebbség*, 2004/1.
- Brusis, Martin: Az Európai Unió és az etnikumok közötti hatalommegosztási egyezkedések a csatlakozó országokban. *Pro Minoritate*, 2004/1.
- Bukovsák, Barbara: Ethnic Statistics and Data Protection: The Czech Case. In: Krizsán Andrea (szerk.): *Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context*. CEU Press–INDOK, Budapest, 2002.
- Bütler, H.: Liberalismus und Minderheiten. *Europäische Rundschau*, Vol. 20., No. 2., 1992.
- Calhoun, Craig: Társadalomelmélet és identitáspolitikák. Politikai antropológia. Budapest, Osiris, 1997.
- 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.
- Chase, Anthony: "Pakistan or the Cemetery!". Muslim Minority Rights in Contemporary India. *Boston College Third World Law Journal*, Winter, 1996.
- Coakley, J.: The Resolution of Ethnic Conflict: Towards a Typology. *International Political Science Review*, Vol. 13., No. 4., 1992.
- Cohen-Almagor, Raphael: Disqualification Of Political Parties In Israel: 1988–1996. *Emory International Law Review*, Spring, 1997.
- Coltharp, Donna F.: Speaking the Language of Exclusion: How Equal Protection and Fundamental Rights Analyses Permit Language Discrimination. *Saint Mary's Law Journal*, 28/1996.
- Connor, Walker: Ethnonationalism: the quest for understanding. Princeton University Press, Princeton, 1994.
- 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, Princeton, 1994.
- Conversi, Daniele: A sima átmenet: Spanyolország 1978-as alkotmánya és a nemzetiségi kérdés. *Regio*, 2003/3.
- Conversi, Daniele: A nacionalizmuselmélet három iránya. In: Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek*. (Szöveggyűjtemény.) Rejtjel, Budapest, 2004.

- Cordell, Karl – Wolff, Stefan (eds.): *Ethnopolitical Encyclopaedia of Europe*. Palgrave Macmillan, London, 2004.
- Cossman, Brenda – Kapur, Ratna: Secularism's Last Sigh? The Hindu Right, the Courts, and India's Struggle for Democracy. *Harvard International Law Journal*, Winter, 1997.
- Culic, Irina: Magyarság Erdélyben: a mienk, az övök, senkié? Avagy hogyan értelmezzük a kettős állampolgárságról szóló népszavazást és a hozzá kapcsolódó reakciókat? *Erdélyi Társadalom*, 2005/1.
- Curtis, Matt: Language Testing in the Run-up to Kyrgyzstan's Elections, 9/26/00. www.eurasianet.org/departments/insight/articles (21/03/2005).
- Czene Gábor: Kiszavazott szlovák képviselők. *Népszabadság*, 2005. május 6.
- Csapó I. József: Szabadon választott nemzeti önazonosság, önként vállalt állampolgárság. *Magyar Kisebbség*, 1999/2–3.
- Császár Ivett: Előítéletes tegnap és ma. In: Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban*. Lucidus Kiadó, Budapest, 2003.
- Csepeli György – Örkény Antal – Székelyi Mária (szerk.): *Kisebbségpszichológia*. ELTE Kisebbségpszichológiai Tanszék, Budapest, 1997.
- Csepeli György – Örkény Antal – Székelyi Mária: A nemzeti-etnikai identitás változatlanlansága és átalakulása. *Kisebbségkutatás*, 1999/4.
- Csergő Zsuzsa – Goldgeier, James: Virtuális nacionalizmus. *Pro Minoritate*, 2001/3.
- 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*. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2004.
- Csergő Zsuzsa – Goldgeier, James: Virtual Nationalism in Comparative Context: How Unique is the Hungarian Approach? *Central European Political Science Review*, Vol. 5., Nr. 16., 2004.
- Csizmadia Andor – Kovács Kálmán – Asztalos László: *Magyar állam- és jogtörténet*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1987.
- Davies, Sharon: Reflections on the Criminal Justice System after September 11, 2001, *Ohio State Journal of Criminal Law*, Fall, 2003.
- Day, Stephen – Shaw, Jo: The Boundaries of Suffrage and External Conditionality: Estonia as an Applicant Member of the EU. *European Public Law*, June 2003.
- De Winter, Liewen – Türsan, Huri: *Regionalist Parties in Western Europe*. Routledge, London, 1998.
- Deets, Stephen: Reconsidering East European Minority Policy: Liberal Theory and European Norms. *East European Politics and Society*, Winter 2002.

- Deren-Antoljak, Stefice: Constitutional and Legal Aspect of the Rights of Ethnic and National Communities in the Republic of Croatia. In: Grigorovna-Mincheva, Lybov (ed.): Comparative Balkan Parliamentarism. International Center for Minority Studies and Intercultural Relations, Sofia, 1995.
- Dery, Leslie V.: Amadou Diallo and the "Foreigner" Meme: Interpreting the Application of Federal Court Interpreter Laws. *Florida Law Review*, April 2001.
- Deschenes, Jules: International Law and the Rights of Indigenous (native) Peoples. In: Mcwhinney, Eduard, Jerald Zaslove, Werner Wolf (ed.) Federalism-in-the-making. Contemporary Canadian and German constitutionalism, national and transitional, Dordrecht, Kluwer, 1992.
- Dezső Márta: A magyar választójogi rendszer 1983. évi reformja. *Jogtudományi Közöny*, 1984/4.
- Dezső Márta: Választási rendszerek Nyugat-Európában. *Jogtudományi Közöny*, 1989/7.
- Dezső Márta: Szimpózium a közép-európai választási rendszerekről. (Budapest, 1991. július 30. – augusztus 2.) *Állam- és Jogtudomány*, 1992/1–2.
- Dezső Márta: A területi önkormányzatok jogállása és választási rendszerei. *Magyar Közigazgatás*, 1993/12.
- Dezső Márta: A politikai jogok és a választójog az alkotmányban. *Acta Humana*, 1995/18–19.
- Dezső Márta: Új választási rendszerek Közép-Európában. In: Dezső, Márta (szerk.): Választójog és választási rendszerek. Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye. Választási Stúdiumok 1., Budapest, 1998.
- Dezső Márta – Bragyova András: A választási rendszerek általános vonásai és a jelölések a nyugat-európai országokban. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990.
- Dicey, A. V.: Introduction to the study of the law of the constitution. Macmillan and Co. Ltd., Toronto, 1885.
- Dieckhoff, Alain: Egy megrögzöttség túlhaladása – a kulturális és politikai nacionalizmus fogalmainak újraértelmezése. In: Kántor Zoltán (szerk.): Nacionalizmuselméletek. (Szöveggyűjtemény.) Rejtjel, Budapest, 2004.
- Dimitrijevic, Vojin: The Post-communist Apotheosis of the Nation-State. In: Korhecz, Tamás (ed.): Minorities and Majorities. Vojvodina Case Study Workshop. Nationalism Studies Program, Central European University, 1998.
- Diószegi László (szerk.): Hungarian Csángós in Moldavia. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002.
- Dix, Alexander: Ethnic Statistics and Data Protection: The German Experience. In: Krizsán Andrea (szerk.): Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context. CEU Press–INDOK, 2002.
- Dobos Ferenc: Kisebbségi státus, jogvédelem, nemzetépítés. Magyarországi és kisebbségi magyar értékorientációk. *Magyar Tudomány*, 2005/2.

- Dokupil, Susanna: The Separation of mosque and State: Islam and Democracy in Modern Turkey. *West Virginia Law Review*, Fall 2002.
- Dupcsik Csaba: A magyarországi cigányvizsgálatok cigányképe. In: Neményi Mária – Szalai Júlia (szerk.): Kisebbségek kisebbsége: a magyarországi cigányok emberi és politikai jogai. Új Mandátum, Budapest, 2005.
- Duray Miklós: Sosemvolt törvényünk lesz! *Beszélő*, 2001. május.
- Dusan, Jajic: Some characteristics of the legislative protection of minorities. *Yugoslav Law*, Vol. 20., No. 1., 1993.
- Dworkin, Ronald: Taking Rights Seriously. Harvard University Press, 1978.
- Egyed Albert: Nemzeti és etnikai kisebbségek Magyarországon. In: Magyarország Politikai Évkönyve. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 1993.
- Elster, Jon: On Majoritarianism and Rights. *East European Constitutional Review*, 3/1992.
- Elster, Jon: Majority rule and individual rights. In: Shuterland, Stephen – Hurdley, Susan (eds.): On human rights. Basic Books, New York, 1993.
- Enyedi Zsolt: Pillér és szubkultúra. *Politikatudományi Szemle*, 1993/4.
- Espersen, O.: Human Rights Protection in the Baltic Sea Area. *Helsinki Monitor* (Utrecht), Vol. 7., No. 2., 1996.
- Fábián Gyula: Az identitáshoz való jog Romániában a lakosság-nyilvántartás tükrében. In: Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása. Gondolat–MTA JTI, Budapest, 2003.
- Feischmidt Margit (szerk.): Ethnic Relations in Eastern Europe: A selected and annotated bibliography. LGI–OSI, Budapest, 2001.
- Feischmidt Margit: A nemzetről másképp. In: Tamás Pál – Erőss Gábor – Tibori Tímea (szerk.): Nemzetfelfogások. ÜMK – MTA SZKI, Budapest, 2005.
- Fenet, Alain: The Question of Minorities in the Order of Law. In: Gerard Chaliand (ed.): Minority Peoples in the Age of the Nation-States. Pluto Press, 1989.
- Fleiner-Gerstner, Thomas: Legal Instruments to Prevent and Solve Ethnic Conflicts. Experiences of the Swiss Constitution. In: Grigorovna-Mincheva, Lybov (ed.): Comparative Balkan Parliamentarism. International Center for Minority Studies and Intercultural Relations, Sofia, 1995.
- Ford, Christopher: Administering identity: the determination of “race” in race-conscious law. *California Law Review*, October 1994.
- Fowler, Brigid: Fuzzing Citizenship, Nationalising Political Space: A Framework for Interpreting the Hungarian ‘Status Law’ as a New Form of Kin-state Policy in Central and Eastern Europe. In: Kántor, Zoltán – Majtényi, Balázs – Osamu, Ieda – Vizi, Balázs – Halász, Iván (eds.): The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2004.

- Fox, Gregory – Nolte, Georg: Intolerant democracies. *Harvard International Law Journal*, Winter, 1995.
- Friedrich, Carl J.: Constitutional Government and Democracy. Ginn and Company, 1950.
- Fukuyama, Francis: The End of History and the Last Man. Penguin, London, 1992.
- Funk, William: A Supreme Court News. *Administrative and Regulatory Law News*, Winter, 2001.
- Fűrész, Klára: Die Rechtsschutzorgane in der ungarischen Verfassung. Annales, Budapest, 1995.
- Fűrész Klára – Révész Tamás: A nemzetiségek egyenjogúsága. In: Katonáné Soltész Klára (szerk.): Emberi jogok hazánkban, Budapest, 1988.
- Gachet, Isil: The Issue of Ethnic Data Collection From the Perspective of Some Council of Europe Activities. In: Andrea, Krizsán (ed.): Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context, CEU Press–INDOK, Budapest, 2002.
- Gál Gyula: A dél-tiroli kérdés. Teleki László Alapítvány, Budapest, 1995.
- Gál Kinga: A kisebbségek nemzetközi védelme: az 1990-es évek jogi és politikai kerete. *Pro Minoritate*, 2001/2.
- Gál Kinga: Kisebbségvédelem a közép- és kelet-európai kétoldalú államközi egyezményekben. *Pro Minoritate*, 2000/1.
- Gál Kinga (ed.): Minority Governance in Europe. European Centre for Minority Issues – Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 2002.
- Gál Kinga: The Hungarian Legislation on Hungarians Living in Neighbouring Countries. In: Kántor, Zoltán – Majtényi, Balázs – Osamu, Ieda – Vizi, Balázs – Halász, Iván (eds.): The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2004.
- Ganev, Venelin: The Rise of Constitutional Adjudication In Bulgaria. In: Sadowski, Wojciech (ed.): Constitutional Justice, East And West: Democratic Legitimacy And Constitutional Courts In Post-Communist Europe In A Comparative Perspective. Kluwer Law International, The Hague, 2002.
- Garza, Christian: A Measuring Language Rights Along A Spectrum. *Yale Law Journal*, November 2000.
- Gehér József: A külhoni magyarság – nemzetközi előzmények. *Erdélyi Magyarok*, 2000/10–12.
- Gellner, Ernest: Nations and Nationalism. Cornell University Press, Ithaca, 1983.
- Gellner, Ernest: A nacionalizmus kialakulása: a nemzet és osztály mítoszai. In: Kántor Zoltán (szerk.): Nacionalizmuselméletek. (Szöveggyűjtemény.) Rejtjel, Budapest, 2004.

