

VÉGTELEN TÖRTÉNET

A KISEBBSÉGI HOVATARTOZÁSRÓL

2005. december 13-án, nem egész három hónappal a köztársasági elnök előzetes normakontrollkérelmében hozott alkotmánybíróvási határozat és másfél hónappal az erre tekintettel elfogadott törvénymódosítás elfogadását követően az Alkotmánybíróság terjedelmes, két párhuzamos indokolást is tartalmazó határozatot hozott a nemzeti-etnikai kisebbségi hovatartozás alkotmányos összefüggéseinek kérdésében.³ Újabb hat héttel később, mindössze négy nappal azután, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése elfogadott egy olyan ajánlást, amely hosszasan fejtegeti a „nemzet” meghatározásával járó nehézségeket,⁴ az AB a zsidóság nemzeti kisebbségként történő elismerésének tárgyában benyújtott népi kezdeményezéssel kapcsolatban hozott döntést.⁵

A faji, etnikai, nemzetiségi kategóriák meghatározásának kérdése számos tudományág képviselői számára jelent fejtörést. Nem vitatható, hogy a jogászok, szociológusok,⁶ statisztikusok minduntalan szembesülnek a fogalommeghatározás nehézségeivel, ugyanakkor ha a jogalkotói vagy jogalkalmazói érdek úgy kívánja, sikerült találni a jog szempontjából kielégítő fogalmi meghatározást ezekre a bizonytalan fogalmakra (például az élet kezdetének meghatározása öröklési jogi szempontból vagy a Polgári törvénykönyvnek a közeli hozzátartozó fogalmával azonosítható család-meghatározása vagy akörnyezet fogalmának definiálása a környezetvédelmi törvényben).

A nemzeti alapon szerveződő csoportoknak és a csoportokhoz tartozók körének a meghatározásakor gyakorta különbséget tesznek a közösséghez 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, csakhogy 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 hozzá tartozók vállalják is identitásukat. Ernest Renan a nemzetet e szem-

pontok alapján a következőképp írja le: „a nemzet tehát egyetlen roppant szolidaritás, melynek lényeges alkotóelemei azok az áldozatok, amelyeket ősünk hoztak és azok, amelyeket mi vagyunk készek a jövőben meghozni. Feltételezi a múltat, de a jelen foglalta, ama kézzelfogható tény következtében, hogy valamennyien világosan kifejezzük szándékunkat: folytatni kívánjuk a közös életet. Egy nemzet léte (elnevezést a metaforáért), mint ahogy az egyén léte, az élet folytonos igénye.”⁷ Tegyük hozzá, ezek a megállapítások nem csupán a nemzetre, hanem minden nemzeti elven szerveződő csoportra igazak lehetnek.

Általánosságban elmondható, a kisebbségi különjogok biztosítása – legyen szó akár egyéni, akár kollektív jogokról – nem képzelhető el a jogosultak valamilyen szintű azonosítása nélkül.⁸ A regisztrációról s ennek hiányában a kisebbségi jogokról vagy a nálunk pozitív diszkrimináció szóösszetétellel emlegetett megerősítő intézkedésekről történő lemondásért súlyos árat kellene fizetni. A kisebbségi jogokkal vagy a pozitív megkülönböztetés eszközeivel 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. 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 történő 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 XIX. 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.

Minden ilyen nyilvántartás létrehozása, a kisebbséghez tartozásra vonatkozó adatok felhasználása csak a kisebbséghez tartozók érdekében, a pozitív diszkrimináció szabályának alkalmazása esetén jöhet szóba. Ebből adódik az, hogy a többséghez tartozók nemzeti hovatartozásának azonosítása 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 tényezőként csupán a nemzeti és etnikai kisebbségeket említi, a többségi magyar nemzetet viszont – első pillantásra némiképp meglepő módon – nem.⁹ Mégis, miután a magyar az ország névadó nemzete és a magyar politikai nemzet szimbólumai is kötődnek a magyar kulturális nemzetet meghatározó identitáselemekhez, feltételezhetjük, hogy az államalkotóként elismert nemzeti és etnikai kisebbségek mellett „hallgatólagosan” (de vitathatatlanul) a magyar nemzeti többség is államalkotó tényező, külön megemléztésükre viszont egyszerűen nem volt szükség. Ennek 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 indokolhatja.

Olyan esetekben, amikor a pozitív diszkrimináció kedvezményezettjeinek meghatározásáról van szó, meglehetősen problémás a szociológiai kutatások módszertanát követve azt figyelembe venni a jogi szabályozásban, hogy kit tart a többség romának. Magyarországon már a kilencvenes években élénk vita bontakozott ki a szociológiai kutatások részben kényszerűségből alkalmazott roma (cigány) fogalmáról, hiszen azok alapján megállapított adatokat szinte minden területen figyelembe vették, gyakorlatilag függetlenül attól, hogy azokat mire használták fel.¹⁰ S bár az előítéletek méréséhez, a szegénység kutatásához valóban ez a módszer lehet(ett) a leginkább használható, más esetekben viszont legalábbis nem nevezhető szerencsésnek az alkalmazása, sőt néha kimondottan veszélyes is lehet. Alapvető tévedés például a roma nemzetiségűek számát ez alapján megbecsülni. Hova vezetne, ha ezt vennék alapul a magyarorszá-

gi zsidóság vagy a magyarországi németek lélekszámának megbecsülésekor és azokat tekintenek e kisebbségekhez tartozónak, akiket a többség annak tart? Hovatovább ennek az adatnak a korlátlan használata adott esetben még az előítéleteket is szíthhatja, felerősíthet például jó néhány, a többségi lakosság körében a romákról élő sztereotípiát is. Ráadásul még ahhoz is elvezethet, hogy elzárja a környezetük által a roma kisebbséghez sorolt emberek elől az identitás megválasztásának a szabadságát, s így gátolhatja az asszimilációt választók törekvéseinek sikerességét. Az etnicitás és a szegénység összekapcsolása további veszélyeket is rejt, így ahogy Neményi Mária megállapítja, inkább „olyan politikát kell folytatni, amelyben csak azok a programok kapnának roma címkét, melyek a kulturális önazonosság fenntartását szolgálják, ha nem akarjuk, hogy a magyar társadalom etnikai alapon is radikálisan kettéváljék”.¹¹

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

Mégis miért jelenthet a kisebbségi hovatartozás meghatározása gondot a közjog számára? A rasszizmus Murphy-törvényének értelmében amennyiben (joghátrány 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 fennakadást az inkriminált személyek definiálása. A zsidótörvények megalkotásakor vagy a modern politikai antiszemitizmus kurziválásában nem jelent gondot a „zsidó” fogalmi körülírása, mint ahogy a kiszolgáltatást megtagadó pincér számára sem okoz problémát a cigány vendég felismerése. Hasonlóképp, az amerikai statisztikai hivatal többes faji eredetet elismerő bonyolult katasztere sem készíti különösebb fejtörésre a feketéket kiemelt figyelemmel igazoltatni kívánó rendőrt. Az intézményrendszer sérülékenységének veszélye miatti az alanyi kör megállapítása leginkább tehát a kisebbségi jogok alkotmányos standardjait elemző, azok koherenciáját felügyelő jogalkotókat és jogalkalmazókat foglalkoztatja.

