

CHRONOWSKI NÓRA\*

## ALAPTÖRVÉNY ÉS ETNICITÁS – AVAGY AZ ALKOTMÁNYOZÁS VIHARAIBAN RÉSZEKRE SZAKADT NEMZETÜNK\*\*

*A tanulmány a 2012. január 1-jétől hatályos magyar Alaptörvény szabályait a nemzeti identitás és az etnicitás kontextusában vizsgálja a nemzetfogalom, a politikai reprezentáció, valamint a társadalmi szolidaritás szempontjából. Az első probléma, hogy az Alaptörvény nem azonosítja egyértelműen azt a politikai közösséget, amelyre vonatkozik, s a nemzetfogalom ellentmondásos használatával sokkal inkább magyar etnikai alkotmány látszatát kelti, mint korszerű, európai nemzeti alkotmányét. Az előbbi ellentmondásból adódóan kétséges, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek azonos módon osztoznak-e a politikai szolidaritásban a magyar etnikumú többséggel, amit visszaigazol a parlamenti képviseletükre kidolgozott látszatmegoldás is. Végül, a társadalmi szolidaritást erodáló, egyenlőtlen bánásmódot és szegregációt lehetővé tevő alaptörvény-értelmezések konzerválják az elkendőzött etnikai feszültségeket. Ezért az Alaptörvény nem alkalmas a politikai közösség és a magyar társadalom integrálására, az etnicitás szempontjából ez egyértelműen a „többség” alkotmánya, s a kisebbségi etnicitás kérdései megmaradnak a historizáló nemzetiségi köntösbe rejtve, népies-kulturális dimenzióban.*

### 1. BEVEZETÉS

Az alkotmányok egyrészt építik, másrészt bizonyítják adott politikai közösség alkotmányos identitását.<sup>1</sup> Amennyiben az alkotmányozás diszkurzív, demokratikus, reprezentatív és transzparens eljárásban zajlik, hozzájárulhat a társadalmi törésvonalak eliminálásához, a politikai közösség szolidaritásának erősítéséhez és a nemzeti identitás építéséhez – amennyiben viszont nem, akkor a törésvonalak mélyülnek és tartósan konzerválódnak az alkotmány által is.

A tanulmány a 2012. január 1-jétől hatályos magyar Alaptörvény szabályait a nemzeti identitás és az etnicitás<sup>2</sup> kontextusában vizsgálja a nemzetfogalom, a politikai reprezentáció, valamint a társadalmi szolidaritás szempontjából. Az első prob-

\* Egyetemi docens, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1053 Budapest, Egyetem tér 1-3; tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1014 Budapest, Országház u. 30.

E-mail: chronowski.nora@tk.mta.hu.

\*\* A tanulmány az MTA Bolyai János kutatási ösztöndíja támogatásával készült.

<sup>1</sup> Gary Jeffrey JACOBSON: „Constitutional Identity” *The Review of Politics* 2006/3. 363.

<sup>2</sup> Az etnicitás alapvetően nem jogi, hanem kulturális és szociálantropológiai fogalom, amely az etnikai csoporthoz tartozás különféle vetületeit adja vissza. Jogi relevanciát akkor és annyiban nyer, amennyiben az etnikum mint kollektívum reprezentációját, társadalmi-politikai érdekeinek érvényesítését tükrözi vissza.

léma, hogy az Alaptörvény nem azonosítja egyértelműen azt a politikai közösséget, amelyre vonatkozik, s a nemzetfogalom ellentmondásos használatával sokkal inkább magyar etnikai alkotmány látszatát kelti, mint korszerű, európeai nemzeti alkotmányét. Az előbbi ellentmondásból adódóan kétséges, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek azonos módon osztoznak-e a politikai szolidaritásban a magyar etnikumú többséggel, amit visszaigazol a parlamenti képviselőikre kidolgozott látzatmegoldás is. Végül, a társadalmi szolidaritást erodáló, egyenlőtlen bánásmódot és szegregációt lehetővé tevő alaptörvény-értelmezések konzerválják az elkenődött etnikai feszültségeket.

Az elmúlt évtizedben a magyar társadalom értékszerkezetét a zártság, az intolerancia, a bizalomhiány, a civil és politikai inaktivitás jellemzi.<sup>3</sup> Mindez kedvező terep a megkülönböztetés, a szegregáció, a xenofóbia, a gyűlöletbeszéd és a gyűlölet-bűncselekmények számára a politikai populizmus és elitizmus közegeiben. Az Alaptörvény pedig a leglényegesebb alkotmányos alapértékekkel – a méltósággal, az egyenlőséggel, a szolidaritással – összefüggésben, azokat aláásva legalizált vagy igazolt vissza rendkívül sajátos és vállalhatatlan társadalmi gyakorlaton alapuló megoldásokat.

Míg a legtöbb nemzeti és etnikai kisebbség többé-kevésbé integrálódott a társadalomba, a fent említett jelenségek által érintett roma közösség a leginkább kiszolgáltatott, sérülékeny csoport. A *Minority Rights Group International* 2012-ben közzétett jelentése szerint Magyarországon

„a roma népcsoport marginalizációja fokozódott. [...] A romák azok között voltak, akiket leginkább sújtott Magyarország nehézkes átmenete a szocializmusból a piacgazdaságba, sokan közülük elveszítették megélhetésüket a gazdasági visszaesés és az állami vállalatok privatizációja következtében. [...] A roma közösségek életfeltételei jelentősen rosszabbak a népesség egészéhez viszonyítva. A romák iskolázottsága alacsony, jövedelmük és életkilátásaik átlag alattiak. A romák körében a munkanélküliségi ráta 70 százalékosra tehető, ami a nemzeti ráta tízszerese, és a legtöbb roma mélyszegénységben él. [...] A romák hátrányos megkülönböztetése megfigyelhető az oktatás, a lakhatás, a büntetés-végrehajtás, a munkavállalás és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés területén egyaránt. [...] Különösen a roma gyermekek szenvedő alanyai a stigmatizációnak, a kirekesztésnek, a – lakhatással, munkanélküliséggel, egészségügyi szolgáltatásokhoz és oktatáshoz való hozzáféréssel összefüggő – társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségeknek etnikai hovatartozásuk következtében”.<sup>4</sup>

Vajon miként reflektál az Alaptörvény a társadalmi valóságra? Számos olyan rendelkezéssel, amelyek alkalmasak a többségi társadalom és a roma kisebbség közötti törésvonalak mélyítésére, egyfelől a szegénység szankcionálásával, másfelől egyenlőtlen mércékkel vagy implicit módon a romáknak címezve.

<sup>3</sup> Tóth István György: *Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékszerkezetében* (Budapest: TÁRKI 2009) 13.

<sup>4</sup> Minority Rights Group International, World Directory of Minorities and Indigenous Peoples – Hungary – Roma (updated: February 2012), [www.minorityrights.org/5800/hungary/roma.html](http://www.minorityrights.org/5800/hungary/roma.html).

