

NÉPSZUVERENITÁS*

1. „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.” Ez a mondat alkotmányunk egyik kitüntetett erkölcsi és politikai elvét rögzíti.

De mi az elv tartalma? Ki a nép, miben áll a hatalom, melynek kizárólagos birtokosa, és mit jelent, hogy minden hatalom az övé? Mely – „közvetlenül” vagy „választott képviselők útján” végzett – tevékenységek minősülnek a népszuverenitás gyakorlásának? E kérdésekre a „nép”, a „hatalom”, a „szuverenitás” és a többi kifejezés szótári jelentésének azonosítása nem ad választ. Ha tisztán akarunk látni, nem a szótárhoz, hanem a politikai elmélethez kell folyamodnunk.

A politikai elmélet azonban utoljára a francia forradalom előtti évszázadban kínált tartalmas és következményteli értelmezést a népszuverenitásról. Ezt a továbbiakban Klasszikus Tannak fogom nevezni.

A Klasszikus Tan gyanúba keverte a Terror előkészítésében játszott ideológiai szerepe. Ám az elméleti tanulságok végiggondolása elmaradt; nem lépett új teória a régi helyébe. A népszuverenitás egyszerűen kiszorult az elmélet peremvidékére, ahol reá hivatkozva populista ideológiák legitimálják magukat.¹

Ez nem kívánatos állapot. Célszerű volna újragondolni a Klasszikus Tan hagyatékát. Vagy új, védhető elméletet kellene alkotni a népszuverenitás számára, vagy – ha ez nem lehetséges – ki kellene mondani, hogy mindenestül elvetendő.²

Elvetése azonban abszurd helyzetet teremtene. Miközben a politikai elmélet téziseként kompromittálódott, a népszuverenitás rendületlenül folytatta diadalútját az alkotmányozás gyakorlatában. Alig van modern demokratikus alkotmány, mely ne tartaná számon alapelvei közt. Ha a teória tarthatatlanná nyilvánítaná, ezzel azt mondaná ki, hogy a demokratikus alkotmányok futóhomokra épülnek.

* Köszönettel tartozom Bódig Mátyásnak, Győrfi Tamásnak, Ludassy Máriának, Nagy Boldizsárnak, Sólyom Péternek és Tóth Gábor Attilának írásom korábbi változataihoz fűzött kritikai észrevételeikért. A legtöbbet Arató Andrásnak köszönhetem, akivel éveken át vitatkoztunk szóban és írásban a népszuverenitás problémájáról, s akinek új és új ellenvetései nélkül e tanulmány meg sem született volna.

A magam részéről úgy vélem, hogy bár a Klasszikus Tan valóban nem tartható, a népszuverenitás eszméjének vonzó és koherens értelmezést lehet adni. Tanulmányom ezt igyekszik megmutatni. Egy lehetséges modern elmélet vázolására teszek kísérletet.

Ám ahhoz, hogy ez ne valami másról szóljon, mint a Klasszikus Tan, hanem ugyanarról adjon új – elődjével részint kontinuos, részint vitában álló – elgondolást, olyan fogalmakkal kell dolgoznia, melyek összehasonlíthatóvá teszik a népszuverenitás 17.-18. századi doktrínájával. Ezért azzal kezdem, hogy áttekintem a fogalmi eszközöket, melyek segítségével népszuverenitásról beszélünk. Arra törekszem, hogy a javasolt fogalmak lehetővé tegyék a Klasszikus Tan hűségesebb rekonstrukcióját, s közben a Modern Elmélet céljaira is megfeleljenek.

Második lépésben a Klasszikus Tan értelmezését, majd bírálatát adom. Ezt fogja követni egy lehetséges Modern Elmélet körvonalainak megrajzolása.

Fogalmi eszközök

2. Az ismert államok azzal az igénnyel lépnek föl, hogy *autoritással* rendelkeznek egy bizonyos terület és az ott élő egyének fölött, s hogy ezt az autoritást azoknak is tiszteletben kell tartaniuk, akik nem tartózkodnak a területükön.

A terület fölötti autoritás magában foglalja a jogot, hogy az állam megvédje területének integritását; hogy gyakorolja a tulajdonosi jogokat a területén lévő, senki által nem tulajdonolt javak fölött; hogy szabályozza a magántulajdonban lévő javakhoz fűződő tulajdonosi jogokat; hogy rendelkezzen arról, ki léphet a területére, ki vállalhat ott munkát, ki tehet szert tulajdonra, és így tovább.³

A terület fölötti autoritás önmagában még nem definiál államot. Csak olyan szervezet minősül államnak, mely egy bizonyos személyi kör fölött is autoritással rendelkezik. A személyek fölötti autoritásról szólva abból szokás kiindulni, hogy az autoritás birtokosának joga van *kényszert* alkalmazni a neki alávetett személyekkel szemben, s hogy kifejezett engedélye nélkül senki más nem alkalmazhat kényszert – ő dönti el, ki, mikor, kivel szemben folyamodhat a kényszerítés eszközéhez.⁴ Első megközelítésben a legitim kényszerítés monopóliumát értjük autoritáson.

A kényszerítés rossz; a kényszer alkalmazása igazolásra szorul. A kényszermonopólium legitimitása azt jelenti, hogy erkölcsileg igazolt. De mi igazolja? Hogyan lehet igazolt egy állam kényszermonopóliuma, ha egy maffiáé nem lehet az? Ez a kérdés vezet át a személyek fölötti

autoritás mélyebb fogalmához. A legitim állam akkor és csakis akkor alkalmaz kényszert, ha jogszerű előírásait kell betartatnia. S azért fogadható el, hogy kényszert alkalmazzon ezek betartatása érdekében, mert jogszerűen kibocsátott előírásai a területén tartózkodó egyének számára *kötelezőek*.⁵ Személyek fölötti autoritáson azt értjük tehát, hogy az autoritás birtokosának jogában áll kötelező előírásokat kibocsátani: olyan előírásokat, melyek *normatív korlátokat* állítanak a releváns személyi körhöz tartozó egyének és csoportjaik elé. Az így teremtett kötelezettségeket nem azért kell teljesíteni, mert az előírás *tartalma* indokolja ezt, hanem azért, mert az előírás *forrása* autoritással rendelkezik.⁶

Az autoritás azonban nemcsak a normatív *korlátozás* jogát foglalja magában; gyakorlója oly módon is változtathat a neki alárendeltek helyzetén, hogy *kitágítja* normatív képességeiket. Például lefektetheti a szerződéskötés, a házasság vagy a végrendekezés szabályait. Ezek nem arról szólnak, hogy mit *kell* a törvény hatálya alatt álló személyeknek tenniük, hanem arról, hogy miként teremthetnek egymással szemben törvényes kötelezettségeket és jogosultságokat, amire jogi szabályozás nélkül nem volnának képesek. Egy másik példa: az állam kisebb parcellákra osztja a közös földterület egy részét, és magánszemélyeket feljogosíthat e parcellák használatba vételére.⁷

Autoritással nemcsak államok rendelkeznek. A szülő is autoritásra tart igényt kiskorú gyermeke fölött, a vállalatvezető a beosztottjai fölött. A szülő autoritása azonban személyes kapcsolaton nyugszik, a vállalatvezetőé munkaszerződésen. Az államok autoritásának alávetett egyének körét ezzel szemben személytelen ismérvek határozzák meg, s akit e tulajdonságok kijelölnek, annak akkor is engedelmeskednie kell, ha nem fűzi személyes viszony az autoritás gyakorlójához, illetve ha nem lépett szerződésre vele. Az alávetettek körének ilyen – személytelen – meghatározásán alapuló autoritást nevezem *politikainak*.

Modern, territoriális államokban a politikai autoritás fennhatósági körét az állam területének kritériumával határozzák meg: az államok mindenkivel szemben autoritásra tartanak igényt, aki csak a területükön tartózkodik. A személyek fölötti politikai autoritás szorosan összefügg tehát a terület fölötti autoritással. A továbbiakban ez utóbbiról nem igen beszélek külön: nagyjából személyek fölötti autoritásról lesz szó. A „politikai” jelzőt is többnyire elhagyom, mivel az autoritás egyéb, nem politikai válfajai nem tartoznak tárgyunkhoz.

Mint az imént említettem, normatív korlátozásra és/vagy normatív képességek teremtésére való autoritásuk nemcsak államoknak lehet. De az államok arra is igényt tartanak – és ezzel az

igénnyel csakis ők lépnek föl –, hogy országuk *egész területe* s az ott tartózkodó *valamennyi egyén és csoport* fölött gyakorolják ezt a hatalmat; más szóval, hogy országuk fölötti autoritásuk *általános* legyen.⁸ Továbbá, az államok igényt tartanak arra is – és tagadják, hogy bárki más jogosan léphetne föl ilyen igénnyel –, hogy autoritásuk *fölötte álljon* az ország területén működő többi szervezetnek és intézménynek; arra tehát, hogy valamennyiüknek szabályokat adhassanak, míg ezek nem adhatnak szabályokat neki magának.⁹

Tegyük fel, hogy valamely adott állam egyedül gyakorolja a sorra vett előjogokat területe, valamint az ott tartózkodó egyének és csoportjaik fölött, azaz autoritásán semmilyen más, rajta kívül álló instanciával nem osztozik. Úgy is mondhatnám: autoritása *kizárólagos*. Tegyük fel továbbá, hogy ez az állam, először is, autoritása gyakorlásában semmilyen más, rajta kívül álló instancia előírásainak nincs alávetve, s hogy, másodszor, nem valamilyen rajta kívül álló instancia nevében és ellenőrzése alatt gyakorolja autoritását. Ez utóbbi két feltétel együttes teljesülését értjük azon, hogy az állam *független*. Szuverénnek nevezzük az államot, ha a területe és az ott tartózkodó személyek fölötti autoritása egyfelől *általános*, azaz az egész területre és az összes ott tartózkodó személyre kiterjed, továbbá minden más autoritásnak *fölötte áll*, másfelől pedig *kizárólagos és független*.¹⁰

3. Ha az állam független, akkor nincs olyan instancia, mely fölötte állna. Nem egyszerűen annyi mondható el róla, hogy fölötte áll a területén működő többi autoritásnak: területe és az ott tartózkodó személyek fölött ő a *legfőbb hatalom*. Legfőbb hatalomnak hagyományosan azt az instanciát nevezik, melynek betöltője bárki másnak kötelező előírást adhat, ugyanakkor senki mástól nem kell kötelező előírást elfogadnia. Irányít, de őt magát nem irányítják.¹¹

Az államok összetett szervezetek. A Klasszikus Tan születésekor sem lehetett egyetlen személy által betöltött, egyetlen szereppel azonosítani őket. Az uralkodónak kancellárja volt, tanult írnokai és jogtudorai, adóbehajtói, vámszedői voltak, a bíraskodás hatalmát megosztotta a földesurakkal, vazallusait fegyverbe szólíthatta, időről időre összehívta a rendi gyűlést, és így tovább. A modern államokat pedig folytonosan működő, kiterjedt, bürokratikus hierarchiák alkotják. Ezért óhatatlanul fölmerül a kérdés: melyik az az instancia, mely *az államon belül* a legfőbb irányító hatalmat gyakorolja. Elgondolható, hogy egyáltalán ne legyen ilyen instancia: ebben az esetben minden állami szerep betöltője ad is és kap is kötelező előírásokat. Ha azonban van ilyen instancia, akkor az államon belül ez a *szuverén*.

A független állam fölött nemcsak olyan – külső – instancia nem emelkedik, melyről elmondhatnánk: joga van irányítani az államot autoritásának gyakorlásában. Olyan külső instancia sincs, melyről azt lehetne elmondani, hogy az ő nevében, az ő ellenőrzése alatt gyakorolja autoritását. Vagy az államon belül található az az instancia, mely minden politikai autoritás *legelső forrása* – vagy egyáltalán nincs ilyen instancia. Az előbbi esetben minden más autoritás ettől az instanciától származik, az ő autoritása azonban nem valamiféle más autoritástól ered. Ezz az instanciát, illetve betöltőjét nevezhetjük *végző felhatalmazónak*.¹²

Hogy irányításon mit értünk, az nagyjából világos. De mit értsünk felhatalmazáson?

A 2. szakaszban azt állítottam, hogy az autoritás birtokosa normatív korlátokat állíthat mások cselekvése elé, de ki is tágíthatja normatív képességeiket, új normatív képességekkel ruházhatja fel őket. Két példát hoztam föl erre: az állam létrehozza a szerződéskötés törvényi szabályait, illetve közös földeket magánszemélyeknek használatba ad. Szeretném, ha most felfigyelnénk rá, hogy ezek erkölcsi szempontból nem egyenértékű esetek.

A polgári jog szabályai normatív képességekkel – nevezetesen érvényes jognyilatkozat tételére való képességekkel – ruhazzák föl a kompetens egyéneket, de az egyének nem e szabályokból merítik a jogot, hogy saját ügyeikben önállóan eljárjanak: erkölcsi státusuknál fogva rendelkeznek vele. A törvény csupán képessé teszi őket arra, hogy megtegyék, amit eleve jogukban áll megtenni. Ez nem felhatalmazás.

A parcellák birtokba vevőit azonban nem olyasmire teszi képessé az állam, amihez eleve joguk lett volna. Senkinek nincs erkölcsi joga ahhoz, hogy a közös földet osszák föl és adják magánhasználatba. Lehet, hogy a közérdek ezt kívánatossá vagy legalább megengedhetővé teszi. A közérdek azonban nem egyéni jog. Ilyenek azok az esetek, amikor a normatív képesség teremtését felhatalmazásnak nevezhetjük.

Felhatalmazásról akkor beszélünk tehát, amikor valakire autoritást ruháznak: olyan jogköröket adnak neki, melyekkel korábban nem rendelkezett. A felhatalmazó autoritása abban áll, hogy jogokat adhat más személyeknek. Ez az autoritás legegyszerűbb esetben azon alapszik, hogy birtokosa maga rendelkezik a jogokkal, melyeket részben vagy teljesen átenged valaki másnak. De nem mindig olyan jogokat ruháznak rá a felhatalmazottra, melyekkel a felhatalmazó eleve rendelkezett. Két ember megegyezhet abban, hogy vitájuk eldöntését egy harmadikra bízzák. Ennek a harmadik személynek joga lesz a vita eldöntésére. Azonban egyik felhatalmazónak sem volt ilyen joga.

Az átengedett autoritás állhat *dolgok* fölötti rendelkezésben: például az állam magánkezelésbe ad egy bányát vagy egy erőművet. De állhat *emberek* fölötti rendelkezési jogokban is: például a törvényhozó létrehoz egy végrehajtó szervet, s annak vezetőjét rendeletek kibocsátására hatalmazza fel.

Most már meg tudjuk mondani, ki a végső felhatalmazó. Olyan instancia ő, melynek betöltője szerepet teremt és feljogosít ezek betöltésére, miközben az ő szerepét nem valaki más teremti, őt magát nem valaki más jogosítja fel szerepének betöltésére.

4. De min alapszik a szuverén autoritása, ha nem felhatalmazáson? Az egyik elgondolható válasz úgy szól, hogy az autoritás alanyának van valamilyen tulajdonsága, mely eleve alkalmassá teszi őt az autoritás gyakorlására. Például a királyi család részesedik az isteniben, innen az uralkodáshoz való joga. Rangidős tagját nem azért illeti meg autoritás a birodalma fölött, mert erre felhatalmazást kapott, nem is azért, mert az alattvalók szempontjából jó, hogy az országban létezik legfőbb hatalom, hanem pusztán azért, mert ő maga rendelkezik az autoritáshoz szükséges pedigrével. Ilyen esetben a legfőbb hatalom birtoklása *inherens* jellemzője a szuverénnek. A neki való engedelmeskedés önmagában helyes.

A másik számba vehető válasz szerint a legfőbb hatalom nem inherens sajátosság, és az engedelmeskedés nem önmagában helyes, hanem valamilyen tőle független cél eszközeként. Az autoritásra támasztott igényt gyakorlásának *instrumentális* értéke, a belőle származó haszon igazolja. Ahol létezik legfőbb hatalom, ott elérhetővé válnak bizonyos értékes célok, melyek a közreműködése nélkül nem valósulhatnak meg. A főhatalom egyszerre ad kötelező előírásokat az állam területén élő minden egyénnek, s ezáltal koordinálja, összehangolja a sok-sok ember cselekedeteit. Autoritása olyan célokat szolgálhat, melyek több ember közös céljai, s melyek az érintettektől rendezett együttműködést kívánnak.

Az újkori politikai elmélet az állam szekuláris felfogásával kezdődött: azzal a gondolattal tehát, mely szerint az állam mesterséges alkotás, emberek hozták létre saját céljaik előmozdítására. Értéke instrumentális tehát, még hozzá nem túlvilági céloknak, hanem a neki alávetett egyének földi céljainak szolgálatában áll.

Ezek a célok az emberek saját céljai, ám ez nem jelenti, hogy alanyuk minden esetben szabadon választhatná meg őket. Gyakran *opcionálisak*, máskor azonban *kötelezőek*.

Opcionális a cél, ha mindenki érdekeinek mérlegelése alapján döntheti el, hogy részt vesz-e a megvalósításában. Például X, Y és Z felismerik: előnyük származik abból, ha kooperálnak egymással. Továbbá egyetértenek abban, hogy csak akkor képesek hatékonyan kooperálni, ha elfogadják, hogy egyikük megtervezi a közös tevékenységeket, utasításokat ad a többieknek, akik kötelességszerűen végrehajtják ezeket. A kölcsönös előnyök kilátásai jó okot adnak a hierarchikus szervezet elfogadására, s ha X egyszer elfogadta – vagyis beleegyezett abba, hogy a kooperáció részeseként utasításokat fogad el Y-tól vagy Z-től –, akkor ezzel kötelezettséget vállalt az engedelmeskedésre. De az is lehetséges, hogy nem adja beleegyezését a dologhoz, mert az együttműködés előnyeit kevesebbre értékeli a vele járó terheknél, vagy mert egyszerűen nem azt választja, ami racionális. Ha pedig nem fogadta el, akkor – beleegyezése híján – nem is lehet kötelező engedelmeskednie.

Ezzel szemben mindenféle beleegyezéstől függetlenül kötelező az együttműködés, ha a kooperációt *erkölcsi indokok* kívánják meg, méghozzá olyanok, amelyek tipikus esetben azt kívánják tőlünk, hogy tegyük félre a velük szemben álló cselekvési indokokat. Például kötelességünk együttműködni annak érdekében, hogy konfliktusainkat békés és igazságos módon rendezzük. Ha erre nem volnánk képesek anélkül, hogy valamilyen legfőbb hatalom alatt államba szerveződnünk, a legfőbb hatalom közreműködése azonban képessé tesz rá, akkor a kötelesség a célról áttevődik az eszközre is: az állam területén élő egyének kötelesek végrehajtani a szuverén előírásait, akár beleegyeztek a dologba, akár nem.

Ha az állam által szolgált célok opcionálisak, akkor az autoritás instrumentális értéke csak annyit igazol, hogy az érintett személyek számára ésszerű választás az autoritás elfogadása. Nem kötelező azonban elfogadni, hiszen az, hogy ésszerűen döntsünk, nem tartozik a kötelességeink közé. Ha viszont az állam kötelező célok szolgálatában áll, akkor a célokhoz tapadó erkölcsi kötelesség átörökítődik a szuverén autoritásra, mely a célok elérésének szükséges és elégséges feltétele.

5. Következő kérdésünk így szól: ki adhat felhatalmazást autoritás gyakorlására? *Más emberek fölötti* autoritást csak olyasvalaki adhat tovább, aki már rendelkezett vele. A parlament felhatalmazhatja a minisztereket rendeletek kibocsátására, a miniszterek azonban nem hatalmazhatják fel beosztottaikat törvényalkotásra.

A legtöbb embernek egyáltalán nincs autoritása más (felnőtt, önálló életvezetésre képes) emberek fölött. Nem dönthetnek arról, hogy mások mit tegyenek vagy ne tegyenek. *Önmaga fölött* azonban minden ember autoritással rendelkezik: igen tág határok között jogában áll önállóan dönteni a saját személyéről és mindenről, ami a személyével elválaszthatatlanul összefügg. Nevezük ezt a *személyes önrendelkezés elvének*.¹³

A személyes önrendelkezés azt a jogot is magában foglalja, hogy alá vessük magunkat mások rendelkezésének.¹⁴ Például a másik embernek nincs joga lekötözni engem és felválni a hasamat. Megengedhetem azonban az orvosomnak, hogy műtétet hajtson végre rajtam, és beleegyezésem birtokában már nem valami tilalmas dolgot cselekszik, amikor megoperál.

A mások fölötti autoritás továbbadása harmadik személyeket rendel alá a felhatalmazott autoritásának. Az önmagunk fölötti autoritás elismerésével önmagunkat rendeljük alá neki; harmadik személyek normatív helyzetén nem változtatunk. Az előbbi esetben a felhatalmazó autoritást rendel *maga alá*, az utóbbiban autoritást rendel *maga fölé*. Az előbbit *felülről lefelé*, az utóbbit *alulról fölfelé* haladó felhatalmazásnak nevezhetjük.

Továbbá, a felhatalmazó vagy *végérvényesen* ruhazza át bizonyos jogait a felhatalmazott instanciára, illetve annak betöltőjére, vagy csupán *időlegesen* engedi át őket. Példa az első lehetőségre: a király leteszi koronáját és ugyanezzel a nyilatkozatával mindjárt az utódját is megnevezi. Példa a második lehetőségre: a király helytartót nevez ki egy tartomány élére. Az előbbi esetben *lemondásról*, az utóbbiban *delegálásról* beszélünk.

A lemondás nem egyszerűen visszavonhatatlan felhatalmazás. Aki autoritásáról lemond, nem követelheti meg, hogy a felhatalmazott az ő nevében járjon el, hogy az ő céljait valósítsa meg, hogy számoljon el neki tetteivel és mulasztásaival. Aki viszont delegálás útján ruhazza át autoritását, az mindeme jogokat megőrzi magának. A lemondásból származó hatalom *feltétlen és korlátozatlan*, hacsak már korábbi birtokosa is nem feltételesen és korlátok között rendelkezett vele. A delegálásból származó hatalom ezzel szemben akkor is *feltételes és korlátozott*, ha a delegáló hatalma feltétlen és korlátozatlan.

Röviden, a szuverén mint végső felhatalmazó 1. autoritással rendelkezik arra, hogy másokat autoritással ruházzon föl, 2. ezt az autoritást nem felhatalmazásból nyeri, s végül 3. nem lemondás, hanem delegálás útján teremt tőle megkülönböztetett hatalmakat.

6. Minden államban lennie kell egy és csakis egy főhatalmi instanciának. Lennie kell *legalább* egy szuverén főhatalomnak, mert ha nem létezik, akkor minden autoritás korlátlan és korlátozhatatlan, s akkor az adott területen nincs egyetlen, egységes állam, csak az államhatalomért küzdő, rivális csoportok vannak. És *csakis* egy szuverén főhatalom létezhet, mert ahol több is van, ott az alárendeltek egymással összeegyeztethetetlen utasítások címzettjeivé válnak, és ez szintén kizárja az állam létezését.

Minden államban lennie kell egy és csakis egy végső felhatalmazónak is. Ha nincs végső felhatalmazó, akkor több önmagán nyugvó autoritás létezik. Ezek azonban korlátlan vetélkedésben lehetnek egymással, ami kizárja, hogy az adott terület egyetlen, egységes állam fennhatósága alatt álljon. Ugyanezt feltételeznénk akkor is, ha több végső felhatalmazót engednénk meg.

Még erősebbé tesszük ezt az érvelést, ha feltételezzük, hogy az utasítási, illetve a felhatalmazási lánc *nyitott végű*, azaz nem tér vissza önmagába. *Önmagába visszatérő* láncolattal van dolgunk, ha A fölötté áll B-nek, B fölötté áll C-nek, C pedig A-nak. A nyitott végű lánc C tagja nem állhat A fölött. Ésszerűnek látszik föltenni, hogy a vizsgált láncolatok nyitott végűek. Önmagukba zárulásuk megsértené ugyanis a tranzitivitás logikai követelményét, mely szerint ha A fölötté áll B-nek, és B fölötté áll C-nek, akkor A szükségképpen fölötté áll C-nek. Ha viszont a lánc nyitott végű, akkor vagy létezik egy főhatalmi instancia, illetve egy végső felhatalmazó, vagy minden utasító fölött lennie kell egy még magasabb utasítónak, minden felhatalmazó mögött egy még alapvetőbb felhatalmazónak, ami végtelen regresszushoz vezetne.

De vajon az, hogy minden államban egy és csakis egy főhatalmi szervnek, egy és csakis egy végső felhatalmazónak kell lennie, magában foglalja-e, hogy a legfőbb hatalmi jogkörök alanya szükségképpen ugyanaz, mint a végső felhatalmazói jogkörök alanya? Ez nem szükségszerű, bár sokan gondolták, hogy így van. Elgondolható, hogy a két alany teljesen egybeessen, mint Bodinnél és Hobbesnál, akik mind a legfőbb irányítói, mind a végső felhatalmazói jogok letéteményesét az állami hierarchia csúcsán lévő instanciával, illetve annak betöltőjével azonosították.¹⁵ Teljesen egybeesnek Rousseau-nál is, akinek Társadalmi Szerződésében mindkét jog birtokosa a nép. Azonban el is válhatnak, mint Locke-nál és általában a korai liberálisoknál, akik szerint a legfőbb hatalom végső forrása a nép, letéteményese azonban egy másik, a néptől elkülönült instancia.¹⁶

Birtokunkban van tehát a politikai autoritás fogalma, a felhatalmazásból származó és a felhatalmazást nem igénylő autoritás megkülönböztetése, a felülről lefelé és az alulról fölfelé irányuló felhatalmazás, a delegálás és a lemondás, valamint a nyitott végű és az önmagába záruló irányítási, illetve felhatalmazási láncolat szembeállítás, s végül a szuverén mint legfőbb hatalom elhatárolása a szuveréntől mint végső felhatalmazótól. Mielőtt e fogalmi apparátussal a kezünkben nekilátnánk a Klasszikus Tan rekonstruálásának, szeretnék egy szót szólni az állam külső szuverenitása és az államon belüli szuverenitás kapcsolatáról.

Ez az összefüggés nem fogalmi természetű. Mint már említettem, lehetséges szuverén állam, mely kifelé teljesen független, belül azonban nem ismer szuverén instanciát, mert mind az irányítási, mind a felhatalmazási láncolata körkörösén van megalkotva. Az ilyen állam minden szereplője ad is és kap is utasítást, ad is és kap is felhatalmazást.¹⁷ Nem ennyire világos, hogy a fordítottja is lehetséges. Ha egy állam önként korlátozza külső függetlenségét – azaz főhatalmi jogköreinek egy részét más államokkal közösen gyakorolja vagy államfölötti szervezeteknek adja tovább –, akkor kézenfekvő a vélekedés, hogy nem tartalmazhat a legfőbb hatalommal felruházott instanciát. Ám, először is, a végső felhatalmazó ilyenkor is megmaradhat az államon belül. Továbbá nem kizárt, hogy el lehessen különíteni a legfőbb irányítói jogkörök valamilyen magvát, melynek az államon belül tartása elegendő ahhoz, hogy az államon belüli legfőbb hatalomról beszélhessünk. Ehhez azonban finomabb elemzést kellene adnunk az államok külső szuverenitásáról, illetve a legfőbb hatalomról, mint ami a rendelkezésünkre áll.

A Klasszikus Tan ezt nem tette meg. Fogalmi apparátusa a vesztfáliai béke nyomán kialakult nemzetközi rendhez köti. Ez a rend lassan a múlt kódébe vész. Később (a 13. szakaszban) rá fogok mutatni, hogy a Klasszikus Tan nem tud mit kezdeni az új helyzettel. Azt is érzékeltetni fogom, hogy a Modern Elmélet képes a változások értelmezésére (l. a 30. szakaszt). Azonban beérem ennyivel; az analitikus eszközök finomabb kidolgozása nem tartozik tanulmányomra. Nem az államok külső szuverenitásának módosulásaival foglalkozom, hanem azzal a kérdéssel, hogy a legitim államokon belül van-e szuverén, s ha van, mi jellemzi, és ki az.

A Klasszikus Tan

7. A delegálás útján nyert autoritásnak mindig jogi korlátai vannak. A delegáló határozza meg – s ezzel mindjárt korlátozza is – az általa teremtett autoritás jogköreit. Ezzel szemben a szuverenitás Bodin-Hobbes féle elmélete szerint a szuverén autoritása jogilag korlátozhatatlan.¹⁸

Tegyük föl ugyanis, hogy a szuverén jogilag korlátozott vagy korlátozható, javasolja Hobbes. Ez csak úgy lehetséges, hogy van valaki, aki törvényekkel korlátozza. Ez a valaki vagy önmaga, mely esetben ő alkot törvényt nemcsak mások, de sajátmaga számára is, vagy léteznie kell egy másik instanciának, amely a szuverén számára törvényt alkot.

Önmagának azonban senki nem adhat törvényt. Ha viszont valaki másnak a törvényei korlátoznák a szuverént, ez azt jelentené, hogy ez a valaki fölötte áll. Akkor pedig ő maga nem volna szuverén, hanem a szuverenitás egy tőle megkülönböztethető, magasabb instanciát illetve meg.¹⁹

Ez a megállapítás nem az elgondolható államformák egybevetésére épül, hanem – állítja Hobbes – az állam és a jog fogalmi elemzéséből következik. A jogrend legáltalánosabb fogalma vonja maga után az abszolút szuverenitás fogalmát. A szuverén autoritás tehát az állam berendezkedésétől függetlenül, minden működőképes államban, minden lehetséges jogrendben jogilag korlátozhatatlan.

A legfőbb hatalom autoritása Hobbes szerint nem csupán abszolút, hanem *egy és oszthatatlan* is. Tegyük fel ugyanis, hogy megosztható. Akkor a különböző szuverén hatalmak egymás elé állítanak jogi korlátokat. De már láttuk, hogy a szuverén hatalom jogilag korlátozhatatlan. Tehát megosztani sem lehet. Megosztása egyenértékű volna azzal a helyzettel, amikor több szervezet küzd egymással az adott terület fölötti államhatalomért.²⁰

E megállapításokat a népszuverenitás valamennyi híve elfogadta, Locke-tól Rousseau-ig és Sieyès-ig. Vita csak arról volt, hogy *ki* a szuverén felhatalmazó; más szóval arról, hogy hol kell keresni az irányítási és felhatalmazási lánc kezdetét.

8. A népszuverenitás melletti argumentum a következőképpen indul. A legfőbb hatalom birtokosa vagy felhatalmazásból meríti, vagy mindenféle felhatalmazás nélkül birtokolja autoritását. Tegyük fel, hogy felhatalmazás nélkül birtokolja. Akkor az autoritás vagy inherens tulajdonsága, vagy az igazolja, hogy nélkülözhetetlen eszköz valamilyen kötelező cél eléréséhez.

Az utóbbi lehetőséget a szuverenitás elméletének klasszikusai általában figyelmen kívül hagyták.²¹ Úgy okoskodtak tehát, hogy az autoritás vagy felhatalmazásból származik, vagy

inherens módon megilleti alanyát. Ha viszont inherens módon illeti meg, akkor az autoritás birtokosa erkölcsileg fölötte áll a többieknek. Van valamilyen személyes tulajdonsága, amely kizárja, hogy – pusztán azért, mert egy bizonyos területen tartózkodik – mások autoritással rendelkezzenek fölötte, s amely ugyanakkor feljogosítja arra, hogy mindenki más fölötte autoritást gyakoroljon. A többi ember ezzel szemben kivétel nélkül alávethető az ő autoritásának, és kizárólag felhatalmazás útján tehet szert autoritásra.

A korai modern politikai elmélet egyik nagy gondolati teljesítménye volt, hogy szakított az emberek közti alapvető egyenlőtlenség e vélelmével. Az állam szekuláris felfogása mellett a morális egalitarizmus volt az új teória másik tartópillére.

Mire John Locke megírta két híres Értekezését, a morális egyenlőség elve már konszolidálódott. Az argumentum a következő főbb lépésekből áll. Először is, az emberek egyenlők abban az értelemben, hogy – a gyerekeket és a mentálisan visszamaradott vagy sérült személyeket leszámítva – valamennyien képesek önállóan rendelkezni a személyükkel és mindennel, ami elválaszthatatlanul a személyükhöz tartozik. Bár ez a képesség különböző egyéneket különböző fokon jellemez, minden normális felnőtt ember rendelkezik vele abban a mértékben, ami az önálló életvezetéshez szükséges.²² Ezért, másodszor, az emberek valamennyien jogosultak az önrendelkezésre, és mint ilyen lények, *természetes jogok* alanyai.²³ Harmadszor, senki önrendelkezése nem értékesebb a többiekénél, tehát a természetes jogok mindenkit *egyenlően* illetnek meg.²⁴ Az emberek erkölcsi státusa egyenő tehát, s ebből következik, hogy senkinek sincs veleszületett politikai autoritása mások fölötte, senkit sem terhel veleszületett kötelesség mások politikai autoritásának való engedelmeskedésre. Az állammal szemben is egyenlők vagyunk.²⁵

Röviden, az önrendelkezés joga mindenféle eredendő alá-fölérendeltségi viszonyt kizár az emberek között. Ugyanakkor magában foglalja azt a jogot, hogy bárki – legalább részben és/vagy időlegesen – alárendelje magát bárki más autoritásának. Ez a mások fölötte autoritás végső alapja. Minden legitim autoritás a neki alávetett személyek *beleegyezéséből* származik.²⁶

Az emberek erkölcsi státusa egyenlő. Az államok azonban egyenlőtlen autoritási viszonyokon alapulnak; tagjaik némelyike kötelező előírásokat bocsáthat ki, mások engedelmeskedésre kötelezettek. Az újkori politikai elmélet központi kérdése úgy szól: feloldható-e ez a feszültség, s ha igen, hogyan. A beleegyezési elmélet egyszerű és elegáns választ adott e kérdésre. Kötelesek

vagyunk engedelmeskedni a szuverénnek, de csak akkor, ha önként magunkra vettük ezt a kötelezettséget.²⁷

A beleegyezés hipotézise egy másik elméleti problémát is megoldott. Erkölcsi kötelességeink *egyetemesek*: senkit nem szabad bántalmaznunk, megaláznunk, önkényesen megölnünk, bárkin segítenünk kell, ha nagy bajban van, s ha a segítség nem kíván tőlünk túlzott áldozatot. A politikai kötelezettségek viszont *partikulárisak*. Nem a föld valamennyi szuverén hatalmának tartozunk engedelmeskedéssel, hanem annak, amelyikkel kitüntetett viszonyban állunk.²⁸ A beleegyezési elmélet könnyűszerrel ad számat a politikai autoritás és kötelezettségek partikularitásáról. Ahogy az ígéret is partikuláris személyekkel szemben kötelezi el alanyát, a beleegyezés is partikuláris viszonyt teremt a felhatalmazó és a felhatalmazott között. Nem a világ összes államának adunk felhatalmazást, hanem csak egy bizonyos államnak.

Azonban önrendelkezési joga alapján mindenki csak önmaga fölé emelhet autoritást. A politikai egyenlőség elve nemcsak a mások irányításához való inherens jog létét tagadja, hanem a mások irányítására való felhatalmazás inherens jogának létét is. A másik ember fölötti autoritás végső forrása nem lehet más, mint minden ember önmaga fölötti autoritása. Csakhogy a szuverén mint legfőbb hatalom azzal az igénnyel lép föl, hogy államának területén *mindenki* fölött autoritással rendelkezzen. Ezért felhatalmazásának az állandó lakosok *összességétől* kell erednie.

9. Ez még nem a népszuverenitás tézise. Az *összesség egyének* halmaza. Egyénekről állapítottuk meg, hogy inherens autoritással rendelkeznek önmaguk fölött. Róluk jelentettük ki, hogy önmaguk fölötti autoritásuk alapján alárendelhetik magukat más személyek autoritásának, és azt is, hogy csak önmagukat rendelhetik alá, másokat nem. Ez azonban, úgy tűnik, magában foglalja, hogy az összességtől származó felhatalmazásnak az egyénektől külön-külön kell erednie. Minden ember külön-külön veti alá magát a főhatalomnak és vonja vissza a maga fölé delegált autoritást. Nincs értelme ettől megkülönböztetett módon arról beszélni, hogy valamely közösség főhatalmat rendel a tagjai fölé.

Ha így van, akkor a felhatalmazás mégsem teremthet szuverén főhatalmat. Az önmaga fölött autonóm módon rendelkező személy erkölcsi státusa összeegyeztethető azzal, hogy az egyén részben és feltételesen másokra ruházza át önrendelkezési jogát. E jog teljes és végérvényes elidegenítése azonban nem fér össze vele. A felhatalmazás, melyet az alattvaló a szuverénnek ad, csakis delegálásban állhat, nem lemondásban. Csakhogy a delegált autoritás visszavonható. Bárki

bármikor úgy dönthet, hogy az ország területén marad ugyan, de többé nem engedelmeskedik az állam törvényeinek. Ilyen körülmények közt nem beszélhetünk autoritásról. Autoritás csak ott lehetséges, ahol a neki alávetett személy tipikus esetben akkor is köteles követni az autoritativ előírást, ha szíve szerint megtagadná az engedelmeskedést.

Ezt a paradoxont volt hivatott feloldani a *nép* mint végső felhatalmazó eszméje.

Az államnak és tisztségviselőinek adott felhatalmazás az összesség *kollektív döntése* kell legyen, így az érvelés. Kollektív döntés akkor is születhet, ha nem mindenki akarja ugyanazt. Elegendő, hogy *kellően sok* egyén értsen egyet – a Klasszikus Tan a *többség* egyetértését tekintette kellően széleskörűnek, tehát azt az esetet, amikor az összesség fele és legalább még egyvalaki a döntés mellett foglal állást.²⁹

De hogyan egyeztethető össze a többségi döntés lehetősége az egyén önrendelkezésével? Locke válasza úgy szólt, hogy a többség akkor hozhat az egyet nem értő kisebbséget is kötelező határozatot, ha a többségi döntés elvét mindenki elfogadta. A főhatalom betöltőjével kötött szerződést meg kell előznie egy korábbi szerződésnek, melyet a majdani alattvalók egymással kötnek, kivétel nélkül beleegyezve abba, hogy az összesség nevében a többség hozzon a kisebbséget is elkötelező döntéseket. E közösségteremtő szerződésnek konszenzussal kell megszületnie, különben összeütközne az önrendelkezés jogával. Ám ez az egyetlen felhatalmazási aktus, mely konszenzust igényel. Minden más döntéshez elegendő a többség egyetértése.³⁰

A közösségteremtő szerződés a pusztá összességet *civil társadalommá*, kollektív döntésekre képes testületté változtatja át. Ezt a testületet nevezi a népszuverenitás tana *népnek* vagy – ritkábban – *nemzetnek*.³¹

A „nép” („nemzet”, „civil társadalom”), szemben a pusztá „összességgel”, közösséget alkot, méghozzá sajátos közösséget. *Politikai közösségnek* nevezhetjük, mert nem akármilyen döntéseket hoz: döntései egy adott területre és minden ott tartózkodó személyre vonatkoznak; a terület határai közt mindenkit köteleznek, nemcsak azokat, akik igennel szavaztak. A „nép” azonban nem akármilyen politikai közösség, hanem az ország erkölcsileg és politikailag egyenlő lakosainak politikai közössége. Ahhoz, hogy a morális és politikai egyenlőség elve ne szenvedjen sérelmet, a „nép” fogalmának alkalmazási tartománya egybe kell essen az „összesség” fogalmának alkalmazási tartományával: a közös politikai döntésre képes népet mindazoknak és csakis azoknak kell alkotniuk, akik az ország állandó lakosainak összességét alkotják.³² Továbbá,

a politikai közösség tagjaként minden állandó lakosnak egyenlően kell számítani. Úgy is mondhatnánk, hogy a közösség akkor és csakis akkor alkot népet, ha nem tesz különbséget az ország állandó lakosai között, vagyis ez utóbbiak közül bárki tagja lehet, és valamennyien egyenlő jogok alanyaiként vehetnek benne részt.

De nem ismétlődik-e meg a delegált autoritás paradoxona az egyén és a nép viszonyában is? A klasszikusok úgy vélték, hogy nem. Csak a főhatalomra ruházott autoritásnak kell okvetlenül delegálásból származnia. A nép autoritása lemondásból is származhat, sőt, abból is származik.³³

Locke sehol nem tisztázza, hogy ez miért nem aggályos. Rousseau azonban fölvetette és megválaszolta a kérdést. A nép nem más, mint az egyenlő országlakosok összessége. S az összesség javára lemondani minden jogunkról nem ugyanaz, mint ha a kevesek javára mondanánk le róluk. A nép tagja és a néptől elkülönült főhatalom betöltője közti viszony aszimmetrikus. Az autoritás egyenlőtlenül van elosztva köztük, s így érdekeik nem eshetnek egybe. Ellenben a nép tagjainak egymás közti viszonya szimmetrikus. A nép tagjaként minden ember egynek és csakis egynek számít. Ezért mindenki nyugodtan lemondhat jogairól a nép javára, hiszen a közösség tagjaként ugyanakkora hatalmat szerez mások fölött, amekkorát azok szereznek őfölötté.³⁴

Az „összesség” mindenestre nem politikai fogalom, a „nép” pedig az. A puszta összesség nem rendelkezhet önmaga mint egész fölött, míg a nép birtokában van ennek a hatalomnak. Birtokában van a politikai döntés képessége; minden politikai autoritás az ő döntéseiből ered, s így minden törvénynek is ő a végső forrása.

Ő maga azonban nem a törvény által létrehozott testület; létezése minden jogi szabályozást megelőz. A civil társadalmat létrehozó szerződés nem jogi aktus, hanem jogon inneni, a jog lehetőségét megteremtő aktus.

10. A népszuverenitás tanának mélyén az emberek közti morális egyenlőség elvét találtuk, mely kizárja, hogy bárki inherens politikai autoritással rendelkezzen mások fölött. Ez az elv az állam szekuláris felfogásával párosulva maga után vonja a népszuverenitás tézisének első, *negatív* részét. Mivel a végső felhatalmazói autoritás inherens autoritás, s mivel mások fölött senki nem rendelkezhet inherens autoritással, ezért semmilyen, az ország állandó lakosainak összességénél szűkebb csoportot nem illethet meg végső felhatalmazói autoritás.

A negatív tézis kifejezhető pozitív formában is: szuverén felhatalmazói autoritás – ha egyáltalán létezik ilyen – csakis egy olyan közösség sajátja lehet, mely egybeesik az ország állandó lakosainak összességével. Az így nyert átfogalmazás azonban még nem tartalmazza, hogy *valóban létezik* szuverén felhatalmazói autoritás.

Tegyük fel ugyanis, hogy a felhatalmazási lánc önmagába visszatérő szerkezetű. Akkor komoly érvek szólnak a szuverén autoritás lehetősége ellen. A szuverén instancia autoritása önmagán és csakis önmagán nyugszik, az önmagába visszatérő felhatalmazási lánc részei viszont nemcsak önmaguktól, hanem egyszersmind a sor összes többi tagjától nyernék el az autoritásukat.

A Klasszikus Tan azonban feltételezte, hogy a felhatalmazási láncolat nyitott végű. Így, mint láttuk, nemcsak arra következtethetett, hogy szuverén felhatalmazó *lehetséges*: egyenesen azt a következtetést vonhatta le, hogy léteznie *kell*. Nem lehet azonban az ország állandó lakosainak puszta halmaza. Kollektív döntésre képes közösséget kell alkotnia. Ez a közösség a nép. Így szól a népszuverenitás elvének második felét összefoglaló, *pozitív tézis*.

Bár a néppé szerveződött összesség tagjaitól nyeri el jogköreit, a nép mégis végső felhatalmazó, hisz az egyének feltétlenül és végérvényesen lemondanak a közösség javára elidegeníthető jogaikról. Ugyanakkor a nép által a főhatalomnak adott felhatalmazás csupán delegálásban állhat.

Végezetül, ha a nép a végső felhatalmazó, akkor meg kell előznie a jogrendet és fölötte kell állnia az állam törvényeinek; ez egyenesen következik abból, hogy a felhatalmazási lánc nyitott végű. Így tehát a nép mint szuverén jogilag korlátozatlan és korlátozhatatlan.³⁵

11. Az abszolút uralkodó esetében könnyű elgondolni, hogy akaratának nincsenek jogi korlátai, hiszen ő minden hatalmat önmaga *alá* rendel; nem teremt olyan hatalmat, mely őt magát korlátozhatná. A nép esete azonban más, hisz a nép a saját tagjai *főlé* emel autoritást. Azzal bízza meg az államot, hogy a saját tagjai számára alkosson törvényt, tehát hogy korlátozásoknak vesse alá őket.

Rousseau radikális-demokrata teóriája s a Locke-nál körvonalazódó korai liberális elmélet más és más módon válaszolt erre a nehézségre.

Rousseau válasza úgy szólt, hogy a nép csak abban az esetben lehet szuverén, ha a politika nem ismeri a törvényhozó kisebbség és a törvénynek alávetett sokaság megkülönböztetését. A

törvény megalkotói azonosak kell legyenek a törvény betartására kötelezett személyekkel. A népnek nemcsak a végső felhatalmazó jogait kell magánál tartania, hanem a legfőbb hatalom jogköreit is. Ha ez a feltétel teljesül, akkor a nép pontosan ugyanabban a helyzetben lesz, mint Hobbesnál a főhatalom betöltője.³⁶

A korai liberálisok ellenben abból indultak ki, hogy az a világ, ahol a nép közvetlenül maga gyakorolja a legfőbb hatalmat, nem jobb, mint az, ahol mindenki egy elkülönült főhatalom abszolút autoritásának rendelődik alá. Az egyén szabadságát ugyanúgy fenyegeti a nép korlátozhatatlan uralma, mint egy monarcháé. Az a kívánatos tehát, hogy a nép csupán a végső felhatalmazó szuverén jogköreit tartsa magánál, a szuverenitás mint legfőbb hatalom pedig egy elkülönült instanciában összpontosuljon. E megosztott hatalmi szerkezetben a nép felhatalmazói szuverenitása korlátozza – hisz visszaveheti – a legfőbb hatalom irányítói szuverenitását, és ezáltal az egyéni szabadság ellenségéből annak védelmezőjévé válik.³⁷

Csakhogy, úgy tűnik, a főhatalom is korlátozza a népet, még hozzá egy más, aggályosabb értelemben, mint a nép a főhatalmat. Mivel a népet ugyanaz az összesség alkotja, melynek minden tagja alá van vetve a törvények uralmának, s mivel a szuverén szükségképpen jogilag korlátozhatatlan, ezért úgy tűnik, a nép nem lehet szuverén.

A liberálisok úgy tértek ki a nehézség elől, hogy különbséget tettek a nép mint az alkotmányt megelőző valóság és az állampolgári közösség mint az alkotmány által teremtett valóság között. Mindkét együttes tagjai ugyanabból az összességből kerülnek ki, de a nép tagjaiként, illetve állampolgárként más és más szerepeket töltenek be. A nép tagjának lenni jog előtti és jogon kívüli szerep, állampolgárnak lenni jogilag meghatározott szerep. Az egyén mint állampolgár alá van vetve az állam autoritásának, a jogból meríti normatív képességeit és a jog kötelezettségeket is ró rá, melyeket tiszteletben kell tartania. Mint a nép tagja semmiféle politikai autoritásnak nincs alávetve, normatív hatalma nem a jogból ered, és nem vonatkoznak rá a jog által kirótt kötelezettségek.³⁸

Ez a szembeállítás teszi fogalmilag lehetségessé, hogy egyszerre beszéljünk jogi korlátokat nem ismerő, szuverén népről és a jognak alávetett állampolgári közösségről. A fogalmi elhatárolás azonban csupán szükséges, ám nem elégséges feltétele annak, hogy ugyanabban az államban egyszerre létezessen nép is és állampolgári közösség is. Hisz ha ugyanaz az egyén minden pillanatban felléphetne a nép tagjának szerepében is meg az állam polgárának szerepében is, akkor egymással összeegyeztethetetlen normák hatálya alatt kellene cselekednie:

állampolgárként köteles volna engedelmeskedni a törvényeknek, melyeket a nép tagjaként fejedelmi nyugalommal hagyhatna figyelmen kívül.

A két szerep empirikus illeszkedését az a föltevés biztosította, mely szerint a nép az alkotmányt elfogadó vagy elutasító entitás. Amikor az alkotmányos berendezkedés adva van, a népnek nincs dolga; mintegy szunnyad. Ilyenkor minden egyén polgárként és csakis akként cselekszik. A nép csupán kivételes pillanatokban lép a színre; szuverén jogait olyankor gyakorolja, amikor megállapítja, hogy rendkívüli helyzet keletkezett, s az alkotmány immár nem hatályos. Ennek kinyilvánítása megszünteti az állampolgári közösséget, mely nem létezhet az alkotmány keretein kívül. Amikor a nép tevékeny, az egyének nem állampolgárként cselekszenek; amikor az egyének állampolgárként cselekszenek, a nép nem tevékeny.³⁹

Locke szerint az alkotmányos rend megszüntének kimondására akkor van joga a népnek, ha a főhatalom szembefordul az állam eredeti rendeltetésével: nemhogy garantálná a neki alárendelt egyének szabadságát, személyi és vagyoni biztonságukat, zsarnokként uralkodik fölöttük.⁴⁰ Az amerikai Függetlenségi Nyilatkozat aláírói a locke-i érvelés alapján mondták ki, hogy többé nem állnak a brit korona fennhatósága alatt. Amikor azonban egy évtizeddel később a philadelphiai konvenció nekilátott egy új alkotmány létrehozásának, a küldöttek már nem hivatkozhattak a zsarnoksággal szembeni ellenállás jogára. A Konföderáció Cikkelyei nem váltak zsarnoki uralom bázisává, csupán célszerűtlennek bizonyultak. Ezért az amerikai alapító atyák túlmentek Locken. Levonták a következtetést a tételből, mely szerint a szuverén döntési szabadsága korlátlan és korlátozhatatlan. Ha így van, akkor a nép nemcsak olyankor vetheti el a hatályos alkotmányt, amikor a hatalom zsarnokivá fajult. Bármikor elvetheti, ha valamilyen tetszőleges okból elégedetlen vele.⁴¹

A továbbiakban a népszuverenitás *dualista elméletének* fogom nevezni az itt vázolt elgondolást.

A dualista elmélet a jelek szerint nemcsak összefért a liberális konstitucionalizmussal: még meg is támogatta ezt. Ha egyszer a végső alkotmányteremtő hatalom a népet illeti meg, ebből az következik, hogy egyedül a nép áll az alkotmány fölött, egyedül az ő autoritása előzi meg az alkotmányt. Ezért a néptől származó alaptörvényt semmilyen állami autoritás nem kezelheti tetszés szerint módosítható vagy felfüggeszthető szabályok gyűjteményeként.⁴²

12. A Klasszikus Tan a *populista* politikai gondolat előfutára volt: állítása szerint ahhoz, hogy a nép igaz valójában léphessen a politika színpadára, meg kell szabadulnia minden jogi kötöttségtől, és jogi eljárásoktól függetlenül kell kinyilvánítania valódi akaratát. E populista tézisnek két különböző alakváltozata vált ismertté. Radikális-demokrata változata tagadta, hogy bármely elkülönült csoport legitim módon birtokolhatná a legfőbb (törvényhozó) hatalmat: a szuverén nép nem ruházhatja át senki másra az autoritását, állította, mert ezzel mindjárt le is mondana róla, azaz közösségként elveszítené kollektív szuverenitását, tagjai pedig egyéneként elveszítenék személyes szabadságukat. Ebből mindjárt következett, hogy a szuverén nép törvényei csak az egyéneket köthetik, a közösségre nem vonatkozhatnak. Tehát a szó szigorú értelmében alkotmány sem lehetséges, hiszen a nép bármely alkotmánytörvényt bármikor módosíthat, ha úgy tetszik neki. Egyszóval, Rousseau elmélete a populizmus *antikonzitucionalista* változatát képviselte.⁴³

A liberális változat szükségesnek és lehetségesnek ismerte el a néptől elkülönült legitim főhatalom létezését. Amellett érvelt, hogy az autoritás delegálható, de csak akkor, ha eleget tesz két további feltételnek: a delegálás során nem adják fel a nép mint közösség jogát az autoritás visszavonására, és megőrzik a nép tagjai mint egyének emberi jogait. Ugyanakkor a liberális változat sem szakított a szuverenitás Bodin-Hobbes féle elméletének premisszáival: feltételezte, hogy a delegálási lánc elején egy minden jogi korlátozástól mentes felhatalmazó van. Ez a tétel pedig a népszuverenitás eszméjével kombinálva csak úgy volt tartható, hogy megkülönböztették a népet mint minden jogi meghatározottság előtti entitást az állampolgárok közösségétől mint jogi meghatározottságok által teremtett entitástól. A liberális elmélet sem volt mentes a populizmustól, de populizmusa a végső alkotmányos döntésekre szűkült: *konstitucionális populizmus* volt.⁴⁴

Térjünk át most már az elméleti rekonstrukcióról a kritikai vizsgálódásra.

Ellenvetések

13. A fogalmi apparátus felvázolását az állam szuverenitása és az államon belüli szuverenitás megkülönböztetésével kezdtem. A Klasszikus Tan kritikáját is ezzel kezdeném; pontosabban, egy gyors megjegyzést szeretnék tenni arról, hogy mi következik az államon belüli szuverenitás klasszikus elgondolásából az állam külső szuverenitására nézve.

Az állam mint egész szuverenitása a Klasszikus Tan szerint feltételezi, hogy az állam magában foglalja a területe fölötti legfőbb hatalmat. Ám – ugyancsak a Klasszikus Tan szerint – a legfőbb hatalom szükségképpen egy és oszthatatlan. Tekintsünk most egy olyan államot, mely a főhatalmi jogkörök egy részét valamilyen államfölötti szervezetnek adja tovább. Ez a legfőbb hatalom megosztását jelenti, amit azonban a Klasszikus Tan kizár. Ezért abban az államban, mely a főhatalmi jogkörök egy részét fölfelé delegálja, többé egyáltalán nincs szuverén főhatalom. Következésképp az ilyen állam mint egész sem lehet szuverén. Egyszóval, a Klasszikus Tan a vesztfáliai világrendhez kötődik, azon kívül nem értelmezhető. Ez a gyengéi közé tartozik, de mint látni fogjuk, nem az egyedüli, még csak nem is a legsúlyosabb gyengéje.

Alább két nehézséget fogok szemügyre venni. Az egyik azzal a háttérföltevéssel kapcsolatos, mely szerint mások fölötti autoritás csak úgy keletkezhet, hogy a neki alávetett személy *beleegyezik*, elfogadja. A másik abból következik, hogy nem világos, jogi szabályozás híján miként lehet azonosítani, hol húzódnak a nép határai, ki tartozik hozzá s ki nem, miben állnak a nép tagjának egyéni választásai, és mi módon összegződhetnek ezek egyértelműen meghatározott *kollektív döntéssé*. A két probléma látszólag nagyon távol áll egymástól. Később azonban látni fogjuk, hogy szorosan összefüggenek.

A beleegyezési feltétel kétséges volta ma már annyira nyilvánvaló, hogy nem is kíván kimerítő tárgyalást. Ahhoz, hogy érvényes beleegyezésről beszélhessünk, egy sor szigorú követelménynek teljesülnie kell. Először is, a beleegyezést önként kell megadni: a kényszer hatása alatt adott beleegyezés nem kötelez. Másodsor, adva kell legyenek jól felismerhető alkalmak, amikor az egyén kifejezésre juttathatja akár azt, hogy önkéntes beleegyezéssel aláveti magát a szuverén autoritásának, akár azt, hogy önkéntes elhatározással megtagadja – vagy visszavonja – a beleegyezést. Harmadsor, a megnyilvánulásnak egyértelműen ki kell fejeznie, hogy beleegyezésben áll, világossá kell tennie, hogy mire szól a beleegyezés, s hogy ki a felhatalmazott. Továbbá, a felhatalmazónak tudatában kell lennie, hogy gesztusát mások beleegyezésként fogják értelmezni, és a jövőben ennek megfelelően járnak el vele szemben.

A nehézség, mint ismeretes, nem abban áll, hogy e szigorú értelemben *senki* ne adta volna beleegyezését a szuverén autoritás gyakorlásához, hanem abban, hogy ez *nagyon kevés* emberről mondható el, miközben az állam a területén tartózkodó *valamennyi* emberrel szemben fenntartja autoritásigényét. A többség soha nem hajt végre olyan, mások és önmaga előtt beleegyezésnek

minősülő önkéntes cselekedetet, melyre rámutatva azt mondhatnánk: alávetette magát a szuverén autoritásnak.⁴⁵

14. Részletesebb diszkussziót igényel a másik nehézség, mely szerint a Klasszikus Tan központi fogalmai, a nép és a népakarat *aluldetermináltak*.

Valamely embersokaság közös akaratáról csak akkor beszélhetünk értelmesen, ha ez a sokaság szabályok hatálya alatt áll. Szabályokra van szükség annak megállapításához, hogy kik azok, akiknek a közös akaratát kutatjuk. Szabályokra van szükség ahhoz, hogy egyértelművé váljon: ha valamely egyén az adott sokasághoz tartozik, mi számít az ő választásának, melyet össze kell adni mások hasonló választásaival. Végül szabályokra van szükség ahhoz is, hogy miután az egyéni választások adva vannak, meghatározott közös döntéssé összegződjenek. A Klasszikus Tan azonban nem képes megmondani, hogyan lehetségesek a nélkülözhetetlen szabályok.

Nézzük kicsit közelebbről ezeket a kijelentéseket. A népet az ország állandó lakosainak összessége alkotja. Úgy tűnik, ennyi elég ahhoz, hogy megmondjuk, kik tartoznak a néphez. Aki az adott állam területén él, oda tartozik, aki az adott állam területén kívül él, nem tartozik oda. Csakhogy ezzel már feltételeztük, hogy adva van az állam általánosan elismert határaival. Amíg a terület nincs körülírva, bizonytalan, hogy kiknek az összességéről beszélünk.

Ha a nép minden állami hatalom végső forrása, akkor az állam területi határaitól is a népnek kellene döntenie. Ez azonban lehetetlen, hiszen a nép azonosításához már ismerni kellene a legitim államhatárokat. Amíg ezek nincsenek kijelölve, addig csak egymást átfedő népcsoportokról beszélhetünk, egymástól elkülönült – más és más államokat alkotó – népekről nem.

De a nép identitása a terület körülhatárolásával sem válik még egyértelműen meghatározottá. A terület szempontjából az emberek négy kategóriára oszlanak: azokra, akik mindig is ott éltek és most is ott élnek; azokra, akik soha nem éltek ott és most sem élnek ott; azokra, akik korábban ott éltek, de most nem élnek ott, valamint azokra, akik korábban nem éltek ott, de most ott élnek. Az első csoport státusa egyértelmű: tagjai biztosan az állandó országlakosokhoz – tehát a néphez – tartoznak. Egyértelmű a második csoport státusa is: ennek tagjai biztosan nem tartoznak az állandó országlakosokhoz – így tehát a néphez sem. A ki- és bevándorlók esete összetettebb. Természetesnek tartjuk, hogy aki ma kiutazik, de holnap visszatér, változatlanul az ország lakosának számít. Ugyanígy, aki ma beutazik, de holnap távozik megint, nem válik az ország

lakosává. Hosszan adhatjuk egymáshoz a napokat, hónapokat, éveket, s még mindig egyet fogunk érteni abban, hogy a kiutazó az ország lakosa s így a nép tagja maradt, a beutazó pedig nem vált az ország lakosává avagy a nép tagjává. Amikor még sokkal-sokkal több idő telik el, abban fogunk biztosan egyetérteni, hogy a kiutazó már nem az ország lakosa, a beutazó pedig már az. Csakhogy a biztosan eldönthető „még igen”-eket és a biztosan eldönthető „már nem”-eket nem éles határvonal választja el egymástól, hanem egy határozatlan körvonalú szürke zóna. Ezen a sávon belül sok-sok egyenrangú határ húzható. Ahhoz, hogy a nép kiléte determinált legyen, ki kell választani a sok közül egyet és csakis egyet. Meg kell egyezni abban, hogy meddig marad a kiutazó az ország lakosa s így nép tagja, valamint abban, hogy mikortól válik országlakossá s így a nép tagjává a beutazó.

Ha a nép minden szabály végső forrása az államban, akkor neki magának kellene megegyeznie erről. Csakhogy ezt nem teheti, hiszen nincs adva a megegyezés előtt. Ahhoz, hogy létezzen nép mint közös döntések alanya, már adva kell lennie egy szabálynak, mely a népet alkotó személyek sokaságát azonosítja.

15. Tegyük föl azonban, hogy a nép identitása ismert, és már csak az akaratát kell kifürkészni. Mindenekelőtt azt kell megállapítani, hogy mit akarnak a néphez sorolt egyének külön-külön. Ez önmagában nem volna különösebb gond, hiszen az ember megnyilatkozó lény, szívesen ad kifejezést szándékainak. Csakhogy ezt sokszor, sokféleképpen teszi meg. Egy gyűlésen megéljenzi vagy kifütyüli a szónokot, egy másikon öklét magasba emelve csatlakozik a sokasághoz, és így tovább. Egyik gesztust sem tüntetik ki természetes jellemzői a többivel szemben. Meg kell állapodni valamelyikben.

A nehézséget nem egyszerűen az okozza, hogy több, nagyjából egyenértékű gesztus közül kell azonosítani egyet. Az igazi gond abból ered, hogy önmagában egyik sem teszi világossá, mit is fejez ki. Kézfelemeléssel, éljenzéssel, pfujolással sokféle attitűdről adhatunk hírt: óhajról, vágyról, vonzalomról, egyetértésről, félelemről, és így tovább. A kollektív döntés során számításba veendő kifejezésnek azonban egy meghatározott attitűdöt kell azonosítania: az egyén eltökélt szándékát, hogy megnyilvánulásával a közös döntésben vegyen részt. Ehhez pedig abban a tudatban kell megnyilatkoznia, hogy gesztusa a döntéshez való személyes hozzájárulása, s hogy ezt a többiek is így értelmezik. Csakhogy ezt nem tudhatja biztosan, amíg nincs adva egy

általánosan ismert és elfogadott szabály, mely szerint a kézfelemelés vagy egy megfelelően kitöltött szavazólap bedobása az urnába az egyén választásának minősül.⁴⁶

Ha a nép minden szabály végső forrása az államban, akkor erről a szabályról is neki magának kellene megegyeznie. De a nép nem egyezhet meg ebben, mert a szabály elfogadása közösségi döntés volna, ehhez pedig már szükség volna valamilyen általánosan ismert szabályra, mely a közösséget alkotó egyének választásait azonosítaná.

16. Tegyük fel végül, hogy létezik ilyen szabály: tudjuk, mi számít szavazatnak, és mi nem számít annak. Minden egyén szavazatát ismerjük. Ez még mindig nem jelenti, hogy ismerjük a nép akaratát. Az egyéni választások megoszlása önmagában nem determinál egy és csakis egy közösségi döntést. Ugyanaz a szavazatmegoszlás más és más döntést vonhat maga után, attól függően, hogy milyen összesítési eljárást alkalmaznak.

Összesítési eljárás pedig több is lehetséges. A Klasszikus Tan képviselői természetesnek tekintették, hogy az összesség akaratát a többség akaratával kell azonosítani, többségen az összes egyén felét és legalább még egyet értve. Tegyük hozzá, hogy minden egyén egy és csakis egy szavazattal rendelkezik. Ezek fontos kikötések, de még nem válaszolnak meg minden nyitott kérdést. Nem döntenek el például, hogy az összes egyén felén a szavazáson résztvevők összességének felét vagy a szavazati joggal rendelkezők összességének felét kell-e érteni. Elvileg mindkét értelmezés megengedhető, és a szavazás eredménye – a többségi akarat – más és más lehet attól függően, hogy melyiket veszik alapul. Továbbá, az összesség akaratának a többségi akarattal való azonosítása még nem mondja meg, hogy a többség akaratát hogyan kell számba venni: az egész országot egyetlen választókerületként kezelve avagy több választókerületet alapul véve. Az előbbi esetben a többség közvetlenül egybeesik az országos többséggel, az utóbbi esetben közvetve adódik ki a helyi többségekből. A két eredmény megint csak nem okvetlenül azonos.

Ezek a bizonytalanságok akkor is előállnak, amikor két alternatíva közül kell választani. Ha azonban a nép kettőnél több alternatíva közül választ, további kérdések is adódnak. Ilyenkor ugyanis több egyaránt természetes megoldás kínálkozik a többség azonosítására:

A szavazást egy fordulóban bonyolítják le s a legtöbb szavazatot elnyert alternatívát győztesnek nyilvánítják, akkor is, ha nem kapta meg az összes leadott szavazat felét.

Ha az első fordulóban egyik alternatíva sem nyeri el az összes szavazat felét, akkor még egy fordulót rendeznek. Ekkor már csak a legtöbb szavazatot kapott két alternatívát veszik figyelembe.

Páronként vetik egybe a rivális alternatívákat, a győztes minden menetből továbbjut, és addig folytatják a páronkénti mérkőzést, míg valamelyik alternatíva az összes többit nem győzi le.

Minden szavazó sorba rendezi az összes alternatívát 1-től n-ig, és valamennyihez sorszámot rendel, majd a különböző szavazók által adott számokat összeadják, és azt az alternatívát nyilvánítják győztesnek, amelyik a legkisebb összegű számot kapta, és így tovább.