- Gereben Ferenc: A vajdasági magyarok nemzeti és kulturális identitása. *Kisebbségkutatás*, 2001/3.
- Gerencsér Balázs – Juhász Albin: A kisebbségvédelem megvalósulása a nemzetközi szervezetekben (ENSZ, ET, EBESZ, KEK). *Magyar Kisebbség*, 2002/1.
- Gerő András: Az elsöprő kisebbség. Népképviselő a Monarchia Magyarországn. Gondolat, Budapest, 1988.
- Gerő András: Magyar polgárosodás. Atlantisz, Budapest, 1993.
- Gerő, András: Modern Hungarian Society in the Making: The Unfinished Experience. Central European University, Budapest, 1995.
- Gerő, András: The Hungarian Parliament (1867–1918). A Mirage of Power. Columbia University Press, New York, 1997.
- Gheorghe, Nicolae – Acton, Thomas: A multikulturalitás problémái: kisebbségi, etnikai, nemzetiségi és emberi jogok. *Replika*, 1996/23–24.
- Giddens, Anthony: Etnicitás és faj. In: Giddens, Anthony (szerk.): Szociológia. Osiris, Budapest, 1997.
- Gilbert, G.: The legal protection accorded to minority groups in Europe. *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 23., 1992.
- Girasoli, Nicola: A nemzeti kisebbségek fogalmáról. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1995.
- Girasoli, Nicola: National Minorities. Who are they? Akadémiai Kiadó, Budapest, 1995.
- Giró-Szász András: A katalán politikai és közigazgatási autonómia. *Kisebbségkutatás*, 2004/3.
- Glatz Ferenc: A kisebbségi kérdés Közép-Európában tegnap és ma. *História*, 1992. november 8.
- Glatz Ferenc (szerk.): Cigányok Magyarországon. MTA, Budapest, 1999.
- Glatz Ferenc – Szarka László (szerk.): Magyarország és a magyar kisebbségek. Történeti és mai tendenciák. MTA, Budapest, 2002.
- Glazer, Nathan – Moynihan, Daniel P. (eds.): Ethnicity: Theory and Experience. Harvard University Press, Cambridge, 1975.
- Gleason, Philip: Identifying Identity: A Semantic History. *The Journal of American History*, 4th March 1983.
- Goldberg, J.: A Jewish Recount. The New York Times, 17th September 2003.
- Goldston, James: Race and Ethnic Data: A Missing Resource in the Fight against Discrimination. In: Andrea, Krizsán (ed.): Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context. CEU Press–INDOK, 2002.
- Gombár Csaba: Társadalomszemléletünk etnicizálódása. *Politikatudományi Szemle*, 1994/4.
- Gordon, Dan: Limits on Extremist Political Parties: A Comparison of Israeli Jurisprudence with That of the United States and West Germany. *Hastings International and Comparative Law Review*, 10/1987.

- Gotanda, Neil: A critique of "our constitution is color-blind". *Stanford Law Review*, November 1991.
- Gödri Irén: Etnikai vagy gazdasági migráció? Az erdélyi magyarok kivándorlását meghatározó tényezők az ezredfordulón. *Erdélyi Társadalom*, 2004/1.
- Görömbei Sára: A kisebbségek esélyei az EU-csatlakozás után. *Pro Minoritate*, 2001/3.
- Görömbei Sára: Magyar nyelvi jogok Szlovákiában a Nyelvi Karta tükrében. *Regio*, 2001/3.
- Griffiths, A. Phillips: 'How Can One Person Represent Another?' *Proceedings of the Aristotelian Society*, 34/1960.
- Grigorovna-Mincheva, Lybov: Parliamentarism and Nation: Mutually Exclusive or Perfectly Synchronizable Concepts. The Case of Bulgaria. In: Grigorovna-Mincheva, Lybov (ed.): *Comparative Balkan Parliamentarism*. International Center for Minority Studies and Intercultural Relations, Sofia, 1995.
- Grofman, Bernard – Handley, Lisa – Niemi, Richard G.: *Minority Representation and the Quest for Voting Equality*. Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
- Gröber, Angela: A kisebbségtől a népcsoportig: fogalmak és elképzelések. *Pro Minoritate*, 2003/4.
- Grúber Károly: Egy újjászületett „állam nélküli” nemzet. *Pro Minoritate*, 2001/2.
- Grúber Károly: Európai identitások: régió, nemzet, integráció. *Pro Minoritate* – Osiris, Budapest, 2002.
- Gudmundur, Alfredsson – de Zayas, Alfred: Minority rights: Protection by the United Nations. *Human Rights Law Journal*, Vol. 14., No. 1–2., 1993.
- Gutman, Amy: *Liberal equality*. Cambridge University Press, Cambridge, 1980.
- Gyertyánffy András: A határon túli németek jogállása a magyar Schengen-probléma tükrében. *Régio*, 2000/1.
- Gyertyánffy András: Az etnikai kisebbségek az Európai Közösség jogában. *Jogtudományi Közlemény*, 2003/3.
- Gyertyánffy András: A határon túli németek jogállása. In: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László (szerk.): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Gondolat, Budapest, 2004.
- Győri Szabó Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon*. Osiris, Budapest, 1998.
- Győri Szabó Róbert: *Nemzeti kisebbségek politikai és települési érdekképviselete*. R. E. Produkt '98, Budapest, 2005.
- Gyurgyík László: A csehszlovákiai magyarság felekezeti megoszlásának alakulása 1921 és 1991 között. *Fórum*, 2000/3.
- Gyurgyík László: Asszimilációs folyamatok a szlovákiai magyarság körében. *Regio*, 2002/1.

- Habermas, Jürgen: Citizenship and National Identity. In: Ronald Beiner (ed.): *Theorizing Citizenship*. Suny Press, Albany, 1994.
- Habermas, Jürgen: Intolerancia és diszkrimináció. *Acta Humana*, 2004/4.
- Halász Iván: A Cseh Köztársaság választási rendszere. In: Dezső Márta (szerk.): *Választójog és választási rendszerek. Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye. Választási Stúdiumok 1.*, Budapest, 1998.
- Halász Iván: A szlovák választási rendszer alapintézményei. In: Dezső, Márta (szerk.): *Választójog és választási rendszerek. Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye. Választási Stúdiumok 1.*, Budapest, 1998.
- Halász Iván: A közigazgatási reform tervei Szlovákiában. *Pro Minoritate*, 2000/2.
- Halász Iván: Az 1905-ös morvaországi kiegyezés – kísérlet az „objektív alapú” nemzeti kataszter létrehozására. In: Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás? Gondolat–MTA Jogtudományi Intézet*, Budapest, 2003.
- Halász Iván: A határon túli nemzettársakról való gondoskodás modelljei Kelet- és Közép-Európában. In: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László (szerk.): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Gondolat, Budapest, 2004.
- Halász Iván: A külhoni lengyelek és Lengyelország „diaszpórapolitikája”. In: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László (szerk.): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Gondolat, Budapest, 2004.
- Halász Iván: A nemzetfogalom nyelvi-kulturális elemei a modern kelet- és közép-európai demokratikus alkotmányokban. In: Halász Iván – Szarka László – Majtényi Balázs (szerk.): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Gondolat, Budapest, 2004.
- Halász Iván: Szlovákia és a külföldön élő szlovákok. In: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László (szerk.): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Gondolat, Budapest, 2004.
- Halász Iván: The Ethnicity and Territory in the Central and Eastern European Status Laws. *Central European Political Science Review*, Vol. 5., Nr. 16, 2004.
- Halász Iván: Tirol – egy tartomány szerepe az osztrák „határon túli politikában”. In: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László (szerk.): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Gondolat, Budapest, 2004.
- Halász Iván: A kettős állampolgárság mint a magyar nemzetpolitika eszköze? *Regio*, 2004/4.
- Halász Iván: Dual citizenship – a proper tool for ‘nation politics’? *Regio*, 2005/1.
- Halász Iván – Majtényi Balázs: A magyar és a szomszédos államok „státustörvényei”. *Kisebbségkutatás*, 2001/3.

- Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása. Gondolat–MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2003.
- 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. Gondolat–MTA JTI, Budapest, 2003.
- Halász Iván – Majtényi Balázs: A Magyar Köztársaság Alkotmányának „nemzeti felelősségi klauzulája”. (Egy értelmezési kísérlet.) In: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László (szerk.): Ami összeköt? Státustörvények közel s távol. Gondolat, Budapest, 2004.
- Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László (szerk.): Ami összeköt? Státustörvények közel s távol. Gondolat, Budapest, 2004.
- Halász Iván – Majtényi Balázs – Vizi Balázs: A New Regime of Minority Protection? Preferential Treatment of Kin-minorities under National and International Law. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs – Osamu Ieda – Vizi Balázs – Halász Iván (eds.): The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2004.
- Halász Iván: Nép, nemzet, szuverenitás, *Fundamentum*, 2006/2.
- Halmi Gábor: Pókhálóból font híd – Nemzeti kisebbség – identitás – zsidóság. Magyar Narancs, XVIII. évf. 5. sz.
- Haney Lopez, Ian F.: The social construction of race: some observations on illusion, fabrication, and choice. *Harvard Civil Liberties Law Review*, Winter 1994.
- Hannum, Hurst: Autonomy, Sovereignty and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights. University of Pennsylvania Press, Pennsylvania, 1996.
- Harrach Gábor: Különleges státus és nemzetgyarapodás. *Magyar Kisebbség*, 1999/2–3.
- Havas Gábor: Cigányok a szociológiai kutatások tükrében. In: Glatz Ferenc (szerk.): A cigányok Magyarországon. Magyarország az ezredfordulón – Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián. MTA, Budapest, 1999.
- Havas Gábor – Kemény István – Kertesi Gábor: A relatív cigány a klasszifikációs küzdőtéren. *Kritika*, 1998 március.
- Havas Gábor – Kemény István – Kertesi Gábor: A relatív cigány a klasszifikációs küzdőtéren. In: Horváth Ágota – Landau Edit – Szalai Júlia (szerk.): Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok. Új Mandátum, Budapest, 2000.
- Hawke, Constanc: Reframing the rationale for affirmative action in higher education admissions. *West's Education Law Reporter*, August 1999.