## 2. A NÉP ÉS A NEMZET KONCEPTUALIZÁLÁSA AZ ALAPTÖRVÉNY ALAPJÁN

A bevezetőben megfogalmazott első tézis – miszerint az Alaptörvényben előtérbe került a kulturális-etnikai nemzetkoncepció – kifejtése előtt érdemes röviden vizsgatekinteni az alkotmányozási folyamatra, ezúttal az etnikai reprezentativitásra figyelemmel, mivel az érdemi reprezentáció és hatásgyakorlás hiánya közrejátszhatott a nemzetfelfogás ellentmondásos megfogalmazásában. A legutóbbi, 2010-ben megkezdett magyar alkotmányozás formálisan lezárult 2011. április 25-én Magyarország Alaptörvényének kihirdetésével, amely 2012. január 1-jén váltotta fel a Magyar Köztársaság Alkotmányát. (Tágabb értelemben a folyamathoz tartozik az Alaptörvényt részletező sarkalatos törvények, illetve a hatálybalépéshez szükséges átmeneti rendelkezések elfogadása 2011 második félévében, legtágabb értelemben pedig megemlítendő lenne az öt alaptörvény-módosítás 2012–2013 között – azonban témánk szempontjából csak a szűk értelemben vett formális alkotmányozási folyamatot, s benne a nemzetiségek részvételi lehetőségeit idézzük fel.)

Ami a menetrendet illeti, immár „közjogi hagyománynak” tűnik a sietős tempójú alkotmányozás – nem volt ez másként az 1848-ban, az 1946-ban és az 1989-ben lezajlott rendszerváltó törekvések idején sem, amelyekben közös volt a köztársasági alaprend kialakítása iránti igény és sürgető szükséglet.<sup>5</sup> 2010/11-ben ilyen sürgető alkotmányozási szükséghelyzet nem állt fenn, ezért érdemes lett volna időt áldozni korszerű, stabil, szakmailag színvonalas, s a társadalom alapvető értékrendjét valódi minimális konszenzusként tartalmazó, teljes körűen szabályozó, konszolidált alaptörvény kidolgozására, reprezentatív és deliberatív folyamat keretében. Ehelyett az alkotmány-előkészítésért felelős országgyűlési ad hoc bizottság, amelyben a parlamenti erőviszonyoknak megfelelő arányban voltak jelen a frakciók tagjai, általános felhívást küldött szakmai és civil szervezetek számára, hogy juttassák el a bizottságnak az alkotmányozással kapcsolatos javaslataikat 2010 szeptemberéig. Formálisan minden kisebbségi önkormányzat, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek védelméért felelős parlamenti biztos is meghívást kapott javaslatok kidolgozására, végül azonban a kisebbségi ombudsmanon kívül a tizenháromból csupán négy – a bolgár, a német, a horvát és a ruszin – országos kisebbségi önkormányzat küldött ajánlásokat. Ezekben közös volt, hogy mindegyik tartalmazta a „nemzeti és etnikai” kettős terminus megszüntetését és javasolta helyette – részben történelmi okokból, részben az egyenlőség hatásosabb kifejezésre juttatása érdekében – a „nemzetiség” megjelölés bevezetését. Ajánlották továbbá az egyéni kisebbségi jogok körének szélesítését és precízebb alkotmányi megjelenítését, a kisebbségi ombudsman alkotmányos jogállásának további megerősítését, a kisebbségi önkormányzatok státusának alkotmányos garantálását, valamint a parlamenti képviselőlet megoldását.<sup>6</sup> A szakmai, civil és más érdekszervezetek nem kaptak vizs-

<sup>5</sup> KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Budapest: Századvég 2006) 35.

<sup>6</sup> PAP András László: „Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviselőletének szabályozásához az új alkotmányban” *Pázmány Law Working Papers* 2011/27. 2–3.

szajelzést a parlamenti bizottságtól, és az érdemi részvétel fóruma sem teremtődött meg számukra a későbbiekben. Az ellenzéki képviselők különböző okokból kiváltak az előkészítő munkálatokból, végül az alkotmánykonceptiót decemberben kizárólag a kormánypártok fogadták el. Ez alapján normaszöveg-tervezet végül nem is készült, mert az Országgyűlés 2011 márciusának elején az alkotmányozó munka támogatásaként figyelembe vehető munkaanyaggá minősítette, s a képviselők számára lehetővé tette, hogy benyújtsák az alkotmányra vonatkozó törvényjavaslatokat.<sup>7</sup> Március közepéig két javaslat érkezett, az egyiket a kormánytöbbséget adó pártszövetség parlamenti frakciói támogatták, a másikat független képviselő terjesztette be.<sup>8</sup> Nem áll rendelkezésre információ arról, hogy a javaslatok kidolgozásába bevontak-e az előterjesztők szakmai vagy civil-, esetleg kisebbségi szervezeteket. A benyújtást követően a kormány ún. nemzeti konzultációt kezdeményezett a választópolgárokkal, kérdőívek alkalmazásával. Ezzel együtt a parlamenti vita megkezdődött és lezajlott március 21-e és április 18-a között, ténylegesen kilenc vitanapon. A kormánypárti frakciók által támogatott alaptörvény-javaslatot fogadta el a parlament, kizárólag a kormánypárti képviselők támogató szavazatával.

A tömör összefoglalóból levonható az a következtetés, hogy a tényleges, érdemi alkotmányozásra fordított idő rendkívül rövid volt, minthogy az alapul szolgáló normaszöveg-tervezet a közvélemény hozzávetőlegesen öt hétig vitathatta, immár az érdemi hatásgyakorlás esélye nélkül. A konszenzuskeresés, a plurális, szabad deliberáció, a méltányosság és a mértéktartás értékei a procedúrát nem jellemezték. A folyamat szubsztantív eljárási legitimitációja hiányzott, s ennek eredményeként az Alaptörvény az azt elfogadó pártszövetséghez kötődik.<sup>9</sup> Az alaptörvény tartalmára tényleges befolyást gyakorló szereplők köre szűk maradt, a szakmai szervezetek, tudományos testületek, civilek, kisebbségek formálisan nyilváníthatnak csak véleményt, a parlamenti előkészítő bizottság is csak a díszlet része volt. A nemzeti és etnikai kisebbségek javaslataiból az elnevezés megváltoztatása, valamint a parlamenti munkában való részvétel lehetőségére utalás jelent meg végül az elfogadott alaptörvénysszövegben, de megszűnt az önálló kisebbségi különbiztos intézménye, és nem valósult meg a kisebbségi jogok részletesebb felsorolása sem.

A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó állampolgárok száma a népszámlálási adatok szerint 2001 és 2011 között 313 832-ről 555 507-re nőtt.<sup>10</sup> A számbeli növekedés mögött meghúzódhat a népszámlálás hatékonyabb kommunikációja, illetve az önkormányzati választáson már 2005 óta bevezetett kisebbségi regisztráció. A nemzetiséghez tartozók aktuális aránya a teljes népességhez tartozók több mint öt százalékát teszi ki – de ez az adat önkéntes és névtelen bevalláson alapul,

<sup>7</sup> 9/2011. (III. 9.) OGY határozat.

<sup>8</sup> A Fidesz MPP – KDNP pártszövetség parlamenti frakciói által támogatott, 2011. március 14-én benyújtott „Magyarország Alaptörvénye” megjelölésű, T/2627 irományszámú dokumentum, és a 2011. március 15-én független képviselői indítványként benyújtott, „A Magyar Köztársaság Alkotmánya” című, T/2628 irományszámú dokumentum.

<sup>9</sup> Lásd még Tóth Gábor Attila: „Mi van és mi legyen a magyar alkotmányjogban?” *Közjogi Szemle* 2011/2.