Belátható, hogy miközben az egyéni választások nem módosulnak, a közösségi döntés más és más lehet, attól függően, hogy melyik eljárást alkalmazzák. A szavazatösszesítési szabályok meghatározása előtt nem beszélhetünk értelmesen a nép akaratáról.⁴⁷

A hiányzó szabályokat azonban nem alkothatja meg maga a nép mint minden intézményi szabályt megelőző közösség, hiszen ahhoz, hogy döntést hozzon az akaratának megképzéséhez szükséges szabályokról, már rendelkeznie kellene ilyen szabályokkal.⁴⁸

Összegezve: a nép és a népakarat identitása aluldeterminált: jog előtti tulajdonságai sem önmagukban, sem a releváns erkölcsi elvekkel együtt nem határozzák meg elégségesen. Elmosódott kontúrjaikat intézményi szabályoknak kell pontossá tenniük.

17. De talán e szabályok maguktól is létrejöhetnek, anélkül, hogy egy külön instancia a nép rendelkezésére bocsátaná őket. A cselekedeteinket összehangoló szabályok számottevő része nem tudatos alkotás; a nyelv, az illem vagy a kultúra szabályait senki nem rendelte el; az emberek gyakran észre sem veszik, hogy szabályt teremtenek, amikor igazodni kezdenek hozzájuk. Egyszerűen csak keresik, hogy a nyitva álló cselekvési lehetőségek közül melyik a legjobb, figyelembe véve, hogy másoktól milyen cselekvés várható. Az egyaránt lehetséges megoldások közül magától kiemelkedhet egy, melyhez többen igazodnak, mint más megoldásokhoz, s ha mindenki tudja, hogy hol a többség, s ezt mindenki tudja mindenki másról is, akkor a többiek számára is ésszerű lesz, hogy a többségi megoldást kövesse.⁴⁹ Miért ne jöhetnének létre ilyen konvenciók gyanánt azok a szabályok is, melyek segítségével a nép tagjai felismerik egymást, melyek segítségével azonosítják az egyéni választásokat, és elvégzik az összesítés műveleteit?

Talán létrejöhetnek, de a népszuverenitáson alapuló politikai berendezkedés nem fogadhatja el őket úgy, ahogyan vannak. Vessünk egy pillantást a nép tagjait azonosító konvenciókra. A

szuverén nép azoknak az összességét jelöli, akiktől a politikai egyenlőséget elismerő államnak autoritását eredeztetnie kell. Ez normatív eszme: nem akármilyen politikai közösséget fogadnánk el a népszuverenitás letéteményesének, csak azt, amelyik minden állandó lakost egyenlőként kezel. Azok a konvenciók, melyek segítségével egy embersokaság tagjai egyazon nép tagjaiként ismerik fel önmagukat és egymást, nem okvetlenül ugyanazt a közösséget jelölik ki, melyre a népszuverenitás eszméjének szüksége van. Az egyének etno-kulturális jellegzetességek alapján ismerik föl egymást és önmagukat egyazon népcsoport tagjaiként. Csak mellékesen jegyzem meg, hogy e csoportok határai bizonytalanok. Akár fel is tehetjük, hogy élesen elkülönülnek egymástól. A szuverén néppel ebben az esetben is csak akkor eshetne egybe valamely etno-kulturális csoport, ha – a nacionalizmus programjának megfelelően – minden ilyen csoport saját állammal rendelkezne, és minden államot egyetlen ilyen csoport alkotna. Ez azonban kivihetetlen program. Az etnikumok egymással keveredve élnek. Szülőföldjeik átfedik egymást. Egy részük kizárólag szórványként létezik, sehol nem alkot többséget. A ki- és bevándorlás folyamatosan módosítja az államok etnikai összetételét.

Ezért maguk a nemzetállamok is csak kiindulópontként kezelik a spontánul alakuló etno-kulturális csoportokat a nemzetépítéshez, amit az iskola, a hadsereg, a közigazgatás és a sajtó mozgósításával végeznek el.⁵⁰ A népszuverenitás elve azonban nem fogadhatja el kritikátlanul, hogy a nép azoknak az összessége, akiket a nemzetállam egyazon néppé gyúr össze. Annak a kérdésnek az eldöntése, hogy a szuverén autoritás szempontjából ki a nép, nem bízható sem spontán konvenció-képződésre, sem az állam tényleges gyakorlataira: a szuverén nép kontúrjait kritikai mérlegelés alapján kell meghúzni és – szükség esetén – újradefiniálni.

A mérlegelés és fontolgatás, melynek során a keresett szabályok és eljárások létrejönnek, általában megosztja a közösséget. Eddig arról beszéltünk, hogy a politikára vonatkozó erkölcsi elvek aluldeterminálják a politika szabályait. Most ehhez hozzá kell tennünk azt is, hogy maguk ezek az elvek mély és tartós nézetkülönbségek tárgyai. Modern, pluralista tömegtársadalmakban soha nincs teljes egyetértés abban a kérdésben, hogy a politikai berendezkedés morális elvei miben állnak és mit kívánnak a közösség tagjaitól.

Így tehát a nép és a népakarat identitása nem pusztán aluldeterminált. E fogalmak kontúrjait nemcsak bizonytalanság övezi, de elvi nézetkülönbségek sokasága is. A nyitott határokat lezáró szabályok vitatottak, és olyan eljárásban kell rögzíteni őket, mely képes a vitákat ideiglenesen – még ha viszonylag hosszú időre is – eldönteni, miközben arra is képes, hogy a folytatódó viták

fényében az egyszer már meghozott döntést felülbírálja. Ilyen eljárásokat azok a társadalmak ismernek, melyek nem csupán a tagjaik cselekvésére vonatkozó, elsődleges szabályokkal rendelkeznek, hanem az elsődleges szabályokra – létrehozásukra, módosításukra, hatályon kívül helyezésükre és azonosításukra valamint értelmezésükre – irányuló másodlagos szabályokkal is. A másodlagos szabályok közreműködése teszi lehetővé, hogy az elsődleges szabályok ne kész adottságok legyenek, hogy változásaik ne szinte észrevétlenül, minden tudatos beavatkozást kizárva menjenek végbe, hanem a közösség politikai vitákban, a tagjait megosztó kontroverziákat újra és újra eldöntve, szándékosan alakítsa őket. Az efféle, többszintű szabályrendszerekről mondhatjuk el, hogy jogrendszert alkotnak.⁵¹

A spontán konvenciók egérútja tehát nem áll nyitva. Még ha valamely társadalomban a politika szabályai valóban konvenciókként alakulnak is ki eredetileg, ezek csupán a kiindulópontot jelenthetik a szuverén nép létrehozásához. A szabályoknak, melyek kijelölik a nép határait, azonosítják a népet alkotó egyének választásait és meghatározzák az egyéni választásokból összeálló közösségi döntéseket, jogalkotás tárgyává kell válniuk.

E megállapítások új szempontot adnak annak az elgondolásnak a bírálatához, mely szerint a szuverén nép minden intézményi szabályt megelőző entitás. Korábban csak annyit állítottunk, hogy intézményi szabályok híján nem határozható meg kellő pontossággal, kik alkotják a népet, és miben áll a népakarat. Most azonban tegyük fel, hogy a közösen eldöntendő kérdések ilyen körülmények közt is eldőlnek valahogy. Adva van egy eredmény, melyet az érintettek közös döntésének tekinthetünk. Ez a megoldás nem menti meg a Klasszikus Tant. Még ha lesz is egyértelmű eredmény, nem leszünk képesek megmondani, hogy a folyamat, melyben megszületik, teljesíti-e a népszuverenitás normatív feltételeit. Ha már ismertek tetszőleges döntési szabályok, ezekről megkérdezhetjük, hogy eleget tesznek-e a morális és politikai egyenlőség követelményeinek. Vita tárgyává tehető, hogy a vagyoni cenzushoz kötött választójog alanyai a nép nevében döntenek-e, vagy hogy a nők nélküli választóközösség azonosítható-e a szuverén néppel.⁵² Am ameddig nincs körülírt eljárás, melynek az eredményt tulajdoníthatnánk, addig nincs mit vizsgálat tárgyává tenni. Nem tudhatjuk, hogy a kollektív döntések az egyenlők összessége által hozott döntéseknek tekinthetők-e vagy sem.

Ez végzetes következmény. Azt jelenti, hogy az összesség nem alkothat kollektív döntésre képes egalitárius közösséget – tehát népet – sem valamiféle minden jogot megelőző eredeti szerződés útján, sem konvenciók észrevétlen kialakulása révén. Az ország lakosai csak jogi

szabályok és eljárások segítségével szerveződhetnek néppé. A nép mint az államon belüli végső autoritás nem előzheti meg az állampolgárok közösségét.

A Klasszikus Tan tarthatatlan.

Egy Modern Elmélet alapvetései

18. A klasszikusok abból indultak ki, hogy az emberek morálisan és ezért politikailag is egyenlők; hogy miközben senkinek nincs eredendő joga a mások fölötti rendelkezéshez, mindenkinek eredendő joga van az önmaga fölötti rendelkezéshez; s hogy az állam szekuláris célokat szolgáló alkotás. E kiinduló tézisekhez két további feltételezés járult: először, a mások fölötti autoritás vagy gyakorlójának inherens tulajdonsága, vagy az autoritásnak alávetett egyének személyes beleegyezésén alapszik; másodsor, a felhatalmazási láncolatok nyitott végűek, nem térnek vissza önmagukba. Az előbbi – a politikai egyenlőség tézisével párosítva – arra a következtetésre vezetett, hogy semmiféle autoritás nem lehet legitim, ha legalább végső soron nem a neki alávetett egyének önkéntes beleegyezésére épül. Az utóbbi maga után vont, hogy a szuverén autoritás nem állhat jogi szabályok alatt.

Ha a Klasszikus Tan fent összefoglalt kritikája helytálló, akkor a népszuverenitás modern elméletének mind a beleegyezési hipotézistől, mind a jogilag nem korlátozható szuverén autoritás hipotézisétől meg kell válnia. Ugyanakkor jó okunk van fenntartani a személyes önrendelkezés elvét, a morális és politikai egyenlőség téziséét, valamint az állam szekuláris felfogását.

Ez három kérdés elé állít bennünket. Hogyan egyeztethető össze a szuverén autoritás léte a személyes önrendelkezés elvével, ha nem a beleegyezés aktusa közvetít közöttük? (Ezzel foglalkozik a 19. és 20. szakasz.) S ha összeegyeztethető, mi szükség van akkor a tézisére, mely szerint minden politikai autoritásnak végső soron a néptől származó felhatalmazáson kell alapulnia? (Ez lesz a 21. szakasz tárgya.) Végül, ha a népnek tulajdonított felhatalmazási aktusok csak a jog keretei közt kaphatnak meghatározott tartalmat, akkor a felhatalmazási lánc óhatatlanul visszatér önmagába. Ám korábban idéztünk egy erős érvet, mely szerint ott, ahol a felhatalmazási lánc önmagába zárul, nem lehetséges végső felhatalmazó (l. a 10. szakaszt). Hogyan tér ki a Modern Elmélet e nehézség elől? (Erre a kérdésre a 22. szakaszban térünk rá.)

19. A beleegyezési elmélethez közvetett érveléssel jutottunk el. A klasszikusok nyomán feltételeztük, hogy a politikai autoritás vagy felhatalmazásból származik, vagy az autoritás birtokosának inherens tulajdonsága (8. szakasz). A morális egyenlőség tézise kizárta, hogy inherens tulajdonság legyen – ebből, ismét csak a klasszikusok nyomán haladva arra következtettünk, hogy felhatalmazásból kell származnia (u.o.). Az egyenlőség tézise azt is kizárta, hogy bárki egy másik ember nevében adjon felhatalmazást egy harmadik személynek – ebből következett, hogy mindenkinek külön-külön bele kell egyeznie, hogy valaki más autoritást gyakoroljon fölötte (u.o.).

A fogalmi eszközök számbavétele során azonban (a 4. szakaszban) az inherens autoritás gondolatával nem közvetlenül a felhatalmazáson alapuló autoritás eszméjét állítottuk szembe, hanem az autoritás *instrumentális* értékével való igazolását. Azt mondtuk, hogy az autoritás léte és gyakorlása instrumentális érték, ha segítségével elérhetővé válnak bizonyos értékes célok, melyek nélküle nem valósulhatnak meg.

A legfőbb hatalom, állítottuk ott, egyszerre ad kötelező előírásokat az állam területén élő valamennyi egyénnek. Ezáltal koordinálja, egymáshoz igazítja a sok-sok ember cselekedeteit. Ha sikeresen működik, lehetővé teheti olyan célok megvalósítását, melyek több embertől összehangolt együttműködést kívánnak. A cél természetétől függően az együttműködésben való részvétel vagy *opcionális*, vagy *kötelező*. Opcionális a részvétel, ha az egyének szabadon eldönthetik, hogy magukévá teszik-e a célt, melyet csak közösen valósíthatnak meg. Kötelező a részvétel, ha az érintett egyéneknek együtt *kell* működniük a cél megvalósításában.

Együttműködési kötelességről akkor beszélhetünk, ha a kizárólag több ember összehangolt cselekvése útján elérhető jó megvalósítása vagy az összehangolt cselekvés elmulasztása esetén bekövetkező rossz elhárítása *erkölcsi kívánalom*, állapítottuk meg a 4. szakaszban, méghozzá olyan, amely tipikus esetben maga mögé utasítja a rivális cselekvési indokokat. Most ennek a megállapításnak a nyomvonalán haladunk tovább.

Az együttműködési kötelesség közvetlen címzettje nem az egyén, hanem a kooperációra kötelezett egyének *csoportja*. Minden egyén a csoport tagjaként visel felelősséget azért, hogy elvégzi-e a rá eső részt a közös feladatból. Sokféle csoportos kötelesség alanyai lehetünk. Ezek egy része egyszeri és esetleges: alkalmilag előállt helyzetek által véletlenszerűen együtt talált emberekre nehezedik, mint például amikor egy épületben tűz üt ki, és a közelben tartózkodóknak össze kell fogniuk a bent lévők kimentésére. Más kollektív kötelességek rendszeresen

újratermelődnek, s alanyuk is az időben viszonylag állandó csoport. Ilyen, viszonylag állandó csoportot alkot az ország lakosainak összessége, akikre rendszeresen újratermelődő kötelességek nehezednek.

Társadalomban élünk; a társadalmi együttélés emberként való létezésünk feltétele, alapvető jó – de ugyanakkor nem szűnő konfliktusok forrása is. Konfliktusok származnak az erőforrások leküzdhetetlen szűkösségéből. Konfliktusok származnak abból, hogy bár gyakran mindenkinek jobb, ha mindenki kooperál valamilyen közös cél megvalósítása érdekében, de sokaknak – esetleg mindenkinek – még jobb, ha csak a többiek kooperálnak, ők maguk pedig a terhek vállalása nélkül élvezik az együttműködés gyümölcseit. Konfliktusok kísérik azonban a sikeres kooperációt is, mert az együttműködés terhei és hozadécai többféleképpen oszthatók el, s a különböző elosztások nem egyformán kedveznek a különböző résztvevőknek.

A modern tömegtársadalmak tagjai nem egyformán értelmezik változatos eredetű konfliktusaikat: nem egyforma az életfelfogásunk, a világnézetünk, kultúránk, a valláshoz való viszonyunk, s így sokféleképpen gondolkodunk arról is, hogy milyen érdekek ütköznek össze, hogy ezek közül melyek méltányolhatók, s hogy a méltánylandó érdekek milyen súlyúak. Ez újabb konfliktusok forrása.

Konfliktusaink vagy nyers erőszak által, vagy békés eljárások útján dőlnek el. A nyers erőszakon alapuló megoldás eleve igazságtalan; minden politikai rend legitimitásának elsődleges feltétele tehát, hogy képes legyen biztosítani a békét az emberek között. Ha már létezik ilyen rend, akkor vethető föl a kérdés, hogy megfelel-e az igazságosság további követelményeinek.⁵³

Kötelesek vagyunk kerülni, hogy másoknak igazságtalan hátrányt okozzunk, tehát kötelesek vagyunk konfliktusaink békés és más szempontokból is igazságos rendezésére törekedni. Az igazságos konfliktuskezelés azonban csak többek közös műve lehet. Nem elég, hogy egyoldalúan tartózkodjam mások jogainak megsértésétől, s hogy ne törekedjem méltánytalan előnyökre. Hobbes maradandó felismerése szerint a békét csak az emberek politikailag – az erőszakmonopólium eszközével – koordinált együttműködése tarthatja fenn. De a béke biztosítására képes állam nem egyetlen lehetséges módon koordinálhatja a területén élők együttműködését: az egyik rendszer minden embert egyenlőként kezel, a másik különleges hátrányokkal sújt némelyeket, az egyik tiszteletben tartja, a másik rendre megsérti az emberi jogokat, és így tovább. Az már Locke és főképp Kant felismerése volt, hogy a politikai igazságosság elvei egyfelől nem determinálják egyértelműen a koordináció szabályait, másfelől

meg-megújuló elvi vita tárgyai.⁵⁴ Hogy mikor sértem meg mások jogait és mikor járok el méltánytalanul, ezt csak akkor tudom kellő biztonsággal megállapítani, ha rendelkezésemre állnak szabályok, melyek a nyilvános vitákat – ideiglenesen – lezárják, illetve egyértelművé teszik a méltányosság és jogtisztelet kívánalmainak határozatlan kontúrjait. Ha köteles vagyok az igazságosság elvei szerint cselekedni, akkor kooperálnom kell a többiekkel azoknak az intézményeknek a működtetésében, melyek mindenki számára meghatározzák, hogy mi számít az igazságosság elveit követő magatartásnak – feltéve, hogy ezek valóban igazságos viszonyokat teremtenek, és ezt a célt igazságos eljárásban érik el.⁵⁵

A konfliktusainak igazságos rendezésére kötelezett embercsoport erkölcsi helyzete különbözik az olyan alkalmi együttműködésre kötelezett csoportétól, mint az égő ház közelében tartózkodók alkalmi halmaza. Ez utóbbiak csak a közös erőfeszítésnek az alanyai; ha fáradozásuk sikeres, az előnyöket kizárólag egy másik csoport tagjai – a házban rekedtek – élvezik. Az újratermelő konfliktusait igazságosan rendező csoport tagjai viszont egyszerre címzettjei a közös kötelességnek és élvezői a kötelesség teljesítéséből származó előnyöknek. Együttműködésük a többi emberért viselt felelősség által megindokolt kollektív tevékenység, de ugyanakkor kölcsönös előnyöket létrehozó vállalkozás is. Talán épp e második vetülete keltette azt a képzetet a Klasszikus Tan megfogalmazóiban, hogy az együttműködést koordináló főhatalom autoritásának beleegyezésen kell alapulnia (l. 4. szakasz). Ha így volt, a következtetés hibás. Az együttműködési kötelezettség eleve, elháríthatatlanul ránehezedik a csoport minden tagjára, mert ha nem kooperálnak, akkor a csoportnak lesznek *más tagjai*, akik igazságtalanságokat szenvednek el. Más kérdés, hogy ha a kooperáció békés és más tekintetben is igazságos viszonyokat teremt, akkor ez nemcsak a csoport többi tagjának jó, hanem mindenkinek *magának* is. Ha ugyanis az együttműködés nem volna kölcsönösen előnyös vállalkozás, nem volna igazságos sem. Ez egyfelől megerősítést ad az egyén erkölcsi helyzetét eleve meghatározó kötelességnek, hiszen méltánytalan s ezért megengedhetetlen volna részesedni az igazságos viszonyok előnyeiből, ám ezek biztosításának minden terhét másokra hárítani. Másfelől az együttműködésre kötelezett csoportot *politikai közösséggé* teszi, még hozzá egy olyan értelemben, melyet a Klasszikus Tan – noha a szempont nem volt idegen tőle – nem hangsúlyozott.

A Klasszikus Tan arra összpontosította a figyelmét, hogy a nép kollektív döntésre képes sokaság, s hogy tagjai a döntési *eljárás* részeseiként egyenrangú partnerei egymásnak (l. 9. szakasz). Most viszont arra jutottunk, hogy a nép tagjai a döntések *célja és értelme*

szempontjából is egyenlők: a nép olyan közösség, mely – államának közreműködésével – felelősséget vállal azért, hogy a politikai kooperáció előnyeiből minden országlakos igazságosan részesedjen. Mindenki azok közé tartozik, akikért az állam és az általa koordinált együttműködés van; a kooperáció során mindenkinek az érdekeit egyenlő jóindulattal kell figyelembe venni, mindenki jogait egyformán tiszteletben kell tartani.

Tegyük fel, hogy államunk képes biztosítani területén a békét, és egyébként is igazságos viszonyokat teremt az autoritásának alávetett emberek között. Ha igaz, hogy kötelesek vagyunk együttműködni konfliktusaink igazságos rendezése érdekében, s ha igaz, hogy erre csak állami koordináció segítségével vagyunk képesek, akkor a célhoz – konfliktusaink igazságos rendezéséhez – társuló kötelesség átszáll az eszközre – az államra, illetve a jogra – is.

Ha a fenti érvelés helyes, akkor a beleegyezési elmélettel nem az az igazi baj, hogy az általa támasztott feltételek csak kivételes esetben teljesülnek. Nem arról van szó, mintha vonzó, ám sajnos teljesíthetetlen ideált állítana a politikai közösség elé. A beleegyezési elmélet minden egyén szabad választására bízna, hogy felelősséget vállal-e a közös kötelességekből reá háruló teher viseléséért, vagy inkább minden terhet másokra hárít át. Olyan ez, mint ha az egyén választásán múlna, köteles-e tartózkodni mások megkínzásától és megalázásától. Csak látszólag függ össze a liberalizmus autonómia-barátságával, és ellentmond a liberalizmus egyenlőségi normáinak.⁵⁶

Az államokat nem az igazságosságra való közös törekvés hozza létre. Keletkezésüknél nyers erőszak bábáskodik.⁵⁷ Hosszú távon azonban csak azért maradhatnak fenn, mert elég sok embernek jobb, ha fennmaradnak, mint ha összeomlanának. Ezért nem a lényegüktől idegen erkölcsi mércét állít eléjük az, aki az igazságosság elveivel szembesíti őket.⁵⁸ Ha már létezik egy állam, meg lehet kérdezni, hogy eleget tesz-e az igazságosság elveinek, s meg lehet kívánni, hogy kerüljön közelebb ezek teljesítéséhez.

Ez tehát az első pont, ahol a javasolt Modern Elmélet elválik a Klasszikus Tantól.

20. Ha a Klasszikus Tant egyik jellegzetessége alapján a népszuverenitás *beleegyezési koncepciójának* neveznénk, akkor a Modern Elméletet, melyben a beleegyezés helyét az igazságosság követelményei veszik át, a népszuverenitás *igazságossági koncepciójának* nevezhetnénk el. Már az első lépésben megmutatkozott, hogy az igazságossági koncepció számot

tud adni egyről-másról, amiről a beleegyezési koncepció számot adott. De vajon mindent tud-e, amit tudnia kell?

A 8. szakaszban említettem meg, hogy a beleegyezési koncepció könnyűszerrel magyarázza meg a politikai autoritás és kötelezettség partikuláris mivoltát. Nem azonnal nyilvánvaló, hogy erre az igazságossági koncepció is képes. Az igazságosság egyetemes kötelesség, minden embert minden más emberrel szemben terhel, akár vannak köztük speciális viszonyok, akár nincsenek.⁵⁹ Tegyük föl, hogy a szomszédos állam sokkal igazságosabb, mint a miénk. Indoklásra szorul, hogy az igazságosság követelményei alapján miért nem inkább e másik államnak kell engedelmeskednünk (adót fizetnünk, példának okáért), mint a sajátunknak.⁶⁰

Ez fogós kérdés ugyan, de véleményem szerint megválaszolható. Abból indultunk ki, hogy kötelesek vagyunk együttműködni másokkal a társadalmi együttélés kiküszöbölhetetlen konfliktusainak igazságos rendezése érdekében. Csak hogy nem eleve világos, hogy kik alkotják a csoportot, melynek tagjaiként kooperációra kötelezettek vagyunk. A társadalom egymást átfedő személyi körök és kapcsolatháló sokaságából áll. A politikai kooperációra kötelezett emberek csoportja nem emelkedik ki önmagától a bizonytalan és vitatott kontúrú népességből; ahhoz, hogy adva legyen, meg kell húzni a határait. Ezt a munkát a mai világban a területi államok konszolidálódása végzi el.

Képzjük el, hogy egy bizonyos állam határai így vagy úgy kialakulnak. S tegyük fel, egy idő után már nem él olyan csoport e határok között, mely az általa lakott területtel együtt ki akarna válni az adott államból. Továbbá, olyan hosszú ideje áll fenn a béke ezen állam és a szomszédai között, hogy már ezeknek sem lehetnek – ha netán voltak is – jogos területi igényei vele szemben, és ő sem formálhat ilyen igényeket a szomszédokkal szemben. Akkor az ország állandó lakosainak összessége azonos a politikai együttműködésre kötelezettek csoportjával. A határok, valamint a ki- és bevándorlókra alkalmazott szabályok kiválasztják a releváns összességet (14. szakasz). Ha sem a határok, sem e szabályok nem sértik meg az igazságosság követelményeit, akkor nincs okunk kétségbe vonni, hogy az ország lakosai együttműködésre kötelezettek. Bár ugyanazoknak az igazságossági elveknek több területi eloszlás és több szabályegyüttes is megfelelhet, ezek az esetlegességek nem zavarják meg az állam és a területén élők közti kitüntetett kapcsolatot.

Mindeddig arról a viszonyról beszéltünk, mely az ország állandó lakosait fűzi államukhoz. Azt állítottam: elég valamely – nem vitatott határok közt működő – állam területén élni, hogy

kötelesek legyünk a törvényeket és más hivatalos előírásokat betartva együttműködni az ott élő többi emberrel a konfliktusok igazságos rendezésében. S azt állítottam: elég ott élni és teljesíteni a közös kötelességek ránk eső részét, hogy jogunk legyen az igazságos konfliktuskezelés előnyeinek ránk eső részéhez. De a modern államok különbséget tesznek a bevándorolt állandó lakosok, valamint a polgárok jogai és kötelességei között. Tegyük most fel, hogy a jogok és kötelességek két nyalábja közti különbség nem önkényes. Tegyük fel továbbá, hogy minden állandó lakos nehézség nélkül állampolgárrá válhat, ha úgy kívánja. Akkor mindkét csoport tagjairól elmondható, hogy azok közé tartoznak, akiket az állam törvényeivel és intézkedéseivel szolgálni hivatott, s akiket egyenlő jóindulattal és tisztelettel kezel (19. szakasz). Az állam autoritásigénye mindkét sokasággal szemben legitim lesz. Mindkét sokaság tagjai kötelesek együttműködni vele és egymással az igazságos viszonyok fenntartásában. A kötelezettségek terjedelme azonban nem lesz azonos a két sokaság esetében. Az állampolgári közösség tagjairól – de csak róluk – elmondható, hogy az állam az övék, őket képviseli, és minden hatalma tőlük ered. Az ő kötelezettségeik nem egyszerűen azon alapulnak, hogy az állam területén élnek. Ezért tőlük több várható el a törvények puszta betartásánál.⁶¹ A törvények betartására azonban a terület minden lakosa köteles.⁶²

Egyszóval, mindkét sokaságot kitüntetett viszony fűzi az adott államhoz. Bár az igazságosság kötelességei általános kötelességek, mindazonáltal bizonyos vetületeik – azok, amelyek több egyén kooperációját igénylik – nem teljesíthetők intézmények közreműködése nélkül. Intézmények – a mi világunkban territoriális államok – teszik egyértelművé az együttműködésre kötelezettek körét és együttműködésük szabályait. Az elkülönült államokra alapozott világrendben az igazságosság kötelességei speciális kapcsolatot teremtenek partikuláris egyének és partikuláris államok között.⁶³

21. De miért van egyáltalán szüksége az igazságos viszonyokat fenntartó államnak a polgárok összességétől származó felhatalmazásra, ha egyszer beleegyezésük nélkül is autoritással rendelkezhet fölöttük? Miért nem állhat meg az elmélet ott, ahová az imént jutottunk: kötelesek vagyunk embertársainkkal együttműködni a köztünk keletkező konfliktusok igazságos rendezése érdekében; állam és jog nélkül erre – tömegtársadalmakban legalábbis – nem vagyunk képesek; feltéve tehát, hogy államunk igazságos viszonyokat tart fenn közöttünk, kötelesek vagyunk

engedelmeskedni neki, hiszen ezt épp azáltal éri el, hogy a neki alávetett egyének cselekedeteit koordinálja.

A választ az emberek erkölcsi státusának egyenlőségében találjuk meg. Mint már rámutattunk, pluralista tömegtársadalmakban nem lehetséges általános egyetértés arra vonatkozóan, hogy a közösségi döntések mikor tesznek eleget az igazságos konfliktusrendezés követelményeinek. Az elképzelhető legideálisabb állam sem alkothat olyan törvényeket, melyeket a polgároknak legalább egy része ne kifogásolna. Ám ezek rájuk nézve is kötelezőek lesznek: tipikus esetben akkor is végre kell hajtaniuk őket, akkor is el kell viselniük a következményeiket, ha meggyőződésük szerint tévesek vagy igazságtalanok.⁶⁴

Az egyet nem értés tényei nem okoznának gondot, ha az államot személytelen automatizmusok hoznák létre és működtetnék. Az állam azonban nem személytelen automatizmus. Az állami szerepek együttesét, az őket körülíró szabályokat hús-vér emberek teremtik, és e szerepeket hús-vér emberek töltik be. Az autoritási viszony tehát mindig személyek közötti viszony is. Amikor az autoritásnak alávetett személy helyteleníti a hivatalos rendelkezést, akkor nem egyszerűen egy hivattal, hanem a hivatalt betöltő személlyel áll vitában. Vita esetén az autoritást gyakorló személyeknek jogukban áll keresztülvinni az akaratukat, az autoritásnak alávetett személyek pedig – az autoritás gyakorlóival szemben, azok autoritásának határai közt – meg vannak fosztva ettől a jortól. Az autoritási viszony lényegénél fogva aszimmetrikus.

Politikai igazságosság nem lehetséges állam nélkül, tehát az állammal járó autoritási aszimmetriák nélkül sem. Mivel kötelesek vagyunk konfliktusaink igazságos rendezésére törekedni, ezért nem a beleegyezésünkön múlik, hogy alá kell-e vetnünk magunkat ilyen aszimmetrikus viszonyoknak. De az autoritás gyakorlóit nem állhatnak eleve az autoritásnak alávetett egyének fölött: miként a klasszikusok kimutatták, morális státusuk nem kitüntetett. Az emberek közti erkölcsi és politikai egyenlőség nemcsak azt kívánja meg, hogy az állam döntései minden egyént egyenlőként kezeljenek, hanem azt is, hogy az autoritással járó pozíciók betöltői azoktól kapják a hatalmukat, akik az autoritásnak alá vannak vetve, s hogy ez utóbbiak vissza is vonhassák a nekik adott megbízatást. Más szóval, a hivatali szerepek megalkotóit és betöltőit azok összességének kell kiválasztania a saját soraiból, akik fölött autoritást gyakorolnak. Minden állami hatalomnak delegálásból kell származnia. A delegálásnak alulról fölfelé kell haladnia, az egyenlő országglakosok közösségétől vagy másszóval a néptől a legfőbb hatalom gyakorlóit felé.

Vegyük észre, a néptől származó felhatalmazás nem egyszerűen hozzátesz valamit az autoritás felülről lefelé való gyakorlásához, hanem az autoritási viszony aszimmetriáit egy sor fordított irányú aszimmetriának rendeli alá. Az autoritást a neki alávetettek szolgálatában gyakorolják, miközben az alávetettek nem az autoritást gyakorlók szolgálatában cselekszenek. Az autoritás gyakorlói az alávetettek nevében járnak el, miközben az alávetettek nem az előbbiek nevében cselekszenek. Az autoritás gyakorlói felelősséggel tartoznak a nekik alávetettekért, miközben az utóbbiak tevékenységeit nem az autoritás gyakorlói iránti felelősség vezérli. Az autoritás gyakorlói hivatalos minőségükben semmit nem tehetnek, amiért ne tartoznának elszámolással a nekik alávetetteknek, ez utóbbiak azonban nem tartoznak elszámolni arról, amit hivatalos minőségükben – vagyis állampolgárként – tesznek. A nép leválthatja a kormányt, a kormány nem válthatja le a népet.

22. Az előző két szakaszban vázolt megoldások mindjárt át is vezetnek a 18. szakaszban harmadikként említett nehézséghez. A nyitott végű felhatalmazási lánc hipotézise nem tartható, hiszen a felhatalmazó identitása, hivatalos döntéseinek privát kívánságaitól való megkülönböztetése és az egyéni választások összegzése jogi szabályokat kíván. Ez azonban bizonytalanná teszi, hogy beszélhetünk-e egyáltalán szuverén hatalomról bármely tetszőleges államon belül. A jogalkotó a néptől kapja hatalmát, a nép azonban – úgy tűnik – a jogalkotótól.

A 6. szakaszban szemügyre vettünk egy érvet, mely azt sugallja, hogy az önmagába visszatérő felhatalmazási lánc fogalma nem fér össze a szuverén autoritás létevel. Ez úgy szólt, hogy a szuverén instancia autoritása önmagán és csakis önmagán nyugszik, az önmagába visszatérő felhatalmazási lánc részei viszont nemcsak önmaguktól, hanem egyszersmind a sor összes többi tagjától nyernék el az autoritásukat. Ahol a felhatalmazási lánc önmagába zárul, ott a láncolat valamennyi tagja felhatalmazást ad önmagának – és az összes többinek. Márpedig ahol mindenki szuverén, ott senki nem az. Mit tud kezdeni a Modern Elmélet e nehézséggel?

Az egyik lehetőség: belenyugszik, hogy nem létezik szuverén mint végső felhatalmazó. A népszuverenitás eszméjéből ebben az esetben is tartható maradna a negatív tézis. Ez úgy szólt, hogy semmilyen, az állandó országlakosok összességénél szűkebb csoport nem rendelkezhet szuverén (azaz nem delegálásból származó) autoritással. A negatív tézisnek nem mond ellent, ha egyetlen csoport sem rendelkezik szuverén autoritással. Sőt, e megállapítás egyenesen magában

foglalja a negatív tézist mint az általános tétel alesetét: ha még az ország állandó lakosainak összessége sem lehet szuverén, akkor ennél szűkebb csoportok sem lehetnek azok.

A negatív tézisre leszűkített elmélet nem volna teljesen üres. Az összességnek csak egy viszonylag kis része tölt be autoritással járó tisztségeket. Jelentősége van annak, ha külön kimondjuk, hogy e kisebbség autoritása nem nyugodhat önmagán.⁶⁵ De jóllehet ez a konklúzió tartalmas és fontos, a pozitív tézis nélkül mégis soványka tant adna ki. A népszuverenitás elvének veleje a pozitív tézisben foglaltatik, mely szerint legitim államokban igenis létezik szuverén autoritás, s ennek alanya nem más, mint a nép.

Így hát nem célszerű eleve lemondani a pozitív tézistről. Ebben a szakaszban azt mutatom meg, hogy nem is szükséges.

A nyitott végű felhatalmazási lánc gondolata a formális logika erejével vonja maga után, hogy lennie kell egy végső, szuverén autoritásnak. Akkor is lennie kell, ha az emberek erkölcsi státusuknál fogva a politikai egyenlőség viszonyában vannak egymással, és akkor is, ha erkölcsi és politikai státusuk egyenlőtlen.

Az önmagába visszatérő felhatalmazási lánc gondolata nem vonja maga után a logika erejével, hogy végső, szuverén autoritásnak mindenképpen lennie kell. Az emberek morális és politikai egyenlősége azonban megkívánja, hogy ha létezik mások fölötti autoritás, akkor létezzen szuverén felhatalmazói autoritás is – végső hatalom minden autoritás delegálására –, s hogy ez éppen azok összességét és csakis őket illesse meg, akik fölött a hatalmat gyakorolják. Azt kell megmutatni, hogy ez lehetséges, noha a felhatalmazási lánc visszatér önmagába.

Tegyük fel, a nép felhatalmazza a jogalkotókat, a jogalkotók azonban nem hatalmazzák fel a népet. Nem arra kapnak felhatalmazást, hogy a felhatalmazónak felhatalmazást adjanak a felhatalmazásra.

E tanulmány kezdetén, a 4. szakaszban, különbséget tettünk a normatív képességek teremtésének két esete között. Az egyik esetben a címzett már eleve, erkölcsi státusánál fogva rendelkezett a joggal, melynek gyakorlására az autoritás most képessé teszi. Szüksége van az autoritástól kapott szabályokra, mert erkölcsi joga aluldeterminált és vitatott. De nem az autoritás ruházza rá ezt a jogot. A másik esetben a jog eredetileg nem a címzettnél volt, hanem az autoritásnál. A hivatalos rendelkezés ruházza át új alanyára. Azt állítottam, hogy csak ebben az utóbbi esetben indokolt felhatalmazásról beszélni. Az egyén erkölcsi státusában foglalt jogok specifikálása nem jogátruházás, nem felhatalmazás.

Az olvasó bizonyára sejti már, mi a célom e distinció felidézésével. Azt akarom mondani, hogy az államon belül a nép erkölcsi jogánál fogva azonos a végső felhatalmazóval. Az akaratnyilvánítását szabályozó jogi rendelkezések csupán lezárják a nép státusát övező determinációs réseket és kontroverziákat, de nem adnak felhatalmazást a népnek. Úgy van ez, mint a jogképeséget definiáló polgári jogi rendelkezésekkel: nélkülük az egyén nem tud törvényes jognyilatkozatokat tenni, de nem tőlük kapja a jogot, hogy ügyeiben önállóan eljárjon.

Az analógia korlátozott, persze. Az egyének identitása a jogi és politikai intézményektől függetlenül, eleve determinált, a nép identitása viszont, mint láttuk, a politikai intézmények közreműködése nélkül meghatározatlan marad. Hogyan mondhatjuk, hogy a jogalkotó csak olyan jogok gyakorlására teszi képessé, melyekkel eleve rendelkezik, ha egyszer ő maga – a jogok alanya – a jogalkotás előtt vitatott és aluldeterminált kontúrú entitás?

Ez a kérdés azt sugallja, hogy a népnek az identitását körülhatároló jogi szabályok *előtt* kell szuverén autoritással rendelkeznie. Ám ilyen föltevésre nincs szükségünk. A népszuverenitás elve a következőket tartalmazza: csak az az állam lehet legitim, ahol minden hatalom alulról felfelé irányuló delegálásból származik, ahol a delegáló a hatalomnak alávetett személyek összessége, és ahol a delegálási döntésekben az összesség minden tagja egyenlőként vehet részt. Ahol ezek a feltételek teljesülnek, ott a politikai közösség azonos a néppel, és a nép joga, hogy a végső felhatalmazás kiváltságát gyakorolja. Ezzel a joggal nem az alkotmányozó ruházza föl a népet: az alkotmányozó csak abban az esetben teremt legitim politikai berendezkedést, ha a politikai közösséget a nép eszméjében foglalt egyenlőségi feltételekkel összhangban határozza meg, s ha elismeri a nép jogát arra, hogy ő legyen a végső felhatalmazó az államban.⁶⁶

Leszögezhetjük tehát, hogy az alkotmányozó és az alkotmánynak alávetett összesség közti felhatalmazási láncnak csak az összességtől a az alkotmányozó felé mutató nyilak jelölnek felhatalmazási műveleteket. A fordított irányba mutató nyilak nem delegálásra utalnak.

Ebben az olvasatban az önmagába visszatérő felhatalmazási lánc a tranzitivitás követelményét sem sérti meg (v.ö. 6. szakasz). A nép és a jogalkotó viszonya egy felhatalmazó és egy felhatalmazott közti viszony, ám a fordított irányú viszony sem közvetlenül, sem közvetve nem válik egy felhatalmazó és egy felhatalmazott közti viszonyvá. A jogalkotó nem ugyanabban a dimenzióban áll a nép fölött, mint a nép a jogalkotó fölött.

23. Legitim államban minden hatalom – tehát a legfőbb hatalom is – a néptől származik. Eddig a pontig a Modern Elmélet ugyanazt mondja, mint 17.-18. századi elődje, csak elkerülve annak következetlenségeit és ellentmondásait.

A Klasszikus Tan azonban többet is állított. Radikális-demokrata változatában azt, hogy a nép a legfőbb hatalom jogköreit is maga gyakorolja. Liberális változatában azt, hogy bár a nép elkülönült állami szervekre ruházta a főhatalmat, azonban ezt bármikor visszaveheti: megállapíthatja, hogy az alkotmány immár nem hatályos, és az így előállt alkotmányszünetben újat adhat magának. Egyszóval, a nép szuverén autoritása vagy maradéktalanul, vagy legalább az alkotmányozás terén és legalább időről időre a legfőbb hatalom gyakorlására is kiterjed.

Ezen a ponton a Modern Elmélet elkanyarodik a Klasszikus Tantól. Ez azonban nem válik hátrányára, mivel azt jelenti, hogy a Klasszikus Tan populizmusával szakít.

Kétségtelen, alkotmányos rezsimek összeomolhatnak. Bukásukat sok minden okozhatja, például a politikai hatalom birtokosainak demoralizálódása, ami megbénítja az államot, vagy a hatalmi visszaélések elleni tiltakozó mozgalom, mely az államot alulról, a polgári engedetlenség vagy az erőszakos ellenállás terjedése révén veti szét. Akár ez, akár az legyen az ok, mindenképpen alkotmányos úrben kell új berendezkedést teremteni.

A hatalomgyakorlók önzése és önkényeskedése mindig igazolhatatlan; akkor is az, ha nem vezet el az állam széteséséhez. Az önző, önkényes hatalomgyakorlás elleni tiltakozás azonban igazolható; a nyers erőszak elleni tiltakozás pedig akkor is igazolható, ha erőszakkal párosul. Ezt nevezték a klasszikusok és eszmetörténeti elődeik az ellenálláshoz való jognak.⁶⁷ Ők többnyire úgy vélték, hogy az ellenállási jog a népszuverenitás veleje: a jogos ellenállás elmélete azt mutatja meg, hogy milyen feltételek teljesülése esetén gyakorolhatja a nép azt az eredendő jogát, hogy megállapítsa a hatályos alkotmány megszüntét és a keletkezett alkotmányszünetben új alkotmányt adjon magának.

Talán Immanuel Kant volt az első, aki a népszuverenitás tanát elválasztotta az ellenállási jogtól. Kant azt állította, hogy az erőszak a zsarnokivá fajult állammal szemben sem lehet jogos; a despotikus rezsimek átalakulásáért is csak békés, törvényes úton szabad küzdeni.⁶⁸

Ez tarthatatlan vélekedés. A despotikus állam igénye a polgárok engedelmeskedésére nem lehet legitim. A zsarnok embereket foszt meg önkényesen szabadságuktól és életüktől; vele szemben az erőszakos ellenállás is jogos lehet. Ma általában úgy látjuk, hogy Kant tévedett. De tévedtek azok is, akik az ellenállási jogot a népszuverenitás alkotóelemének vélték.

Először is, nemcsak az összesség ellenállása lehet legitim. Kolhaas Mihály egyszemélyes háborúja önpusztító volt, de nem igazolatlan; nem volt kevésbé igazolt kezdetben, mint később, amikor egyre több ember csatlakozott hozzá, és nem vesztett jogosságából akkor, amikor követői lemorzsolódtak. Másodsor, az ellenállás joga nem azonos azzal a joggal, hogy a nép a régi alkotmány keretei közül kilépve adjon újat magának. Az ellenállási jog jól értelmezhető, mert alanya bármely egyén és egyének tetszőleges csoportja lehet, és mert az általa védett cselekedetek a zsarnoki hatalom elleni lázadásra korlátozódnak. A régi alkotmány keretein kívüli alkotmánycsinálás jogának ezen túlmenő tartalma van, melynek – mint láttuk – nem lehet határozott értelmet adni. Ha a nép kimondaná az alkotmányos rend megszüntét, azzal a tulajdon jogi identitásának is véget vetne: megszüntetné az alanyt, mely a szuverén jogokat gyakorolhatná. Az alkotmányos hiátusban nincs nép mint kollektív döntésekre képes politikai közösség; nem azonosítható egyértelműen az embercsoport, melynek jogában állna új alkotmányt teremteni a maga számára, és nem azonosíthatók az eljárások, melyeket követve ezt megtehetné.

A Klasszikus Tan szerint a nép épp akkor lép a színre igazi valójában, amikor az alkotmányos rend szünetel. A Modern Elmélet azonban rámutat, hogy az alkotmány jogi meghatározásain kívül nem létezik nép mint kollektív döntésekre képes politikai közösség. Az alkotmányt megelőző nép pusztá fikció, az alkotmányos joguralom megszakítása nem ruházza fel valósággal.

24. Mindazonáltal előfordul, hogy az állam összeomlik, és az alkotmányos rend szünetében kell új alkotmányt teremteni. Az is előfordul, hogy az alkotmányozás kiindulópontja egy még működő, ám illegitim berendezkedésű állam. Ilyen körülmények közt az új alkotmány létrehozása: *alapító alkotmányozás*. Alapító alkotmányozásról beszélek, amikor a népszuverenitáson nyugvó alkotmányt nem lehet a népszuverenitás elvét kielégítő korábbi alkotmány szabályai alapján létrehozni. A Klasszikus Tan egyik központi gondolata volt, hogy az alapító alkotmányozás is – sőt, ez csak igazán – a szuverén nép műve kell legyen. A népszuverenitáson nyugvó alkotmányt magának a népnek kell létrehoznia önmaga számára. Mit mond erről a Modern Elmélet?

Elvben összeegyeztethető vele mind egy szerényebb, mind pedig egy igényesebb elgondolás. A szerényebb elgondolás így szól: Ha a népszuverenitáson nyugvó alkotmányt egy összeomlott – legitim vagy illegitim – állam romjain vagy egy még működő illegitim állam intézményeiből kiindulva kell megteremteni, akkor létrehozója szükségképpen olyasvalaki lesz, aki *nem* a néptől

kapta felhatalmazását. A népszuverenitás elve azonban nem szenved csorbát emiatt. Az alkotmányozó ugyanis nem felhatalmazó, ő csupán normatív képességeket teremt. Azokat a meghatározásokat és eljárásokat hozza létre, melyek közt már értelmesen beszélhetünk szuverén népről és népakaratról. Ha az alapító aktus eredménye – az új alkotmány – megfelel a népszuverenitás követelményeinek, akkor mindegy, hogy magát ezt az aktust ki és milyen felhatalmazással hajtotta végre.

Végezzük el a következő gondolat kísérletet. Adva van egy alkotmányszöveg, mely mintaszerűen egyesíti a liberális demokrácia alapelveit és bevált intézményi megoldásait. Ezt két különböző országban is elfogadják. Csakhogy az egyik országban egy szabadon választott parlament, szabad mérlegelés alapján teszi magáévá, a másikban az ország totális katonai veresége után, az ellenséges hadsereg főhadiszállásán fogalmazzák meg, s a törvényhozás a megszálló hatóság felszólítására szavazza meg.⁶⁹ Egy idő után mindkét alkotmány közmegelegedésre kezd működni. Újabb évtizedek telnek el; a megszállt ország időközben visszanyeri függetlenségét, s már senki sincs, aki a szülei nemzedékétől azt hallotta volna, hogy az alkotmány eredete kétségessé teszi a legitimitását. Hozzáad-e valamit az egyik alkotmány érdemi tartalmához, hogy egy szabadon választott parlament, szabad mérlegelés alapján fogadta el? Elvesz-e valamit a másik alkotmány érdemi tartalmából, hogy egy megszálló hatalom erőltette rá az országra? Aligha. Mindkét alkotmány ugyanazokat az elveket és eljárásokat tartalmazza. Ezek nem attól helyesek, illetve célszerűek, hogy az alapítók annak vélték őket. Egy bizonyos értelmezésük nem attól állja meg a helyét, hogy az alapítók egyetértettek vele. Az alkotmány keletkezésének körülményei csak addig számítanak, amíg sokan vannak, akik lényeges rendelkezéseivel nem értenek egyet. Ilyen körülmények közt lényeges lehet, hogy legalább az alkotmányozási eljárás legitimitása vitán felül álljon. Hosszú távon, amikor az alkotmányos berendezkedés már elfogadottá vált, keletkezésének körülményei elvesztik centrális jelentőségüket.

Rövid távon azonban nagyon is fontos, hogy az új alkotmány legitim eljárásban szülessen meg, s hogy az eljárás legitimitását a politikai közösség a lehető legkevésbé vitassa. A keletkezés legitimitása pedig nem közömbös a népszuverenitás elve iránt. Népszuverenitásra épülő alkotmányt el lehet fogadni a népszuverenitást nyilvánvalóan megsértő eljárásban, ám ez kétségessé teszi az alkotmányozási procedúrát. Nem lehet azt mondani az alakulóban lévő politikai közösségnek: a nép lesz a szuverén, de abban, hogy mi módon válik szuverénné, nincs

szava azoknak, akikből összeáll. Óhatatlanul fölmerül tehát a kérdés, hogyan vehet részt a nép a folyamatban, mely jogi identitását létrehozza.

25. Nézzük meg még egyszer, kissé közelebbről, mit mond erről a Klasszikus Tan. Eddig csak arról volt szó, hogy a nép deklarálja az alkotmányos rend megszüntét. Úgy interpretáltam a klasszikusokat, mint akik szerint e különleges pillanatban alkotmányos hiátus keletkezik. Ez így is van. Csakhogy az alkotmány hiánya nem azonos az intézményi eszközök teljes hiányával. Lehetségesek rendkívüli intézmények, melyek a szokatlan helyzetet kezelhetővé teszik. A klasszikusok magától értetődőnek tekintették, hogy a rendes intézmények kikapcsolása működésbe hoz ilyen rendkívüli intézményeket. Bennük látták a népszuverenitás letéteményesét.

Amikor II. Jakab visszavonta a parlamenti választásról szóló rendeletét, majd a királyi pecsétet a Themzébe hajította és elmenekült Londonból, az alsóház korábbi tagjai nem hivatalos körlevelet bocsátottak ki, mely *konvenció* választására szólított fel. A konvenció nem rendelkezett a parlament rangjával, de mégis nagyobb hatalom volt a parlamentnél, hiszen döntését nem bírálhatta felül királyi vétó. Nem csoda, hogy úgy gondoltak rá, mint a népszuverenitás letéteményesére, s hogy ekként igazolták. A rendes eljárási szabályok megsértésével ül össze, ám határozatai *épp ezért* nagyobb súlyúak a rutin törvényeknél, mivel általa a nép fejezi ki akaratát – vélték a kortársak közül sokan.⁷⁰

Bruce Ackerman szerint ez a vélekedés nem volt alaptalan. A népakarat nem a „normál politika” mindennapjaiban nyilvánul meg, hanem az „alkotmányozó politika” különleges pillanataiban. „Alkotmányozási pillanat” akkor áll elő, amikor a változás híveinek rendkívül sok polgárt sikerül meggyőzniük arról, hogy a szokásosnál nagyobb figyelmet szenteljenek az általuk képviselt ügynek; amikor a változás ellenfelei tisztességes esélyt kapnak arra, hogy mozgósítsák a táborukat; s amikor a közvélemény egyfelől hevesen vitatja az alkotmányos kérdéseket, másfelől széleskörű egyetértés alakul ki az alkotmányos változás szükségességét illetően. Ha ilyen körülmények közt az *ex lex* megoldások „átmennek”, akkor sikerük azt bizonyítja, hogy az alkotmányos újítás megfelel a népakaratnak. Ez egyértelműbb tesztje annak, hogy mit akar a nép, mint a rutin szavazások.⁷¹

Nekem úgy tűnik, Ackerman okfejtése nem eléggé körültekintő. A Klasszikus Tan vizsgálata során azt találtuk, hogy a jogi szabályozás nélkül születő kollektív döntésekről lehetetlen megmondani, a népnek – az egyenlők összességének – tulajdoníthatók-e vajon, vagy az erkölcsi

és politikai egyenlőség feltételeit megsértve hozták őket. Az, hogy egy új alkotmány konszolidálódni tud, nem okvetlenül utal a keretei közt élő nép egyetértésére. A népet különböző társadalmi csoportok alkotják, s ezek politikai befolyása nem egyforma. Némelyek kitüntetett pozíciót foglalnak el, mások helyzete periférikus. Ha a stratégiai elitek meg tudnak egyezni egymással, a többség esetleg már nem is kerül igazi választás elé.⁷²

26. Van azonban e 17.-18. századi történeteknek egy másik figyelemre méltó vonatkozásuk is. A rendkívüli konvenciók legalább olyan reprezentatív intézmények voltak, mint a rendes parlamentek, olykor egyenesen reprezentatívabbak.⁷³ Koruk nem ismert választott testületet, mely közelebb állt volna ahhoz, hogy az ország állandó lakosainak összességét képviselje. Tagjaik jó lelkiismerettel hivatkozhattak a szuverén néptől kapott felhatalmazásra.

Mi persze már nem érjük be kevesebbel az általános és egyenlő választójognál, valamint a szabad, tisztességes és kompetitív választásoknál. Csak olyan képviselő testületről ismerjük el, hogy a szuverén nép felhatalmazásával cselekszik, melynek megválasztásában minden nagykorú állampolgár résztvehetett, és amelyet több párt korrekt versenyében választottak meg. S csak akkor tekintjük az alkotmányozási eljárást legitimnek, ha ilyen testület folytatta le.

A szabad és tisztességes választásokhoz azonban szabályokra van szükség, valamint szervezetekre, melyek a szabályokat alkalmazzák. Ez a probléma, ezt kell kezelni valami módon, hogy az új alkotmánynak ne csak a tartalma, de a keletkezése is összhangban legyen a népszuverenitás követelményeivel.

Az 1989 utáni demokratikus átmenetek feltártak egy megoldási lehetőséget. Az alkotmányozás folyamatát két szakaszra lehet bontani. Az első – szükségképpen rövid – szakaszban egy átmeneti alkotmányt készítenek. Az átmeneti alkotmányozókat nem a nép választja; fő feladatuk éppen abban áll, hogy a nép választását lehetővé tegyék. Ez nem jelenti, hogy akárki elvégezhetné a munkát. A népszuverenitás mellett elkötelezett közösség jó okkal várja el, hogy az átmeneti alkotmányozók, ha nem is a nép felhatalmazottai, valamilyen értelemben mégis reprezentatív testületet alkossanak.⁷⁴

Akárhogy is, az átmeneti alkotmányozók csak a rendszerváltás eljárásairól döntenek, nem a jövő alaptörvényéről. Választási szabályokat alkotnak, rendelkeznek arról, hogy ki bonyolítja le a választásokat, meghatározzák a választási kampány rendjét és feltételeit, és így tovább. Az

átmeneti alkotmánynak kell gondoskodnia arról, hogy a választás teljesítse a népszuverenitás követelményeit.

A szabad választások lezárják az első, s megnyitják a második szakaszt. Most már van megfelelő felhatalmazással rendelkező képviselő testület, mely legitim alkotója lehet a végleges alkotmánynak. Minél kevésbé köti meg érdemi előírásokkal az átmeneti alkotmány a végleges alkotmány létrehozóinak kezét, annál több joggal állítható a végleges alkotmányról, hogy képviselői útján a szuverén nép alkotta meg.

Röviden, a népszuverenitás elve az alapító alkotmányozást is felügyelheti, ha ezt két szakaszra bontják; ha az első szakasz időben rövid, egyértelműen átmeneti; s ha ebben a szakaszban – akkor tehát, amikor még nincs a nép által delegált alkotmányozó – a lehető legkevesebb hosszú távon nem módosítható döntést hoznak.⁷⁵

27. Az előző két szakaszban olyan jellemzést adtunk az alapító alkotmányozásról, mely kielégíti azt a követelményt, hogy a végső felhatalmazásnak a néptől kell származnia. Ez a leírás – a Klasszikus Tan elgondolásától eltérően – nem tartalmaz olyasmit, hogy a nép közvetlenül magához vonná az alkotmányozói döntéseket. A Modern Elmélet tehát nem zárja ki, hogy a nép betöltse a végső felhatalmazó szerepkörét, miközben a legfőbb alkotmányozó hatalmat nem veszi vissza magához. Ebből azonban még nem következik, hogy a népszuverenitás elve ne kívánná meg az alkotmányozás közvetlen kézbe vételét.

Ha lehetséges a nép felhatalmazásával alapító alkotmányt készíteni, akkor az is elgondolható, hogy a nép közvetlenül adjon magának alapító alkotmányt. Csupán arra van szükség, hogy az átmeneti alkotmány készítői kidolgozzák a referendum útján való alkotmányozás szabályait és eljárásait. Akárki szövegezhette alkotmánytervezetet; ám csak azok a tervezetek kerülnének a közösség elé döntésre, melyek elnyerik egy bizonyos számú állampolgár támogató aláírását. Ettől fogva az akció népi kezdeményezésnek számít, s a tervezetet referendumra kell bocsátani. Egy előre megszabott határidő leteltével sort kerítenének a referendumra: a nép valamilyen rögzített eljárás szerint kiválasztana a rivális tervezetek közül egyet. Tegyük fel, hogy az alapító alkotmány valahogy így, a népi kezdeményezés és a referendum zárt láncában, képviseleti szervek közreműködése nélkül születik meg: akkor elmondhatjuk, hogy a nép maga gyakorolta a legfőbb hatalmat. Természetesen a végleges alkotmány is tartalmazhat ilyen döntési eljárásokat. Valahányszor a nép él velük, a legfőbb hatalom visszakerül a választott képviselőktől a

megbízójukhoz. Megkívánja-e a népszuverenitás elve, hogy az alkotmányozás ezt az utat kövesse?

Nem tudok olyan államról, ahol az országos népi kezdeményezés és a referendum zárt láncában készítenének, illetve módosítanának alkotmányt vagy akárcsak közönséges törvényt.⁷⁶ De attól, hogy a létező alkotmányok nem tartalmaznak eljárásokat, melyeket követve a nép visszavehetné képviselőitől az alkotmányozás és/vagy a törvényhozás teendőit, a népszuverenitás elve még megkívánhatja, hogy létezzenek ilyen eljárások.

A következőképpen lehet érvelni amellett, hogy valóban megkívánja. Ha legitim alkotmányt csak a szuverén nép felhatalmazása alapján lehet készíteni, s ha a szuverén néptől származó felhatalmazásnak visszavonható delegálásban kell állnia, akkor a népnek joga kell legyen hozzá, hogy az alkotmányozó hatalmat vissza is vegye és maga gyakorolja, feltéve, hogy képessé tehető erre. Ha pedig lehetségesek eljárások, melyeket követve képes magához vonni és közvetlenül gyakorolni az alkotmányozó hatalmat, akkor ezek hozzáférhetők is kell legyenek a számára. Lehet, hogy más megfontolások miatt a legfőbb hatalom visszavétele és közvetlen gyakorlása nem célszerű, ám ezek nem a népszuverenitásban rejlő szempontok. Még ha netán indokolt is elsőbbséget adni nekik, ez mindenképpen a népszuverenitás rovására tett engedmény.

Ez az érv nem nélkülöz minden alapot, véleményem szerint mégis hibás. Maga a népszuverenitás kívánja meg ugyanis, hogy se alkotmányozói döntésekre, se más fontos közösségi döntésekre ne a népi kezdeményezés és a referendum zárt láncolatában kerítsenek sort. A közösségi döntések célja nem az, hogy a nyitva álló lehetőségek közül valamilyen tetszőleges alternatívát válasszanak ki. Akárcsak az egyén, a közösség is *indokok* alapján dönt, s az indokai fényében legjobbnak – vagy legalább a többinél nem rosszabbnak – mutatkozó alternatívát ésszerű kiválasztania. Ha nem így volna, beérhetné azzal, hogy minden vitás ügyet sorshúzás útján döntsön el; ám ezzel jó okkal nem éri be.⁷⁷

Ahhoz azonban, hogy a közösség a döntésére vonatkozó indokoknak megfelelően választhasson, rendelkeznie kell valamilyen elgondolással a választható lehetőségekről, a választás kritériumairól (arról, hogy mi kívánatos, igazságos, milyen jogokat kell a döntésnek tiszteletben tartania), s a különböző alternatívák megvalósításának előnyeiről és költségeiről. Ez *deliberációt* kíván.

Deliberációra akkor is szükség volna, ha a közösség egyetlen személyt alkotna, akinek a maga egyetlen értékrendszerét, célegyüttesét kellene kialakítania és szembesítenie az eszközökről

beszerezhető ismeretekkel. A közösség azonban pluralista valóság, sokféle hit, meggyőződés, kultúra, életmód, érdek számára ad otthont. Ezért a közösségi döntések *kollektív deliberációt* igényelnek, a rivális felfogások szakadatlan szembesítését.

Nem csupán a döntés minőségének szempontjai szólnak emellett, hanem az igazságosság kívánalmai is. Más és más felfogások felülkerekedése más és más egyéneknek lesz jobb, illetve rosszabb. A közösségi döntéseknek minden egyén érdekeit egyenlő súllyal kell számításba venniük. Csak kellően széles körű és alapos deliberáció tárhatja föl, hogy egy kollektív döntés milyen következményekkel jár, hogy kik lesznek a kedvezményezettjei, s kik a kárvallottjai. Ám az, hogy mindenki érdekei egyformán számítsanak, a népszuverenitás konstitutív feltételei közé tartozik, hiszen a szuverén nép nem akármilyen közösség, hanem az egyenlő országglakosok közössége.

Röviden, a népakarat megképzéséhez nemcsak az egyéni választások agregálására van szükség, hanem előzetes megvitatásukra, megfontolásukra is. A népi kezdeményezéstől a referendumhoz vezető zárt lánc pedig túlságosan kevés teret hagy a deliberáció számára.

28. Összehasonlításként vessünk egy pillantást a parlamenti jogalkotásra. Ez soklépcsős, összetett folyamat. Magyarországon tipikus esetben úgy zajlik, hogy valamelyik minisztérium előkészít egy törvényjavaslatot, azt megküldi a többi érintett minisztériumnak, majd sor kerül tárcaközi vitájára, ezután megtárgyalja a kormány, s ha elfogadja, akkor benyújtja az Országgyűlésnek, ahol előbb az illetékes bizottságok fontolják meg, hogy alkalmas-e tárgyalásra, azután a plenáris ülés folytat róla vitát, még hozzá több olvasatban: előbb az általános koncepciójáról, majd a részleteiről. A köztársasági elnök még az elfogadott törvényt is visszaküldheti a képviselőknek újbóli megfontolásra. Eközben bőséges alkalom nyílik arra, hogy a nyilvánosság legkülönbözőbb szereplői bekapcsolódjanak a deliberációba: a javaslatok felkerülhetnek a minisztériumok, majd az Országgyűlés honlapjára, szakemberek, civil csoportok, publicisták kezdenek vitatni őket, rámutathatnak a tervezet gyengéire, tiltakozhatnak elfogadhatatlan következményei ellen, változtatásokat kezdeményezhetnek. A folyamatnak számtalan állomása van, ahol a tervezet érdemben módosulhat.

A népi kezdeményezés és a referendum közötti útvonal hasonlíthatatlanul rövidebb. Ha a kellő számú támogató aláírás együtt van, már csak arról lehet vitatkozni, hogy elfogadja-e a közösség az indítványt vagy sem. A részletek a döntésig rögzítve vannak. A szavazás előtti nyilvános

diskurzus nyelve a lehető legegyszerűbb, nem hagy teret az árnyalatoknak. Anélkül kell dönteni, hogy a következményeket végiggondolták, az indítványt megfelelő módon átalakították volna.

Nem szükségszerű, persze, hogy a folyamat egyenes vonalban haladjon a kezdeményezéstől a referendumig. Az ismert népszavazási törvények általában nagy szerepet adnak a parlamentnek és más elkülönült állami szerveknek a döntés előkészítésében. Tipikus esetben a népszavazást maga a parlament, az államfő vagy a kormány kéri, hogy saját döntéséhez elnyerje a politikai közösség megerősítését. Máskor a parlamenti kisebbség vagy egy parlamenten kívüli csoport kezdeményez népszavazást a többségi törvényhozás megállítására, például úgy, hogy összegyűjtik a szükséges számú aláírást, ami a referendum elrendelését kötelezővé teszi. Ismét máskor a döntési folyamatot népi kezdeményezés indítja el, majd referendum folytatja; ám ennek eredménye még nem jogszabály: azt a parlament alkotja meg a szokásos deliberatív eljárásban, és a képviselők meg is tagadhatják a döntés jogerőre emelését.

Egyedül a svájci alkotmány ismeri a lehetőséget, hogy egy új jogszabály – akár egy komplett új alkotmány – létrehozásának a kiindulópontja is és a végpontja is a nép legyen. Ha itt egy népi kezdeményezéssel útjára indított alkotmánytervezetet referendum által elfogadtak, de a törvényhozás mindkét háza ellene szavazott, akkor a törvényhozói döntést egy újabb referendum felülbíráhatja. De ez is messze van attól a tiszta modelltől, melyet a népi kezdeményezés és a referendum zárt láncaként írtam le az imént.

E vegyes modellekben a referendum nem olyan eljárás, mellyel a nép magához vonná a legfőbb döntéshozói hatalmat. Sokkal inkább arról van szó, amit a Magyar Köztársaság népszavazási törvénye, az 1998. évi III. törvény így fejez ki preambulumban: „A demokratikus hatalomgyakorlás része, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében, illetőleg a képviseleti döntések befolyásolásában vagy megváltoztatásában a nép közvetlenül, szavazás útján is részt vehessen.” A népszavazás útján a nép *résztesz* „a képviseleti döntések befolyásolásában vagy megváltoztatásában”, de nem vonja el az állami szervektől a döntés egészét.

Ezzel végére jutottam a népszuverenitás egy modern elméletére tett javaslatomnak. Már csak a tanulságok vannak hátra.