- Hechter, Michael: *Containing Nationalism*. Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Hegyi Gyula: Kisebbségek és az EU. *Népszabadság*, 2002. november 4.
- Héraud, Guy: Népek és régiók Európája. *Regio*, 1991/2.
- Herczegh Géza: Kisebbségben – európai módon. *Regio*, 1996/1.
- Hillion, Christophe: Az Európai Unió bővítése – a tagsági kötelezettségek és a csatlakozási követelmények ütközése a kisebbségvédelem terén. *Pro Minoritate*, 2003/4.
- Hobsbawm, Eric J.: *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- Hobsbawm, Eric J.: *Nations and Nationalisms Since 1780*. Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
- Hobsbawm, Eric J.: Etnikai identitás és nacionalizmus. *Világosság*, 1993/4.
- Hobsbawm, Eric J.: A nacionalizmus kétszáz éve. Maecenas, Budapest, 1997.
- Hoffmeister, Frank: European Convention on Human Rights – Language Requirements for Candidates in National Parliamentary Elections – Procedural Safeguards – Political Participation of Russian-Speaking Minority in Latvia. *American Journal of International Law*, July 2003.
- Homičinová, Maria: A helyzettényezők hatása a normatív meggyőződésre a szlovák többség, a magyar kisebbség tagjai között. *Kisebbségkutatás*, 2000/3.
- Hoóz István: A Baranya megyében élő német és délszláv lakosság nemzeti-ségi tudatának alakulásáról. *Demográfia*, 1982/2–3.
- Hoóz, István: Population census and ethnicity. *Minorities Research*, 3/2001.
- Horowitz, Donald L.: *Ethnic Groups in Conflict*. University of California Press, Berkeley–Los Angeles–London, 1985.
- Horowitz, Donald L.: *Democracy in Divided Societies*. *Journal of Democracy*, Vol. 4., Nr. 4., 1993.
- Horowitz, Donald L.: *Deadly Ethnic Riot*. University of California Press, Berkeley, 2001.
- Howard Alan – Howard, Bruce: The dilemma of Voting Rights Act. Recognizing the emerging political equality norm. *Columbia Law Review*, November 1983.
- Chrissimova, Ogniana: *Balkan Parliamentary Systems Compared: The Kingdom of Rumania, The Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, The Kingdom of Bulgaria. Imbalanced Constitutionalism or Tense State Policy of Nation-Building*. In: Grigorovna – Mincheva, Lybov (ed.): *Comparative Balkan Parliamentarism*. International Center for Minority Studies and Intercultural Relations, Sofia, 1995.
- Hughes, P.: Voting bishops. *Public Law*, Autumn 1983.
- Hunyady György: Nemzeti identitás és a sztereotípiák görbe tükre. *Új Pedagógiai Szemle*, 1997/10.

- Hutchinson, John – Smith, Anthony D. (eds.): *Ethnicity*. Oxford University Press, Oxford, 1996.
- Ieda, Osamu: Ideological Background of the Amendment Status Law Controversy in Hungary. *Central European Political Science Review*, Vol. 5., Nr. 16., 2004.
- Ieda, Osamu: Post-communist Nation Building and the Status Law Syndrome in Hungary. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs – Osamu Ieda – Vizi Balázs – Halász Iván (eds.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2004.
- Ilchev, Ivan: The Turkish Minority in Bulgaria. In: Stein, Jonathan P. (ed.): *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe*. Eastwest Institute (EWI), New York, 2000.
- Iliev, Andrei: Participation of Bulgarian Roma in the 2001 general elections and prospects for political representation. *East European Constitutional Review Notebook*, Nr. 4., 2001. http://www.errc.org/rr_nr4_2001/noteb4.shtml (21/03/2005).
- Ilonszky Gabriella: A parlamenti képviselők jelölésének elméleti és pártszervezeti kérdései Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 1996/1.
- Inis, Claude: *National Minorities – An International Problem*. Harvard University Press, 1955.
- Iordachi, Constantin: Állampolgárság és nemzeti identitás Romániában. *Regio*, 2000/3.
- Iordachi, Constantin: Dual Citizenship and Policies toward Kin-Minorities in East-Central Europe: A Comparison between Hungary, Romania and the Republic of Moldova. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs – Osamu Ieda – Vizi Balázs – Halász Iván (eds.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2004.
- Jaconelli, Joseph: Majority rule and special majorities. *Public Law*, Winter 1989.
- Jarábik Balázs – Vince Dávid: A nemzeti hovatartozás regisztrálásának szabályozása. *Kisebbségkutatás*, 2002/4.
- Jeftodikimov, V. B.: Stanovlenije ordanov gosudarstvennoj vlasti v Hanti-Mansinskom Avtonomnom Okruge. In: *Federalism i Decentralizacija*. Ekaterinburg, 1998.
- Jenkins, Richard: *Rethinking Ethnicity: Arguments and Explorations*. Sage Publications, London, 1997.
- Jenkins, Richard: Az etnicitás újragondolása. Identitás, kategorizálás és hatalom. *Magyar Kisebbség*, 2002/4.
- Joó Rudolf: *Etnikumok és regionalizmus*. Gondolat, Budapest, 1988.
- Jóri András – Zombor Ferenc: Nyilván tartanak – A cigány szó emberi jogi vonatkozásai. *Fundamentum*, 1998/1–2.

- Juberías, Carlos Flores: Választási törvényhozás és etnikai kisebbségek Kelet-Európában. *Politikatudományi Szemle*, 1998/2.
- Kállai Ernő: Helyi cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon. Gondolat, Budapest, 2005.
- Kanev, Krassimir – Kashumov, Alexander: Ethnic Statistics and Data Protection: The Case of Bulgaria. In: Andrea, Krizsán (szerk.): Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context. CEU Press–INDOK, Budapest, 2002.
- Kantardjieva, Maria: Bulgáriai kisebbségek és a bővítés: jellegzetességek, változások, kihívások. *Pro Minoritate*, 2003/1.
- Kántás Péter – Tóth Judit: Nyelvhasználati jogok a hatósági eljárásban. *Kisebbségkutatás*, 2005/2.
- Kántor Zoltán: Kisebbségi nemzetépítés – a romániai magyarság mint nemzetépítő kisebbség. *Regio*, 2000/3.
- Kántor Zoltán (szerk.): A státustörvény: dokumentumok, tanulmányok, publicisztika. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002.
- Kántor Zoltán (szerk.): A státustörvény: előzmények és következmények. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002.
- Kántor Zoltán (szerk.): Nacionalizmuselméletek: szöveggyűjtemény. Rejtjel, Budapest, 2004.
- Kántor Zoltán: A nemzeti identitást formáló intézményrendszerek. In: Fedinec Csilla (szerk.): Társadalmi önismeret és nemzeti önazonosság Közép-Európában. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002.
- Kántor Zoltán: A státustörvény: nemzetpolitika, avagy a kisebbségvédelem új megközelítése? *Magyar Kisebbség*, 2002/1.
- Kántor Zoltán: Nemzet, etnikai csoport, nemzeti kisebbség. *Limes*, 2003/3.
- Kántor Zoltán: Nemzet és intézményesülés. In: Fedinec Csilla (szerk.): Nemzet a társadalomban. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2004.
- Kántor Zoltán: Románia és a határain kívül élő románok. In: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László (szerk.): Ami összeköt? Státustörvények közel s távol. Gondolat, Budapest, 2004.
- Kántor Zoltán: Status Law and 'Nation Policy': Theoretical Aspects. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs – Osamu Ieda – Vizi Balázs – Halász Iván (eds.): The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2004.
- Kántor Zoltán: The Concept of Nation in the ECE "Status Laws". *Central European Political Science Review*, Vol. 5., Nr. 16., 2004.
- Kántor Zoltán – Bárdi Nándor: Az RMDSZ a romániai kormányban, 1996–2000. *Regio*, 2000/4.
- Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: Autonómiamodellek Erdélyben: jövőkép és stratégia. *Magyar Kisebbség*, 2004/1–2.

- 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 2004-ről. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2005.
- Kántor Zoltán – Majtényi Balázs – Osamu Ieda – Vizi Balázs – Halász Iván (eds.): The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2004.
- Kardos Gábor: Emberi jogok egy új korszak határán. T-Twins, Budapest, 1995.
- Kardos Gábor: Egyéni vagy kollektív kisebbségi jogok? *Magyar Kisebbség*, 1996/1–2.
- Kardos Gábor – Hargitai János – Orsós Éva – Cahn, Claude – Örkény Antal – György Péter: A kisebbségek jogai. *Fundamentum*, 2001/3.
- Keating, Michael: Spanyolország új kisebbségi nemzetei és az Európai integráció: új keretfeltételek az autonómia számára? *Regio*, 2003/3.
- Keating, Michael: Nemzetek államok nélkül: a nacionalizmus elhelyezése az új államrendben. *Magyar Kisebbség*, 2003/4.
- Keating, Michael: Többnemzetiségű demokráciák a szuverenitás utáni világrendben. *Pro Minoritate*, 2004/2.
- Kékuti Ákos: Koncepciók a kisebbségek parlamenti képviseléről a rendszerváltás óta. *Parlamenti Levelek 4–5.*, Budapest, 1998. február.
- Kemény István: Beszámoló a magyarországi cigányok helyzetével foglalkozó, 1971-ben végzett kutatásról. MTA Szociológiai Kutató Intézet, Budapest, 1976.
- Kemény István – Janky Béla: A 2003. évi cigány felmérésről – népesedési, nyelvhasználati és nemzetiségi adatok. *Beszélő*, 2003/10.
- Kemény István – Janky Béla – Lengyel Gabriella: A magyarországi cigányság 1971–2003. Gondolat, Budapest, 2004.
- Keményfi Róbert: Az etnicitás fogalma és helye az etnikai térszerkezeti kutatásokban. *Kisebbségkutatás*, 2002/2.
- Keményfi Róbert: Az „etnikai táj” kultúrnemzeti mítosza. *Regio*, 2002/4.
- Kertesi Gábor: Két cigányvizsgálat: kritikai elemzés. *Szociológiai Szemle*, 1996/1.
- Kertesi Gábor: Az empirikus cigánykutatások lehetőségéről. *Replika*, 1998. március.
- Kertesi Gábor: Az empirikus cigánykutatások lehetőségéről. In: Horváth Ágota – Landau Edit – Szalai Júlia (szerk.): Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok. Új Mandátum, Budapest, 2000.
- Kertesi Gábor – Kézdi Gábor: A cigány népesség Magyarországon. Sociotypo, Budapest, 1998.
- Kilényi Géza: Még egyszer a kisebbségek parlamenti képviseléről és a második kamaráról. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990.

- Kincses Előd: A külhoni állampolgárságról. *Népszabadság*, 2000. szeptember 1.
- Kincses Előd – Zsigmond Barna: Romániai választások 1989 után. In: Dezső Márta (szerk.): Választójog és választási rendszerek. Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye. Választási Stúdiumok 1., Budapest, 1998.
- Gál Kinga: Kisebbségvédelem a közép- és kelet-európai kétoldalú államközi egyezményekben. *Pro Minoritate*, 2000/1.
- Kingsbury, Benedict: Claims by Non-State Groups. *Cornell Int'l L.J.*, 25/1992.
- Király Tibor: Megjegyzések a kollektív jogokról. *Magyar Tudomány*, 1997/3.
- Kis János: Túl a nemzetállamon I.–II. *Beszélő*, 1996/1–2.
- Kis János: Az állam semlegessége. Atlantisz, Budapest, 1997.
- Kis János: Kisebbségi kérdés az új világrendben. *Beszélő*, 2002/4.
- Kis János: The Status Law: Hungary at the Crossroads. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs – Osamu Ieda – Vizi Balázs – Halász Iván (eds.): The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2004.
- Kiss Tamás: Természetes népmozgalmi folyamatok az erdélyi magyarság körében. *Erdélyi Társadalom*, 2004/1.
- Kolarova, Romyana: Tacit Agreements in the Bulgarian Transition to Democracy: Minority Rights and Constitutionalism. University of Chicago Law School Roundtable. Symposium: The Rights of Minorities in East European Constitutionalism, 1993.
- Kolláth György: Kisebbségi képviselő: kudarcok, kritikus közelítések, kiutak. *Társadalmi Szemle*, 1995/8–9.
- Koltchanov, Boris: Ethnic Statistics and Data Protection in Latvia. In: Andreea, Krizsán (ed.): Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context. CEU Press–INDOK, Budapest, 2002.
- Komac, Miran: Protection of Ethnic Communities in the Republic of Slovenia. Institute for Ethnic Studies, Ljubljana, 1999.
- Kommers, Donald P.: The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. Duke University Press, Durham and London, 1997.
- Korhecz Tamás: Létezik-e szabadság kisebbségi különjogok nélkül? *Valóság*, 1996/3.
- Korhecz Tamás: A kisebbségi autonómiáról címszavakban. *Európai Utas*, 1999/4.
- Korhecz Tamás: Otthon legyen a magyar. *Fundamentum*, 2000/3.
- Korhecz Tamás: A kisebbségi önkormányzatok megválasztásának szabályai a magyar, a szlovén és a jugoszláv közjogban. In: Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): Regisztrálható-e az identitás? Gondolat–MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2003.