<sup>10</sup> A 2001. és a 2011. évi népszámlálás adatai. Az összehasonlító adatokhoz lásd az 1. táblázatot a függelékben.

s mivel másfél millióan a nemzetiségi vagy etnikai hovatartozás tárgyában nem nyilatkoztak, így egzaktan nem tekinthető. Más becslések szerint csupán a roma kisebbség kiteszi a teljes népesség öt-tíz százalékát. A kisebbségi jogok szabályozása tehát a teljes lakosság akár tíz százalékát is érintheti.<sup>11</sup> Ennek ellenére a nemzetiségi, etnikai szervezetek – más társadalmi csoportokhoz hasonlóan – nem kaptak érdemi szerepet 2010–2011 között az alkotmányozásban. A továbbiakban azt vizsgáljuk, miként körvonalazódik a nemzetiségek, etnikumok politikai és társadalmi státusa az Alaptörvényben.

A demokrácia elve szempontjából problematikus, hogy az Alaptörvény nem azonosítja kellő egyértelműséggel azt a politikai közösséget, amelyre vonatkozik (avagy amelyre vonatkoztatja önmagát), mivel az államnemzet és a kultúrnemzet koncepció inkonzisztens módon és ellentmondásokkal terheltlen jelenik meg a szövegben.

A „*nép*” egzakt jogi megragadása nyilván nem egyszerű, mivel bizonyos helyzetekben a nép a választójoggal rendelkező állampolgárok körével azonosítható (például népszavazás, képviselőválasztás esetében), más összefüggésben beletartoznak mindazok, akik adott politikai közösség ügyeiben érintettek és képesek részt venni a közösség ügyeinek megvitatásában. Megint más megközelítésben, a nép általában adott államhoz kapcsolható, amely felett az állam a nép érdekében gyakorolja a közhatalmat adott (földrajzi) területen (és államhatárok között), vagyis olyan gazdasági, politikai, kulturális közösség, amely az adott állam (fenntartásának, működésének) terheit viseli, és amelyre a közhatalom előnyös és hátrányos döntései vonatkoznak. A nép fogalmának jogi tartalma tehát megközelítés- és helyzetfüggő, azonban alapesetben értéksemleges, és az alkotmányi szabályozásból esetről esetre meghatározható. Az Alaptörvény azonban ezt tekintve nem ad egyértelmű útmutatást. A B) cikk ugyan továbbra is azt szögezi le, hogy a közhatalom forrása a nép, amely a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. E rendelkezés értelmezésénél azonban a preambulum egyes mondatrészeit, valamint a zárszót is érdemes figyelembe venni. A hitvallásban „narrátorként” a magyar nemzet tagjait jelöli a szöveg nyitómondata, a záró mondat viszont már Magyarország polgárait. Az alkotmányozó hatalom forrása eszerint a nemzet, míg e hatalom letéteményeseként a zárszóban a 2010-ben megválasztott Országgyűlés képviselői jelennek meg.<sup>12</sup> Ebből akár az is levezethető – az

<sup>11</sup> MAGICZ András: „Re-regulation of National Minority Rights” in HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté (szerk.): *Their Shield is the Law. The Ombudsman's Protection for Vulnerable Groups* (Budapest: Office of the Commissioner for Fundamental Rights 2013) 27.

<sup>12</sup> „MI, A MAGYAR NEMZET TAGJAI, [...] felelősséggel minden magyarért, kinyilvánítjuk az alábbiakat: [...]”; „Mi, Magyarország polgárai készen állunk arra, hogy országunk rendjét a nemzeti együttműködésre alapítsuk.”; „Mi, a 2010. április 25-én megválasztott Országgyűlés képviselői, [...] élve alkotmányozó hatalmunkkal, Magyarország első, egységes Alaptörvényét a fentiek szerint állapítjuk meg.” Az idézetekhez két megjegyzés kívánkozik. 1. Az alkotmányok tipikusan nem szoktak az alkotmányozó hatalomról rendelkezni, mert az alkotmányozó hatalom originer és elvileg korlátlan, azaz a korábbi alkotmány nem köti, eljárási szabályait maga határozhatja meg. Ehhez képes a preambulumon kívül az alaptörvény S) cikke tartalmaz új alaptörvény elfogadására vonatkozó szabályokat is, nem csak a módosítási eljárást rendezi. Esetleges jövőbeni, újabb alkotmányozás esetén – a kontinuitás jegyében – e szabályok figyelembe vehetőek, de az a jövőbe-

államnemzet koncepcióból kiindulva –, hogy a B) cikkben jelölt nép a magyar nemzet tagjaival és Magyarország polgáraival azonos (bár ilyen jogi kategória nincs, a szakszerű megjelölés: magyar állampolgár). Nem helyes azonban a preambulum szövegében azonosságot létrehozni a „magyar nemzet” és a „Magyarország polgárai” alanyi kör között. Ugyanis az utóbbi tágabb kategória: beletartoznak a nemzeti és etnikai kisebbséghez (az új szóhasználatban: Magyarországon élő nemzetiséghez) tartozó magyar állampolgárok is, akik kulturális értelemben nem tagjai a magyar nemzetnek.<sup>13</sup> Őket egyébként az Alaptörvény államalkotó tényezőnek ismeri el a magyar politikai közösség részeként a preambulumban és a XXIX. cikkben,<sup>14</sup> ennyiben kétségtelenül a B) cikkben meghatározott nép körébe tartoznának. Ugyanakkor a preambulum nyelvtani szempontból egyértelműen megkülönbözteti a „nemzetet” és a „nemzetiségeket” – még akkor is, ha nem teljesen világos, pontosan kik is alkotják a nemzetet. A nemzetet a „mi” jelöli többes szám első személyben, míg a „velünk” élő nemzetiségek implicite „ők”. Ez a megfogalmazás nyelviileg meglehetősen manifeszt módon zárja ki a nemzetiségeket a „mi” köréből, és ezért is szükséges „őket” úgymond reintegrálni legalábbis az „államba” a XXIX. cikk és a preambulum szövegében – de még mindig nem a nemzetbe. Ez azonban problematikus, mivel a preambulum a nemzetet kifejezetten az állam „föle” helyezi.<sup>15</sup>

A népszuverenitás alanyainak meghatározása szempontjából az is nehézséget okoz, hogy a D) cikk – a határokon kívül élő magyarok sorsáért való felelősség megállapításával összefüggésben – az egységes magyar nemzet összetartozásának szem előtt tartásáról beszél,<sup>16</sup> s a preambulum is hangsúlyozza „az elmúlt évszázad

ni hatalom, amely képes és alkalmas lesz az alkotmányozásra, úgy is határozhat, hogy más reprezentatív alkotmányozó fórumot hív össze, és más elfogadási, megerősítési szabályokat alkalmaz. 2. A népnek, amely tehát az alkotmányozó hatalom forrása is, sajnos meglehetősen sekélyes szerepet szánt a szöveghez. Ugyanis a magyar nemzet tagjai, úgymint Magyarország polgárai, a hitvallás kinyilvánításával mintha befejeznék narrátori ténykedésüket. A preambulumban megszólaló nép – miután néhány történelmi foslány felidézésével meglehetősen szelektív memóriáról tesz tanúbizonyságot, gyermektegy módon felsorolja büszkeségeit, vallomásokot, ígéretekot, hitet tesz és megoszt néhány közjogi (tév)képzetet – csak arra vállalkozik, hogy nemzeti együttműködést alapít. Az alaptörvény normatív szabályai viszont már a parlamenti képviselőknek tudhatók be, akik a zárzó tanúsága szerint alkotmányozó hatalmukkal éltek. (Ez egyébként de facto 262 képviselőt jelentett.)