A kisebbségi joganyag közelmúltbeli módosulása ennek kapcsán számos elméleti és gyakorlati kérdést vet fel; az alábbiakban ezek közül döntően a nemzeti-etnikai kisebbségi hovatartozásnak a kisebbségi identitás alkotmányos meghatározása során fel-

merülő (a fenti alkotmánybíróági döntésekben érintett) hazai problematikát vizsgáljuk. Ennek során tárgyaljuk a kisebbség (mint csoport) meghatározását és az egyén kisebbséghez tartozásának szempontjait, és elemzésünk végén ismertetjük az általunk helyesnek vélt feltételrendszert.

KI A KISEBBSÉGI?

A 45/2005. AB határozat azt követően született, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz fordult, kérvén, hogy állapítsa meg a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV törvény (Övjt.) 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 ellenőrzését. Az indítvány elbírálását megelőzően az Országgyűlés elfogadta a kisebbségi joganyag módosítását, amely többek között hatályon kívül helyezte az Övjt.-nek 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 felvételre kerülhet.¹² Így a köztársasági elnök előzetes normakontroll-kérelmét követően a kisebbségi képviselők preferenciális madátumszerzésének alkotmányellenességét megállapító 34/2005. (IX. 29.) AB határozat közzététele után újabb beadványt nyújtott be, melyben 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 felel meg a demokratikus legitimitáció 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 valótlanága esetére sem határoz meg szankciót, gátolva ezzel a kisebbségi alapjogok érvényre jutását. A módosítás után is fenntartotta tehát a jogalkotó mulasztásos alkotmányvétségének megállapítására irányuló kérelmét, mert a jogszabályok nem írják elő a kisebbségi

választójogi névjegyzék bevezetését, valamint a választópolgárok nyilatkozattételi köteletségét a kisebbségi közösséghez tartozásukról és e nyilatkozat helytállóságának ellenőrzéséről.

A többségi 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 Bragyo-va András által írtban – találjuk meg.) Az AB 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) bekezdésébe foglalt emberi méltósághoz való jogon mint általános személyiségi jogon alapul.

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 ilyen feladatát, mert a „jogalkotó által elfogadott konkrét szabály vizsgálata alapján lehet csak megállapítani, hogy az adott korlátozás alkotmányos-e”.

Ezt követően az Alkotmánybíróság rátér a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség 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 szankciót a valótlan nyilatkozatot tevő személlyel szemben. Az indítvány alapján tehát az Alkotmánybíróságnak a hatáskörét meghaladva, meghatározott tartalmú ellen-

őrzési és szankcionálási szabály megalkotására kelle-
ne köteleznie az Országgyűlést.

A testület úgy vélte, hogy az indítványozó által
igényelt szabályok megléte maga után vonná a nyilat-
kozatot tevő személyek önrendelkezési és a magánti-
tok védelméhez való jogának a korlátozását. A mu-
lasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség meg-
állapítása és a jogalkotásra kötelezés a testület szerint
nem járhat azzal, hogy alapjogok korlátozásához veze-
tő, meghatározott szabályok megalkotását írják elő a
jogalkotónak. Ez az érvelés viszont figyelmen kívül
hagyja bizonyos emberi jogok jogi természetét, me-
lyek éppenséggel más szabadságjogok korlátaiként
értelmezhetők, ilyen például, hogy letartóztatni csak
bírói ítélet alapján lehet.¹³ Belátásához vegyünk egy-
két példát: a gyülekezési szabadság éppenséggel nem
korlátozhatatlan jog, ám ha a korlátozás feltételei ni-
csenek meghatározva, akkor ahhoz vezethet, hogy sé-
rül a polgárok szabadsága, mivel a rendőrség megköté-
tések nélkül gördít az elé akadályokat. Vagy vegyünk
más, a témánkhoz közelebb vivő példákat: kiállná-e
az alkotmányossági próbát egy olyan rendelkezés,
mely szerint ha valaki állampolgárnak vallja magát,
akkor ennek meglétét a hatóságok nem vizsgálhatják,
vagy aki rászorulónak vallja magát, az automatikusan
kaphat szociális segélyt, esetleg aki rokkantnak vall-
ja magát, igénybe veheti a rokkantaknak járó kedvez-
ményeket. Ezekkel a példákkal természetesen nem
vonjuk kétségbe a nemzeti és etnikai hovatartozásra
vonatkozó adatok különleges védelmének igényét.
Hozzáfűznénk azt is, hogy – amint azt korábban em-
lítettük – a nemzeti hovatartozásnak bármilyen viz-
sgálata 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.

Kovács Péter párhuzamos véleményében megállá-
pította, hogy a kisebbségi önkormányzatok létrehozá-
sának biztosítása nem eszköz-, hanem ered-
ménykötelezettség: következésképpen az Alkot-
mánybíróságnak joga van megvizsgálni, hogy a
törvényhozó által választott megoldás alkalmas-e arra,
hogy az alkotmányos rendelkezés megvalósuljon. Ko-
vács leszögezi azt is, hogy a 41/2005. (X. 27.) AB ha-
tározat következtetése itt is alkalmazható, azaz az au-
tonómia hordozóin kívülieknek nem lehet meghatá-
rozó befolyásuk az autonómia intézményére, a
törvényhozó szerepét át nem véve is világossá tehe-
tők tehát azok a határok, amelyek között e szabályok
érvényesülnek. Kovács alkotmánybíró utal még a
nemzetközi jog és belső jog összhangját megkövete-
lő, az alkotmány 7. § (1) bekezdésből fakadó kötele-
zettségre. Itt azt hangsúlyozza, hogy Magyarország
kétoldalú kisebbségvédelmi egyezményeiben a ma-

gyar jogalkotó az érintett kisebbségek *saját* önkor-
mányzatai létrehozásának biztosítására vállalt kötele-
zettséget. Azaz a nemzetközi jogi kötelezettség arra
is kiterjed, hogy valóban a kisebbségek válasszák
meg a képviselőiket.

A testület végkövetkeztetéséhez párhuzamos vé-
leményében (az érdemi vizsgálatot egyedülként el-
végző) 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 meg-
előzése a megoldandó gyakorlati feladatok közé tar-
tozik. Az alkotmánybíró szerint „az Alkotmány-
bíróságnak ebben az esetben azt is ki kellett volna
mondania, hogy jöllehet a törvényhozó által választott
szabályozás nem alkotmányellenes, a törvényhozó al-
kotmányos kötelezettsége a fennálló szabályozás al-
kalmazását és érvényesülését különös gonddal figyel-
ni, és az előforduló visszaéléseket kellő fellépéssel –
elsősorban a törvény szükséges megváltoztatásával –
megakadályozni.” Ugyanakkor itt meglátásunk sze-
rint nem csupán gyakorlati nehézségekről volt szó,
hanem az alkotmányba foglalt kisebbségi jogok meg-
valósulásáról.