Összegzés

29. Az itt körvonalazott elmélet a Klasszikus Tan egyenesági leszármazottja. Ugyanazokra a morális előfeltételekre támaszkodik, mint elődje: az egyéni önrendelkezés elvére, a morális és politikai egyenlőség elvére, valamint az állam szekuláris felfogására. Megőrzi a nép mint a morális egyenlőség feltételét kielégítő politikai közösség értelmezését. Fenntartja a tézist, mely szerint legitim államban a nép a végső felhatalmazó, továbbá kitart amellett, hogy közhatalom gyakorlására adott felhatalmazás csakis delegálásban állhat. Tagadja viszont a Klasszikus Tan másik centrális tézisét, mely szerint a nép legalább időről időre a legfőbb hatalmat is magához vonhatná. Igaz, kimond egy rokonértelmű, bár korlátozottabb tézist; ez úgy szól, hogy a népnek jogában áll legalább időről időre autoritatív módon közreműködni a legfőbb hatalom gyakorlásában.

A Modern Elmélet elkerüli a Klasszikus Tan teoretikus csapdáit. Nincs szüksége a beleegyezési hipotézisre, így annak megoldhatatlan nehézségeivel sem kell bajlódnia. Képes a nyitott végű felhatalmazási lánc feltételezése nélkül is koherens értelmet adni a tézisnek, mely szerint a nép – végső felhatalmazó, a felhatalmazási lánc abszolút kezdete. Ezért arra a tarthatatlan feltételezésre sem szorul rá, hogy a végső felhatalmazó minden jogi meghatározást és eljárást megelőző entitás volna; számot tud adni arról, hogy alkotmányos jogállamban senki, még a szuverén nép sem rendelkezhet korlátozhatlan autoritással.⁷⁸

Tisztában van vele, hogy a népszuverenitás elvét és a háttérben rejlő elveket több különböző intézményi elrendezés is kielégítheti, ezért helyet biztosít az intézmények – az államhatárok és a nép identitását valamint kollektív döntéseit determináló szabályok – történelmi esetlegességei számára. De ugyanakkor képes az intézményeket normatív mércék alapján értékelni.

Míg a Klasszikus Tan a népet önkéntes társulásként kezeli, a Modern Elmélet szerint ahhoz, hogy az ország állandó lakosai népet alkossanak, nincs szükség a jóváhagyásukra. Szükség van viszont arra, hogy ne csupán a kollektív döntési eljárások résztvevőiként élvezzenek egyenlő státust, hanem a döntések érdemben is egyenlőkként kezeljék őket.

Továbbá, a Modern Elmélet a Klasszikus Tan liberális változatát folytatja, de megválnak annak dualizmusától. Nem ismer népet, mely különbözne az állampolgárok közösségétől; az állampolgárok politikai közössége azonos a néppel, feltéve, hogy jogi meghatározásai eleget tesznek a népet körülhatároló egyenlőségi kritériumoknak.

Végezetül, a nép szuverén autoritása nem tartalmaz jogot a hatályos alkotmány semmisségének megállapítására és az így keletkezett jogi vákuumban való alkotmányozásra. A

nép identitása az alkotmányhoz kötődik, az alkotmány felmondása a népnek mint az egyenlők kollektív döntésekre képes közösségének végét is jelenti. Ez fölveti a kérdést, hogy lehetséges-e alapító alkotmányozás, mely eleget tesz a népszuverenitás kívánalmainak. Azt találtuk, hogy lehetséges. Két szakaszban kell végbemennie; az elsőben a szabad választásokat előkészítő, átmeneti alkotmányt hoznak létre, a másodikban a megfelelő felhatalmazással rendelkező képviseleti gyűlés megalkotja a végleges alkotmányt.⁷⁹

30. Néhány további különbség a fentiekből következik. Először is, a Modern Elmélet szerint a nép szuverén autoritása nem terjed ki annak eldöntésére, hogy államban éljen-e vagy sem. Társadalmainknak az állam nem egyszerűen kikerülhetetlen végzetük: tagjaik erkölcsi kötelessége is, hogy támogassák a fennmaradását és teljesítsék az előírásait, ha eleget tesz a legitimitás erkölcsi követelményeinek. A nép csak arról dönthet – arról azonban igen –, hogy milyen berendezkedésű államban éljen. Az állam mint egész puszta létét nem felhatalmazás igazolja. Ám az állam berendezkedéséről – minden állami szerv létéről, hatásköreiről, a többi instanciához és az állam polgáraihoz való viszonyáról – felhatalmazás, méghozzá a néptől eredő felhatalmazás alapján kell döntenet. Senkinek nincs eredendő joga arra, hogy ilyen döntéseket hozzon a közösség számára. Ezt a jogot csak az egyenlők közössége – a nép – delegálhatja.

Másodszor, a nép döntési szabadsága még a politikai berendezkedés megválasztásában is korlátozott. Az alkotmányos rend csak akkor lehet legitim, ha kielégíti a népszuverenitás erkölcsi előfeltételeit; ezért a Modern Elmélet tagadja, hogy a nép tetszőleges alkotmányt adhatna magának.⁸⁰ A népszuverenitás kívánalmainak semmilyen ismert berendezkedés nem tesz maradéktalanul eleget, de a liberális demokrácia áll a legközelebb ahhoz, hogy teljesítse őket. A liberális demokrácia alkotmányos struktúráján kívül nem beszélhetünk értelmesen szuverén népről mint minden hatalom végső forrásáról. Csak a liberális demokrácia által megengedett változatok között szabad a választás.

Harmadszor, a Modern Elmélet minden nehézség nélkül ejteni tudja a legfőbb hatalom egy és oszthatatlan voltának hipotézisét. Ha elgondolható, alkotmányosan korlátozott szuverén autoritás, akkor az is elgondolható, hogy a főhatalmat különböző, egymást korlátozó és ellensúlyozó szervek közt osszák meg. Csupán arra van szükség, hogy a hatalommegosztás konzisztens legyen, továbbá, hogy valamennyi főhatalmi szerv ugyanabból a végső forrásból merítse autoritását.

Mi a helyzet a végső felhatalmazóval? A Klasszikus Tan szerint a nép vagy nemzet „une et indivisible”; a francia republikánus doktrína hűséges volt önmagához, amikor ebből arra következtetett, hogy az állam föderalizálása sértené a népszuverenitás elvét, hiszen együtt járna a polgárjogok megosztásával, és elkülönítené egymástól a tagállamok polgárait. A Modern Elméletben azonban jól megfér egymással népszuverenitás és föderalizmus. A nép meghatározásának egyenlőségi feltétele nem engedi meg, hogy a végső felhatalmazási jogköröket különböző csoportok közt osszák szét, ez igaz. Föderális rendszerben azonban ezek a jogkörök szövetségi szinten összpontosulnak. Ezen a szinten minden felhatalmazói döntést csakis az egyenlő országlakosok összessége hozhat: *ebben az értelemben* a föderáció népe a Modern Elmélet szerint is „egy és oszthatatlan”. De lehetségesek tagállami polgárjogok is, amíg ezek a végső – föderális – jogokon alapulnak. Senki nem rendelkezhet polgárjogokkal egy tagállamban, ha nincs szövetségi polgárjoga, ha pedig van szövetségi polgárjoga, akkor nem tagadhatók meg tőle a tagállami polgárjogok. A nyíl a szövetségi állampolgárság felől mutat a tagállami polgárság felé, az előbbi szükséges és elégséges feltétele az utóbbinak.

Végezetül: korábban azt állítottam, hogy a Klasszikus Tan fogalmi apparátusa a veszfáliai világregndhez köti. Belátható, hogy a Modern Elmélet nincs ide lehorgonyozva. Mivel összefér vele a főhatalmi jogkörök megosztása, ezért azt sem zárja ki, hogy a legfőbb hatalom jogköreinek egy részét más államokkal közösen gyakorolják, más részüket pedig államfölötti szervekre ruházzák át. A tanulmányomban foglaltak ahhoz nem elegendők, persze, hogy megmondjuk: milyen típusú jogköröket nem lehet delegálni az állam szuverenitásának feladása nélkül, vagy milyen mennyiségű jogkör delegálása vezet a szuverenitás feladásához. Viszont tartalmaznak egy fontos információt, mely segítségünkre van, amikor azt kérdezzük, meddig beszélhetünk értelmesen szuverén államokról a veszfáliain túli világban.

A legfőbb hatalom államfölötti szintre való delegálása nem szükségszerűen jár együtt azzal, hogy a végső felhatalmazói autoritás is államfölötti szintre emelkedik. Az ismert világban többnyire csak a legfőbb hatalom alkotórészeit továbbítják – növekvő mértékben – az államon kívülre; a végső felhatalmazó közben változatlanul az államon belül marad. Nem az történik tehát, ami a föderációra lépő államok között. Az 1789-es philadelphiai alkotmány az Egyesült Államok népét (We the People of the United States...), nevezi meg az alkotmányozás alanyaként, s ezzel kimondja, hogy a tizenhárom társult állam szuverén népei egyetlen szuverén néppé olvadnak össze. Az Európai Alkotmány preambulumban viszont a tagországok államfői

jelennek meg az alkotmányozó alany szerepkörében. Az európai alkotmányozás folyamata nemcsak azért nem hozta létre az Egyesült Európa népet mint az alkotmányozás végső alanyát, mert a franciaországi és hollandiai népszavazással elakadt, hanem azért sem, mert eleve nem vette célba a huszonöt nép egyesítését egyetlen szuverén néppé. Noha létezik európai állampolgárság, ennek viszonya az EU-tagországok állampolgárságához pontos tükörképe a föderális köztársaságokra jellemző viszonyoknak: az és csakis az az egyén válik az unió polgárává, aki már állampolgár valamelyik tagországban; a tagországban élvezett állampolgárság szükséges és elégséges feltétele az EU-állampolgárság birtoklásának. Amíg ez a helyzet fennmarad, addig jól meghatározott értelemben mondhatjuk, hogy az európai államok megőrzik szuverenitásukat, noha főhatalmi jogköreik egyre nagyobb részét nem külön vagy nem is ők maguk gyakorolják.

31. Befejezésül egy szót a Modern Elmélet ideológiai karakteréről. A Klasszikus Tan populista doktrína volt; még liberális változata is kiegészült a kétes feltételezéssel, hogy a szuverén nép akkor lép igaz valójában a színre, amikor lerázza magáról a jog eljárási kötöttségeit. A francia forradalom katalizmái leleplezték a Tan populizmusában rejlő veszélyeket, és arra ösztönözték a liberalizmus híveit, hogy feltűnés nélkül ejtsék ki elméletükből a népszuverenitás eszméjét. Ám ez a liberalizmus elszegényedéséhez vezetett, és megnehezítette számára, hogy a demokrácia erős és tartalmas felfogása mellett kötelezze el magát.

Tanulmányom – azt remélem – megmutatta, hogy a populista ideológia nem szükségszerű következménye a népszuverenitás elvének. Következetes antipopulizmusával a Modern Elmélet lehetőséget kínál a liberálisoknak, hogy felújítsák politikai elméletük kapcsolatát a népszuverenitással, melytől születésekor elválaszthatatlannak látszott.

¹ I. C. Mouffe: *The 'End of Politics' and the Challenge of Right-Wing Populism*. In F. Panizza, szerk.: *Populism and the Mirror of Democracy*. London: Verso 2005, 53 sk.

² Ezt indítványozza Christopher Morris *The Very Idea of Popular Sovereignty: 'We the People' Reconsidered* c. cikkében, *Social Philosophy and Policy* 17 (2000) 1-26.

³ I. D. Copp: *The Idea of a Legitimate State*. *Philosophy and Public Affairs* 28 (1999) 3-45.; A.J. Simmons: *On the Territorial Rights of States*. *Philosophical Issues* 11 (2001) 300-326;

⁴ Ez a megfogalmazás Robert Nozicktól származik. I. Nozick: *Anarchy, State, and Utopia*. Oxford: Blackwell 1974, 23.

⁵ I. R. Dworkin: *Law's Empire*. Cambridge, Mass: Belknap 1986, 190 skk.

⁶ I. J. Raz: *Authority and Justification*. In Raz, szerk.: *Authority*. Oxford: Blackwell 1990.

⁷ I. H.L.A. Hart: *A jog fogalma*. Budapest: Osiris 1995, 2. fejezet.

⁸ I. A.J. Simmons: *Moral Duties and Political Obligations*. Princeton, N.J.: The University Press 1979, 55.

⁹ I. J. Raz: *Practical Reasons and Norms*. Princeton, N.J.: The University Press 1990, 151 sk.

¹⁰ I. C. Morris: *An Essay on the Modern State*. Cambridge: The University Press 1998, 7. fej., valamint A. Buchanan: *Justice, Legitimacy, and Self-Determination*. Oxford: The University Press 2004, 261 skk.

¹¹ Ez a fordulat John Austin híres formuláját fogalmazza át, aki viszont Jeremy Benthamtól merítette fogalmi eszközeit. I. J. Austin: *The Province of Jurisprudence Determined*. London: Weidenfeld and Nicholson (1832) 1954, 193 skk. Austin – Jeremy Bentham nyomán (I. Bentham: *A Fragment on Government*. Cambridge: The University Press 1977, 40) arról beszél, hogy a “feljebbvaló nem szokott engedelmeskedni egy hasonló feljebbvalónak”, míg “az adott társadalom többsége szokásszerűen engedelmeskedik a feljebbvalónak”, vagyis a szuverenitást nem az utasításhoz való *jog* és az engedelmeskedési *kötelesség* normatív fogalmaiban határozza meg, hanem a *szokás* empirikus terminusaiban. E kétséges megközelítés gyökerei egészen Hobbes jogfelfogásáig nyúlnak vissza, itt azonban nem kell foglalkoznunk vele: a Klasszikus Tannal szembeni fő ellenvetések akkor is megőrzik erejüket, ha a Tant elválasztjuk a “szokásszerű engedelmeskedés” fogalmi apparátusától.

¹² I. T. Hobbes: *De Cive* IX, 11-19; *Leviatán* II, 19, 10-11.

¹³ Locke: *Második értekezés a polgári kormányzatról*, V, 27. Locke az egyén önrendelkezését a tulajdontárgyak fölötti rendelkezés analógiájára gondolta el: „Mindenkinek tulajdona a saját személye.”

¹⁴ Nem korlátlanul. Locke, aki úgy értelmezte a szuverénnek adott felhatalmazást, mint az önmagunk fölötti rendelkezés jogának átruházását, és úgy gondolta, hogy személyünkkel tulajdonunkként rendelkezünk, a személyes önrendelkezési jogot – szemben a dologi tulajdon fölötti rendelkezéssel – nem tartotta minden tekintetben elidegeníthetőnek.

¹⁵ Igaz, Hobbes azt állítja, hogy a szuverén hatalom az egybegyűlt nép beleegyezéséből származik (*Leviatán*, II, 18.). Ezen azonban csak a következőket érti: a népet alkotó egyének megegyeznek egymással, hogy külön-külön valamennyien elfogadják a szuverént; a nép mint közösség nem hozhat a tagjait elkötelező határozatot (I. *Leviatán* I, 16). Úgy véli továbbá, hogy a felhatalmazásnak teljes és végérvényes lemondásban kell állnia, ezért a felhatalmazók nem őrzik meg szuverenitásukat a felhatalmazottal szemben (u.o., II, 18, 26; vö. *Les six livres* I, 8).

¹⁶ *Második értekezés*, XIII, 149.

¹⁷ I. M.M. Goldschmith: *Hobbes's 'Mortall God' – Is There a Fallacy in Hobbes's Theory of Sovereignty?* In C. Morris, szerk: *The Social Contract Theories*. Lanham: Rowman & Littlefield 1999.

¹⁸ I. J. Bodin: *Les six livres de la république*, I, 8.; *Leviatán*, II, 18, 26.

¹⁹ *De Cive* VI, 13, 18; *Leviatán*, II, 19.

²⁰ U.o., II, 18, 29. V.ö. *Les six livres*, I, 10.

²¹ David Hume *Az eredeti szerződésről* c. esszéjében megjelenik egy ilyen argumentum, de ez a megközelítés marginális maradt.

²² V.ö. a 12. sz. jegyzettel.

²³ *Második értekezés*, II, 6.

²⁴ U.o., II, 4.

²⁵ U.o., VI, 54, 70.

²⁶ U.o., VIII, 95.

²⁷ A klasszikusok úgy fogták föl a felhatalmazást, hogy az alattvaló a saját – önmaga fölötti – autoritását ruházza át a szuverénre; a szuverén rendelkezési hatalma nem más, mint a sok-sok alattvaló reá átszármaztatott önrendelkezési hatalma. „[A] törvényhozó hatalom csupán a társadalom minden tagjának egyesített hatalma ..., és ezért e hatalom nem lehet nagyobb, mint amekkora hatalmuk ezeknek az embereknek a természeti állapotban volt”. I. *Második értekezés*, XI, 135. Ez nyilvánvalóan nincs így; az állam olyan hatalmakkal is rendelkezik, melyekkel alattvalói külön-külön és együttvéve sem: monopolizálja az erőszakot, pártatlan bíróságokat működtet, normatív képességeket teremt, és így tovább. De nem ez a tévedés futtatja zátonyra a beleegyezési elméletet, ezért – a felesleges bonyodalmakat kerülendő – a Klasszikus Tant nem az önmagunk fölötti autoritás átruházásának terminusaiban adtam vissza.

²⁸ A partikularitás feltételét először A.J. Simmons fogalmazta meg explicit módon, világosan és határozottan. I. *Moral Duties*, 30-35.

²⁹ Jefferson mondja beiktatási beszédében: a többség uralma „az alaptörvény minden egyenlő jogokon nyugvó társadalomban”. Idézi A.R. Amar és A. Hirsch: *For the People. What the Constitution Really Says About Your Rights*. New York: The Free Press 1998, 17.

³⁰ *Második értekezés*, VIII, 96-99.

³¹ A természeti állapottal szembeállított politikai közösséget Locke és Rousseau „civil társadalom”-nak nevezi, de mindketten használják a „nép” kifejezést is; Sieyès ugyanebben az összefüggésben többnyire „nemzet”-ről beszél. Carl Schmitt, aki felváltva él a „nép” és a „nemzet” terminusával, olyankor folyamodik „nemzet” fogalmához,

amikor világossá kívánja tenni, hogy a népről nem mint pusztán etno-kulturális csoportról, hanem mint „politikai cselekvésre képes” közösségről van szó. I. Carl Schmitt: *Verfassungslehre*. München-Leipzig: Duncker & Humblot 1928, 79.

³² A fenti meghatározás természetesen feltételezi, hogy bármely bevándorló a nép tagjává válhat, ha elég régóta él az állam területén ahhoz, hogy az országlakosok közé számíton. Ez normatív feltétel. Párosul azzal a másik feltétellel, hogy ha egy bevándorló, jóllehet már országlakosnak minősül, nem kíván a nép tagjává válni, akkor megmaradhat bevándorló státuszában. Ha elég sokan választják a második lehetőséget, akkor a nép nem esik egybe az országlakosok összességével, noha az állam minden országlakost egyenlőként kezel (senkit nem foszt meg ugyanis a lehetőségtől, hogy a nép tagjává váljon, ha úgy kívánja). Ettől a lehetőségtől tanulmányomban nagyrészt eltekintek: hallgatólagosan feltételezem, hogy minden bevándorló, aki már az ország állandó lakosának számít, a néphez való csatlakozást választja. Ez empirikus feltételezés. Külön megmondom, ha eltérek tőle.

³³ Társadalmi szerződés, I, 6, II, 4.; Második értekezés, VIII, 121. Igaz, Locke különbséget tesz kétféle személy között: aki az állam területén tulajdont szerzett, és ily módon hallgatólagosan elismerte az állam fennhatóságát (ő tulajdonát elidegenítve szabadon távozhat a közösségből), és aki explicit beleegyezését adta az állam fennhatóságába (ő az, akit a civil társadalomhoz való csatlakozása visszavonhatatlanul kötelez).

³⁴ Társadalmi szerződés, I, 6. Később (a 11. szakaszban) látni fogjuk, hogy Locke és általában a korai liberálisok miért kerülték, hogy kifejezetten utaljanak a Rousseau által explicitté tett megoldásra.

³⁵ Ez a gondolat tisztán megjelenik Emmanuel-Joseph Sieyès *Qu'est-ce que le tiers État?*-jában: a nemzet minden alkotmányos hatalom forrása, de ő maga nincs alávetve az alkotmánynak. I. *Oeuvres de Sieyès*. Paris: EDHIS 1989. E gondolat elemei már Locke-nál is föllelhetők, aki a népet megkülönbözteti az „alkotmányozás útján keletkezett közösség”-től (constituted commonwealth) megkülönbözteti meg. I. Második értekezés, XIII, 149. Ez a distinkció köszön vissza az elhatárolásban, melyet Sieyès a „pouvoir constituant” és a „pouvoir constitué” között tesz.

³⁶ Társadalmi szerződés, III, 15.

³⁷ I. F.H. Hinsley: *Sovereignty*. Cambridge: The University Press 1986, 142.

³⁸ Más kérdés, hogy amikor a törvény megszűnik, elővehetőek más, rendkívüli eszközök. Erről majd a 26. szakaszban.

³⁹ I. Második értekezés, XIII, 149.; valamint Sieyès: id. mű.

⁴⁰ I. Második értekezés, XIX, 214-217, 220. V.ö. J.H. Franklin: *John Locke and the Theory of Sovereignty*. Cambridge: The University Press 1978, 4. fejt.

⁴¹ „A nép ténylegesen minden hatalom kútfeje, és amikor hozzá folyamodnak, minden nehézség eltűnik. A nép tetszése szerint módosíthat alkotmányokat.” James Madison az Alkotmányozó Konvencióban, idézi Amar és Hirsch: *For the People*, 7. – Az alkotmányt „az ő nevükben hirdetik ki – az ő autoritásukból meríti politikai létét: ők rendelik el és teremtik meg. Mi a szükségszerű következmény? Akik elrendelik és teremtik, rendelkeznek a hatalommal, hogy – ha úgy látják helyesnek – visszavonják és megsemmisítsék.” James Wilson, a philadelphiai konvenció egy másik résztvevője; I. u.o., 11.

⁴² I. Második értekezés, XIII, 157, valamint Sieyès: id. mű.

⁴³ Társadalmi szerződés, I, 7.

⁴⁴ Ezt Carl Schmitt tette explicitté. Schmitt a Klasszikus Tan liberális változatát újította föl, ám ezt azzal a szándékkal tette, hogy egy antiliberális fordulat számára merítsen belőle érveket. Schmitt két dolgot vetett a liberalizmus szemére. Először, a liberálisok azt hiszik, hogy a politikai kérdések maradéktalanul lefordíthatók jogalkalmazási kérdésekké. Másodsor, a jogot világnézetileg semleges technikai eszköznek képzelik, s ezért úgy gondolják, hogy a jogi konfliktusok – és számukra minden politikai konfliktus végső soron jogi konfliktus – racionális vita útján rendezhetők. A jog azonban nem semleges; minden jogrend mögött alapvető politikai döntések rejlenek. Ezek a döntések határozzák meg, hogy egy közösség milyen alkotmányos formát ad az egzisztenciájának. A politika lényege döntés és harc, nem szabályalkalmazás és vita. Az alkotmányos döntések alanya tehát szuverén: választásaiban semmi nem köti. – Demokráciában a szuverén döntéshozatal joga a népet illeti meg. Csakhogy a népakarat nem képződhet meg a szavazófülkék homályában. Szavazóként az egyén jogszabályok által meghatározott szerepet tölt be. A néphez való tartozása viszont olyan szerep, melynek nincs jogi meghatározottsága. A szavazás aktusa elszigetel. A nép élő egység. Kollektív akarathyilvánításának helyszínei a közterek, módja a jogi formalitást nem ismerő akklamáció. I. *Verfassungslehre*, 82 skk.

⁴⁵ I. Simmons: *Moral Duties*, 3. fejt.; C. Pateman: *The Problem of Political Obligation*. Chichester, N.Y.: Wiley 1979; valamint K. Greenawalt: *Conflicts of Law and Morality*. New York-Oxford: Oxford University Press and Clarendon Press 1987.

⁴⁶ I. A. Buchanan: *Political Legitimacy and Democracy*. *Ethics* 112 (2002) 689-719.

⁴⁷ I. W. Riker: *Liberalism Against Populism*. San Francisco, Ca: W.H. Freeman and Company 1982. V.ö. J. Coleman és J. Ferejohn: *Democracy and Social Choice*. *Ethics* 97 (1986) 6-25.

⁴⁸ A jelen szakaszban előadott érv lényegét már David Hume megfogalmazta Az eredeti szerződésről c. esszéjében.

⁴⁹ A járművek közlekedhetnek a jobboldalon (ez a gyakorlat az európai kontinensen), vagy a baloldalon (ez a gyakorlat Nagy Britanniában, Írországbán, Máltán és Cipruson); mindkét megoldás egyaránt alkalmas a balesetveszély minimalizálására; ezért a balesetet kerülő autók azon az oldalon igyekeznek hajtani, ahol várakozásaik szerint a legtöbben haladnak, s ezen a módon előbb-utóbb felismerhetővé válik a „jobbra tarts” vagy „balra tarts” konvenciója, akkor is, ha senki nem rendeli el az egyik vagy a másik szabályt. I. D. Lewis: *Convention*. Cambridge, Mass: Harvard University Press 1969, 5 skk.

⁵⁰ I. E. Hobsbawm: *Nations and Nationalism Since 1780*. Cambridge: The University Press 1990.

⁵¹ A jogrendszerek mibenlétéről és arról, hogy az első fokú szabályok tudatos módosításához másodfokú szabályokra van szükség, I. H.L.A. Hart: *A jog fogalma. A jog és a nézeteltérések közti összefüggésről* I. J. Waldron: *Law and Disagreement*. Oxford: The University Press 1999.

⁵² S valóban, az ilyen viták mindig is kritikus szerepet játszottak a választójog kiterjesztéséért vívott küzdelmekben. I. P. Rosanvallon: *Le sacre du citoyen*. Paris: Gallimard 1993; A. Keyssar: *The Right to Vote. The Contested History of Democracy in the United States*. New York: Basic Books 2000.

⁵³ I. B. Williams: *Realism and Moralism in Political Theory*. In Williams: *In the Beginning Was the Deed*. Princeton-Oxford: Princeton University Press 2005.

⁵⁴ I. Locke: Második értekezés, VII, 87., valamint Kant: *Az erkölcsök metafizikája*, Első rész, Első alrész, Első szakasz, 44.§.

⁵⁵ Ez természetesen Rawls értekezésének egyik központi gondolata: az igazságosság elveit nekik megfelelő intézmények specifikálják magatartási szabályokká az egyének számára; az igazságosság azt kívánja az egyénektől, hogy az intézményi szabályoknak megfelelően cselekedjenek; ha valamennyien betartják az intézményi előírásokat, akkor közös cselekvésük igazságos viszonyokat tart fenn. I. J. Rawls: *Az igazságosság elmélete*. Budapest: Osiris 1997.

⁵⁶ I. C. Kutz: *The Collective Work of Citizenship*. *Legal Theory* 8 (2002) 471-494, valamint T. Christiano: *Authority and Democracy*. *Journal of Political Philosophy* 12 (2004) 266-290.

⁵⁷ Ez Marx politikai elméletének központi gondolata. I. C. Tilly: *War Making and State Making as Organized Crime*. In P.B. Evans, D. Rueschmeyer és T. Skocpol, szerk: *Bringing the State Back In*. Cambridge: The University Press 1985.

⁵⁸ I. J. Hampton: *Political Philosophy*. Boulder, Co: Westview 1997, 3. fejezet.

⁵⁹ I. Rawls: *Igazságosság*, 18.§.

⁶⁰ I. a 24. sz. jegyzetet.

⁶¹ Például elvárható, hogy akkor is lojálisak legyenek államukhoz, amikor nem tartózkodnak a területén, azaz nem állnak törvényeinek hatálya alatt.

⁶² I. R. Bellamy: *Citizenship and Rights*. In Bellamy, szerk: *Themes and Concepts of Politics – An Introduction*. Manchester: The University Press 1993; B. Parekh: *A Misconceived Discourse on Political Obligation*. *Political Studies* 41 (1993) 236-251; valamint A. Mason: *Special Obligations to Compatriots*. *Ethics* 107 (1997) 427-447.

⁶³ Arról, hogy a szuverenitás igazságossági koncepciója hogyan ad számot a partikularitás feltételéről I. J. Waldron: *Special Ties and Natural Duties*. *Philosophy and Public Affairs* 22 (1993) 3-30.

⁶⁴ A megszorítás – „tipikus esetben” – lényeges. A politikai kötelezettségek *pro tanto* kötelezettségek: előfordulhat, hogy az összes körülményt figyelembe véve nem kell végrehajtani őket. Határesetben a tüntető engedetlenség is igazolt; vagy azért, mert az állam úgy ahogy van erkölcsileg elvetendő, vagy azért, mert az állam alapjában igazságos ugyan, de valamely konkrét rendelkezése elfogadhatatlanul igazságtalan. Az utóbbi típusú esetekben beszélünk polgári engedetlenségről. Máskor az engedelmesség egyszerűen ésszerűtlen; ilyenkor az autoritás – ha nem vaskalapos – egyetérthet a neki alávetett személlyel abban, hogy a szabályt *nem* kell betartani. Gondoljunk arra, hogy késő éjjel, amikor az utcán nincs forgalom, a látási viszonyok kifogástalanok, egy autós áthalad a tiloson.

⁶⁵ Úgy tűnik, ide vonult vissza Benjamin Constant a forradalom bukása után: “A polgárok egyetemessége a szuverén, abban az értelemben, hogy egyetlen egyén, egyetlen frakció, egyetlen részleges társulás nem tarthat igényt szuverenitásra, hacsak nem delegálás útján nyerte el azt.” *Principes de politique*. In Constant: *De la liberté chez les modernes*. Paris: Hachette 1980, 271.

⁶⁶ Nem azt állítom, hogy a népet mindenestül az alkotmány szabályai hozzák létre. Állításom úgy szól, hogy ezek a szabályok zárják le a nép körüli determinációs rést és kontroverziákat. Ez megengedi, sőt feltételezi, hogy az alkotmány előtt adva legyen egy népesség mint részben vitatott, részben elmosódott kontúrú csoport. Ennek a

csoportnak a tulajdonságai nem közömbösek annak a kérdésnek a tisztázásakor, hogy valamely adott állam legitim-e. Ha például az állam határai közt él egy nagyobb embersokaság, mely az általa lakott területtel együtt ki akar válni az államból, akkor a kialakult határok legitimitása kétséges lehet. Az ilyen természetű problémákkal azonban tanulmányom nem foglalkozik.

⁶⁷ I. Q. Skinner: *The Foundations of Modern Political Thought II*. Cambridge: The University Press 1978, 9. fejt.

⁶⁸ Az erkölcsök metafizikája, Első rész, Első alrész, Első szakasz, Általános megjegyzés a polgári egyesülés természetének jogi hatásairól, A.

⁶⁹ Van ilyen eset. Így született meg Japán II. világháború utáni alkotmánya. A Bundestag ennél jóval nagyobb szabadságot élvezett a szövetségi alaptörvény elfogadásakor, de a megszállók jelenléte ezt a döntést is befolyásolta.

⁷⁰ I. E. Moran: *Inventing the People*. New York-London: Norton 1988, 107 skk. A konvenció rendkívüli intézményének az amerikai alkotmányozásban játszott szerepéről I. A.R. Amar: *The Consent of the Governed – Constitutional Amendment Outside Article V*. *Columbia Law Review* 94 (1994) 457-508. Amar szerint a konvenciók a rendes alkotmányos eljárás részeként működtek, amit Bruce Ackerman és Neal Katyal vitat. I. Ackerman és Katyal: *Our Unconventional Founding*. *University of Chicago Law Review* 62 (1995) 475-573.

⁷¹ B. Ackerman: *We The People – Foundations*. Cambridge, Mass: Belknap 1991, 1. fejt.

⁷² I. R. Hardin: *Liberalism, Constitutionalism, and Democracy*. Oxford: The University Press 1999, 1. fejt.

⁷³ Így például az Egyesült Államok alkotmányának ratifikálására összehívott konvenciók megválasztásakor néhány államban teljesen eltekintettek a vagyoni cenzustól; I. Ackerman-Katyal: *Unconventional*, 566.

⁷⁴ Az 1989. évi kelet-európai átmenetek szabályait többnyire a pártállami hatalom birtokosaiból és a hivatalos intézményeken kívüli ellenzék delegátusaiból álló kerekasztalok fogadták el; a kerekasztalok reprezentativitását a szervezett ellenzék jelenléte adta. Hasonló megoldást alkalmaztak a dél-afrikai apartheid rezsím felszámolása során.

⁷⁵ I. A. Arató: *Constitutional Learning*. *Theoria*, 2005 április, valamint Arató András: *Szisztani kontra Bush: Alkotmányozási politika Irakban*. Beszélő 2004/4.

⁷⁶ Az Egyesült Államok államainak egy része alkalmazza ezt a gyakorlatot, bár a szövetségi alkotmány nem ismeri.

⁷⁷ Már Rousseau ráérzett erre a problémára, amikor különbséget tett a pusztá összesség akarata (*volonté de tous*) és az általános akarat (*volonté générale*) között, és leszögezte, hogy a nép kollektív döntésének az általános akaratot kell kifejeznie. *Társadalmi szerződés*, II, 3, IV, 1-2.

⁷⁸ Így például a Klasszikus Tan megengedhetetlennek tartaná, hogy a népszuverenitáson nyugvó alkotmány korlátozza a referendumra bocsátható kérdések körét – a Modern Elmélet szemszögéből nézve ez nem valami eleve tilalmas dolog. Ugyanígy a Klasszikus Tan alapján a sikeres népszavazás eredményét mindenképpen törvénynek kellene tekintenünk, méghozzá olyan törvénynek, melyet a képviselők testülete nem bírálhat felül – a Modern Elmélet viszont megengedi, hogy az alkotmány a parlament számára tartsa fenn a törvényhozás jogát, s a képviselők döntésétől tegye függővé, hogy a népszavazás eredménye törvénnyé válik-e.

⁷⁹ Számos típusa lehetséges: alkotmányozás forradalmi helyzetben, alkotmányozás megszállt országban, alkotmányos reform, rendszerváltó alkotmányozás, és így tovább.

⁸⁰ Ezt modern szerzők is gyakran másképp látják. V.ö. F. Michelman: *Constitutional Authorship*. In L. Alexander, szerk.: *Constitutionalism*. Cambridge: The University Press 1998, 74; valamint J. Waldron: *Precommitment and Disagreement*. U.o., 272.

A POLITIKAI KÖZÖSSÉG HATÁRAI

A XVII. században kezdődő modern politikaelméleti hagyomány és örököse, a kortárs liberális elmélet többnyire adottnak tekinti a politikai közösség határait. A politikaelmélet normatív kérdései azt vizsgálják, miképp indokolható az államnak az állampolgárok feletti uralma, milyen feltételeknek kell teljesülniük ahhoz, hogy ezt az uralmat legitimnek tekintessük, illetve milyen bánásmóddal tartozik az állam a polgárainak. Mindeközben többnyire zárójelbe tesszük azt a kérdést, hogy milyen elveknek kellene dönteniük arról, kik lehetnek az állam polgárai és kik nem. Ez a hiány persze nem tájékozatlanságból fakad, hanem módszertani döntés következménye: amíg a független nemzetállamok létezése a politikai világ alapvető ténye marad, addig az igazságosság legtöbb kérdése vizsgálható úgy is, ha nem firtatjuk a politikai közösség határának a problémáját. A kérdés zárójelben hagyásának azonban vannak következményei. Ma nem tisztázott, hogy a liberális politikai moralitás alapvető elveiből mi következik az állampolgársági és bevándorlási politika alapkérdéseire nézve, ezért jobbra hallgatólagosan elfogadjuk a ma érvényes gyakorlatot, amely néhány kivételt (például menekültkérdés) leszámítva az egyes államok diszcrecionális döntésének tekinti, hogy kiket enged be a területére és kiket ruház fel az állampolgársággal járó jogokkal. Ez a gyakorlat a nemzetállami világrend egyik sarkalatos ténye.

Az itt következőkben ehhez a kérdéshez szeretnék hozzászólni. A tanulmány a következőképpen épül fel. Először az egyének erkölcsi egyenlőségéről szóló liberális alapelvek és néhány ettől független körülménynek a megemlékezésével motiválni szeretném azt az álláspontot, hogy a jelenlegi gyakorlat liberális szempontból (tehát azoknak az elveknek a szempontjából, amelyek a liberális demokráciák belső rendjére nézve irányadók) elfogadhatatlan. Ez a rész nem tartalmaz részletes érvelést, csupán azt a célt szolgálja, hogy megindokolja a kérdésfelvetés módját. Ezután megemlétek néhány, a jelenlegi gyakorlatot támogatni hivatott közkeletű megfontolást, de csak azért, hogy gyorsan elvessem őket. Ezt követően térek rá egy olyan, a liberális moralitáshoz is jól illeszkedő érdemi megfontolásra, amely a jelenlegi gyakorlat igazolásához segítségül hívható. Arra a megfontolásra gondolok, hogy a különböző egyének között fennálló különleges (személyes, intim, intézményes, szakmai stb.) kapcsolatok és viszonyok speciá-

lis kötelezettségek forrásai lehetnek. Ennek analógiájára – az egyes állam polgárai között fennálló speciális viszony alapján – igazolható lehet, hogy polgártársaink érdekeinek előnyt biztosítsunk azon embertársaink érdekeivel szemben, akikkel nem állunk ebben a viszonyban. Tanulmányom fő célja annak megvitatása, hogy ennek a megfontolásnak milyen következményei lehetnek az itt tárgyalt problémára, tudniillik arra a gyakorlatra nézve, hogy a nemzetállami politikai közösségek mindenkor aktuális tagjai fenntartják maguknak azt a jogot, hogy az általuk többé-kevésbé szabadon megválasztott szempontok szerint dönthessenek arról, kikből válhatnak új tagok. Amellett fogok érvelni, hogy ez az elgondolás önmagában csak elég speciális körülmények között lenne elegendő a mai állampolgársági gyakorlat igazolásához, olyan körülmények között, amelyek ma nem állnak fenn, de talán sosem léteztek. Végezetül a konklúziómmal kapcsolatos néhány megszorítást sorolok fel.

Az imént leírtakból következően a tanulmány ambíciói korlátozottak. A morális egyenlőségre vonatkozó alapvetet nem próbálok külön igazolni: érveim csak azokhoz szólnak, akik azt elfogadják. Továbbá csak egy megfontolást vizsgálok részletesen. Amennyiben érveim helytállóak és a különleges viszonyok koncepciója alapján nem igazolható a fennálló állampolgársági gyakorlat, azzal csak annyit bizonyítottam, hogy *ezen az alapon* nem lehet megindokolni ezt a gyakorlatot. A kérdés nyitva marad, hogy esetleg más módon igazolni lehet. Végül, ha a jelenlegi gyakorlatot, amely csaknem teljes szabadságot ad a nemzetállamoknak a bevándorlási és állampolgársági politika kialakítására, elfogadhatatlannak is találjuk, abból még nem következik, hogy csak a teljesen nyitott határok politikája lenne elfogadható.¹ Minden további nélkül elképzelhető olyan koherens álláspont, amely szerint általános igazságossági kritériumokat kell alkalmazni a bevándorlási gyakorlatra, ugyanakkor ezek a kritériumok megengedhetnek bizonyos korlátozásokat.²

Egy további előzetes megjegyzés is ide kívánkozik. Az első bekezdésben a jelenlegi gyakorlat két aspektusáról beszéltem: arról, hogy kiket enged be az állam a területére és arról, hogy kiknek adja meg az állampolgárságot (vagy annak lehetőségét). Az intézményes gyakorlatban ez két külön probléma, azonban az itt következő érvek szempontjából nincs szük-

ség arra, hogy külön tárgyaljuk őket: még a jelenlegi gyakorlat mellett érvelő, nem liberális szerzők legismertebb reprezentánsa is elismeri, hogy a valamely állam területén életvitelszerűen élők halmaza és az állampolgárok halmaza közötti, huzamosan fennálló eltérés morális szempontból elfogadhatatlan.

Mindazok, akik életmódszerűen az állam területén élnek, részeseivé válnak a társadalom működésének és reprodukciójának, részeseivé válnak a társadalom többi tagja és a politikai döntéshozók kalkulációinak és várakozásainak és viselik a társadalmi együttműködés terheit, akár rendelkeznek állampolgársággal, akár nem. Ezért ha kizárják őket az állampolgári jogok egészéből vagy egy részéből, akkor a jogfosztottak kasztját hozzuk létre: az ő erkölcsi státuszuk más lesz, mint a tagsággal nem rendelkező, más országban élő idegen állampolgároké. Ezért az életmódszerűen az állam területén élők számára, ésszerű idő elteltével, biztosítani kell az állampolgárság megszerzésének lehetőségét.³ E megfontolás alapján az itt következőkben adottnak tekintem, hogy ha úgy döntünk, hogy valakit állandó jelleggel beengedünk államunk területére, akkor egyúttal azt is elfogadjuk, hogy idővel az állampolgárság lehetőségét is meg kell nyitnunk a számára – feltéve, hogy erre igényt tart.

INDIVIDUALIZMUS ÉS ERKÖLCSI EGYENLŐSÉG

Kiindulásként a liberális politikai moralitás két, egymással összefüggő alapelvere szeretnék utalni, amelyek első ránézésre összeegyeztethetetlennek tűnnek a fennálló állampolgársági gyakorlattal. Az egyik az individualizmus, amely szerint az erkölcsi megfontolások fókuszában az egyéneknek kell állniuk: az ő erkölcsi és egyéb érdekeik a morális okoskodás elsődleges egységei, a közösségek és az intézmények erkölcsi jelentősége csak az egyénekéből származtatott. A másik az egyének erkölcsi egyenlőségét mondja ki: általános szabályként valamennyi egyén érdekeit egyenlő súllyal kell figyelembe venni, senkinek az élete nem számít többet vagy kevesebbet, mint bárki másnak az élete.

Miért jelenthet problémát, legalábbis első ránézésre, a nemzetállami állampolgársági gyakorlat ezeknek az elveknek a szemszögéből? Az individualizmus megalapoz egy vélelmet az egyén javára, amennyiben valamely egyénnek az érdekei és egy államnak az (őt alkotó egyének érdekeitől függetlenül) érdekei ütköznek. Az itt tárgyalt probléma összefüggésében megalapoz egy olyan vélelmet, hogy a kérdéses állam területére való belépés és az állampolgárság megadása nem tagadható meg bármely tetszőleges indokkal,

hanem csak akkor, ha az adott állam polgárainak érdekei ezt megkövetelik (de még akkor sem feltétlenül minden esetben). Ez már önmagában kevesebb korlátozást enged meg, mint a fennálló gyakorlat. Az erkölcsi egyenlőség elve, első ránézésre, a fennmaradó indokok egy részét is elveti: ez az elv az érdekek mérlegelésekor nem tesz különbséget állampolgár és nem állampolgár között, ezért első megközelítésben a tagság kiterjesztésének megtagadását csak akkor engedné meg, ha a kiterjesztés a jelenlegi állampolgároknak súlyosabb érdeksérelmet okozna, mint amilyet az állampolgárságot kérők a megtagadás következtében elszenvednek.⁴

Milyen következményei vannak az erkölcsi egyenlőség elvnek? Az a tény, hogy valaki gazdag és demokratikus államban vagy szegény és elnyomó államban születik, alapvetően befolyásolja az illető életkilátásait, legalább annyira, mint az a tény, hogy jómódú és gondoskodó vagy nyomorgó és szeretet nélküli családba születik-e. Senki nem tehet arról, milyen államba születik.⁵ Ezért ha megengedjük az államoknak, hogy önkényes szempontok alapján korlátozzák a betelepedést, akkor lehetővé tesszük, hogy a születés véletlenül ilyen döntő hatással legyen az egyének életkilátásaira.⁶ Ha az erkölcsi egyenlőség elve azt a követelést támasztja, hogy minden egyén életének és érdekeinek egyforma fontosságot tulajdonítsunk, akkor főszabálynak azt kell tekintenünk, hogy a születés erkölcsileg közömbös tényétől ne függessenek ilyen intézményesített különbségek: az szorul speciális igazolásra, ha valakit kívül akarunk tartani, nem pedig az, ha valaki be szeretne jutni.

Nem teljesen alaptalan az az álláspont, amely a nemzetállami állampolgársági gyakorlat által szentesített helyzetet a feudális előjogok intézményes rendjéhez hasonlítja.⁷ Az analógia plauzibilitását az adja, hogy ez a gyakorlat a feudális privilégiumokhoz hasonlóan teljes egészében valamely zárt csoport tagjainak (vagy a nevükben eljáró intézményeknek) a döntésétől teszi függővé, hogy valaki taggá válhat-e. Az analógiát hamisnak érzők talán azzal érvelhetnek, hogy az egyazon társadalmi intézmények keretei között élők körében a kasztszerű előjogok – többek között – azért elfogadhatatlanok, mert a társadalmi munkamegosztás kedvezményezettjeinek és veszteseinek a személyi körét eleve rögzítik: a kiváltságosok nem egyszerűen jobban élnek, mint a kiváltság nélküliek, hanem az utóbbiak rovására, az ő erőfeszítéseik hasznait igazságtalanul kisajátítva élnek jobban, mint amazok. Ezzel szemben, érvelhetnek az analógiát elvetők, a gazdag és szegény nemzetállamok polgárai között ez a második összefüggés nem áll fenn: az előbbiek egyszerűen jobban élnek, mint az utóbbiak, de nem az utóbbiakat sújtó és az előbbie-

ket privilegizáló közös, igazságtalan intézmények okozzák ezt a különbséget.⁸ Később még visszatérek arra, hogy ez a megállapítás mennyiben helytálló. Látni fogjuk, az itt kifejtendő érvelés szempontjából döntő lesz, hogy miképp adunk számot a nemzetállamok között fennálló kapcsolatokról.

Röviden megemlítek egy további megfontolást, amely első ránézésre szintén megalapoz egy vélelmet a jelenlegi gyakorlattal szemben. A Föld leltágabb értelemben vett természetes erőforrásainak – ideértve nem csupán az energiahordozókat és nyersanyagokat, de a kedvező éghajlati viszonyokat, a földművelésre alkalmas termőföldet és az ivóvizet – eloszlása egyenlőtlen és (erkölcsi-politikai értelemben) teljesen önkényes: nehéz volna erkölcsi érveket találni amellet, hogy bárkinek több joga volna ezekhez az erőforrásokhoz pusztán azért, mert ősei véletlenül olyan földdarabon telepedtek le, amelynek a mélyén mondjuk energiahordozók lelhetők fel. Ha igaz az, hogy az ilyen erőforrások feletti állami kontroll vagy annak a hiánya lényeges befolyással van valamely állam polgárainak az életkilátásaira, akkor első megközelítésben elfogadhatatlan az, hogy az államhatárok szeszélye ilyen különbségeket intézményesítsen.

Általános szabály szerint minden egyén számára egyenlő hozzáférést kell biztosítani azokhoz a természeti erőforrásokhoz, amelyeknek a birtoklása vagy hiánya jelentősen befolyásolja az egyéni életkilátásokat. Az szorul speciális igazolásra, ha az egyének bizonyos körét ki akarjuk zárni az ezekhez az erőforrásokhoz való hozzáféréstől. Márpedig ez, megint csak általános szabályként, azt implikálja, hogy az egyéneknek joguk van aszerint megválasztani lakhelyüket, hogy melyik terület biztosít jobb hozzáférést az eme erőforrások nyújtotta előnyökhöz, tekintet nélkül arra, hogy hol húzódnak az államhatárok.

Ezzel a megfigyeléssel lezárnam az előzetes megjegyzések sorát. Ismét hangsúlyozom, hogy az imént említett megfontolások önmagukban még nem bizonyítják a nemzetállami állampolgársági gyakorlat tartathatatlanságát. Mindössze az volt velük a célom, hogy motiváljam a probléma illetően felvetését, bemutatva, hogy a liberális demokráciák belső viszonyai tekintetében irányadóan elfogadott elvek némelyike erős *prima facie* érveket szolgáltat a liberális demokráciák ma érvényes állampolgársági gyakorlatával szemben.⁹

ELLENVETÉSEK

Most röviden megvizsgálom két olyan közkeletű ellenvetést, amelyek a jelenlegi gyakorlatot hivatottak igazolni – nem annyira az elméleti irodalomban, mint

a témával kapcsolatos politikai vitákban. Ezek a megfontolások függetlenek azoktól az elvektől, amelyek a liberális demokráciák belső rendjére nézve irányadók és a nagyarányú bevándorlás gyakorlati következményeire utalnak. Részletes cáfolat helyett itt is be fogom érni annyival, hogy megpróbálok kétélyeket ébreszteni a hivatkozott tapasztalati összefüggések tekintetében.

Az egyik ellenvetés a gazdasági következményekre figyelmeztet. E szerint a vélhetően szegény országokból, gazdasági előnyök reményében érkező bevándorlók rontják a célországban élők életszínvonalát, a számukra elérhető közszolgáltatások minőségét vagy legalábbis egyes társadalmi rétegek lehetőségét. A tapasztalat nem támasztja alá ezt a vélekedést. A gazdasági bevándorlók jobb munkalehetőségek reményében érkeznek, nem pedig azért, hogy a célországban élők erőfeszítésein élőködjenek, és szinte mindig hozzájárulnak a gazdasági növekedéshez. Kétségtelen, hogy a bevándorlás gazdasági hatásai nem egyformán érintik a célország különböző társadalmi rétegeit, de az adatok e tekintetben sem egyértelműek. Legalább egy jelentős kutatás, amely az utóbbi évtizedekben az elsősorban Latin-Amerikából az Egyesült Államokba érkező szegény bevándorlóknak az alacsonyan képzett amerikai rétegekre gyakorolt társadalmi hatásait vizsgálta, arra az eredményre jutott, hogy nem mutatható ki negatív hatás.¹⁰ Nincs olyan bizonyítható általános összefüggés, mely szerint a nagyarányú bevándorlás rontaná a befogadó társadalom – vagy annak egyes csoportjai – gazdasági kilátásait.

A másik ellenvetés úgy szól, hogy minden szervezett társadalomnak joga van ahhoz, hogy megvédje saját hagyományos életmódját, illetve kulturális sajátosságait. Márpedig az idegen kultúrájú bevándorlók tömege alááshatja mindkettőt. Az első ide vonatkozó megjegyzés az lenne, hogy valamely társadalom vagy társadalmi réteg „hagyományos életformája” nem minden esetben képvisel önmagában védendő érdeket. A hagyományos életvitel alapulhat elfogadhatatlan előjogokon, mint például a XIX. századi magyar dzsentrié vagy a rabszolgatartó amerikai déli ültetvényes gazdálkodóké. Másodsorban, a modern, liberális demokráciák pluralista társadalmi esetében bajosan beszélhetünk egyetlen, jól azonosítható hagyományos életvitelről: inkább egyes régiók, városok vagy inkább városrészek, illetve társadalmi rétegek és foglalkozási csoportok köthetők egy-egy életformához.

Ez a megállapítás rögtön át is vezet a harmadik megjegyzéshez: nem világos, hogy a hagyományos életformához való állítólagos jognak ki az alanya és milyen hatásokkal szemben illeti meg a védelem. Mint már említettem, modern viszonyok között

„nemzeti” életformáról aligha beszélhetünk, tehát az állítólag védendő érdekek a nemzetnél kisebb csoportokhoz kötődnek. Ám kevesen volnának, akik azt állítanák, hogy a társadalomban fellelhető hagyományos életformák védelme érdekében megengedett volna korlátozni az országon belüli népességmozgást. Márpedig jól tudjuk, hogy a belső népességmozgások éppúgy képesek aláásni valamely terület hagyományos életmódját, mint az országon kívülről érkező bevándorlás. Mi több, nemcsak népességmozgások veszélyeztetik az életformákat, hanem a technikai fejlődés, sőt egyszerű gazdasági döntések is. Ha egy bányászváros valamennyi munkaképes lakójának munkát adó egyetlen bánya igazgatótanácsa ma úgy dönt, hogy bezárja az üzemet, akkor a városka hagyományos életmódja gyorsabban és biztosabban bomlik fel, mint bármiféle bevándorlási hullám nyomán. Ez bizonyosan emberi tragédiákhoz vezet és talán bírálhatjuk is a szívtelen döntést. De mondhatjuk-e, hogy a bányászoknak joguk van ahhoz, hogy a bányatulajdonosok ne hozzanak ilyen döntést? Kevesen gondolnák, hogy létezik jog a társadalmi változással szembeni védelemhez.

Azt hiszem, a tömeges bevándorlással szembeni legtöbb ellenérzést az imént említett két ellenvetés és azok különböző változatai inspirálják. De attól, hogy ezek a leggyakrabban hangoztatott ellenérvek, még nem biztos, hogy ezek a legjobbak is egyben. A fenti két érv független a politikai moralitásnak a liberális demokrácia rendjét igazoló elveitől. A tanulmány most következő részében egy olyan érvet fogok részletesebben megvizsgálni, amelyik jól illeszkedik ehhez a moralitáshoz, s azon túlmenően ahhoz az etikai pozícióhoz is, amely a ma többségének tetsző álláspont szerint a liberalizmus legjobb filozófiai meg-alapozását kínálja.

SPECIÁLIS KÖTELEZETTSÉGEK

A kortárs normatív etikában a fő törésvonal a konzekvencialista és a deontológiai felfogás között húzódik. Leegyszerűsítve: a konzekvencialista álláspont szerint az erkölcsi jóság valamely pártatlan felfogása alapján a világ különböző állapotait rangsorolni lehet, és az erkölcsileg helyes cselekedet bármely helyzetben az, amely a legjobb állapot elérésére irányul. Ezzel szemben a deontológiai pozíció szerint vannak helyzetek, amikor erkölcsileg megengedett másképp cselekedni, mint ami a legjobb összál-
lapotot mozdítja elő, és vannak olyan helyzetek, amikor erkölcsileg tilos az a cselekedet, amely a legjobb állapotot eredményezi.¹¹ E szerint az álláspont szerint az emberekkel szemben elvárható helyes bánásmód

bizonyos elveit a világ jobb vagy rosszabb állapotaira való utalás nélkül rögzíthetjük, és ezeket az elveket akkor sem sérthetjük meg, ha megsértésükkel jobb világállapotot eredményezhetnénk. Például akkor sem sérthetjük meg egy ártatlan ember valamely fontos jogát, ha ezzel a jogsértéssel a hasonló jogsértések összmenyiségét csökkenthetnénk.¹²

Elég széles körben elfogadott az a nézet, hogy a liberálisra jellemző emberi jogi koncepció legjobb filozófiai alátámasztását a deontológiai felfogás adja, míg a konzekvencialista felfogás rosszul illeszkedik a liberális szemlélethez.¹³ Konzekvencialista alapról nehéz megindokolni, hogy miért tilos mondjuk a közrendre vagy éppen nagyobb számú hasonló jogsértés megakadályozására hivatkozva megsérteni egyes (véltlen) egyének jogait. Témánkhöz közelebb lépve, sokszor éri bírálat a konzekvencialista felfogást azért is, mert nem képes megfelelően számot adni a személyes életterveknek és vállalkozásoknak, illetve a személyes kapcsolatoknak az erkölcsi jelentőségéről.¹⁴ A liberális felfogás éppen azért tulajdonít nagy fontosságot az autonómiának, mert figyelembe veszi és értékeli, hogy az ember olyan lény, amely képes célokat adni magának és életét e célok köré szervezni. Következésképpen azt is elfogadja, hogy az egyéni célok és a személyes kapcsolatok speciális kötelezettségek forrásai lehetnek. A barátainkkal, gyerekeinkkel, szüleinkkel szemben fennálló kötelezettségeink bizonyos helyzetekben felülírhatják a többi emberrel szemben fennálló hasonló kötelezettségeinket. Megengedhető, hogy a rendelkezésünkre álló szűkös anyagi erőforrásokból elsősorban vagy kizárólag a gyerekünket segítsük, noha ezzel nála esetleg rászorulóbb gyerekeket ténylegesen kizárunk ezeknek az előnyöknek az élvezetéből. Megengedhető, hogy a hozzánk közel állóknak nagyobb figyelmet szenteljünk, noha valószínűsíthető, hogy a világban előforduló szenvedés mennyisége csökkenthető lenne, ha tilos volna figyelembe venni az ilyen személyes szempontokat. Konzekvencialista nézőpontból az ilyen speciális kötelezettségek alapjáról is igen nehéz számot adni.

Látjuk tehát, hogy a liberális szemlélet háttérben húzódó etikai elvek jól összeférnek azzal a gondolat-
tal, hogy személyes törekvéseink, személyes viszonyaink megalapozhatnak olyan speciális kötelezettségeket, amelyek bizonyos összefüggésekben megengedik, hogy a hozzánk közel állók jólétének előnyt adjunk azoknak a jólétével szemben, akikhez nem fűz bennünket ilyen viszony. Vajon nem alkalmazható-e ez a belátás az állampolgári viszony problémájára? Nem mondhatnák-e azt a jelenlegi gyakorlat védelmezői, hogy az imént kifejtett megfontolások alapján – bizonyos összefüggésekben – polgártársaink

jólétének elsőbbséget biztosíthatunk azon embertársaink jólétével szemben, akikkel nem állunk ebben a viszonyban?¹⁵ S nem érvelhetnek-e úgy, mondjuk a barátsággal példálózva, hogy jogunk van eldönteni, kikkel akarunk ilyen (polgártársi) viszonyt létrehozni, mégpedig egyedül az általunk kiválasztott szempontok alapján?

Ahhoz, hogy ez az érvelési stratégia egyáltalán működhessen, nincsen szükség arra, hogy a kelletténél komolyabban vegyük a nemzetet a családdal rokonító felfogásokat: nem kell a családi metafora intuitív meggyőző erejére hagyatkoznunk, hogy egyedül az végezze el az erkölcsi érvelés feladatát. De arra szükség van, hogy olyan tartalmas erkölcsi jellemzést adjunk a polgártársi viszony mibenlétéről, amely megmutatja, hogy ez a viszony releváns módon hasonlít a személyes viszonyokhoz, amennyiben bizonyos összefüggésekben megengedi, hogy az ilyen viszonyban állók egymás jólétének elsőbbséget biztosítsanak, és hogy az állampolgársági politika ezek közé az összefüggések közé tartozik.¹⁶ Az alábbiakban ezt a felvetést vizsgálom.

Első lépésben persze pontosabb képet kellene kapnunk a speciális kötelezettségek forrásáról. A kortárs etikai irodalom nem egységes ebben a tekintetben: bizonyos szerzők a speciális kötelezettségeket különféle általános kötelelességek speciális viszonyokra történő alkalmazásaként értelmezik, kétségbe vonva, hogy ténylegesen léteznek sajátosan speciális kötelezettségek.¹⁷ Más szerzők szerint a speciális kötelezettségek nem redukálhatók általános kötelelességekre.¹⁸ Nincs se hely, se szükség arra, hogy ebben a vitában részletesen kifejtsem itt az álláspontomat. Csak jelzem, hogy azokkal értek egyet, akik szerint a redukcionista felfogás nem képes adekvát módon számot adni arról a jelentőségről, amelyet maguk az ilyen kapcsolatokban részt vevő személyek tulajdonítanak ezeknek a viszonyoknak, függetlenül attól az értéktől, melyet az ilyen viszonyok esetleg egy személytelen nézőpontból képviselhetnek. A vita tényét azért említem, mert a későbbiek szempontjából nagy jelentősége lesz, hogy miképp jellemezzük az efféle viszonyok erkölcsi jelentőségét és e viszonyok mely tulajdonságában azonosítjuk a belőlük származó kötelezettségek forrását. Többek között ezen is múlik, hogy az azonos állam polgárai között fennálló viszonyt tekinthetjük-e erkölcsi szempontból a személyes viszonyokhoz hasonlóknak, s ebből fakadóan megalapozottan tarthatjuk-e úgy, hogy erkölcsi következményei is hasonlóak.

A speciális kötelezettségek tipikusnak tekintett esetei kétféle összefüggésrendszerből származnak. Az egyik a már emlegetett személyes, intim, baráti stb. viszonyok kontextusa, amely szinte magától értetődő-

en alapozza meg azt a vélekedést, hogy megengedhető előnyben részesíteni azok érdekeit, akikkel ilyen viszonyban állunk. Itt maga az egyének között fennálló viszony személyes, érzelmi kvalitása az, ami megalapozza a speciális kötelezettséget. A másik ilyen kontextus a speciális célra szerveződött intézmények tagjainak egymáshoz fűződő viszonya. Az ilyen intézmények vagy szervezetek tagjai nem feltétlenül táplálnak egymás iránt erős érzelmeket – nem is biztos, hogy valamennyien ismerik egymást. Itt az intézmény vagy szervezet létezésének alapjául szolgáló cél követése és a tagok számára annak fontossága az, ami megalapozza a résztvevők egymással szemben fennálló speciális kötelezettségeit.¹⁹ Az ilyen kötelezettségeket asszociatív kötelezettségnek is nevezik.

A kérdés mármost az, hogy a polgártársak között fennálló viszony erkölcsi szempontból hasonlít-e ezekre a viszonyokra. Ami a személyes kapcsolatokat illeti, kézenfekvőnek látszik, hogy a polgártársi viszony nem mérítheti kivételezett erkölcsi státuszát – ha van neki ilyen – személyes minőségéből, hiszen polgártársaink óriási többségét nem ismerjük személyesen, sőt a létezésükről is csak általánosságban tudunk, nem egyenként. Persze, valaki érvelhetne azal, hogy ha valamely polgártársunkat bizonyos fajta sérelem éri, akkor ismeretlenül is olyan fájdalmat érzünk, mintha közeli jó ismerősünket érte volna sérelem. Tegyük fel, egy magyar állampolgárt etnikai konfliktus során megvernek valahol.²⁰ Ezt a sérelmet elevenen átérezzük, azonban a fájdalom mégsem személyre szóló. Hetente sokkal több magyar sérül meg közúti balesetben, mint ahány magyar áldozata van egy évben az etnikai támadásoknak. Az előbbiekről is értesülünk és nem is hagynak minket teljesen érintetlenül, mégsem azonos intenzitással reagálunk a kétféle esetre. Az első esetben a megtámadottat a magyar közösség tagjaként, ebbéli minőségében érte a sérelem. Ez az oka annak, hogy az ügynek a közösség minden tagja számára baljós, személyes jelentősége van, míg a második esetben ez az összefüggés nem áll fenn.²¹ Ha a sérülést/sérelem szenvedett egyének személye lenne számunkra elsősorban fontos, akkor érthetetlen lenne az eltérő reakció.

Értelmezhetjük-e a polgártársi viszonyt az intézményes-asszociatív viszonyok mintájára? Az állampolgári közösség politikai közösség, az állampolgároknak az egymással szemben fennálló kötelezettségeik politikai kötelezettségek. A kérdés tehát az, hogy tekinthetők-e a politikai kötelezettségek intézményes-asszociatív kötelezettségnek. Vannak, akik szerint igen.²² Nekem azonban úgy tűnik, az analógia nem állja ki a tüzetesebb vizsgálat próbáját. A politikai közösség nem önkéntes társulás, tagjai nem olyan viszonyban állnak egymással, mint azok,

akik valamilyen szervezethez vagy intézményhez csatlakoznak.²³ Továbbá a modern, szekuláris állampolgári közösség eszméjével az a gondolat sem egyeztethető össze, hogy a politikai közösség valami olyan speciális céllal vagy küldetéssel rendelkezik, amely túlmutat az államot alkotó személyek egyéni és kollektív jólétén. Tehát a különleges cél vagy funkció képzete sem hívható segítségül, amikor az állampolgárok egymáshoz fűződő kötelezettségeiről akarunk számot adni.

ÁLTALÁNOS KÖTELESSÉGEK – SPECIÁLIS ALKALMAZÁSOK

Ha a polgártársi viszonyt nem értelmezhetjük a személyes vagy az intézményesen meghatározott viszonyok mintájára, akkor vajon azt sem mondhatjuk, hogy a polgártársak bizonyos helyzetekben elsőbbséget adhatnak egymás jólétének a többi ember jólétével szemben? Nem biztos, hogy ez következik a fentiekből. Csupán az következik belőle, hogy ha erkölcsileg megengedhető, hogy bizonyos helyzetekben így tegyenek, annak az alapja nem a közöttük fennálló viszony személyes vagy asszociatív minőségében rejlik, hanem valami másban.

Abból indulok ki, amit nem sokkal feljebb említettem az általános és a speciális kötelességek összefüggésében. Azok közé tartozom, akik szerint léteznek redukálhatatlanul speciális kötelességek, amelyek nem valamely általános kötelesség különleges alkalmazásai. Ugyanakkor, ha az iménti elemzés helytálló volt, akkor a polgártársi-politikai kötelezettség nem tartozik ebbe a körbe. Ez azonban nem zárja ki, hogy a politikai kötelezettség valamely általános – tehát személyes és intézményes viszonyainktól függetlenül fennálló és ebben az értelemben „természetes” – kötelesség speciális viszonyokra történő alkalmazása legyen. S ha így van, akkor persze ennek az általános kötelességnek a jellege fogja megszabni, hogy mikor, milyen helyzetekben megengedhető elsőbbséget adni a polgártársak jólétének. Hogyan lehetséges ez?

Az alábbiakban amellet érvelek, hogy a széles körben osztott intuíció nem téves: vannak helyzetek, amikor megengedhető polgártársaink érdekeinek előtérbe helyezése, és a polgártársakkal szemben érvényesített kivételezett bánásmód alapja éppen az igazságosság lehet. De ebből az is következik, hogy az igazságosság kívánalmi fogják kijelölni a kivételezett bánásmód mértékét és azt, hogy az milyen esetekben elfogadható. Az igazságosság kötelességét *par excellence* általános kötelességnek szokás tekinteni: az igazságosság kívánalmi minden embertársunkkal szem-

ben kötnek bennünket, függetlenül a hozzájuk fűződő viszonyunktól. Ez azonban nem azt jelenti, hogy az igazságosság valamennyi követelménye minden helyzetben, mindenkivel szemben egyformán aktíválódik. A következőkre gondolok. Az igazságosság mindig, minden emberrel szemben ránk rója például azt a kötelességet, hogy tartsuk tiszteletben alapvető jogait, és ha abban a helyzetben vagyunk, hogy olyan döntéseket hozhatunk, amelyek lényegesen befolyásolják életkörülményeit, akkor e döntéseink során érdekeit minden más személy érdekeivel egyenlő módon vegyük tekintetbe. Azonban ez a megfogalmazás utal arra az eshetőségre, hogy nem mindenkivel kapcsolatban vagyunk abban a helyzetben, hogy az életét lényegesen befolyásoló döntéseket hozhassunk – vagy jogait megsérthessük. Ez igaz az egyénekre éppúgy, mint az intézményekre, vagyis mindazokra, akik és amik az igazságosság kötelességének az alanyai lehetnek. Az igazságosság kötelessége gyakrabban ad teendőket ott, ahol az emberek élete és sorsa összefonódott egymással, mint ott, ahol az egyéni cselekedeteknek alig van hatásuk mások életére.