- Korhecz Tamás: A kisebbségi önkormányzatok megválasztásának szabályai a magyar, a szlovén és a jugoszláv közjogban. In: Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása. Gondolat–MTA JTI, Budapest, 2003.
- Korhecz Tamás: A Magyar Nemzeti Tanács alkotmányossága. A jugoszláv szövetségi alkotmánybíróság határozatának a margójára. *Pro Minoritate*, 2003/1.
- Korts, Külliki: Az állam és a kisebbség viszonya Észtországban. *Regio*, 2002/1.
- Kovács András: Assimilation and Jewish Politics in Modern Hungary. In: Kovács András (ed.): Jewish Studies at the Central European University, 1997–1999. Central European University, Budapest–Warsaw, 2000.
- Kovács Éva: Identitás és etnicitás Kelet-Közép-Európában. In: Fedinec Csilla (szerk.): Társadalmi önismeret és nemzeti önazonosság Közép-Európában. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002.
- Kovács Éva: Etnicitás vagy etnopolitika? Bizonytalanságok az etnikai identitás értelmezése körül. In: Fedinec Csilla (szerk.): Etnopolitika – a közösségi, magán- és nemzetközi érdekek viszonyrendszere Közép-Európában. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2003.
- Kovács Krisztina: A hátrányos megkülönböztetés tilalma. In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris, Budapest, 2003.
- Kovács M. Mária: The Politics of Non-resident Dual Citizenship in Hungary. *Regio*, 2005/Winter.
- Kovács M. Mária: The Politics of Dual Citizenship in Hungary, *Citizenship Studies* 10:4. Spring, 2006.
- Kovács M. Mária: A nemzeti kisebbségek védelmének eszközei az Európai Unióban a 2004-es bővítés után. In: Tamás Pál – Erőss Gábor – Tibori Tímea (szerk.) Nemzetfelfogások, kisebbség – többség, MTA & Új Mandátum Kiadó, 2005.
- Kovács M. Mária: Standards of self-determination and standards of minority-rights in the post-communist era: a historical perspective, In: Mária M. Kovács and Petr Lom (eds.), Studies in Nationalism, CEU, 2004.
- Kovács M. Mária: Standards of self-determination and standards of minority-rights in the post-communist era: a historical perspective, *Nations and Nationalism* (Blackwell), Vol. 9/3. July 2003.
- Kovács M. Mária: Nemzeti önrendelkezés és politikai szabadság, *Világosság*, 1998/2.
- Kovács Nóra (szerk.): Tanulmányok a diaszpóráról. Gondolat – MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2005.
- Kovács Petra: Kinek jó? Az etnikai torzítás és a helyi közpolitikai folyamatok Közép- és Kelet-Európában. *Regio*, 2002/2.
- Kovács Péter: Az Åland-szigetek önkormányzata. Teleki László Alapítvány, Budapest, 1994.

- Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Osiris, Budapest, 1996.
- Kovács Péter: A rodopi mufti esete a nemzetközi joggal. Kisebbségi autonómiábarát ítélet az Emberi Jogok Európai Bíróságán: magányos fecske vagy új tendencia? *Magyar Kisebbség*, 2000/1.
- Kovalesik Katalin – Boros Loránd: Rudárnak lenni: egy romániai etnikai csoport identitásának megközelítései. *Pro Minoritate*, 2000/3–4.
- Kováts, András (ed.): Roma Migration. HAS Institute of Minority Research-Centre for International Migration and Refugee Studies, Budapest, 2002.
- Kováts András (szerk.): Roma migráció. MTA Kisebbségkutató Intézet-Nemzetközi Migrációs és Menekültügyi Kutatóközpont, Budapest, 2002.
- Kováts András: A magyarországi bevándorláspolitikai problémái. In: Tamás Pál – Erőss Gábor – Tibori Tímea (szerk.): Nemzetfelfogások (Kisebbség – többség). ÚMK – MTA SZKI, Budapest, 2005.
- Kováts 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. Lucidus Kiadó, Budapest, 2003.
- Kovats Martin: Az első Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat tevékenysége. *Regio*, 1999/1.
- Kovrig, B.: Creating Coherence: Collective Contributions to the Political Integration of Central and Eastern Europe. In: Lampe, J. R. – Nielsin, D.N. – Schönfeld, R. (eds.): East European Security Reconsidered. Woodrow Wilson Center PR, Washington, 1993.
- Kozma István – Papp Richárd (szerk.): Etnikai kölcsönhatások és konfliktusok a Kárpát-medencében. Gondolat–MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2003.
- Köpf Eszter: A finnországi svéd kisebbség helyzete. *Regio*, 1996/1.
- Králik Loránd: Az Európai Unió és az etnikai kisebbségek. *Nyelvünk és kultúránk*, 2003/129.
- Kristof, Nicholas: Is Race Real? The New York Times, 11th July 2003.
- Krivokapic, Boris: The ethnic structure of the Federal Republic of Yugoslavia and the concept of a minority community. *Yugoslav Law*, Vol. 20., No. 1., 1993.
- Krizsán Andrea: A szándéktól az eredményig. In: Halmi Gábor (szerk.): A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig – a jog lehetőségei és korlátai. AduPrint–INDOK, Budapest, 1998.
- Krizsán Andrea (ed.): Ethnic Monitoring and Data Protection. The European Context. CEU Press–INDOK, Budapest, 2001.
- Kukorelli István: Így választottunk. Adalékok a választási reform és az 1985. évi általános választások történetéhez. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Tanszékcsoport, Budapest, 1988.

- Kukorelli István: The birth of the 1989 Hungarian electoral law, its test and result. *Annales*, Budapest, 1990.
- Kukorelli István: Közjogi tűnődések. Triorg Kft., Budapest, 1991.
- Kukorelli István: Az önkormányzati választások jelzőtüzei. *Társadalmi Szemle*, 1991/1.
- Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan. Osiris, Budapest, 1995.
- Kukorelli István: Az alkotmányjog évtizede. *Alkotmányozás*, 1995.
- Kukorelli István: A magyar választási rendszer 1989–1998, *Választástudomány*, 1999.
- Kukorelli István: A „felelősségi klauzula” értelmezési lehetőségei. In: Tóth Judit (szerk.): Schengen. A magyar–magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában. Kisebbségkutatás Könyvek, Budapest, 2000.
- Kulcsár Kálmán: A kétkamarás Országgyűlés problémája. *Társadalmi Szemle*, 1995/10.
- Kusý, Miroslav: The Status Law in the Hungarian–Slovakian Context. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs – Osamu Ieda – Vizi Balázs – Halász Iván (eds.): The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2004.
- Küpper, Herbert: Das neue Minderheitenrecht in Ungarn. Oldenbourg, München, 1998.
- Küpper, Herbert: Hungary’s Controversial Status Law. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs – Osamu Ieda – Vizi Balázs – Halász Iván (eds.): The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2004.
- Kymlicka, Will: Liberalism, Community and Culture. Clarendon Press, Oxford, 1992.
- Kymlicka, Will: Group Representation in Canadian Politics. In: Seidle, F. L. (ed.): Equality and Community: The Charter, Interest Advocacy and Representation. Institute for Research on Public Policy, Montreal, 1993.
- Kymlicka, Will (ed.): The Rights of Minority Cultures. Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Kymlicka, Will: Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Right. Clarendon Press, Oxford, 1995.
- Kymlicka, Will: Államok, nemzetek és kultúrák I–II. *Korunk*, 1998/7–8.
- Kymlicka, Will: Etnikai kapcsolatok és a nyugati politikaelmélet. *Symposion*, 1998/22–23.
- Kymlicka, Will – Straehle, Cristine: Kozmopolitanizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus. *Kellék*, 2000/17.
- Kymlicka, Will: Igazságosság és biztonság. *Fundamentum*, 2001/3.
- Ladányi János – Szelényi Iván: Ki a cigány? *Kritika*, 1997/12.
- Ladányi János – Szelényi Iván: Az etnikai besorolás objektivitásáról. *Kritika*, 1998/3.

- Ladányi János – Szelényi Iván: Az etnikai besorolás objektivitásáról. In: Horváth Ágota – Landau Edit – Szalai Júlia (szerk.): Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok. Új Mandátum, Budapest, 2000.
- Ladányi János – Szelényi Iván: Ki a cigány? In: Horváth Ágota – Landau Edit – Szalai Júlia (szerk.): Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok. Új Mandátum, Budapest, 2000.
- Ladányi János – Szelényi Iván: Még egyszer az etnikai besorolás objektivitásáról. In: Horváth Ágota – Landau Edit – Szalai Júlia (szerk.): Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok. Új Mandátum, Budapest, 2000.
- Ladányi János – Szelényi Iván: Roma etnicitás és társadalmi kirekesztettség. In: Fedinec Csilla (szerk.): Nemzet a társadalomban. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2004.
- Laffan, Brigid: Nemzetek és régiók Nyugat-Európában. *Pro Minoritate*, 2001/4.
- Lagzi Gábor: Az állampolgárság és a repatriáció kérdése Lengyelországban az 1990-es években. *Regio*, 2000/3.
- Laitin, David D.: National revivals and violence. *Archieve European of Sociology*, Vol. XXXVI., No. 1., 1999.
- Lake, D. A. – Rothchild, D. (eds.): The International Spread of Ethnic Conflict. Fear, Diffusion and Escalation. Princeton University Press, Princeton, 1998.
- Lamm Vanda: Alapjogok és alkotmányozás – Az emberi jogok szabályozása az új alkotmányban. Budapest: MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, 1996.
- Landau, Asher Felix: The Shoshana Miller Case – Unity of the Jewish People is paramount. *The Jerusalem Post Law Report*, www.jajz-org.il/50/act/shvut/21html (21/03/2005).
- Lane, Jan-Erik – Orson, Svante O.: Politics and Society in Western Europe. SAGE Publications, New York, 1987.
- Lehnhof, Lance: Freedom of Religious Association: The Right of Religious Organizations to Obtain Legal Entity Status under the European Convention. *Brigham Young University Law Review*, 2002.
- Lijphart, Arend: Consociational Democracy. *World Politics*, January 1969.
- Lijphart, Arend – Grofman, Bernard: Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives. In: Gerlad. M. Pomper (ed.): American Political Parties and Elections. Praeger, 1984.
- Lijphart, Arendt: Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration. Yale University Press, New Haven–London, 1977.
- Lijphart, Arendt: Proportionality by Non-PR Methods: Ethnic Representation in Belgium, Cyprus, Lebanon, New Zealand, West Germany and Zimbabwe. In: Lijphart, Arendt – Grofman, Bernard (eds.): Electoral Laws and Their Consequences. Agathon Press INC, New York, 1986.