Bragyova András párhuzamos indokolása fontos
kiegészítéseket fűz hozzá a többségi határozat in-
doklásához. Elsőként a kisebbségi jogok mibenlété-
vel foglalkozik, kifejtve, hogy a kisebbségi jogok tu-
lajdonképpen célja nem más, mint hogy megerősít-
ő intézkedések útján a többséghez tartozókkal azo-
nos státust biztosítsanak a kisebbséghez tartozók
számára. „A kisebbségek különleges társadalmi cso-
portot 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 ki-
sebbségek 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 alkot-
mányos jogok gyakorlásában a nemzeti és etnikai ki-
sebbségek eltérő helyzetéből adódó hátrányok – de
mindenképpen különbségek – kiegyenlítésére szol-
gálnak.”¹⁵ Következtetése szerint a nemzeti alapon
biztosított jogok csak a kisebbséghez tartozókat ille-
tik meg, mert a többséghez tartozókat a több-
ségi társadalom intézményeiben amúgy is gyakorol-
hatják. E jogok alanyai csak a kisebbséghez tartozók
lehetnek, mivel a kisebbséghez tartozás az egyetlen
tény, mely a nemzeti alapon biztosított különjog-
okat igazolhatja. „Ebből következik az az alkotmá-
nyos követelmény, hogy a kisebbségi jogokat csak a

kisebbséghez tartozók – és nem helyettük mások – gyakorolják.”

Bragyova András ezt követően a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás és az önrendelkezési jog összefüggéseit vizsgálja. 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 juttatja. Zsinórmértéként 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.

Bragyova megközelítésében az egyén önmeghatározása nem lehet önkényes, hiszen az egyén önrendelkezési joga csak olyan dolgokra terjed ki, melyeken az egyén változtathat. Az emberek identitása ugyanakkor jelentős részben életük 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 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.

Bragyova András 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 kiegyenlítésére szolgálnak. Ez a megállapítás némileg pontosításra szorul. E jogok egy részének van ugyanis egy nyilvánvaló másik célja, ne-

vezetesen a különbözőségek fenntartására 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 véleményünk szerint amiatt szoktak megfeledkezni, 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 intézkedésekre lehet igaz, amilyen a kvótarendszer is.

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. Mindezekből Bragyova 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.

Az alkotmánybíró által kifejtettek, amellet, hogy a határozatnál részletesebb, pontosabb és fontosabb elemzését adják az indítványozói problematikának, további kérdéseket vetnek fel. Az első a kisebbségi jogok fent említett természetére vonatkozik. Megítélésünk 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-gazdasági 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 magyarországi kisebbségpolitikában preferenciális közjogi elbánásban részesített magyarországi kisebbségi származás/identitás alapja elsősorban a tör-

ténelmi múlt miatt érzett rossz jogalkotói lelkiismeret, a történelem viharai által megkínzott őshonos kisebbséggel szemben érzett kompenzatív elhivatottság. 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”¹⁶ alapvetően kulturális alapú nemzeti kisebbségfelfogása is. Nem vagyunk 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 történő felfogása, a tautológia veszélyét hordozza magában, hiszen az a „kisebbségi”, aki a „kisebbségi csoport tagja”. A *nemzeti* kisebbség csoportmeghatározása (hogy az *etnikai* kisebbségdefiníció dzsungelébe ne is tévedjünk be) pedig – idézhetjük az Európa Tanács parlamenti közgyűlésének ajánlását¹⁷ – rendkívül bonyolult, közel lehetetlen feladat. A nemzethez tartozás kritériumairól találhatunk biológiai, etnokulturális, 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” önazonossága kapcsán rámutasson az adott, objektív kritériumokra.¹⁸

Tény ugyanakkor, hogy a Nektv. szóhasználata is megerősíti az identitás „vállalása” és „választása” közötti különbségtételt, azzal, hogy csak az előbbi formulát alkalmazza,¹⁹ és ennek alapján a vállalás valóban nem jelenthet mást, mint egyfajta létező minőségről, objektív jellemzőről való, önkéntes akarathatározáson alapuló „tanúságtételt”, mindazonáltal az eleve adott kisebbségi státus mibenléte ettől nem válik világosabbá.²⁰ Már csak azért sem, mert a törvény (módosított) 1. §-a mintha éppen lazítana az „objektív” tényeken alapuló hovatarozás fogalmán, amikor a törvény hatályát „mindazon, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgároknak” vonatkoztatva állapítja meg, „akik magukat valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak tekintik, valamint e személyek közösségeire” (kiemelés tőlünk). Ennek alapján az identitásvállalás vagy (identitásválasztás) szabadsága akár az alkotmánybíró által megkívánt jóhiszeműség esetén is lehet fikatív abban az értelemben, ha valaki „objektív”

tények hiányában is egy nemzeti-etnikai csoporthoz tartozónak tekinti magát. Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy ezek a felvetések csupán a kisebbségi identitás jogelméleti megragadhatósága szempontjából relevánsak; ettől még számunkra tökéletesen elfogadható lehet egy olyan szabályozás, amely a közjogi jogállású kisebbségi önkormányzati választásokon való részvétel feltételéül 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.²¹ Amíg az érintettnek például az oktatásban megvalósuló identitás-megőrzés 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 terhel esetekben. Például a névválasztási joggyakorlat is biztosíthatja két különböző kisebbség körében élő keresztnev felvételét, de lehetőség kell legyen akár több nemzetiségi iskola tanévenként 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 tartjuk indokoltnak korlátozni.

Bragyova alkotmánybíró akadémiai munkássága alapján meglepő volt a párhuzamos véleményben megfogalmazott azon véleménye, amely szerint „az önrendelkezési jog és az önkormányzás (önigazgatás) közötti szoros összefüggés miatt is alapvető, hogy a kisebbségi önkormányzatok választói és tisztségviselői valóban a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozók közül kerüljenek ki” (kiemelés tőlünk). Ebből ugyanis az következik, hogy az alkotmánybíró szerint a passzív választójog kapcsán is ugyanazok a kisebbségmeghatározási feltételek az irányadók, mint az aktív esetében. Megítélésünk szerint a jelöltek kisebbségi identifikációját kimondó szabály képvisel elméleti szempontból nem indokolt, hiszen a képviselő nem jelent egyebet a választópolgári közösség szuverenitásának egy kisebb, operatívabb terület által történő gyakorlásánál. Így, álláspontunk szerint, választójogi szempontból szükségtelen a jelöltté válás jogának korlátozása, hiszen a képviselő-

nek nem feltétlenül kell rendelkeznie a képviseltek attribútumaival. Az önreprezentáció (a meghatározóan korporatív elemekre épülő és ettől sajátos problematikát jelentő szervezetek kivételével) egyébként semmilyen komolyabb képviseleti igénytel felépő testületben sem megkerülhetetlen kívánalom; mint ahogy a korábbi, nem feltétlenül pozitív tapasztalatokból okulva, szigorú nemi, faji, foglalkozási stb. kvóták alapján közösségi aritmetikával kalibrált parlamentet sem igen látunk.²²