<sup>13</sup> CHRONOWSKI Nóra: „The New Hungarian Fundamental Law in the Light of the European Union’s Normative Values” *Revue Est Europa* 2012/1. numéro spéciale 135.

<sup>14</sup> Nemzeti hitvallás: „Ígérjük, hogy megőrizzük az elmúlt évszázad viharaiiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét. Kinyilvánítjuk, hogy a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezőök. Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk.” XXIX. cikk (1) A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezőök.

<sup>15</sup> Herbert KÜPPER: *Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Einführung – Übersetzung – Materialien* (Frankfurt am Main: Peter Lang 2012) 55–56.

<sup>16</sup> A Velencei Bizottság 621/2011. sz. véleményében az alaptörvény D) cikkéhez meglehetősen kritikusan viszonyult, és hangsúlyozta, hogy azt kizárólag a Q) cikk (2) bek.-ével összhangban, a két- és többoldalú nemzetközi egyezményekre tekintettel lehet értelmezni; nem pedig olyanként, mint ami alapot teremt a területen kívüli hatályú döntések meghozatalára. A Bizottság arra is felhívta a figyelmet, hogy a kisebbségvédelemről elsődlegesen az az állam gondoskodik, amelynek területén

viharaiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét”. Az itt megjelenő magyar nemzet fogalom azokat fogja át – állampolgárságra tekintet nélkül –, akik magukat a magyar nemzethez tartozónak vallják, nyelvi és kulturális értelemben tartoznak össze, tekintet nélkül a területi integritásra. Ez az etnikai nemzetfelfogás Közép- és Kelet-Európában a 19. században volt általános.<sup>17</sup> Ebben a megközelítésben a „velünk élő nemzetiségek” fordulat alkalmazása szintén a többségtől való megkülönböztetést hangsúlyozza. Az etnikai köteléket a D) cikk kivül az állampolgárságról szóló G) cikk is megerősíti a leszármazási elv (*ius sanguinis*) alkotmányos védelmével – a két cikk egymásra vetített értelmezése pedig a külföldön élő etnikai magyarok kedvezményes honosításához jelent erős alkotmányos támaszt (az országhoz való hatékony területi kötődés hiányában is).<sup>18</sup>

Az Alaptörvény szövegében tehát a nemzet definíciója ellentmondásos,<sup>19</sup> mert keveredik az államnemzet és a kultúrnemzet koncepció.<sup>20</sup> A B) cikkben említett nép körébe azonban alkotmányértelmezés útján továbbra is a magyar állampolgárok sorolandók, függetlenül nemzeti, nemzetiségi, etnikai hovatartozásuktól (bármilyen más értelmezés kizárt a demokráciában, figyelemmel az Európai Unió normatív értékeire is). Erre tekintettel helyesebb lenne a „nép” kifejezés következetes használata, amely egyszerre utal a politikai szolidaritást hordozó közösségre és az államiság mellőzhetetlen alkotóelemére.<sup>21</sup> A korszerű demokraciáefelfogás kiindulópontja, hogy a nép (avagy a nemzet) az egyenlő méltóságú polgárok közössége. Az egyenlő méltóság pedig független bármilyen sajátos – akár kulturális, nyelvi, etnikai – identitástól. Vagyis az alkotmányos demokrácia és jogállamiság alapelveivel

adott kisebbség él. Ez magában foglalja a kollektív jogok (és az önkormányzáshoz való jog) biztosítását. A magyar állam szerveinek a határokon kívül élő magyar közösségeket tekintve ilyen döntési joga nincs. A határon túli magyarok támogatása csakis más (érintett) államokkal együttműködve valósulhat meg. Lásd a vélemény 41–44. pontjait.

<sup>17</sup> GEORG BRUNNER: *Nationality Problems and Minority Conflicts in Eastern Europe: Strategies for Europe* (Gutersloh: Bertelsmann Foundation 1996) 9–10; PÁKOZDI Csaba – SÜLYÖK Márton: „The Birth of a »New Nation«? Mapping Progressive Approaches to the Nation-Concept Based on the Hungarian Fundamental Law” *Miskolc Journal of International Law* 2011/2. 43–55; HERBERT KÜPPER: „Paternalista kollektívizmus és liberális individualizmus között: az új magyar Alaptörvényben rögzített emberkép normatív alapjai” *Közjogi Szemle* 2012/3. 9.

<sup>18</sup> KÖRTVÉLYESI Zsolt: „Az »egységes magyar nemzet« és az állampolgárság” *Fundamentum* 2011/2. 49–50.

<sup>19</sup> JAKAB András: „Defining the Borders of the Political Community: Constitutional Visions of the Nation”, *ssrn.com/abstract=2045648* 2012. 43–44; MAJTÉNYI Balázs: „Alaptörvény a nemzet akaratából” *Állam- és Jogtudomány* 2014/1. 80. Küpper szerint az Alaptörvény az etnikai nemzet koncepciót alkalmazza. KÜPPER (17. l.) 9.

<sup>20</sup> Az államnemzet és a kultúrnemzet koncepciójának keveredése más összefüggésben is szerencsétlen. Az alaptörvény L) cikk (1) bek.-e a családot a nemzet fennmaradásának alapjaként határozza meg. Nyilvánvaló, hogy ez nem jelentheti pusztán a magyar nemzethez tartozó családok védelemre érdemességét, és a nemzetiségek, letelepültek, külföldiek családjainak kizárását e védelemből. A „nemzet” tehát itt is az államnemzet koncepció szerint értelmezendő, bár szerencsésebb lett volna a családdal kapcsolatban a bővitményt elhagyni, az ugyanis a társadalmi rendszer nélkülözhetetlen eleme, nem pedig a politikai rendszeré, amelyben a nép és a nemzet kategóriák értelmezendők.

<sup>21</sup> PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2009) 185–188.

a semleges politikai nemzet koncepció sokkal inkább összefér, mint a szükségképp individuális értékválasztást indukáló kulturális-etnikai nemzetfelfogás.

Zárásként érdemes még egyszer visszatérni arra, hogy a zavaros alaptörvényi fogalomhasználat miatt az alkotmányozó hatalom alanyáról is háromféle következtetés vonható le. A preambulum elején a magyar nemzet tagjai jelennek meg alkotmányozóként – bár itt még nem világos, hogy a nemzet politikai vagy etnikai-kulturális értelemben jelenik-e meg.<sup>22</sup> A hitvallás utolsó mondatából következően úgy tűnik, Magyarország polgárai az alkotmányozók, míg a posztambulumban az derül ki, hogy a 2010-ben választott parlamenti képviselők e hatalom letéteményesei. Amennyiben az etnokulturális nemzet volt az alkotmányozó, amely csak utólag osztozik a közhatalomban a vele élő nemzetiségekkel, akkor a kisebbségek nem voltak az alkotmányozás alanyai (és nem is volt képviselőjük a 2010-ben választott parlamentben).<sup>23</sup> Amennyiben a népet mint politikai közösséget (az ország polgárait) tekintjük az alkotmányozó hatalom alanyának, akkor ennek az entitásnak a nemzetiségek is részesei.

### 3. PARLAMENTI KÉPVISELET – LÁTSZATMEGOLDÁS

Az Alaptörvény XXIX. cikke államalkotó tényezőként határozza meg a nemzetiségeket, a 2. cikk pedig előírja, hogy „[a] Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza”.