- Lijphart, Arendt: Democracies: Forms, performance, and constitutional engineering. *European Journal of Political Research*, Vol. 25., Nr. 1., 1994.
- Lijphart, Arendt – Crepaz, M. M. L.: Corporatism and consensus democracy in eighteen countries: Conceptual and empirical linages. *British Journal of Political Science*, 21/1991.
- Linz, Juan J. – Stepan, Alfred: Problems of Democratic Transition and Consolidation. The John Hopkins University Press, Baltimore, 1996.
- Liu, David Chi-Ping: Creation of majority minority districts: a step toward voting equality or racial segregation? *The George Washington Law Review*, Vol. 63., No. 1., 1995.
- López, Ian F.: White by Law. The Legal Construction of Race. New York University Press, New York, 1996.
- Losoncz Alpár: Európa–Dimenziók: kultúra, kontextus, kisebbség – fenomenológiai távlatok. Forum, Újvidék, 2002.
- Loss Sándor: Egy csapásra. Cigány gyerekek útja a kiegészítő iskolába. *Beszélő*, 2001/1.
- Loss Sándor – H. Szilágyi István: A „cigány per”. *Beszélő*, 2001/4.
- Loveland, Ian: Positive discrimination and fair electoral representation in the United States. *Public Law*, Autumn 1994.
- Lugosi, Karen L.: Deal Openly with Race in Jury Selection. *Trial*, December 2000.
- MacCormick, Neil: Az angol alkotmány, a brit állam és a skót anomália. *Regio*, 2000/1.
- Machos Csilla: A magyar parlamenti pártok szervezeti felépítése (1990–1999). Rejtjel, Budapest, 2000.
- Mahendra P. Singh (szerk.): V. N. Shukla's Constitution of India. Eastern Book Company, Lucknow, 1993.
- Majtényi Balázs: Európa nemzetiségi helyzete és az európai identitás. *Pro Minoritate*, 2000 Nyár.
- Majtényi Balázs: A magyarországi kisebbségi önkormányzati rendszer elvei és működése. *Fundamentum*, 2001/3.
- Majtényi Balázs (szerk.): Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban. Lucidus Kiadó, Budapest, 2003.
- Majtényi Balázs: Korlátozható-e az identitásválasztás szabadsága? A területi, a személyi elvű autonómia és a regisztráció. In: Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): Regisztrálható-e az identitás? Gondolat–MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2003.
- Majtényi László: A kisebbségek közjogi testületei, az identitás nyilvántarthatósága és a magánélet oltalma. In: Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): Regisztrálható-e az identitás? Gondolat–MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2003.
- Majtényi Balázs: Az ENSZ és a kisebbségek védelme. *Kisebbségkutatás*, 2003/1.

- Majtényi Balázs: A kisebbségek egyenlősége a törvény színe előtt. *Regio*, 2003/4.
- Majtényi Balázs: Minority Rights in Hungary and the Situation of the Roma. *Acta Juridica Hungarica*, Vol. 1–2., No. 45., 2004.
- Majtényi Balázs: Utilitarianism in Minority Protection? Status Laws and International Organisations. *Central European Political Science Review*, Vol. 5., No. 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*. Gondolat, Budapest, 2004.
- Majtényi Balázs: Hol húzódnak a kisebbségvédelem határai? *Regio*, 2004/4.
- Majtényi Balázs: Mi lesz veled „bezzeggyerek”? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás. *Fundamentum*, 2005/3.
- Majtényi Balázs: Special minority rights and interpretations of the nation in the Hungarian Constitution. *Regio*, 2005/1.
- Majtényi Balázs – Majtényi György: Romakérdés és állami politikák. In: Neményi Mária – Szalai Júlia (szerk.): *Kisebbségek kisebbsége. A magyarországi cigányok emberi és politikai jogai*. ÚMK, Budapest, 2005.
- Majtényi Balázs – Majtényi György: Állami romapolitikák Magyarországon. *Pro Minoritate*, 2005/3.
- Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Dokumentumgyűjtemény. Gondolat, Budapest, 2003.
- Majtényi Balázs – Vizi Balázs: Európa kisebbsége: a roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban. Gondolat, Budapest, 2005.
- Majtényi Balázs: A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje. Nemzetközi viszonyok, állami politikák és a roma kisebbség a rendszerváltástól napjainkig, PhD-értekezés, kézirat, ELTE ÁJTK, 2006.
- Majtényi Balázs – Pap András László: Végtelen történet, A kisebbségi hovatartozásról, *Fundamentum*, 2006/2.
- Majtényi Balázs – Pap András László: Sokasodó kisebbségek? *Élet és Irodalom*, 2006/29. sz.
- Malik, Ifthikhar: Minority Rights Group Int'l, Report: Religious Minorities in Pakistan, 2002. <http://www.minorityrights.org/admin/Download/pdf/MRGPakistanReport.pdf> (21/03/2005).
- Mann, Michael: A demokrácia sötét oldala: az etnikai és politikai tisztogatás modern hagyománya. *Regio*, 2003/1.
- Mann, Michael: A modern európai nacionalizmus kialakulása. In: Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek*. (Szöveggyűjtemény.) Rejtjel, Budapest, 2004.
- McCrone, David: Skócia: ország, társadalom, nemzet? *Regio*, 2000/1.
- McGarry, John – O'Leary, Brendan (eds.): *The Politics of Ethnic Conflict Regulation: Case Studies in Protracted Ethnic Conflict*. Routledge, London, 1993.

- McGarry, John – O’Leary, Brendan: Az etnikai konfliktusok makropolitikai rendezése. *Korunk*, 1995/6.
- McGinty, Jennifer S.: New Zealand’s forgotten promises: The treaty of Waitangi. *Vanderbilt Journal of Transitional Law*, Vol. 25., November 1992.
- Meinecke, Friedrich: Weltbürgertum und Nationalstaat. Studien zu der Genesis des deutschen Nationalstaates. Oldenburg, Berlin–München, 1907.
- Melvin, Neil: Post-Imperial Ethnocracy and the Russophone Minorities of Estonia and Latvia. In: Stein, Jonathan P. (ed.): The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe. Eastwest Institute (EWI), New York, 2000.
- Messel Balázs: A magyar kisebbség parlamenti képviselője Jugoszláviában 1990–1998 között. *Comitatus*, 1999. május.
- Messel Balázs: A magyar kisebbség parlamenti képviselője 1990–1998 között. *Comitatus*, 1999. június.
- Messel Balázs: A magyar kisebbség parlamenti képviselője 1990–1998 között. *Comitatus*, 1999. július–augusztus.
- Messing Vera: Nemzeti és etnikai kisebbségek képe a magyar sajtó híreiben. *Jel-kép*, 1998/4.
- Mészáros, I.: The regulation of ethnic minority rights in Hungary. Vers une nouvelle Europe? L’Université de Bruxelles, Bruxelles, 1992.
- Mező Ferenc: Politikai regionalizmus Spanyolországban. *Pro Minoritate*, 2000/3–4.
- Mickey, Robert W. – Stein, Jonathan (eds.): Ethnicity Unbound: The Politics of Minority Participation in Postcommunist Europe. IEWS, New York, 2000.
- Mihályi Zsolt Apor: Kisebbségi érdekképviselő a világ parlamentjeiben. *Parlamenti Levelek* 4–5., 1998. február.
- Moisa, Florin: Ethnic Statistics and Data Protection. Some Related Practices in Romania. In: Andrea, Krizsán (ed.): Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context. CEU Press–INDOK, Budapest, 2002.
- Myntti, Kristian: The Nordic Sami Parliaments. In: Aikio, Pekka – Scheinin, Martin (eds.): Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination. Åbo Akademi, Turku, 2000.
- Nádor Orsolya – Szarka László (szerk.): Nyelvi jogok, kisebbségek, nyelvpolitika Kelet-Közép-Európában. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003.
- Nagy Csongor István: A romániai kisebbségi jog 1945 és 1989 közötti történetének tendenciái, különös tekintettel a romániai magyarság történetére I. *Magyar Kisebbség*, 2002/2.
- Nagy Csongor István: A romániai kisebbségi jog 1945 és 1989 közötti történetének tendenciái, különös tekintettel a romániai magyarság történetére II. *Magyar Kisebbség*, 2002/3.

- Nagy Iván: A nemzetiségi törvény – 1868. XLIV. Tc. – létrejötte I–II., Pécs, 1943.
- Nagy Károly: Soft Law jellegű szabályok Magyarország kisebbségi rendelkezéseket tartalmazó kétoldalú szerződéseiben. *Acta Juridica et Politica*, Szeged, 2000.
- Nagy Lajos: A kisebbségek helyzete Nagyromániában. Gróf Teleki Pál Tudományos Intézet, Kolozsvár, 1944.
- Narula, Smita: Overlooked Danger: The Security and Rights Implications of Hindu Nationalism in India. *Harvard Human Rights Journal*, Spring 2003.
- Nauriya, Anil: The Hindutva Judgments: A Warning Signal. *Econ. & Pol. Wkly.*, 11/1996.
- Nehéz-Posony István: Jogtörténeti tanulmány a zsidókérdésről. *Élet és Irodalom*, 2000/32.
- Neményi Mária: Többség – kisebbség – intézmények. 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 előadásaiából. Osiris – MTA Kisebbségkutató Műhely, Budapest, 2001.
- Neményi Mária: Méltányosság és méltóság. In: Tamás Pál – Erőss Gábor – Tibori Tímea (szerk.): Nemzetfelfogások (Kisebbség – többség). ÚMK – MTA SZKI, Budapest, 2005.
- Neményi Mária – Szalai Júlia (szerk.): Kisebbségek kisebbsége. A magyarországi cigányok emberi és politikai jogai. ÚMK, Budapest, 2005.
- Nemes Dénes: A kisebbségi lét történelmi és társadalmi gyökerei Magyarországon. *Acta Humana*, 1993/12–13.
- Niederhauser Emil: Nemzetiségi politika Magyarországon a felszabadulás óta. *Társadalmi Szemle*, 1987/11.
- Niederhauser Emil: Kisebbségek és a nemzetközi szervezetek a hosszú 19. században. *Kisebbségkutatás*, 2003/1.
- Noble, Kenneth B.: English Commands Preceded Deputies' Beatings of Mexicans. *New York Times*, 10th April 1996.
- Nyagulov, Blagoveszt: A romániai bolgár kisebbség múltja és jelene. *Korunk*, 2005/1.
- Okizaki, Carrie Lynn: "What are you?" Hapa-girl and multicultural identity. *University of Colorado Law Review*, Spring 2000.
- Oliver, D.: Why electoral change? *Public Law*, Summer 1982.
- Oliver, D.: Reform of the electoral system. *Public Law*, Spring 1983.
- Osiatynski, W.: Rights in New Constitutions of East Central Europe. *Columbia Human Rights Review*, 1/1994.
- Osvát Anna – Szarka László (szerk.): Anyanyelv, oktatás – közösségi nyelvhasználat a 20. század végén. Gondolat Kiadói Kör – MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2002.

- Öllös László: A jogok és az esélyegyenlőség. *Fórum*, 2003/4.
- Öllös László: Emberi jogok – nemzeti jogok. *Regio*, 2003/4.
- Öllös László: Emberi jogok – nemzeti jogok: emberi és polgári jogok-e a nemzeti kisebbségek jogai? Fórum Kisebbségkutató Intézet – Lilum Aurum, Somorja–Dunaszerdahely, 2004.
- Pain, E. – Susarov, A.: Dinamika etnodemograficeskih progressov v Souvrenennoj Rossii. *Vestnik Cepri*, August 1997.
- Palley, Claire: Constitutional Law and Minorities. *Minority Rights Group Report*, 36/1987.
- Pan, Christoph: A nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak védelme: az európai kisebbségi jogvédelmi rendszer. *Pro Minoritate*, 1997/2.
- Pan, Christoph – Pfeil, Beate Sibylle: Die Volksgruppen in Europa. Ein Handbuch. Braumüller, Wien, 2000.
- Pap András László: Inkompatibilitás. *Parlamenti Levelek*, 1996/6.
- Pap András László: Kéksisakos kudarcok nyomában. *Európai Szemle*, 1997/3.
- Pap András László: Képviselő vagy etnikai balansz – Gondolatok a kisebbségek parlamenti képviseletéről. *Parlamenti Levelek*, 1999/7.
- Pap András László: Lobby – Alkotmányos jog vagy törvénytelen káosz. *Parlamenti Levelek*, 1998/2.
- Pap András László: Baszkok, katalánok, spanyolok – Ibér identitás. *Külpolitika*, 1998/4.
- Pap András László: Etnikai alkotmányosság és parlamenti képviselet. In: Harmathy Attila (szerk.): Jogi Tanulmányok. ELTE, Budapest, 1999.
- Pap András László: Az etnicitás mint a politikai képviselet alapja. *Politikadományi Szemle*, 1999/4.
- Pap András László: Representation or Ethnic Balance – Ethnic Minority Representation in Unicameral Parliaments. In: Pearce, Susan C. – Sojka, Eugenia (eds.): Mosaics of Change: The First Decade of Life in the New Eastern Europe. University of Gdansk, Gdansk, 2000.
- Pap András László: Társadalmi szervezetek a jogalkotásban (Vélemény a jogalkotásra vonatkozó szabályok korszerűsítéséről szóló kormánykonceptió a társadalmi szervezetek a jogszabály-előkészítésben történő részvételére vonatkozó szabályairól). Társaság a Szabadságjogokért, Budapest, 2000.
- Pap András László: A nemzeti kérdés az amerikai konzervativizmusban – Ethno-nacionalizmus az amerikai konzervativizmusban. *Külpolitika*, 2000/3–4.
- Pap András László: Az egyenlőség útvesztőjében. *Prominoritate*, 2000 Tél.
- Pap András László: Identity, Nation, National Minorities and Ethnocracy. <http://casnov1.cas.muohio.edu/havighurstcenter/papers/Pap.pdf> (2001).
- Pap András László: Az esélyegyenlőség logikája. *Fundamentum*, 2001/2.