Fontos megjegyezni, hogy az identitás-meghatározás „objektív” tényekre épülő modelljére számos nemzetközi példát találunk – igaz, többnyire olyan szabályozási rendszerekben, amelyekben a nemzeti-etnikai hovatartozás alapján biztosított kedvezmények, többletjogok még a magyar megoldásénál is szélesebb köre miatt fel sem merül a szabad identitásválasztás pozitív oldala. Ilyen például az őslakos életmód védelmét szolgáló bennszülött, őslakos vagy indián jog. A modell lényege, hogy a kedvezményezetti kör meghatározására kimerítő és restriktív jogi feltételrendszert találunk. Az amerikai és kanadai indián kisebbség például a kedvezmények igen széles körére (adómentesség, komoly lakhatási támogatás) jogosult, a jogszabályok azonban tételesen meghatározzák és egy kimerítő regiszter útján figyelemmel is kísérik, hogy a kedvezmények igénybevételeinek szempontjából ki és milyen származási feltételek alapján minősülhet indiánnak.²³ Például a kanadai törzsek széles körű, közjogilag megalapozott öngazgatási jogosítványokkal rendelkeznek, így többek között dönthetnek a törzstagság megszerzésének és elvesztésének bizonyos szabályairól is. Az indián státuszjogosultság és az annak feltételeire vonatkozó nyilvántartások nyilvánosak, és az azokban foglalt adatok valódisága (bírósal előtt megátamadható) államigazgatási eljárás során jogvita tárgyává tehető. Az „indiántörvény” személyi hatálya tehát jogilag meghatározott objektív feltételrendszer eredményeképpen alakul: az autonóm törzsek vezeték a tagok nyilvántartását, a taggá válás feltétele jogilag kötött, szigorúan vérségi alapon (illetve házasságkötés útján) lehetséges – feltétlen lehetőséget adva természetesen a státuszjogosultságról történő lemondásra.

Szükséges leszögezni tehát, hogy a regisztráció és az identitásvállalás közjogilag rendezett formája nem teljesen egyedülálló jelenség. Érdekes megvizsgálni a magyar viszonyokkal a fenti példánál jobban rokonítható szlovén szabályozást, ahol az Alkotmánybírósal lényegesen messzebb ment a magyar testületnél. A széles körű preferenciális eljárást (saját jogú parlamenti képviselet) megalapozó kisebbség-meghatározás feltételeit a szlovén jogalkotó egyfajta

„objektív korrekcióval” biztosított szubjektív önbevallás alapján határozta meg.²⁴ A kisebbségi választói névjegyzékek összeállítását és fenntartását a választójogi törvény az érintett kisebbségi (magyar, olasz) szervezetek hatáskörébe utalta. Az Alkotmánybírósal azonban elfogadhatatlannak találta a helyzetet, hogy részletsabályok meghatározása nélkül civil szervezetek dönthetnek fontos közjogilag releváns kérdésekben.²⁵ A bírósal 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. A szlovén Alkotmánybírósal szerint amennyiben az állam jogi következményeket és többletjogokat kapcsol az egyén kisebbségi hovatartozásához, az egyén öndeklarációjánál vagy a kisebbségi szervezetek diszkrecionális döntésénél továbbmutató feltételeket is meg kell határozni. A testület felhívta a jogalkotót a 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, veszélyezteteti a kisebbségek védelmére megalkotott szabályok érvényesülését”.²⁶

Ennek megfelelően a szlovén jogalkotó sajátos utat követett.²⁷ Az Alkotmánybírósal fenti határozata alapján a jogrend különbséget tesz az identitásválasztás absztrakt szabadsága és a többletjogokat teremtő (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 (korábban létrehozott) nemzeti közösségeknek kell megalkotniuk az identitás objektív feltételrendszerét. Bár a modell elméletileg igencsak kikezdhető, a gyakorlatban működőképesnek mondható, ugyanis a választói névjegyzékbe gyakorlatilag valamennyi statisztikailag „létező” a kisebbségi választópolgár felkerült.²⁸ Szlovéniában a regisztrált magyar és olasz kisebbségi választópolgárok jogosultak az Államgyűlésbe delegált egy-egy képviselőjük megválasztására.

A szlovén kisebbségi parlamenti képviselethez hasonló megoldási módokat Magyarországon a preferenciális kisebbségi mandátumszerzés alkotmányellenességét kimondó AB határozat lényegében kizárta. Ebben ugyanis a testület kifejtette, hogy a közhatalom kizárólag demokratikus legitimáció alapján gyakorolható, s ezzel a kedvezményes mandátumszerzés bevezet-

ni kívánt módját nem tartotta összeegyeztethetőnek.³⁰ Valóban, a kisebbségek parlamenti képviselői legkevésbé az egyenlő feltételek mellett szerzhető képviselői mandátumok esetében lenne aggályos.

MI A KISEBBSÉG? – A 977/H/2005. AB HATÁROZAT

A jogalkotónak arról a kérdésről hozott döntését, hogy mely személyeket lehet egy adott kisebbséghez tartozónak tekinteni, nem szabad összetéveszteni a kisebbség meghatározásával. Míg a kisebbségi különjogok biztosításához az államnak elengedhetetlenül szüksége van a kisebbséghez tartozó személyek körének behatárolására, addig a kisebbségfogalom meghatározására nem feltétlenül kell törekednie. Az általános meghatározás hiábavalóságát jelzi, hogy a (nemzeti) kisebbség egy olyan, a jogon túlmutató fogalom, amelyre nehéz lenne egyetlen, minden léthelyzetben alkalmazható közös definíciót találni, hiszen a kisebbségi léthelyzetek is olyannyira különbözők. A kisebbségi törvény módosításakor nem kevés vita folyt a jelenlegi szabályozás ellentmondásos voltáról, arról, hogy a diaszpórapolitika referenciapontjaként meghatározott kisebbségdefiníció nem lesz képes kezelni az „őshonos kisebbségek” felhígulásának vagy a vélhetően hamarosan megváltozó struktúrájú és intenzitású migráció következtében megjelenő etnokulturális csoportok társadalmpolitikai és közjogi igényeit.