Az egyes egyének élete sokféle módon összefonódhat más egyének életével. Hogy csak két szélső pontot említsek: összefonódhat úgy, hogy közös döntéssel összekötik életüket. És összefonódhat úgy is, hogy valamennyien ugyanazt a földgolyót lakják, ezért közös a felelősségük, hogy a bolygó ne váljék valamilyen okból lakhatatlanná. Én azonban egy harmadik, ha úgy tetszik, közbenső esetet szeretnék megvizsgálni. Az emberek sorsát összekötheti az is, hogy közös intézmények jelölik ki életük legáltalánosabb kereteit.

A politikai és társadalmi intézmények viselkedési és egyéb szabályokat állítanak fel és kényszerítnek ki. Ezen túlmenően az intézmények szerepeket hoznak létre és feladatokat jelölnek ki, osztanak fel a társadalom tagjai között. Az utóbbira példa, ahogyan az állam jóléti intézményeket működtet, és ezáltal – jelentős részben – átveszi az őt alkotó egyénektől azt a feladatot, hogy a rászorulókon segítsenek. Intézmények hiányában ennek a kötelességnek nem volna meghatározott alanya, pontosabban mindenki minden rászoruló tekintetében a kötelesség címzettje lenne, s koordináció hiányában az egyének diffúz erőfeszítései (tegyük fel, hogy mindenki próbálná megtenni a magáét) biztosan rosszabb eredményre vezetnének, mint az intézményes munkamegosztás. Intézmények létrehozása révén a segítségnyújtás kötelességének alanyai meghatározhatóvá tehető, speciális felelősségi körök állapíthatók meg és a többiek kötelességévé tehető, hogy adójukkal járuljanak hozzá az intézmények fenntartásához.²⁴

Az intézmények nemcsak korlátozásokat és ösztönzőket hoznak létre az egyének számára, hanem arról is tájékoztatnak mindenkit, hogy az összes többi egyén számára milyen korlátozások és ösztönzők léteznek. Tudatják velük, hogy milyen viselkedésre számíthatnak a többiektől, milyen elvárásokat támasztanak és érvényesítenek velük szemben. Ily módon az intézmények többszörösen is részeivé válnak az egyének életének: kijelölik, hogy mit tehetnek és mit nem, és beépülnek az egyéni kalkulációkba és várakozásokba arra nézve, hogy a többiektől mi várható. Amikor az egyének megválasztják céljaikat és kialakítják életterveiket, ezek a megfontolások adják döntéseik keretét; abból indulnak ki, hogy többnyire mások is betartják a szabályokat és ehhez igazítják saját cselekedeteiket. Nem túlzás azt mondani, hogy a közös intézmények egymás életének részeseivé teszik mindazokat, akikre vonatkoznak, akiknek az életviszonyait alakítják.

Az igazságosság kívánalmi elsősorban azok számára adnak feladatot, akik valamilyen értelemben részesei egymás életének. Nem mondjuk azt, hogy igazságtalan viszony áll fenn *A* és *B* személy között pusztán azért, mert *A*-nak több áll rendelkezésre valamilyen előnyből, mint *B*-nek, feltéve, hogy az a tény, hogy *A*-nak több van, semmilyen összefüggésben nem áll azzal a ténnyel, hogy *B*-nek kevesebb van ugyanabból. Például a kedvező természetes adottságok előnyt jelentenek, ám *A*-nak attól függetlenül lehetnek jobbak a természetes adottságai, hogy *B*-nek történetesen rosszabbak. Ezeknek az előnyöknek az egyenlőtlen megoszlása ezért alapesetben nem igazságossági kérdés. (Azért csak alapesetben, mert különböző intézmények eltérő mértékig engedik meg, hogy az adottságbéli különbségek meghatározzák az életkilátásokat, és a különböző intézmények közötti választás felvethet igazságossági kérdéseket.²⁵ Arról nem is beszélve, hogy a természetes adottságok kiteljesítésének a lehetősége, az e lehetőségekhez való hozzáférés nagyon is igazságossági kérdés.)

Ezzel szemben, ha a kérdéses előnyöket valamilyen intézmények által szabályozott társadalmi interakció során osztják el, akkor az igazságosság/igazságtalanság kérdése centrális. Ha az egyének javai között megmutatkozó különbségeket az intézmények – vagy informális társadalmi konvenciók – teremtik vagy okozzák, akkor beszélhetünk igazságtalanságról. Mármint az előző bekezdésekben elmondottak okán, ha közös intézmények jelölik ki életünk legáltalánosabb kereteit, kevés olyan terület létezik, ahol az előnyök és hátrányok eloszlásának a kérdése ne vetné fel az igazságosság problémáját. Az egyéni életpályák társadalmi összefüggésekbe ágyazódnak, a társadalmi munkamegosztás keretei közt értelmezendők. Az

egyéni életkilátásokat meghatározó körülmények újratermelődése szintén társadalmi léptékben, össztársadalmi szintű koordináció keretében megy végbe: például az oktatási rendszer és a munkaerőpiac színterein, legalábbis a modern társadalom és állam viszonyai között.

Az intézmények befolyásolásának a lehetősége révén a közös intézmények létezése arra is sokkal több alkalmat teremt, hogy a hatályuk alatt élő egyének egymás életkörülményeit alapvetően befolyásoló döntéseket hozzanak. Ezek hiányában ritkábban és közvetettebben nyílik csak mód ilyen döntésekre, ha egyáltalán. Ahol vannak közös intézmények, ott erkölcsi követelmény, hogy ezek megfeleljenek az igazságosság kívánalmainak. Nem világos azonban, hogy azt is megkívánja-e az igazságosság, hogy intézményeket hozzunk létre ott, ahol ilyenek nem léteznek és ha igen, akkor milyen feltételek fennállása esetén.

Mi következik mindebből a tanulmányban vizsgált problémára nézve? Abból a kérdésből indultunk ki, hogy az igazságosság kötelessége milyen körülmények között engedheti (vagy követelheti) meg, hogy bizonyos egyének jólétének elsőbbséget biztosítsunk a többi ember jólétével szemben. Az iménti fejtegetések azt hivatottak illusztrálni, hogy az igazságosság követelményei több teendőt adnak ott, ahol az emberek élete jobban összefonódik egymással vagy másképp fogalmazva: ahol az egyének nagyobb mértékben részesei egymás életének. Azt állítottam, hogy a modern társadalmakban azok, akiknek az életét közös politikai és társadalmi intézmények határozzák meg, igen jelentős részben részesei egymás életének, hogy az egyéni életkilátásokat meghatározó körülmények újratermelődésének a színtere a társadalom egésze – és nem az egyes egyén vagy a család. Ennek a megállapításnak a másik oldala az volna, hogy sokkal kevésbé részesei egymás életének azok, akik nem élnek közös intézmények között, és ezért az igazságosság követelményeinek a fókuszában a közös államban élők állnak.

Tegyük fel, *X* társadalom két tagjának az életkilátásai között számottevő különbség van, ám még nagyobb a különbség e két személy bármelyikének és *Y* társadalom egy tagjának az életkilátásai között. Ha *X* és *Y* társadalmat a teljes autarkia jellemzi, akkor azt mondhatjuk, hogy *X* bármely tagja nem részese (az iménti értelemben) *Y* bármely tagja életének, ezért nincsen összefüggés az *Y*-ban élő egyén és az *X*-ben élő egyének életkilátásai között. Ezzel szemben *X* két tagja részese egymás életének, következésképpen okozati összefüggés áll (vagy állhat) fenn az egyik egyén jobb és a másik egyén rosszabb életkilátásainak a ténye között. S ha így van, akkor erköl-

csileg megengedett (vagy akár megkövetelhető) lehet, hogy *X* tagjai elsősorban ezt az igazságtalanságot igyekezzenek orvosolni. Tehát megengedhető lehet, hogy egymás jólétének elsőbbséget biztosítsanak azok jólétéhez képest, akikkel nem állnak ilyen viszonyban.

A „társadalom” kifejezés itt azoknak az egyéneknek a sokaságára utal, akikre igaz az, hogy az egyéni életkilatásaikat döntően meghatározó feltételek újratermelődése közös, kollektív keretek között zajlik, és ezért az itt használt értelemben részesei egymás életének. Ebből következik, hogy nem bármely tetszőleges embersokaságról mondható el, hogy közös társadalmat alkotnak, viszont az a sokaság, amely közös társadalmi és politikai intézmények között él, majdnem biztosan mindig megfelel ennek a feltételnek.²⁶ Ugyanakkor mindig nyitott, empirikus kérdés marad, hogy pontosan hol húzódnak azok a keretek, amelyeket az egyéni életkilatásokat meghatározó feltételek újratermelődése szempontjából döntőnek kell tekintenünk. Elképzelhető, bár a modern állam viszonyai között nem túl valószínű, hogy ezek a keretek az állami intézmények által kijelölt keretnél kisebbek legyenek. Ugyanakkor az is elgondolható és mai viszonyaink között egyre létszerűbbnek tűnik, hogy az egyéni életkilatások alakítása szempontjából döntő keretek tágasabbak a nemzetállami intézmények szabta keretknél. Ezen a ponton kapcsolódik az iménti gondolatmenet a tanulmány központi kérdéséhez.

IGAZSÁGOSSÁG ÉS A NEMZETÁLLAM

A fent kifejtettekből az következik, hogy az állampolgárok egymáshoz fűződő viszonyának sajátos erkölcsi tartalmát az adja, hogy – az itt használt értelemben – részesei egymás életének, azaz az egyéni életkilatásaikat döntően befolyásoló körülmények újratermelésének a kereteit a nemzetállami intézmények jelölik ki. Ez teremt alapot arra, hogy a polgártársak az igazságosság általános kötelességét elsődlegesen egymással szemben gyakorolják, mégpedig igazságos intézmények – és az intézmények igazságosabbá tétele – által. Azonban ez az alap csak addig és olyan mértékben áll fenn, ameddig és amilyen mértékben érvényes az, hogy az egyéni életkilatásokat meghatározó feltételek újratermelődése elsődlegesen a nemzetállami szintű intézmények által megy végbe. Amennyiben kimutatható – és ez nem fogalmi, hanem tapasztalati kérdés –, hogy ez az újratermelődés lényeges vonatkozásokban áttevődött a nemzetállamok feletti színterekre, akkor az igazságosság köve-

telményei is eltolódnak. Közelebbről: a polgártársi viszony erkölcsi tartalmát is bizonyos mértékig át kell értékelnünk.

A kérdés úgy is feltehető, hogy létezik-e nemzetközi társadalom, van-e a nemzetközi rendnek rawlsi értelemben vett „alapszerkezete”.²⁷ Ha a válasz igenlő, akkor nem igaz minden további nélkül az, hogy valamely állam polgárai elsőbbséget adhatnak egymás jólétének többi embertársuk jólétével szemben: a nemzetközi alapszerkezet esetleges igazságtalanságai a nemzetállami intézményekre is feladatokat fognak róni. Az előző bekezdésekben már többször hangsúlyoztam, hogy a nemzetközi alapszerkezet léte – tehát hogy az egyéni életkilatásokat meghatározó tényezők újratermelődésének a terepe a nemzetállam vagy a nemzetközi rend – nagyjából tapasztalati kérdés. Megválaszolásához a nemzetközi gazdasági és társadalmi folyamatok, a létező nemzetközi intézmények – szerződések, szervezetek, kereskedelmi és egyéb jogi rezsimek stb. – hatásainak és összefüggéseinek beható vizsgálatára van szükség, ami a megfelelő ismeretek hiányában nem áll módomban. Mindemellett azt gondolom, általánosságban is megállapítható néhány releváns tény a nemzetközi rendet illetően.

A nemzetállamokat ma egymáshoz fűző viszonyokat két egymással összefüggő fogalom segítségével szokás ábrázolni. Az első az „összekapcsolódás”, ami a legáltalánosabb értelemben azt jelenti, hogy a nemzetállami (politikai vagy gazdasági) szereplők által hozott döntések hatásai nem korlátozódnak az adott nemzetállam területére, hanem – a nemzetközivé vált gazdaság és pénzügyi piacok következtében – akár a világ legtávolabbi tájain is érzékelhetők lesznek. Valamely nagyobb ország jegybankjának kamatdöntése órákon belül érezheti hatását a világ összes tőzsdéjén, kihatva ezzel az egyéni megtakarítások értékére is. A másik, ezzel összefüggő fogalom a kölcsönös egymásrautaltság, ami azt fejezi ki, hogy a nemzetállami politikák sikere egyre nagyobb mértékben nemcsak a megválasztott eszközök helyességétől és célszerűségétől függ, hanem attól is, hogy a többi nemzetállam hajlandó-e egymással összehangolni politikáját az adott területen. Például hiába hoz egy-egy állam tökéletesen ésszerű intézkedéseket a globális klímaváltozás következményeinek enyhítésére, a nemzeti politikák sikere mindezekelőtt attól függ, hogy a többi jelentős állam hajlandó-e hasonló intézkedéseket meghozni. Az összekapcsoltság és az egymásrautaltság együttesen azt jelenti, hogy a nemzetállamok egyre kevésbé képesek szuverén kontrollt gyakorolni azok felett a gazdasági és társadalmi folyamatok felett, amelyek állampolgáraik életkilatásait döntően befolyásolják. Ebből

egyebek mellett az is következik, hogy olyan döntések befolyásolják valamely állam polgárainak életkilátásait, amelyekre azok nincsenek befolyással, tehát nem érvényesül a képviselő elve, és amelyeket olyanok hoznak, akik általuk nem beszámoltathatók.²⁸ Ez az állapot egyértelműen ellentmond az igazságosság és az erkölcsi egyenlőség követelményeinek.

Az egymásrautaltság és összekapcsolódás mértékét és jelentőségét illetően bőven tere van az ésszerű nézetkülönbségeknek, nem is beszélve arról, hogy pontosan mik e fejlemények normatív implikációi. Ezek a jelenségek részben túlmutatnak a nemzetállami szuverenitáson alapuló nemzetközi renden. Azonban vannak magának a nemzetállami világrendnek is olyan vonásai, amelyek alapján lehet úgy érvelni, hogy van e rendnek nemzetközi „alapszerkezete”, és ezért az életkilátásokat befolyásoló tényezők alakulása a különböző államokban nem egymástól függetlenül megy végbe.²⁹ Magyarán, a nemzetállami szuverenitásnak vannak nemzetközi aspektusai, amelyeket a nemzetközi államrend tart fenn és amelyek hatással vannak az egyes államokban élők életkilátásaira, pontosabban a különböző államokra jellemző életkilátások közötti különbségek konzerválására, ideértve nemcsak az anyagiakban megnyilvánuló, hanem a szabadság meglétében vagy hiányában megnyilvánulókat is.

A nemzeti szuverenitáson alapuló világrend úgy tekint az állami vezetőkre, mint akik legitim módon beszélnek és cselekszenek államuk polgárai nevében. A nemzetközi jogi szuverenitás immunitást biztosít az államfőknek és lehetőséget ad érvényes nemzetközi szerződések kötésére és nemzetközi szervezetekben való tagságra. Két következményét emelném ki a nemzetközi államrend e vonásainak. Az egyik az, hogy kizárólagos kontrollt biztosít bármely nemzetközileg elismert államnak a területén található természeti erőforrások felett. A másik az, hogy a nemzetközi szervezetekben való tagság révén lehetőséget biztosít állami kölcsönök felvételére, amelyeknek a terhei – értelemszerűen – az adott ország lakosságát sújtják. Mindkét körülmény érdemben hozzájárul az elnyomó rezsimok tartós fennmaradásához: az erőforrások feletti ellenőrzés az elnyomó országok vezetői kezében többnyire nem a lakossági életszínvonal emelésének, hanem a fegyverkezésnek és a politikai ellenfelek marginalizálásának az eszköze. Az erőforrások feletti kontroll ígérete és ténye megnöveli a készletet az állam feletti kizárólagos ellenőrzésre és növeli annak az esélyét, hogy a kizárólagos ellenőrzés tartós lesz. *Mutatis mutandis* ugyanez áll az államkölcsönök kérdésére is.³⁰

Következésképpen azoknak a körülményeknek a keletkezése és fennmaradása, amelyek a nemzetközi

népességmozgások legfőbb okozói (a szegénység és az elnyomás), nem független a nemzetállami világrend bizonyos alapvető összefüggéseitől. Még ha igaznak fogadjuk is el azt, hogy a szegénység és elnyomás kialakulása kizárólag endogén fejlődés következménye – noha jó okunk van tartózkodással kezelni ezt a megállapítást –, e tények fennmaradását nagyban elősegítik az említett vonások. S ha így van és ha az is igaz, hogy a mai világ gazdagabb és szabadabb államai bizonyos összefüggésekben kezdeményezettjei ennek az állapotnak, akkor a közös állami keretek hiányának a ténye nem menti fel a gazdagabb és szabadabb országokat és polgáraikat a szegény és elnyomó államokból elvándorlókkal szemben fennálló igazságossági kötelességeik alól. Ugyanis akkor nem igaz az, hogy a gazdagabb országok jóléte független volna a szegényebb országok szegénységétől. Következésképp az igazságosság követelményei korlátozzák, hogy mik tekinthetők elfogadható szempontnak a bevándorlási és állampolgársági politika kialakításában.

KORLÁTOZÓ MEGJEGYZÉSEK

Ha ez az érvelés helytálló, akkor az igazságosság liberális felfogása alapján okunk van elutasítani azt a gyakorlatot, amely megengedi a nemzetállamoknak, hogy az általuk megválasztott tetszőleges szempontok alapján döntsenek arról, kit engednek be államuk területére és kinek adják meg a teljes jogú tagság lehetőségét. Általános szabálynak az tűnik, hogy az egyéneknek joguk van megválasztani lakhelyüket, államhatároktól függetlenül, és a kivételek szorulnak külön indoklásra. Befejezésül szeretnék néhány megjegyzést tenni, amelyek kvalifikálják ezt a konklúziót.

Először is, az előbbi szakaszban említett igazságossági problémák nem csak úgy kezelhetők, hogy bevezetjük a nyitott határok gyakorlatát vagy legalább a mainál jóval nyitottabb határokét – bár ez mindenképp kívánatosnak tűnik. Orvosolhatók vagy enyhíthetők oly módon is, hogy megváltoznak a nemzetközi jogi elismerés szabályai és következményei – például csak bizonyos minimális igazságossági feltételeket kielégítő államok részesülnek az elismeréssel járó előnyökből. Továbbá hathatós, a nemzetközi rend „alapszerkezetéből” fakadó igazságtalanságok korrekciójára létrejött nemzetközi intézmények is elvben elvégezhetnék ezt a feladatot. Valamiféle ekvilibriumnak kellene működnie: a nemzetközi rend által kedvezményezett egyes államok csak olyan mértékben korlátozhatnák a bevándorlást, amilyen mértékben fennállnak azok a

nemzetközi intézmények, amelyek a népvándorlás okait hivatottak kezelni – például a globális újraelosztás révén. De amíg nem állnak fel ilyenek – és nem lehetünk benne biztosak, hogy ez a belátható jövőben megtörténik –, addig az egyes államok nem térhetnek ki a nemzetállami világtrend okozta igazságtalanságok következményeivel való szembenézés elől.

E konklúzió ellen vethető, hogy a globális igazságosság kötelességének nincsen meghatározott alanya: ha a nemzetállamok sokaságára hárul a globális igazságtalanság orvoslása, akkor a többire mutathat és érvelhet azzal, hogy hátrányt szenved, ha éppen ő nyitja meg határait. De ez az észrevétel is csak abba az irányba mutat, hogy a vándorlás kezelése és a vándorlás okainak enyhítése államok közötti koordinációt és vélhetően államok feletti intézményeket tesz szükségessé.

JEGYZETEK

1. A nyitott határok politikája mellett foglal állást Joseph CARENS: *Aliens and Citizens. The Case for Open Borders*, in *Theorizing Citizenship*, eds. Ronald BEINER, Albany NY, State University of New York Press, 1995, 229–253.
2. Persze nemcsak az vitatott, hogy mit követel az igazságosság ebben az esetben, hanem már önmagában az is, hogy az igazságosság szempontjai alkalmazhatók-e a szuverén nemzetállam határain túl – ebben az esetben például a bevándorlásért folyamodók erkölcsi igényeire. Legalább egy prominens liberális szerző szerint ilyen viszonyokra csak az emberiség szempontjai az irányadók. Lásd Thomas NAGEL: *The Problem of Global Justice*, *Philosophy & Public Affairs*, Summer 2005, 33. Úgy tűnik, ilyen implikációi lehetnek Rawls 1999-es *Law of Peoples* című munkájának is (Cambridge, Mass., Harvard University Press). Erre a problémára a tanulmány utolsó részében térek vissza.
3. Michael WALZER: *Spheres of Justice*, Oxford, Blackwell, 1993, c1983, 31–63.
4. Az erkölcsi egyenlőség elve nem követeli meg, hogy valamely állam általánosságban ne tegyen különbséget állampolgárok és idegenek között jogaik tekintetében. Sőt, következik ebből az elvből például az, hogy csak azok kapjanak választójogot, akik életmódszerűen az adott állam területén élnek, hiszen a választások által befolyásolt döntéseknek ők az első számú érintettjei. Éppen az sértené az egyenlőség elvét, ha olyanok is jogot kapnának a más emberek életét alapvetően érintő döntések befolyásolására, akiknek az életére a szavazás kimenetele nincsen hatással. Ez a kérdés azonban független attól a problémától, hogy kiknek engedjük meg az állam területén való letelepedést és így azt, hogy az

adott országban időről időre megrendezendő választások az életükre hatással legyenek.

5. A családok esetében az állam kötelessége, hogy e kiinduló egyenlőtlenség következményeit enyhítse.
6. Nem csak arról nem tehet senki, hogy milyen államba születik, de arról sem (legalábbis nem egyenként), hogy a kérdéses állam rendje és gazdasági teljesítménye megváltozik-e. Ez a körülmény az államok különbözőségéből származó egyenlőtlenséget erkölcsileg még sürgetőbbé teszi, mint a családok különbözőségéből fakadót, hiszen egy gazdag, igazságos államban az egyénnek még mindig több lehetősége van arra, hogy kiinduló hátrányait egyéni erőfeszítéssel leküzdje. Ezzel szemben egy állam belső viszonyai csak kollektív erőfeszítés nyomán változhatnak.
7. CARENS: *I. m.*
8. Többek között Thomas M. Scanlon hívja fel a figyelmet arra, hogy más a jelentősége az egyenlőtlenségnek, ha közös intézményi keretek vagy valamilyen más szervezett kooperáció keretei között keletkezik, mint amikor azoktól függetlenül jön létre (Thomas M. SCANLON: *When Does Equality Matter?*, kézirat, <http://www.princeton.edu/~uchv/whatsnew/Scanlon.pdf>). Scanlon tanulmányának nem témája sem a bevándorlás, sem pedig a globális igazságosság általában, és az általa kifejtett distinkció érvényessége nem függ attól, hogy az általam tárgyalt problémákra milyen választ adunk.
9. Az érvelés során mindvégig zárójelben hagyom azt a körülményt, hogy a különböző liberális demokráciák bevándorlási és állampolgársági gyakorlata jelentősen eltér egymástól. Ami számomra érdekes, az éppen maga az elv, mely szerint az egyes nemzetállamok az általuk kiválasztott szempontok alapján maguk dönthetnek, hogy e téren milyen politikát folytatnak.
10. David CARD: *Is the New Immigration Really So Bad?*, www.phil.frb.org/econ/conf/immigration/card.pdf. A tanulmány másik jelentős következtetése, hogy még a legalacsonyabb iskolázottságú bevándorlóknál is a második generáció tagjai rendre felzárkóznak az azonos helyzetű családokból induló, nem bevándorló egyénekhez státusz és iskolázottság tekintetében.
11. Ez a jellemzés Samuel Schefflertől származik, aki az előbbi helyzetre a „cselekvőt illető előjogok” (*agent-centered prerogatives*) az utóbbira pedig a „cselekvőre vonatkozó korlátozások” (*agent-centered restrictions*) kifejezést használja. Samuel SCHEFFLER: *The Rejection of Consequentialism*, Oxford, Clarendon Press, 1994.
12. Frances Myrna KAMM: *Non-Consequentialism, the Person as an End-in-Itself, and the Significance of Status*, *Philosophy & Public Affairs*, Autumn, 1992, 21, 354–389.
13. Mindkét felfogás összeegyeztethető az erkölcsi egyenlőség elvével. De míg az elv konzekvencialista változata csak annyit követel, hogy a világ állapotainak rangoso-

- rolásakor minden egyén érdekét egyenlő módon vegyük figyelembe, addig a deontológiai olvasat emellett még azt is megkívánja, hogy minden egyént önmagában vett célként kezeljünk; életterveiknek, személyes kapcsolataiknak ennek megfelelő értéket tulajdonítsunk.
14. Lásd *Utilitarianism For and Against*, eds. J. J. C. SMART, Bernard O. A. WILLIAMS, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, c1973, illetve Samuel SCHEFFLER: *Boundaries and Allegiances. Problems of Justice and Responsibility in Liberal Thought*, Oxford, Oxford University Press, 2001 (a továbbiakban *Boundaries...*).
 15. Természetesen a családi-személyes viszonylatban sem minden kontextusban áll fenn ez a lehetőség. A közhivatalt betöltő személy megbízása gyakorlása során nem részesítheti kivételezett bánásmódban rokonait. Sőt adott esetben azt is el kell fogadnia, hogy családtagjait kizárják olyan lehetőségekből, amelyek mások számára nyitva állnak. Hasonlóképp, vannak esetek, amikor a széles körben osztott felfogás szerint az idegenekkel szemben kedvezőbb bánásmódot kell tanúsítanunk, mint polgártársainkkal szemben. Ilyen helyzeteket sorol fel Robert E. GOODIN: *What Is So Special about Our Fellow Countrymen?*, *Ethics*, 1988, 98, 663–686.
 16. Ez természetesen két külön lépés, hiszen elképzelhető olyan koherens felfogás, amely szerint bizonyos körülmények között megengedhető, hogy polgártársaink érdekeit előbbre valóban tartjuk azon embertársaink érdekeinél, akikhez nem fűz ilyen viszony, ugyanakkor nem dönthetünk önkényes szempontok szerint arról, hogy kikhez fűzőn minket polgártársi viszony. Magam is egy ilyen álláspont mellett érvelek.
 17. Vö. például Andrew MASON: *Special Obligations to Compatriots*, *Ethics*, 1997, 107, 427–447.
 18. SCHEFFLER: *Relationships and Responsibilities*, in *Boundaries...*, 97–110 és Thomas NAGEL: *Equality and Partiality*, New York, N. Y., The Oxford University Press, 1991. Ez a vita nem kizárólag a konzekvencialisták és deontologisták között folyik, de nem is független azok szembenállásától. Érthető módon a konzekvencializmus természetes szövetsége a redukcionista álláspontnak.
 19. Michael O. HARDIMON: *Role Obligations*, *Journal of Philosophy*, 1991, 91, 333–363. Eddig és a következőkben szinonimaként használom a kötelesség és a kötelezettség kifejezéseket, noha bizonyos szövegösszefüggésekben különbséget szokás köztük tenni. Ez a distinkció itt nem érdekes.
 20. A tanulmányban tárgyalt probléma kedvéért szól a példa magyar állampolgárról, noha persze az ilyen támadások tipikus áldozatai nem magyar állampolgárok.
 21. Éppen ezért tulajdonítanak akkora jelentőséget mindkét oldalon annak, hogy tisztazzák, valóban etnikai oka volt-e az inzultusnak.
 22. Lásd HARDIMON: *I. m.*, és Ronald DWORKIN: *Law's Empire*, Cambridge, Ma., Harvard University Press, 1986, 195–215.
 23. A. John SIMMONS: *Associative Political Obligations*, *Ethics*, 1996, 106, 247–273.
 24. GOODIN: *I. m.*
 25. Adottság, hogy a gyermekeket a nők szülik és nem a férfiak. Ez önmagában nem igazságtalan, ám hátrányt jelenthet a nőknek az élet bizonyos területein. Hogy ezeket a hátrányokat mennyire hagyjuk érvényesülni, az az intézményeken múlik. Azok az intézmények igazságosabbak, amelyek kompenzálni próbálják a hátrányt.
 26. A társadalomnak ez a képzete némileg eltér a rawlsi felfogástól, amely a társadalmat kölcsönös előnyök érdekében működő kooperatív sémának tekinti (*Az igazságosság elmélete*), és azt hiszem, az eltérésnek vannak fontos implikációi is. Ugyanakkor úgy tűnik, az itt kifejtett koncepció összeegyeztethető Rawlsnak azzal a gondolatával, hogy az igazságosság alanya mindenekelett a társadalom „alapszerkezete”, amely a jogokat és kötelességeket kijelöli és a kooperáció előnyeit és terheit elosztja. Az ebben a tanulmányban használt kifejezésekkel ezt úgy fejezném ki, hogy valamely ember-sokaságnak akkor van alapszerkezete (akkor alkot társadalmat), ha az egyéni életkilátásokat meghatározó feltételek újratermelődésének a színtere a sokaság egésze. Az alapszerkezet és az igazságosság fogalmi összefüggéséről Rawls által mondottakat bírálja Gerald Allan COHEN: *Where the Action Is. On the Site of Distributive Justice*, *Philosophy & Public Affairs*, 1997, 26, 3–30 és Liam MURPHY: *Institutions and the Demands of Justice*, *Philosophy & Public Affairs*, 1999, 27, 251–291. Rawls álláspontja mellett érvel viszont Thomas POGGE: *On the Site of Distributive Justice. Reflections on Cohen and Murphy*, *Philosophy & Public Affairs*, 2000, 29, 137–169 és Samuel SCHEFFLER: *Is the Basic Structure Basic?*, in *The Egalitarian Conscience. Essays in Honour of G. A. Cohen*, ed. Christine SYNOWICH, Oxford, Oxford University Press, 2006.
 27. Lásd az előző lábjegyzetet. Egyébként maga Rawls mintha a nemleges válasza hajlott volna, legalábbis erre lehet következtetni a *Law of Peoples* szerkezetéből. Ezért bírálja Rawlst Charles BEITZ: *Social and Cosmopolitan Liberalism*, *International Affairs*, 1999, 75, 515–529 és Thomas POGGE: *Realizing Rawls*, Ithaca, Cornell University Press, 1989.
 28. David HELD: *The Transformation of Political Community*, in *Democracy's Edges*, eds. Ian SHAPIRO, Casiano HACKER-CORDÓN, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 84–111.
 29. Az itt következő megfontolásokat Pogge tanulmányai inspirálták. Vö. Thomas POGGE: *World Poverty and Human Rights*, Cambridge, Polity Press, 2002.
 30. POGGE: *I. m.*, 153–167.

„EGY ÚJ RASSZIZMUS ÉS EGY ÚJ ETNICIZMUS VAN MEGERŐSÖDŐBEN”

TAMÁS GÁSPÁR MIKLÓSSAL
SÓLYOM PÉTER ÉS TORDAI CSABA BESZÉLGET

Ön szerint definiálható-e a nemzet fogalma az alkotmányjogban?

Igen is meg nem is. A nemzet a reneszánsz óta lényegében határfogalma annak, amit a politikai rendszerekről gondolhatunk, amióta egyáltalán fölmerül komoly formában az a kérdés, hogy a modern állam politikai rendszere képviseleti rendszer legyen-e. Ha eltekintünk attól a modern alkotmányosság előtti hagyománytól, amely szerint minden hatalom Istentől származik, akkor világos, hogy a nemzet az a referenciacsoport, amelyre vonatkozik a képviseleti elv.

Vagyis nép egyenlő nemzet?

Igen, gyakorlatilag igen, a francia forradalom óta mindenképpen. A nemzet egész egyszerűen a világnépnek az a területileg elkülönített része, amelytől a területi államok elnyerik legitimitációikat. A nemzet egyrészt bizonyos területen élő személyek összessége, akikben van valami közös. Ez a közös megfogható kulturális értelemben a romantika óta és megfogható etnikailag, már korábbról, s e kettő vagy közel áll egymáshoz vagy nem. Másrészt a nemzet vagy a nép akkor felel meg igazán fogalmának, ha nem térnek el az egyes csoportok vagy osztályok érdekei annyira, hogy ne tudnák közérdekké formálni.

A kohézióknak az alkotmány előtti stipulálása az, ami a nemzet fogalmához hozzátartozik. Feltételezzük ugyanis, hogy van a nemzetben valami egyéni érdekeken túlmutató elem, tehát van olyan eleme a nemzeti érdekeknek vagy a közérdekeknek, amelyért áldozatokat kell hozniuk az egyéneknek. Ez ugyanakkor a demokratikus államokban azzal a hipotézissel egészül ki, hogy akkor realisztikus ez az elv, ha nincsenek különösebben nagy különbségek a nemzet egyes csoportjai között. Vagyis: az *egyenlőség* a feltétele annak, hogy nemzeti közösségről beszélhessünk. Persze az egyenlőséget azért szűkebben kell értelmezni, mint szokás. Ez alapvetően azt jelenti, hogy nincsenek születési privilégiumok: a nemzet posztfeudális, posztdinasztikus, posztarisztokratikus fogalom, amelyben

azért élhetünk a közérdek hipotézisével, mert föltételezzük, hogy nincsenek állandó privilégiumok.

Ha a népet a nemzettel azonosítom, és ezen tulajdonképpen azokat értem, akiknek a felhatalmazásából kormányozzák a politikai közösséget, akkor, ugye, ez ma a Magyar Köztársaságban egyenlő a parlamenti választáson választójoggal rendelkező személyekkel, vagyis a Magyarországon lakó magyar állampolgárokkal?

Igen. Ugyanakkor ez folyamat. Vegyük például a magyar történelmet. Kezdetben a nemzethez a politikailag aktív férfiak tartoztak, a nemesek, akik fegyverforgatók voltak, tulajdonnal rendelkeztek, privilégiumokkal, nagyon sokáig adómentességgel. Ez volt a nemzet, amely éppen ezért a hűség kötelmével kötődött az államot megtestesítő monarchához, királyhoz. Ennek a nemzetnek nem volt határozott etnikai vagy kulturális jellege. Hiszen a dinasztikus államok változó határai pusztán csak hatalmi viszonyok változásait jelentették. Ezek bizonyos értelemben személyes kapcsolatot, hűséget jelentettek a legfőbb törzsfőhöz. Nos, ez a modern forradalmak következtében, az ipari forradalmat is beleértve, megváltozott: a liberális, demokratikus mozgalmak a népet tették nemzetté. Nagyon-nagyon hosszú folyamat következett: tudjuk jól, hogy Magyarországon 1918-ig a férfi lakosság nem egészen hét százaléka rendelkezett választójoggal, bár negatív szabadságjogokkal igen.

Az arisztokratikus rendszer fokozatosan bomlott le, ez eltartott a második világháborúig, hiszen csak a háború utáni új köztársaság bontotta le formálisan az utolsó premodern privilégiumrendszert, és lényegében csak 1989-ben alakult ki először formális értelemben a magyar nép mint a nemzettel azonos, tehát politikailag aktív jogok teljességével rendelkező közösség, amelyben nem kell semmilyen különösebb kvalifikáció ahhoz, hogy az ember a politikai közösség tagja legyen. A rendi, kasztos vonások nem összeegyeztethetők avval, amit voltaképpen nemzetén értünk.

Politikai filozófiai szempontból a nemzet új képződmény: filozófiai utópia. Ennek értelmében a nemzet nemcsak egyenlő és politikailag aktív honpolgárok együttese, nemcsak egy bizonyos területen, véletlen-

szerűen összeverődött emberek csoportja, nem pusztán etnikai és kulturális múlttal rendelkező sorsközösség, hanem olyan közösség, amelynek van valami hivatása, küldetése, van valamilyen történelmi szerepe az emberiség fejlődésében. A klasszikus demokratikus liberális nacionalizmus ezt így gondolta. A nemzeti közösségek morálfilozófiai külső meghatározásait az alkotmányos rendszerek olykor kodifikálva tartalmazzák, ilyen például a francia alkotmányosság is. A francia nemzetet megtestesülve látja bizonyos eszmékben. Ezért furcsa Magyarországról nézve a Francia Köztársaság, amelynek minden meghatározottsága univerzalisztikus nyelven van megfogalmazva és ezeket az univerzalisztikus fogalmakat a francia nemzetre vonatkoztatják.

Franciaországnak nincs címere. Ez hasonlít ahhoz, hogy az angol bélyegre nincs ráírva az, hogy Nagy-Britannia. Minden máshonnan származó bélyegre rá kell írni, hogy honnan származik, mert egyébként *a bélyeg mint olyan az angol bélyeg*. Ilyen értelemben *a köztársaság a francia köztársaság*. Ahogy Fichte, a Puskin-beszédben Dosztojevszkij is úgy fogta föl a nemzetek együttesét, mint versenyt az egyes nemzetek, kultúrák között az univerzális eszmények megvalósításáért. Dosztojevszkij azt mondja, hogy az oroszok akkor lesznek igazán oroszok, akkor teljesítik be nemzeti küldetésüket, ha az összes univerzális morális eszmének a megtestesítői lesznek. Minél univerzálisabbak, annál nemzetibbek. Ez a klasszikus nacionalizmus képe. Verseny a szabadságért. Minél szabadabb valaki, annál németebb – mondja Fichte. Az, hogy ennek etnikai vagy faji meghatározottságai legyenek, az XX. századi, ha úgy tetszik, dekadens fejlemény.

Univerzalisztikus és utópikus volt ez a nemzetfogalom, mert még nem léteztek nemzetek, létre kellett őket hozni, ez volt a program. Ezt a programot szolgálta a jogegyenlőség eszméje, a választójog kiterjesztése...

Nem! A nemzetfogalom nem a nemzet előtt volt univerzalisztikus fogalom: maga a nemzet univerzalisztikus: univerzalista filozófiai utópia kezdettől és végig. A szociális egyenlőség arra szolgált volna, hogy a nemzet erősebb kohéziós erő legyen, mint az osztály, amely nemzetközi. Tehát a nacionalizmus már a XIX. században mint a szocializmus riválisa jelent meg; amely szerint a nemzetnek mint kohézióképző centrumnak az ideológiai föltételezése ideológiai hazugság, hiszen az igazi érdekek a proletárokat nem saját nemzetük burzsoáziájához, hanem a többi nemzetek proletárijaihoz kötik. A szocializmus komoly dolog volt akkor, valóság, nem vélemény. És éppen ezért állandó oszcillálás tapasztalható, ahogyan megpróbálják a nacionalizmust a szocializmus bizo-

nyos elemeihez közelíteni és megfordítva. Fichténél például a szocializmus a nacionalizmussal azonos. Nagyon tudatosan és nyomatékosan mondja, hogy akkor lesznek nemzetek, ha megszűnnek vagy erőteljesen enyhülnek az osztálykülönbségek. Semmilyen osztálytársadalom nem igazi nemzeti társadalom. Ameddig súlyosan divergáló osztályérdekek vannak, addig a nemzet föltételezése – mint politikai hipotézis – illuzórikus. Ez egyébként az egyik legerősebb eleme – a XVIII. századtól a mai napig – a nemzeti eszmével kapcsolatos kételyeknek. Hadd hivatkozzam Disraelire, a modern konzervativizmus megteremtőjére, aki először használta a „két nemzet” fogalmát Angliában, mondván, a szegények és a gazdagok nemzetének nincsenek közös érdekei, és addig Anglia nem lesz erős, nem lesz igazi politikai közösség, ameddig ezek a különbségek nem enyhülnek. Ezt nevezték szociális toryzmusnak vagy tory demokráciának.

Univerzalisztikus elképzelésként írja le a nemzetfogalmat. Ezzel szemben azt látjuk, hogy XIX. században létrejött többnemzetiségű államok a XX. század végére szétestek. Mi okozta azt, hogy az univerzalisztikus nemzetfogalom helyébe az etnikai, kulturális hagyományokra építő nemzetfogalom lépett?

Igen, de mi történt közben? Mi történt Dosztojevszkij Puskin-beszéde – ez az 1860-as évek – és 1989 között? Hát a fasizmus történt! A fasizmus és a nemzetszocializmus, amely az egész modern alkotmányfejlődést, államfejlődést megváltoztatta azáltal, hogy ellenségnek nyilvánította a nemzeti közösség egyik részét. Tehát nem az államhatárnál szabta meg, hogy hol válik el a barát az ellenségtől, hanem az államhatáron belül. Nos, ez újdonság a modern államfejlődésben, amely ezt kizárja – hiszen a „jogállam” bármiféle, még legszűkebb definíciójához is hozzátartozik: *a jogállam révén definiált népközösség (nemzet) minden egyes kompetens tagja az állam védelme alatt áll, alapvetően annyira, mint mindenki más*.

A kizárásnak voltak előzményei, például amikor a középkorban az eretnekeket, „pogányokat” kizárták a közösségből, de voltaképpen először a náciizmus volt az, amelyben az állami főhatalom világosan és egyértelműen megfosztotta jogaitól (békében!) a gondjaira bízott német állampolgárok egy részét. Itt valami rettenetes dolog történt: kiderült, hogy az állampolgári kötelék nem föltétlenül nemzetkonstituáló elv vagy nem az egyedüli és *nem a legfőbb*. Ezáltal mindenesetre visszavetették a modern nemzetfejlődésnek a XVIII–XIX. században elképzelt rendjét, amelyben a nacionalizmus, a demokratizmus, a szocializmus között volt konvergencia és átfedés. Ez az összekapcsolódás a XX. század első harmadára megszűnt. Persze azt hozzá kell

tenni, hogy az állampolgári köteléket nemcsak a náci-
mus relativizálta, hanem kisebb, de hasonló mértékben
a forradalmi szocializmus is, amely osztályalapon vonta
kétségbe az állampolgári kötelék mindenhatóságát.

A kommunista forradalmakban Közép-Európában
ez radikális formában jelent meg. Elvégre az októberi
forradalom megfosztotta szavazati joguktól a kizsákmá-
nyolókat, azaz azokat, akiknek termelészköz- és tőke-
tulajdonuk volt. Az állampolgári köteléket ideiglenes-
nek és átléphetőnek tartották a kommunista mozgal-
mak, mondván, majd létrejön a nemzetközi társada-
lom, amely megszünteti az olyan különféle ideiglenes
formákat, mint a nemzeti szeparáció. Erre volt rendkí-
vül erőteljes *válasz* a nemzetiszocializmus, amely a szo-
cialista forradalmakra válaszoló preventív ellenforrada-
lom volt, ennyiben Nolténak igazat lehet adni.

A legnagyobb kiábrándulások egyike az emberi
történelemben az első világháború – a mai napig
érezhető késleltetett hatásai. Az első világháború
szörnyű sokkhatása alatt a demokratikus nacionaliz-
must *mint illúziót* leplezték le. Az új militáns, a
„közjót”, a „közérdeket” képviselő politikai közösség
létrehozása érdekében (amely a nemzetközinek föl-
tétélezett osztályszolidaritástól eltér) került előtérbe
a faji, a természeti és a biológiai kritérium mint
jogkonstituáló szempont. Ennek rövid ideig volt bi-
zonyos intellektuális sikere is, és nem lehet tagadni,
hogy azokban az államokban, ahol a rasszizmus ko-
moly szerepet játszott, igenis erőteljes kohéziót ho-
zott létre. Militáns kohéziót, ami kétségkívül nagy
áldozatvállalásra készítette a lakosságot, amely hatal-
mas áldozatokat is hajlandó volt a közös célok érde-
kében elvállalni. És hát ez – hogy úgy mondjam – az
egész illúziórendszer, a demokráciát, az egyének szo-
ciális és jogi egyenlőségeként elképzelt nemzetet
szétverte a XX. században. Ezek az illúziók nem ke-
letkeztek újra, nem nőtt ki újra ez a levágott végtag.

*Hogyan alakult a nemzeti eszme sorsa második
világháború után? Milyen hatással volt rá a felerő-
södött emberi jogi mozgalom?*

Folyamatos történet azért ez a francia forradalom
óta. Az emberi jogokat nem mi találtuk föl a XX.
században.

*Azért a XX. század első felében ez eléggé a háttérbe
szorult és a második világháború után soha nem lá-
tott erővel támadt fel ez a hagyomány.*

A második világháború után kialakult a demokra-
tizmus, a republikanizmus, és a liberalizmus ek-
lektikus szintézise. A sokat támadott fölvilágosodás
eszméi bizonyos értelemben közös területre vonultak

vissza. Ami érdekes, mert hiszen a liberalizmus és a
demokratizmus korábban ellenségek voltak: ma már
ez elképzelhetetlen. Magyarországon nem ritkán az
emberek liberalizmust gondolnak, ha demokráciát
mondanak. „Ez nem demokratikus magatartás” –
mondják például arra, ha valaki intoleráns. Ennek
semmi köze a demokrácia történelmi fogalmához,
csak a liberalizmushoz. Száz éve még a legtöbb de-
mokrata antiliberalis volt, vegyük csak Ady Endrét és
barátait.

Ez ma kétségkívül nem így van. Ennek az egyik
oka persze annak az amerikai hagyománynak a saját-
osságában rejlik, amely – mint az egyetlen sikeres
és konszolidált polgári állami berendezkedés, nem-
csak az amerikai hatalom, hanem az amerikai siker
hatására is – komoly inspiráció volt a második
világháború utáni Európában. Hiszen az amerikai az
egyetlen folyamatosan, ellenforradalmak nélkül fönn-
álló „aufklárista” szisztéma, liberális demokratikus
rendszer. Már kétszáz éve működik, míg Franciaor-
szágban ez idő alatt volt öt köztársaság, két császárság
és három királyság.

Vajon melyik a hagyományosabb, eszmetörténeti-
leg „régőbbi” állam? Nyilvánvalóan az Egyesült Álla-
mok.

Ezek az alapeszmék a különböző nemzetközi do-
kumentumokban is megfogalmazódtak. De ezeknek
az elveknek olyan politikai erők révén kellett volna
megvalósulniuk, amelyek korábban majdnem pol-
gárháborút vívtak egymással. Gondoljunk csak Ausztr-
riára, ahol olyan emberek kerültek a köztársaság élé-
re a második világháború után, mint Theodor Kör-
ner, akik fegyverrel lőttek azokra a katolikus politiku-
sokra, akik később szintén részt vettek és máig részt
vesznek az új köztársasági rendszerben és a semle-
gesség által meghatározott nemzetközi jogi furcsaság-
ban... Muszáj volt bizonyos értelemben a szörnyűsé-
gek után valamiféle új kohézióra törekedni (hiszen a
régit a fasizmus/nácizmus fölborította), és ezt valóban
az emberi jogi rendszerben találták meg.

S mi lett a klasszikus nacionalizmussal?

A hitlerizmus szörnyű valóságára reakcióképpen
nyilvánvalóvá vált, hogy ennek a kohézióknak
nem lehet valami közös etnikai vagy kulturális vagy
történelmi múlt az alapja. Akkoriban ebből minden-
kinek épp elege volt. Az 1914-től 45-ig tartó
katasztrófakorszak egyik okának mindenki a naciona-
lizmust tartotta. Inkább az univerzalizmus iránti vágy
erősödött föl.

*Milyen hatással volt a nacionalizmus megítélésére
Európa egységesülése?*

Nagyon egyszerű jele van annak, hogy mi változott. A XIX. században a nacionalizmus arra bírta rá a különféle csoportokat, hogy egyesüljenek nagyobb politikai entitásokba. Létrejött a német egység, létrejött az olasz, román egység, elkezdődött a jugoszláv egységesülés és így tovább. Az első világháború megtörte ezt, de mégiscsak beteljesített még néhány egyesülést, például a lengyelt, jugoszlávot, nagyrománt, nagybolgárt. Lényegében amíg a nacionalizmusban volt igazi „univerzalisztikus svung”, addig kicsiből nagyot csinált. 1989 után ez megváltozott, utána már nagyból csináltak kicsiket. Jó példa erre a balkanizáció, amitől pedig mindig is félni volt ildomos. Pedig Jugoszlávia utódállamainak kínzó problémáira egy megoldás lenne: Jugoszlávia újjáalakítása. Racionálisan belátható, hogy önállóan nem boldogulnak.

Vagy itt van Besszarábia esete! Mindenki biztosra vette, én magam is, hogy a „Moldovai Köztársaság”, amint megszabadul a szovjet gyámság alól, egyesülni fog Romániával, hiszen végül is az úgynevezett moldovánok, moldávok – románok. S ennek megfelelően alakultak is a dolgok, a Moldovai Köztársaság első alkotmánya azt mondja 1990-ben, hogy a Moldovai Köztársaság hivatalos nyelve a román. Hat vagy hét évvel később azonban népszavazás hatására azt mondják, hogy a Moldovai Köztársaság hivatalos nyelve a „moldován”. Pedig „moldován” nyelv nincs, ez legföljebb a román nyelv tájszólása, mint ahogy szerb vagy horvát nyelv sincs, bár most alkotnak „politikailag” ilyesmit, s mint ahogy semmi néven nevezendő fontos különbség nincs a bolgár és a macedón nyelv között, ezek mondva csinált politikai, *nem* nyelvi kontrasztok. Ha ez nem most történik, hanem korábban, amikor a nacionalizmus még más állapotban van, akkor természetesen Besszarábia problémátlanul egyesült volna Romániával. Jelenleg maga a besszarábiai román többség sem akar Romániával egyesülni. Egyébként nálunk sincs ez másképp, a magyarországi magyar politikai közösségtől való erőteljes differenciálódás érezhető a kisebbségi magyarság körében is, inkább Erdélyben, mint Felvidéken. Létrejön egy erőteljesen nacionalista jellegű regionalizmus, amely egyáltalán nem a Magyarországgal való közösség, mély kapcsolat állandó gyakorlásának formájában jelentkezik, hanem a románsággal való egyre hevesebb érzelmi szembenállásban, a saját érdekek és tradíciók Magyarországgal és a román „népelemmel” szembeni kétoldali ideológiai összefoglalásában, ami rendkívül meghökkentő, mert korábban ilyen nem létezett, 78-ig éltem Kolozsvárt, és akkor nem volt ilyen regionális külön pozícionáltság, inkább a Magyarországgal, az úgynevezett egyetemes magyarsággal való kulturális, politikai közösséget

hangsúlyozták, hangsúlyoztuk. A magyar valamilyen laza közösségnek volt tagja, amelyek Budapesten, Pósonyban vagy Szabadkán éltek. Nincs így többé.

Ezek a folyamatok most abba az irányba tolják-e Európát, hogy ezt a második világháború utáni visszatérést a politikai nemzet teóriájához újra etnicizáló irányba viszi el, vagy ez csak egy olyan fajta korrekciónak fogható fel, amely nem érinti azt a kiindulópontot, hogy az állampolgárság mint közjogi kötelek az, ami a közösségeket összetartja?

A ttól tartok, hogy nem. Ugyanis a második világháború utáni liberális demokratikus rend kialakulásának különféle pillérei voltak. Az egyik a hidegháború volt. Ez azt jelentette, hogy a nyugatiaknak be kellett bizonyítaniuk, mennyivel jobbak, mint a keleti tábor. Be kellett bizonyítaniuk, hogy az állampolgári egyenlőség és a szabadságjogok együttese lehetővé teszi a szociális igazságosság hatékonyabb formáját. Ezt hívták jóléti államnak. A hidegháború és a jóléti állam szervesen összefügg. A jóléti állam a nyugati államok válasza a kommunizmusra a kontinentális Európában. Kialakult a jóléti állam, amely rendkívül nagyfokú szociális egyenlőséget hozott létre, továbbá azt az érzést, hogy „van közérdek”, a hátrányos helyzetű csoportok és osztályok pozíciója javítható, közelíthető a felsőbb osztályokéhoz. Létrejött egy olyan kiegyensúlyozott társadalmi szerkezet, amelyben nem hazugság azokat az altruisztikus morális vonásokat hangsúlyozni, amelyek valamely nemzet fennállásához elengedhetetlenül szükségesek. Ez nincs többé így! Az egyenlőtlenség elképesztő módon megnövekedett, egyre több a közösségtől osztályalapon elidegenedett ember, aki azt gondolja, hogy az egész beszéd a köztársaságról, a közérdekről, a politikai nemzetéről üres duma, ideológiai fikció. A másik dolog a *bevándorlók* számának megnövekedése, akik jelentős része papíron sem rendelkezik állampolgári jogokkal. Amint közgazdaságilag nincs rájuk szükség többé, akkor rögtön nincsenek jogaik, és rögtön azt akarja a többség, hogy takarodjanak vissza Afrikába vagy ahonnét jöttek. Ami azt mutatja, hogy a többség szemében a kapcsolódásuk a nemzethez pusztán haszonelvű, és egyáltalán nem inherens.

Harmadrészt pedig az Európai Unió szintén relativálja a nemzeti kohéziót, ezért az Európai Unió terjedése mindenütt autonomista és regionalista mozgalmakat segít. Újabb fókuszra van szükség, és ez nem a nemzetállam, amelyet a legerőteljesebben bont szét az Európai Unió, hiszen tipikusan *az állam alatti* régiókat segíti (mint annak idején az uralkodók a szabad királyi városokat és a kismemesi *fronde*-okat védték, a nagy hűbérurak ellen). Kialakult egy sa-

játos érdekközösség, a nemzetállamok *fölötti és alatti* régiók, hatalmi szintek között, ami egészen meghök-
kítő eredményekhez vezet. Ha valaki például veszi
a fáradságot és egy hónapig olvassa a skóciai sajtót,
akkor azt tapasztalja, hogy az többit foglalkozik az
Egyesült Államokkal és az Európai Unióval, mint
Angliával. (A mostani focijében egész Skócia
Trinidad-Tobagónak szurkolt Anglia ellen, százazrek
virítottak trinidad színekben!) Nincs szó ellenséges-
kedésről vagy konfliktusról, egyszerűen hátat fordít-
tattak az angoloknak. A hatvanas években nem volt
ilyesmi, ez az utóbbi években erősödött föl.

Folyik az etnicizálódás, ami ebben az esetben in-
kább territoriális identitásról szól, mint a skótok töb-
bletjogairól, hiszen képviseltetik magukat a brit par-
lamentben és van külön parlamentjük és kormányuk
is. Ami azért alkotmányos probléma, hiszen sokan föl-
vetették, hogy akkor miért nincs Angliának és Wales-
nek külön parlamentje. Ez persze már szeparációt je-
lentene s azért nem akarják. De ezek egyelőre nem
súlyos dolgok, viszont jól mutatják, hogyan gyöngül
a nemzetállami legitimitáció. Ez nem tragédia; ami ig-
zán problémát jelent, az a bevándorló lakosság növe-
kedése és az ehhez kapcsolódó jóléti sovinizmus. De
ezek már nem etnikai problémák.

*Ezek a változások akkor elsősorban szociális indít-
tatású vagy területi alapúak, és a legkevésbé etnikai-
lag motiváltak?*

De ezek is etnikaiak, csak másképp! Az etniku-
mok és felekezetek fölötti „politikai nemzet”
francia eszméje szép dolog, de ha nemzedékeken ke-
resztül nem adnak állampolgárságot az araboknak, ak-
kor hiába nem voltak soha formálisan állampolgárok
– azt mégse lehet, hogy demokratikus, liberális állam
fölségterületén tartósan ne kapják meg a nekik kijá-
ró jogokat. Németországban is hasonló a helyzet. De
máshol is ez a tendencia: azok az országok, amelyek
idáig liberálisak voltak etnikai, nemzetiségi, honpol-
gársági ügyekben, mint Hollandia, Dánia vagy a
skandináv országok, éppen e jogoknak a szűkítését
tervezik. S mindez azt jelenti, hogy új rasszizmus és
új etnicizmus van megerősödőben, ami elsősorban az
arab és török, kisebb mértékben az afrikai bevándor-
lókkal szemben nyilvánul meg.

Részben ennek a következménye ezeknek a po-
pulációknak a bezárkózása, elfordulásuk a keresz-
tyén-nyugati-szekuláris-liberális többségektől – és az
informális kohéziós szerkezetek kialakítása elsősor-
ban az iszlám körül. Az arabok a hatvanas–hetvenes
években Franciaországban, Németországban, sőt
Angliában is erőteljesen elvilágiasodtak és moderniz-
álódtak. Az iszlamizáció új jelenség. Azonban a konf-

likтусok fölerősödésével ez volt az egyetlen hálózat,
amely valamiféle vigaszt, méltóságot és segítséget
nyújtott nekik.

Akkor tekinthető ez egyfajta integrációs kudarcnak is.

Ez nem pontos, hiszen nem is akarták őket integ-
rálni.

*Ha megnézzük az európai nemzeti asszimilációkat,
döntő részt keresztény vagy keresztény gyökerű asszi-
milációkról van szó. Nem lehet, hogy vallási okai
vannak ennek a kirekesztésnek?*

Ma már a nyugati társadalmak nem keresztény
társadalmak többé. A muzulmánoknak nem
egy keresztény, hanem egy világi társadalomba kelle-
ne asszimilálódniuk. Gondoljunk csak Angliára, ahol
ma több muzulmán, de több zsidó hívő is van, mint
keresztény. A Church of England kétezer templomot
eladott mozinak meg építészeti irodának. Egyszerű-
en senki nem megy oda, ezek a protestáns egyházak
haldokolnak, és ez így van a legtöbb európai orszá-
ban. Ezek világi és vallástalan országok; nem gondol-
nám, hogy Franciaországban muzulmán ember ke-
resztényként asszimilálódik, megtér, alkalmazkodik a
keresztény teológiához. Ezt erős hitetlenséggel fo-
gadnám, mert azt rég elfelejtették már Nyugat-
Európában. Volt egy vizsgálat Magyarországon a ka-
tolikus hívők körében, hogy mi az, amiben voltaképp-
en hisznek. A vizsgálatból kiderült, hogy a hívők
nagy része tulajdonképpen pogány. Járnak misére,
bérmálkoznak, templomban esküsznek, pappal te-
metnek, de nem hisznek a szentháromságban, a szept-
lőten fogantatásban, Mária mennybemenetelében
és még sok mindenben, amiben kötelező lenne hin-
ni. Viszont Magyarország még mindig vallásosabb or-
szág, mint Anglia vagy Franciaország. És én nem hi-
szem, hogy a kereszténység annyira döntő volna az
asszimiláció kérdésében. A különbség az, hogy az isz-
lámok hívők, mi, európaiak pedig nem. Szociológiai
értelemben nem vagyunk keresztények Európában.
Jelen pillanatban ez nem keresztény társadalom, bár
nem zárom ki, hogy ez megváltozhat a jövőben. Itt
pusztán faji dologról van szó: ezek sötét bőrűek, más
nyelvet beszélnek. Ehhez jönnek még a szociális el-
lentétek, „ezek” ugyanis még szegények is ennek te-
tejébe, olcsó munkaerőként a vetélytársaink is.

*Hogyan hatottak a 89 utáni változások a magyar
nemzet fogalmára?*

Kiderült, hogy azok a politikai nemzetek, ame-
lyek különféle etnikumokból tevődtek össze,

mint a volt Szovjetunió, mint a volt Csehszlovákia, mint a volt Jugoszlávia, fölbomlóban vannak. A klasszikus honpolgári nemzetképzet már nagyon régóta bomladozott és nem állt helyre újra. De nálunk ezt még kevesen látták be. Az, hogy történetesen Magyarországon nincsenek erős, vagyonos, regionálisan is elkülönült kisebbségek, a magyarokat eléggé megtéveszti a tekintetben, hogy ez még mindig sikeresen asszimiláló nemzetnek tetszik. Ha megnézzük ma a magyar Országgyűlést, azt látjuk, hogy rengeteg asszimiláns ül benne, rengeteg szláv és német nevű ember, tudni lehet azt, hogy a magyar politikai életben ki szlovák, ki szlovén, ki szerb, ki német. Az új mobilitás hozott ilyen embereket, de ki emlegeti föl ma már, hogy Magyarország miniszterelnökének szlovák a neve, volt korábban német nevű is, a Horn német név, a Gyurcsány szlovák név, a Mádl német név. Ez Magyarországon semmiféle különösebb problémát nem okoz senkinek. Próbálna meg valaki magyar névvel román elnök vagy szerb elnök lenni. Tehát Magyarországon a kisebbségek marginalizáltak és asszimiláltak. Még mindig viszonylag egységes nemzetállam vagyunk. Ami nagy kivétel Európában.

Mitől magyar a magyar köztársaság?

Nagyon jellemző, hogy az első ilyen köztes államalakulatok egyikét úgy hívták, hogy Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság, hangsúlyoznám: *magyarországi*. Mint a Magyarországi Szociáldemokrata Párt, a Kommunisták Magyarországi Pártja. Tehát három ilyen intézmény volt, amely nagyon erőteljesen hangsúlyozta ezt a különbséget: vagyis nem *magyar* kommunista, nem *magyar* szociáldemokrata, hanem *magyarországi*. Ugyanis 1919 elején még azt föltételezték, hogy ez föderáció lesz. Jellemző, hogy Trianon után a kommunisták fokozatosan föladták ezt és 1945-ben már Magyar Kommunista Párt néven alakult újjá a legális párt. Az új demokratikus államot Magyar Köztársaságnak hívták és hívják, nem pedig Magyarországi Köztársaságnak. Igaz, 1946-ban, tekintettel arra, hogy ez nem többnemzetiségű állam, probléma már nem merülhetett föl, de ez összefügg avval is, hogy a kommunista mozgalom erőteljes nacionalista fordulaton ment keresztül a húszas évek végétől 1945-ig. A Rákosi-rendszer ideológiája erőteljesen nacionalista volt, akárcsak partnereie és vetélytársaié mindenütt a szovjet tömbben.

Most miért Magyar Köztársaság ez? Azért, mert ez nagyjából a magyar etnikum régi szállásterületén létrejött állam, van történelme, amely mindig így határozta meg, és magyarul beszélő emberek lakják, és – szemben a legtöbb szomszédunkkal – meglehetősen problémátlan benne a nemzeti identifikáció, a ki-

sebbségek nem vetélkednek a többségi etnikummal abban, hogy ki itt a jellegadó. Nekem, aki valamelyest ismerem a környékbeli országokat, azt kell mondanom, hogy a magyar nemzeti identitás rendkívül erős, szemben avval, amit romantikus nacionalisták gondolnak. Nem explicit. Magától értetődik. Magyarok tartják magukat érdekes módon a magyarországi nemzeti kisebbségek tagjai is. Próbálják valakinek azt mondani Erdélyben, hogy ő „magyar ajkú román”. Fölpofoznák érte az embert – joggal, mert a szomszéd országokban a kisebbségek nemzeti azonosulása a többségi nemzettel rendkívül gyenge. Az asszimiláció meredeken erősödik, terjed, de az, hogy a kulturálisan *asszimiláltak* igazából semmi különös köteléket nem éreznek a többségi nemzethez, az tény. Az erdélyi magyarságot sokkal jobban foglalkoztatják a magyarországi választások, mint a romániaiak. Nem lehet összehasonlítani. Van az a bizonyos Lord Tebbitt-féle krikett-teszt, amelynek alapján az minősül igazi angolnak, aki az angol csapatnak drukkol a krikettbajnokságban és nem Pakisztánnak vagy Indiának. Én embert nem ismertem Erdélyben soha, aki ne a magyar válogatottnak drukkolt volna. Ez most is így van. Magyarországon senki nem mondja azt, hogy „maga tót, maga fogja be, hogy beszél maga magyarul?”. Mádl Ferenc, aki német származású, erős német kiejtéssel beszél magyarul. Magyarországot tesztíti meg mint köztársasági elnök és elmegy Tallinnba a finnugor találkozóra. Mádl Ferenc magyar lehet politikai értelemben, de nem finnugor, mivel *német*. És mint német: indoeurópai és nem finnugor. Ez a fajta erőteljes *nem etnikai* politikai lojalitás az egységes magyar nemzethez: ez meglehetősen nagy kivétel Európában.

Ez mivel magyarítható?

Ez a Trianon utáni Magyarországgal. Aki a kisebbségek közül itt maradt a trianoni Magyarországon, az nagyjából föladta a különállást. Aki kisebbségi volt és ennek jelentőséget tulajdonított, az nyilván az utódállamokban helyezkedett el. Magyarország egységes ország, nincsenek regionális széthúzó erők, erőteljes a politikai kohézió, amit akár politikai közösségnek is nevezhetünk. Ami fenyegeti Magyarországot, az nem a nacionalizmus – mert az a nacionalizmus, ami kizárna más etnikumokat, nem játszik különösebb szerepet –, hanem inkább azok a modern jelenségek, amelyek poszt-nacionalista jellegűek, mint például a bevándorlókkal szembeni rasszizmus és hasonlók. A jelenlegi legnagyobb problémánk természetesen a cigányellenesség, ami sajátos dolog, hiszen az egy olyan páriapopulációt érint, amelyet soha nem tekintettek a politikai közösség részének. Ebben az

esetben nem az történik, hogy kizárják őket a politikai közösségből, hanem hogy nem veszik be. Hiszen soha sem voltak még benne, most kellene őket bevenni, és ez jelentős ellenállásba ütközik. De ez nem klasszikus nemzetiségi ellentét. A hagyományos nemzetiségekkel szemben semmiféle ellenérzés nem érezhető Magyarországon.