Anélkül, hogy a kisebbségek (avagy nemzetiségek) parlamenti képviselőtéről folyó hazai közjogi vitákat felidézni az Alaptörvény előtti időszakból, itt csupán arra utalunk, hogy 2010-ben az országgyűlési képviselőválasztásokat követően a kormányzó pártszövetség csaknem azonnal nyomatékosan kifejezte szándékát a kérdés rendezésére. Az akkor még hatályos Alkotmányt, az *1949. évi XX. törvényt* módosították, s a parlamenti mandátumok számának háromszáznolcvanhatról kétszázra csökkentése mellett azt rögzítették, hogy további legfeljebb tizenhárom mandátumot kell garantálni a kisebbségek számára.<sup>24</sup> Ez erőteljes politikai szándéknyilatkozat volt, de annál nem több, mivel az Alaptörvény végül más megoldást vezetett be. A rögzített számú kisebbségi mandátum hátránya meglehetősen egyértelmű volt: azt sugallta, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek száma állandó, s új népcsoport kisebbségként történő elismeréséhez egyúttal alkotmánymódosításra is szükség lett volna. A vázolt konstrukciót az alkotmányozás sodrásában

<sup>22</sup> Körtvélyesi szerint a preambulum a kultúrnemzet fogalmát tartalmazza. KÖRTVÉLYESI Zsolt: „From »We the People« to »We the Nation«” in TóTH Gábor Attila (szerk.): *Constitution for a Disunited Nation* (Budapest: CEU Press 2012) 113–114.

<sup>23</sup> PAP András László: „Észrevételek a nemzetiségek parlamenti képviseletének szabályozásához az Alaptörvényben, a választójogi törvényben és a nemzetiségek jogairól szóló törvényben” in JAKAB András – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011, 1. kötet* (Budapest – Pécs: Pázmány Press 2013) 434, 437; MAJTÉNYI Balázs: „Legislative Stupidities in the New Hungarian Constitution” *Peace Human Rights* 2012/1. 118.

<sup>24</sup> A korábbi Alkotmányt 2010. május 25-én módosították, de az idézett szabály soha nem lépett hatályba, így a módosítás ad hoc politikai erődemonstrációként értékelhető.



felre is tették. Az Alaptörvény végül nem is szól kifejezetten parlamenti képviselőről, nemzetiségi mandátumokról, hanem csupán azt vállalja, hogy a nemzetiségek részvételét biztosítani kell az Országgyűlés munkájában. A megoldás a választási rendszerről szóló törvényekben (2011, 2013) bontakozott ki.<sup>25</sup> A százkilencvenkilenc fős parlamentben a kilencvenhárom országos listás mandátumból juthatnak elvileg a nemzetiségek kedvezményes módon parlamenti helyekhez. Amennyiben valamelyik nemzetiségi lista kedvezményes mandátumot szerez, a pártok listái között elosztható mandátumok száma csökken.

Az új szisztémát első alkalommal 2014-ben alkalmazták, azonban bizonyos kételemek a szabályozás hatékonyságát illetően már előzetesen megfogalmazódtak, majd a választásokat követően beigazolódtak. Az egyik központi probléma annak a kérdésnek a megválaszolása lenne, hogy kik tartoznak valamely nemzetiséghez. Az Alaptörvény nem határozza meg a nemzetiség fogalmát, vagy azt, hogy mik a feltételei a nemzetiségi vagy etnikai csoporthoz való tartozásnak. A nemzetiségekről szóló új törvényi szabályozás (2011) szerint a nemzetiséghez tartozásnak nem feltétele a magyar állampolgárság, azonban a választójog gyakorlásához szükséges.<sup>26</sup> A másik – dogmatikailag és gyakorlatilag is zavarba ejtő kérdés, hogy az etnikai (nemzetiségi) képviselő integrálható-e sikeresen az egykamarás parlament politikai képviselői rendszerébe, megtörve annak tisztán politikai karakterét és cserébe az átpolitizálódás veszélyének kitéve.<sup>27</sup> A nemzetiségi képviselő szükségképpen a politikai képviselőcsoportok vonzásába kerülne, és végül általános politikai érdekeket képviselne a specifikus nemzetiségi érdekek helyett. Végül, a rendszer a nemzetiségi szavazókat ab ovo választásra kényszeríti általános politikai és kisebbségi preferenciáik között: amennyiben nemzetiségi preferenciát óhajtanak kifejezni, automatikusan kizárják magukat a pártlistás szavazásból.

A nemzetiséghez tartozók aktív és passzív választójoga egyaránt a nemzetiségi névjegyzékben történő regisztrációhoz kötött a parlamenti választások esetében is. A névjegyzékbe vétel kérelmezésekor egyértelműen meg kell jelölni, hogy a választópolgár az országgyűlési választáson a pártlisták jelöltjeire kíván-e szavazni és ezzel lemond a parlamenti választások esetében a nemzetiségi szavazóként való részvételről, vagy fordítva: kiterjeszti a nemzetiségi regisztrációját a parlamenti választásra is, ami azzal jár, hogy a szavazás napján nem kap pártlistás szavazólapot. Ebben az esetben az egyéni választókerületi jelölt mellett kizárólag a nemzetiségi listára adhatja le szavazatát. A nemzetiségi preferencia választásával a választópolgárnak lényegesen csökken a lehetősége politikai preferenciája kifejezésére, és csak korlátozottan vesz részt a politikai képviselő létrehozásában – a matematikailag egyébként jelentősnek tűnő, alább részletezett mandátumszerzési kedvezmény ellenére is – a nem nemzetiségi választópolgárokhoz képest. A formális egyenlő-

<sup>25</sup> *Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. tv. 7–18. §, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. tv. 86–87. §, 255–257. §.*

<sup>26</sup> PAF (23. lj.) 428–429. Lásd még *a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. tv. 1. és 170. §-át.*

<sup>27</sup> KURUNCZI Gábor: „A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéséről” *Közjogi Szemle* 2014/1. 58.

ségi szabály azonban érvényesül, minden magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárnak két szavazata van – csak éppen egyes választópolgároknak eleve kisebb az esélyük a parlament politikai összetételének befolyásolására. Itt érdemes megemlíteni azt is, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező – határon túli – választópolgárok viszont kizárólag pártlistára szavazhatnak, azaz nem élhetnek a nemzetiségi lista opciójával. Ez azt a következtetést is megengedi, hogy ez a választópolgári kör sokkal inkább a politikai nemzet része, mint az a nemzetiségi identitását vállaló választóközösség, amely ezért feladni kényszerül a politikai preferenciájának kifejezésre juttatását – ami ismét az Alaptörvényben is hangsúlyozott kulturális nemzetkonceptiót alátámasztó megoldásként értelmezhető.