- Pap András László: Ethnicization and European policies: window-shopping with risks. In: Ficzer, L. – Kellermann, M. – Nikodem, A. (eds.): Perspectives of the legal approximation process in central Eastern Europe. Mutual experiences. Bibó István Szakkollégium, Budapest, 2001.
- Pap András László: Ethnic Minorities in Parliaments. *Journal of Eastern European Law*, Summer 2001.
- Pap András László: Ethnicity and Politics – Definitions and Scopes. East Central Europe-l'Europe de Centre-Est. *Eine wissenschaftliche Zeitschrift*, Vol. 28., 2001.
- Pap András László: Megjegyzések a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa által készített kisebbségi törvénytervezethez. *Prominoritate*, 2001 Nyár.
- Pap András László: When Siberians become Hungarians. *Transition Online*, 18th May 2001.
- Pap András László: Státus és identitás. In: Kántor Zoltán (szerk.): A státus-törvény. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002.
- Pap András László: Biznisz és etnicitás. *Élet és Irodalom*, 2002. október 18.
- Pap András László: Etnicitás a jognak asztalánál – Négy esettanulmány, avagy adalékok az etnikai hovatartozás alkotmányos kérdéseihez. In: Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): Regisztrálható-e az identitás? Gondolat-MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2003.
- Pap András László: Etnikai-nemzetiségi identitás és választójogi korrupció. In: Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): Regisztrálható-e az identitás? Gondolat-MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2003.
- Pap András László: Ethnicization and European identity policies: window-shopping with risks. *Dialectical Anthropology*, *Dialectical Anthropology*, Vol. 27/3–4. Kluwer Publishers, 2003.
- Pap András László: Jog és identitás a magyar ombudsmanok joggyakorlatában. *Régio*, 2003/4.
- Pap András László: Kisebbségi képviselő a magyar Országgyűlésben: modellek. *Prominoritate*, 2003 nyár.
- Pap András László: Kirekesztettség, kirekesztés és államalkotás, avagy ki a zsidó Izraelben és a diaszpórában? *Beszélő*, 2003. december.
- Pap András László: A dualizmus kori parlamenti elit rekrutációja az összeférhetlenségi törvények tükrében. In: Soltész István (szerk.): A képviselők jogállása 2. Parlamenti Dolgozatok, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2004.
- Pap András László: A képviselő ár – Az országgyűlési képviselői tiszteletdíjak rendszere Európa parlamenteiben. In: Soltész István (szerk.): A képviselők jogállása 2. Parlamenti Dolgozatok, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2004.
- Pap András László: Intézményi kakofónia – Izrael és a diaszpóra In: Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): Státustörvények. Gondolat, Budapest, 2004.

- Pap András László: Kötődéstől a kötvényekig – nemzetállam és diaszpórajog. In: Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): Státustörvények. Gondolat, Budapest, 2004.
- Pap András László: Identitás, választójog és etnokorrupció magyar módra. Megjegyzések a 2002-es kisebbségi önkormányzati választások margójára. *Bellégyi Szemle*, 2004/1.
- Pap András László: Csak az legyen ornitológus, aki madár? Adalékok az etnikai hovatartozás és a kisebbségi regiszter alkotmányos kérdéseéhez. *Beszélő*, 2004. január.
- Pap András László: Faji kisebbségek az Egyesült Államokban, Adalékok az etnikai hovatartozás alkotmányos kérdéseéhez. *Beszélő*, 2004. február.
- Pap András László: A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat. (Elemzés.) Országgyűlési Könyvtár Képviselői Kutatószolgálat, 2004. március.
- Pap András László: Csatlakozás és csatlakozás. A kisebbségi törvény módosításának kihívásai és a kormány modellje. TÁRKI – Miniszterelnöki Hivatalt Nemzeti Fejlesztési Terv- és EU-Támogatások Hivatala – Eötvös Károly Közpolitikai Intézet. <http://www.nfh.hu/index2.htm?p=2&t=2&i=2967> (21/03/2006).
- Pap András László: Ethnic discrimination and the war against terrorism – the case of Hungary. *Fundamentum*, Special Issue, 2005.
- Pap András László: Etnicitás és a terrorizmus elleni harc. *Fundamentum*, 2005/3.
- Pap András László: The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection. *Acta Juridica*, Vol. 46., No. 3–4., 2005.
- Pap András László: The Status Law Syndrome: The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection (review). *Central European Political Science Review*, Vol. 5., No. 16., 2005.
- Pap András László: Európai kisebbségpolitika, magyar kisebbségi önkormányzatok – jogpolitika, harmonizáció és kollízió. Magyarországi Európa Társaság, Budapest, 2005. www.europa.kontextus.hu (21/03/2005).
- Pap András László: Kisebbségek és diaszpórajog – Egymásrautaltság és orientációvesztés. *Beszélő*, 2005. május.
- Pap András László: Minority Rights and Diaspora Claims: Collision, Interdependence and Loss of Orientation. In: Idea, Osamu et al (eds.): Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship? Slavic Research Center, Hokkaido University, Slavic Eurasian Studies No. 9., Sapporo, 2006.
- Pap András László: Criminal Justice and Ethnic Data Collection in Hungary, *Acta Juridica Hungarica, Hungarian Journal of Legal Studies*, 2006/2.
- Pap András László – Simonovits Bori: Ahogy a lakosság és a rendőr látja. Az igazoltatási gyakorlat tapasztalatai, *Fundamentum* 2006/2.

- Pap András László: Diszkrimináció úton-útfélen, *Beszélő*, 2006. február.
- Papp Imre: Státuszjogok és idegenrendészeti kötelességek. *Fundamentum*, 2000/3.
- Papp László Tamás: Gazdasági etnobiznisz. *Élet és Irodalom*, 2004. január 2.
- Pataki Gábor Zsolt: Közép-európaiság és többes állampolgárság. *Magyar Kisebbség*, 1999/2–3.
- Pataki Gábor Zsolt: Franciaország és a korzikai regionális törekvések. *Pro Minoritate*, 2000/3–4.
- Pataki Gábor Zsolt – Arday Lajos: A brit hatalomlebontás (devolúció) sikerei. *Pro Minoritate*, 2001/2.
- Paul, D.: Human Rights and the Elections in Bosnia. *Helsinki Monitor* (Utrecht), Vol. 7., No. 4., 1996.
- Pecze Ferenc: Határon túli nemzetrészek és a dunatéli államok alkotmányai. *Magyar Szemle*, 1995/9.
- Perera, Juan F.: Ethnicity and Prejudice: Reevaluating “National Origin” Discrimination under Title VII. William and Mary. *Law Review*, Spring 1994.
- Péteri Attila: A lengyel választási rendszer alapintézményei. In: Dezső Márta (szerk.) Választójog és választási rendszerek. Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye. Választási Stúdiumok 1., Budapest, 1998.
- Petrétei József – Sükösd Ferenc: A nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseléről. *Tudományos Dialóg*, 1998. március.
- Pettai, Vello: Political Stability Through Disenfranchisement. *Transition*, April 1997.
- Pettai, Vello: Ethnopolitics in Constitutional Courts: Estonia and Latvia Compared. *East European Constitutional Review*, Winter 2002/Spring 2003.
- Pettifer, James: The Greek minority in Albania. In: Stein, Jonathan P. (ed.): The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe. Eastwest Institute (EWI), New York, 2000.
- Phillips, A. – Rosas, A. (eds.): Universal Minority Rights. Åbo Akademi, Åbo, 1995.
- Phillips, Anne: The Politics of Presence. Clarendon Press, Oxford, 1995.
- Pitkin, Hanna F.: The concept of representation. University of California Press, 1967.
- Pogge, Thomas W.: Group Rights and Ethnicity. In: Shapiro, Ian – Kymlicka, Will (eds.): Ethnicity and Group Rights. New York University Press, New York, 1997.
- Popkin, Richard: The Columbia History of Western Philosophy. Columbia Press, MJF Books, New York, 1999.
- Porter, Rebecca: EEOC Battles English-Only Policies. *Trial*, December 2000.

- Posner, Richard: The DeFunis case and the constitutionality of preferential treatment of racial minorities, 1974 supreme Court Review, 1. In: Garvey, John – Aleinikoff, Alexander (eds.): Modern Constitutional Theory. American Casebook Series, West Publishing Co., 1994.
- Post, Robert: Prejudicial Appearances: The logic of American Antidiscrimination Law. *California Law Review*, January 2000.
- Preece, Jennifer J.: National Minorities and the European Nation-States System. Clarendon Press, Oxford, 1998.
- Preuss, Ulrich K.: Constitutional powermaking for the new polity: some deliberations on the relations between constituent power and the constitution. *Cardozo Law Review*, Vol. 14., No. 3–4., 1993.
- Prónai Csaba: Giganýkutatás és kulturális antropológia. ELTE BTK Kulturális Antropológiai Tanszéki Szakcsoportja – Csokonai Vitéz Mihály Tanítóképző Főiskola Társadalomtudományi és Közművelődési Tanszéke, Budapest–Kaposvár, 1995.
- Qaiser, Rizwan: The Conceptualization of Communalism and Hindu Rasht-ra. In: Heredia, Rudolf C. – Mathias, Edward (eds.): Secularism and Liberation: Perspectives and Strategies for India Today. 1995.
- Raday, Frances: Self-Determination and Minority Rights. *Fordham International Law Journal*, March 2003.
- Radics Elemér (szerk.): A Dunatáj. Történelmi, gazdasági és földrajzi adatok a Dunatáj államainak életéből. Gergely R. Rt., Budapest, 1946.
- Rady, Martyn: Minority Rights and Self-Determination in Contemporary Eastern Europe. *The Slavonic and East European Review*, Vol. 71., No. 1., 1993.
- Raina, Peter (ed.): The Constitutions of New Democracies in Europe. Merlin Books, 1995.
- Raz, Joseph: Multikulturalizmus – liberális szempontból. *Café Babel*, 1996/3.
- Raz, Joseph: Multikulturalizmus liberális szempontból. In: Feischmidt Margit (szerk.): Multikulturalizmus. Osiris – Láthatatlan Kollégium, Budapest, 1997.
- Reinert, Patty: Amarillo Judge Does About Face: Girl's Parents Resolve Language Dispute. *Houston Chronicle*, 19th September 1995.
- Reiterer, Albert F.: Az etnicitás politikai alapjai. *Régio*, 1992/1.
- Renan, Ernest: Mi a nemzet? In: Bretter Zoltán – Deák Ágnes (szerk.): Eszmék a politikában. A nacionalizmus. Tanulmány Kiadó, Pécs, 1994.
- Renan, Ernest: Többes mérce a kisebbségi hovartartozás megvallásánál. *Kisebbségkutatás*, 2002/4.
- Resendez, Adriana: The Spanish Predominant Language Ordinance: Is Spanish On The Way In And English On The Way Out? *Saint Mary's Law Journal*, 32/2001.
- Reynolds, Andrew – Relly, Ben et. al. (eds): The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) Handbook of Electoral System Design. Handbook Series, 1/1997.