A kisebbségi politika *de lege ferenda* koncepcionális vitájától elkülönülten kell ugyanakkor kezelni a hatályos szabályozás alapján a nemzeti vagy etnikai kisebbségként történő elismerés kapcsán felmerülő elvi és gyakorlati kérdéseket. Az alapprobléma hasonló lesz az előző fejezetben tárgyalthoz: ahhoz, hogy valaki a kisebbségi törvény értelmében ezer aláírás összegyűjtésével azt kérje az Országgyűléstől, hogy bővítse a taxált tizenhárom kisebbség listáját, tulajdonképpen arra van szükség, hogy a kisebbség a törvény értelmében már létező legyen. Megint csak tautilógikus a helyzet: az Országgyűlés ellenőrzi a törvényi feltételek meglétét (azaz a kisebbség valós létét), és meggyőződés az, hogy 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.

A legnagyobb vitát kiváltó esetben, 2005 őszén négy magánszemély (akik más fórumokon Társaság a

Magyarországi Zsidó Nemzeti Kisebbségért néven is szerepeltek) népi kezdeményezéssel élt annak érdekében, hogy az Országgyűlés a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényben szereplő tizenhárom másik mellett ismerje el a magyarországi zsidóságot is nemzeti kisebbségként. Emlékeztetünk rá, hogy Magyarországon még a kisebbségi törvény megfogalmazásakor felmerült az a javaslat, hogy az etnikai és nemzeti kisebbségek között szerepeltessék a zsidó kisebbséget. A magyarországi zsidóság többsége akkor ezt elutasította, így ők nem kerültek a törvény hatálya alá.

Az Országos Választási Bizottság (OVB) hitelesítette az aláírásgyűjtő ívet,³¹ melyet négy kifogás nyomán aztán az Alkotmánybíróság is megvizsgált.³² 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 megfelelően. 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 nemzetikisebbség-meghatározásával.³³ 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. Az eljárásra az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) előírásai lesznek irányadók, azaz az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése során az OVB azt és csak azt vizsgálja, hogy a kérdés eldöntése az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e, az aláírásgyűjtő ív pontosan és egyértelműen tartalmazza-e a megtárgyalásra javasolt kérdést, a kérdés megfogalmazása megfelel-e a törvényben foglalt követelményeknek, valamint hogy maga az aláírásgyűjtő ív – formailag és tartalmilag – megfelel-e a választási eljárási törvényben előírt követelményeknek.

Az OVB határozata ellen kifogást emelők azonban nem is ezen törvényi előírások megsértésére, hanem

arra alapították jogorvoslati kérelmüket, hogy a zsidóság kisebbséggé nyilvánításának nincsenek meg a kisebbségi törvényben foglalt feltételei, így az Alkotmánybíróságnak abban is döntenie kellett, hogy egyáltalán lehet-e törvénysértő az OVB határozata amiatt, mert nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy fennállnak-e a kisebbséggé nyilvánítás törvényi feltételei. Az AB több határozatban 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 mintapéldánya 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 Nekt.-ben foglalt feltételeknek, fennállnak-e a Nekt. 61. § (1) bekezdése módosításának a Nekt. 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 kisebbséggé történő elismerésre vonatkozó népi kezdeményezés közötti tartalmi különbségekre, amelyek a tartalmi előreláthatóság és a parlament döntési jogkörének kötöttsége szempontjából egyaránt jelentkeznek. Fontos eltérést lát a petíció és a legitímáció összekapcsolhatóságát illetően: amíg az általános népi kezdeményezés esetében a kettő nem kapcsolódik össze, a nemzeti kisebbséggé való elismerés esetében a petíció előterjesztésére a magyar állampolgárok közül csak azok jogosultak, akik az adott népcsoporthoz tartoznak és ezt deklarálják. Véleménye szerint meghatározó a különbség abból a szempontból is, hogy alapesetben közömbös a petíció előterjesztőinek és a kezdeményezést elutasító, azt nem ismerő vagy egyszerűen csak meg nem találta és ezért alá nem író személyeknek egymáshoz való viszonya. Nem ez a helyzet azonban a nemzeti kisebbséggé való elismerésre irányuló kezdeményezés esetében, mivel ott a döntés a népcsoportot mint egészet érinti. „Utóbbi esetben az előterjesztői kör – a törvényhozó szándéka szerint – tulajdonképpen a faltörő kos szerepét valósítja meg, azaz nem a maga nevében, hanem a közösség mint egész nevében, annak hallgatólagos támogatásával, mintegy annak mandátariusaként jár el. Függetlenül attól, hogy – az örö-

költ identitás felvállalásának szabadságára tekintettel – az adott közösség esetleges különleges státusából fakadó jogokkal egyénekenként hányan kívánnak ténylegesen is élni, nyilvánvaló, hogy a potenciálisan érintett közösség tiltakozása ellenére magát a közösséget közjogi jogalanyként nem lehet elismerni.”

Kovács 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 egy publicisztikájában megállapítja, Kovács alkotmánybíró e tekintetben alighanem téved, ugyanis egy kisebbség közjogi elismerését – bármit mondjanak is erről a hivatalos dokumentumok – nyilvánvalóan képtelen dolog egy civil szervezet véleményétől függővé tenni. Ez ugyanis sértené az alkotmány 68. §-ában meghatározott kisebbségi alapjogokat. A civil szervezetek – szemben az önkormányzatokkal – közjogi jogosultságokkal is csupán kivételes esetekben ruházhatók fel.³⁴

A különvélemény szerint az kellene hogy megalapozza az OVB (és ennek megfelelően) az AB (a fentiek szerint a kezdeményezést elutasító) döntését, hogy a népszavazással e tekintetben analógnak tekinthető népi kezdeményezés esetében is követni kell azt az elvet, amely szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy már az aláírásgyűjtés megkezdése előtt eldöntsék azokat a jogvitákat, amelyek a szóban forgó tárgykör népszavazásra bocsáthatósága kapcsán felmerülhetnek.³⁶ Következésképpen a hatályos eljárásban is helye van az érdemi vizsgálatnak,³⁷ de így ezt – illetve ennek az OVB-re tartozó részét – az Országos Választási Bizottság most még maga kellett volna hogy elvégezze.”

Kovács alkotmánybíró érdemi vizsgálatot szükségesnek tartó álláspontja amiatt is érdekes, mert a zsidóság esetében jogászok, szociológusok, történészek körében és magán a közösségen belül is élenken 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 képviselőtét 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 fejtegette ki véleményét. E szerint a magyar zsidóság – magyar, emellett

nemcsak vallás, de nem is csak nemzet vagy származás, hiszen (vallástól és kultúrától függetlenül) zsidó az, aki zsidó anyától született vagy szabályosan betért. Azt is leszögezik, hogy egyetlen szervezet sem hiteles képviselője az egész magyar zsidóságnak, hiszen a legtöbb magyar zsidó nem vallja magát sem zsidó vallásúnak, sem zsidó nemzetiségűnek.³⁸ Ezzel szemben Feldmájer Péter, a Mazsihisz elnöke szerint nem választható külön a zsidó nép a 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.³⁹

Érdeemes röviden megvizsgálni a többi, e tárgykörben benyújtott népi kezdeményezést is. Az első egy (egyes híresztelések szerint magukat korábban a görög kisebbséghez tartozónak valló és ennek jegyében tevékenykedő személyek által alapított) civil szervezet kezdeményezése volt. Az Országos Választási Bizottság 2001 májusában⁴⁰ 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 támasztott követelményeknek. Annak ellenére, hogy szakértők a görög kisebbség vonatkozásában a kisebbségi törvényben foglalt kívánalmak (így a százéves honosság) kérdésében eleve bizonyos fenntartásokat fogalmaztak meg és várható volt, hogy a szükséges számú aláírás megszerzése sikertelen lesz – és egyáltalán: az „égei makedón” kisebbség bejegyzési kérelme felveti a törvény „etnokorrupcióként” emlegetett visszaélészerű alkalmazását –, az OVB jóváhagyta a kezdeményezést. A kétségek be is igazolódtak: a szükséges ezer aláírást nem sikerült megszerezni.