Nemzetiségi listát kizárólag országos nemzetiségi önkormányzatok állíthatnak a parlamenti választások alkalmával, azaz a parlamenti képviselet az önkormányzati képviseletre épül, ami azzal jár, hogy más szereplők, például nemzetiségi egyesületek vagy pártok nem befolyásolhatják a lista összeállítását, és nem tudnak jelölteket ajánlani. Amennyiben pedig esetleg nemzetiségi párt azt a megoldást választja, hogy pártlistával indul, akkor ehhez egyrészt semmiféle kedvezmény nem társul, másrészt azt a kockázatot is hordozza, hogy a nemzetiségi választóközösség megoszlik, szétforgácsolódik. 2014-ben mind a tizenhárom országos nemzetiségi önkormányzat sikeresen állított listát a parlamenti választásokon. A közös lista lehetőségét azonban esetükben kizárja a szabályozás, így nem működhetnek együtt. A parlamenti választások adatai arra utalnak, hogy sem a regisztráció, sem a listaállítás nem maradt „nemzetiségi belügy”. A roma választópolgárok nagy arányban vonták vissza nemzetiségi regisztrációjukat a parlamenti választás vonatkozásában a szavazást megelőző két hétben. A választáson induló etnikai párt azonban így is csekély támogatottságot ért el. Összességében pedig – a népszámlálási adatokkal összevetve – meglehetősen kevesen választották a nemzetiségi preferenciát a választópolgárok közül.<sup>28</sup>

A választójogi szabályozásból következően a nemzetiségek kedvezményes mandátumhoz juthatnak az országgyűlési képviselők választásán, mégpedig a pártlistás mandátum megszerzéséhez szükséges elvi szavazatszám egynegyedéért. Az, hogy a kedvezményes kvóta pontosan hány szavazatot jelent, a választási részvétel (és az összes leadott országos listás szavazat) függvénye, de a nemzetiséghez tartozók száma és a választási rendszer jellege alapján az előzetes becslések – már jóval a 2014. évi választások előtt – a kvótát húsz-huszonegyezer szavazat közé tették. Az eredmények igazolták a várakozásokat, a kedvezményes nemzetiségi mandátum megszerzéséhez szükséges minimális szavazatszám huszonkétezerhuszonkettő lett, s mivel rendkívül kisszámú választópolgár regisztrált a parlamenti választáson nemzetiségi szavazóként, egyik nemzetiség sem közelítette meg azt.<sup>29</sup> A törvény alapján egyébként csupán egyetlen kedvezményes mandátum szerezhető nemzetiségenként, a további mandátumokért a nemzetiségi listák az általános szabályok szerint – az öt százalékos küszöb teljesítésével – verseng-

<sup>28</sup> Lásd a függelékben a 2. és a 3. táblázatot.

<sup>29</sup> Lásd a függelékben a 2. és a 3. táblázatot.

hetnek. Ez azonban merőben illuzórikus, tekintve, hogy a magukat nemzetiséghez tartozónak vallók aránya a népszámlálási adatok szerint összességében körülbelül a teljes népesség öt százalékát teszi ki. A törvény lehetővé teszi, hogy ha a nemzetiségi lista kedvezményes mandátumhoz sem jutott, akkor a lista első jelöltje nemzetiségi szószólóként vegyen részt a parlament munkájában, túlnyomórészt tanácskozási joggal, a képviselőkéhez hasonló, de azzal messze nem azonos jogállásban. (Például a plenáris ülésen nem szavazhatnak, a Házbizottság megítélésétől függ, hogy ott felszólalhatnak-e, interpellációs joguk nincs, kizárólag a nemzetiségek képviselését ellátó bizottságban van szavazati joguk, más állandó bizottság, illetve a törvényalkotási bizottság munkájában – a bizottsági elnök vagy a Házbizottság döntése alapján – szintén csupán tanácskozási joggal vehetnek részt.) 2014-ben minden nemzetiség küldött szószólót az Országgyűlésbe, vagyis „részvételük” a parlamenti munkában voltaképpen – bizonyos mértékben, formálisan – biztosított. Csakhogy ezt olyan módon is el lehetett volna érni, ha eleve az országos nemzeti-egési önkormányzatok delegálhattak volna szószólókat a parlamenti választás rendszerén kívül, s a választópolgárok bizonyos részének nem kellett volna lemondani politikai preferenciájuk kifejezéséről. A nemzetiségi választópolgárok ugyanis feláldozták pártlistás szavazatukat a szószólói intézményben megtestesülő korlátozott képviselő érdekében.<sup>30</sup> A választási rendszerbe integrált szisztéma valójában lát-szatzmegoldás, és reálisan nem teremt esélyt a nemzetiségek számára valódi parlamenti képviselőre.

#### 4. MÉLTÓSÁG, EGYENLŐSÉG, SZOLIDARITÁS? A BIZONYTALAN MÉRCÉK KIREKESZTŐ HATÁSA

Már a bevezetőben utaltunk arra a TÁRKI-kutatásra, amely megerősíti, hogy az elmúlt évtizedben a magyar társadalom értékszerkezetét uraló zártság, intolerancia, bizalomhiány, civil és politikai inaktivitás<sup>31</sup> kedvező terep a megkülönböztetés, a szegregáció, a xenofóbia, a gyűlöletbeszéd és a gyűlölet-bűncselekmények számára. Az Alaptörvény pedig olyan bizonytalan mércéket vezetett be a méltósággal, az egyenlőséggel, a szolidaritással összefüggésben, amelyek következtében – akár az alkotmánybírói gyakorlat felülírásával – legalizálhatók a szegényeket, egyes sérülékeny csoportokat, adott esetben az etnikai kisebbséget alkotó romákat hátrányosan érintő, többségi társadalmi sztereotípiákat „felhangosító” intézkedések.<sup>32</sup>

Az Alaptörvény XV. cikke tartalmazza az egyenlőségi jogokat és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A védett tulajdonságok között azonban nem említi a szexuális irányultságon,<sup>33</sup> a genetikai tulajdonságon, a nemzetiséghez, etnikum-

<sup>30</sup> KURUNCZI (27. lj.) 62.

<sup>31</sup> TÓTH (3. lj.) 13.

<sup>32</sup> KOVÁCS Kriszta: „Equality: The Missing Link” in TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Constitution for a Disunited Nation* (Budapest: CEU Press 2012) 186.

<sup>33</sup> A Velencei Bizottság szintén hiányolta a szexuális orientáción alapuló megkülönböztetés tilalmának nevesítését. Lásd a Velencei Bizottság 621/2011. sz. állásfoglalásának 76–80. pontjait.

hoz tartozáson vagy az életkoron alapuló diszkrimináció tilalmát. Bár a felsorolás nyitott, mégis garanciális szempontból indokolt lett volna ezek nevesítése. Igaz, hogy a faj, szín vagy nemzeti származás szerinti megkülönböztetés explicite tilos, de figyelemmel a nemzetiségi és etnikai kisebbségi csoportok speciális helyzetére, egy 21. századi alkotmánynak le kellene vonnia a tényekből adódó jogi konzekvenciákat. Az alaptörvényi kontextusban a „nemzeti származás” sokkal inkább a többségi nemzethez tartozásra utal és kevésbé értelmezhető az etnicitás vonatkozásában.<sup>34</sup> A férfiak és nők egyenjogúságára vonatkozó alaptörvényi szabály [XV. cikk (3) bekezdés] meglehetősen lakonikus. Nem említi, hogy az egyenjogúság kiterjed különösen a foglalkoztatás, a munkavégzés és annak díjazása területére, továbbá a házasság és a család életviszonyaira, noha ezek az életviszonyok jelentik a nemek közötti hátrányos megkülönböztetés leggyakoribb színtereit. Míg a korszerű alapjogi dokumentumok jogokat határoznak meg az idősek vagy a fogyatékkal élők számára, addig az Alaptörvény csak az állam külön intézkedésekben körvonalazandó védelmét ígéri.<sup>35</sup> Érdemes azt is megemlíteni, hogy az esélyegyenlőséget célzó előnyben részesítés lehetőségével érintett csoportok felsorolásában a roma kisebbség nem szerepel.<sup>36</sup> Ehelyett inkább a szegregációt legitimáló szabály került be a negyedik alaptörvény-módosítással az egyenlőségi szabályok közé, a XV. cikk (4) bekezdésébe: „Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” Fontos hangsúlyozni, hogy a felzárkózás nem egyenértékű az Európában használt társadalmi befogadás terminussal, amely kizárólag a sérülékeny, rászoruló egyének vagy csoportok emberi méltóságának, alapvető jogainak tiszteletben tartásával valósítható meg alkotmányos formában. A társadalmi felzárkózás érdekében tehető állami beavatkozás intézményesítése az iskolai szegregáció alkotmányos alapját is megteremtheti, amely leginkább a roma gyermekeket érinti.<sup>37</sup>