Hogyan lehet megragadni azt a kapcsolatot, ami a politikai értelemben vett magyar nemzet és a határain kívül élő, magyar identitással rendelkező emberek között fennáll?

Tudjuk, hogy van egy nehezen értelmezhető cikelye a magyarországi alkotmánynak, mely szerint felelősséget *érzünk* a határokon túli magyar kisebbségekért. Érdekes az alkotmánynak ez a rendelkezése, amely az állam „érzéseit” fogalmazza meg. Jogilag ez értelmezhetetlen. Pontosan ezért is ez a formája... Még ha Magyarország amolyan védhatalom volna vagy ha valamiféle protektori jogai volnának, akkor esetleg értelmezhető volna a nemzetközi jogban. De erről szó sincs. Ez alkotmányos anomália. Ami azt jelenti, hogy Magyarországon homályos jogokkal rendelkeznek olyan személyek, akik nem állampolgárok. Magyarországon hozzák létre azokat a javakat, amelyeket a külföldi magyarság támogatására szánnak. Itt vannak tehát ezek a jogok, mert itt képződnek, az itteni költségvetésből utalják ki ezeket a forrásokat.

Ez azért érdekes, mert amikor Románia a Velencei Bizottsághoz fordult, akkor az volt a kérdés, hogy nemzetközi jogi értelemben legitim dolog-e az, hogy Magyarország a Romániában élő magyar nemzetiségű személyeknek Romániában nyújt támogatást anélkül, hogy erről a két állam egymással megegyezett volna. (Ha magyar iskolába járattja a gyereket, akkor pénzt kapnak érte.) A bizottság álláspontjának van olyan értelmezése, mely szerint ez legitim dolog. Ez nagyon nagy eltérés a korábbi nemzetközi jogi állásponttól, amely semmilyen mozgásteret nem engedett az államnak a határain túl. E döntéssel mintha itt arra indulna el a nemzetközi jog, hogy ezt a megfoghatatlan, meghatározhatatlan kapcsolatot, melyet az alkotmány 6. paragrafusának (3) bekezdése is megfogalmaz, elkezdené valamilyen tartalommal megtölteni?

Örülök neki, hogy lehetségessé vált, politikailag nem tartom rossznak, de hangsúlyozom: ezek a jogok itt vannak és nem Romániában vagy Szerbiában. Mert itt részesíti jogosultságban őket a magyar Országgyűlés, azáltal, hogy kiutal összegeket a romá-

niai állampolgárok egy részének, tehát nekik itt vannak (területen kívüli) jogaik. Igaz, nem kell eljönniük hazulról, de a jogok itt érvényesülnek, mert a Magyar Köztársasággal szemben érvényesíthetők. És ez nem változtatja meg a romániai állampolgárok státusát. Az, hogy egy külföldi állam bizonyos személyeket előnyben részesít egy másik országban, attól az illetőknek az otthoni státusuk nem változik meg. Ilyen típusú előnyből ezerféle van, amelyeket az emberek különféle helyekről szereznek be maguknak, de ettől még nekik ott nincsenek többletjogaik.

Egyetért azzal, hogy a Magyar Köztársaság etnikai alapon tesz különbséget idegen államok állampolgárai között?

Nehéz kérdés, mert pragmatikus (akár gazdasági) indokokat lehetne fölhozni, de a legfőbb gond az, hogy evvel relativizáljuk a magyarországi politikai nemzet meghatározását. Ha egyszer jogok érvényesíthetők a magyar etnikumhoz való tartozás miatt, akkor ennek révén az etnikumot becsempészték az alkotmányos rendszerbe. Nem állítom, hogy ebből politikai veszélyek származnának, de az építmény logikusságát megkérdőjelezi. De az élet ilyen maszatos. Nem hinném, hogy ez különleges. Bizonyos kulturális ügyekben a magyar állam támogatásban részesít bizonyos embercsoportokat külföldön, mint ahogy politikai diszkriminációban részesít más embercsoportokat itthon. Így is föl lehet fogni a dolgot. Az államnak joga van különféle pozitív megkülönböztetéseket tenni. Ebben nem találok semmi borzasztót. Nagyon veszélyesnek nézett ki politikailag, mert olyan politikai hangulatban hozták meg ezt a rendelkezést, amikor erőteljes sovíniszta hangok hallatszottak Magyarországon és hatalmas volt a román ellenállás, de végül kiderült, hogy a nacionalizmus meggyöngyült, minden mesterséges, álságos üvöltözés ellenére az extraterritoriális jogoknak ez az apró kezdeménye nem váltja ki azt a pánikot, amelyet száz esztendeje kiváltott volna.

Az utóbbi időben régióinkban gyengül a hagyományos etnikai szembenállás. Kialakulnak-e újak?

Az előítéleteink megvannak, de lassan meg is változnak. Az első jelei ennek már láthatók, amelyek azt is mutatják, hogy nem vagyunk azért olyan távol Nyugat-Európától. Ha megnézi az ember a magyarországi neokonzervatív honlapokat és újságokat, akkor láthatja, hogy a hazai neokonzervatív szerzők már olyan antiiszlamisták, mint a megijedt francia zsidó közösségből származó neokonzervatívok. Pedig itt nincsenek is arabok. De ezt már megelőd-

gezték, olyan szenvedélyeket gerjesztenek némelyek franciaországi arab muzulmánokkal szemben, mintha az iszlámisták itt járnának-kelnének az utcán. Ha Magyarországon elkezdődik a komolyabb bevándorlás, ha vonzóbb lesz és nagyobb lesz a demográfiai és migrációs nyomás, akkor az iszlamofóbia, az arab- és törökellenes fajgyűlölet azonnal fölerősödik, a fogadókészség megvan hozzá az értelmiség jelentős körében. Ezek a dolgok nincsenek tőlünk távol, miközben azt, ha valaki elkezd oláhozni, azt már nem szeretik az emberek. Arabozni már és még szabad. Egyelőre a dolog pusztán sajtóetikai kellemetlenség. Magyarország, mint tudjuk, rendkívül elzárkózó minden bevándorlással szemben. Itt van fajlagosan a legkevesebb bevándorló egész Európában. Ami problematikus. De a köznyugalom szempontjából kétségkívül nem baj. Lásd a kalocsai esetet, amikor megpróbálták a menekülteket elhelyezni a „befogadó állomáson”, és a „liberális” polgármester vezette a tiltakozókat.

A régi ellentétek pedig lassan-lassan elhalványulnak. Hagyományosan a magyar nemzet ellensége a német volt, ez ma már teljesen feledésbe merült. Lengyelországban és Csehországban talán még megvan, de elsősorban a lengyel vendégmunkások rossz külföldi tapasztalatai miatt. Magyarországon viszont erőteljes Amerika-ellenesség tapasztalható, ez elsősorban a tömegkultúrából származik. Nem személyes tapasztalatokon alapul, de eleven, mert van folytonos érintkezési terület, amit úgy hívnak, hogy televízió. Amit az emberek a modernség anomáliájának tekintenek, azt megtestesítik maguknak, Amerika formájában. Amerika hollywoodi fikcióját látják a moziban és a televízióban, és nem gondolnak arra, hogy a fil-

meket szórakoztatás és nem tájékoztatás céljából gyártják. Az amerikai azt jelenti: olcsó, közönséges, vacak, másodlagos, szintetikus, nem autentikus.

Tehát a modernség anomáliájának a megjelenítése, amely a régi Magyarországon, a reformkor előtti Magyarországon a németekkel volt kapcsolatos, aztán a már szintén feledésbe merült anglofóbiában meg gallofóbiában tűnt fel, most Amerika-ellenes formában ölt testet. Ez olyan szimbolikus ellentét, amelynek a napi gyakorlatban nincs jelentősége. De mindent, amit nem szeretnek az emberek a modernségben, kétségkívül amerikainak tekintik, ha az, ha nem. A nemzeti identitásoknak, a nemzeti antipátiáknak, ellenszenveknek a célpontjai és formái rendkívül törékenyek és változékonyak. Amikor a szokásos liberalizmus azt mondja, hogy meg kéne már szabadulni „a múlt terhes örökségétől”. De nem biztos, hogy emlékeznek rá. Döbbenet láttam, hogy a csíksomlyói búcsúban fölvonult Tőkés László református püspök. Mindenki elfelejtette, hogy a búcsú hálaadó körmenet a protestánsok leverésének emlékére. A régi felekezeti ellentétek feledésbe merültek. Gyerekkoromban, az én protestáns környezetemben még a mitológia része volt, hogy a katolikusok mégiscsak labancok voltak. Unitárius kollégiumba jártam, ahol a pápisták nem voltak népszerűek, hiszen valamikor még tűzzel-vassal irtották az unitáriusokat, azaz „benünket”, protestánsokat. A németellenesség sorsa érdekes, nagyon erősen benne gyökerezik kulturális hagyományainkban. De nyoma sincs már. A nacionalizmusnak mint egyszerűen premodern jelenségnek a feltételezése nem állja meg a helyét. A nacionalizmus modern jelenség, de ezen belül is rendkívül rugalmas, rendkívül változékony.

GERŐ ANDRÁS

A nemzetről szólni, értekezni magyar divat. Aki jelen akar lenni politikai, intellektuális diskurzusban, annak egyenesen kötelező így vagy úgy megnyilvánulni nemzetinek tekintett ügyekben vagy csak úgy általában a nemzet egészét illetően. Az eltérő hangsúlyokkal, tartalmakkal folyó diskurzus pontosan azóta tart, amióta Magyarországon megjelent a modernnek tekinthető nemzetfogalom. Minden Kazinczytól, Széchenyitől, Kölcseytől, Kossuthtól indult. Tartóssága lenyűgöző. Arányvesztései is imponálóak és egyben riasztók.

A nemzeti diskurzus immár kétszáz éve egy kettősségről szól. A realitások tudomásulvételéről és a magyar illuzionizmus egyidejű jelenlétéről, a kettő változó sikerű küzdelméről és sokszor következtelen együttéléséről.

Annak idején a formálódó magyar nemzettudat több fontos sajátossággal rendelkezett. Az egyik azzal függött össze, hogy mit akart leváltani. A régi, középkorias „natio hungarica” a feudális privilegizáltak közösségét jelentette. A magyar nemesség a XIX. század első felében a lakosság körülbelül öt százalékát tette ki, amihez Európában csak a lengyel és a spanyol nemesség aránya mérhető. Mindenütt máshol jóval kisebb volt a nemesség aránya. Hiába volt azonban viszonylag jelentős a privilegizáltak köre, mégiscsak zárt társaságot képeztek. A modern magyar nemzettudat ezt kívánta felszámolni, ezt kívánta átalakítani, s ezt csak úgy tudta megtenni, ha a kiváltság helyett identitásban és kultúrában, nyelvben fogalmazott. A szűk politikai és identitásközösség helyett egy másik politikai és identitásközösséget kívánt létrehozni. A nemzetteremtés így óhatatlanul politikai jogkiterjesztéssel társult. A kor európai normái szerint ehhez a liberalizmus nyújtott fogódzót; a szabadság eszméje lett az a közeg, amely erőt, táptalajt és társadalmi energiát biztosított az új típusú nemzetteremtés számára. A modern magyar nemzettudat szabadságtudat is lett. Ahogy 1848–49-ben a szabadságharcban formálódott népdal refrénje ezt megfogalmazta: „Éljen a magyar szabadság, éljen a haza!”

Mindez oda vezetett, hogy a „natio hungarica” fogalomban kulcsszerepet játszó, származáscentrikus „magyar” fogalom háttérbe szorult. A magyarsághoz való tartozásnak a származás nem lett kritériuma, hiszen a liberális megközelítés pont ennek jelentőségét

kérdőjelezte meg. Külön érdekesség, hogy itt – nevezetesen a származás esetében – összeérhetett a pogány nemzetiségi múlt és a feudális-keresztény világkép, hiszen az univerzális vallás által uralt feudális struktúrában privilegiumképző lehetett a pogány törzsi kultúra egykori törzsi elitjéhez való tartozás. Ez a tényező nem szűnt meg, nem számolódott fel teljesen, de az új politikai közösségteremtés felülírta az addigi kizárólagos tudattartalmakat.

Az új magyar nemzettudat formálódása szinte az első pillanattól kezdve erős nemi szerepekre utaló karakterisztikában történik. Az 1820-as évektől a jórészt osztrák származású festők egyre többször festik meg Magyarország női alakját hol Pannónia, hol Hungária néven. S ha az ország, a haza nő, akkor a nemzetnek az a kötelessége, hogy megvédje, ápolja és óvja. Ez pedig a korabeli felfogásban azt jelenti, hogy a „nemzet” maszkulin karakter, férfiszerepre utaló identitással!

Másfelől – s ez a későbbiekben is fontos szerepet játszott – a magyar nemzetté válás egyik inspirálója volt a félelem s egyik eredménye ugyancsak a félelem lett. A félelem mint inspiráló erő abban jelentkezett, hogy volt, aki attól félt: ha a magyarból nem lesz európai nemzet, akkor kimarad az európai civilizálódás sodrából s véglegesen elszegényedik. Volt, aki attól félt, hogy a rendi szerkezet már nem nyújt elég védelmet az abszolutizmussal szemben. Volt, aki attól félt, hogy a „natio hungarica” nem ad támogatást a lehetséges és valós paraszti elégedetlenséggel szemben, merev fenntartása véres konfliktust provokálhat, s ezért vált nyitottá az új politikai közösségfogalomra. Szempontunkból érdektelen, hogy melyik félelem volt úgymond jogos s melyik nem. Ezek a félelmek különféle indítatásból, de egy irányba mutatnak: nemzetet, nemzettudatot kell teremteni. De amint megjelent az idea, egyidejűleg támadt egy újabb félelem: a magyar mint nemzet könnyen elszüllyedhet a környező német és szláv néptengerben. Mondhatni: szinte azonnal felmerült a nemzetelhalál víziója. Hiszen ha a nemzeti jelleg nélküli rendi tagoltság megmarad, akkor a rendiségnek és az országnak lehet csúfos vége; ha viszont sikeres a nemzetteremtés, akkor a túlerőben lévő más nemzetek roppantják össze a magyart. A germanizálás, illetve az „északi kolosszus”, Oroszország által támogatott pánszláv törekvések egyenlő rangú veszélyforrásként jelentek meg.

Mindenesetre a kulturális tartalmú nemzetfogalom és a szabadság közösségeként megfogalmazódó nemzetfogalom – úgy tűnt – egy időre elnyomhatja a félelmeket, noha ennek a nemzeti identitásnak a korlátai is szinte rögtön jelentkeztek. Hiszen alig tudott mit kezdeni azokkal, akik saját kulturális azonos-

ságukat fontosabbnak gondolták, mint a mindenkire egyformán vonatkozó szabadság értékeit. Egyszerűen szólva: a nemzetiségek egy része számára ez a magyar nemzeti identitás nem volt elfogadható, mert ők a saját identitás kialakításában voltak érdekeltek. (Másképp persze a liberális magyar nacionalizmus igazából nem is nyomta el ez irányú kezdeményezéseiket.) Ugyanakkor a liberális magyar nemzettudat lehetővé tette, hogy a német nyelvű városi lakosság minden erőszak nélkül elmagyarosodjon és persze nyitott volt a zsidóság lehetséges asszimilációja tekintetében is.

A magyar nemzeti azonosság számára természetesen – mint minden azonosság esetében – létezett ellenségkép. Az ellenség azonban elsődlegesen nem „belül” volt, hanem kívül. A veszélyt a germanizáló, beolvasztó Habsburg-hatalom, valamint a saját identitásra törekvő nemzetiségek jelentették. Mindez a Habsburgokkal is és a nemzetiségek egy részével is háborúhoz vezetett 1848–49-ben. Az utóbbit nyugodtan hívhatjuk polgárháborúnak is, de azért az figyelemre méltó, hogy nem minden nemzetiséggel és főként nem a magyarok között zajlott le fegyveres összecsapás. Ami annyit jelent, hogy a szabadság bizonyos mértékben képes volt ellensúlyozni a nemzeti és társadalmi konfliktusok veszélyét.

Az ellenségkép az 1867-es osztrák–magyar kiegyezés után is megmaradt, csak éppen politikailag szegmentálódott. A Habsburgokat és a nemzetiségeket együttesen tételező ellenségkép hevesen opponálta a kiegyezést és egyben rideg maradt a nemzeti mozgalmakkal szemben is. Aki a Habsburgokkal való megegyezés híve lett, az a fő veszélyt egyre inkább csak a nemzetiségekben látta. S végül létrejött egy demokratikus nemzettudat is, amely a nemzetiségeket szövetségessé kívánta tenni, épp azért, hogy a Habsburgokkal leszámolhasson. (Kossuth Lajos 1851-es alkotmányterve, valamint az 1859-es dunai szövetség koncepciója.)

A magyar nemzettudat sajátosságai miatt ekkor virágzott ki tartósan az illuzionizmus. A kifényesített, belső ellentmondásaitól megfosztott 1848 esztétizálódott és így módon vált a közbeszéd részévé. A kompromisszum lehetett racionális, de nem váltott ki érzelmi azonosulást, sőt, éppen az esztétizálódott 48 okán erkölcsileg negatívan stigmatizálódott. Erről egyébként Kossuth is gondoskodott, aki saját kultuszát építve és felhasználva a kompromisszum tagadására alapozta létjogosultságát. Az eredmény az lett, hogy az 1867 utáni korszak nemzeti diskurzusát az úgynevezett közjogi kérdés szabta meg, amelyben az egyik oldalon a kiegyenlítés hívei, a másik oldalon az ilyen-olyan módon kifényesített és soha nem realizált 48 hívei állottak. A kiegyezés felmondásának ir-

reális követelésétől áthatott, magát nemzetinek tekintő gondolkodás eluralta a lelkeket, de persze a tényleges cselekvésben soha nem lépte át a szónoklatok határát. Mást mondtak és mást csináltak. A beszéd és a tett alaposan elvált egymástól, s éppen ez a kettősség adta meg a politika esszencialitását. Pragmatizmus és illuzionizmus sajátos együttélése lett a magyar világ normájává. Éljen Ferenc József, éljen Kossuth Lajos! – ezzel a teljes önellentmondást tartalmazó mondattal egy életet lehetett leélni, még hozzá úgy, hogy az önellentmondás számított a magyar gondolkodás egyetlen nemzeti szempontból tisztességes normájának.

A félelmek, a kóros önértékelési zavarokból adódó frusztrációk, az önellentmondásokkal terhelt, egyszerre illuzionista és pragmatikus világkép még egy következménnyel járt: a magyar identitás – éppen az így-úgy tételezett ellenfél erejétől való félelem miatt – bizonyos értelemben elkezdett tömörülni. Így például gyakorlatilag elenyészett a magyaron belüli erős regionális önazonosság. Esetleges színpoltként (például palóc) jelen volt, de a magyar identitás nem regionális azonosságok szöveteként fogalmazódott meg, hanem egységes alapként, melyet legfeljebb helyenként árnyal a regionalitás. Csak egyféleképp lehetett magyarnak lenni.

Az 1867-es hatalmi helyzetbe került nemzettudat igyekezett egy olyan konstrukciót is kialakítani, amely egyfajta állampolgári, citoyen kapcsolódást kívánt a nem magyar tudatú nemzetiségek számára létrehozni: ők ezt úgy fogalmazták meg, hogy Magyarországon több nemzet, illetve nemzetiség él, de ezek együtt a magyar politikai nemzet részei. Ez nem jelentett mást, mint azt, hogy nemzeti-nemzetiségi hovatartozástól függetlenül adtak a jogok; a jogegyenlőség liberális világa nem szelektál nemzeti-nemzetiségi hovatartozás alapján. A dolog igaz volt, de ettől még nem vált lehetővé az, hogy a nemzetiségek politikai artikulációja megjelenhessen a Habsburg Birodalom részeként élő Magyarország kormányzati gyakorlatában. Ebből következően a citoyen kapcsolódáshoz sem az egyik, sem a másik oldalról nem járult identitáspolitikai nyomatek. Ezért az „egy politikai nemzet” valójában fikció maradt, s így módon – hosszú időre – mintegy „lejáratta” a citoyen tudat értékét.

A belső ellenségképben fogalmazó nemzettudat az 1870-es években jelent meg, még hozzá a politikai antiszemitizmus párttá formálódott képében. Ez a nemzettudat a szabadságkorlátozást akarta a nemzeti identitás részévé tenni és a kereszténységet óhajtott a „magyar” fogalom kizárólagos kulturális elemének beállítani. Éppen ezért a zsidóban találta meg a fő ellenséget, s egy olyan nemzettudatot állított,

amely a jogegyenlőséget immár nem tekintette a magyar nemzeti identitás részének. Egyszerűen ki kívánta vonni az oszthatatlan szabadságot a magyarság ideájából.

A XIX. és a XX. század fordulójára a magyarság – nem kevésbé a liberális magyar identitáshoz történt asszimiláció okán – többségbe került Magyarországon. Ez a tény, párosulva a társadalmi reformképtelenségbe merevedett rendszer által teremtett problémákkal, éppúgy erősítette a belsőellenség-keresésben érdekelt nemzettudatot, mint a különféle típusú társadalmi-politikai radikalizmusok megjelenését. Ez utóbbiak a nemzeti helyett a társadalmi, illetve politikai identitásra helyezték a fő hangsúlyt, ennek alapján kívánták a jót és a rosszat megkülönböztetni. Az előbbi, a szűkítő nemzettudat pedig – részben a társadalmi-politikai radikalizmussal kölcsönhatásban – egyre több olyan kritériumot talált, amely valakit nem bevesz, hanem éppen hogy kizár a nemzetből. Az eredeti, a „hagyományos” nemzettudat egyre üresebben hangzott, miután éppen abban volt a leggyengébb, amire a századforduló táján a legnagyobb igény volt: belsőellenség-képzésben.

Az első világháború egy rövid pillanatra új erőt adott a hagyományos nemzettudatnak, hiszen elsődlegesen a külső ellenséggel szemben kellett a lakosságot mobilizálni. A háború vége, a vereség következményeinek elkerülése a társadalmilag radikális „magyar” fogalmat, illetve – amikor ez nem tűnt elégségesnek – a magyaron túlnyúló osztályalapi nemzetközösséget preferálta. A háborús vereség következményei azonban elkerülhetetlennek bizonyultak. Alapvetően ez szabta meg a magyar nemzettudat tartalmát. A maradék országban a magyarok elsöprő többségbe kerültek, ugyanakkor a magyar nacionalizmus katasztrófális vereséget szenvedett, hisz a történelmi államterület kétharmada elveszett, a magukat magyarnak vallók egyharmada pedig más állam fenntartósága alá került. A magyarok hagyományos ellenfeleinek egy része győzött. A Habsburgok ugyan eltűntek, de a nemzetiségek páratlan diadalt arattak.

Mindehhez társult az a sokk is, amelyet az 1918-as demokratikus forradalom és az 1919-es kommün okozott. Az addigi magyar politikai elit számára megrázó erejű volt az, hogy részben olyan emberek kerültek hatalomra, akiket addig képtelennek tartottak az ország irányítására. Kiderült, hogy nem csak azok kormányozhatják Magyarországot, akik addig azt tették; kiderült, hogy társadalmi értelemben is van alternatív hatalmi garnitúra. A forradalom, illetve főként a kommün hatalmi elitje részben a zsidó származású értelmiségi rétegből rekrutálódott. Eltávolításuk és stigmatizálásuk elemi érdekévé vált mindazoknak, akik különféle történelmi jogcímen úgy vélték, hogy az or-

szág kormányzásához nekik és csak nekik van joguk.

A vereség és a forradalom, illetve a kommün tanulságait a hatalomra került ellenforradalmi rendszer vont le; legalábbis nekik adatott meg, hogy az állami politika szintjére emeljék saját nemzettudatukat. Az ő felfogásukban a katasztrófát a liberális és ezáltal túlzottan engedékeny politika okozta, következésképp a szabadságtartalmú magyar nemzettudat felelős a vereségért. Éppen ezért a maguk használatára visszanyúltak a szűkítő tartalmú nemzettudathoz, melynek számukra volt egy előnye: olyan ellenséget tudott kijelölni, amelyik ellen volt esélyük „győzni”. Természetesen ebben a felfogásban fel sem merült az, hogy a történelmi Magyarország létét csak a liberális magyar nemzettudat volt képes meghosszabbítani, s azzal végképp nem akartak szembenézni, hogy Nagy-Magyarország hosszú távú létezését semmilyen magyar nemzettudat nem volt képes garantálni; s nyilvánvalóan ily módon elkerülhették saját önkritikájukat is.

Az önkritika elkerülésének legjobb módja az immár előzményekre is támaszkodó, ámde megújuló tartalmú magyar illuzionizmus reinkarnációja lett. A nemzetinek tekintett gondolkodás meghatározójává az a követelés vált, melyet a Nagy-Magyarország iránti revíziós igény diktált. „Kis-Magyarország nem ország, Nagy-Magyarország mennyország!” – szöveg az egyetértésen alapuló credo. „Nem, nem, soha!” – dübörgött végig az országon. Közben senki nem gondolta át nyilvánosan, hogy milyen eszközök állnak rendelkezésre egy revíziós politikához. Legfőképpen pedig az nem lett a közgondolkodás része, hogy milyen árá lehet a Nagy-Magyarország-gondolat realizálási kísérletének. A honi mainstream közgondolkodás egy újabb illuzionizmus foglya lett – miközben azért sokan valamiféle pragmatizmusban is gondolkodtak, cselekedtek. Reprodukálódott az önellentmondás kultúrája. Az arányvesztés a magát nemzetinek tartó világgép szerves része maradt.

A két világháború közötti időszakban a hatalmon lévő politikai elit az immár többágú „magyar” fogalom belül elkezdett a szűkítés irányában gondolkodni és tenni. A gondolkodásban csak folytatta az 1870-es évektől létező vonulatot, tetteben azonban szinte rögtön deklarálta: a magyarság és a jogegyenlőség, a polgári szabadság oszthatatlansága nem összeférő fogalmak. Vallási alapú diszkriminatív törvénykezés indult el, melynek elsődleges célpontja a zsidóság volt. Kétségtelenül igaz azonban, hogy a rendszer – legalábbis a harmincas évek végéig – nem engedett a faji alapú nemzetfogalom realizálási igényének, csak a vallási dimenzió át megragadható kulturális szűkítést tette állami vezérlőelvvé. (Sőt egy idő után – konszolidációs periódusában – ebből is engedett, no-

ha nem hivatalosan akkor sem zárkózott el a diszkriminatív nemzetfogalom használatától.)

Amiről itt most szó esik, az a magyar nemzetfogalom, nemzeti identitás politikailag hatalmi helyzetbe juttatott formája. Kétségtelenül a társadalom szintjén más, eltérő formák, valamint tartalmak is éltek, így többek között a XIX. századi szabadságtartalmú, kulturális ihletettséggű nemzetfogalom is. A társadalmat tekintve nem lehet homogén nemzeti identitásfogalomról beszélni, de a magyaroknak – mivel Magyarország önálló ország volt – módjuk volt az államhatalom igazoló erejét is felhasználni az eltérő identitások esetében. Így aztán van értelme kiemelni az úgymond hivatalos nemzeti önazonosság kategóriáját, hiszen ez nemcsak állami rituálékban, politikai üzenetekben, hanem akár törvényekben is megfogalmazódott.

A kulturálisan szűkítő nemzettudat hivatalosságának lazulását a harmincas évekre immár egy olyan identitástartalom váltotta fel, amely faji alapon kívánta definiálni a magyarság fogalmát. Ehhez már a kereszténységre sem volt szükség, hiszen az eredeti faji jelleg a pogány ősmagyarsághoz kötődik – a kereszténység csak korcsulttá teszi az originalitást. A harmincas évek végétől teljesen egyértelmű lett: Magyarországon jogfosztó, faji alapú törvények születtek.

Szemben a XIX. századi nemzettudat intenciójával, a zsidókat ekkorra már kezdték kizárni a magyar nemzetből. A faji logika azonban szelektív volt: a németeket nem érintette. Ők majd ekkortól – éppen a nagynémet faji ideák náci hatalmi megtámogatottsága okán – magukat zárják ki a magyarságból (Volksbund). A faji alapú, jogszűkítő nemzetfogalom szörnyű következményekhez vezetett. Sok, magát magyarnak valló ember elmenekült az országból, az ittmaradottaknak jogfosztás, üldöztetés, megsemmisítés jutott osztályrészül. S természetesen azok, akik a társadalomban ragaszkodtak a XIX. századi nemzettudathoz, mentették azokat, akiket a jogszűkítő nemzettudat üldözött.

A „magyar” fogalma az első világháborút követően nem csak a fenti, jogszűkítő értelemben alakult át. A háborút – Magyarország vonatkozásában – lezáró trianoni béke megváltoztatta magának az országnak a tartalmát, hiszen a hagyományos államkeret felbomlásával a magukat magyarnak vallók körülbelül egyharmada más államok fennhatósága alá került. Az első világháborúig – bárhogyan is alakult a „magyar” szó tartalma – ez a történeti magyar államkeretben értelmeződött, hiszen ez lefedte a magukat magyarnak vallók lakóhelyeit, eltekintve egy töredéktől, a Mold-

vában, román területen élő csángóktól. Az első világháború után a helyzet gyökeresen megváltozott. Nem minden magyar maradt magyar állampolgár, és létrejött a nemzetiségi létben, a kisebbségben élő magyar fogalma és realitása. A kulturális és az államnemzeti, politikai értelemben vett nemzetfogalom kettévált.

Az első világháborút lezáró békerendszer európai felbomlásának folyamatában ismét nőtt Magyarország területe, majd miután az ország a második világháborúban újból a vesztes oldalra került, a háborút lezáró párizsi békében kijelölték ma is érvényes határait. A magyar tehát – s ez újabb dimenziót adott a fogalomnak – a XX. századra szinte homogén módon meghatározó erejű népesség lett Magyarországon, egyben kisebbségi kategóriává vált a környező országokban.

A második világháború után a magyar nemzettudat hivatalosságát egyre nagyobb erővel szabta meg az 1948-ra totálissá váló kommunista rendszer, annak is a sztálinista változata. Közhely, hogy a kommunizmus internacionalista tudatként határozta meg magát – az azonban már kevésbé tudott, hogy közben erős nemzeti retorikát is használt. Bizonyos értelemben a nacionalizmus egy új formájának is nevezhető.

A kommunizmus Magyarországon is újradefiniálta a „magyar” fogalmát. Átvette a jogszűkítő tartalmát, csakhogy nem faji, hanem társadalmi tekintetben je-

lőlte ki az ellenségképet. A régi „uralkodó osztályok” ebből éppúgy kint rekedtek, mint a velük „lepakáló” egyének. Igen rövid időn belül a nemzeti politikai közösségen kívül találta magát a lakosság jelentékeny része. Egy részüket deportálták – sokszor ugyanazok szervezték a kitelepítést, akik az előző rendszert szolgálták, és nemegyszer ugyanazokat rekesztették ki, akik

ezt pár évvel ezelőtt már átérték. Sokan – sejtve a bekövetkező eseményeket – amíg lehetett, kimenekültek az országból, hiszen nem kívánták az elnyomást, a jogfosztást, a börtönt. A Magyarországon kívüli magyarok számát növelték.

A kommunizmus azonban nemcsak a nemzeti politikai közösségből zárt ki tömegeket, hanem a nemzeti kultúrán belüli szelekciót is el kívánta végezni. Ahogy a harmincas, negyvenes években a szerzők származása miatt zártak ki kulturális teljesítményeket a nemzet kultúrájából, úgy ezt az ötvenes években a politikai „osztály” alapján tették meg. Bizonyos könyveket zároltak vagy ki sem adták őket.

Az illuzionizmus jelenlétének szempontjából a kommunizmus is folytatta az előző rendszerek által

AHOGY A HARMINCAS, NEGYVENES ÉVEKBEN A SZERZŐK SZÁRMAZÁSA MIATT ZÁRTAK KI KULTURÁLIS TELJESÍTMÉNYEKET A NEMZET KULTÚRÁJÁBÓL, ÚGY EZT AZ ÖTVENES ÉVEKBEN A POLITIKAI „OSZTÁLY” ALAPJÁN TETTÉK MEG.

már létrehozott hagyományt. Nemzeti értelemben kialakította a feltétel nélküli „jó fiúk” csoportját. Ők és csak ők lettek a nemzet normái. Függetlenségi és az úgynevezett társadalmi haladás iránt elkötelezett személyiségek alkották ezt a csoportot. A függetlenségi tartalom pozitív kontextusa azt volt hivatott igazolni, hogy a szovjet hadsereg által megszállt és szovjetizált rendszerben élő ország szuverén – ami azért méltán érdemli ki az illuzionizmus kifejezést. (A kommunista illuzionizmus másik ágáról, a társadalmi illuzionizmusról itt nem ejtenék szót.) Az illuzionizmus és a pragmatizmus keverékét, együttélését a Kádár-rendszer példázza: anélkül, hogy feladták volna az illuzionista gondolati konstrukciót, a rendszer működésébe elég sok pragmatikus elem is beépült.

Az 1956-os forradalom jelezte: az ország társadalma az ilyen-olyan alapú nemzeti csonkolás helyett a „magyar” fogalom legszélesebb, megkötések nélküli és jogbiztonságot nyújtó értelmezését kívánja. A felkelés leverése nyomán újfent több százezer ember hagyta el az országot, félve attól, hogy magyarként tovább nem élhető élet vár rá saját országában.

Az újra berendezkedő kommunista rendszer – eltérően néhány más, a kommunista tömbhöz tartozó országtól – egyre inkább nem a sztálinista típusú hatalomgyakorlásban, hanem egy „puhább” diktatúrában vált érdekeltté. Ennek következményeként fokozatosan teret veszített a társadalmi alapon kirekesztő típusú „magyar” értelmezés, noha végleges elmúlásában soha nem lehetett igazán megbízni. Kétségtelen azonban, hogy – különösen a XX. század nyolcvanas éveire – a nemzeti önkifejezés egyre több kulturális lehetősége nyílt meg. A politikai önkifejezésnek azonban a rendszer mindig is gátat szabott; ahhoz, hogy ez is megvalósuljon, a politikai rendszer megváltoztatására volt szükség, s ez 1989–90-ben – akárcsak a szovjet uralmi zóna egyéb részein – Magyarországon is bekövetkezett.

Ma Magyarország alkotmányosan működő, demokratikus állam. Ebből persze az is következik, hogy a történelmileg létrejött, eltérő tartalmú nemzettudatok társadalmi, illetve identitástörténeti értelemben itt élnek velünk és a szimbolikus politika világában szabadon megnyilvánulnak. A demokratikus rendszer a „magyar” fogalom legtágabb, diszkriminációmentes létét vallja, de azzal is szembe kell néznie, hogy a „Mi a magyar?” kérdésre ma is sok olyan válasz születik, amelyet a XIX–XX. század hagyott ránk.

Nyelvünkben, fogalomhasználatunkban a nemzeti tartalmat a „magyar” szó jelöli. A kifejezés azonban

– mint azt talán sikerült érzékeltetni – igen sok jelentéstartalomra tett szert. A történet beépült a fogalomba, miközben a fogalom változása formálta a történetet. Mindez annyit tesz, hogy a „magyar” szó használatakor mindig tisztában kell lennünk a tartalmi kontextualizálás kényszerével. Tudnunk kell, hogy melyik időszak milyen értelmet részesített előnyben. S persze azt is világosan kell látnunk, hogy soha semmi nem tűnik el. Legfeljebb lappang, áthangsúlyozódik, de mindvégig itt van, velünk van, beleértve a magyar illuzionizmus kultúráját is.

DÉNES IVÁN ZOLTÁN

Írásomban felsorolom az identitásképzés fő tényezőit, felidézek egy csaknem hatvan évvel ezelőtti állásfoglalást, röviden sorra veszem annak sajátosságait, értelmezem a „felelősségérzet” és a „Magyar Köztársaság határain kívül élő magyarok sorsa” kifejezéseket és levonok néhány következtetést.

I. Az identitásképzés, különösen a kollektív (így a nemzeti) identitásképzés tényezői önmagunkról alkotott képeink és másokról kialakított elképzeléseink. Fontos önzonosság-alakító faktorok a megkonstruált kollektív emlékezetek s az abban foglalt egyéni, csoportbeli és kollektív múltértelmezések, az emlékezet helyei és rítusai, a folytonosság és a megszakítotttság magán és közös élményei, valamint az egyéni és közösségi életstratégiák választékai. Identitásképzők a kommunikáció és az önkifejezés, az önmegvalósítás és a valahova tartozás különböző formái, a különböző életformák és értékvilágok kialakításának és átalakításának lehetőségei, a jövőről alkotott elképzelések s a távlat formálásának élményei és lehetőségei. Különös jelentősége van azoknak a tapasztalatoknak s azoknak a bizonyosságoknak, hogy az egyéneknek, csoportjaiknak és különböző önkéntes közösségeiknek van feladatuk, létjogosultságuk és jövőjük. Fontos az a felismerés, eljárás és tapasztalat, hogy a hagyományok és a korszerűség egymáshoz igazíthatók és egymásra vonatkoztathatók, mert a hagyományok nem kövesedtek meg, hanem megújíthatók, ezért a modernitás az élő és megújítandó tradíciók keretei közé illeszthető. A korszerűen értelmezett és megújított életkeretek, intézmények és hagyományok – azok az élmények és annak a tudata, hogy a most élő egyéneknek és közösségeiknek helyük, szerepük és felelősségük (még hozzá megkérdőjelezhetetlen helyük, szerepük és felelősségük) van közvetlen környezetük alakításában, meg-

őrzésében és továbbörökítésében, elődeik és utódaik láncolatának megteremtésében és az emberi világ és a Föld természeti értékeinek megóvásában – lehetővé teszik, hogy emberi léptékkal lehessen megélni a halandó egyéni életet.

Minél kevésbé élünk olyan életformákban, amelyekben élni szeretnénk és amelyeket jónak tartunk, annál inkább szükségünk lehet bűnbakra, ellenségképre, ősgonoszra, sátáni figurára, aki mindebben megakadályoz bennünket. Minél inkább olyan életet élünk, amelyet helyesnek tartunk, annál kevésbé élünk együtt az angyali *mi* és az ördögi *ők* manicheus, a világot jókra és rosszakra felosztó világméppel (amelynek nem csupán az ősi katonai erényt megjelenítő harcias formái léteznek, hanem modern, kereskedelmi mitológiái is). Minél inkább úgy érezzük, hogy ha nem is minden múlik rajtunk, de valami feltétlenül (és éppen ezért vállaljuk döntéseinkért a felelősséget s az általunk választottaktól is elvárjuk és megköveteljük azt), annál inkább a magunkénak érezzük életünket (és emberi léptékűnek életformánkat), hiszen kié másé is lehetne az.

Ebben az életben egybefűződik a múlt és a jövő, elődeink tettei és élete utódainkéval, s a mi cselekedeteink és életünk köti össze azokat egymással. Elődeink tetteinek eredményei és következményei alkotják a mi lehetőségeinket s a mi tetteink képezik az utánunk következők lehetőségeit. Ebben az esetben ismerős, áttekinthető világban éljük személyes életünket, amely nem tűnik el a korlátlan lehetőségek vágyképe és a földhöz ragadt valóság szűkössége között. Ebben az esetben nem hisszük azt, hogy életünk azon múlik, hogy a megfelelő, egyedül üdvözítő vezérelvre, varázslatra vagy varázsszóra rátaláljunk. Nem gondoljuk azt, hogy bárki és bármi helyettünk vezérelheti életünket a helyes irányba, hiszen azért mi vagyunk a felelősök, az a miénk.

Emberi életmód, a távlat reménye, felelősség tetteinkért és annak a tudata, hogy mi vagyunk életünk alakítói, elhalványult *mi-ők* szembeállítás – ez alkotja az összefüggés pozitív sorát. A negatív sor: az emberi léptékű életforma iránti vágy kielégítetlensége, a távlat hiánya, a múltba menekülés. Annak az érzete, hogy nem mi formáljuk életünket és a felelősség sem a miénk érte, kompenzáló jellegű *mi-ők* szembeállítás, összeesküvéspszichózis, mágiikus gondolkodás, a döntésképeség hiánya. Mert valami egykor volt egyensúly megbomlott, amelyet helyre kell állítani. Annak, aki erre van kiválasztva. Ez az érzélemvilág és gondolkodásmód szolgálai és úrért kiált. Ez olyasmi, amitől meg kell szabadulni. Hosszú, fáradságos tanulás, referenciacsoportok segítségével, egyéni döntés eredményeként. Amelyet segíthetnek a pozitív minták s az elfogadó, biztató környezet.

II. „Magyarország a létrejött békeszerződést, bármilyen súlyos legyen is, ha egyszer aláírta, hiánytalanul teljesíteni fogja. Nem volna őszinte, ha úgy tene, mint aki lelkes hívévé vált a békeszerződés súlyos rendelkezéseinek. De nem fog ideológiát vagy programot csinálni a határok megváltoztatásából, és nem fog olyan politikát folytatni, mely a maga területi sérelmeinek az orvoslása érdekében nemzetközi válságokra vagy katasztrófákra spekulál, hanem fenntartás nélkül berendezkedik a békeszerződés által teremtett állapotra. Egyetlenegy fenntartásról azonban nem tehet le: nem adhatja fel a magyar kisebbségek sorsával szemben való politikai érdekeltségét, ezt azonban nem hangos demonstrációkkal, hanem a magyar kisebbségek életérdekeinek a reális biztosításával óhajtja érvényesíteni. Végül leszögezi Magyarország, hogy a békeszerződés minden keménysége sem lehet ok arra, hogy az ország feladja az európai emberiség, a demokrácia, a szomszédokkal való megértés és a kelet-európai népek politikai és kulturális közösségébe való beilleszkedés politikáját. [...]

Valóban az angyalok szavával kell szólnia annak, aki ilyen helyzetben úgy tud hangot adni a csalódásnak és a keserűségnek, hogy ezen a hangon keresztül kifejezésre tudjon jutni minden meg nem érdemelt egyéni szenvedés és mindaz a disszonáns érzés, melyet ez a békemű felkavart; de ugyanakkor mégse váljék ez a hang idétlen rikácsolássá, se monoton panaszkodássá, s ne fojtsa meg azokat az erőket, melyek a demokráciában önmagára találó szabad, emberhez méltó Magyarország felé visznek” (Bibó István: *A békeszerződés és a magyar demokrácia*, Válasz, 1946. október).

III. Bibó István csaknem hatvan évvel ezelőtti állásfoglalásában a trianoni és a párizsi békeszerződés igazságtalanságaival nem a soknemzetiségű történelmi Magyarország visszaállítása mellett érvelt. Tudjuk, 1944-ben szembeszállt a zsidónak bélyegzés, a kollektív bűnössé tétel s az ezt követő kifosztás és kitelepítés, gettóba zárás, bevagonírozás és megsemmisítés fasiszta politikájával. 1945-ben figyelmeztetett arra, hogy „ne csináljunk újabb zsidókérdést a svábkérdésből!”, és tiltakozott a svábnak bélyegzés, kollektív bűnössé tétel, kifosztás, kitelepítés, bevagonírozás és a hazájukból kiűzés „antifasiszta” politikája ellen. 1946-ban szembeszállt a magyarnak bélyegzés, kollektív bűnössé tétel, kitelepítés, bevagonírozás és kiűzés lakosságcsere névezett fasiszta eljárása ellen. Az ellen az állami politikálás ellen, amely az állampolgárokat szabad prédának tekintette, és az ellen a mobilitás ellen, amely szerint valaki kinézte valaki más boltját, lakását, földjét, tulajdonát, az illetőt feljelentette, tulajdonából kidobatta, elvitette, az elvitett egyén tulajdonát kiigényelte, majd

beleült abba. Tiltakozott és sokat tett az ellen a világgép és politika ellen, amely a faji, az osztály- és nemzeti ellenség meghatározásával jelölte ki a *mi* és az *ők* határait.

Bibó István állásfoglalását a határrevíziós állásponttal és a lakosságcsere nevezett kitelepítő, etnikai tisztogatást jelentő politikával szemben fogalmazta meg. Gondolatmenete az állami kisebbségvédelem jegyében fogant és azon az előfeltevésen nyugodott, hogy a közép- és kelet-európai kisebbségi állapot rossz, nehéz és fenyegetett. Vagy megszűnik, mivel az állami kisebbségvédelem hiányában az az ország, amelyben a kisebbség él, kitelepítheti, lakosságcsere címén kiűzheti a kisebbség tagjait, magába olvasztja őket, vagy a kisebbség állami kisebbségvédelem segítségével megmarad. A gondolatmenetet, az abban megjelenített veszedelmeket és lehetséges variációkat a trianoni trauma és feloldásának igénye határozta meg.

Bibó István állásfoglalásának nagy pozitívumai közé tartozott, hogy mércéje egyetemes volt: ugyanaz vonatkozott a magyarokra mint a nem magyarokra, nem alkalmazott kettős mércét. Nyoma sem volt benne a *paternalista beállítottságnak*, amely szerint az állást fogláló megmondja, hogy akiknek a helyzetével kapcsolatban véleményt mond, azoknak mit kell tenniük. Ugyanakkor idegen volt tőle az a szemlélet, amely szerint van valamilyen egyének előtti, fölötti, mögötti közösségi lényeg, amely előírja vagy meghatározza, hogy kinek mit kell tennie: ellenállni, igazodni, engedelmeskedni. Távol állt tőle tehát az, amit *esszencializmusnak* nevezünk. Nem tekintett úgy a nemzeti kisebbségek tagjaira, mintha mentesíthetők, kimenekíthetők lennének abból a helyzetből, amelyben élnek. Mindezek igen nagy, ma is megszívlelendő pozitívumok. Ugyanakkor a kisebbségi helyzetet alapjában nehéz, távlat nélküli, kényszerelemek által meghatározott, kényszerváltozatok közötti választásoktól uralt állapotnak látta, amelyet az állami kisebbségvédelem enyhít s a kelet-európai népek összefogása és a magyar demokrácia old meg. Olyannak, amilyenek a Trianon-élmény traumájából látszott. Olyannak, amilyenek a lakosságcsere becézett tömeges kitelepítések perspektívájából mutatkozott. Éppen ezért is érdemes újragondolnunk a szabad identitásválasztás és a rendszerváltás óta eltelt tapasztalatok birtokában azt a kérdést, hogy mi a viszony szerencsésebb körülmények között az állami kisebbségvédelem és a határokon túl élők politikai pluralizálódása között.

IV. Mit jelent az, hogy a Magyar Köztársaság „felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását”? Ezt talán úgy lehet érteni, hogy a Magyar

Köztársaság képviselői, választott tisztviselői azt segítik elő, hogy a határon kívüli magyar identitású, de nem magyar állampolgárságú emberek magyar identitásukat ápolhassák. Feltehetően arra is törekednek, hogy a nem magyar állampolgárságú, de magyar identitású személyek identitásválasztásaik során a magyart is választhassák.

Felelősséget olyan emberek tudnak érezni más emberek iránt, akik mindenekelőtt magukért képesek felelősséget vállalni, s nemcsak jogilag szabadok, hanem demokratikus szocializációjúak is: megtanulták, begyakorolták, tudják saját határaikat és nem adják és nem adják át másnak az önmaguk feletti rendelkezés jogát. Nem szolgálai senkinek – sem a nagyévtávú hatalmasoknak, sem valamelyik példasó rablóbandának, sem a személyiségüket feloldó közösségnek –, ezért nem akarnak mások urai lenni, hiszen szabad emberek. Mint köztisztviselők viszont a köz elszámoltatható és elszámoltatandó szolgálai. Ezért sem törekszenek arra, hogy magukra vállalják mások saját magukért viselt felelősségét, kivéve azokat a kivételes és ideiglenes helyzeteket, amikor az érintettek nem tudnak magukért felelősséget vállalni, mert jogfosztottak, gyerek szerepben vannak. Fogalmazzuk tehát meg: el kell kerülni, sőt ki kell zárni a *paternalizmust*. Azt a mentalitást, amely a másik ember eszközzé silányításával kínál önbecsülést annak, aki „felelősséget érez” a másikért.

„A Magyar Köztársaság határain kívül élő magyarok sorsa” kifejezés a történelmi Magyarország felbomlásának meg nem emésztett traumáihoz kapcsolódik. Úgy, hogy sokszor és sokak számára nincs elkülönítve a soknemzetiségű történelmi ország felbomlása attól, hogy igen sok magyar hirtelen más országokban találta magát és számos országban jogfosztott, másodosztályú állampolgár lett. Az, hogy e két kérdés oly sokszor még mindig nincs elválasztva és egymásra csúszik, olyan történelmi elbeszélések és identitásprogramok újratermelődését eredményezi, amelyek feltételeznek valamilyen egyének előtti, feletti, mögötti *közösségi lényeg*et. Olyat, amelyet vagy meg kell védeni vagy el fog veszni, s amelynek alá kell rendelődni. Aki ezt megteszi, jó magyar, aki pedig nem, az áruló. Nem vitatom a kiélezett, kivételes helyzetek megtörténtét, de azt igen, hogy bárki állandósítsa azokat és rájuk hivatkozva írja elő a kívánatos viselkedést. Ez arra emlékeztet, ami az ókori római köztársaság diktatúráját megkülönböztette a későbbi diktatúráktól. Az előbbi ugyanis rendkívüli, időben korlátozott és utólagos elszámoltatáshoz kötött kivételes tisztség volt, amely az állam veszélyzetének megakadályozására szolgált, míg az utóbbi állandó, korlátozatlan és felelősségre vonás nélküli zsarnokság.

Bár nem hiszem, hogy az egyén *tabula rasa* és a különböző helyzetek egyneműsíthetők, azt sem feltételezem, hogy a nemzeti, vallási, kulturális kisebbségek egyneműek, egy (kettő, három) alanyúak, életstratégiájuk, egyáltalán megszemélyesíthetők lennének. Azok a felfogások, amelyek jegyében egyesek, a hivatott vezetők arra tarthatnak igényt, hogy parancsokat osszanak másoknak, tiltakozást vált ki belőlem, és Adorno példájára, a nép nevében zörgető rendőrségre asszociálok. *Paternalizmus, esszencializmus*, a kisebbségi helyzet mint „sors”, „végzet” – mindez kártékony és félrevezető. Ahhoz, hogy ezek köréből ki tudjunk törni, arra van szükségünk, hogy végiggondoljuk, milyen pozitívumai vannak a szabad identitásválasztásnak s az mikor lehetséges.

El kell vetnünk azt, hogy nemzeti kisebbségek tagjait bárki gyámkodásra szoruló alattvalóknak tekintse. A szabad identitásválasztás és -formálás mindenekelőtt a kisebbségek, így a nemzeti kisebbségek tagjainak örendelkezésén, lehetőségeik sokszínű világán alapul. Aki segíteni akar, annak először a maga élete és világa kell hogy olyan legyen, hogy szabadon válassza meg és formálja identitásait.

A Magyar Köztársaság határon túli magyarok iránti felelőssége – úgy vélem – a szimbolikus felelősségvállalási gesztusok körébe tartozik. Azok közé, amelyekkel a Magyar Köztársaság törvényhozói és tisztségviselői a rendszerváltás után mindazok felé gesztusokat tettek, akik a totalitárius rendszerek áldozatai voltak. Közöttük vállaltak felelősséget azok iránt, akik a történelmi Magyarország felbomlása következtében a határokon kívül, más országokban találták magukat, s ők és utódaik a másik ország magyar identitású állampolgárai maradtak vagy kívánnak lenni. Ezek nem a magyar állampolgárok politikai közösségének a tagjai iránti gesztusok. Akkor lennének azok, ha Magyarország állandó lakosai s magyar állampolgárok lennének, de nem azok.

A soknemzetiségű történelmi Magyarország joggal bomlott fel. Joggal, de hebehurgyán, rosszul és gyakran igazságtalanul. A nemzetiségi többségű területek igazságosan kerültek az újonnan megalakult államok szuverenitása alá. Ez a kevert lakosságú területekre már kevésbé volt igaz, a színmagyar területekre pedig egyáltalán nem. Az azóta eltelt majd száz esztendő alatt nagyon sok emberi szenvedést, fájdalmat és megaláztatást okoztak a kisebbségeket alávétő nemzetállami asszimilációs politikák, a határrevíziós politikázások, a totalitárius rendszerek, majd a posztkommunista időszak homogén nemzetállami, a nemzeti kisebbségek elleni politikái. Ezeket a tényeket megállapíthatjuk, de el nem törölhetjük. Következményeik feldolgozása és el-

osztatása pedig azoknak a feladata, akik mindennek a szenvedő, életben maradt alanyai, illetve az ő leszármazottaiké. Magyarország és polgárai abban segíthetnek, hogy a kedvező külső légkört megteremtik ehhez. Mindenekelőtt úgy, hogy nem használják eszközül a határon túli magyar identitású nem magyar állampolgárokat belső hatalmi játszmáikhoz.

V. Megkíséreltem körülhatárolni, milyen nemzetértelmezési típusokat érdemes elkerülnünk. Arra az eredményre jutottam, hogy egyszer és mindenkorra el kellene vetni a *paternalista*, az *esszencialista*, a *traumatizált állapotot rögzítő és újratermelő értelmzéseket*, és amennyire lehet, jó lenne elkerülni a kontextustól független, steril, „*tabula rasa*” interpretációkat is. A kisebbségben élő emberek – éppúgy, mint mi magunk – igen különbözők, életstratégiájuk is az, és senkinek sincs joga eléjük identitás-vizsgáskövetelményeket állítani. Politikai közösségeik pluralizálódása olyan erőterben zajlik, amelyet legalább háromfelől próbálnak befolyásolni. Annak az országnak a pártjai, amelyek állampolgárai, annak az országnak a pártjai, amelyben identitásuk ápolására vállalkoznak, továbbá a saját elitjük. Azt reméljük és azért szurkolunk, hogy hatalomtechnikai manipulációk helyett a szabad identitásválasztás és -formálás feltételeit megteremthessék.

Ebben próbálunk segíteni – ki-ki annyira, amennyire képes, akar és tud. Mindenekelőtt úgy, hogy a magunk szabad életét magától értetődő természetességgel éljük és saját identitásainkat vállaljuk, formáljuk és gyakoroljuk. Ugyanennek a jogát pedig nem vitatjuk el sem közvetlenül, sem közvetve azoktól, akik a magyar politikai közösség határain kívül élnek és szabadon, így a szabad identitásválasztás jegyében kívánnak élni. Nem keverjük össze a határon túli nem magyar állampolgárok szabad identitásválasztását és -formálását a magyar politikai közösséghez tartozással, hiszen az a politikai közösség kötelességeinek és jogainak a mindennapi gyakorlását feltételezi. Ez természetesen nincs kizárva, de csak azokat illeti meg, akik a magyar politikai közösség tagjai, akik a politikai közösség terheiben állandóan osztoznak és ettől elválaszthatatlan állampolgári jogokat napi rendszerességgel gyakorolják. Mindennek egyértelmű kimondása hozzájárulhat a szabad egyének szabad közösségi feltételeinek kialakulásához, a traumák feldolgozásához és a politikai, kulturális és életforma-lehetőségek pluralizmusának elismeréséhez. Ahhoz, hogy a *szabadság ügye* és a *közösség ügye* ne egymással szemben álljon, hanem *egy ügy* legyen.

HALÁSZ IVÁN*

Az ezredforduló utáni magyar társadalomtudományi diskurzusban egyre hangsúlyosabb szerepet kap a jogrend által használt nemzetfogalom és a magyar politikai közösség szellemi és jogi határainak kérdése. Az első pillanatban a népről és a nemzetről szóló vita talán elavultnak, sőt elkésettnek tűnhet, de ez csak a látszat. A nép és a nemzet fogalma ugyanis szorosan kötődik a politikai közösség meghatározásának problémájához, a politikai közösség újraértelmezéséről szóló vita pedig mindig időszerű, különösen egy olyan gyorsan változó korban, mint a mostani. Ezt a kérdést továbbá – minden látszat ellenére – nemcsak a határon túl élő magyarokkal kapcsolatos gondoskodási politika egyes modelljeiről, alternatíváiról szóló viták teszik aktuálissá, hanem ezzel egyidejűleg az Európai Unió által megjelenített újszerű politikai közösséghez való 2004. évi csatlakozás is. Nem szabad elfelejteni a bevándorlással, illetve a migrációval kapcsolatos dilemmákat sem. Minden ellenkező jelű fogadkozás ellenére ez a vita előbb vagy utóbb a választójog körüli diskurzussal is ki fog bővülni, ezért jelen írás röviden ezt a problémát is érinti.

A nemzet mint fogalom és történelmi jelenség már hosszú ideje meglehetősen sok fejtörést okoz a társadalomtudományok művelőinek. Ez igaz a jogtudományra is. Elég például egy pillantást vetni a második világháború előtti magyar közjogi tankönyvekre, amelyek sokféleképpen próbálták megközelíteni ezt a kérdést. Az úgynevezett szocializmus időszakában természetesen sokkal kevesebb figyelmet szenteltek ennek az akkoriban hivatalosan nem túl népszerű fogalomnak. A változás Kelet- és Közép-Európában a legutóbbi rendszerváltozás környékén következett be, hiszen közismert, hogy az 1989-es fordulat magával hozott a térségbe egyfajta nemzeti reneszánsznak is felfogható hangulatot, annak pozitív, de még inkább negatív, sőt néha tragikus következményeivel együtt. Ez kihatással volt a közjogra is, különösen olyan országokban, amelyek éppen az 1990-es évek elején váltak függetlenné (Szlovákia, Horvátország, Ukrajna stb.). Valamivel kevésbé volt kihatással azokra a nemzetiségileg homogén, mondhatni, régi nemzetállamokra, mint Magyarország vagy Lengyelország. Talán ezzel magyarázható az, hogy a magyar jogtudomány csak viszonylag későn, azaz nem a rendszerváltozás körül, hanem inkább közvetlenül egy másik történelmi mérföldkő előtt, az EU-

csatlakozás kapujában kezdett intenzívebben foglalkozni ezzel a problémával.

A kérdés tisztázása egyébként időszerű volt az ezredforduló után, főleg azért, mert a „nemzeti” szónak az 1989-ben Magyarországon kialakult használata némileg következtelen, sőt, kissé zavaros volt. A következtelenség okát abban kell keresni, hogy a hatályos magyar alkotmányban tulajdonképpen mindkét – a politikai és kulturális – nemzetfelfogás elemei keverednek. Amikor a magyar alkotmányban megfogalmazott politikai és/vagy kulturális nemzetfogalomról van szó, célszerű a vizsgálatba bevonni a nép fogalmát is, hiszen igazi alkotmányjogi relevanciával éppen ez a szó rendelkezik. Azért is érdemes megvizsgálni ezt a fogalmat, mert a magyar közjogban többször történtek kísérletek e kifejezések összekeverésére vagy kiegészítő használatára.

Azt, hogy a probléma nem új keletű, az is jelzi, hogy már a második világháború előtti – túlságosan is „nemzetcentrikus” – korszakban¹ is sokat foglalkoztak a nép és a nemzet fogalmának elválasztásával és tisztázásával a hazai közjogászok. A korszak több közjogi tankönyve akkor inkább a nemzetet tekintette méltóbb és a jogtudománynak jobban megfelelő kifejezésnek. Ferdinandy Gejza szerint például a nemzet magában foglalja az állam egész jogi népét.² Tomcsányi Móric szerint a nemzet az államilag megszervezett embertömeg, az állami színvonalra emelkedett nép.³ Molnár Kálmán értelmezésében a nemzet a jog formái között állami (politikai) életre szervezett és képesített nép, avagy a jogi személlyé kiteljesedett nép.⁴ Csekey István viszont elutasította ezt a megközelítést, mivel terminológiai zavart vélt benne felfedezni. Szerinte ugyanis a nemzet nem jogi, hanem művelődési és politikai fogalom, és azok a közjogászok, akik a nemzet tételes jogi fogalmáról beszélnek, voltaképpen az állam népét értik alatta.⁵

Csekey a népet közjogi kapcsolatot kifejező jogi fogalomnak tekintette, míg a nemzetet a közös műveltségi és politikai együttérzésből fakadó érzelmi kapcsolatot jelentő, inkább erkölcsi fogalomnak.⁶ Az idézett szerző tehát nem tagadja, hogy a nemzetnek lehet politikai relevanciája, azt azonban nem tekinti jogi jellegűnek. „Míg a jogi fogalmak az állammal kapcsolatosak, addig az érzelmi közösségen nyugvó fogalmak nem igazodnak az állam jogi határaihoz.”⁷ A nemzetet a következőképpen próbálta meg definiálni: „A nemzet az a nép, amely természeti közösségből tudatosan politikai akarati közösséggé válik, és amely szellemkulturális közösséghez az egyén belsőleg tartozik és amelyet külsőleg elismer. Az állam né-

* Az írás első felének alapját az ELTE ÁJTK 2006. április 7–8-án tartott, *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005. Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás* című konferencián elhangzott korreferátum képezi.

péhez való tartozás nem függ az illető akaratától, sőt hatalomváltáskor akarata ellenére válhatik valamely állam polgárává. Ellenben a nemzethez vagy nemzetiséghez tartozást mindenki szabadon választhatja.”⁸

Az államszocializmus időszakában a nemzet kifejezés a hivatalos jogtudományban nem számított túl népszerű fogalomnak. Az 1949-ben elfogadott szocialista alkotmány a hatalom forrásaként a 2. cikk (2) bekezdésében a dolgozó népet jelölte meg. A nemzeti jelzõt csak a preambulumban használta, amikor kijelentette, hogy a „magyar nép nemzeti egységbe tömörülve, a szocializmus teljes felépítésén munkálkodik”.⁹ A „nemzeti egységbe tömörülve” kifejezés itt azonban inkább csak stílusbeli fordulat, amelyben a hangsúly az egységen és nem a nemzeten van. A magyar nyelv ugyanis csak ritkán használja a „népi egység” kifejezést, annál népszerűbb viszont a „nemzeti egység” használata. Mit értettek azonban akkor a nép szuverenitásán és kit értettek a nép alatt? A népszuverenitást a legelső szocialista alkotmányok a proletariátus diktatúrájaként, a későbbi alkotmányok pedig a baráti osztályok szövetségén alapuló népi hatalomként rögzítették. A nép alatt ugyan elsődlegesen a dolgozó osztályokat értették, de az 1970-es években már tulajdonképpen elismerték az állampolgárság és a népszuverenitás közötti kapcsolatot. Ugyanis minden szocialista államban valamennyi nagykorú állampolgár részese volt a politikai hatalomnak, nemére, nemzetiségére, szociális helyzetére, származására stb. való tekintet nélkül.¹⁰

Az 1989–1990-ben bekövetkezett rendszerváltáskor megint a nemzet kifejezés vált elfogadottabbá a lejáratottnak tűnő néppel szemben. A népre való utalás eltűnt az intézmények, egyesületek, sőt a sportújságok nevéből is. Ugyanakkor néhány területről, így különösen az alkotmányjogból nem lehetett teljesen kiiktatni a nép fogalmát. Ez a zavar részben kihatott az 1989-ben elfogadott alkotmány módosításra is.

A most hatályos alkotmányban több helyen is megjelenik a nép és a nemzet kifejezés. A 2. § (2) bekezdése a Magyar Köztársaságban a hatalom forrásaként deklarálja a népet. A pártok a népakarat kialakításában és kinyilvánításában működnek közre [3. § (2) bekezdés]. A Magyar Köztársaság állama védi a nép szabadságát és hatalmát (5. §), továbbá együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával (6. § (2) bekezdés), valamint az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében [6. § (4) bekezdés]. Ugyanakkor a köztársasági elnök a nemzet egységét fejezi ki [29. § (1) bekezdés], az országnak nemzeti jelképei vannak (XIV. fejezet), az államnak pedig nemzeti vagyona

[10. § (1) bekezdés] és a Magyar Nemzeti Bank felelős az állam monetáris politikájáért [32/D. § (1) bekezdés]. Ezen kívül az országnak népképviselési szervei vannak, de nemzetbiztonsági érdekei. Továbbá a Zrínyi Miklósról elnevezett nemzetvédelmi egyetemen készítik fel a haza védelmére szakosodott tiszteket, a háborút pedig mint a nemzetek közötti viták megoldásának eszközt utasítja el az alaptörvény. [6. § (1) bekezdés]

A helyzet tehát egyáltalán nem tűnik egyszerűnek. A nemzetre történő, előbb említett utalásoknak az alkotmány szellemének és logikájának megfelelő kontextusba helyezése esetében viszont nyilvánvaló, hogy a „nemzeti” jelző, illetve a „nemzet” főnév itt mindegyik esetben tulajdonképpen a „nép” és a „népi” vagy az „állam” és az „állami” kifejezések szinonimájaként szolgál. A nemzeti jelképek esetében alapvetően az állami szimbólumokról van szó,¹¹ a nemzeti banknál tulajdonképpen a központi állami bankról kell beszélni és a biztonság és a védelem kifejezés is az államra vonatkozik. A köztársasági elnök pedig a magyar állampolgárok összessége alkotta nép egységének kifejezője.

A „nemzeti” és „állami” jelzőket olyan országokban sem sikerült teljesen elválasztani egymástól, ahol már korábban megpróbálták pontosabban körülhatárolni a nemzet fogalmát. Az 1992. szeptember 1-jén elfogadott szlovák alkotmány például a népszuverenitás elvének deklarálásánál egyáltalán nem használja a nép fogalmát. Az államhatalom ugyanis a 2. cikk 1. bekezdése szerint a polgároktól ered, azaz az államhatalom forrása Szlovákiában az ország állampolgárainak összessége. A szlovák alkotmány egy helyen mégis említi a szlovák nemzetet, mégpedig a preambulumban, amely a következő szavakkal kezdődik: „Mi, a szlovák nemzet...” Ezt a megfogalmazást gyakran azzal magyarázzák, hogy az alkotmányozó szlovák parlament így akarta kifejezni a szlovák nemzet önrendelkezési jogának érvényre jutását. Ebben az esetben azonban egyértelmű, hogy nem egy nyugat-európai típusú politikai államnemzetről van szó, hanem inkább a nemzet kulturális-nyelvi felfogásáról. Erről maga a preambulumban szereplő szöveg tanúskodik, amikor egyebek mellett arról szól, hogy az alkotmányt a szlovák nemzet „a Szlovák Köztársaság területén élő nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok tagjaival közösen” fogadja el. Ebből az következik, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek tagjait az alkotmány nem tekinti a szlovák nemzet részének. Ezt a preambulumban utolsó, az előző szöveget mintegy összegző mondata is alátámasztja: „...tehát mi, a Szlovák Köztársaság polgárai választott képviselőink révén elfogadtuk a következő alkotmányt.” A szlovák nemzet és a nemzeti és etnikai kisebbségek tagjai te-

hát együtt, de mint két különálló entitás alkotják a Szlovák Köztársaság állampolgárainak közösségét, amely végső soron az egész államhatalom forrásának tekinthető. Ennek ellenére a monetáris politikáért Szlovákiában is a Szlovák Nemzeti Bank felel...