Bornírtságában még tanulságosabb az ügyes vagyoni előnyyszerzés kísértése mellett a hagyományápolás kissé félresiklott fanatizmusának gyanúját is felvető hun kisebbség esete.⁴¹ A szervező, Novák Imre Josua választópolgár 2381 hiteles aláírást összegyűjtve egészen az országgyűlési vitáig eljutott kérvényével.⁴² A parlament 2005. április 25-i plenáris ülésén Mesterházy Attila (ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi minisztériumi államtitkár) 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 ki-

sebbség nem létezik”. Egyéb hozzászóló 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.⁴³

Az említetteken túlmenően az Országos Választási Bizottság 221/2006. (IV. 18.) határozatában hitelesítette a bunyevác, 84/2006. (III. 9.) határozatában pedig az orosz kisebbség elismerését célzó népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát. Ez utóbbi nem volt sem előzmények, sem pedig következmények nélküli; az aláírásgyűjtő ív formai hiányosságai miatt 44/2005. (XII. 1.) határozatában az OVB még megtagadta a Levitin Jakov által az „Isztoki” Orosz–Magyar Egyesület nevében benyújtott országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítését, a zöld utat kapott márciusi kezdeményezés pedig az Alkotmánybíróság elé került. Az AB 2006. június 19-én (ismételten Kovács Péter különvéleménye mellett) meghozott 334/H/2006. számú határozatában elutasította azt a kifogásban foglalt érvelést, amely szerint a hitelesítés előtt az OVB nem tett eleget a Nekt. 61. § (2) bekezdésében foglaltaknak és nem kérte az MTA elnökének állásfoglalását, tehát nem vizsgálta, hogy a Magyarországon élő orosz nemzetiségű népcsoport megfelel-e a kisebbségekkel szemben a Nekt. 1. § (2) bekezdésében támasztott követelményeknek. Az AB megállapította, hogy a Nekt. új (véltetően a hunok esetétől is inspirált) 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. (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 az összegyűjtött aláírások benyújtása után az aláírások ellenőrzése és az aláírt aláírásgyűjtő ívek megküldése az Országgyűlésnek.) Az AB szerint a Nekt. hivatkozott rendelkezése nem tartalmaz utalást arra nézve, hogy az OVB-nek a döntését az MTA elnökének állásfoglalására figyelemmel kell-e meghoznia, és ami még ennél is fontosabb: nem biztosít hatáskört arra, hogy az állásfoglalás alapján a Nekt. 1. § (2) bekezdésében 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, al-

kalmas-e arra, hogy a megfelelő számú aláírás összegyűjtése után az Országgyűlés népi kezdeményezés-ként megtárgyalja azt. Kovács Péter véleményével ellentétben a többség szerint a népi kezdeményezés teljesíthetőségéről való döntés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik és a kérdés előzetes elutasítása az Országgyűlés döntési hatáskörének korlátozását jelentené. A Nekt. 61. § (2) bekezdésének módosítása tehát az AB álláspontja szerint nem változtatta meg az OVB-t az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése során megillető hatáskör terjedelmét.

Az újabb joggyakorlat kritikája csak akkor lehet teljes, ha ismertetjük, álláspontunk szerint melyek a nemzeti kisebbségként való elismerés kritériumai, figyelembe véve a külföldi tapasztalatok egyes elemeit is. Előzetesen azonban Joseph Raz figyelmeztetésére emlékeztetnénk: a multikulturalizmust nem szabad olyan kultúrára alkalmazni, amelyek már elvesztették a képességüket a fennmaradásra, azaz a már asszimilálódott, hagyományait még valamilyen szinten őrző kisebbségekre sem.⁴⁴ A jelenkori magyarországi kisebbségpolitika és joggyakorlat, valamint a külföldi szabályozási tapasztalatok alapján a nemzeti kisebbségként való elismerés kritériumainak 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 hagyományőrző kör.

*

A magyarországi jogi szabályozás legproblematikusabb része mind a mai napig a kisebbségi jogok alanyainak a meghatározatlansága maradt. Ezzel kapcsolatosan megjegyezhető, hogy minden olyan esetben, amikor arra keressük a választ, hogy ki tekinthető valamely nemzetiséghez tartozónak, akkor első szempontként minden más előtt a szabad identitásválasztásból kiindulva azt kell figyelembe venni, hogy az illető a kisebbséghez tartozónak vallja-e magát. A csoport elismerésekor emellett a jogi szabályozás általában megköveteli az elismerés objektív feltételeinek (például külön nyelv) meglétét – azt, hogy az egyén mellett a csoport is tanúságot tegyen a nemzeti különállás meglétéről. Csupán ebben az esetben lehet szó a kisebbség képviselőire hivatott közhatalmi szervek demok-

ratikus megválasztásáról. Ahogy az Alkotmánybíróság kifejti: „a közhatalom csak akkor demokratikusan legitimált, ha hiánytalan kinevezési vagy választási lánc-on visszavezethető a népig.”⁴⁵ A kisebbségi önkormányzatok esetében a demokratikus legitimitáció akkor áll fent, ha ez a lánc visszavezet bennünket a kisebbségi önkormányzattól a kisebbségi közösség tagjaihoz.