Itt érdemes ismét kitérni arra, hogy az Alaptörvény megszüntette a nemzeti és etnikai kisebbség fogalmát, s helyette a nemzetiség fogalmát alkalmazza, amelyet a vonatkozó sarkalatos törvény konkretizál. A terminológiai változást történeti okok-

<sup>34</sup> CHRONOWSKI (13. lj.) 130–131.

<sup>35</sup> Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés: Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

<sup>36</sup> Kovács (32. lj.) 193–194.

<sup>37</sup> A bírói gyakorlat egyelőre elutasítja az iskolai szegregációt. A kormányzati törekvéseket a nemzetiségi jogokért felelős ombudsman közleményben értékelte 2014. december 12-én: „A Kormány T/2085. számú, a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi LXXIX. törvény módosításáról szóló törvényjavaslata 27.§ (5) bekezdésének z) pontja ugyanis lehetővé tenné, hogy a nemzetiségi és a vallási, világnézeti tekintetben elkötelezett iskolai nevelés-oktatás szervezése esetében az elkülönítés tilalma alóli kivételek érvényesülésének sajátos feltételeit a Kormány rendeletben állapítsa meg. [...] A jövőbeli szabályozás megítélésénél minden érintettnek szem előtt kell tartania a hazai bírói jogértelmezést is, amely egyértelmű abban a tekintetben, hogy felekezeti oktatásra hivatkozva a roma tanulókat elkülönítve oktatni nem lehet. [...] A két évtizedes ombudsmani gyakorlat tapasztalatai egyöntetűen mutatják, hogy a különböző származású és társadalmi helyzetű gyermekek integrált oktatása – amellelt, hogy az egyetlen, emberi jogi standardoknak megfelelő oktatási forma – mind egyéni, mind társadalmi tekintetben az egyetlen valódi és tartós eredményre vezető oktatási megoldás.”

kal és a kisebbségek ilyen irányú igényével magyarították. A régi-új szóhasználat viszont figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy Magyarországon nem csak nemzeti kisebbségek élnek, hanem két etnikai csoport is: a roma és a ruszin.<sup>38</sup> Ami a nyelvi és a kulturális jogokat illeti, a kisebbségi nyelvek védelmére vonatkozó kötelezővállalás csak a preambulumban található, míg a magyar nyelv és jelnyelv védelme az alapvető elvek között is garantált (Az Alaptörvény H) cikkében),<sup>39</sup> azaz normatív rendelkezés, amely elrendezés nem az alkotmány minimálkonszenzus jellegét és integráló funkcióját, hanem a többségi társadalmat védő, erősítő sajátos alaptörvényi szemléletnek felel meg.

Sajátosan reflektálja az etnicitás problémáját a negyedik alaptörvény-módosítás vélemény szabadságot korlátozó szabálya. A IX. cikk (5) bekezdése szerint:

„[a] véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.”

Noha az alaptörvényi szövegben kizárólag itt jelennek meg az etnikai közösségek egyfajta alkotmányos védelem alanyaiként, a rendelkezés kisebbségvédelmi karakterét lerontja a többség védelmére vonatkozó fordulat, amelyet a Velencei Bizottság is aggályosnak talált.<sup>40</sup> A vélemény szabadság alkotmányba iktatott korlátozása az aránytalan, elfogult és ellentmondásos bírói gyakorlat fennmaradásának kedvez, amely a gyűlölet-bűncselekmények terén – drámai statisztikai adatokkal is alátámaszthatóan – túlnyomórészt a többségi társadalmat védi a roma kisebbséggel szemben.<sup>41</sup>

Szintén figyelmet érdemel a személy és a tulajdon ellen intézett, vagy ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához való jog (V. cikk), amelynek bevezetésével az egyén és az állam felelősségének határai bizonytalanok válnak. Kérdés ugyanis, hogy miként viszonyul az „önvédelemhez való alapjog” az állami kényszer monopóliumához, vagyis ahhoz a szabályhoz, miszerint az „Alaptörvény

<sup>38</sup> PAP (23. lj.) 432.

<sup>39</sup> Hasonlóan, lásd a Velencei Bizottság 621/2011. sz. állásfoglalásának 45. pontját: „A Velencei Bizottság sajnálatosnak tartja, hogy a H) cikk, amely a magyar nyelv – mint az ország hivatalos nyelve – védelméről szól, nem tartalmaz garanciát a nemzeti kisebbségek nyelveinek védelmére vonatkozásában. Ugyanakkor megállapítja, hogy a XXIX. cikk biztosítja e nyelvek használatát Magyarország »nemzetiségei« számára, és úgy értelmezi ezt a rendelkezést, mint amely magában foglalja az a kötelezettséget is, hogy az állam védje ezeket a nyelveket és támogassa megőrzésüket és fejlődésüket (lásd még a preambulumot és az Alaptörvény Q) cikkét).”

<sup>40</sup> A Velencei Bizottság 720/2013 sz. véleménye, 141. pont: „a közösségek méltóságáról szóló rendelkezések túlságosan homályosak, és a »magyar nemzet méltóságának« speciális védelme azzal a veszéllyel jár, hogy a jövőben a szólásszabadságot Magyarországon a magyar intézmények és közszereplők védelme érdekében korlátozhatják.”

<sup>41</sup> A statisztikát és a gyakorlat mérlegét feldolgozza BALOGH Lídia – DINÓK Henriett – PAP András László: „A jog által láthatatlan? A gyűlölet-bűncselekmények szabályozási kérdései és gyakorlati problémái” *Fundamentum* 2012/4. 94–96.

és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult” a C) cikk (3) bekezdése alapján. Kérdés továbbá, hogyan viszonyul az új alapjog a Btk.-ban büntethetőséget kizáró okként meghatározott jogos védelemhez, amely az alaptörvény önérdekkövető szemléletétől eltérően korszerű szolidaritási elemet tartalmazva „kezeli a jogon kívüli helyzetet”, azaz nemcsak a saját, hanem mások személye, javai, sőt, a közérdek ellen intézett jogtalan támadás elhárítását is megengedi. A dogmatikai érdekességeken túl, e rendelkezés esetében is felmerül a gyanú, hogy voltaképpen címzettje a roma népesség, amelynek mélyszegénységben élő tagjai – legalábbis a társadalmi köztudat szerint – el „szoktak” követni tulajdon elleni szabálysértéseket.<sup>42</sup> Ezzel ismét a többségi társadalom sztereotípiáit felerősítő alaptörvényi igazolónorma erodálja a politikai közösség szolidaritását, amit pedig az alkotmánynak támogatnia kellene.