A nemzet és nemzeti kifejezés használata a fent bemutatott magyar alkotmányos kontextusban egyértelműen a politikai nemzetfelfogásra vagy más szóval az államnemzetre utal. A helyzet azonban e kérdések tisztázása után sem teljesen egyértelmű, mert a magyar alkotmányban vannak olyan rendelkezések, amelyek egyértelműen a kultúr-nemzet felfogásában gyökereznek. Érdekes viszont, hogy akkor, amikor az alkotmány a kulturális nemzetfelfogásra utaló megjegyzéseket tesz, egyszer sem használja a nemzet szót. Az úgynevezett nemzeti felelősségi klauzula nem a magyar nemzetről, hanem a határon túl élő magyarokról szól. A nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőnek deklaráló 68. § (1) bekezdés pedig semmilyen utalást nem tartalmaz a többségi nemzetre. Mégis ez a két rendelkezés utal leginkább a nyelvi-kulturális nemzetfelfogásra az alaptörvényben.

A politikai és kulturális nemzetfelfogásnak a magyar alkotmányban érzékelhető együttes jelenléte ellenére sem két egyenrangú felfogásról van szó. A magyar közjogban az elsőbbséget mégiscsak a nemzet politikai felfogása élvezi.¹² Ezt az elsőbbséget az is jelzi, hogy az úgynevezett nemzeti felelősségi klauzula – mint az alkotmány leginkább „kulturális nemzeti” eleme – az alaptörvénynek abban a részében található, amely az ország alapvető külpolitikai célkitűzéseit és nemzetközi mozgásterének önként vállalt korlátait tartalmazza és nem a közhatalmi rendelkezések között. Igaz, mindez a kitüntetett helyen szereplő általános rendelkezések között kap helyet, ami azonban nem változtatja meg lényegesen a helyzetet. A határon túl élő magyarok sorsáért vállalt felelősség a magyarországi alkotmányozó által úgymond többletként magára vett, önkéntes kötelezettségvállalás, amely nem az alkotmányos-demokratikus állammal szemben automatikusan támasztható jogos igényekből¹³ következik, hanem a jogalkotónak (kultúr)nemzeti szolidaritásból táplálkozó, erkölcsi döntéséből fakad.

Léteznek olyan országok is, ahol az alkotmányozó ennél tovább ment. Ilyen például Ukrajna, amely 1996-ban fogadta el most is hatályos, bár többször módosított alkotmányát. Az ukrán alkotmányozó az alkotmány 5. cikkében kimondja, hogy Ukrajnában a szuverenitás hordozója és a hatalom egyetlen forrása a nép. A preambulum pedig a következőképpen határozta meg a nép fogalmát: az „ukrán nép – Ukraj-

na minden nemzetiségű állampolgára”. Az alkotmány 11. cikke viszont az állam feladatává tette az ukrán nemzet és annak történelmi tudata, hagyományai, kultúrája konszolidálásában és fejlődésében való közreműködést. Igaz, egyfajta multikulturális egyensúlyozásként az ukrán államnak közre kell működnie az ország területén őshonos népek és nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási sajátosságainak fejlődésében is.¹⁴ Amíg tehát Magyarországon a kulturálisan felfogott magyar nemzettel kapcsolatosan „kifelé” érez felelősséget az alkotmány (azaz a határon túli magyarok iránt), az ukrán alkotmány „kifelé” (külföldi ukránok) és „befelé” (az Ukrajnában élő ukránok) egyaránt akar foglalkozni a nemzettel. Mindez ugyanakkor nem jelenti a magyar állam befelé irányuló rosszhiszemű „nemzeti nemtörődömségét”, amelyet pellengérré kellene állítani. Hiszen itt két, a nemzeti öntudat szempontjából teljesen eltérő helyzetben lévő nemzetről és országról van szó. A magyarok modern nemzettudati és kulturális konszolidálódása már korábban bekövetkezett. Az ukrán nemzeti öntudat XX. századi fejlődése sokkal bonyolultabb volt. A cárizmus, aztán az 1930-as évektől kezdve a szovjet rendszer is jelentősen lelassította a modern ukrán nemzettudat kialakulását.

Némi megszorítással a magyar alkotmánynak a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó 68. cikke is felfogható a kulturális nemzetfelfogásra történő utalásként, amelynek (1) bekezdése szerint „a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.” Miután ez az egyetlen utalás az „államalkotó tényezőkre”, megállapítható, hogy a hatályos magyar alkotmány kifejejtette a névadó nemzeti közösség nevének megemlítését és államalkotóként való deklarálását. Mégis miután a magyar az ország névadó nemzete és a magyar politikai nemzet szimbólumai is kötődnek a magyar kulturális nemzetet meghatározó identitáselemekhez, feltételezhető, hogy az elismert nemzeti és etnikai kisebbségek mellett hallgatólagosan ugyan, mégis vitathatatlanul a magyar nemzeti többség is államalkotó tényező. Majtényi Balázs szerint ez az alkotmányos „feledékenység” nem is igazán probléma, mert a magyar nemzeti többség államalkotó tényezőként¹⁵ való külön megemlítésére egyszerűen nem is volt szükség, hiszen a jog az állampolgárok kategóriáján belül csupán olyan csoportokat nevesít, amelyekhez külön jogosultságokat is társít. Majtényi szerint a magyar nemzet nevesítése nem is igen ajánlatos, mivel igencsak veszélyesnek minősíthetők az olyan törekvések, amelyek az országnak nevet adó kulturális nemzethez tartozók azonosítására tesznek kísérletet, nekik ugyanis nincs szükségük különjogokra, ami nevesítésüket indokolhatná.¹⁶

Amikor a politikai és kulturális nemzetfelfogás közötti különbségekről és a magyar jogrendszer belüli szerepéről van szó, nem lehet megelégednünk az állampolgársági szabályozásról sem. Nemcsak azért, mert 2005-ben komoly vita alakult ki éppen e kérdés körül, hanem azért sem, mert az állampolgársági szabályozás határozza meg azt, hogy ki válhat a hatalom forrásaként funkcionáló, igazán „államalkotó” nép tagjává a Magyar Köztársaságban és ezáltal az Európai Unióban is.

A most hatályos állampolgársági törvény (1993. évi LV. törvény) átfogó módon szabályozza a magyar állampolgárság keletkezésének, megszerzésének és megszűnésének eseteit. Részletesen körülírja az egész állampolgársági eljárást is. A kulturális nemzetfelfogás elemei a jogszabályban az állampolgárság kedvezményes megszerzését szabályozó részekben lelhetők fel. A jogalkotó ugyanis (az egyéb esetek mellett) azok számára is lehetővé teszi a kedvezményes honosítást, akik magukat magyar nemzetiségűnek vallják, Magyarországon laknak és valamilyen felmenőjük magyar állampolgár volt.¹⁷ Ezek nem vagylagos, hanem együttesen megkövetelt feltételek. A kedvezményes honosításhoz hivatalosan tehát nem elegendő csupán az, hogy valaki magyar nemzetiségűnek vallja magát, hanem felmenői között tudnia kell magyar állampolgárt is.¹⁸ Ugyanakkor fordítva is igaz az együttes feltétel. A volt magyar állampolgárok azon leszármazottja kérheti kedvezményes honosítását, aki magyarnak vallja magát.¹⁹

Az utóbbi megfogalmazás nagyon lényeges. Amikor a magyar nemzet kulturális felfogásáról van szó, tisztázni kell azt is, hogy a hatályos szabályozás hogyan határozza meg a magyarokat. Az 1990-es évek során kialakult gyakorlat, majd az ezredforduló után megszületett, erre vonatkozó jogszabályok²⁰ azt a XIX. században kialakult magyar szabadelvű hagyományt követték, hogy a magyarság alapvetően vállalás kérdése. Ugyanúgy, mint a hazai kisebbségek esetében, a hatályos szabályozás a külföldön élő magyarok viszonylatában is döntően bizonyos (főleg nyelvi) megszorításokkal alkalmazott szabad identitásválasztás álláspontján áll. Az úgynevezett státustörvény hatálya a konkrétan felsorolt szomszédos országokban élő, nem magyar állampolgárságú, de magukat magyar nemzetiségűnek valló személyekre terjed ki (illetve ezen személyek házastársára és közös háztartásban nevelt gyermekeikre, amennyiben ezt nemzetközi szerződés nem zárja ki).

Bár az, hogy a kérelmező magyarnak vallja magát, elengedhetetlen feltétele annak, hogy egyáltalán elinduljon az eljárás, mégsem teljesen korlátozásmentes az identitásválasztás és -vállalás szabadsága. A korlátok a végrehajtási rendeletekből olvashatók ki. A

magyarigazolványt kérelmezőnek ki kell nyilvánítania a magyar nemzeti közösséghez tartozását (szubjektív elem) és tudnia kell magyarul (ez már objektív elem). Az előbbi két feltételnek együttesen kell megvalósulnia, vagy az szükséges, hogy a kérelmezőt a lakóhelye szerinti állam magyar nemzetiségű személyként tartsa nyilván, vagy a lakóhelye szerinti állam területén működő, magyar nemzetiségű személyeket tömörítő szervezet nyilvántartott tagja legyen, vagy a lakóhelye szerinti állam területén működő egyház nyilvántartásában magyar nemzetiségűként tartsák számon. Ezeket a tényeket okirattal kell igazolni, de a nyelvtudásról és az utóbb említett tényekről nem kötelező erejű tájékoztatás is kérhető a szomszédos országban élő magyar közösség által létrehozott szervezettől. Az utóbbi tény – a helyi szervezet beépítése a rendszerbe – teszi a magyar megoldást úgymond decentralizálttá, szemben például a szlovák vagy a bolgár eljárással.²¹ Leegyszerűsítve: azt a személyt lehet magyarnak tekinteni a státustörvény szempontjából, aki magyarnak vallja magát, tud magyarul vagy így tartják nyilván, illetve aktív a határon túli magyar közösségi életben és ezt szervezeti tagsággal is igazolni tudja. Ezek viszonylag nyitott és liberális feltételek, amelyek megfelelnek a nyelvi és kulturális kötődésre koncentráló, úgynevezett befogadó jellegű magyar kulturális nemzetfelfogásnak. Érdekességként megemlíthető, hogy a különböző visszaélések miatt a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi törvény is elmozdult a teljes identitásvállalás álláspontjáról bizonyos korlátozások irányába. Mindez azonban még nem jelenti az etnicista szemlélet győzelmét a kulturális nemzetfelfogáson belül.²³

A modern magyar demokratikus közjog tehát kettős nemzetfelfogást ismer – a politikait és kulturális egyaránt, de úgy, hogy a második csak kiegészítő jellegű és döntően kifelé irányul, a határon túl, valamint a diaszpórában élő magyarok felé. Részben befelé is irányul, de csak a nemzeti és etnikai kisebbségek vonatkozásában van relevanciája. A magyar állam egyéb belső „kulturális nemzetépítő” feladatokat nem vállal. Fontos megjegyezni azonban, hogy a kulturális nemzetfelfogás valóban kulturális és nyelvi alapú, ami által meglehetősen nyitottá is vált. Ez kiemelendő és megőrzendő pozitívum. Amíg tehát ilyen nyitott és rugalmas alapokon áll, addig van létjogosultsága és erkölcsileg is igazolható. Szintén fontos kiemelni, hogy amennyire csak lehetséges, a két nemzetfelfogást nem célszerű teljesen „összemosni”, mert az komoly kihátással lehetne a magyar közjogi rendszer működésére és demokratikus legitimitására. Viszont az is igaz, hogy a közép-európai térség történelmi valóságának körülményei között a két fogalmat nem lehet légmentesen elszigetelni egymástól. A két nemzetfelfogás tehát jól

kiegészítheti egymást, de csak addig, amíg mindegyik marad a „saját hivatásánál”.

A magyar alkotmány nemzetfelfogásának problémájától visszatérve a politikai közösség határainak kijelöléséhez és a politikai vagy más néven „alkotmányos nép” kérdéséhez, figyelembe kell venni azt, hogy az utóbbi évek fejleményeinek tükrében ezeket a fogalmakat is újra kell értelmezni és az új korhoz igazítani. A bonyodalmat az okozza, hogy az 1989 előtti állapotokhoz képest némileg megváltozott a nép összetétele. 1989 előtt az alkotmányban említett nép a magyar állampolgárok összességével volt azonos.²⁴ Amikor az 1989-es alkotmány módosítás során a Magyar Köztársaságon belül minden hatalmat úgymond a nép kezébe adtak, már némileg más volt a helyzet. Azelőtt ugyanis csak magyar állampolgárok vehettek részt a parlamenti és helyhatósági választásokon, kisebbségi önkormányzati választások pedig nem is léteztek. Az 1989-es módosítás, valamint az azt követő választójogi módosítások azonban lehetővé tették azt is, hogy a helyhatósági választásokon letelepedett, bevándorolt és menekült státussal rendelkező külföldiek, majd valamivel később az itt élő és lakóhellyel rendelkező európai uniós polgárok is szavazhassanak. A nép fogalma ezért most némileg elmosódott és elmozdult a szigorúan vett állampolgári alapról. Igaz, országos szinten továbbra is csak a nagykorú magyar állampolgárokból álló nép gyakorolja a hatalmat, a helyhatósági „népek” vagy az európai parlamenti választásokon megjelenő „nép” tartalma azonban kibővült.

A helyzetet tovább bonyolítja, hogy az ezredforduló után élénk vita bontakozott ki a magyar állampolgárság jelentős méretű kiterjesztéséről a magyar kulturális nemzet külföldön élő tagjaira. A vita a 2004. évi decemberi népszavazás körül érte el a csúcspontját. Tény viszont az is, hogy már a státustörvény körüli viták során is itt-ott felbukkantak a közelebből meg nem határozott nemzeti reintegrációs felhangozások. Magyarország ugyanakkor nincs egyedül az ilyen dilemmákkal, elég megnézni a később említett olasz állampolgársági modellt vagy a portugálok útkeresését. Magyarországon egyelőre úgy tűnik, hogy a kettős állampolgársági népszavazás effektív kudarca egy időre „befagyasztotta” ezeket a törekvéseket. Gyurcsány Ferenc miniszterelnök a magyar politikai elit egy részének képviselőjében 2005 elején határozottan kijelentette, hogy bár felelősséget érez a határon túl élő magyarokért és sokféleképpen segíteni kíván rajtuk, mégsem akarja összekeverni a magyarországi politikai közösséget és a magyar kulturális nemzet reintegrációját. Ennek az elhatározásnak az egyik legfontosabb dokumentuma a miniszterelnöknek a határon túli magyar politikai vezetőkhez intézett 2005. január 6-i levele. A levélben a minisz-

terelnök élesen megkülönbözteti a magyar államnak a magyarországi politikai nemzetet alkotó magyar állampolgárokkal szemben, valamint a magyar nemzet egészével szemben érzett felelősségét. Mindkét felelősség különböző tartalmú és ezt a különbségtételt a kormány a jövőben is meg akarja őrizni. Továbbá kimondja, hogy az állampolgárság aktív viszonyt feltételez az állam és polgára között. Ebben a viszonyban, ahogyan a miniszterelnök fogalmaz, „kulcsszerepe van az országhatárokon belül megélt hétköznapoknak, az életvitelszerű itt-tartózkodásnak, az adófizetésnek, a közügyekben való részvételnek, a politikai jogok gyakorlásának, vagyis a jogok és kötelességek árnyalt egyensúlyának. Az, hogy élünk jogainkkal és teljesítjük az állammal szembeni kötelességeinket, nem szétválasztható, egymás nélkül nem értelmezhető fogalmak. Így ebből fakad az a meggyőződésünk, hogy az állampolgárságnak nélkülözhetetlen feltétele a magyarországi életvitel, a letelepedés.”²⁵ Ebből a megfogalmazásból egyértelműen kiderül, hogy a magyarországi letelepedés nélkül nem lehet szó a magyar állampolgárság kiterjesztéséről. A fenti dokumentum a magyar nemzetre főleg mint kulturális és történelmi kategóriára tekint. Ugyanakkor olyan közösségként is kezeli, amely igényt tarthat az anyaország segítségére és támaszára – főként akkor, ha bajba kerül.

Bár Magyarországon a vita ezzel a levéllel egyelőre lezárult, hasznos lenne legalább röviden megvizsgálni, hogy más európai országokban hogyan tekintenek erre a problémára, mit értenek a politikai közösségként felfogott népen és nemzeten, hol húzzák meg annak határait. Természetesen minden ország joga ezt a kérdést önállóan, saját értékei és érdekei mentén meghatározni. Amikor a politikai közösségként felfogott, a népszuverenitást gyakorló népről van szó, rögtön az elején ki kell jelenteni, hogy annak egyik legfontosabb ismérve a választójog. Döntően ugyanis a választójog az, amely meghatározza az objektív értelemben felfogott és intézményesített országos vagy helyi politikai közösséget.

A döntéshozatali participációs lehetőségek által meghatározott politikai közösség, azaz az „alkotmányos nép” mozgó határai a mostani globalizálódó és egyre intenzívebben migráló világban kétfelől is pontosításra szorulnak: egyrészt az adott ország területén tartósan élő, dolgozó, adózó, de nem szavazó nem állampolgár rezidensek, másrészt az adott állam állampolgárságával rendelkező, de ott tartósan nem élő, nem dolgozó, nem adózó, de a bármikor visszatérésre feljogosított és az eredeti országukkal valamilyen formában mégiscsak kapcsolatot ápoló kivándorlók felől. A kérdés konkrétan az, mi legyen e csoportok választójogával. A helyzetet tovább bonyolítja a (ki-

vándorolt, határmódosításokkal elszakított, esetleg elűzött egykori állampolgárokból), már régen kialakult határon túli, rendszerint nem állampolgár státusú, de etnikailag azonos származású diaszpóra megléte. Ez utóbbi mintha kezdene felértékelődni az egyre nagyobb demográfiai és a bevándorlókkal kapcsolatos integrációs gondokkal küszködő Európában. Több országban komolyan elgondolkodtak azon, hogyan lehetne feleleveníteni, rendszeresebbé és intézményesebbé tenni a kapcsolatot az úgynevezett anyaország és a diaszpóra között. A különböző státusú diaszpórák ugyanis most már nemcsak az esetleges nemzetközi politikai viták potenciális kiváltó okai, a kisebbségvédelem és kulturális-nyelvi gondoskodás címzettjei, hanem gazdasági és demográfiai-utánpótlási jelentőségük is növekszik. Gazdasági jelentőségükre jó példát szolgáltatnak olyan államok és tartományok, ahol a bevételek nagy részét azok a pénzüsszegek alkotják, amelyeket a munka után kivándoroltak küldenek haza (lásd Albánia, Koszovó, Bosznia és Hercegovina, Fülöp-szigetek stb.). Egy sor szegény állam kénytelen támaszkodni a külföldön munkát vállaló és bérének egy részét hazaküldő munkavállalókra.

A külföldi diaszpóra iránt megnövekedett érdeklődés mögött tehát sok szempont és elvárás húzódhat meg. Legjobb példa erre Olaszország, amely komoly parlamenti konszenzussal 2001-ben lényegében megnyitotta az olasz állampolgárság intézményét tartózkodási és lakóhelytől függetlenül mindenki előtt, aki az olasz nemzethez tartozónak vallja magát. A jobboldali politikai erők főleg a feltétlen nemzeti egység gondolatából és a nemzeti szolidaritás platformjáról támogatták a kormány ilyen irányú előterjesztését. A baloldali tömb pedig azért állt az intézkedés mellé, mert számításaik szerint a fogyatkozó olaszországi lakosság problémáját talán így, a potenciális munkaerőt és adózókat jelentő régi kivándoroltak leszármazottainak visszacsalogatásával lehetne a legkisebb konfliktusok árán megoldani.²⁶ Miután a legtöbb olaszra a főleg középosztálybeli státusú, képzett, az olasz nyelvet még beszélő latin-amerikai diaszpórából számíthattak, ez a remény nem tűnt teljesen alaptalannak és irreálisnak. Az olasz példa azért is érdekes, mert egy olyan modellt képvisel, amelyben az etnikai diaszpóra problémáját és az úgynevezett anyaországgal való kapcsolattartást viszonylag radikálisan, az olasz állampolgárság megadásával próbálta megoldani és nem különleges státusok létrehozásával.

Az olasz modell még egy viszonylatban sajátos. Mégpedig azért, mert a törvényhozók az állampolgársághoz a választójogot is megadták. Az olasz állampolgárságot felvett diaszpóra-olaszokat tehát elvben egyenrangúvá tette az olyan olasz állampolgárokkal, akik maguk vándoroltak ki vagy csak egyszerűen tartósan külföldön tar-

tózkodnak. Ezzel együttesen beemelték őket az olasz, pontosabban szólva az olaszországi politikai közösségbe. Mi indokolja ezt, milyen érvekkel lehet ez alátámasztani? Miért célszerű az állampolgár státusú diaszpóratagoknak választójogot adni? Hogyan oldják meg ezt a kérdést az egyes országokban?

A tartósan külföldön élő vagy már végleg kivándorolt állampolgárok esetében mi indokolja az anyaország politikai életében való közvetlen részvételi lehetőséget? A nem állampolgár státusú rezidensek választójoga mellett azzal lehet érvelni, hogy az adott állam területén élnek, dolgoznak, adóznak, segíyekhez jutnak, az ottani politikai döntések terheit viselik, következésképp célszerű őket bevonni a döntéshozatalba, mert így az elfogadott döntések nagyobb legitimitással bírnak majd. Az, hogy mindezekről az érvektől függetlenül a legtöbb országban a rezidensek legfeljebb csak helyi szinten jutnak választójoghoz, már más kérdés. A saját, tartósan külföldön élő, gyakran már nem rezidens státusú állampolgárok esetében viszont a választójog mellett némi megerősítéssel éppen az előző bekezdésekben említett argumentációval lehet érvelni. Azaz sokan közülük még nem szakították meg az összes kapcsolatot az anyaországgal, bármikor visszatérhetnek, sőt néha jó lenne, ha visszatérnének, mert így enyhülhetnének az adott ország demográfiai gondjai. Sokan közülük pénzt küldenek haza vagy szervezeteik révén lobbizni próbálnak az anyaország érdekében.

Ebből kiindulva több ország lehetővé teszi, hogy a tartósan, sőt már véglegesen külföldön élő polgárai, akik megőrizték eredeti állampolgárságukat, valamilyen formában részt vegyenek az „öshaza” politikai életének formálásában. Más országok viszont korlátozzák ezt a lehetőséget és abból indulnak ki, hogy csak a rezidens állampolgárok vegyenek részt a döntéshozatalban. Ebben a kérdésben tehát nincs egységes megoldás, minden állam maga határozza meg saját modelljét. A teljesség igénye nélkül a következő megoldásokra lehet példát találni a modern Európában:

1. Az adott államhoz kötött politikai közösség úgy fogható fel, mint az adott ország területén élő állampolgárok közössége. A rezidens állampolgárok élhetnek választójogukkal és egyéb participációs lehetőségekkel, viselik a közterheket, valamint döntéseik következményeit. A hatályos alkotmány értelmében ilyen utat választott például Magyarország, amikor a választójogot magyarországi lakhelyhez kötötte. Külföldön sokáig egyáltalán nem lehetett szavazni, még a magyarországi lakcímmel rendelkezőknek sem, amennyiben a választás napján külföldön tartózkodtak. Ez most már megváltozott. Jelenleg a külföldön ideiglenesen, a végleges kintmaradásra magukat még rá nem szánó állampolgárok szavazhatnak és így ala-

kíthatják annak az országnak a közéletét, amelybe még visszatérhetnek.

2. A másik markáns modell úgy fogja fel az országos politikai közösséget, mint az állampolgárok összességét, attól függetlenül, hogy azok hol élnek. Sok európai ország követi ezt a modellt, mely a politikai közösséget konstituáló legfőbb ismérvként az állampolgárságot ismeri el. Azonban még egyszer hangsúlyozni kell, hogy itt döntően az országos politikai közösségről és nem annak helyi változatairól van szó, hiszen a lakcím nélküli állampolgárok döntően csak a nemzeti parlamenti választásokon tudnak részt venni, a regionális és lokális választásokon már nem. Ami az országos választásokat illeti, nagyjából két megoldási lehetőség létezik:

a) A külföldön élők szavazatait a „nagy közösbe” dobják és a többivel együtt osztják el. Ilyen például a cseh és a szlovák választási rendszer. Eredetileg az állandó lakhellyel nem rendelkező állampolgárok a választások napján megjelenhettek a Cseh Köztársaság vagy Szlovákia területén, útlevelük segítségével feliratkozhattak valamely szavazókörebe és ott leadhatták a voksukat. A legutóbbi évek törvénymódosításai értelmében mindkét országban némileg módosították a konkrét szabályokat, de elvi alapjaik megmaradtak. Jelenleg a tartósan külföldön élő szlovák állampolgárok kérelemre feliratkozhatnak egy Pozsony egyik kerületében vezetett külön nyilvántartásba és kizárólag postán adhatják le a szavazataikat. A szlovákiai szavazófülkékben viszont már nem szavazhatnak, akkor sem, ha a választások napján ott tartózkodnak. A cseh modellben a tartósan külföldön élő és szavazni szándékozó állampolgár az ottani külképviseleten iratkozhat fel egy külön listára, majd a külképviseleten szavazhat. Tehát a külföldön élők a cseh és a szlovák modellben nem alkotnak olyan külön körzetet vagy listát, amelynek alapján előre meghatározott számú mandátumot lehetne elosztani. Ehelyett a külföldön leadott vagy postán küldött voksokat eljuttatják a Cseh Köztársaságba vagy Szlovákiába, ahol a többi szavazattal együtt megszámlálják és elosztják. Ezt a megoldást egyébként megkönnyíti, hogy a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa és a cseh Képviselőház esetében listás választásokról van szó, azaz nem az egyes többségi választókerületekben kell szavazni.

b) A másik modell szerint a külföldön tartósan élők külön körzetet vagy listát alkotnak és többnyire előre meghatározott (esetleg tól-ig módon), hogy hány mandátum jár nekik. Ilyen például az olasz, a francia vagy a horvát modell. Olaszországban a hatszázharminc fős képviselőház húsz helyéről a külföldön élő olaszok döntenek, valamint az olyan különleges körzetek, mint Valle d’Aosta. Az szavazásra jogosult, öt nagy régióra osztott külföldi olaszok összesen tizenkét képviselőt és

hat szenátort küldhetnek őshazájuk törvényhozásába.²⁷ Horvátországban – amely az 1990-es évek folyamán nagyon sok külföldön élő horvát emigránsnak, valamint a hercegovinai horvátság többségének meglehetősen könnyen megadta a horvát állampolgárságot – az egykamarás Sabor-választásokon a külföldi horvát állampolgárok külön szavazókerületet alkotnak. Összesen tizennégy teljes jogú képviselőt juttathatnak be a törvényhozásba.²⁸ Leginkább a Bosznia-Hercegovinában élő több százezer szavazó fontos, akik többsége kettős állampolgár (horvát és boszniai), így mindkét országos politikai közösségnek a tagja. A parlamenti és elnöki választások során külön szavazókerületeket hoznak létre számukra egy másik ország területén. Természetesen ez nem tipikus megoldás, és sok tekintetben a délszláv háború, valamint az úgynevezett daytoni békerendszer következménye.

Az olaszhoz némileg hasonló még a francia rendszer, azzal a különbséggel, hogy Franciaország nem terjesztette ki etnikai alapon az állampolgárságot minden francia származású és gyökerű külföldre. A klasszikusnak mondható francia államnemzet-felfogásból kiindulva Franciaország csak állampolgáira számít. A tizennegyedik életévüket betöltött, külföldön élő francia állampolgárok jogosultak részt venni Franciaországban a közvetlen és általános szavazati jogon alapuló választásokon, amennyiben feliratkoztak egy választási listára. A feliratkozás után szavazhatnak az elnökválasztásokon, az európai parlamenti választásokon és az országos népszavazásokon. Az országos törvényhozásban pedig tizenkét szenátor képviseli a határokon túl élő francia közösséget. Az említett szenátorokat a külföldön élő franciák közvetve, az általuk megválasztott Külföldi Franciák Felső Tanácsa (CFSE) útján választják meg. A mindenkorri külügyminiszter elnöksége alatt működő tanács százötven tagját 1982 óta az általános választójog alapján a világszerte szétszórt negyvennyolc választási körzetben választják meg a franciák, további huszonegy tagját pedig a külügyminiszter nevezi ki. A választásokon többnyire a külföldi franciákat képviselő szervezetek mérettetik meg magukat.

3. Az eddig bemutatott modellektől némileg eltér a brit példa. Valószínűleg kevés olyan ország van, ahol az állampolgárságra többé vagy kevésbé hasonló annyi különleges státus létezne egymás mellett, mint Nagy-Britanniában. Ez főleg az ország korábbi összetett birodalmi jellegével, majd az azt megszüntető dekolonizációs folyamattal függ össze. Az országban a politikai közösség tagjának a brit állampolgárok, valamint a Brit Nemzetközösség (*Commonwealth*), illetve Írország polgárai számítanak. A többieknek előbb meg kell szerezni hozzá a rendes brit állampolgárságot. Azonban a két említett csoport sincs telje-

sen azonos helyzetben. A nemzetközösségi és írók akkor szavazhatnak, ha rezidens státussal is rendelkeznek Nagy-Britannia területén, anélkül nem számítanak a politikai közösség tagjának a szigetországban. Más a helyzet a brit állampolgárok kategóriájával. Azok egy ideig azután is megmaradnak a brit politikai közösség szerves részének, miután már elvesztették rezidens státusukat, azaz nincs állandó lakhelyük Nagy-Britanniában. De ez a „tagság” csak ideiglenes. A népképviselőtről szóló törvény (*Representation of the People Act*) 1985-ben ugyanis azokat a külföldön élő (nem rezidens) brit állampolgárokat jogosította fel a választói névjegyzékbe való felvételre, akik öt éven belül vándoroltak ki az országból. Ezt a periódust 1989-ben húsz évre terjesztették ki.²⁹ A brit szabályozás tehát addig hajlandó egy állampolgárt a választójoggal felruházott politikai közösség tagjának tekinteni, amíg az még valamilyen formában (véltetően) őrzi személyes kapcsolatát a szigetországgal, valamint személyes élményeit annak politikai életéről. Az öt, illetve húsz év egyfajta visszafelé irányuló inkubációs korszaknak is tekinthető. A brit modellben tehát nemcsak ahhoz kell eltölteni egy bizonyos időt az országban, hogy valaki bevándorolt külföldiként állampolgárrá váljék, hanem ahhoz is, hogy született rezidens állampolgárként formálisan elveszítse a politikai státust abban az országban, ahonnan kivándorolt.

A fentiekből is látszik, hogy Európában nem beszélhetünk egységes vagy akár tipikusnak mondható „politikai közösségi” modellről. Tény, hogy központi eleme még mindig az állampolgárság, és ez valószínűleg még sokáig így is fog maradni. Másfelől viszont több ponton elmozdultak a politikai közösség határai. Egyre nagyobb intenzitással folyik az útkeresés abban a tekintetben is, hogy hogyan lehetne megőrizni az anyaország és migráló polgárai közötti kapcsolatot. Az utóbbiak értéke mintha növekedne, legalábbis az öreg kontinensen. Ugyanakkor fontos szempont, hogy ne erősödjön az etnicista szemléletmód az állampolgársági politikában. A nép, a nemzet, a politikai közösség és a választójog kérdésköre mindenesetre még sok megválaszolendő témát rejteget.

JEGYZETEK

1. A második világháború előtt viszont több közjogi könyv kitért erre a kérdésre és megpróbálta definiálni a nemzet és nép fogalmát, valamint elhelyezni ezeket a terminusokat a magyar alkotmányjogban. Lásd például FERDINANDY Gejza: *A magyar alkotmányjog tankönyve*, Budapest, 1911; NAGY Ernő: *Magyarország közjoga*, Budapest, 19147; TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga*, Buda-

pest, 19322 vagy CSEKEY István: *A magyar nemzetfogalom, in Dolgozatok Menyhárház Gáspár egyetemi ny. r. tanár születésének 70. évfordulójára*, szerk. TURY Sándor Kornél, Szeged, 1938.

2. FERDINANDY: *I. m.*, 62.
3. TOMCSÁNYI: *I. m.*, 258.
4. MOLNÁR Kálmán: *A magyar jogszemlélet néhány alapvonása*, Pécs, 1932, 6.
5. CSEKEY: *I. m.*, 165.
6. CSEKEY István: *Magyarország alkotmánya*, Budapest, 1943, 206.
7. *Uo.*, 206.
8. *Uo.*, 207.
9. *Az Alkotmány a gyakorlatban*, szerk. BESNYÓ Károly, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1985, 391.
10. BAJÁKI Veronika: *Magyar állampolgárság – kettős állampolgárság*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1973, 28–29.
11. Ezt az értelmezést alátámasztják az Alkotmánybíróság határozatai is.
12. Erről a kérdéstről lásd még MAJTÉNYI Balázs: *Hol húzódnak a kisebbségvédelem határai?*, Regio, 2004/4. Ebben az írásban a szerző részletesen kifejti a politikai nemzetfelfogásnak a kulturális nemzetkonceptióval szembeni elsőbbsége indokait.
13. Ilyen például az emberi jogok biztosítása, az állampolgári egyenlőség garantálása, az ellenőrizhető, leváltható és beszámoltatható, ugyanakkor megfelelő legitimitással rendelkező népképviselői és közhatalmi szervek felállítását, a közrend fenntartása stb.
14. Ukrajna alkotmánya, in *Novije konsztyituciji sztran SzNG i Baltiji*, Moszkva, 1997, 510.
15. El lehetne gondolkodni azon, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezőként való elismerése, annak minden pozitív vonása ellenére egy egységes (azaz nem föderatív) állam körülményei között mennyire van összhangban a tisztán politikai nemzetfelfogással. Ez a kérdés inkább csak továbbgondolandó, mert jelen rövid értekezés keretei nem teszik lehetővé a további megfontolást.
16. MAJTÉNYI Balázs: *A többkultúrú politikai közösség magyarországi modellje. Nemzetközi viszonyok, állami politikák és a roma kisebbség a rendszeráttól napjainkig*. PhD-értekezés, kézirat, Budapest, ELTE ÁJK, 2006.
17. Más európai országok is ismerik a nemzeti alapon történő kedvezményezést állampolgársági politikájukban, sőt a magyar szabályozásnál tovább is mennek. Franciaország például annak ad kedvezményt, aki a francia nyelvi és kulturális közösséghez tartozik, ha olyan területen vagy államban él, amelyben a hivatalos nyelv a francia. Portugália nemcsak a volt portugál állampolgároknak, hanem a portugálok leszármazottai számára is kedvezményes honosítást nyújt, valamint azoknak is, akik olyan közösségnek a tagjai, amelynek portugál ősei voltak (www.eokik.hu).

18. Ennek a szabálynak szigorú és kivételt nem ismerő alkalmazása például elég nehéz helyzetbe hozhat egy olyan közösséget, mint amilyen a csángó magyarság, amelynek tagjai formálisan soha nem voltak magyar állampolgárok, legalábbis nem az utóbbi 300-400 évben.
19. Az 1957. évi állampolgársági törvény értelmében a kedvezményes eljáráshoz elegendő volt az, ha a kérelmező felmenői magyar állampolgárok voltak.
20. Itt az úgynevezett státustörvényről (2001. évi LXII. törvény) és a Szülőföld Alapról szóló törvényről (2005. évi II. törvény) van szó.
21. A határon túl élő nemzettársakról való gondoskodás egyes modelljeiről lásd HALÁSZ Iván: *A határon túli nemzettársakról való gondoskodás modelljei Kelet- és Közép-Európában*, in *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*, szerk. HALÁSZ Iván, MAJTÉNYI Balázs, SZARKA László, Gondolat, Budapest, 2004, 42–74.
22. Sajnos a történelem folyamán előfordultak olyan évtizedek is, amikor ez a befogadó hozzáállás nem érvényesült és helyette a kirekesztő nemzetfelfogás került előtérbe. Lásd a második világháború zsidóellenes intézkedéseit.
23. A módosított státustörvény preambuluma is a magyar kulturális örökséghez való kötődésén keresztül próbálja megragadni a magyar nemzet lényegét.
24. Bajáki: *I. m.*
25. Gyurcsány Ferenc miniszterelnök 2005. január 6-i levele a határon túli magyar politikai vezetőkhez, www.magyarorszag.hu.
26. Erről a témáról lásd részletesen VIZI Balázs: *A határon túli olaszoktól a külföldön élő olasz állampolgárokig. Az olasz állampolgárság kiterjesztése az ezredfordulón*, in *Ami összeköt?* Id. kiad., 181–192.
27. A 2006. áprilisi voksoláson a valamivel több mint két és fél millió választásra jogosult külföldi olasz negyvenkét százaléka élt is e jogával és ezzel nagyjából eldöntötte az olaszországi választásokat. Részletesebben lásd VÁSÁRHELYI Júlia: *Döntetlen különbség*, *Heti Világgazdaság*, 2006. április 14., 17–18.
28. Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski Sabor (2003) 40–42. §§. Lásd Zbirka zakona Republiky Hrvatske. Narodne novine d.d. Zagreb, 2003, 179–180.
29. Heather LARDY: *Citizenship and the Right to Vote*, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 17. No. 1. (1997) 79.

TÓTH JUDIT

Az alkotmány 6. § (3) bekezdése – az alaptörvény általános rendelkezései között, a külkapcsolatok, a nemzetközi együttműködés alapelvei és az európai egység megteremtésére vonatkozó távlatos cél közé ékelve – szól a határon túli magyarokért viselt

felelősségről. Ez már eleve azt jelenti, hogy nem alapjogi és nem is állampolgársági vagy államszervezeti összefüggésben tárgyalja a kérdést az alaptörvény. Egyetérthetünk az Alkotmánybíróság azon megállapításával, hogy a határokon kívül élő, azaz a világon szétszórva vagy egy tömbben, diaszpórában, emigrációban vagy nemzetközi egyezmények miatt nem Magyarországon élő és nem magyar állampolgárságú magyarok sorsáért érzett felelősség, valamint az országgal való kapcsolatuk ápolásának előmozdítása *alkotmányos alapelv*.¹ Ebből pedig nem vezethető le konkrét jogalkotói kötelezettség, például civil szervezetek költségvetési támogatására, netán további hivatalok felállítására, hiszen már létezik a Határon Túli Magyarok Hivatala erre a koordinatív állami feladatra.

Az, hogy a kapcsolatok ápolását miként biztosítja az állam, többféle mód, szervezeti, szabályozási, támogatási, nemzetközi szerződési és összehangolási eszköz áll rendelkezésre. Másként fogalmazva: igen nagy a felelősségi klauzula érvényesítésekor a mozgásteret a mindenkori kormányzatnak, ideértve a jogi szabályozást, a külpolitikai és általános kormányzati célok követését, a szervezetalakítási, költségvetési eszközök alkalmazását, a nemzetközi megállapodások együttesét. Ugyanakkor e szabadság nem korlátlan, az alkotmányos jogállamban a demokratikus kormányzásból és az Európai Unió tagságból fakadó követelményeket tiszteletben kell tartani.

Az Igazságügyi Minisztérium 1990. május 8-i alkotmánytervezete szerint „a Magyar Köztársaság határain kívül élő magyarok a magyar nemzet részét képezik. A Magyar Köztársaság felelősséget érez sorsukért, és előmozdítja anyanyelvük, kultúrájuk, valamint Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.” A hatályos megfogalmazáshoz képest tehát az identitást megalapozó *nyelv-és kultúraörzést is* támogatandó feladatnak jelölték meg. Az 1995-től megkezdett újabb alkotmányozáskor a szabályozási koncepcióban az alapvető alkotmányos elvek és célok közt kapott helyett, egyértelműen *külpolitikai államcélként* szerepel a kérdés: „kiemelt fontosságú a határon túli magyarságért való felelősség kinyilvánítása és annak érvényesítése mind a kétoldalú, mind a többoldalú kapcsolatokban. Az állam kötelessége a magyar nemzethez tartozó, de a magyar államhatáron kívül élő magyarság *jogainak védelme*.“² Ekkor is elválasztották az állampolgárságtól a felelősségi klauzulát, továbbá bevezették volna a külföldön élő és az itthon élő állampolgárok egyes jogai, tisztségei, kötelezettségei közti törvényes különbségtételt. Ez jelzi a jogállás (állampolgárság) és az államcél közti nyilvánvaló, a szabályozás mélységében is megnyilvánuló megközelítést.

Kukorelli István szerint regula, „a rendkívül erős nemzetpolitikai szándék lefordítása, a közjogiasítás valóban nem tekinthető remekműnek”.³ De a Nemzeti Kerekasztal, a tételes alkotmánybeli megfogalmazás, az előterjesztő normatív szándéka együttesen indokolja, hogy „pontatlansága, deklaratív és programszerű tartalma ellenére” az alkotmánybíró ne tekintse a klauzulát „csak politikai államcélnek”. Ugyanakkor a nemzettagra mint egy kulturális közösség részesére e regula alapján kiépülhet *egy sui generis jogállás*, persze nem feltétlenül törvényben, hanem funkcionálisan, különösen pedig az EU-csatlakozás miatt. Sőt megkockáztatta, hogy a pozitív megkülönböztetés jogi megoldása is kinőhet belőle.

A klauzula törvényhozói értelmezéséről foglalt állást a 2001-es kedvezménytörvény, amikor a preambulumban kifejezetten hivatkozott az alkotmány 6. § (3) bekezdésére. A törvény ugyanis e felelősség „érvényesítése érdekében, Magyarországgal való sokoldalú kapcsolataik ápolásának és fejlesztésének előmozdítása céljából” született. Noha a kontextus itt is az európai integrációs törekvés, az emberi jogok és a kisebbségi jogok védelme, a jószomszédi kapcsolatok elősegítése, a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek tisztelete, ám az ünnepélyes bevezetőből kitetszik, hogy a szabályozás „a szomszédos államokban élő magyaroknak az egységes magyar nemzethez való tartozása, szülőföldjükön való boldogulása, valamint nemzeti azonosságtudata biztosítása végett” jön létre. Azaz a törvény ezt az egységes magyar nemzetet és az ahhoz tartozást ténynek tekinti a szomszédos országokban élőkkel kapcsolatosan, továbbá azt, hogy jogszabályban kell kedvezményeket és támogatásokat biztosítani a környező országokban és „a világ más részein élő magyar nemzetiségű személyek számára”, nem feltétlenül egyetlen vagy közös törvényben, hanem akár különböző mérce és jogszabályi megoldás szerint. A megfogalmazásból egyébiránt látható, hogy a szomszédos országokban élő magyarok biztosan, feltétel nélkül részei az egységes magyar nemzetnek, míg a többi diaszpóramagyar csak *magyar nemzetiségű*, nincs szó feltétlenségről, ezért a törvény sem vonatkozik rájuk, nekik nem kell a szülőföldjükön boldogulni (azaz hazatérni) és közösségként nemzeti önazonosság-tudatukat megőrizni, erősíteni (mert nyilván már nincs közösség vagy/és magyar nemzeti identitásuk vagy az csak töredékes).

A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvényt módosító 2003. évi LVII. törvény újraalkotta a preambulumbot. Megmaradt benne a közvetlen felelősségi klauzula érvényesítésére való hivatkozás, a szomszédban élők kötelező szülőföldön boldogulása és a világ más tájain élőkkel kapcsolatos egyéb, teljesen homályos jogszabályi tá-

mogatásoktól független új rendszer, meg a MÁÉRT tanácsadó szerepére való utalás. Kicsit hosszabb lett a kisebbségekkel kapcsolatos regionális és rejtett biztonságpolitikai utalás („tekintettel a közép-európai térségen belüli partneri és jószomszédi viszonyra, különösen a Magyar Köztársaságnak a szomszédos államokkal a jószomszédi kapcsolatok és együttműködés, valamint a kisebbséghez tartozó személyek jogainak biztosítása tárgyában kötött kétoldalú nemzetközi szerződéseire, továbbá a regionális együttműködés fejlesztésére, Magyarország stabilizáló szerepének erősítésére”). Ugyanakkor a törvényt a szomszédos államokban élő magyarok „nemzeti azonosságtudata megerősítésének, valamint a magyar kulturális örökséghez való kötődésének mint a magyar nemzethez való tartozása kifejezésre juttatásának érdekében” fogalmazták meg. Eltűnt tehát az egységes nemzet és felbukkant a kulturális (örökségre épülő) nemzet fogalma, továbbá a feltétel nélküli nemzethez tartozást annak megvallása, valamilyen kifejezésre juttatása váltotta fel.

Ez a nem teljesen egyértelmű megfogalmazás veti fel, hogy lehet-e olyan módon érvényesíteni a felelősségi klauzulát, amely mintegy ráerőszakolja megkérdése, akaratkinyilvánítása, egyetértése nélkül a nemzettag fogalmat és jogállást valakire, lehet-e mérőben egyoldalú és ezzel paternalista a kedvezményezés, avagy mindez feltételezi a közjogi viszonyokban még lehetséges választást, partnerséget, és a hazai kisebbségek számára az identitás szabad megvallását és megválasztását. Az alkotmány már idézett bekezdése ezt nyitva hagyja. Egyáltalán nem kizárólagos csak egy-egy kiválasztott „nemzettest” irányában, hanem általános, és mert az állam felelősségét fogalmazza meg, csak ennyiben „egyoldalú” a viszony. Ám a törvényhozás néhány éven belüli álláspontváltozása önmagában még nem elég ok az alkotmány esetleges módosítására. Ugyanakkor a „többes mérce” a kisebbség megvallásánál nem az alaptörvény szintjén, hanem a hazai jog egyéb szabályaiban van jelen a magyar és a nem magyar nemzethez tartozók, illetve az állampolgárok és a külföldiek között.⁴

Abban, hogy a felelősségi klauzula alapvetően mely közhatalmi szereplő magatartását befolyásolja, 1990 óta minden kormányprogram vagy erről folytatott parlamenti szűzbeszéd egységes. A *mindenkori kormány*, illetve – a miniszterelnöki kormányzás miatt – a miniszterelnök tekinti elsődlegesen felelősnek magát, bár eltérő volt a frazeológia, a kisebbségpolitikai hangsúly, a párbeszéd intézményesülése, a politikai koordináció és a magyar közösségek tagoltságának megítélése.⁵ Ugyanakkor a már említett kedvezménytörvény nem szán kiemelt szerepet a végrehajtó hatalomnak, legfeljebb néhány rendelet megal-

kotását bízta rá, és inkább a törvényhozás tartja fenn magának a főbb elvek, támogatások és feltételek meghatározását, mégpedig egységesen, az adott kisebbségi közösségek valóságos igényei, tagoltsága nélkül. Ideértendő annak felvállalása, hogy az alkotmány szerinti egységes felelősségi klauzulával szemben, a törvényben nem homogén csoportokat megkülönböztessenek történeti-szociológiai alapon és erre a nem jogi bázisra építsenek fel különböző (esetenként alanyi jogi) támogatásokat.⁶ Ez pedig ismét jelzi az inkoherens szabályozást. Például az állampolgársági törvényben szereplő kedvezményes honosítás és a legújabb módosítás jogilag semleges és egységes, nem emeli ki a szomszédos országbeli magyarokat vagy éppen a távolra emigráltakat és leszármazóikat a honosításnál.⁷ Ám a magyar nyelvű iskolai végzettség megszerzése vagy a magyarországi diploma szociológiai alapon éppen a kedvezménytörvényben meghatározott területeken őket juttatja előnyhöz az állampolgársági vizsga alóli mentességgel. Másfelől jogilag egyértelmű, hogy jogállási alapon nyújt az állampolgársági törvény kedvezményt az Európai Gazdasági Térség tartózkodási engedéllyel rendelkező polgárainak a honosításnál.⁸

Ez a teljes érdektelenség közepette elfogadott változtatás társadalmilag a nyugati diaszpórának kedvez, sőt kétféle kedvezmény közti választást kínál például a szlovákiai magyarságnak. Felmerül a kérdés a letelepedési engedély és az arra épülő állampolgárság megszerzésénél is: vajon alkotmányos-e a pozitív diszkrimináció, ha egyszer attól tekinti a szabályozás azonos helyzetben lévőknek és ezért egységes csoportnak azokat, akik magyar nemzetiségűnek vallják magukat, de csak meghatározott országban élve kaphatnak támogatást, máskor azért, mert bizonyos ország állampolgárai, avagy mert felmenői magyar állampolgárok voltak? Vajon egyenlő méltóságú személyként bánik-e a hatályos jog – forszírozva a szülőföldön maradási – a szegény rokonnak tekintett magyarokkal, csak mert a szomszédban élnek és a csak érdeklődésből, nem törzsi-vérségi alapon magyarrá válni akaró külföldiekkel, netán az általánosan tehetősekné tekintett emigránsokkal?

Az alkotmány 68. §-a kollektív és egyéni jogokat biztosít a saját nyelvi, történeti, kulturális hagyományokkal és összetartozás-tudattal rendelkező magyarországi nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó állampolgároknak mint „államalkotó tényezőkné”, a népszuverenitás alanyainak. Az alaptörvény tehát a *többkultúrájú, de politikailag egységes közösséget alkotó nemzet modelljét tartalmazza*. Pontosabban a nemzet az Európai Unióhoz való csatlakozásig állampolgársági alapon volt egységes politikai közösség, hiszen az állampolgárok alkották és a választójog fundamentu-

mán jöttek létre a képviseleti szervek pártpreferencia, lakóhely vagy/és kisebbségi hovatartozás szerint, függetlenül attól, hogyan szerezték magyar állampolgárságukat a választópolgárok. Ám a csatlakozás a politikai közösség magyar állampolgárságon alapuló, többszintű rendszerét megváltoztatta, hiszen az uniós polgárok helyi önkormányzati és EP-választójoga⁹ áttörte az állampolgársági korlátokat.

A jogállás és a lakóhely elve persze annyiban közös, hogy jogilag egyértelműen megragadható, akár csak az állampolgárság, ám a magyar állampolgárság és a külföldi hagyományos dichotómiája közé beékelte az egyébként az alaptörvényben máig sem szereplő *uniós polgár* fogalmát, jogállását. Sőt a kör csendben kibővült az itt élő bevándoroltak, letelepedettek és menekültek aktív, helyi önkormányzati választójogával, népszavazási jogával, egyébként a külföldiek érdemi politikai aktivitása és nemzetközi kötelezettségvállalás nélkül, a másfél évtizede tartó magyar bevándorlás formális hatásaként.¹⁰ A köztársasági elnök vajon ennek a kitágult politikai közösségként értelmezett nemzetnek az egységét testesíti meg? A rendszertani igenlést nehezíti, hogy a politikai közösség, a választópolgárokból összedóó kör és az etnikai alapú nemzet halmaza közt igen nagy az átfedés, mivel a külföldiek közt döntő többségben – a szülőföldön maradás deklarált céljai ellenére – magyar nemzetiségűek vannak, éppen az állampolgársági jog és a migrációs szabályok 1989 óta töretlen etnikai preferenciája miatt.¹¹ Az államfői szerepfelfogást önmagában nehezíti mindennek az áttekintése, túl a hazai multikulturális modell érvényesítésének, garanciáinak következetlenségén.

Az alkotmány tervezett új szabálya a kulturális nemzet bevezetésére valójában csak az eddigi ellenmondások továbbvitele, törekvés arra, miként lehetne közjogiasítani a nemzetet politikai, másrészt kulturális közösségként. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1735/2006. január 26-i ajánlása szinte ezzel a gondolattal egy időben született. A nemzet koncepciójáról szóló nemzetközi dokumentum visszaul a kedvezménytörvény generálta vitára, a Velencei Bizottság állásfoglalására és a közgyűlés határozatára,¹² amelyek általános következtetése volt, hogy *nincs közös európai meghatározás a nemzet fogalmára*. Ezért a közgyűlés készletést érzett arra, hogy tisztázza az alkotmányban és a törvényhozásban használt fogalmat, kérdőíves felméréssel is. Mintha nem tudná, hogy a nemzetállam, az állampolgári politikai közösség és a kulturális- vagy nyelvnemzet meg a multikulturális modell koncepciója egymás mellett él a negyvenhat tagállamban, különböző nagyhatalmi elvek szerint meghúzott államhatárok között. Az ajánlás 11. pontjában a kisebbségek arányos képviseletét javasolja a

központi és helyi testületekben, különösen az általuk lakott régiókban, továbbá kiáll az állampolgárság és a saját választáson alapuló kulturális kötődés szétválasztása, elválasztása mellett a 12. pontban. Ebből eredően a kulturális „anyanemzet” kiemelkedő szerepet játszhat kisebbségi jogi és kulturális identitása védelmében, ennek a területi állammal való egyeztetett szabályozásában (13. pont). Minderre tekintettel arra hívja fel az államokat, hogy *polgáraikat etnikai-kulturális kötődésüktől függetlenül integrálják az alkotmányos, azaz a politikai közösségbe, ideértve a képviselési rendszerben arányos reprezentációjukat*. Ez lényegében a multikulturalizmus elismertetését, a tisztán nemzetállami megoldások elvetését jelenti (16.4. pont), *azzal, hogy az „anyaállam” és a szétszóródott kisebbségi közti kapcsolatokra iránymutatásokat dolgozzanak ki, a Velencei Bizottság 2001-es jelentésében szereplő kritériumok alapján.*

Ez persze felveti azt, amit az Európa Tanács idézett dokumentuma nem fesseget, hogy van-e etnikailag semleges állam. A nemzetállamok állami jelképei, ünnepei, hivatalos nyelve, önelnevezése eleve egy kiválasztott, általában a többséget alkotó nemzethez kötődik, nem pedig mesterséges, minden ott élő etikumtól, kultúrától egyenlő távolságot tartó konstrukciók. Így szinte megoldhatatlan vegytisztán szétválasztani a politikai közösséget és a többkultúrájú közösséget, amelyet még színez a diszpórák, a kisebbségek, a bevándorlók és a menekültek megjelenése, léte, integrációja és kulturális identitásának fenntartása. Az egyenlő méltóságú személyként kezelés és a demokratikus kormányzás lehet csak a mérce e téren, és be kell vallani, hogy a modell nem stabil Magyarországon. A kisebbségek államalkotó tényezők, a népszuverenitás részesei, közben külön jogokkal rendelkeznek, a politikai nemzetfogalom az állampolgárok közösségére épül, miközben a határon túliakért – a kulturális nemzet részeként – felelős az állam, még ha nem is tartoznak a joghatósága alá, esetleg ezt nem is akarja mindegyikük. A politikai nemzethez tartozás állampolgársági alapja ingatag, ha a fentiekben kívül hozzávesszük, hogy a magyar állampolgárság a teljes közjogi passzivitás és az állammal való bármiféle kapcsolat fenntartása ellenére sem szűnik meg évtizedek múlva sem az elvándorlással, míg a határon túliak ügyében a politikát a szimbolikus térfoglalás motiválja a makacsul ismételt szülőföldön boldogulás miatt is.¹³

Esetleg az alaptörvény módosítását magyarázhatja az igyekezet, hogy stabilizáló tényezők legyünk a térségben? Ez annak elfogadása lenne, hogy a kisebbségek biztonsági kockázatként kezelendők – a szeparatizmus, az állami egység megbontása, a terrorizmus és más politikai erőszak miatt. Ám ezzel a határon túli

magyarok tekintetében sohasem azonosult a kormányzat, így ezt a lépést csak valamiféle kívülről jövő nyomás indokolhatná. A támogatott kisebbségi jogok, a pacifikálás, a stabilizáció legfeljebb az Európai Unió felvételi kritériumai közt szerepelt általában és a magyarországi romák jog- és esélyegyenlőségének konkrét követelésével, ami azonban a tagság elnyerésével lezárult. Ami most napirenden van, az a rasszizmus, a faji előítéletek felszámolása itthon és a bővítési kritériumok teljesítése a szomszédban. Ehhez közvetlenül nem járulna hozzá a tervezett alkotmánymódosítás.

Az Európai Uniónak egyébiránt nincsen sem jogi, sem politikai hatásköre a tagállamok állampolgársági jogára. Ám azzal, hogy közös szabályokat alkot a szabályozott migrációra az uniós polgároknak és családtagjaiknak az unió területén való szabad mozgása és jogállása, a letelepedett külföldiek (harmadik állam polgárai, azaz nem uniós polgárok) jogállása és az unión belüli szabad mozgása terén, továbbá a menedéket kérők minimális fogadási feltételeiről, a külföldi diákok, önkéntesek, kutatók uniós befogadásáról, utazásáról, valamint a rasszizmus és idegengyűlölet elleni fellépésről,¹⁴ – komoly hatást gyakorol a tagállamok nemzeti jogára. Ez közelíti egymáshoz az uniós polgár, a nemzettag és a külföldi egymáshoz való viszonyát, fogalmát és jogállását, például a már említett választójog, valamint a munkavállalás, belépési és tartózkodási jog, vállalkozás, tanuláshoz, jogvédelemhez való jog közösségtételével. Ehhez előfeltételként szorgalmazza a közös elveken nyugvó kulturális és szociális hasonulás programját, azaz egy európai integrációs politika kimunkálását, a beilleszkedés intézményes garanciáit, a kirekesztés megelőzését és szankcionálását. Ez pedig a majdani európai identitás jogi elősegítése mellett¹⁵ a politikai közösségbe önkéntesen is, nem csak születési, leszármazási alapon való bekerülést, a konszenzuális állampolgárság elvét és a „magkultúra” átvételét jelenti.¹⁶

Rainer Bauböck a normatív politikai elmélet és az összehasonlító kutatás segítségével arra jut, hogy az Európai Unióban egyfajta dinamikus állam-, illetve polgárságfogalom figyelhető meg, amely a demokratikus állam/polgárság, az európai integráció, a migráció, a nacionalizmus és a kisebbségi jogok ötvözetét jelenti.¹⁷ Magyarországon – ahol nemzetek feletti identitásról még egyáltalán nem beszélhetünk – két újabb hatást említenék meg. A bevándorlási kérelmeket beadók derékhadát jelentő határon túli magyarokat kedvezőtlenül érinti, ha a törvény szerinti egyhárom év előzetes jogszerű Magyarországon tartózkodás előfeltételét a 2003/109/EK irányelv áttüntetésével öt évre felelmejük és nincs mód az etnikai kedvezményre. (Görögországban éppen ellenkezőleg, jelen-

tős liberalizálást jelent az átültetés a tízéves előzetes tartózkodási előfeltételhez képest.)

További következménye van annak, hogy a honosítás a bevándorlási engedély meglétére épül. Ha tehát az említett szigorítást a bevándorlás jogintézményén belül, mechanikusan hajtjuk végre, egyben a honosítást is megnehezítjük minden kérelmező számára, esetleg túllépve az Európa Tanács állampolgársági egyezményében foglaltakat, amely az etnikailag semleges köteléknek tekintett állampolgárság megadását legfeljebb tízéves tartózkodáshoz köti.¹⁸ Igaz, az etnikai kedvezményezés fenntartható, de összességében kell átgondolni a honosítási követelményeket, különösen, ha a bevándorlási engedély nemzeti hatáskörben esetleg megmaradna. Miért? Mert az irányelvtől eltérő, a huzamosan az országban tartózkodó külföldire kitalált jogintézmény így nem lesz alkalmas arra, hogy a külföldi szabadon utazzon, munkát vállaljon, szociális és egyéb jogokat élvezzen Magyarországon kívül, a többi tagállamban. Ez pedig a belső határokat felszámoló schengeni rezsimben szinte alig megoldható folyamatos hatósági ellenőrzést kívánna a „nemzeti bevándoroltak” mozgását illetően. Feltehetőleg az idegenrendészeti és az állampolgársági jog átalakítása előtt állunk.

A harmadik hatás a beilleszkedési elvek, célok, támogatások és intézmények létrehozásának kényszere, mert legfeljebb családjogi, állampolgársági vagy egyéb jogállásbeli különbségtétel lesz legitim a közösségi vízum, menedékjog, tartózkodási engedélyezés, munkavállalás terén. Így az állampolgársághoz vezető, preferenciákkal kikövezett jogi út helyett egyenlő esélyeket kell nyújtani a kulturálisan, nyelvi távoli külföldieknek is.

Összességében tehát az állampolgárság és a honosítás jogi tartalmának pontosítására, az egymáshoz közelítő, versengő jogállások illeszkedő rendszerére kell felkészülni. A többkultúrjú modell valóságos érvényesítésére kellene itthon törekedni, a kisebbségi képviselőnek most új szabályok szerinti működtetésével, másfelől a kulturális-nyelvi kötődés önkéntességének és egyenjogúságának elvét tiszteletben tartva itthon és a határokon kívül élő nemzeti kisebbségekkel kapcsolatosan egyaránt. Az alkotmányban a kisebbségi egyéni és kollektív jogok legfőbb elemeit és garanciáit kell kimondani és döntést hozni a központi szintű kisebbségi képviselőtről, lezárva a régi vitát. A kisebbségi parlamenti képviselő pártokra épülésének megbontásával nem indokolt, de az országos kisebbségi önkormányzatok érdemi egyeztető, véleményező hatásköre megteremtése eleget tene a politikai integrációs és külön jogok együttes követelményének. Minden olyan országgal, különösen amelyekben nincs multikulturális modell, az ott élő

magyarok támogatását, egyénként vagy közösségként, csak a két állam megállapodásával célszerű rendezni, és az alaptörvényben ezt kellene kimondani. Ez felel meg a kisebbségek különböző szocializációs igényeinek, a sokféle bilaterális szabálynak és a változóban lévő európai közösségi jognak.

Nem az a kérdés tehát, hogy az alkotmányban iskolás módon definiáljuk-e a nemzetet, hanem az, hogy ne keveredjen össze a politikai közösségként kezelés és az etnikai, kulturális alapú kötődés elve, szabadsága. Ezt nehezíti a határon túliak szülőföldön való boldogulásának tabuja, az etnikailag semleges állam megvalósításának hiánya, a globalizáció és integráció által veszélyeztetettnek érzett kultúra, identitás, nyelv, a szuverenitás friss élménye, a helyi és nemzeti identitáshoz képest gyenge európai identitás, valamint a politikai közösséghez tartozók csökkenő participációja.

Mint látható, a fentiek zöme jogon kívüli ügy. A jogász feladata, hogy megállítsa a közjogi rendszer további összezavarását, távol tartva a jogilag meg nem ragadható, a (kül)politikai és alkotmányos elveknek, a felelősségi klauzulának a jogot szétfeszítő megoldását. A manapság sokat vitatott tétel, mely szerint az állam, a köztársaság csak forma, keret és a nemzet a test, sőt a közösség lelke, a nemzetfelfogás politikai vitáit biztosan gazdagíthatja,¹⁹ de alkotmánymódosítást, a nemzet közjogiasítása útján, nem indokolhat.

JEGYZETEK

1. 569/E/2001. AB határozat (ABH 2002, 1316).
2. 119/1996. (XII. 21.) országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről (III/7. pont).
3. KUKORELLI István: A „felelősségi klauzula” [Alkotmány 6.§ (3) bekezdés] értelmezési lehetőségei, in *Schengen. A magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában*, szerk. TÓTH Judit, Budapest, Lucidus Kiadó (a továbbiakban: *Schengen*, 175–179).
4. TÓTH Judit: *Többes mérce a kisebbségi hovatartozás megvalósulásánál?*, Kisebbségkutatás, 2002/4, 885–906.
5. TÓTH Judit: *A határon kívül élő magyarokért való felelőség egyes alkotmányjogi összefüggéseiről*, in *Schengen*, 123–174.
6. Például szintén törvényi szinten létrehozott és meghatározott Szülőföld Alap (2005. évi II. törvény).
7. 2005. évi XLVI. törvény a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvényt is módosította, amely 2005. november 1-jén lépett életbe.
8. 2003. évi LVI. törvény az állampolgársági törvény módosítását tartalmazva, az EU-hoz való csatlakozásról szóló szerződés alkalmazásától biztosítja ezt a kedvezményt.

9. A 2002. évi LXI. törvény módosította az alkotmány 70. §-át a választójog(ok) terén, amelyet az EU-hoz való csatlakozásról szóló szerződés alkalmazásától biztosít.
10. Az 1994. évi LXI. törvény és a 2002. évi LXI. törvény módosította két hullámban az alkotmány 70. §-át.
11. TÓTH Judit: *Tíz tétel a migrációs politika ellentmondásosságáról*, Demográfia, 2003/4, 342–351.
12. Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, 1335/2003. Resolution.
13. Részletesen lásd MAJTÉNYI Balázs: A többkultúrjú politikai közösség magyarországi modellje. *Nemzetközi viszonyok, állami politikák és a roma kisebbség a rendszerváltástól napjainkig*. PhD-értekezés, kézirat, Budapest, ELTE ÁJTK, 2006.
14. Lásd a TEC IV. címét, a TEU VI. fejezetét és az ezek felhatalmazása szerint elfogadott rendeletek, irányelvek sorát.
15. Elspeth GUILD: *The Legal Elements of European Identity*, The Hague, Kluwer Law, 2005.
16. Samuel HUNTINGTON: *Kik vagyunk mi? Az amerikai nemzeti identitás dilemmái*, Budapest, Európa Kiadó, 2005.
17. Részletes bibliográfia helyett csak *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration* című művére hivatkozunk (Aldershot, Edward Elgar, 1994), továbbá az általa vezetett, huszonöt tagállamra kiterjedő, az EU6-os keretprogramban folyó, az állampolgársági jog változásairól szóló kutatási projektekre.
18. Az Európa Tanács egyezményét a 2002. évi II. törvény hirdette ki. Az esetleg öt éves tartózkodás után megszerzett bevándorlási engedélyhez ma – alapesetben – nyolc év további tartózkodás kell a honosításhoz.
19. Például EGRY Gábor: *A test és a lélek*, Népszabadság, 2006. március 18.