- Riba István: Színváltók. *HVG*, 2002. november 2.
- Ringold, Dena – Orenstein, Mitchell A. – Wilkens, Erika: Roma in an expanding Europe. Breaking the poverty cycle. (A World Bank Study 2003.) http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/01/07/000094946_02122404075867/Rendered/INDEX/multi0page.txt.
- Rodley, Nigel S.: Conceptual problems in the protection of minorities. International legal developments. *Human Rights Quarterly*, Vol. 17., No. 1., 1995.
- Rodriguez, Cristina M.: Accommodating Linguistic Difference: Toward a Comprehensive Theory of Language Rights in the United States. *Harvard Civil Rights–Civil Liberties Law Review*, Winter 2001.
- Romsics Ignác: Nemzet, nemzetiség és állam: Kelet-Közép- és Délkelet-Európában a 19. és 20. században. Napvilág, Budapest, 1998.
- Rose, Richard: Rights and Obligations of Individuals in the Baltic States. *East European Constitutional Review*, 1/1997.
- Rosenfeld, Michel: Affirmative Action and Justice. A Philosophical and Constitutional Inquiry. Yale University Press, 1991.
- Roth, Stephen J.: The Effect of Ethno-Nationalism on Citizen's Rights in the Former Communist Regimes. In: Sajó, András (ed.): Western Rights? Post-Communist Application. Kluwer Law International, The Hague, 1996.
- Rotunda, Ronald: Modern Constitutional Law. Cases and Notes. American Casebook Series. West Publishing Co., 1993.
- Rush, Mark E.: In search of a coherent theory of voting rights: challenges to the Supreme Court's vision on fair and effective representation. *The Review of Politics*, Vol. 56., No. 3., 1994.
- Ruszoly József: Alkotmány és Hagyomány. Újabb jog- és alkotmánytörténeti tanulmányok, JATE Press, Szeged, 1997.
- Saggar, Shamit: Racial Politics. *Parliamentary Affairs*, Vol. 50., No. 4., 1997.
- Sajó András: Néhány jogvédelmi kérdés a cigányság diszkriminációjával kapcsolatban. In: Utasi Ágnes – Mészáros Ágnes (szerk.): Cigánylét. MTA Politikatudományok Intézete, Budapest, 1991.
- Sajó, András: Protecting Nation States and National Minorities: A Modest Case for Nationalism in Eastern Europe. *Roundtable (Chicago) Special Issue*, 1993.
- Sajó András: Nemzeti kisebbségek védelmének gondjai egy nacionalista államban. *Világosság*, 1994/1.
- Sajó András: Az önkorlátozó hatalom. KJK – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995.
- Sajó András: Jogosultságok. MTA Állam és Jogtudományi Intézete – Seneca Kiadó. Budapest, 1996.

- Sajó András: Rights in Post-Communism. In: Sajó, András (ed): Western Rights? Post-Communist Application. Kluwer Law International, The Hague, 1996.
- Salat Levente: Etnopolitika: a konfliktustól a méltányosságig. Mentor, Marosvásárhely, 2001.
- Salat Levente: Multikulturális demokrácia? *Regio*, 2002/1.
- Sandel, Michael: A procedurális köztársaság és a „tehermentes” én. In: Huoranszki F. (szerk.): Modern politikai filozófia. Osiris – Láthatatlan Kollégium, Budapest, 1998.
- Sári János: Kell-e nekünk második kamara? *Társadalmi Szemle*, 1988/11.
- Sári János: Közép-európai alkotmányok 1994. A tagadás tagadása. *Jogtudományi Közlöny*, 1994/7–8.
- Sári János: A szociális jogok és a szociális állam. *Jogtudományi Közlöny*, 1997/5.
- Sartre, Jean-Paul: Anti-Semite and Jew: An exploration of the etiology of hate. Schocken Books, Pantheon Books, New York, 1995.
- Schäffer Andrienne: A kisebbség fogalmáról. *Regio*, 1993/1.
- Schlett István: Nemzet és polgár. *Világosság*, 1991/3.
- Schlett István: Kisebbségnézőben. Kossuth, Budapest, 1993.
- Schlett István: Nemzetek és nemzeti kisebbségek. In: Gyurgyák János (szerk.): Mi a politika? Bevezetés a politika világába. Századvég, Budapest, 1994.
- Schnapper, Dominique: The European Debate on Citizenship. *Daedalus*, Vol. 126., Nr. 3., 1997.
- Schöpflin, George: Nations, Identity, Power: The New Politics of Europe. Hurst & Co., London, 2000.
- Schöpflin, George: Citizenship and Ethnicity: The Hungarian Status Law. In: Kántor, Zoltán – Majtényi, Balázs – Osamu Ieda – Vizi, Balázs – Halász, Iván (eds.): The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2004.
- Schöpflin, György: Kisebbségek és posztkommunizmus. *Századvég*, 1996/3.
- Schöpflin György: Ráció, identitás, hatalom. *Regio*, 1998/2.
- Schöpflin György: A kulturális biztonság hiánya és a kisállamok. *Pro Minoritate*, 2002/1.
- Schöpflin György: Liberálp pluralizmus és posztkommunizmus. *Fórum*, 2003/1.
- Schöpflin György: Az identitás dilemmái. Attraktor, Budapest–Máriabesnyő, 2004.
- Schüttenmeyer, S. S. – Thaysen, U.: Die Wahlgesetze in den neun EG-Staaten. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 9., Nr. 2., 1978.
- Segal, Zeev: A Constitutional Law Without a Constitution: The Israeli Experience and the American Influence. *Cap. U. L. Rev.*, 1/1992.
- Segesváry Victor: Kisebbségek és emberi jogok. *Valóság*, 1996/2.

- Seres László: Egész világ ellenségük. *Kritika*, 1997/12.
- Shapira, Amos: Why Israel Has No Constitution. *Saint Louis University Law Journal*, Winter 1993.
- Sieyès, Emmanuel Joseph: What is the Third Estate? In: Finer, S. E. (ed.), Blondel, M. (trans.), 1963.
- Simon János: Kisebbségek a jognak asztalánál. *Magyar Hírlap*, 1998. március 16.
- Simon, Robert L.: Pluralism and Equality: The Status of Minority Values in a Democracy, In: Chapman, John W. – Wertheimer, Alan (eds): Majorities and Minorities. New York University Press, New York, 1990.
- Sipos Katalin: A regionalizmus történeti és jogi aspektusai. *MTA Állam- és Jogtudományi Intézet Közlemények*, 6. szám, Budapest, 1993.
- 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 előadásaiból. Osiris – MTA Kisebbségkutató Műhely, Budapest, 2001.
- Sitzler, Kathrin – Seewann, Gerhard: Das Ungarische Minderheitengesetz. Vorbereitung, Inhalt, Öffentliche Diskussion. In: Seewann, G. (Hrsg.): Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa. Oldenbourg Verlag, München, 1995.
- Smilov, Daniel: Political Rights in Comparative Perspective II. Central European University, Legal Studies Department, Budapest, 1999/2000.
- Smith, Anthony D.: National Identity. Penguin, London, 1991.
- Smith, Anthony D.: A nacionalista mozgalmak kialakulása. *Korunk*, 1993/11.
- Smith, Anthony D.: The problem of national identity: ancient, medieval and modern? *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 17., Nr. 3., 1994.
- Smith, Anthony D.: Towards a theory of ethnic separatism. *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 2., Nr. 1., 1979.
- Smith, G.: The Ethnic Democracy Thesis and the Citizenship Question in Estonia and Latvia. 24 Nationalities Papers, 1996.
- Snyder, Jack: Managing Ethnopolitics in Eastern Europe: An Assessment of Institutional Approaches. In: Stein, Jonathan P. (ed.): The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe. Eastwest Institute (EWI), New York, 2000.
- Snyder, Louis L.: Encyclopedia of Nationalism. St. James Press, Chicago–London, 1990.
- Soltero, Carlos S. – Strama, Keith: English-Only Rules in the Workplace in Texas. *Texas Bar Journal*, February 2001.
- Sólyom László: What Did the Venice Commission Actually Say? In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs – Osamu Ieda – Vizi Balázs – Halász Iván (eds.): The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2004.

- Somssich Réka: A nyelvi kérdés az Európai Unió intézményeinek gyakorlatában. *Regio*, 2003/2.
- Springer, Rudolf – Renner, Karl: Der Kampf der österreichischen Nationen um de Staat. Wien, 1902.
- Sterbling, A.: Ethnische Strukturen und Ethnische Parteien in Südosteuropa. *Südosteuropa*, Vol. 45., No. 8., 1996.
- Stewart, Michael: The Hungarian Status Law: A New European Form of Transnational Politics? In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs – Osamu Ieda – Vizi Balázs – Halász Iván (eds.): The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2004.
- Szabó A. Ferenc: Nemzetiségi öntudat. *HVG*, 2002. szeptember 14.
- Szajbély Katalin: A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete. Publicationes doctorandorum. Tomus 3. Fasc., 10/2003.
- Szalai Júlia: Az elismerés politikája és a cigánykérdés. In: Horváth Ágota – Landau Edit – Szalai Júlia (szerk.): Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok. Aktív Társadalom Alapítvány – ÜMK, Budapest, 2000.
- Szalayné Sándor Erzsébet: A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a XX. században. Gondolat, Budapest, 2003.
- Szamel Lajos: Nemzetiségi jogok és törvények. MTA ÁKPI, Budapest, 1989.
- Szarka László: A közép-európai kisebbségek tipológiai besorolhatósága. *Kisebbségkutatás*, 1999/2.
- Szarka László: Az etnikai ellentétek historikumáról. *Magyar Tudomány*, 1999/5.
- Szarka László: Közigazgatási reform és kisebbségi kérdés. *Kisebbségkutatás*, 2001/2.
- Szarka László: A magyar kedvezménytörvény identitáspolitikai céljai. In: Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): Regisztrálható-e az identitás? Gondolat – MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2003.
- Szarka László: A magyar kedvezménytörvény identitáspolitikai céljai. In: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László (szerk.): Ami összeköt? Státustörvények közel s távol. Gondolat, Budapest, 2004.
- Szarka László: Kisebbségi léthelyzetek – közösségi alternatívák. Lucidus, Budapest, 2004.
- Szarka László: Alternatívák és irányzatok a magyar kisebbségpolitikában – közösségépítés, konszolidáció, nemzeti integráció. *Magyar Tudomány*, 2005/2.
- Szebeny Botond: Területi autonómiák Európában. *Parlamenti Levelek* 4–5., 1998. február.
- Székely Iván: Comparative Observations and Conclusions Regarding the Availability of Race and Ethnic Data in Some European Countries. In: Andrea, Krizsán (ed.): Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context. CEU Press–INDOK, Budapest, 2002.

- Szentpéteri Nagy Richárd: Választások Szlovéniában. In: Dezső Márta (szerk.): Választójog és választási rendszerek. Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye. Választási Stúdiumok 1., Budapest, 1998.
- Szerbhorváth György: Sajtóprés. Az Új Symposion történetéből. *Regio*, 2004/1.
- Szilágyi Imre: A Szlovén Köztársaság és a határain kívül élő szlovének. In: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László (szerk.): Ami összeköt? Státustörvények közel s távol. Gondolat, Budapest, 2004.
- Tabajdi Csaba: Az önazonosság labirintusa. CP Stúdió, Budapest, 1998.
- Tager, Eric: Israeli Politics at a Glance: the Central Election Committee, Censorship and Democratic Freedom. *Harvard Israel Review*, <http://hcs.harvard.edu/~hireview/content.php?type=article&issue=summer03/&name=glance>.
- Takács Imre: A helyi önkormányzati rendszer kialakulása Magyarországon. Comitatus. *Önkormányzati Szemle*, 1992/8–9.
- Tamás Pál – Erőss Gábor – Tibori Tímea (szerk.): Nemzetfelfogások (Kisebbség – többség). ÚMK – MTA SZKI, Budapest, 2005.
- Tamir, Yael: Liberal Nationalism. Princeton University Press, Princeton, 1993.
- Tamir, Yael: Theoretical Dilemmas in the study of nationalism. In: Beiner, Ronald (ed.): Theorizing Nationalism. State University of New York Press, Albany, 1999.
- Táncos Vilmos: Hányan vannak a moldvai csángók? *Magyar Kisebbség*, 1997/1–2.
- Taube, Caroline: Latvia: Political participation of linguistic minorities. *International Constitutional Law (ICON)*, Vol. 1., No. 3, 2003.
- Tausz Katalin: Egyenlőtlenségek és különleges bánásmód. Adalékok a fogyatékosok esélyegyenlőségéről szóló törvény születési történetéhez. In: Halmai Gábor (szerk.): A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig. AduPrint–INDOK, Budapest, 1998.
- Taylor, Charles: Multiculturalism and “The Politics of Recognition”. Princeton University Press, Princeton, 1992.
- Taylor, Charles: Az elismerés politikája. In: Feischmidt Margit (szerk.): Multikulturalizmus. Osiris – Láthatatlan Kollégium, Budapest, 1997.
- Tehrani, John: Performing whiteness: Naturalization litigation and the construction of racial identity in America. *Yale Law Journal*, January 2000.
- Thomas-Wooley, B. – Keller, E. J.: Majority Rule and Minority Rights: American Federalism and African Experience. *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 32., No. 3., 1994.
- Thornberry, Patrick: The Rights of Minorities and International Law. Clarendon Press, Oxford, 1991.