A társadalmi szolidaritást illetően lényeges visszalépés, hogy a szociális biztonság az Alaptörvényben nem alapjogként, csupán az állam „törekvéseként” jelenik meg, ennyiben mindössze államcél jelent; ami a hatályos alkotmányhoz képest visszalépésként értékelhető. Az ellátási jogcímek között (rászoruló körében) az idős kor nem jelenik meg a XIX. cikk (1) bekezdésében, hanem az a rászorultsági esetektől elválasztva, a (4) bekezdésben önállóan szerepel. A társadalombiztosítás alkotmányos intézményként nem található meg a szövegben, helyette a „szociális intézmények és intézkedések rendszere” fordulatot alkalmazza a (2) bekezdés, mint a megfogalmazott államcél megvalósításának eszközét. A vizsgált cikk (3) bekezdése, miszerint „[t]örvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személy közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja” különösen aggályosnak tekinthető, mivel teljesen bizonytalan mércét tartalmaz. A „közösség számára hasznos tevékenység” megítéléséhez ugyanis nehezen állapíthatók meg objektív szempontok, „tevékenység” vagy „hasznosnak ítélt tevékenység” hiányában a támogatáshoz való jog kiüresíthető, akkor is, ha az érintett rászoruló és önhibáján kívül került válsághelyzetbe. Ez a szabály egyrészt megint csak a többségi társadalom előítéleteit és sztereotípiáit tükrözi, miszerint a romák segélyekből élnek, másrészt a kormányzat közmunka-programjának alkotmányos bázisát teremti meg.<sup>43</sup> Statisztikai alátámasztás nélkül is alaposan feltehető, hogy a közfoglalkoztatási programok jelentős részében romák kerülnek a munkaviszonynál lényegesen kedvezőtlenebb, szociális helyett rendészeti implikációkkal jellemezhető jogviszonyba, amely tovább növeli a „mi” és az „ők” – alaptörvényi nemzetfoglalomból is kiolvasható – különbséget.

## 5. ZÁRSZÓ

Noha az Alaptörvény a felszínen elismeri a méltóság, az egyenlőség és a szolidaritás értékeit, a szöveg mélyreható elemzése megvilágítja az ellentmondásokat, az

<sup>42</sup> Kovács (32. l.) 190.

<sup>43</sup> Kovács (32. l.) 191.

egyenlőtlen helyzeteket igazoló, szegregáló jellegű szabályokat. Az Alaptörvény nem alkalmas a politikai közösség és a magyar társadalom integrálására, bár vélhetően nem is ezzel a szándékkal készült. Az etnicitás szempontjából ez egyértelműen a „többség” alkotmánya, amelyben az „etnikai” jelző mindössze egyszer fordul elő, s a kisebbségi etnicitás kérdései megmaradnak a historizáló nemzetiségi köntösbe rejtve, népies-kulturális dimenzióban. Vagyis a legkevésbé sincs szó arról, hogy a „részekre szakadt” nemzetet politikailag és társadalmilag szolidáris közösségként definiálja.

## FÜGGELÉK

### *1. táblázat – a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók száma – önkéntes bevallás az 1980–2011 közötti népszámlálások alkalmával*

Forrás: [www.ksh.hu/nepszamlalas/tables\\_regional\\_00](http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tables_regional_00)

	Nemzetiség, etnikum			
	1980	1990	2001	2011
	összesen			
magyar	10 638 974	10 142 072	9 416 045	8 314 029
nemzeti, etnikai kisebbség				
bolgár	..	..	1 358	3 556
cigány (roma, beás)	6 404	142 683	189 984	308 957
görög	..	..	2 509	3 916
horvát	13 895	13 570	15 597	23 561
lengyel	..	..	2 962	5 730
német	11 310	30 824	62 105	131 951
örmény	..	..	620	3 293
román	8 874	10 740	7 995	26 345
ruszin	..	..	1 098	3 323
szerb	2 805	2 905	3 816	7 210
szlovák	9 101	10 459	17 693	29 647
szlovén	1 731	1 930	3 025	2 385
ukrán	..	..	5 070	5 633
nemzeti vagy etnikai kisebbség összesen	..	..	313 832	555 507
arab	..	..	1 396	4 537
kínai	..	..	2 275	6 154
orosz	..	..	2 341	6 170
vietnami	..	..	958	3 019
egyéb	16 369	19 640	36 472	28 068
nem kívánt válaszolni	..	..	570 537	1 455 883
összesen	..	..	10 343 856	10 373 367
teljes népesség	10 709 463	10 374 823	10 198 315	9 937 628

**2. táblázat – nemzetiségi szavazóként regisztrált választópolgárok  
(kiemelve a két, legmagasabb arányban regisztráló, azaz nemzetiségi  
képviselőre potenciálisan esélyes nemzetiségi választóközösség)**

Forrás: Nemzeti Választási Iroda, [www.valasztas.hu/hu/ogyp2014/766/766\\_5\\_3.html](http://www.valasztas.hu/hu/ogyp2014/766/766_5_3.html)

Nemzetiség	nemzetiségi választóként regisztrált összesen	A nemzetiségi névjegyzékbe vett választópolgárok száma (2014)	
		kiterjesztve a parlamenti választásra március 20. – április 6.	
bolgár	232	101	104
görög	483	135	140
horvát	3727	1535	1623
lengyel	711	130	133
német	23543	13749	15209
örmény	455	186	184
roma	25498	18150	14271
román	1852	635	647
ruszin	993	599	611
szerb	673	320	349
szlovák	3120	1214	1317
szlovén	461	194	199
ukrán	544	453	502

**3. táblázat – a nemzetiségek eredményei a parlamenti választáson, 2014**

Forrás: Nemzeti Választási Iroda,

[http://www.valasztas.hu/hu/ogyp2014/861/861\\_0\\_index.html](http://www.valasztas.hu/hu/ogyp2014/861/861_0_index.html)

A nemzetiségi és pártlistákra leadott összes szavazat	5 047 363
5%-os küszöb	252 369
A nemzetiségi kedvezményes mandátumhoz szükséges szavazatszám	22 022
A nemzetiségi mandátumok száma	0
A nemzetiségi szószólók száma	13

Lista neve	lista típusa	szavazatok	arány
Német Nemzetiségi Önkormányzat (MNOÖ)	nemzetiségi	11 415	0.23 %
Magyarországi Cigány Párt (MCP)	párt	8 810	0.17 %
Roma Nemzetiségi Önkormányzat	nemzetiségi	4 048	0.08 %
Horvát Nemzetiségi Önkormányzat	nemzetiségi	1 212	0.02 %
Szlovák Lista	nemzetiségi	995	0.02 %
Román Nemzetiségi Önkormányzat (ORÖ)	nemzetiségi	463	0.01 %
Ruszin Nemzetiségi Önkormányzat (MROÖ)	nemzetiségi	362	0.01 %
Ukrán Nemzetiségi Önkormányzat	nemzetiségi	293	0.01 %
Szerb Nemzetiségi Önkormányzat (SZOÖ)	nemzetiségi	236	0.0 %
Szlovén Nemzetiségi Önkormányzat	nemzetiségi	134	0.0 %
Örmény Nemzetiségi Önkormányzat	nemzetiségi	110	0.0 %
Magyarországi Görögök	nemzetiségi	102	0.0 %
Lengyel Nemzetiségi Önkormányzat	nemzetiségi	99	0.0 %
Bolgár Nemzetiségi Önkormányzat	nemzetiségi	74	0.0 %