GÁNGÓ GÁBOR

Magyarország Közép-Európában elfoglalt helyét és szerepét alapvetően meghatározhatja a tisztánlátás és a megfelelő következtetések levonása a magyar kultúr nemzet jelenkori problémáit illetően. Teljes joggal emelik fel a határon túli értelmiségiek a szavukat az ellen a felfogás ellen, amely számára a nemzet mint integer politikai közösség hiányából magától értetődően következne a magyar kultúr nemzet valósága. Az egységesen megragadható magyar kulturális nemzet fogalma ugyanis alighanem szintén elérhetetlen. Amint arra újabban a Szlovákiában élő Grendel Lajos is figyelmeztetett, a „közös nyelven, történelmen és kulturális tudaton kívül nincs »egységes« magyar nemzet, csak magyar emberek vannak”. Az újvidéki Végel László szerint is a „magyar önképben ugyanis a kisebbség mindig vala-

mi egzotikumot képvisel, tehát nem a kisebbségi polgárosodásra tevődik a hangsúly, hanem a tömegre, a nagy kollektív mártírológiai történetekre, valami ősi, soha nem létezett közösség emlékére”. A polgárosodás ugyanis részben számszerű veszteséggel járna, részben politikailag bizonyos erők számára nem volna kedvező. Ez is munkálhat amögött, hogy a magyarországi média a nemzetet egységes kulturális vállalkozásként ábrázolja.

A jelenkori szociológiai felmérések a hasonlóságok mellett feltárják az elcsatolt területek, illetve az anyaország magyarsága közötti mentalitásbeli és egyéb különbségeket is. A magyarok értékrendje a Kárpát-medencében Gereben Ferenc összegző megállapításai szerint manapság így alakul: „*az értékegyüttesek eltérései az életvezetési, fennmaradási stratégiák különböző, egymást átfedő típusait sejtetik Közép-Európa széttagolt magyar népcsoportjai körében*. Hipotetikusán megnevezhetünk egy »nyugati« (konzervatív) *polgári* típust (főleg Ausztria); egy »keleti«, *tradicionális*, befelé (és közösségekre) építkező, premodern típust (főleg Erdély és Kárpátalja); egy nyitottabb, *polgárosuló, közép-európai* modellt (főleg Szlovákia és a délszláv térség magyarsága); valamint az utóbbi típusnak egy meglehetősen *prakticista és individualista* változatát (Magyarország).” Ugyanennek a dilemmának a másik vetülete a nemzeti azonosságtudat felől megfogalmazva így válik láthatóvá: „mind a *nemzeti önazonosság-tudat*, mind a *jövőkép*, mind a *nemzeti önkép*, mind a *vallásosság* – önvédelmi jelleggel – általában erőteljesebb és pozitívabb színezetű Közép-Európa magyar kisebbségi népcsoportjai körében, mint Magyarországon.”

E különbségek a Kárpát-medence magyarjai között sajnos történetileg is fennálltak. Fülep Lajos 1934-ben a Válaszban már utalt az irredenta törekvések idején a dualizmus kori egység sok tekintetben illuzórikus voltára Erdély vonatkozásában: „Erdélyből a koldus székelység szüntelen szivárgott Romániába kocsisnak, cselédnek, hungarának, székely falvak eloláhosodása befejeződött, román bakok egyre-másra földet vásároltak, parcelláztak. Figyelmeztető, könyörgő szózat gyakran érkezett, meghallgatásra, megértésre nem talált. Tengerentúli gyarmat az anyaországtól nincs jobban elválasztva, mint az »egyesített« Erdély volt Magyarországtól, ahogy ott a Királyhágón inneni országrészt nevezték. A kiegyezési korszak Erdély sorsa egyik legfontosabb fejezete [...]; tükre az egésznek. Ma azt mondják, »hiba« történt, s azt akarják vele kifejezni, hogy el lehetett volna kerülni a »hibát«, mintha azzal a szellemmel, rendszerrel, tudattal más is történhetett volna, mint ami bekövetkezett.”

A magyar kultúr nemzeti nemzetfogalom körüli újabb vitákban két jelentős belátás fogalmazódott

meg. Az egyik az, hogy a közép-európai térségben a kulturális nemzetfelfogás nem vonatkozthat el a környező nemzetektől és azok nemzetiségi érzésétől, mégpedig elsősorban a nemzetek kicsisége és sebezhetősége miatt. A nemzet mint kultúrnemzet sorsa sem az adott közösség belülege csupán. A kis nemzetek ugyanis, amint Schöpflin György írja, „kulturális biztonsághiányban szenvednek, nem látják garantálva fennmaradásukat és kulturális reprodukciójukat, szemben a nyugati államok többségével”. Vagyis a kulturális erősödés, a kulturális jelenlét hangsúlyozása önmagában is eleve fenyegető a szomszéd népek számára, hiszen olyan tükröt tart eléjük, amelyben a maguk kulturális ereje kedvezőtlenebb színben tűnik fel.

Másfelől fontos emlékeztetni arra, hogy a kulturális (nyelvi) nemzettudat sem eleve adott, hanem választást és munkát feltételez. Szegedy-Maszák Mihály megállapítása szerint „szépnek mondhatjuk, ha valaki magyarnak vallja magát, de talán megkockáztatható a kegyetlen észrevétel, hogy a magyarság nemcsak személyes döntés, elkötelezettség kérdése, de tartalmat, ismereteket is feltételez – történelmi tapasztalatokat, hagyományokat, megszokásokat, beidézhetőket s a közös emlékezetet megtestesítő anyanyelv birtoklását. Aligha véletlen, hogy 1989 vagy 1956 után viszonylag kevesen települtek haza azok közül, akik 1945 vagy 1956 után úgy döntöttek, nem kívánják Magyarországon élni. A határon túli magyarok számára is hozzátartozik a felvidéki, erdélyi vajdasági identitás az önmeghatározáshoz. És a magyarországi magyarok is úgy gondolnak a határon túliakra, mint akiknek az identitása természetsszerűleg földrajzilag is szituált. Az a helyzet, hogy ott és úgy, a maguk nyelvvédő és földhöz ragaszkodó küzdelmeikkel együtt szeretik őket. Pedig tisztelni lehet és kell a másikban a sorsot, a szabad választást. Aki áttelepül, nem szökevényként futamodik meg, hanem *választ*.”

Szegedy-Maszák Mihály a „szónak igen tág értelmében vett nyelvre” korlátozza a magyarság fogalmát. Ezt továbbgondolva vagy radikalizálva a kultúr-nemzet olyan fogalmához érkezünk el, amely a kultúrára utaló előtagot komolyan gondolja és nemcsak a (népi) nyelvhasználatra szorítja. Amint arra szociológiai felmérések rámutattak és élesen megvilágították a nehézséget: a magyar nyelv „röghöz kötött”, falusi, paraszti életformában őrződik meg a leginkább, a népi kultúra őrzésére-ápolására nyújtva megfelelő terepet. A magasabb képzettség, a társadalmi információáramlásba való bekapcsolódás, az egyéni szakmai és materiális életcélok kibővítése és elérése az egynyelvű társadalmi szövet fokozatos elmállásához, kétnyelvűséghez, majd beolvadáshoz vezet. Az „érettségi-nemzettudat – anyanyelvi értelmiség –

nemzeti vízum” értelmiségi indíttatású s egyben politikai akarattá is váló gondolatmenete a politikai megosztottságot kívánja meghaladni, egyben közös kulturális valóságot alakítva ki: „A magyarságot a magam szakmai elfogultságának alapján olyan nyelvi közösségként, művelődésként és életmódként tudom meghatározni, amely némi közösséget teremthet képző- s iparművészek, zenészek, költők, előadók, rendezők, bölcselek, tudósok és sokféle más szakma művelői között. Lehet nagyon különböző politikai nézeteket vallanunk, de közös a felelősségünk, hogy olyan művelődést teremtsünk, amelyben kölcsönösen elismerjük, mennyire függünk egymástól” (Szegedy-Maszák Mihály). Azt lehet mondani, hogy ennek életképességét a kulturális szokások megváltozása, általános kulturálódás kell hogy szavatolja a közelebbi és távolabbi jövőben.

A határon túli magyarság küzdelmeivel foglalkozni létfontosságú: a probléma az „ahhoz képest” szemlélettel van: azzal, ha ez együtt jár annak sugalmazásával, hogy ahhoz képest Magyarországon minden rendben van nemzet és magyarság körül, illetve ha a hazai problémákat a határon túli kérdések számára adekvát mércével mérik. Erdélyben ápolják a hagyományokat, de Magyarországon a mindent elsőprő önzés uralkodik. Egy huszonkilenc éves erdélyi tanító így vall erről Gereben Ferenc kutatócsoportjának: „Az erdélyi magyarokban látom az igazi magyarokat, a magyar jó szívvel látja vendégét, de a székely megbetegíti – annyira vendégszerető. A néphagyományoknak nagy tisztelői vagyunk. Túlfelel [Magyarországon] erre rá se bagóznak. A magyarországiakat szerintem jellemzi a nagyfokú érdektelenség, csak a jólét izgatja.” A külön mérce persze azt jelenti: külön közösség.

Megoldhatatlanságában aggasztó fejlemény, hogy a kétnyelvűség kényszere és a civilizációs szint örvendetes emelkedése óhatatlanul a határon túli magyar kisebbség lemorzsolódásához vezet. Gereben Ferenc emeli ki Péntek János belátását: „a kisebbségi kétnyelvűség Közép-Európában általában nem természetes, *nem kölcsönös* jelenség, hanem »egyoldalú, függő, aszimmetrikus kényszerkétnyelvűség.«” Ez az egyik mozgató, amely kétségeket ébreszt a magyar kisebbség hídverő szerepének realitása és konkrétumai vonatkozásában.

A határon túli magyarok helyzete szorosan összefügg Magyarország térségi helyzetével, a közép-európai kooperáció esélyeivel és lehetőségeivel. Ezek az esélyek 1989 óta beszűkülni látszanak. Ahogy Romics Ignác fogalmaz: „Nemcsak az olyan regionális vagy transzregionális jellegű integrációs törekvések feneklettek meg, mint amilyen a visegrádi hármak, illetve négyek próbálkozása volt, hanem a len-

gyel–szlovák–ukrán–magyar–román szubregionális együttműködési kísérlet is az Északkeleti-Kárpátok övezetében. Ez utóbbit Románia és Szlovákia egyaránt a magyar nacionalizmus trójai falovaként fogta fel, s ezért elvetette. Ugyanezen félelmi pszichózis miatt nem kapják meg a szlovákiai, erdélyi és vajdasági magyarok azokat az öngazgatási jogokat sem, amelyek pedig az európai normák szerint is megilletnék őket. S ezzel a kör bezárult. A határ túloldalán magyar revizionizmust kiáltanak és erre hivatkozva mindenféle autonómia-tervek elől elzárkóznak. Az innenső oldalon és a kisebbségi magyarság köreiben ugyanakkor szűkkeblőséget emlegetnek és különféle diszkriminációkra panaszkodnak, amelyek miatt egyre többen jutnak arra a következtetésre, hogy nem lehet békésen megegyezni.”

A térség aligha volt valaha is kevésbé otthonos a számunkra, mint manapság. Mégis, csak a térségben találhatunk otthonra, sehol másutt.

„A Dunának és az Oltnak, a Szávának és a Neretvának, a Maricának és a Moravának, a Prutnak és a Dnyeszternek – és hol a vége a sornak? – nem egy, hanem reménytelenül más a hangja” – írja Romics Ignác. A nemzeti súrlódások, harcok, gyűlölségek részei a magyarok identitásának. Semmivé lennének mi is, ha a horvátok, szerbek, románok, ukránok, szlovákok, osztrákok, ahányan csak vannak, reptülőre ülénének és elköltöznének az Antarktiszra. A magyarok erejének, súlyának, kulturális erőforrásainak a térség így megfelelő terep a kiteljesedéshez, a történeti küldetés értelmének megtalálásához, ahogyan van. E kis népek történeti együttélése innen nézve nemcsak kényszer, hanem lehetőség is. Mindenki a maga emberére akadt. Kikkel szemben védte volna meg a magyar nemesi elit az anyanyelvet, ha a „német” nem erőlteti a magáét? Kiknek bizonygatnák a szlovákok a maguk helyét a nap alatt, ha nem lett volna a hajdani, legalább *nálunk* szerencsére elfeledett, dermedtőn kegyetlen magyar szólás: „Kása nem étel, tót nem ember”?

A térség kulturális, gazdasági vagy katonai ereje, finoman fogalmazva, alig vált ki érdeklődést vagy figyelmet a nagyvilágban. Óriásaink vannak, ezt senki sem vitatja. De az európai kultúra alapvonalainak formálódásához a térség alig tett hozzá valamit. Az amerikai, az angol, a francia, a német nemzeti fejlődés is csak közép-európai mértékkel mérve önelvű, szuverén. E nemzetek kultúrájának fő ösztönzője sem egyéb, mint századokon át tartó, folyamatos párbeszéd a tudományos-kulturális versengéstől a háborúig. Számtalanszor kimondták: egymásra vagyunk utalva. De nem a nehéz helyzetben, a közös elnyomás alatt, a gyermek népek „tejtestvérségében”, hanem a szabad, felnőtt nemzetek versengésében van szükségünk egymásra.

Hasonló tanulságok adódnak számunkra, ha helyzetünket a Kárpát-medencén túltekintve a formálódó új Közép-Európa felől vesszük szemügyre. Sokan temették Közép-Európát a Szovjetunió összeomlása után. De a térség más alakban újra életre kelni látszik. Az új Közép-Európa felől tekintve még bonyolultabb feladat lehet a magyar kulturális nemzetfogalom megértése.

Közép-Európa kulturális fogalma az irodalomban, a művészetben a XIX. század vége óta létezik. Elválaszthatatlan volt a Habsburg Birodalom német nyelvű civilizációjától és annak központjától, Béctől. A Monarchia felbomlása után, a kétpólusú világrendszer idején modellként, ideálként, kulturális kódként létezett. Ezt az ideált az értelmiség megpróbálta életben tartani, sőt valamilyen formában (például a visegrádi együttműködéssel) akár életbe is léptetni 1989 után. A közép-európai kultúra (filozófia, kultúrtudomány, szépirodalom, képzőművészet, színház) létfeltétele volt a Kelet és Nyugat közé szorítottág.

A közép-európai kulturális ábránd s annak föderalisztikus, kommunikációs és számos egyéb vonatkozása – ma már nyilvánvaló – nem vált valóra: a multikulturalizmus helyett az új nacionalizmusok születése jött el a térségben. Jóllehet Közép-Európa identitása negativitás volt, nem önálló létokon alapuló azonosság, a szovjet korszak elmúltával mégsem tűnt el nyomtalanul, hanem lassan újalakul. Fokozatosan regenerálódik ugyanis a Nyugat és a Kelet két nagy pólusa. A szovjet rendszer összeomlása után több mint tizenöt, az EU-bővítés első köre után két évvel világossá vált, hogy a katonapolitikai és alkotmányos jogharmonizáción és a nemzetközi érdekszövetségen túl a Nyugat értékeinek, kulturális preferenciáinak elsajátítása nem indult meg perifériákon abban a mértékben, hogy egy-két nemzedéken belül az azonosság tudatformáinak mélyebb átalakulásához vezetne.

Másfelől az identitását és gazdasági-hatalmi szerepét a megváltozott helyzetben feltaláló Oroszország újra meghatározta önmagát Európa keleti felében. Az ismét felerősödő két pólus között létrejött egy új tranzit-Európa, amely a Kelettől való különbözéssel és a Nyugattal való (felemás érzésekkel teli) azonosulásvágygal jellemezhető. A térség legalább háromszorosra a korábbi operett-Közép-Európának: a balti államoktól Belorusszián és Ukrajnán, az egykori visegrádi országokon át a két román nyelvű államig, a jugoszláv utódköztársaságokig és Albániáig terjed.

A térség – már nagyságából adódóan is – minden korábbi Közép-Európánál több kulturális, etnikai, nyelvi, politikai különbséget rejt magában és minden korábbinál több történelmi terhet hordoz. Így minden korábbinál nehezebb feladatot ad az értelmiség-

nek az út megtalálása a megértéshez, a párbeszédhez és az idegenséggel szembeni negativitás minden formájának meghaladásához. Az értelmiség ezt a munkát megkezdte, s az új közép-európai identitáskeresés néhány fő jellegzetessége immár nagy vonalakban meghatározható. A tendenciák nem arra mutatnak, hogy a térség számunkra otthonosabbá válna.

Közép-Európa a szláv kultúrák régiójává lett elsősorban. Az identitáskeresés egyik fő szempontjává vált a Nagy Nővérrel, Oroszországgal kialakított bonyolult viszony boncolgatása és megértése. S e viszonyoknak csak egy összetevője a kommunizmus diktatúráinak közös tapasztalata (amely persze ugyancsak óriási különbségeket is mutat). Másfelől a kommunizmus negyven éve beleilleszkedik az orosz elnyomás hosszabb, évszázados történetébe a legnépesebb kultúráknál, a lengyeleknél, ukránoknál, beloruszoknál. Ugyanakkor a politikai küzdelmek, felkelések, forradalmak negativitásán túl értelmezés után kiáltanak a közös nyelvcsaládnak, az irodalmi nyelvek kialakulásának, a kulturális érintkezéseknek, a vallási viszonyoknak szerzteágazó kölcsönhatásai, az azonosság-különbözőség összetettebb mintázataival.

A közép-európai népek önazonosságát döntő módon a politikai határookra csak másodlagosan tekintettel levő nyelvi-kulturális azonosságtudat határozza meg. Ez nem csupán a politikai közösségüket csak az 1989-es változások után létrehozó népekre igaz, hanem azokra is, amelyek századokkal korábban elvesztett politikai önállóságukhoz csak másodsorban nyúlnak vissza az önmeghatározáshoz (csehek, lengyelek). Mindebből következik, hogy Közép-Európa jelenlegi önreflexiója a történelem lomtárába hajtja, a semmiféle további megértésen-elmélkedésen keresztül megőrzésre nem méltó, avítt holmik közé utalja a közép-európai közös államiság minden formáját (Habsburg Birodalom, történelmi Magyarország).

Továbbá következik, hogy az emberek és a népek egyenlőségének posztulátumain iskolázott nemzeti tudat fogékonyabb annak filozófiai-módszertani eljáróira is, és az identitás-különbözőség problémájához nem egyszer az idegenség ténylegesen megélt élettapasztalatának fenomenológiai analízisen keresztül közelít. A Kákánia vagy „Európa kicsiben” típusú kultúrszociológiai leírások és filozófiai megragadási kísérletek helyett a faktikus másik ember, a felebarát fenomenójának vizsgálata válik a kiindulóponttá. Azaz: a regionális és „határ menti” különbségek megragadása lesz elsődlegesen fontossá az átfogó megértési kísérletek helyett.

* Ez a szöveg a Bakk Miklóssal, Kántor Zoltánnal, Lőrincz D. Józseffel és Papp Z. Attilával folytatott beszélgetéseink „lenyomata”.

A magyar kultúra, amelyet a trianoni határok között felnőtt értelmiségiek alakítanak elsősorban, ezért több szempontból is visszas helyzetben találja magát, amikor a helyét keresi Közép-Európában. Egyfelől az államiság tradíciója vajmi kevés fogódzót nyújt a kommunikáció megindításához azokkal a népekkel, amelyek éppen ezen államiság ellenében teremtették meg a maguk identitását. Sorskérdéseink a térség más népei számára azért sem jelentenek sokat, mert számunkra Oroszország és az orosz kultúra nem vet fel problémákat. Másfelől a trianoni határok közötti magyar kultúrától jelentősen különböznek az elcsatolt területek magyar kultúrái, s a legközelebbi felebarátunk idegensége számunkra nem egyéb, mint a szomszéd országok magyarságának mássága. Ez a másik oka annak, hogy a határon túli magyarság hídverő szerepéről szóló kívánalmak és jámbor óhajok egyelőre nem mehetnek teljeseedsbe. Közép-európaiságunk meghatározását ennek az azonosságnak és idegenségnek a feldolgozásával kell kezdeni, hogy azután észrevegyük, évszázadok után, régi ellenségeinkben a jelenlegi szomszédainkat. Európában keressük a helyünket, de e nélkül Közép-Európában sem találjuk meg.

BÁRDI NÁNDOR *

Szaktörténészként azzal foglalkozom, mit jelent a Skisebbségi elitek számára a társadalom fogalma és hogyan változik a saját társadalmukról alkotott képük, illetve mindezt miként jelenítik meg. Ebből a pozícióból adódóan a Fundamentum szerkesztői által felvetett kérdéssort jogi, politikai, társadalomtörténeti mezőkben értelmezem. Miközben a feltett kérdések látzólag jogi megközelítést igényelnek, véleményem szerint a társadalmi folyamatok és a politikai elitek viszonylatából következnek a jogi megfontolások. Az alkotmány- és a nemzetértelmezés nem pusztán jogi probléma – bár Magyarországon az államelmélet még mindig döntően a jog felségterülete –, hanem politikai-filozófiai történeti és szakpolitikai kérdés. Jogi értelmezés helyett a felvetett kérdések társadalmitörténelmi viszonyrendszerét szeretném tisztázni. A jövőről szóló beszédhez a megértésre is szükség van, szemben azon politikai-filozófiai megfontolásokkal, amelyek a tranzitológia hatása alatt döntően intézményadaptációban, jogi technikákkal képzelik el a társadalom demokratikus modernizációját. Előbb a szakpolitikai problémáimat választom el a politikai

retorikától és a médiamegjelenítéstől (1.), majd a témakörrel kapcsolatos néhány fogalomértelmezés ellentmondásait jelzem (2.).

1. A megfogalmazott kérdéssor összetett problematikáját szét lehet bontani három olyan tematikára, amelyek a közbeszédben összemosódnak és – az identitáspolitikai, illetve etnopolitikai fogalmak újraértelmezése nélkül – nehezen magyarázhatók.

Az első kérdés a Magyar Köztársaság intézményrendszerének a magyar politikai közösséghez való viszonya, amely más értelmet nyer, ha úgy fogalmazunk: a magyar állam viszonya a magyar etnokulturális közösséghez, más szóval a magyar nemzethez, amelynek egy részét más államok polgárai alkotják. De ha így tesszük fel a kérdést, akkor már felmerül a magyar nemzetfogalom kettőssége: egyszerre állampolgári közösség és kulturális-nemzeti közösség. S mindehhez jön még egy újabb oldal: a magyarországi etnikai és nemzeti kisebbségek és a magyar állam viszonya. Mi szervezi tehát a magyarországi társadalom és az állam viszonyát: az állampolgári közösség vagy az etnokulturális közösség? Mi a meghatározóbb keret: az állampolgárság vagy a nemzet? Az állam a politikai közösségbe társult egyénnel vagy a meglévő közösségekkel „köt” szerződést? Az etnokulturális adottságok – amelyek azonban a magyar közfelfogásban nem a származáshoz, hanem annak megvallásához kapcsolódnak – intézményesítése etnicizálja-e a politikai közösség fogalmát? Létezik-e egyáltalán Európában nemzetfogalom etnokulturális tartalmak nélkül?

A második témakör a közép-európai magyar nemzetkisebbségi töredéktársadalmak³ és a magyarországi társadalom, valamint a Magyar Köztársaság velük kialakított viszonya. Itt is látszólag a politikai és kulturális közösség kettősségéből adódó feszültség a meghatározó. De ennél bonyolultabb a helyzet, ha nem a politikai nemzet (azaz a politikai közösség), kulturális nemzet fogalmi tipológiából, hanem a történetileg kialakult pozíciókból indulunk ki.

A Magyarországgal szomszédos országokban – Ausztria kivételével – inkább a klasszikus állam-nemzet-építés a meghatározó.⁴ Mindezek a nemzetépítések két évszázada párhuzamosan fejlődtek a magyar nemzetépítéssel. Ezek közé szorultak a közép-európai magyar kisebbségek, amelyek 1918-ig a magyar nemzetépítés részesei voltak. Ezt követően pedig – mivel a közösségeket a nemzeti együtvé tartozás szervezte – a kisebbségi elitek mint kisebbségi nemzetépítők léptek fel. Ebből adódik az a helyzet, hogy a romániai, a szlovákiai, a szerbiai és az ukrainai magyar kisebbségek mint politikai közösségek részesei az adott ország politikai rendszerének (közösségének?), de nem részesei az adott politikai nemzet-

nek. Azért sem válhattak azzá, mert a szomszédos nemzetépítések épp a magyar kisebbségi pozíciókkal szemben mentek végbe. A szocializmus időszakában aztán az állami homogenizáció, a hetvenes évektől pedig a hatalmas legitimitációként használt nemzeti retorika határozta meg a magyarságpolitikát, 1989 után újra a nemzetállami építkezés került előtérbe.

A politikai közösség és a nemzet (értsük ez alatt annak dominánsan politikai vagy kulturális értelmezését) alapvetően az azonosulásban, pontosabban az utóbbihoz kapcsolódó lojalitás érzelmi-kulturális természetében különbözik egymástól. Itt fel lehetne tenni a kérdést, hogy akkor Közép-Európában a politikai közösség és a politikai nemzet nem azonos? Történeti értelemben nem ismeretlen ez a szituáció, hiszen 1868, illetve 1905 után a magyarországi nemzetiségek hasonló helyzetben voltak. Az állami politika nem ismerte el külön politikai (és nemzeti) entitásukat, hanem a magyar politikai nemzethez való tartozást kívánta meg tőlük, miközben csak részben tudta őket integrálni. A nemzetiségi közigazgatásban pedig egyértelmű volt a német, román, szerb nemzethez való tartozás tudata. Tehát a többség és a kisebbség bizonyos esetekben másként gondolkodik az adott ország politikai közösségének mi-benlétéről.

Ezt a közties helyzetet erősíti az a határon túli magyarság körében uralkodó nemzetkép, amelyben az otthon (a szülőföld) és a haza nem esik egybe. Ugyanis az utóbbiba az egész magyar kulturális közösség által elfoglalt teret, döntően Magyarországot is beleértik. Ezzel szemben a Magyarországon uralkodó hazafogalomban mindez Magyarországra korlátozódik. Így a külmagyaroknak ebben a viszonyban eleve emancipációs hátrányokon kell túllépniük. Tehát a második kulcskérdés, hogy milyen szerepet tölthet be ebben az emancipációs érdekérvényesítésben a mindenkor magyar kormányzatok magyarságpolitikája.

Mit lehet azzal az igénnyel kezdeni, hogy egy közép-európai, magát magyarnak valló, nem Magyarországon élő személy szeretne magyar állampolgárságot. A 2004. decemberi népszavazás elutasította, hogy állampolgárságot kapjanak ezek a személyek. Ugyanakkor a kisebbségi magyar politikai pártok és a magyarországi politikai pártok addig közös politikai fórumot (MÁÉRT) működtettek, amelyet a mindenkor magyar miniszterelnök hívhat össze és vezethet, tehát a magyar kisebbségi politikai elitek bekapcsolódnak a magyar politikai közösségbe (is). Ez a viszonyrendszer jelképezi az egész kérdéskör ellentmondásosságát. Ennek kezelése pedig külön-külön a szakpolitikai helyzet alapján az eljárásjogi szabályozás.⁵

Az előbbi két témakörben a magyar politikai elitnek azért sem sikerült hiteles és hatékony válaszokat kidolgoznia, mert a szakszerű viták hiányán túl nem volt képes a feldolgozatlan társadalmi önazonosság problémáival szembenézni. Itt megint nem az elvárásainkból, a „normálisnak” gondolt társadalmi köztudatból, hanem az előbbi két kérdés megválaszolását megakadályozó szemléleti zsákutcák megnevezéséből érdemes kiindulni. A tétova és bizonytalan útkeresés okát a magyar nemzetépítés és a pártpolitikák megrekedt újraértelmezésében látom.

A magyar nemzetépítés döntően három dologban különbözik a szomszédos nemzetépítésektől. Egyrészt abban, hogy (korlátozott) államisággal rendelkezett és meríthetett 1848–1849 demokratikus, jogkiterjesztő közös élményéből. Így a XIX. század végén nem a nemzeti egyesülés, hanem a közjogi harc és a modernizáció állt a középpontban. (Az utóbbi adott igazolást a nemzetiségek integrálására a tízes évekig.) A második különbség a Trianon utáni aszinkronban jelentkezik. Míg a szomszédos országokban a nemzetállamok építése folyt, addig Magyarországon a „mindet vissza” ideológia a Horthy-korszak legfőbb legitimációs eszközévé vált és a politikai rendszer modernizációját is lefojtotta. A neonacionalista retorika, a revíziós propaganda és a határon túli magyarok problémája szétválaszthatatlanul összeforrt. Ebből következik a harmadik sajátosság. A szocialista Magyarországon a hatvanas évekig – a Horthy-korszak teljes tagadásaként – „rendszeren kívüli” kérdés volt a határon túli magyarok ügye, ami csak a hetvenes–nyolcvanas években került be újra a nyilvánosságba.

De ennél is fontosabb, hogy a szocialista országok szétfejlődése során, azoktól eltérően, Magyarországon – 1956 és a rendszer dezideologizáltsága miatt – nem válhatott a nemzeti (függetlenségi) retorika a kommunista párt legitimációs bázisává. 1989 után pedig a határon túli magyarok ügyével való azonosulás a bősi vízlépcső elleni tiltakozás és a négyigenes népszavazás célkitűzései mellett a rendszerváltás időszakának fontos tömegélménye volt. A kilencvenes években a meghatározó nemzeti érdek az euroatlanti csatlakozásra vonatkozott. Az évtized második felében jelent meg a nemzetpolitika kifejezés a Fidesz vezetőinél bevett politikai fogalomként. Ez akkor még a magyar államnak a határon túli magyarokkal kapcsolatos politikájára vonatkozott. Majd az ezredforduló után előbb Tabajdi Csaba, majd Gyuresány Ferenc a kifejezést az egész magyar modernizációra és az összes társadalmi reformigényre kiterjesztette, beemelve ezzel a külmagyar kérdést a kezelendő szociális és gazdasági kérdések hosszú sorába. Így egyrészt megszűnt a probléma addigi, álságosan a párt-

politikán kívülinek színlelt kezelése, másrészt a kommunikációs verseny részévé tette a nemzetépítéshez kapcsolódó „nemzetpolitika”, „nemzeti politizálás” kifejezések tartalmát. Ennek a közpolitikai következményeit azonban még nem lehet látni.

A történeti értelemben vett nemzetépítésben a nacionalizmus állami ideológiaként működik és nemzeti alapon intézményesíti a társadalmat. A nemzetépítés klasszikus célja a nemzetállamoknak mint államnemzeti/állampolgári közösségeknek a létrehozása. Mindez az Európai Unió, a globalizáció és a migráció révén felpuhult. Így a nemzetépítésnek ma négy nagy típusát különböztetjük meg: a hagyományos államnemzet-építést; az állam alatti építkezést; az államhatárokon átnyúló transzszuverenitást célzót és a védekező jellegűt. Természetesen itt a gyakorlatban nem tiszta típusok, hanem a dominanciák működnek egy-egy állam politikáján belül. Nyugat-Európában a védekező (például a globalizációs hatások, az amerikai kultúra ellen) és az államok feletti (régiónok, intézmények EU-projektjei) típus a domináns. Ma a nemzeti érdekek érvényesítése terén Magyarországon a substate és a transzszuverenitást célzó megközelítések az uralkodók (a programok, a tervek és a retorika szintjén megjelenve). Az előbbi a határon túli magyarság és intézményrendszerei integrációjára, az utóbbi pedig az államközi és a regionális kapcsolatokra helyezi a hangsúlyt. A környező országokban pedig inkább a nemzetállami építkezés jellemző.

Ebből adódik az a helyzet, hogy Magyarországon – a szomszédaihoz képest homogén nemzetállami viszonyaikból adódóan – az állampolgári közösségen és a demokratikus legitimáción van a hangsúly a politikai közösség-építésben. Így ebből a pozícióból az az elvárás fogalmazódik meg, hogy a szomszédos országok magyar kisebbségei az adott politikai közösség részévé válhassanak. Ezek azonban ma is elsősorban az adott etnikulturális közösség nemzetépítésének eszközei. (Ez természetesen másként érvényesül Szlovákiában, Romániában és a jugoszláv utódállamokban, a nemzeti hagyományokon túl döntően attól függően, hogy – Szelényi Iván tipológiáját használva – kívülről vagy felülről való kapitalizmusépítés-e a meghatározó az adott országban.⁶) Itt azonban a középtávú lépések szintjén a probléma átgondolása megrekedt az autonómia és a nemzetegyesítés retorikájánál.⁷

A probléma tisztázását nehezítő másik körülményt a Fundamentum kérdéssorozata mögött feltételezett, az előbbieken jelzett két problematika – mi szervezi a magyar és a magyarországi politikai közösséget?; mi a viszonya a magukat magyarnak valló, de nem magyar állampolgároknak a magyar államhoz és a

magyarországi politikai közösséghez? – pártpolitikai gúzsbakötésében látom.

A „nemzeti sorskérdések” megközelítésében a két világháború között mind a Szekfű Gyula képviselte „nagy magyar”, mind a Szabó Dezső és Németh László megfogalmazta „kismagyar” úttal szemben Bibó István túllépett a nemzetkarakterológián és a magyar fejlődést társadalomtörténeti és geopolitikai viszonyrendszerbe helyezte el. A kilencvenes évek hozadéka volt, hogy az állam szerepét is alapvetően újraértelmezték a politikai filozófia, az alkotmányértelmezés és az esztétorténet terén (például Kis János, Sólyom László, Dénes Iván Zoltán). Ezek a folyamatos újraértelmezések és a társadalmi problémák kezelésére adott normatív válaszok azonban alárendelődtek az aktuális pártpolitikai érdekeknek. Így történt ez az alapszerződés, a státus- vagy kedvezménytörvény, illetve a kettős állampolgárság körül kialakult vitákban. Hogy ez a továbbiakban más-ként alakuljon, annak egyik alapfeltétele, hogy legyen egy olyan szakpolitikai „szótár”, problémakatalógus és prioritásrendszer, amely ezeket a vitákat pontosítja és szabályozza, hogy ne a mindenkori pártpolitikai igényekhez rendeljenek nemzeti retorikákat.

Az utóbbi években a politikusoktól leggyakrabban elhangzó vélemény az volt, hogy „nemzetstratégiára”, pártok fölötti nemzeti célkitűzésekre van szükség. Az óhajon azonban nemigen léptek túl. Még csak az sem derült ki, hogyan is nézne ki egy ilyen várva várt nemzetstratégia a külmagyar ügyekben. A magyar történelemből ismerünk politikai-ideológiai programokat (például a neonacionalizmus, a Szent István-i állameszme, a híd szerep és a kettős kötődés ideológiája), kisebbségpolitikai stratégiákat (például transzszilvanizmus, paktumpolitika, a sajátosság méltósága, társnemzeti szerep igény). Egységesen elfogadott jövőkép csak a két világháború között létezett a revízió igényében. 1989 után a magyar kisebbségeknek igényelt nemzeti autonómia töltött be hasonló szerepet, de ennek formája és megvalósítása mindig az aktuális budapesti és az adott államországbeli magyarságpolitika függvénye.

Az autonómiaköveteléseknél kevésbé konkrét, de annál mélyebb konszenzus alakult ki az Európai Unióhoz való csatlakozás hatását illetően. A Szlovákia, Szlovénia, majd várhatóan Románia és Horvátország irányában légiesülő határok, a közös határ menti regionális fejlesztési lehetőségek mintegy Trianon felülírásaként jelentek meg a politikai retorikában, de ezzel együtt csak a kimaradók (Ukrajna, Szerbia és Montenegró) problémái jelentek meg. A csatlakozási folyamat két éve alatt azonban kiderült, hogy az új helyzetben több szinten új érdekérvényesítő stratégi-

ákra van szükség. Ugyanis: a) az EU-nak nincs kisebbségvédelmi politikája, csak olyan elvei (antidiszkrimináció, szubszidiaritás), amelyeket akár felül is írhat az eddig mindenhol erősebb nemzetállami stabilitásigény; b) a fejlesztési forráselosztás továbbra is a nemzeti központokból zajlik, a nemzeti azonosság védelmét szolgáló intézményrendszer szintén országos hatáskör; c) a magyarországi nyilatkozatok, amelyek a szomszédos országok közigazgatási decentralizációját sürgetik, mit sem érnek, amikor a regionalizációban Magyarország sem mutat példát, még a régióon belül sem; d) a legnagyobb problémát azonban az EU-integráció tekintetében a magyar kisebbségi közösségek felkészületlenségében látom: nem pusztán a fejlesztési forrásokat lehívni képes intézményesség hiányában, hanem az egyre romló munkaerőpiaci pozíciókban, amely oda vezet, hogy Magyarország olcsó és folyamatos munkaerőigényeinek tartalékká válnak a magyar kisebbségi társadalmak.⁸

Ezeknek a – döntően társadalom- és támogatáspolitikai – kérdéseknek a megvitatását azonban lehetetlenné tette a budapesti magyarságpolitikának a pártpolitikai szempontok alá való rendelése. (Ez alól az Európa Parlamentben Gál Kinga és Tabajdi Csaba által folytatott kisebbségi intergroup tevékenysége jelenti az egyedüli kivételt.)

2. A szakpolitikai logikák érvényesítéséhez (amely kiválthatja a nemzetstratégiai onániát) tisztázni szükséges azokat a vélt vagy valós nézőpontokat, ahonnan a jogi és politikai lépéseket meg lehet tenni. De ez előtt még újra pontosítanom kell néhány eddig használt fogalmat, és azt is körvonalazni kell, miért is szükséges a magyar államnak foglalkoznia a közép-európai magyar kisebbségek problémáival.

A válaszom első részében használt politikai közösség, politikai nemzet, etnokulturális közösség fogalmak használatában Magyarország köztes helyzetben van. A politikai közösség és a politikai nemzet a nyugati és a környező országokban egyaránt szinkronban van egymással. Csakhogy míg az előbbi esetben döntők az állampolgárok közössége és a társadalom ellenőrizte állam megfogalmazta célok, addig a második esetben léteznek olyan, a történeti-etnokulturális közösség hagyományából következő nemzet(építés)i célok, amelyek felülírják a politikai rendszer és az állam szakpolitikai döntéseit.⁹ A harmadik variáns a magyar esetben a sajátos magyar modernizációból ered: a Trianon révén homogén nemzetállami helyzetbe kerülő viszonyrendszerben az állampolgárok politikai közössége nem fedi le a magukat a magyar nemzethez vallók közösségét, akik Magyarországon a politikai közösséghez tartozókkal azonos elbánást (közülük sokan egyenlő jogokat) szeretnének. A kulturális nemzet kategóriája ennek kezelé-

sére azért problematikus, mert: a) a határon túli magyarok hazaképe Magyarországhoz is kapcsolódik; b) a kulturális kapcsolatok – például a médiahasználat révén – politikai szocializációval is járnak; c) a magyar kisebbségi elitek nemzeti közösségüket mint külön politikai entitást konstruálták meg, amely nem pusztán a magyarországi magyar etnokulturális közösségnek, hanem a magyar nemzetnek is része, amit nem lehet meghasonlás nélkül kezelni; d) annál is inkább, mert egyre gyakoribb eset, hogy önmagukról – például Szlovákiában – mint a magyar nemzet regionális csoportjáról beszélnek vezető politikusok.

Mindezek miatt a nemzetfogalmi szint helyett a kisebbségi társadalom alrendszerére (politikai érdekvédelem, önkormányzati pozíciók, egyházak, oktatási rendszer, kulturális-tudástermelő intézményrendszer, civil társadalom, saját nyilvánosság), illetve intézményességére érdemes koncentrálni. Ebben az esetben a problematikát két térfele lehet osztani. Egyrészt a Magyarországra való akadálymentes áttelepülés és az azzal járó jogegyenlőség kérdése, másrészt a magyar etnokulturális közösség tagjai azonosságtudatának megőrzésére biztosított esélyegyenlőség ügyére. Mit tehet két európai uniós tagország egy adott társadalmi csoport egzisztenciális és kulturális esélyegyenlőségének megeremítése érdekében? S mindezt hogyan lehet hatékonyan kihasználni a kisebbségi intézményrendszernek az államország és a nyelvország által is támogatott szektorokban?

A fogalomhasználat másik szintjét jelentik a szakpolitikai leíró fogalmak. Ilyen az általam eddig is használt *kisebbségpolitika* kifejezés, amely a kisebbségi elitek kisebbségi ügyekben folytatott politikai tevékenységét fedi le. Ettől külön kell választani – az összesűrűsödő viszonyrendszerek ellenére – a *magyarságpolitikát*, amely egy-egy kormányzatnak a magyar kisebbséggel kapcsolatos politikájára utal. Egy-egy kormányzatnak az általában vett etnikai és kisebbségi csoportokra vonatkozó politikáját *etnopolitikának* nevezzük, a válaszmó alapkérdéseket tisztázó részének első problémáját (a magyar állam viszonya a magyar nemzethez) pedig az *identitáspolitika* fogalmi rendszerében tartom értelmezhetőnek. A szereplők megnevezése vonatkozásában szintén a fogalmi leírásra kell törekednünk, hogy az alá-fölrendeltségi viszonylatok rögzülését elkerüljük. Ezért a közkeletű anyaország kifejezés helyett jobbnak látom a *nyelvország*, a többségi nemzet, illetve állam helyett az *államország* megfogalmazást. A határon túli magyar problémákra – leggyakrabban szinonimaként, jobb hiányában – a *külmagyar* kifejezést, személyek esetében pedig – szintén megfelelőbbet nem találva – a

határon túli magyar, erdélyi magyar stb. terminust használom.

Arra a kérdésre, hogy miért is kell Magyarországon a határon túli magyarsággal foglalkozni, sok személyes és intézményes válasz létezik. Az alkotmány „felelősséget érez” kifejezésével, az eddigi budapesti magyarságpolitika történetét ismerve, én nem sokat tudok kezdeni. Az erre vonatkozó vélekedések első csoportjába a magától értetődőnek tekintett, a történeti Magyarországhoz kapcsolódó, a magyar nemzet és a magyar állam határainak egybe nem eséséből eredő *történeti* megfontolások tartoznak. A második magyarázattípusba a szolidaritás és felelősség érveit sorolom: a) Magyarországon több tízezer olyan család él, amely a határon túl családi, rokoni kapcsolatokat ápol – ebből levezetve az odafigyelés mintegy társadalmi igényként is megjelenik; b) a közép-európai magyar kisebbségek politikai opciói az egész térség stabilitására hatással lehetnek, és mivel a környező országokkal kialakított kétoldalú kapcsolatokban is meghatározók a szomszédsági kérdések mellett a kisebbségi problémák és a történelmi komplexusok, így a külmagyar ügy biztonság- és geopolitikai vonatkozásban is felmerül.

A harmadik, az előbbi kettőt átfogó érvelési mód a magyar állam történelmi felelősségéből indul ki. Magyarország a két világháborúból vesztesként került ki. Döntően ennek köszönhető a határon túli magyar kényszerközösségek létrejötte, amelyek mára vállalt, regionális nemzeti közösségként jelenítik meg magukat. A magyar állam 1918 előtti polgárainak egy része (a nemzetiségi csoportok) az első világháború után nem kívánt a magyar állam fennhatósága alatt élni és a nemzetközi viszonyok révén ez a szándéka meg is valósult. Azok iránt viszont, akik az állammal kötött „szerződést” nem mondták fel, hanem a lakóhelyük miatt utódaikkal együtt elszakadtak attól, a magyar állam felelősséggel tartozik, hiszen (1918-ban és 1945-ben) a hibás politikai vezetésnek köszönhetően kerültek egy másik állam uralma alá. Ez ugyanaz a logika, mint a holokauszt, a hadifoglyok, a kitelepítettek, a politikai bebörtönzöttek iránti állami felelősség kérdése.

A jogalkotáshoz és -értelmezéshez azoknak a valóságképeknek a tisztázását is fontosnak tartom, ahonnan a problémák megfogalmazódnak és ez egyben a szakpolitikai elképzelések alapja lehet. A következőkben a szerintem legvitatottabb öt témát tekintem át.

a) A nemzetről nemcsak a kulturális *versus* politikai fogalmi rendben lehet szólni, hanem az azon belüli közösségek egymáshoz való viszonyaként is. A kilencvenes évek elején Csoóri Sándor esszéisztikusan *mozaiknemzetről* beszélt, amelyben az egymáshoz il-

leszkező kulturális elemek adják ki az egészet, korabeli szóhasználat: az összmagyarságot. A státus- vagy kedvezménytörvény kapcsán jelent meg a részletesen ki nem fejtett *szereződéses nemzet* fogalma Németh Zsolt és Szarka László előadásában és írásában. Ez az értelmezés már abból indul ki, hogy mind a magyarországi, mind a nyolc közép-európai magyar kisebbségi csoport külön-külön entitást képvisel. Az utóbbiak nyolcvan év alatt szétfejlődtek egymástól és Magyarországtól, az adott ország viszonyaihoz alkalmazkodva. Ebből következően a magyar–magyar kapcsolatokban is sajátos érdeklődéssel rendelkeznek, tehát Magyarországnak (a budapesti magyarságpolitikának) minden egyes regionális közösséggel önálló viszonyt kell kialakítania. Ezzel párhuzamosan jelent meg a politikai retorikában az *egységes magyar nemzet* kifejezés is. A nemzet egységével kapcsolatos elvárás mint már létező viszonyt mutatja fel és ebből a pozícióból ítél meg (és el) részjelenségeket. Mindkét utóbbi megközelítés célja a határon túli közösségek és Magyarország viszonyának intézményes rendezése volt. Mindkettőt a történetileg kialakult multinacionális helyzetre adott nemzetesítő válasznak tekinthetjük. De a szerződéses megközelítés az önálló nemzeti központokból indult ki, míg a nemzeti reintegrációs retorikában a magyar állam és a határon túl élő, magát magyarnak valló egyén viszonyán van a hangsúly és az egységes nemzet középpontjában a „nemzeti politikát” folytató pártpolitikai oldal állhat. Ezeknek az „összmagyarsági” valóságképeknek a legbizonytalanabb eleme, hogy miként alakulnak a regionális vonatkoztatási pontok pozíciói az óhatatlanul egyre befolyásosabb budapesti mintákkal szemben, s ebben a helyzetben hogyan lehet hatékony válaszokat kidolgozni az államországon belüli integrációs problémákra.

A kilencvenes évek negyedik meghatározó felfogása a kisebbségvédelemre helyezi a hangsúlyt és abból indul ki, hogy a határon túli magyaroknak az államországuk politikai közösségébe kell integrálódniuk, a magyar államnak pedig a nemzetközi és a kétoldalú kapcsolatokon keresztül kell ezeket a közösségeket segítenie. Ez a fajta megközelítés a határon túli politikai közösségeket és elitjeiket önálló pártpolitikai szereplőknek tekinti. De épp a baloldal a magyar politikai rendszer paradigmáit védő, racionális állampolitikai megfontolásai és tisztázatlan haza-, illetve nemzetfogalma miatt nem tudott vele érzelmileg azonosuló határon túli tömegbefolyásra szert tenni.¹⁰ Ide kapcsolódik az a szemléleti beállítódás is, mely szerint minél közelebb állunk az adott többségi nemzeti elit politikájához, annál több kompromisszumot lehet elérni, vagy minél inkább megfelelünk a nemzetközi szervezetek követelményeinek,

annál inkább hivatkozhatunk majd egyes vitákban erre a pozícióra.¹¹ Közben ezen alternatívát képviselő politikusok nem folytatnak álláspontjukat alátámasztó regionális kezdeményező politikát, válasz és válságkezelésre rendezkedtek be.

Valójában az egész nézőpontrendszer félelmekben gyökerezik. Ezek háttérében a biztonságpolitikai félelmeken túl döntően az etnicizálódástól való félelem áll. Mind a nemzetfogalom körüli identitáspolitikai vitákat, mind az etnopolitikai vitákat meghatározza, hogy a magyar szellemi életben egymással szemben áll két törekvés: a nemzetesítésre és a deeticizálásra való törekvés. S mindez jelen van a romakérdés és a magyarországi zsidóság körüli diskurzusokban is, sőt legalább olyan meghatározó, mint a külmagyar dilemma. Ennek feloldása lehet, hogy az egész Európát meghatározó nemzetesítési folyamat nem azonos az etnicizálódással, ha a nemzetről nem mint intézményről, hanem mint változó formában megjelenő kulturális, politikai, gazdasági stb. szervező folyamatról gondolkodunk.¹²

b) A magyarságpolitikai és kisebbségpolitikai jövőképekben az autonómiának központi szerepe van. A magyar kisebbségpolitikáknak az államországok felé lassan kilencven éve az az integrációs és lojalitási ajánlatuk, hogy ha saját maguk rendezhetik önálló intézményrendszerükön keresztül a dolgaikat, akkor tudnak az adott ország életében igazán egyenlő jogú polgárként hatékonyan tevékenykedni. Az államországok magyarságpolitikája, hol integratív, hol diszkriminatív módszerekkel, e nélkül is megoldhatónak véli a kérdést. A kilencvenes évek első felének társnemzeti autonómiaküzdelméi után két egymással párhuzamos alternatíva jelent meg. Az egyik: kormányzati szerepvállalással megteremteni az autonómia intézményes formáit. A másik pedig a magyar állammal kialakított viszonyban létrehozni egy sajátos státuszt, és az ezzel rendelkezők az adott ország sajátos közösségét alkothatják.

Az alternatívákkal kapcsolatos vitákban azonban van két megkerülhetetlen kulcskérdés. Az egyik a kisebbségi politikai életben belüli demokratikus akaratképződésre vonatkozik, illetve a kisebbségi társadalom alrendszerének a forráselosztás miatti politikai függőségére. Lényegében a kisebbségi eliteken belül a belső integrációra való törekvés felülírta a pluralizációs igényt. Ahol nem ez történt, a Vajdaságban és Kárpátalján, ott lényegében az etnikai szavazók közel fele otthon maradt vagy nem a magyar pártokra szavazott az utóbbi két parlamenti választás alkalmával. (Ez az etnikai szavazói távolmaradás egyre komolyabb gond az RMDSZ és az MKP számára is.) A másik kulcskérdés az a történelmi tapasztalat, hogy ha nincs krízishelyzet, akkor autonómia csak ott jöhet

létre, ahol a közigazgatás önkormányzati alapon, decentralizálva működik. A magyar kisebbségpolitikák dilemmája épp az, hogy ha ők a szubszidiaritás és decentralizáció zászlóvivői a politikai életben, akkor nem segítik-e ezzel a centralizáció fenntartóit a nemzetépítő félelmek előhívásával? Csakhogy ezzel a dilemmával a lehetséges regionális érdekhálózatok kialakítása is elodázódik. Történetileg pedig a partikuláris nemzeti hivatkozásokkal szemben csak a regionális érdekek lehetnek hatékonyak.

c) A magyarság- és kisebbségpolitikai retorikák kulcseleme a „szülőföldön való maradás” programja. Ez az üzenet több okból is hiteltelen. Először is: akiktől elhangzik, illetve a közvetítő apparátus jó része, határon túlról származó, Magyarországra áttelepült vagy családjilag ebben érintett személy. Másodszor: a magyar állam határon túli támogatásai nem képesek a térség társadalmi-gazdasági folyamatait érdemben befolyásolni. Ezek legfeljebb a helyzethez való alkalmazkodásban segíthetnek. Harmadszor: senkinek nincs joga ahhoz Magyarországról, hogy erkölcsi és morális kérdéssé tegye a migrációs szándékokat, hiszen elődeink lakóhelyétől függ mai állampolgári státuszunk. Különösen nem teheti meg a magyar állam, amely felelős ennek a helyzetnek a létrejöttéért.

Akkor hát mi legyen az üzenet? Kell-e üzenet? Nem attól erodálódnak a politikai elképzelések, ha azokat nem konkrétságukban, a megoldandó probléma szakmai logikája szerint tesszük fel? ¹³ Ha szimbolikus vagy nem reális célokból indulunk ki, akkor a tanácsadó technikák sem érhetnek sokat.

d) A magyarságpolitika három részterülete a nemzetközi kisebbségvédelem, a magyar–magyar kapcsolatok és a támogatáspolitiká. Ezek közül a legtöbb szó a támogatáspolitikáról esik. A viták középpontjában legtöbbször az a kérdés áll, hogy kik és hol döntenek a forrásokról. Ez azt jelentené, hogy Budapest vagy az adott régió ismeri igazán a célokat és a helyzetet? Ki felelős a magyar adófizetők pénzéért? Mindezt hogyan lehet számon kérni? De úgy is fel lehet tenni a kérdést: miről és hogyan születnek döntések?

Tehát van-e olyan EU-kompatibilis pályázati és forráselosztó rendszer, amely képes működtetni a több ezer intézményből álló határon túli magyar intézményrendszert? Ebből a kérdésből az intézményműködtetés magyarázatra szorul. A határon túli magyar intézményépítés a kilencvenes években arra épült, hogy a saját társadalom és az adott ország biztosítja majd ezek fenntartását. Ezek a várakozások Szlovéniában és Szlovákiában többé-kevésbé megvalósultak, Romániában mindez részben történt meg és a támogatás növekszik, míg Szerbia és Montenegró-

ban, valamint Ukrajnában nagy a forráshiány. Az eddigi támogatáspolitiká válságkezelésre és fejlesztésre épült. Ma már megkerülhetetlen a normatív támogatások bevezetése. Ez a felsőoktatás fejlesztésében és a gyerektámogatásokban már megjelent, csakhogy hiányzik a visszajelzésrendszer. Nevezetesen a kisebbségi intézmények magyarországi mérce szerinti akkreditálása. Ennek hiányában pedig a nemzeti felelősségen és szolidaritáson alapuló támogatáspolitiká nem kapcsolódik társadalmi teljesítményekhez és segélyezésként működik. Így az a hamis helyzet erősödik, amelyben mindkét fél elégedetlen a másikkal és nem javul a hátrányos helyzetű közép-európai kisebbségi magyar csoportok esélyegyenlősége.

e) A valóságkép utolsó problémája a magyar nemzeti kisebbségekről szóló közbeszédben a sokféleség kérdése. Ennek csak az egyik oldala a nyolc országban különböző társadalmi viszonyok között élő csoportok egymástól eltérő volta. Kevesebbet foglalkozunk a probléma megközelítésmezőivel. Nevezetesen az életvilágok fölött működő nemzeti, politikai beszédmód és vízió, illetve a mindennapi szokások, gyakorlatok meghatározta élethelyzetek közti sokféle azonosságtudattal, stratégiával. Egy rendkívül színes világról, nagy társadalmi és kulturális egyenlőtlenségekről van szó, amelyeket az egyneműsítő nemzeti vagy állami nézőpontokból aligha érzékelhetünk. A többes kötődések, a kvázi helyzetek, a töredékeség variációi az intézményességben és a helyi társadalmak szintjén újra és újra megkövetelik a kisebbségi konfliktusok, ambivalenciák belső megértésére való törekvést. Ez nem pusztán „magyar kérdés”, hanem egy közép-európai társadalomtörténeti probléma.

Ebben az írásban a „megértés” akarása nem önmagáért való és még csak nem is a kisebbségföltételekből táplálkozik, hanem egy történelmi adaptációs tapasztalatból, amelyben a térség utóbbi két évszázada a birodalmak felbomlásáról és a párhuzamos nemzetépítések új integrációiról szól. A liberális multinacionális állam jogának alakítása (az adaptáció) épp ezért nem csak jogi kérdés.

JEGYZETEK

1. Jogi értelmezésnek azért sem látom értelmét, mert ezekben a hetekben készül a kormány előterjesztése, amelynek szövegéről lehetne folytatni tényleges jogi értelmezést. Így most egy szaklap közöl szakmai véleményeket és vele párhuzamosan a politika a törvényalkotást készíti elő ugyanerről.
2. Amelyet rendszerint a politikai nemzet szinonimájaként használjuk.

3. A nehézkes fogalomhasználat feloldásaként: a közép-európai meghatározás azért jobb, mint a határon túli magyarság, mert nem hoz létre nyelvi alá-fölérendeltséget, valamint országonként – Csehországot is beleértve – külön entitásokat jelez. A nemzetkisebbség kifejezés arra utal, hogy ezeket a közösségeket a közös nemzeti kultúrához való tartozás tudáskészlete szervezi; kisebbségi aszinkronitásban élnek az adott ország társadalmán belül; magukat a magyar nemzethez tartozónak vallják. Töredéktársadalmak a torz társadalmi rétegzettségük és kvázi intézményrendszereikből adódóan.
4. Azzal a megszorítással, hogy a kilencvenes évek közepétől a politikai rendszeren belül etnikai kérdésekben a kisebbségi elitnek döntési pozíciót biztosítottak.
5. A szövegben gyakran szerepel a szakpolitika terminus. Ez alatt olyasféle módszertani megközelítéseket értek, mint Tóth Judit munkássága az idegenjogok terén.
6. Míg Magyarország, Szlovákia, Szlovénia és Horvátország az előbbi, a külső gazdasági és politikai viszonyok meghatározta fejlődési típusba tartozik, addig Ukrajna, Szerbia és Románia fejlődését a poszt szocialista elitnek és szervezeteknek határozzák meg.
Közép-európai összehasonlításban a liberális multinacionális jövőkép magyar meghonosítóira és az azt képviselőkre (ahova magamat is sorolom) jól illik az a kép, amelyet Szemlér Ferenc írt le a transzszilvanisták és a román elit viszonyáról: „A lövészárkokban csúnyán, de gyakorlati módon felöltözött és felfegyverkezett katonák lapultak, velük szemben a nyílt mezőn görög istenszobrokhoz hasonló emberek készültek – dehogyan csatára, legfeljebb vitára. Persze, hogy menthetetlenül elbuktak” (Erdélyi Helikon, 1937/8, 769). Kiút talán a harci helyzetek/szerkezetek helyébe teremthető társadalmi-gazdasági projekteket keresendő.
7. A nemzeti prioritásokért folytatott harc azonban megye tovább. Néhány példa a helyzet ellentmondásosságára: A párkányi híd átadása után hónapokig hiányzott a szlovák vámellenőrzés és határőrizet kellő létszáma ahhoz, hogy megindulhasson a gyors és intenzív forgalom. A helyzet megváltozásához politikai nyomásgyakorlásra volt szükség. A Maros megyei tanügyi hivatalban szóban többször hivatkoztak egy rendeletre, amely a regionális megerősödés érdekében a megye középiskoláiba a megyében végzett tanárok felvételét ajánlja. Csakhogy Marosvásárhelyen, a Petru Maior Egyetemen a tanárképzés románul folyik. Akik itt végeztek és tudnak magyarul beszélni, nem biztos, hogy tudnak magyarul írni, szabatosan fogalmazni, nem beszélve arról, hogy a magyar kulturális tudáskészlethez és az ezzel kapcsolatos szocializációhoz felsőfokú tanulmányaik során nem férhettek hozzá. Ezek az emberek hogyan lesznek képesek a kisebbségi igényeknek megfelelő oktatási intézményeket működtetni? Ráadásul hol helyezkedhetnek el a kolozsvári BBTE magyar nyelvű szakokon végzett

hallgatói? A romániai állami kulturális intézmények nemzetiségi állás statisztikájáról más képe van a magyarságnak, mint a hivatalos kimutatások. Hiszen azokban olyanok is nemzetiségiként szerepelnek, akik a nevük vagy gyenge nyelvtudásuk révén ebbe a kategóriába sorolhatók, de egyébként nem a kisebbségi magyar szervezetekben szocializálódtak és nemigen kapcsolódnak azokhoz. Mindeközben a magyar nemzetfelfogás alapján senki nem bírálhatja felül egy másik ember nemzetiségi öndefinícióját.

8. Ez végre meghozná a párhuzamos nemzetépítések konszenzusát is. Míg Magyarország nem idegen munkaerőhöz jutna, addig a szomszédos országokban kevesebb konfliktussal járna a homogén nemzetállam építése.
9. Ennek egyik példája a kettős állampolgárság kérdése volt. Míg ez a kérdés az európai országok nagy részében a politikai rendszeren belüli kérdésként merült fel és a napnyugati megoldások szakpolitikai logikák szerint a történeti adottságokra épültek, addig a környező országokban a politikai elitnek különösebb gond nélkül megoldották ezt a kérdést a társadalmi következmények nyílt megvitatását kerülve, sokszor rendeleti szabályozással elintézve a gyakorlati kérdéseket.
Egy másik példát a nemzetépítő logikák politikai mozgásokat felülíró természetére a 2006. március 15. körüli romániai események szolgáltattak. Az RMDSZ ellenállt az államelnök befolyását jelentősen bővítő törvények megszavazásának, a politikai ellenfél lehetséges kriminalizálásának. Majd néhány nappal később az RMDSZ-szel szemben álló magyar politikai erők székelyudvarhelyi nagygyűlésével kapcsolatban előbb az államelnök, majd a román sajtó nyilatkozott mérsékelten. Sőt a nagygyűlést követően az államelnök Székelyudvarhelyre látogatott és tárgyalat Szász Jenővel, a Markó Béla-ellenes politikai körök reprezentánsával. Ezzel őt is a magyarság politikai képviselőjének és a román állam tárgyalópartnerének ismerte el. Ennek következtében olyan politikai helyzet állt elő, amely gyengítette az RMDSZ kormányzati politikai tárgyaló pozícióját. Az aktuális román sajtó – valószínűleg körlevél vagy telefon nélkül – hangot váltott és az addig szélsőségesnek tartott Szász Jenő helyett Markó kézdívársárhelyi beszédét kezdte bírálni, míg az autonómia-nagygyűlés kapcsán annak méltóságteljes voltát emelte ki.
Egy másik példa a szlovákiai nyitrai megyei gyűlés esete, ahol az MKP-nak a magyar etnikai szavazók révén meghatározó befolyása volt, ezért a fejlesztési forrásokat is Dél-Szlovákiába irányították, és ezzel szemben létrejött a szlovák pártok megyei koalíciója az MKP-val szemben [az „ezzel szemben” = kb. „miközben”?] (az országos kormányzati – ellenzéki szerepeken túllépve). A példák közül az is látszik, hogy a nemzetépítés nem valamiféle önmagáért való, metafizikus nemzeti öntörv-

nyűség, hanem politikai érdekek nyomán legitimál prioritásokat.

10. A közép-európai multinacionális problematika egyik kulcskérdése, hogy az adott politikai rendszer – a saját fejlődéséből adódóan – milyen megoldásokat tud elfogadni és elvetni. Például a kettős állampolgárság intézménye a pártpolitikai verseny és az eltérő identitáspolitikai megfontolások miatt sem volt benne a magyarországi politikai közgondolkodásban. Miközben a határon túli magyar politikusok számára, akik egy-egy másik politikai közgondolkodásnak is részesei, ez nem volt probléma, hiszen azokban az országokban a nemzetesítés felülírta az állampolgárság körüli megfontolásokat. Egy másik példa: Miközben Szlovákiában, Ukrajnában, Romániában a nemzeti tanácsok és az autonóm kisebbségi testületek létrehozása nem a politikai közgondolkodás része, mindezt a posztjugoszláv térségben felülírták a sikerült megoldani és a nemzeti tanácsok révén a kisebbségpolitikákat kanalizálták az adott ország etnopolitikájába, magyarságpolitikájához. Ez azért alakulhatott így, mert a titói Jugoszláviában a társult munka [munkarendszer?] és a öngazgatási rendszer tudáskészlete teljesen más, mint a szlovák vagy román autonómiatörekvésekkel kapcsolatos élmények (a saját nemzeti mozgalmakon túl az első és a második bécsi döntés, illetve 1968 emléke). Ebből persze az is következik, hogy a kisebbségi elitek hatóköre csak ezeken a politikai szerkezeteken belül működik. Évtizedes folyamatként (a kilencvenes évek közepétől, amikor Bulgáriában, Macedóniában, Jugoszláviában, Romániában, Szlovákiában kormányzati szerepet kaptak a kisebbségi elitek) az figyelhető meg, hogy Szlovákiában és Romániában ezek az elitek már nemcsak a saját etnikai ügyekben játszhatnak meghatározó szerepet, hanem növekszik más, nem etnikai kérdésekben is a beleszólásuk, illetve a véleményükre való odafigyelés. A magyar–magyar politikai kapcsolatokban is kulcskérdés, hogy a kisebbségi elitek mennyiben tudnak egyszerre két politikai habitus világában teljesíteni.
11. Erre példa a koszovói tárgyalások ügye, amelyben Magyarország élhetett volna azzal a lehetőséggel, hogy a koszovói szerb kisebbség érdekében az EU-n belül „védő szerepet” vállal és ezért cserébe a vajdasági magyarságnak hasonló intézményes védelmet kér Belgrádtól. Ezzel szemben a mértékadó vajdasági tanácsadók véleményének figyelembevételével az az álláspont alakult ki, hogy a két kérdést nem lehet összekapcsolni. Abból több haszon származik, ha most nem alakítunk ki alkupolitikát. Ezzel szemben a román diplomácia, miközben még odébb van az EU-csatlakozástól, már egy

ilyen „alkupolitikában” dolgozik a szerbiai románság érdekében, Koszovó ügyéhez is hozzászólván.