JEGYZETEK

1. 34/2005. (IX. 29.) AB határozat.
2. Az Országgyűlés 2005. június 13-i ülésnapján elfogadta a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló törvényt. Mádl Ferenc köztársasági elnök azonban nem írta alá, hanem alkotmányossági aggályainak közlésével az Alkotmánybíróságnak küldte meg véleményezésre. Indítványa alapján az Alkotmánybíróság 34/2005. (IX. 29.) AB határozatában megállapította, hogy a törvénynek a köztársasági elnök által aggályosnak tartott, a preferenciális mandátumszerzéssel foglalkozó rendelkezései alkotmányellenesek. Ezt követően 2005. október 17-én az Országgyűlés elfogadta a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények, így a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvényt.
3. 45/2005. (XII. 14.) AB határozat.
4. Az Európa Tanács parlamenti közgyűlésének 1735. számú ajánlása (2006). Az ajánlás fordítását lásd e szám Döntés után rovatában.
5. 977/H/2005. AB határozat.
6. 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 600 ezres létszámot állapított meg (*Több roma, változatlan szegénység*, Népszabadság 2003. november 12.). 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 (Jonathan J. GOLDBERG: *A Jewish Recount*, The New York Times, 17 September 2003) Fontos megemlíteni, hogy az alkotmányjog mellett a csoportképzés problematikája a kisebbségszociológiában, illetve az antropológiában is megjelenik. Frederic Barth szerint például az etnicitás nem statikus fogalom, hanem csoportközi diskurzusban létrejövő, térben és időben is folyamatosan változó jelentés (*Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Culture and Differences*, ed. Frederic BARTH, London, Alan and Unwin, 1969). A hazai irodalomból kiemelést érdemel például a Kertesi Gábor, Ha-

- vas Gábor, Kemény István és Ladányi János Szelényi Iván között zajló *Ki a cigány?* szociológusvita (LADÁNYI János, SZELENYI Iván: *Ki a cigány?*, Kritika, 1997. december; HAVAS Gábor, KEMÉNY István, KERTESI Gábor: *A relatív cigány a klasszifikációs küzdőtéren*, Kritika, 1998. március; LADÁNYI János, SZELENYI Iván: *Az etnikai besorolás objektivitásáról*, Kritika, 1998. március; KERTESI Gábor: *Az empirikus cigánykutatások lehetőségéről*, Replika, 1998. március, 201–222) A vitában, támadva a Szociológiai Intézet 1993-as cigányfelvételének metodikáját, mely szerint a külső környezet minősítése alapján határozták meg a vizsgálat alapjául szolgáló csoportot, Ladányi János és Szelényi Iván azon véleményüknek adtak kifejezést, hogy a cigány etnikum megragadására rendelkezésre álló definíciók nagy száma miatt tulajdonképpen lehetetlen a cigány népesség lélekszámát megbízható formában megmérni. Álláspontjuk szerint etnikai csoportok (ön)definíciójának mentális térképei közötti választás minden esetben politikai és ideológiai ítéletek alapján történik. A klasszifikációk pedig ez esetben – az objektív, empirikus társadalomtudományos tényfeltárás hiánya miatt – a nem annyira a klasszifikáltokról, mint inkább klasszifikátorokról adnak megbízható képet.
7. Ernest RENAN: *Mi a nemzet?*. in *Eszmék a politikában. A nacionalizmus*, szerk. BRETTER Zoltán, DEÁK Ágnes, Pécs, Tanulmány Kiadó, 1994, 186.
 8. Lásd Tóth Judit ezzel egyező véleményét: *Többes mérce a kisebbségi hovatartozás megvallásánál*, Kisebbségkutatás, 2002/4, 886.
 9. HALÁSZ Iván, MAJTÉNYI Balázs: *A Magyar Köztársaság Alkotmányának „nemzeti felelősségi klauszúljája”*. *Egy értelmezési kísérlet*, in HALÁSZ Iván, MAJTÉNYI Balázs SZARKA László: *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*, Budapest, Gondolat, 2004, 93–104.
 10. HAVAS Gábor: *Cigányok a szociológiai kutatások tükrében*, in *A cigányok Magyarországon. Magyarország az ezredfordulón. - Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián*, szerk. GLATZ Ferenc, Budapest, MTA, 1999, 21–44. Lásd még LADÁNYI, SZELENYI: *I. m.* HAVAS, KEMÉNY, KERTESI: *I. m.*; LADÁNYI, SZELENYI: *Az etnikai besorolás objektivitásáról*, Kritika, 1998. március; KERTESI: *I. m.*; LADÁNYI János, SZELENYI Iván: *Még egyszer az etnikai besorolás objektivitásáról*, in *Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok*, szerk. HORVÁTH Ágota, LANDAU Edit, SZALAI Júlia, Budapest, Új Mandátum, 2000, 179–191; 193–201; 203–209; 211–238; 239–241; DUPCSIK Csaba: *A magyarországi cigányvizsgálatok cigányképe*, in *Kisebbségek kisebbsége: a magyarországi cigányok emberi és politikai jogai*, szerk. NEMÉNYI Mária, SZALAI Júlia, Budapest, Új Mandátum, 2005.
 11. NEMÉNYI Mária: *Méltányosság és méltóság*, in *Nemzetfelfogások (Kisebbség – többség)*, szerk. TAMÁS Pál, ERŐSS Gábor, TIBORI Tímea, Budapest, ÚMK – MTA SZKI, 2005, 203.
 12. A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény 2. § (1) bekezdése 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, így 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 választásán választójoggal rendelkezik; ellenkező esetben a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételt meg kell tagadni.”
 13. Lásd SAJÓ András: *Jogosultságok*, Budapest, MTA Állam és Jogtudományi Intézete – Seneca Kiadó, 1996, 28–29.
 14. Az idézett határozat a felsőoktatás autonómiájával foglalkozik [41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABK 2005. október, 613].
 15. Erre vonatkozóan bővebben lásd BRAGYOVA András: *Are There Any Minority Rights? Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 80, 1994, 494.
 16. Bővebben erről lásd például Benedict Anderson klasszikus munkáját: *Imagined Communities*, London, Verso Books, 1991.
 17. Lásd az ajánlás 3. pontját.
 18. Ernest Gellner klasszikus munkájában (*Nations and Nationalism*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1983) rámutatott a nemzet meghatározásában elkövetett két gyakori hibára, mely szerint 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) WASP, ám a nemzetet kívülinek számítana az írástudatlan szibériai parasztember.

19. A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvény 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 Nekt. 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 foglalt kivétellel – 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 „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 tárgy körben a népi kezdeményezésre vonatkozó aláírásgyűjtő íveket az Országos Választási Bizottság elnökének nyújtja be. Az eljárás során az országos népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó törvény rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy az Országos Választási Bizottság az eljárása során köteles kikérni a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását a törvényi feltételek fennállásáról.” 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”.
20. 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.
21. Az elvet a Nektv 7. § (3) bekezdése deklarálja.
22. Bár a kérdésfelvetés módja kissé szélsőséges, elgondolkodtatók Phillips Griffiths sorai: „Általában nem az elmebetegnek által tartjuk a legjobban megjeleníthetőnek azok érdekeit; így gondolkodásra serkenthet, hogy midőn károsan alacsonynak találjuk a munkásosztály arányát a parlamenti képviselők között, olyat nemigen mondunk, hogy az ostoba vagy gonosz emberek igen népes csoportját is sajnálatosan alulreprezentálnak talánánk. Sőt, ellenkezőleg” (Phillips Griffiths: *How Can One Person Represent Another?* Proceedings of the Aristotelian Society, 1960/34, 190; idézi Anne PHILLIPS: *The Politics of Presence*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 39).
23. Például Kanada lakosságának kb. 2,8 százaléka őslakos (indián, inuit, métis). A jogilag elismert, azaz az indián-

törvény szerint az indiánregiszterben nyilvántartott létszám az 1998. decemberi statisztikák szerint 642 414 főt tett ki. Ugyanakkor 1996-ban a (többes identitásvállalással rokonítható) többes származásmegjelölést megengedő népszámlálás során több mint egymillió kanadai nevezett meg őslakos (aboriginal) felmenőt. Lásd <http://www.gov.bc.ca/aaf/default.htm>. Igaz, hogy a statisztikai adatvétele során lehetőség nyílt az őslakos identitás kifejezésére, a tartalmilag legutóbb 1985-ben módosított 1876-os indiántörvény alapján azonban az indián státus megszerzésének szabatos és az öndeklaráción túl további objektív követelményeket magába 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 feltétel 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.