- Thornberry, Patrick: Indigenous Peoples and Human Rights. Juris Publishing, New York, 2002.
- Tibori Szabó Zoltán: Státuskampány. *Beszélő*, 2001. május.
- Tilkovszky Lóránt: Nemzetiségi politika Magyarországon a 20. században. Csokonai Kiadó, Debrecen, 1998.
- Toggenburg, Gabriel: Egy kényes kapcsolatrendszer: az Európai Unió és a kisebbségi jogok. *Pro Minoritate*, 2002/1.
- Tóth Ágnes – Vékás János: Mit hoz a jövő? *Kisebbségkutatás*, 2004/4.
- Tóth Judit: A diaszpóra jogállása a Magyar Köztársaság jogrendjében. *Magyar Kisebbség*, 1999/2–3.
- Tóth Judit: A diaszpóra a jogszabályok tükrében. *Regio*, 1999/3–4.
- Tóth Judit: A határon kívül élő magyarokért való felelősség egyes alkotmányjogi összefüggéseiről. In: Tóth Judit (szerk.): Schengen. A magyar – magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában. Kisebbségkutatás Könyvek, Budapest, 2000.
- Tóth Judit: Státusmagyarság. *Mozgó Világ*, 2001/4.
- Tóth Judit: Többes mérce a kisebbségi hovatartozás magvallásánál? In: Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): Regisztrálható-e az identitás? Gondolat–MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2003.
- Tóth Judit: Connections of Kin-minorities to the Kin-state in the Extended Schengen Zone. In: Kántor, Zoltán – Majtényi, Balázs – Osamu Ieda – Vizi, Balázs – Halász, Iván (eds.): The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2004.
- Tóth Judit: Státusjogok. Lucidus, Budapest, 2004.
- Tóth Judit: Uniós polgárjogvédelem a kisebbségeknek is. *Kisebbségkutatás*, 2004/1.
- Tóth Judit: Hogyan vélekednek az állampolgárságról a parlamentben? *Regio*, 2004/4.
- Tóth Judit: Principles and practice of nationality law in Hungary. *Regio*, 2005/1.
- Tóth Mihály: Magyarságvizsga. *Beszélő*, 2001. május.
- Tóth Pál Péter: Az állampolgárságtól megfosztva. *Kisebbségkutatás*, 2000/3.
- Tóth Pál Péter: Magyarok a nagyvilágban. *Kisebbségkutatás*, 2001/4.
- Tóth Pál Péter: Népszégregyőzések-népszégregyőztetés. *Kisebbségkutatás*, 2005/2.
- Tóth Zoltán: Nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselői. *Magyar Közigazgatás*, 1993/8.
- Tribe, Laurence: The Puzzling Persistence of Process-Based Constitutional Theory. *Yale Law Journal*, 1980/89.
- Trifunovits Andrea: Az olaszországi kisebbségek helyzete. *Regio*, 1994/2.
- Trócsányi Sára – Farkas Mirella: Faji eredet, vallási hovatartozás az adatkezelésben. Constitutive and Legislative Policy Institute (COLPI), Budapest, 1997.

- Turano, Leslie: Banning political parties as a response to Basque terrorism. *ICON*, Vol. 1., No. 4., 2003.
- Uibopuu, H. J.: Dealing with the Minorities – A Baltic Perspective. *The World Today*, Vol. 48., No. 6., 1992.
- Vánkosné Tímár Éva: A kisebbségi törvény a magyar jogrendben. *Acta Humana*, 1993/12–13.
- Váradí Vilmos: Érdek- és jogérvényesítés a kisebbségi törvény alapján. In: Várfalvi Attila (szerk.): A Magyar Szocialista Párt képviselőcsoportjának kiadványa, Budapest, 1994.
- Váradí Tibor: Kollektív kisebbségi jogok és a jogvédelem problémái – a jugoszláv eset. *Regio*, 1993/3.
- Váradí Tibor: Egyelősségeresés etnikai társadalmakban. *Beszélő*, 1996/6.
- Váradí Tibor: Minorities, Majorities, Law and Ethnicity: Reflections of the Yugoslav Case. *Human Rights Quarterly*, 19/1997.
- Váradí Tibor: On the Chances of Ethnocultural Justice in Central-Eastern Europe – with Comments on the Dayton Agreement. Law and Ethnicity, Central European University, Nationalism Studies, Budapest, Fall 1998.
- Varennés, Fernand de: Kisebbségi jogok a nemzetközi jogban. *Fundamentum*, 1998/1–2.
- Varennés, Fernand de: An Analysis of the ‘Act on Hungarians Living in Neighbouring Countries’ and the Validity of Measures Protecting and Promoting the Culture and Identity of Minorities Outside Hungary. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs – Osamu Ieda – Vizi Balázs – Halász Iván (eds.): The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2004.
- Várfalvi Attila: A nemzetiségek képviselte a magyar Országgyűlésben. *Társadalmi Szemle*, 1995/7.
- Várfalvi Attila: Nemzetiségek és parlament. (Szakdolgozat.) Országgyűlési Könyvtár, Budapest, 1998.
- Várfalvi Attila: Cseh törvény a nemzeti kisebbségek jogairól. *Regio*, 2001/3.
- Varga Attila: A kisebbségi törvények helye és szerepe a nemzetiségi kérdés rendezésében. *Magyar Kisebbség*, 1996/4.
- Varga Attila: Legislative Aspects and Political Excuses: Hungarian–Romanian Disagreements on the ‘Act on Hungarians Living in Neighbouring Countries’. In: Kántor, Zoltán – Majtényi, Balázs – Osamu Ieda – Vizi, Balázs – Halász, Iván (eds.): The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2004.
- Vass Csaba: Az egyéni és közösségi identitáshoz való jogról és az identitásválasztás egyéni és közösségi szabadságjogáról. *Magyar Kisebbség*, 1998/3–4.
- Vassilev, Rossen: A bulgáriai románok: egy kirekesztett kisebbség. *Pro Minoritate*, 2005/1.

- Vaszi Tibor: A kisebbségpolitika és a szuverenitásfelfogás változásai Franciaországban. *Pro Minoritate*, 2001/2.
- Végl László: Modernitás és kisebbség. *Magyar Kisebbség*, 1996/3.
- Végl László: Civilitás és kisebbség: a kisebbségi civil társadalom mint az egyén és közösség modern szintézisének esélye. *Regio*, 1998/3.
- Veres Valér: A romániai magyarok 2002. évi lélekszámáról. *Magyar Kisebbség*, 2002/4.
- Veres Valér: A társadalmi struktúra etnikai sajátosságai a poszt szocialista Erdélyben. *Erdélyi Társadalom*, 2003/1.
- Veres Valér: A romániai magyarság termékenysége 1992–2002 között, regionális összehasonlításban. *Erdélyi Társadalom*, 2004/1.
- Versitchel, Annelies: Elaborating Catalogue of Best Practices of Effective Participation of National Minorities. *European Yearbook of Minority Issues*, 3/2002.
- Vieytez, Eduardo J. R: Baszkok, baszk nyelv jogi és politikai helyzete. *Pro Minoritate*, 2002/1.
- Vizi Balázs: Az Európai Unió és a kisebbségek jogai. *Kisebbségkutatás*, 2001/2.
- Vizi Balázs: A lapp parlamentek a skandináv országokban. *Fundamentum*, 2001/3.
- Vizi Balázs: Az Európai Unió keleti bővítése és a kisebbségek. *Pro Minoritate*, 2003/1.
- Vizi Balázs: A határon túli olaszoktól a külföldön élő olasz állampolgároktig. Az olasz állampolgárság kiterjesztése az ezredfordulón. In: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László (szerk.): Ami összeköt? Státustörvények közel s távol. Gondolat, Budapest, 2004.
- Vizi Balázs: The Evaluation of the 'Status Law' in the European Union. *Central European Political Science Review*, Vol. 5., Nr. 16., 2004.
- Vizi Balázs: Az európai integráció és a kisebbségi nyelvek. *Kisebbségkutatás*, 2004/1.
- Vizi Balázs: An unintended legal backlash of enlargement? – The inclusion of minority rights in the EU Constitutional Treaty. *Regio*, 2005/1.
- Vogel Sándor: A kisebbségi jogok kodifikációjának lehetőségei Európában. *Külpolitika*, 1996/3–4.
- Vogel Sándor: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségi kérdés, különös tekintettel Magyarország csatlakozására és a magyar kisebbségekre. Integrációs Stratégiai Munkacsoport Külpolitikai és Nemzetiségi Témacsoport, Budapest, 1998. október.
- Vogel Sándor: Európai kisebbségvédelem – erdélyi nemzetiségpolitikák. Pro-Print, Csíkszereda, 2001.
- Vogel Sándor: A kisebbségi jogok kérdése Ausztriában. *Regio*, 2001/3.
- von Beyme, Klaus: Political Parties in Western Democracies. Gower Publishing Co. Ltd., 1985.

- Wade, Nicholas: Genetic find stirs debate on race-based medicine. *The New York Times*, 11th November 2005.
- Weber, Max: Etnikai közösségi kapcsolatok. In: Weber, Max (szerk.): *Gazdaság és Társadalom: a megértő szociológia alapvonalai* 2/1. KJK, Budapest, 1992.
- Weber, Renate: The Kin-State and Its Minorities: Which European Standards? The Hungarian Status Law: Its Antecedents and Consequences. In: Kántor, Zoltán – Majtényi, Balázs – Osamu Ieda – Vizi, Balázs – Halász, Iván (eds.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2004.
- Weiner, Myron: India's Minorities: Who Are They? What Do They Want? In: Varshney, Ashutosh (ed.): *The Indian Paradox: Essays in Indian Politics*. Sage Publications, 1989.
- Wille, P. F.: Minority questions in the Council of Europe. *Helsinki Monitor* (Utrecht), Vol. 5., No. 1., 1994.
- Williams, Melissa: *Voice, Trust and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Princeton University Press, 1998.
- Willmore, Chris: Electoral Reform. The White Paper and Select Committee Report on the Representation of the People's Acts. *Public Law*, Autumn 1984.
- Witte, Bruno de: Az etnikai kisebbségek megközelítése az EU-ban: politika a jog ellenében. *Magyar Kisebbség*, 2003/2–3.
- Wizner Balázs: Népviselet igen, népviselkedés nem. Két iskolakísérlet hatása az identitásra. *Beszélő*, 2000/9–10.
- Wolfart János: A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló új törvény. *Magyar Közigazgatás*, 1993/10.
- Woolf, S. (ed.): *Regional and National Identities in Europe in the XIXth and XXth Centuries*. Kluwer Law International Publishers, The Hague–London–Boston, 1998.
- Yoshino, Kenji: Assimilationist Bias in equal protection: the visibility presumption and the case of “don’t ask, don’t tell”. *Yale Law Journal*, December 1998.
- Zhelyazkova, Antonina: The Bulgarian Ethnic Model. *East European Constitutional Review*, Fall 2001.