24. Lásd Miran KOMAC: *Protection of Ethnic Communities in the Republic of Slovenia*, Ljubljana, Institute for Ethnic Studies, 1999, 14–16 és 60–61.
25. Lásd a Szlovén Köztársaság hivatalos lapjának 1998/20. számát, 1308; *uo.*, 15.
26. *Uo.*
27. Lásd ifj. KORHECZ Tamás: *A kisebbségi önkormányzatok megválasztásának szabályai a magyar, a szlovén, és a jugoszláv közjogban*, in: *Regisztrálható-e az identitás?*, szerk. HALÁSZ Iván, MAJTÉNYI Balázs, Budapest, Gondolat – MTA Jogtudományi Intézet, 2003, 120.
28. Többnyire a negatív, anakronisztikus és az európai emberi jogi és adatvédelmi standardokkal összeférhetetlennek minősített példák között szokták említeni a közlemült lettországi megoldását, amely gyakorlatilag az etnicitás intézményesítését valósítja meg. Itt olyan, a sztálinista hagyományt folytató, kötelező és nem önkéntes bevalláson alapuló etnikai nyilvántartási rendszert találtunk, amelyben a személyi igazolványtól az útlevegél valamennyi irat tartalmazott az etnikai eredetre vonatkozó adatot. Az etnikai besorolást (amelynek alapján a lakosság kb. egynegyedét jelentő orosz kisebbség lett állampolgárságot sem szerezhetett) 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. Bővebben lásd Boris KOLTCHANOV: *Ethnic Statistics and Data Protection in Latvia*, in: *Ethnic Data Monitoring and Data Protection. The European Context*, ed. Andrea KRIZSÁN, Budapest, CEU Press – INDOK, 2002, 229–230.

29. 34/2005. (IX. 29.) AB határozat.
30. Az AB által hatályon kívül helyezett rendelkezés a kisebbségi képviselők kedvezményes mandátumszerzését biztosította volna a települési önkormányzatban. A módosítás e paragrafusa a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénybe kívánt beiktatni egy szakaszt (21/A. §), melynek értelmében a kisebbségi önkormányzat legtöbb szavazattal megválasztott tagja – ha a települési önkormányzat választásán meghatározott számú választó érvényesen szavazott – nyilatkozatával a helyi önkormányzat 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.
31. 38/2005. (X. 20.) OVB határozat.
32. 977/H/2005. AB határozat.
33. 2) A Nekt. 1. §-a szerint „(1) E törvény hatálya kiterjed mindazon, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárokra, akik magukat valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak tekintik, valamint e személyek közösségeire. (2) E törvény értelmében nemzeti és etnikai kisebbség (a továbbiakban: kisebbség) minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.” A törvény 61. §-ának az OVB határozat meghozatalakor hatályban lévő szövege a következő volt: „(1) E törvény értelmében Magyarországon honos népcsoportnak minősülnek: a bolgár, a cigány, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán. (2) Amennyiben az (1) bekezdésben felsoroltakon kívül további kisebbség kíván bizonyosságot tenni arról, hogy megfelel az e törvényben foglalt feltételeknek, legalább 1000, magát e kisebbséghez tartozónak valló választópolgár e tárgykörben a népi kezdeményezését az Országgyűlés elnökéhez nyújthatja be. Az eljárás során a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.” Ez utóbbi bekezdést a 2005. évi CXIV. törvény módosította, az alábbi szöveget eredményezve: „(2) Ha az (1) bekezdésben felsoroltakon kívül további kisebbség kíván bizonyosságot tenni arról, hogy megfelel az e törvényben foglalt feltételeknek, legalább 1000, magát e kisebbséghez tartozó választópolgár e tárgykörben a népi kezdeményezésre vonatkozó aláírásgyűjtő íveket az Országos Választási Bizottság elnökének nyújtja be. Az eljárás során az országos népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó törvény rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy az Országos Választási Bizottság az eljárás során köteles kikérni a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását a törvényi feltételek fennállásáról.”
34. Például a 42/2002. (X. 11.) AB határozat.
35. HALMAI Gábor: *Pókhálóból font híd. Nemzeti kisebbség – identitás – zsidóság*, Magyar Narancs, 2006. február 2.
36. Lásd az 52/1997. (X. 14.) AB határozatot.
37. Az OVB nemrég döntött az orosz kisebbség elismerését célzó népi kezdeményezésről [84/2006. (III. 9.) OVB határozat], amely ellen kifogást nyújtottak be. Az Alkotmánybíróság 2006. június 19-én (ismételten Kovács Péter különvéleménye mellett) meghozott 334/H/2006. számú határozatában 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 az Nekt. által a kisebbségekkel szemben támasztott követelményeknek.
38. HALMAI: *I. m.*
39. *Uo.* A kezdeményezést a magyarországi értelmiségi körökben nemegyszer leplezetlen ellenszenv fogadta. 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 képviseletének még a gondolatát is Magyarországon. A jelenlegi fenntartások talán a következőkben gyökerezhetnek: a zsidóság nemzeti és etnikai kisebbségként történő elismerése úgy is értékelhető, hogy a mai belső ellentmondásokkal terhelt magyarországi kisebbségpolitika afelé halad, hogy mesterségesen visszafordítva egy asszimilációs folyamatot maga alá temesse a 19. századi magyar liberalizmus utolsó meglévő eredményét is: a magyarországi zsidóság emancipációját.
40. 1/2001. (V.7.) OVB határozat.
41. A hun kisebbség tanulságos honlapja: <http://xoomer.virgilio.it/terembura/hunkisebbsseg>.
42. 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.
43. 2/2005. (IV. 27.) OGY határozat a népi kezdeményezésről.
44. MAJTÉNYI Balázs: *Mi lesz veled „bezzeggyerek”? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás*, Fundamentum, 2005/3.
45. JOSEPH RAZ: *Multikulturalizmus liberális szempontból*, in *Multikulturalizmus*, szerk. FEISCHMIDT Margit, Budapest, Osiris – Láthatatlan Kollégium, 1997, 193–189.
46. 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.