- Egy másik példa a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok ügye. Most nem a finanszírozással, illetve az önkormányzati problémával kapcsolatos problémák érdekesek, hanem a prezentáció ügye. Ha autonómiakonferenciát rendeznek Magyarországon és szó esik erről a Közép-Európában mintaadónak tekintett intézményességről, a lehető legkritikább esetben maguknak az önkormányzatoknak, hanem a kormányzati politika magyar nemzetiségű képviselőinek a részéről hangzik el. Kívülről nézve ez igen furcsa, de ez csak akkor tudatosulna bennünk, ha épp határon túli magyar közösségekkel történné meg hasonló reprezentáció.
12. Ezt a folyamatot példázza az ET Jürgen és a három évvel későbbi Frunda-jelentés közti lényeges különbség a nemzet, a kulturális közösség és a kin-state politikában.
 13. Erre példa a Erdélyi Magyar Tudományegyetem. Ez egy három városban működő intézmény, amelynek a központja Kolozsváron van, ahonnan [ahol?] a Sapientia Alapítvány a kezébe vette az egyetem szervezését. Csakhogy az itteni képzés alig néhány szakra korlátozódik, ráadásul itt működik több ezres magyar hallgatói létszámmal a Babes–Bolyai Tudományegyetem, melynek magyar tanszékei, valamint háttérintézményeik komoly működési, kutatási és fejlesztési forráshiánnyal küzdenek. Ehhez jön az a belső szervezeti probléma, hogy a szenátus megválasztását azért is halasztják évek óta, mert ebben az esetben a jóval nagyobb létszámú csíkszeredai és marosvásárhelyi kar erőfölénybe kerülne Kolozsvárral és az alapítványi vezetéssel szemben. Ezen a helyzeten pedig senki nem mer változtatni, hanem elfogadják a történelmi kolozsvári pozícióörzés nemzeti felelősségéről szóló retorikáját. A magyarországi jobboldal azért nem lép ebben az ügyben, mert a kolozsvári központot maga Orbán Viktor adta át és a Fidesz nemzetpolitikájának meghatározó projektjéről van szó. A baloldali kormányzat pedig nem veheti magára a nemzeti-kisebbségi intézményrendszer leépítőjének vádját vagy épp a tudatlan budapesti beavatkozó szerepét. Így a politikai logika szerint (felülről és nem az oktatói bázis felől) szerveződő egyetem, a belső apparátus érdekeinek őrzése lesz az elsődleges, nem pedig a szakszerű oktatásfejlesztés, illetve a támogatás hatékony felhasználása. Az erdélyi magyar társadalom szempontjai így rendelődnek alá a retorikának. Hasonló a helyzet a szabadkai Magyar Ház költséges beruházásával, amelyet Gyurcsány Ferenc adott át és ezért támadhatatlanok az ehhez kapcsolódó projektek.

VÉGTELEN TÖRTÉNET

A KISEBBSÉGI HOVATARTOZÁSRÓL

2005. december 13-án, nem egész három hónappal a köztársasági elnök előzetes normakontrollkérelmében hozott alkotmánybíróági 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 fogalom meghatározás 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, csak hogy mindezzel az identitás megvallásának hiányában a jogi szabályozás nemigen tud mit kezdeni. A szubjektív kritérium szükségességét valló megközelítések a nemzethez való tartozás vállalását tekintik a legfontosabbnak: nemzetről csak akkor lehet beszélni, ha a 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 nyilvánítás 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 „hallgatlagosan” (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 kényeszerűségeiből 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 önzonossághoz, 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 önzonossághoz, 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-
ncsenek meghatározva, akkor ahhoz vezethet, hogy sé-
rül a polgárok szabadsága, mivel a rendőrség megkö-
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 vizs-
gálata 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, etnikulturális, 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 identitásmegőrzés esetei során nyilvánvalóan mérlegelnie kell az egyes kisebbségi identitások „prioritását”, ettől sem a jogelvek, sem pedig a gyakorlat szintjén nem zárható ki a többes kisebbségi identitás elismerése a technikai akadályoktól nem terhelt esetekben. Például a 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 testület 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 kedvezményezett 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 (bírósalg előtt megátámadható) 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 Alkotmánybírósalg 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 Alkotmánybírósalg azonban elfogadhatatlannak találta a helyzetet, hogy részletsabályok meghatározása nélkül civil szervezetek dönthetnek fontos közjogilag releváns kérdésekben.²⁵ A bírósalg 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 Alkotmánybírósalg 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 gátlátalan 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 Alkotmánybírósalg 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 legitímáció 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 valóságát), 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 találó 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 mandatóriusaként 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 tartózkodnak 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.

Bornírságában 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 kultúrákra 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. BRETTNER 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 nálunk. 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 képviselőinek 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.

A „NEMZET” FOGALMA

AZ EURÓPA TANÁCS PARLAMENTI KÖZGYŰLÉSÉNEK 1735. SZÁMÚ AJÁNLÁSA*

1. 2003-ban a Parlamenti Közgyűlés a 2001. június 19-én elfogadott, a szomszédos államokban élő magyarokról szóló [2001. évi LXII.] törvény kapcsán megvitatta az anyaország határain kívül élő nemzeti kisebbségeknek nyújtható kedvezmények kérdését. Az 1335. számú határozatában (2003) a Parlamenti Közgyűlés a „nemzet” fogalmát a preambulumban definiáló magyar törvénnyel kapcsolatban megállapította, hogy abban az időben „nem volt a »nemzet« fogalmának közös jogi meghatározása Európában”.

2. A Közgyűlés – szem előtt tartva a hatályos alkotmányokban és törvényekben a más államokban élő polgárokkal való etnikai, nyelvi és kulturális kapcsolatok leírására szolgáló fogalmak, különösen a „nemzet” szó, valamint a sajátos történelmi és politikai helyzettel való korreláció tisztázásának szükségességét – megvizsgálta, vajon a „nemzet” fogalma – és ahol szükséges, egy újragondolt, modernizált fogalom – segíthet-e és ha igen, hogyan a nemzeti kisebbségek és azok jogainak 21. századi megközelítésében.

3. A Jogi ügyek és emberi jogok bizottsága a nemzet fogalmáról készített tanulmányában, amelyet harmincöt nemzeti parlamenti delegációtól visszakapott kérdőív és a jogi és politikatudományi szakértők részvételével Berlinben 2004. június 7-én megtartott találkozáson elhangzottak alapján állított össze, arra a következtetésre jutott, hogy nehéz, majdhogynem lehetetlen a „nemzet” koncepciójának egy közös definíciót adni.

4. A „nemzet” fogalma mélyen a népek kultúrájában és történelmében gyökerezik és identitásuk fontos elemeit foglalja magában. Szorosan kapcsolódik a politikai ideológiákhoz is, amelyek kihasználták és meghamisították eredeti jelentését. Továbbá, figyelembe véve az európai országokban beszélt nyelvek sokszínűségét, egy olyan fogalom, mint a „nemzet”, egyszerűen lefordíthatatlan sok olyan országban, ahol jó, ha a nemzeti nyelveken hozzávetőleges fordításokat találhatunk. Ennek megfelelően a nemzeti nyelvekben használt szavaknak nincs elfogadható megfelelője az Európa Tanács két hivatalos nyelvén, angolul vagy franciául.

5. A Közgyűlés elfogadta, hogy néhány Európa tanácsi tagországban a „nemzet” koncepcióját az állampolgárság leírására használják, ami egy jogi kapcsolat (viszony) az állam és az egyén között, függetlenül az utóbbi etnokulturális eredetétől, míg más tagállamokban ugyanazon kifejezéssel az egyazon nyelvet beszélő, hasonló kulturális és történelmi tradíciókkal, hasonló múltfelfogással, hasonló jelenlegi törekvésekkel és hasonló jövőképpel jellemezhető emberek szerves közösségére utalnak. Egyes tagállamokban a két felfogást egyszerre alkalmazzák az állampolgárság és a nemzeti (etnokulturális) eredet megjelölésére. Így a „nemzet” kifejezés néha kettős értelemben használt, míg más esetekben két különböző szó fejezi ki az egyes jelentéseket.

6. A Közgyűlés ugyancsak elfogadja, hogy amikor a „nemzet” fogalma állampolgárságot takar, akkor egyfajta szerződéses viszonyt fejez ki egy fizikai személy és az állam között, míg amikor a „nemzet” fogalmát az etnokulturális közösség leírására használják, akkor egy kulturális valóságot (egy kulturális tény vagy kulturális státuszt) jelenít meg, amely a fizikai személynek a közösséghez való szabad és egyoldalú csatlakozásán alapul és amely csak a közösség tagjai közötti kapcsolatot foglalja magában. A kulturális értelemben vett „nemzet” csak akkor válik jogi szabályozás tárgyává (lásd nemzetközi jog), amikor nemzetközileg elismert állammá szerveződik.

7. A Közgyűlés megjegyzi, hogy a nemzetalkotás és a nemzetállamok születésének folyamatában a modern európai államok legitimitásukat vagy a politikai vagy a kulturális nemzetfogalomra alapították. Ugyanakkor míg az Európa Tanács néhány tagállamának alkotmányában továbbra is fellelhető e két jelentés megkülönböztetése, a nemzetállamok fejlődésének általános tendenciája, adott esettől függően, a tisztán etnikai vagy etnikai központú állam közjogi kötődésen alapuló állammá, illetve a tisztán politikai állam multikulturális, a nemcsak a fizikai személy, de a kulturális és nemzeti közösségek sajátos jogait elismerő állammá történő átalakulása irányába mutat.

8. A Közgyűlés ugyancsak megjegyzi, hogy a nemzetállamok 19. és 20. század eleji megalakulási

* Közgyűlési vita: 2006. január 26. (7. ülés). (Lásd a 10762. sz. dokumentumot. A Jogi ügyek és emberi jogok bizottságának jelentése, jelentéstevő: Frunda úr). Az ajánlást a Közgyűlés 2006. január 26-án fogadta el (7. ülés).

módjának, valamint a második világháború és a hidegháború után a nemzetállami határok átalakulásának köszönhetően majdnem minden Európa tanácsi tagállam területén élnek olyan népcsoportok, amelyek bár egyidejűleg az állam vagy politikai nemzet állampolgárai, de egy másik kulturális nemzethez tartoznak. A nagyobb létszámú, azonos etnikulturális háttérrel rendelkező csoportokhoz képest e relatíve kis csoportokat nemzeti kisebbségeknek tekintjük.

9. Ezek a – gyakran az államhatárok módosításának eredményeként létrejött – nemzeti kisebbségek vagy közösségek alkotói és (másokkal együtt) alapítói annak a nemzetállamnak, amelynek a tagjai, és állampolgárként gyakorolhatják a jogukat a nemzeti identitás megőrzésére, kifejezésére és ápolására, amint azt a Közgyűlés 1201. számú (1993) és 1643. számú (2003) ajánlása, a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény (ETS No. 157), valamint a regionális és kisebbségi nyelvek európai kartája (ETS No. 148) lehetővé teszi.

10. A Közgyűlés ugyancsak megjegyzi, hogy mivel a nemzeti kisebbségeknek önmagukban nincs jogi személyiségük, nem lehetnek jogalanyok, ezért nem lehetnek szerződő felek. Ugyanakkor kollektív védelem alanyainak kell tekinteni őket és a tagoknak meg kell adni a cselekvés lehetőségét nemzeti kisebbségük identitásának és kulturális jogainak védelmében, akár egyéni jogalanyként, akár más jogi személyiséggel rendelkező szervezetek keretében. Ezek a jogok nem területiek vagy területhez kötöttek, és elismerésüket és védelmüket jogilag mind az egyes nemzetállamok szintjén, mind államközi (nemzetközi) szinten biztosítani kell.

11. A Közgyűlés elismeri, hogy a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzésében a legfontosabb szerep arra az államra hárul, amelynek a nemzeti kisebbség tagjai az állampolgárai. Ezért szükséges, hogy a tagállamok törvényt és egyéb szabályokat fogadjanak el a tradicionális nemzeti kisebbségek elismerésére és azokat jóhiszeműen alkalmazzák. Ami a politikai intézményekben való képviselést illeti, a Közgyűlés javasolja, hogy az államok érvényesítsék a pozitív diszkrimináció elvét a nemzeti kisebbségek tagjaira, különösen a központi és decentralizált intézményekben (ideértve a végrehajtó szerveket is) való képviselést illetően, főként azokban a régiókban, ahol a nemzeti kisebbségek élnek.

12. A Közgyűlés szükségesnek tartja, hogy erősítsék az európai polgárok identitáshoz, hagyományokhoz és történelemhez való kötődésének elismerését annak érdekében, hogy lehetővé váljon mindenki számára egy kulturális „nemzet” tagjaként történő önmeghatározás, függetlenül az állampolgárságától

vagy attól a politikai államtól, amelyhez állampolgárként tartozik, különösen azért, hogy ezzel teljesítsék a kulturális nemzetekhez szorosan kötődő nemzeti kisebbségek növekvő elvárásait. Politikai és jogi szempontból fontos, hogy támogassák az államok és a nemzeti kisebbségek közötti viszony kérdése iránti olyan toleráns megközelítés kialakítását, amely végső soron annak elfogadását jelenti, hogy minden egyének joga van ahhoz a nemzethez tartozni, amelyhez tartozni kíván, akár az állampolgárság, akár a nyelv, a kultúra és a hagyományok alapján.

13. A Közgyűlés emlékeztet arra, hogy 1335. számú határozatában (2003) a következőket hangsúlyozta: „a kisebbségvédelem új és eredeti formáinak megjelenése, különösen az anyaország részéről, pozitív tendencia...” Úgy vélte, hogy a külföldön élő kisebbségek védelmére elfogadott egyoldalú intézkedések lehetősége, függetlenül attól, hogy a kisebbségek a szomszédos vagy más államban élnek, a következő elvek tiszteletben tartásától függ: területi szuverenitás, *pacta sunt servanda*, az államok közötti barátságos viszony és az emberi jogok és alapvető szabadságok – különösen a hátrányos megkülönböztetés tilalma – tiszteletben tartása. Míg az anyaállam jogosan játszhat fontos szerepet a nemzeti kisebbségi jogok védelmében azzal, hogy figyelemmel kíséri, mi történik a más államokban élő kisebbségeivel, elengedhetetlen, hogy a támogatás az érintett országok jogszabályainak betartásával történjen, és minden szabályozást előzetesen meg kell tárgyalni az érintett államok kormányaival. Minden államnak, amely más állam területén és utóbbi állampolgáraiaként élő nemzeti és kulturális kisebbség identitásának megőrzésére egyoldalú intézkedések elfogadását tervezi, ugyanazokat a jogokat és kötelességeket kell elismernie és megtartania.

14. A Közgyűlés úgy véli, a nemzeti kisebbségek jogainak védelmében az Európa Tanács Helyi és regionális hatóságok konferenciájának jelentős szerepe lehet azzal, hogy segítséget nyújt a vonatkozó európai szabályok alkalmazásának garantálásához. Hiszi, hogy a területi autonómiáról és a nemzeti kisebbségekről szóló 43. számú ajánlást (1998), valamint a helyi jog/különleges státusz kérdéséről szóló 70. számú ajánlást (1999) felül kell vizsgálni a jövőbeni cselekvések meghatározása érdekében.

15. Az Európa Tanács tagállamainak állam- és kormányfői által 2005. május 16–17-én elfogadott varsói nyilatkozat és akcióterv alapján a Közgyűlés felhívja a Miniszteri Bizottságot, hogy az elfogadott döntések gyors végrehajtása érdekében azonnal kezdeményezzen tárgyalásokat. Az akcióterv rámutat arra, hogy „Európa viszontagságos történelme megmutatta, hogy a nemzeti kisebbségek védelme elen-

gedhetetlen a béke fenntartásához és a demokratikus stabilitás megteremtéséhez. Az olyan társadalomnak, amely magát pluralistának tekinti, biztosítania kell, hogy a kisebbségeinek identitását mint társadalmaink gazdagságának forrásait, megőrizzék és felvirágoztassák.”

16. Mindezek alapján a Közgyűlés azt javasolja a Miniszteri Bizottságnak, hogy

16.1. hívja fel azokat az államokat, amelyek eddig nem tették meg, hogy írják alá és ratifikálják a nemzeti kisebbségek és közösségek identitásának megőrzésében alapvető dokumentumokat, így a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményt, a regionális és kisebbségi nyelvek európai kartáját, valamint a helyi önkormányzatok európai kartáját (ETS no. 122), és tegyen lépéseket ezzel kapcsolatban;

16.2. hívja fel az államokat, hogy segítsék elő nemzeti jogalkotásukban a kisebbségek kulturális jogainak elismerését, többek között az Európa Tanács Helyi és regionális hatóságok konferenciájának a területi autonómiáról és a nemzeti kisebbségekről szóló 43. számú ajánlása (1998) és a helyi jog/különleges státusz kérdéséről szóló 70. számú ajánlása (1999) alapján;

16.3. tegyen megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy a tagállamok elutasítsanak minden olyan kísérletet, amely etnikailag tiszta állam létrehozására vagy az állam területének és közigazgatásának etnikai alapon történő kialakítására irányul, kivéve azokat a pozitív intézkedéseket, amelyek a nemzeti kisebbségek arányos képviselését segítik elő az adott állam közigazgatásában, központi és helyi szinten;

16.4. hívja fel a tagállamokat, hozzák alkotmányukat összhangba azokkal jelenlegi demokratikus európai standardokkal, amelyek az egyes államoktól valamennyi állampolgár integrálását kívánják meg egy politikai és multikulturális egységben, az etnikulturális háttértől függetlenül, és hogy ne definiálják és szervezzék magukat többé kizárólag etnikai vagy kizárólag közjogi kötődésen alapuló államként;

16.5. határozza meg az államok és a más – főként a szomszédos – államok területén élő kisebbségek közötti viszony alakításának folyamatára vonatkozó irányelveket, a Velencei Bizottságnak a hatályos jogszabályok vizsgálatán alapuló 2001-es jelentésében meghatározott kritériumokat, valamint a vonatkozó közgyűlési határozatokat és irányelveket figyelembe véve.

17. A Közgyűlés emlékeztet arra, hogy a nemzeti kisebbségek jogairól szóló 1623. számú ajánlásában szorgalmazta, a Miniszteri Bizottság „tegye meg a szükséges intézkedéseket az Európai Unióval való együttműködés fenntartására a nemzeti kisebbségek jogainak védelmére vonatkozó közös politikák kialakítása érdekében”. A Közgyűlés megjegyzi, hogy a Miniszteri Bizottság válasza erre az ajánlásra enyhén szólva tömör volt. Ezért azt kéri a Miniszteri Bizottságtól, hogy kérje fel Jean-Claude Juncker urat, hogy az Európa Tanács és az Európai Unió kapcsolatáról szóló következő jelentésében részletesen vizsgálja meg a nemzeti kisebbségek védelméről szóló politikák összeegyeztethetőségének és jogaik elismerésének kérdését.

(Fordította Polgár Eszter)

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEIBŐL

AZ EGYEZMÉNY 3. CIKKE A KÍNZÁS, EMBERTELEN ÉS MEGALÁZÓ BÁNÁSMÓD TILALMA

*Said kontra Hollandia*¹

Az ügy körülményei. A kérelmező, Mahmud Mohamed Said eritreai állampolgár, 1967-ben született, jelenleg Hollandiában él. 2001. május 8-án Hollandiába érkezett, ahol 2001. május 21-én menedékjog iránti kérelmet nyújtott be a schipholi repülőtéren. A kérelmező azt állította, hogy egy katonai egységben teljesített szolgálatot és részt vett az Etiópia elleni háborúban. Amikor 2000. június 13-án a háború befejeződött, a csapatokat nem szerelték le, mert az eritreai hatóságok további etióp katonai beavatkozástól tartottak. 2000 augusztusában állománygyűlést tartott a kérelmező zászlóaljja, ahol a tisztek közölték, hogy nem megfelelő módon harcoltak. A kérelmező felszólalt és kifogásolta, hogy a tisztek úgy kényszerítették harcra a katonákat, hogy nem adtak megfelelő ellátást, ezért éhesek, szomjasak és fáradtak voltak, a harcot ilyen körülmények között szinte lehetetlen volt folytatni, és ez okozta az áldozatok nagy számát. A kérelmező azt javasolta az állománygyűlésen, hogy katonai egységüket vissza kellene vonni a frontvonalból vagy meg kellene erősíteni. Más katonák is támogatták hozzászólását és vita bontakozott ki.

Nem sokkal az állománygyűlés után a kérelmező azt tapasztalta, hogy a katonai hatóságok követik. 2000. december 5-én azzal vádolták meg, hogy fegyverek átadására próbálta rábeszélni katonatársait, és ezért egy föld alatti cellában majdnem öt hónapig elzárva tartották. Meghallgatást ügyében nem tartottak, vádat nem nyújtottak be a katonai bírósághoz. 2001. április 20-án egy dzsippel elszállították, egy sofőr és egy fegyveres kíséző jelenlétében. A fogoly nem volt megkötözve vagy lebilincselve. Amikor a járművel út közben egy baleset helyszínére érkeztek, a sofőr és a fegyveres kíséző kiszállt az autóból segíteni a balesetet szenvedett személyeknek. A kérelmezőt magára hagyták, aki így meg tudott szökni. Először Szudánba menekült, majd a holland Breda városában telepedett le.

2001. május 23-án a holland igazságügy-miniszter helyettes gyorsított eljárás keretében visszautasította a kérelmező menedékjogi kérelmét azzal, hogy elmulasztott benyújtani olyan dokumentumokat, amelyek

személyazonosságát igazolták, állampolgárságát vagy útíttervét alátámasztották volna, így állításai, szavahihetősége kétségbe vonható. A miniszterhelyettes határozatában azt állapította meg, hogy a kérelmező szökésről szóló története valószínűtlen. A kérelmező jogorvoslati kérelmét elutasították. Said a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságához benyújtott kérelmében azt állította, hogy az Eritrea területére történő kiutasítás esetén kínzásnak vagy embertelen bánásmódnak lenne kitéve.

*A határozat.*² A bíróság ítéletében megállapította, hogy a kérelmező állításai konzisztensek, így cáfolják a kormánynak azt a feltételezését, hogy beszámolója hiteltelen. A kérelmezői állítások egy részét megerősítette az Amnesty International holland szervezetének Afrika-specialistája is. Bár a benyújtott dokumentumok általános természetűek voltak, nagyon nehéz lett volna meghatározni, hogy milyen további kiegészítő bizonyítékokat kellett volna a kérelmezőnek csatolnia annak érdekében, hogy az események leírásával kapcsolatos állításait alá tudja támasztani. A bíróság arra a megállapításra jutott, hogy erőteljesen valószínűsíti a kérelmező dezertőri mivoltát, hogy már 2001 májusában menedékjog iránti kérelmet nyújtott be, egy évvel az eritreai katonai egységek leszerelése előtt. Bár a háború 2000 júniusában befejeződött, a rendelkezésre álló információk arra engedtek következtetni, hogy az eritreai hatóságok nem szerelték le azonnal fegyveres erőiket. Az Egyesült Államok Külügyminisztériuma által készített emberi jogi jelentés, amely 2005. február 28-án látott napvilágot, ugyancsak említést tett az eritreai kormány által szervezett katonai ellenőrző pontokról, járőrökről és egyes ingatlanokban tartott házkutatásokról. Ezeknek az eljárásoknak a célja a dezertőrök felkutatása volt. Valószínűsíthető, hogy az eritreai hatóságok továbbra is erős katonai készséget tartottak fenn. Ilyen körülmények között nehéz volt elképzelni, hogy milyen más lehetősége lett volna a kérelmezőnek, mint a fegyveres erők önkényes elhagyása, a dezertálás. Annak ellenére, hogy a szökésről szóló beszámolója néhány ponton kiegészítésre szorult, a bíróság megállapította: mindez nem csökkenti a kérelmezői állítások hitelességét általában, illetve azt, hogy a kérelmező katonaszökevény.

A bíróságnak arra a kérdésre kellett válaszolnia, hogy a kérelmező hazatérése esetén kínzásnak vagy megalázó bánásmódnak lett volna-e kitéve. Az

Amnesty International jelentései részletesen leírták az eritreai dezertőrökkel szemben alkalmazott bánásmódot. A beszámolók kiterjedtek a jogellenes fogva tartásra, valamint olyan speciális kínzási eszközökre, mint kikötözés a tűző napon vagy a kéz- és lábbilincsek fájdalmas használata. Jelentősége volt a holland külügyminisztérium Eritreáról készített jelentésének is, amely ugyancsak azt állította, hogy a katonaszökevényekkel rosszul bánnak. Said már beadványában utalt arra, hogy letartóztatták és fogva tartották az eritreai katonai hatóságok, miután az állománygyűlésen szóvá tette a katonákkal szembeni nem megfelelő bánásmódot. Az is egyértelmű volt, hogy az eritreai hatóságok nyilvántartották a szökevények nevét. A bíróság végül arra a következtetésre jutott, hogy az Eritreába történő kiutasítás esetén a kínzás vagy az embertelen bánásmód valószínű veszélynek lenne kitéve a kérelmező. Mivel a kiutasítás az egyezmény 3. cikkének sérelmét jelentené, az eljárási cselekmény nem hajtható végre.

Kommentár. A döntés kiváló példája annak, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő személy jogainak védelme kapcsán a bíróság hatékony és gyors beavatkozásra képes. A határozat megakadályozta Said származási országába történő kiutasítását, bár a bizonyítékok nem minden kétséget kizáróan igazolták a kérelmező állításait. A döntés alapján a 3. cikkben foglaltak megvalósulásának veszélye már elegendőnek bizonyult arra, hogy a strasbourgi bíróság megakadályozza az esetleges jogsértések bekövetkezését.

N. kontra Finnország³

Az ügy körülményei. A kérelmező, N. a Kongói Demokratikus Köztársaságból, a korábbi Zaire-ból származik. 1998. július 20-án érkezett Finnországba, ahol politikai menedékjogot kért, mivel hosszabb ideig tagja volt a Divison Specielle Presidentielle (DSP) osztagának, amely a korábbi elnök, Mobutu és családja, valamint tulajdona védelméért volt felelős. A kérelmező egyidejűleg informátora is volt a szervezetnek, jelentéseket szolgáltatott a korábbi elnök magas beosztású tisztjeinek. A kérelmező azt állította, hogy élete és testi épsége veszélyben van, mert a Laurent-Desire Kabila-féle új vezetés, amely 1997 májusában a Mobutu-rezsimet felváltotta, sorra letartóztatta és megölte azokat a személyeket, akik korábban Mobutu elnöknek dolgoztak. A kérelmező azzal is alátámasztotta veszélyeztetettségét, hogy Kongóban a ngbandi törzshöz tartozik, amely egyben Mobutu törzse is, így az új vezetés első számú célpontja lett.

1999-ben a kérelmező egy másik menedékkérővel, E. asszonnyal találkozott, és együtt éltek mindaddig, amíg E.-t 2000. február 22-én kiutasították.

Kongóban 2001-ben ismét hatalomváltásra került sor, amelyet követően a helyzet kissé javult az országban. Erre figyelemmel 2001. március 6-án a Finn Bevándorlási Igazgatóság a kérelmező visszatoloncolásáról határozott. Az igazgatóság azzal indokolta döntését, hogy a beadványa pontatlan, elmulasztotta bizonyítani személyazonosságát, továbbá nincs kitéve olyan veszélynek, amely megalapozná az egyezmény 3. cikkében foglaltak megsértését. A kérelmező a döntés ellen sikertelenül fellebbezett a Helsinkii Közigazgatási Bírósághoz. Ennek ellenére élettársa, E. asszony közös gyermekükkel visszatért Finnországba. 2002. november 5-én a finn kormány úgy döntött, hogy nem utasítja ki a kérelmezőt mindaddig, amíg az Emberi Jogok Európai Bírósága nem vizsgálja meg kérelmét és nem hoz közbenső intézkedést az ügyben.

A starsbourgi eljárás alatt, 2003. március 4-én a Legfelső Közigazgatási Bíróság visszautasította a kérelmező fellebbezését arra hivatkozva, hogy személyazonossága és etnikai eredete bizonytalan, nem tudta kétséget kizáróan bizonyítani tartózkodása körülményeit az 1997. május 17-e előtti időszakra vonatkozóan. Döntésében arra is figyelemmel volt, hogy a kérelmező családi élete Finnországban nem volt olyan mértékben megalapozott, ami az egyezmény 8. cikke szerinti védelmet tette volna szükségessé, különös tekintettel arra, hogy egyik szülő sem rendelkezett tartózkodási engedéllyel és más kapcsolatokkal Finnországban. 2003. június 17-én a Helsinkii Közigazgatási Bíróság visszautasította N. fellebbezését a menedékjog és a tartózkodási engedély megtagadása tárgyában hozott döntés ellen. 2003. július 16-án az orosz állampolgárságú E. és újszülött gyermeke Oroszországba való kiutasításáról döntöttek, ahol E. két másik gyermeke él. E. Finnországban maradt a Legfelső Bírósághoz történő fellebbezése elbírálásáig. A kérelmező azt állította, hogy a Kongóba történő kiutasítás esetén embertelen bánásmódnak lenne kitéve, különös tekintettel a korábbi elnökhöz, Mobutuhoz fűződő közvetett kapcsolatára. Arra is kitért, hogy magánélethez és családi élethez való jogát is sértené a kiutasítás, miután legközelebbi hozzátartozóival Finnországban él.

*A határozat.*⁴ A bíróság megállapította, hogy a kérelmező nyolc évvel ezelőtt hagyta el a Kongói Köztársaság területét. Nem volt kizárható, hogy az ottani hatóságok letartóztatják és megalázó bánásmódban részesítik korábbi tevékenysége miatt. Ugyanakkor ez a veszély az idő múlásával fokozatosan csökkent. A 2001-es társadalmi változások új helyzetet eredményeztek az afrikai országban. A bíróság jelentőséget tulajdonított annak is (bár nem tartotta döntő fontosságúnak), hogy a kérelmező nem volt közvetlen kap-

csolatban Mobutu elnökkel és nem töltött be magas katonai tisztséget, amikor az ország elhagyására kényszerült. Megállapította viszont, hogy azok az egyéb tényezők, mint a kérelmező törzsi hovatartozása, illetve kapcsolata befolyásos emberekkel, ugyancsak fontos lehet, amikor a kiutasítást követő veszélyek kerülnek megvizsgálásra. Bár az elmúlt időszakban több, Mobutut támogató személy tért vissza a Kongói Köztársaság területére, ennek a bíróság nem tulajdonított kiemelt jelentőséget azt vizsgálva, hogy milyen veszélyekkel kell szembenéznie a kiutasított személynek. Annál jelentősebb körülményként értékelte, hogy a kérelmező informátorként szolgált Mobutu elnök speciális védelmi egységénél, magas rangú személyeknek jelentéseket továbbított. Ez a körülmény azonban valószínűsítette, hogy a 3. cikk tilalma alá eső megalázó vagy embertelen bánásmódnak lehet kitéve, ha kiutasítják a Kongói Köztársaság területére. A bíróság hozzátette, hogy az ilyen típusú bánásmód nem feltétlenül az állami hatóságok részéről merülhet fel, hanem a Mobutu elnök „uralkodása” során joghátrányokat szenvedő személyek és azok családtagjai részéről.

Mindezek alátámasztották, hogy a kérelmező a Kongói Köztársaság területére történő belépésekor zaklatásnak, letartóztatásnak, sőt rosszabb esetben kivégzésnek válhatna áldozatává. Oka volt tehát azt feltételezni, hogy joggal számíthat az életét, testi épségét veszélyeztető körülményekre, és arra is, hogy a hatóságok nem tesznek meg mindent védelme érdekében. Az sem volt kizárható, hogy a kiutasítással kapcsolatos sajtóhírek ráirányították a figyelmet a kérelmező személyére, aki immár közvetlen veszélynek volna kitéve, ha származási országába visszatér. Ilyen körülmények között, az előtte lévő bizonyítékokat értékelve, a bíróság arra a következtetésre jutott, joggal feltételezhető, hogy a kérelmező kínzásnak vagy megalázó bánásmódnak válhat áldozatává a Kongói területére történő kiutasítása esetén. Mindez pedig az egyezmény 3. cikkének sérelmét jelentené. Ennek megállapítása mellett a bíróságnak nem kellett tovább vizsgálnia a panasznak az egyezmény 8. cikkével kapcsolatos vonatkozásait. Mindezekre figyelemmel a finn hatóságok N. kiutasítását nem hajthatták végre.

Hukic és társai kontra Svédország⁵

Az ügy körülményei. A kérelmezők egy boszniai muszlim család tagjai, akik 2003-ban érkeztek Svédországba, ahol menedékjogot, valamint tartózkodási engedélyt kértek. Az állították, hogy a család egyik kiskorú gyermeke, a negyedik számú kérelmező,

Down-kórban szenved, és hazájában nem kaphat megfelelő kezelést. Továbbá azt állították, hogy az apa (az első számú kérelmező) nem volna biztonságban, ha vissza kellene térnie Bosznia és Hercegovina területére, mert egy olyan rendőri egység tagjaként szolgált, amely a szervezett bűnözéssel kapcsolatba került személyek letartóztatásában működött közre. A svéd migrációs bizottság elutasította a kérelmet, és döntésében arra utalt, hogy a beadványban említett fenyegetések a bosnyák állam tekintetében nem állapíthatók meg, továbbá a kérelmező nem tudta egyértelműen bebizonyítani, hogy a szarajevói hatóságok nem volnának képesek megvédeni őt az esetleges atrocitásoktól.

A kisgyermek egészségügyi helyzetével kapcsolatban arra a következtetésre jutott a bizottság, hogy az orvosi ellátás Bosznia és Hercegovinában is elérhető, és a magasabb szintű egészségügyi ellátás svédországi lehetősége önmagában nem ad lehetőséget a svédországi letelepedésre. A kérelmezők fellebbeztek a döntés ellen, de a másodfokon eljáró Fellebbviteli Bizottság elutasította beadványukat. Később új jogorvoslati kérelmet terjesztettek elő, amelyet szintén elutasítottak. A kérelmezők olyan orvosi igazolásokat is benyújtottak, amelyek azt tanúsították, hogy a gyermek egészségügyi állapota svédországi tartózkodása idején sokat javult. Ezek a kedvező változások abban az esetben maradhatnak tartósak, amennyiben Svédországban vagy valamely más nyugati állam területén tartózkodik, ugyanis ezek az országok képesek a legkorszerűbb kezelési lehetőséget biztosítani.

*A határozat.*⁶ A bíróság döntésében utalt arra, hogy a kérelmezők nem tudták minden kétséget kizáróan bizonyítani azokat a fenyegetéseket, amelyeket a szervezett bűnözésben érintett személyek részéről szenvedtek el. Továbbá az sem volt egyértelműen megállapítható, hogy a bosnyák hatóságok ne lettek volna képesek egy ilyen fenyegetés megfelelő elhárítására. A kisgyermek egészségügyi állapotára vonatkozó kérelmezői állásponttal kapcsolatban a strasbourgi szerv arra a következtetésre jutott, nincsenek bizonyítékok arra, hogy a gyermek boszniai lakóhelyén nem állnak rendelkezésre a Down-kór kielégítő kezelésének lehetőségei, még akkor sem, ha az nem pontosan ugyanolyan színvonalon történik, mint Svédországban. A 3. cikk alkalmazásában egy Down-kóros beteg esete nem hasonlítható össze egy halálos beteg személyével. Mindezekre figyelemmel a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmezők Bosznia és Hercegovina területére történő kiutasítása nem eredményezné az egyezmény 3. cikkének sérelmét, így a kérelmet elfogadhatatlannak nyilvánította.

Kommentár. Az ítélet egyértelműen rögzíti, hogy a megfelelő minőségű egészségügyi ellátáshoz való jog nem jelenti a családi élethez és a magánélethez való jog olyan aspektusát, amely alapján valaki egy meghatározott ország területén való tartózkodásra jogosult, kivéve, ha halálos betegség kezeléséről van szó. Ebben az esetben az élethez és az emberi méltósághoz való jog erősebb, mint a tagállam kiutasításhoz fűződő érdeke.

*Mogos és társai kontra Románia*⁷

Az ügy körülményei. A kérelmezők, egy házaspár és három gyermeke, miután lemondtak román állampolgárságukról, hontalanná váltak. 1990-ben hagyták el Romániát, Németországba költöztek, és 1993-ban elvesztették román állampolgárságukat. 2002 márciusában a német hatóságok kiutasították őket Romániába. Megérkezésükkor a bukaresti repülőtér tranzitjában megtagadták tőlük a Román Köztársaság területére való belépést. 2002. április 1-jén rendőrök néhány orvos kíséretében a tranzit területére léptek, hogy kórházba szállítsák a kérelmezőket és más hontalanokat. A felek álláspontja eltér a tekintetben, hogy ezen intézkedés kapcsán milyen események történtek. A kérelmezők azt állítják, hogy a rendőrök fenyegették és bántalmazták őket, míg a kormány állítása szerint a kérelmezők támadták meg a hivatalos személyeket. Az első számú kérelmező (eredménytelenül) közigazgatási eljárást indított a határrendészeti szervek ellen, amelyben ügyének szabályellenes kivizsgálását és a rossz bánásmódot kifogásolta. A kérelmezők azt is panaszolták, hogy a tartózkodási helyükül kijelölt tranzit körülményei katasztrófálisak voltak. Különböző betegségekben szenvedtek és nem kapták meg a megfelelő orvosi ellátást. A román állam tagadta ezeket az állításokat. A kérelmezők ugyancsak kifogásolták, hogy a strasbourgi bírósággal történő levelezésüket a román hatóságok ellenőrizték: leveleiket felnyitották, a válaszokat pedig csak késve kaphatták meg.

*A határozat.*⁸ A kérelmezők az egyezmény 3. cikkében foglalt megsértését kifogásolták. A bíróság elsőként a 2002. április 1-jén lezajlott eseményekkel kapcsolatban folytatta le vizsgálatát. Megállapította, hogy a rendőrök intézkedése jogszerű volt, célja a hontalanok kórházba és más, erre kijelölt helyre történő szállítása volt. Azt, hogy a kérelmezőket megtámadták és bántalmazták, semmilyen orvosi igazolás nem támasztotta alá, ráadásul Mogosék nem tettek lépéseket a feltételezett erőszak nyomainak rögzítésére. Az egyetlen bizonyíték az események után készített videofelvétel

volt, amely vörös foltokat rögzített az első számú kérelmező hátán. Miután ez a felvétel rossz minőségű volt és forrása bizonytalan, nem tudta a sérülések okozásával kapcsolatos kétségeket eloszlatni. A hivatalos személyek vonatkozásában lefolytatott vizsgálat arra a következtetésre jutott, hogy a rendőrök a kérelmezők megfélemlítésére törekedtek, erőszakot nem alkalmaztak. Ellenben az is megállapításra került, hogy a kérelmezők agresszíven viselkedtek és ellenálltak a rendőri intézkedésnek. Állításaiktól eltekintve semmi más bizonyíték nem támasztotta alá azt, hogy erőszakos cselekmények áldozatául estek, amelynek kapcsán az egyezmény 3. cikkében szereplő jogait korlátozták; erre figyelemmel a bíróság a 3. cikkben foglalt megsértését nem állapította meg.

A bíróság a kérelmezők tranzitbeli életkörülményeit is megvizsgálta. Megállapította, hogy a kérelmezők több esetben visszautasították az élelem átvetelét, és egyáltalán azt, hogy bármilyen jogi kapcsolatba lépjenek a román hatóságokkal. Továbbá nem tudták bizonyítani, hogy a repülőtér tranzitjának körülményei nem voltak megfelelőek. Mind a román hatóságok közlései, mind az Európa Tanács börtönkérdéseket vizsgáló bizottságának jelentései ellenében álltak a kérelmezői állításokkal. Az egészségügyi ellátás vonatkozásában az ítélet megállapította, hogy több esetben megvizsgálták a kérelmezőket, akik visszautasították a kórházi kezelést. Minderre figyelemmel nem volt megállapítható, hogy a tranzitban biztosított életfeltételek ellentétesek lettek volna az egyezmény 3. cikkében foglalt követelményrendszerrel, amiért a kérelmet ebben a vonatkozásban is elutasították.

Végül a bíróság a kérelemnek a levelezés korlátozásával kapcsolatos vonatkozásait vizsgálta meg. Miután Mogosék nem vitatták, hogy a térítvényeken szereplő aláírás az övék, nem volt bizonyítható, hogy a Strasbourgból részükre megküldött levelek ne érkeztek volna meg a címzettekhez. Ami a küldemények késve történő továbbítását illeti, ilyen körülményre a hivatalos dokumentumok nem utaltak, a leveleken szereplő pecsétek azt jelezték, hogy a címzettek idejében megkapták a küldeményeket és azokat idejében továbbították részükre. A bíróság azt is megállapította, hogy a kérelmezők bármikor szabadon elhagyhatták a tranzitvárót, továbbá a tartózkodási hely elhagyásával és az oda történő visszatéréssel kapcsolatos szabályokat a román állam megfelelően állapította meg. Mivel a levelezéssel kapcsolatos jogok nem kerültek megsértésre, a bíróság nem marasztalta el Romániát az egyezmény 34. cikkében foglalt megsértésében.

AZ EGYEZMÉNY 4. CIKKE A RABSZOLGASÁG ÉS KÉNYSZERMUNKA TILALMA

*Siliadin kontra Franciaország*⁹

Az ügy körülményei. A kérelmező Siwa-Akofa Siliadin togói állampolgár, párizsi lakos, aki 1994. januárjában, tizenöt évesen érkezett Franciaországba a togói származású, de francia állampolgár D. asszonnyal. D. megígérte, hogy bevándorló státuszt szerez neki és megoldja az oktatását, amíg a kislány a ház körüli munkában segédkezik neki. D. asszony azonban nem nyújtott segítséget a kislány számára, és a család fizetetlen alkalmazottjaként tartotta házuknál, még az útlevelét is elvette. 1994 októberében D. kölcsönadta a kérelmezőt egy baráti párnak, B.-éknek, hogy segítsen nekik a ház körüli munkák elvégzésében és a gyermekfelügyeletben. A kislánynak azt mondták, csak néhány napig, B. asszony gyermekének megszületéséig kell az új háznál maradnia. De miután B.-ék gyermeke megszületett, B. asszony úgy döntött, hogy magánál tartja a kérelmezőt. „Mindenesként” reggel fél 8-tól éjszaka fél 11-ig szünet nélkül foglalkoztatja a fiatal lányt. Külön engedéllyel hagyhatta csak el a lakást és vehetett részt a vasárnapi istentiszteleteken. A leány a gyermekek hálószobájában aludt a földön, és levetett régi ruhákat viselt. Pénzt nem kapott, csupán egy alkalommal: D. édesanyja 76 euró értékű francia frankkal segítette ki.

1998 júliusában a kérelmező jelezte az egyik szomszédnak helyzetét, aki informálta a Modern Rabszolgaság Elleni Bizottság nevű civil szervezetet. Magánvádas eljárást indítottak a B. család ellen azzal, hogy sérülékeny, függő helyzetben lévő személyt fizetetlenül és nem megfelelő körülmények között tartanak lakásukban, ami megvalósítja a büntető törvénykönyv 225. § (13) bekezdésének sérelmét. Ugyancsak a vád tárgyát képezte, hogy a lakás és a munkafeltételek nem feleltek meg az emberi méltóság minimális szintjének, ami a 225. § (14) bekezdését sértette. A vádlottakat tizenkét hónap felfüggesztett börtönbüntetésre ítélték első fokon, továbbá 15 245 euró kártérítés megfizetésére kötelezték. Ezen túlmenően 2003 októberében egy munkaügyi bíróság 31 328 euró részletekben történő megfizetésére kötelezte a családot. A kérelmező beadványában az egyezmény 4. cikke sérelmének megállapítását kérte azzal, hogy a francia büntetőjog nem tette lehetővé számára a megfelelő jogorvoslatot a kényszermunka következményeinek szankcionálására.

*A határozat.*¹⁰ A bíróság megállapította, hogy az egyezmény 4. cikke, amely a rabszolgaság és a kényszermunka tilalmával foglalkozik, alapvető érté-

ke a demokratikus társadalmaknak. Egyike azon egyezményes rendelkezéseknek, amelyeket nem elég az államnak a gyakorlatban betartania, de meg kell teremtenie a szükséges feltételeket a kérdéses rendelkezések belső jogba történő átültetésével kapcsolatban, továbbá köteles kialakítani a tilalom érvényesüléséhez szükséges intézményi hátteret. A döntés utalt arra, hogy az egyezmény mellett számos más nemzetközi szerződés is bünteti a rabszolgotartást, illetve a kötelező és a kényszermunkát. Amint az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése is rámutatott: a rabszolgaságot mintegy százötven évvel ezelőtt már eltörölték, de a házi rabszolgaság továbbra is létezik Európában, és ezeket, legfőképpen nőket érint. A modern társadalmakban elvárható követelmény volt, hogy az államok biztosítsák a kérdéses cselekmények büntetőjogi védelmét és szankcionáljanak minden olyan cselekményt, amely a rabszolgaság vagy a kényszermunka kérdéskörébe sorolható.

A bíróság megállapította, hogy Siliadin több évig dolgozott a B. családnál anélkül, hogy szabadnapja lett volna. Tette mindezt akarata ellenére és fizetség nélkül. A kérelmező, aki Franciaország területére érkezése idején kiskorú volt, jogellenesen tartózkodott egy külföldi állam területén, és joggal tarthatott attól, hogy a rendőrség, amennyiben felfedi kiletét, le tartóztatja. Mindezt megerősítette az őt munkára kényszerítő család is, akik többször is felhívták a figyelmét arra, hogy az állam részéről büntetésre számíthat. Ilyen körülmények között a bíróság megállapította, hogy az egyezmény 4. cikke szerinti kényszermunkát végeztettek a kérelmezővel. Az ítélet rögzítette: annak ellenére, hogy a kérelmezőt megfosztották személyes szabadságától, a bizonyítékok nem támasztották alá, hogy rabszolgaságban tartották volna: B. család nem gyakorolt tulajdonosi jogokat felette, és nem kezelte pusztán munkaeszközként. Mindezekre figyelemmel a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a hagyományos értelemben vett rabszolgaság tényállása a kérdéses ügyben nem volt megállapítható.

A bíróság a kötelező, illetve kényszermunkára vonatkozó kérelmekkel kapcsolatban megállapította, hogy a kérelmezőnek naponta tizenöt órában kellett ház körüli feladatokat ellátnia, a vasárnapi napot is beleértve. Amikor a fiatal lányt édesapjának egy rokona Franciaországba hozta, nem saját akaratából döntött úgy, hogy a B. családnál munkát kíván végezni. Mint fiatal korú, nem voltak anyagi forrásai, nehéz és ingatag helyzetben volt, semmilyen más lehetőséggel nem rendelkezett a franciaországi tartózkodásra, mint a B. családnál történő „elhelyezkedés”. A kérelmező teljesen az őt foglalkoztató család kényének-kedvének volt kitéve, miután útlevelét és más doku-

mentumait elvették tőle, és azzal az ígérettel kecsegtették, hogy bevándorlási státuszát elintézik. Ez a későbbiekben soha nem történt meg. Erre vonatkozó önálló kezdeményezés pedig a kérelmező részéről elképzelhető sem volt, mert joggal félt a letartóztatástól, ezért nem is mert a lakásból kimozdulni. Ha hozzátesszük, hogy iskolába nem járt, annak ellenére, hogy ilyen tartalmú ígéretet tettek édesapjának, a kérelmezőnek semmilyen reménye nem volt helyzete javulására és teljesen az őt „befogadó” család befolyása alá került. Erre figyelemmel megállapítható volt, hogy a kérelmezőt az egyezmény 4. cikke szerinti szolgaságban tartották.

Ezt követően a bíróság megvizsgálta, hogy a francia jogalkotás megfelelt-e az egyezmény azon követelményének, hogy az államnak pozitív intézkedéseket kell foganatosítania a 4. cikkben foglalt jogok védelme kapcsán. Ezzel összefüggésben utalt a Parlamenti Közgyűlés által elfogadott 1523 (2001.) ajánlásra, amely szerint egyetlen Európa tanácsi tagállam sem tiltja meg kifejezetten a házi rabszolgaságot büntető törvénykönyvében. A rabszolgaság és a szolgaságban tartás nem volt külön törvényi tényállásként szabályozva a francia büntetőjogban sem. A B. család ellen a büntető törvénykönyv 225. §-a alapján indult eljárás. Ez azonban nem hagyományos közbűnös vádemelés volt, az eljárás az ügynek csak a polgári aspektusait volt képes rendezni. Amint azt 2001-ben a francia Nemzetgyűlésnek a vonatkozó kérdéskörrel foglalkozó bizottsága is megállapította, a francia büntető törvénykönyv idevágó rendelkezései meglehetősen széles körű jogértelmezést tesznek lehetővé a bíróságok számára a rabszolgaság és a szolgaság jogintézményének megítélésével kapcsolatban. Erre figyelemmel a testület megállapította, hogy a hatályos büntetőjogi szabályozás nem biztosított a kérelmezőnek speciális és hatékony jogvédelmet azokkal a cselekményekkel szemben, amelyeknek áldozatává vált. Azt is megjegyezte, hogy az emberi jogok és az alapvető szabadságok fokozott védelme nagyobb határozottságot és egyértelműbb megfogalmazásokat kíván a vonatkozó jogi szabályozások megalkotása során. Minderre figyelemmel arra a következtetésre jutott, hogy a Francia Köztársaság nem felelt meg az egyezmény 4. cikkéből következő aktív állami magatartás kritériumának, ezért az állam megsértette az egyezményt.

Kommentár. A bíróság meglehetősen ritkán értelmezi a 4. cikkben védett jogokat és tilalmakat. Sokan gondolják azt, hogy a modern társadalmakban ilyen esetek csak ritkán fordulnak elő. Valójában arról van szó, hogy a harmadik világból Európába érkezők nagy számban „termelik” az ilyen típusú jogsértéseket, amelyek közül azonban sok felderítet-

len marad. Érdekessége az ügynek, hogy pontosan rögzíti a rabszolgaság és a szolgaság tényállása közötti különbséget, ez utóbbiban elmarasztva az alperes francia államot.

AZ EGYEZMÉNY 8. CIKKE A CSALÁDI ÉLETHEZ ÉS A MAGÁNÉLETHEZ VALÓ JOG

*Aristimuno Mendizabal kontra Franciaország*¹¹

Az ügy körülményei. A kérelmező Maria Isabel Aristimuno Mendizabal spanyol állampolgár, tarnosi (Franciaország) lakos, aki 1984-ben egy korábbi ETA-vezető spanyol állampolgárhoz ment feleségül. Férje 1984-től 1992-ig szabadságvesztés büntetését töltötte, lánya 1984-ben született, francia állampolgár. Mendizabal asszony 1975 szeptembere óta él Franciaországban és 1976-ban politikai menedékjogot kapott. Spanyolországban a Franco-rendszer bukása után új politikai helyzet alakult ki, erre figyelemmel 1979. március 14-én menekültstátuszát visszavonták. Az ezt követő tíz évben ideiglenes tartózkodási engedélyekkel maradhatott francia területen, amelyeket évente hosszabbítottak meg. 1989. december 27-én tartózkodási engedélye megújítása és munkavállalási engedély kiadása iránti kérelmet nyújtott be. A Tarnos városi önkormányzat három hónapos engedélyt biztosított részére, amely tizenöt alkalommal, háromhavonta került meghosszabbításra. Ennek az igazolványnak a birtokában munkavállalási lehetőséggel rendelkezett. 1993 és 2003. decembere között ismét három hónapos igazolásokkal látták el, és csak folyamatos bizonytalanságban maradhatott új hazája területén. 1994-ben a kérelmező öt éves tartózkodás iránti kérelmet nyújtott be az illetékes prefektushoz, de választ nem kapott, és a Pau-i Közigazgatási Bíróság is elutasította beadványát. 2003. decemberében tízéves tartózkodási engedélyt kapott egy 2003-as jogszabályra figyelemmel, amely eltörölte az Európai Unió állampolgárai számára azt a kötelezettséget, hogy tartózkodási engedéllyel kell rendelkezniük a letelepedéshez. A kérelmező beadványában azt kifogásolta, hogy a francia hatóságok több mint tizennégy éven keresztül csak tartózkodási igazolást adtak neki anélkül, hogy határozatukban az őt egyébként megillető tartózkodási jogot biztosítottak volna számára.

*A határozat.*¹² A bíróság döntésében leszögezte, hogy az egyezmény esetjoga nem biztosítja a külföldiek számára egy ország területére való belépést és az ott tartózkodást minden körülmények között. A tagállamok ellenőrizhetik a területükre belépő személyek

személyazonosságát, szabályozhatják ott-tartózkodásukat és kiutasíthatják a külföldi állampolgárokat. Ugyanakkor a bíróság azt is megjegyezte, hogy a kérelmező, mint uniós állampolgár, közvetlenül az uniós közösségi szabályok alapján jogosult Franciaország területén tartózkodni és tartózkodási engedélyt kapni. Ezt az engedélyt ötéves időtartamra kell megadni. A bíróság a közösségi jogra és a tagállami kötelezettségekre figyelemmel értelmezte az egyezmény 8. cikkét.

Az a tény, hogy a kérelmező tizennégy éven keresztül nem kapott állandó tartózkodási engedélyt, kétségtelen összeütközésbe került magánélethez és családi élethez való jogával. A bíróság rámutatott, hogy a kérelmező hosszú időn keresztül jogszerűen tartózkodott Franciaország területén, így a külföldiekre vonatkozó szabályok szerint tízéves tartózkodási engedélyre lehetett volna jogosult. Továbbá 1992. január 1-jétől, amikor Spanyolország vonatkozásában az uniós csatlakozás átmeneti időszaka lezárult, a kérelmező mint uniós állampolgár Franciaország területén jogosult volt tartózkodási engedély birtoklására a római egyezmény 48. cikke és az 1612/68. közösségi rendelet, valamint az 1968. október 15-én kibocsátott 68/360-as EK-irányelv alapján. Azok a francia jogszabályok, amelyek átültették a fent említett közösségi jogszabályokat, előírták, hogy az uniós állampolgárok, amennyiben foglalkoztatottak vagy önfoglalkoztatottak, tartózkodási engedélyre jogosultak. Az első engedély öt évre szól és egy alkalommal automatikusan további tíz évre lehet megújítani. A francia belügyminisztérium a prefektusokhoz eljuttatott körlevelekkel felhívta a figyelmet arra, hogy a közösségi állampolgároknak hat hónapon belül meg kell adni a tartózkodási engedélyt, amennyiben a jogszabályokban foglalt feltételeknek egyébként eleget tesznek. Ilyen körülmények között a bíróság arra az álláspontra jutott, hogy a francia hatóságok által tizennégy éven keresztül véglegesen el nem bírált ügy nem volt összhangban az egyezmény 8. cikkében foglalt követelményrendszerrel. Erre figyelemmel az egyezményben foglaltak megsértését állapította meg.

AZ EGYEZMÉNY ELSŐ KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYVE A TULAJDONHOZ VALÓ JOG

*Xenides-Arestis kontra Törökország*¹³

Az ügy körülményei. A kérelmező Myra Xenides-Arestis ciprusi állampolgár, görög ciprióta, 1945-ben Nicosiában született és jelenleg is ott él. A kérelmező egy ingatlan tulajdonosa az Ayos Memnon kerület-

ben, Famagustában, a jelenlegi török fennhatóság alatt álló Észak-Cipruson. Az egy üzletből, egy lakásból és három házból álló ingatlant édesanyjától kapta ajándékba. Az egyik ház az övé, ahol sokáig férjével és gyermekeivel lakott, az ingatlan többi részét pedig családtagjai használták vagy bérelték. Ugyancsak a tulajdonába tartozik egy gyümölcsös. A kérelmezőt 1974 augusztusában megfosztották tulajdonától, amikor a török hatóságok Észak-Ciprus területéről kitoloncolták a görög cipriótákat. 2003. június 30-án az Észak-Ciprusi Török Köztársaság parlamentje törvényt fogadott el az Észak-Ciprusi Török Köztársaság területén található ingatlanok elvételével kapcsolatos kárpótlás tárgyában. Miután a Ciprus újraegyesítését célzó úgynevezett Annan-tervet 2004. április 24-én népszavazás során a görög közösség elutasította, a törvény nem lépett hatályba.

A kérelmező beadványában az egyezmény 8. cikkében védett magánélethez és családi élethez való jogának sérelmét kifogásolta, valamint az első jegyzőkönyvben számára biztosított tulajdonhoz való jog megsértését róta fel Törökországnak. Ugyancsak megemlítette beadványában, hogy a török katonai szervek nem tették lehetővé, hogy tulajdonát birtokolja és használja, pusztán arra figyelemmel, hogy görög ciprióta, ortodox vallású, ami az egyezmény 14. cikkét is sérti.

A határozat. A bíróság megállapította, hogy a kérelmező helyzete egyértelműen megkülönböztethető a Loizidou-esetben szereplő kérelmezőétől, akinek ügyében 1996. december 18-án hozott határozatot a bíróság. Ebben az irányadó döntésben a török fennhatóság alá tartozó Famagustában élő személy jogairól volt szó. Miután a kérelmező 1974 óta a sziget görög részén tartózkodott, nem volt lehetősége a határátlépésre és tulajdonjogának gyakorlására. A bíróság, amint arra már egy korábbi ítéletében (Ciprus kontra Törökország, 2001. május 10.) utalt, a beadványt tevő görög ciprióta kitoloncolása minden vonatkozásban megfosztotta magán- és családi élethez való jogának gyakorlásától az érintettet, és az egyezmény 8. cikkének megsértése miatt elmarasztalta az államot.

A bíróság a tulajdonhoz való jog sérelmének vizsgálata kapcsán leszögezte: a török kormány folyamatos katonai ellenőrzést gyakorol Észak-Ciprus területén, így felel az ottani hatóságok döntéseiért. Az a tény, hogy a görög ciprióták elutasították az Annan-tervet, nem igazolhatja az őket érő folyamatos jogsértéseket. A bíróság megállapította, hogy a kérelmező ingatlanának jogos tulajdonosa. A fentiek alapján a bíróság nem látta okát, hogy eltérjen a Loizidou kontra Törökország ügyben levont következtetéseitől. A Loizidou-ügyben a kérelmezőnek 1974 óta

nem engedték meg tulajdonjogának gyakorlását, így az elvesztett minden ellenőrzést az őt megillető vagyontárgyak tekintetében. A tulajdonhoz való hozzáférés folyamatos lehetetlenné tétele az első jegyzőkönyvbe foglalt tulajdonhoz való jog megsértését jelenti. Nem lehet igazolni, hogy a török megszállást követően teljes mértékben megtagadták a kérelmező tulajdonjogát és folyamatosan megakadályozták annak gyakorlásában, ráadásul ingatlanát kártérítés nélkül kisajátították. Mivel a kérelmező esetében sem volt lehetőség a tulajdon birtoklására, használatára és az azzal történő rendelkezésre, továbbá még kártérítést sem kapott a jogkorlátozás miatt Törökországtól, arra a következtetésre jutott a bíróság, hogy az állam megsértette az első jegyzőkönyvet.

A hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó kérelem vizsgálata kapcsán a bíróság megállapította, hogy az egyezmény 8. cikke és első jegyzőkönyve vizsgálatát követően nem szükséges a 14. cikkel kapcsolatos kérelem elbírálása. Egyidejűleg utalt arra, hogy a döntéssel elbírált ügy egy megoldatlan problémakörnek csupán az egyik eleme. Mind a magánélethez és a családi élethez való jog, mind a tulajdonhoz való jog korlátozását valósítják meg az Észak-Ciprusi Török Köztársaság hatóságai annak a mintegy 1400 cipriótának a vonatkozásában, akik hasonló tartalmú kérelmükkel a bírósághoz fordultak. A strasbourgi bíróság felhívta a figyelmet arra, hogy a török hatóságoknak jogorvoslati lehetőséget kell bevezetniük annak érdekében, hogy a tulajdonuktól megfosztott ciprusi állampolgárok vonatkozásában az egyezményben szereplő jogok védelmét biztosító rendelkezések hatékonyan érvényesülhessenek Észak-Cipruson. A bíróság egyidejűleg rendelkezett arról is, hogy Észak-Ciprus török kormányának há-

rom hónapja van a megfelelő jogorvoslati lehetőségek bevezetésére.

Kommentár: A határozat egy akut emberi jogi problémára, a megosztott Ciprus északi részén élő, jogaiktól megfosztott görög ciprióták helyzetére hívja fel a figyelmet. Amint arra több korábbi döntés is utalt, Törökország felelős az Észak-Cipruson elkövetett jogsértésekért. Újdonsága az ügynek, hogy figyelmezteti Isztambult, hogy a Xenides-Arestis ügyéhez hasonló esetek tömegesen fordultak elő, ezért a török államnak rövid határidőn belül hatékony eljárást kell kidolgoznia a belső jogorvoslati lehetőségek biztosítása érdekében. Különösen fontos lehet a nemzetközi szerv által megfogalmazottak betartása akkor, amikor Törökország uniós csatlakozása napirenden van és az egyes tagállamok (és azok lakossága) nem egységes a csatlakozás támogatásában.

Tallódi Zoltán

JEGYZETEK

1. 2345/02. számú kérelem.
2. 2005. július 5-i ítélet.
3. 38885/02. számú kérelem.
4. 2005. július 26-i ítélet.
5. 17416/02. számú kérelem.
6. 2005. szeptember 27-i határozat.
7. 20420/02. számú kérelem.
8. 2005. október 13-i ítélet.
9. 73316/01. számú kérelem.
10. 2005. július 26-i ítélet.
11. 51431/99. számú kérelem.
12. 2006. január 17-i ítélet.
13. 46347/99. számú kérelem.
14. 2005. december 22-i ítélet.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

12/2006. (IV. 24.) AB HATÁROZAT

AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐK
BESZÉDJOGÁNAK KORLÁTOZÁSA

*Alkotmány 2. § (2) bekezdés – a népszuverenitás vá-
lasztott képviselők útján történő gyakorlása*

Alkotmány 24. § (4) bekezdés – Házsabály

*Alkotmány 61. § (1) bekezdés – véleménynyilvánítás
szabadsága*

34/2004. (IX. 28.) AB határozat

27/1998. (VI. 16.) AB határozat

50/2003. (XI. 5.) AB határozat

62/2003. (XII. 15.) AB határozat

4/1999. (III. 31.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló indítvány alapján a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) országgyűlési határozatnak (a továbbiakban Házsabály) a felszólalási időkeretre és a hozzászólások időtartamára vonatkozó rendelkezései alkotmányosságát vizsgálta. Az ügy előadó bírója Holló András volt.

Az indítványozó a Házsabály alkotmányosságát azért vitatta, mert az nem tartalmaz pontos szabályozást az egyes képviselői hozzászólások időtartamát illetően. A Házsabály vonatkozó rendelkezése szerint a Házbizottság készít javaslatot a felszólalási időkeretekre, amelyről az Országgyűlés vita nélkül, egyszerű többséggel határoz. Az indítványozó kérte a Házsabálynak a bizottsági munkát érintő rendelkezése vizsgálatát is, mely felhatalmazza a bizottságot arra, hogy a hozzászólások időtartamát képviselőcsoportonként azonos időtartamra korlátozza.

Az indítványozó kifejtette, hogy a népszuverenitás választott képviselőkön keresztül történő gyakorlásának elvéből, az alkotmány 2. § (2) bekezdéséből következik az országgyűlési képviselő felszólalási joga, a parlamenti beszédjog. Mivel a képviselő felszólalási joga nélkül az Országgyűlés alkotmányos funkciói nem érvényesülhetnek, ezért garanciális jelentősége van a beszédjogra vonatkozó szabályozásnak. Utalt az indítványozó az alkotmány 24. § (4) bekezdésére is, mely előírja, hogy az Országgyűlés működését és tárgyalási rendjét a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házsabály-

nak kell megállapítania. Mivel a Házsabálynak több rendelkezése is tartalmaz a képviselők felszólalási jogát korlátozó szabályt, ezért alappal merülhet fel, hogy az időkeretek konkrét formái mögött kétharmados többségű parlamenti akaratnak kell állnia.

Az Alkotmánybíróság – az érdemi vizsgálat előtt – a probléma magyar parlamenti jogtörténeti háttérét vizsgálta fel. Megállapította, hogy a polgári kori házsabálytörténetben a képviselői felszólalások idejének limitálása házsabályi rendezést igénylő kérdés volt. A magyar közjogi hagyományok áttekintése után több külföldi házsabályt is áttekintettek a bírák, melyekből kitűnik, hogy a házsabályok mindenütt tartalmaznak a parlamenti beszédjogot korlátozó szabályokat, bár a konkrét megoldások rendkívül változatos képet mutatnak. A történeti áttekintés és a külföldi szabályozások vizsgálatából az következik, hogy a parlamenti képviselők beszédidejének szabályozása mögött egyfelől az egyéni képviselői jogok érvényesülése, másfelől a hatékony parlamenti munka biztosítása közötti egyensúly megteremtésének igénye áll.

Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján is összetett szempontrendszer fogalmazódik meg a parlament működési rendjének tekintetében. Az ebből származó követelmények magukba foglalják a jogállami intézményrendszer (így az Országgyűlés) hatékony működését és egyben a népszuverenitáson alapuló, a köz érdekében végzett képviselői tevékenység alkotmánybeli védelmét is.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők eleget tudjanak tenni alkotmányos kötelezettségeiknek, elengedhetetlenül szükséges, hogy az Országgyűlés ülésein, illetve a bizottságokban felszólalhassanak és álláspontjuk ismertetéséhez kellő idő álljon rendelkezésre. Az alkotmánybírák rámutattak arra is, hogy a képviselők beszédjoga az alkotmány 61. § (1) bekezdésébe foglalt véleménynyilvánítás szabadságával is összefüggésben áll. Eme alapjog objektív oldalából következik ugyanis a demokratikus közvélemény kialakulásának, illetőleg szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen követelménye.

Ezen elvi kiindulópontok rögzítése után az Alkotmánybíróság megvizsgálta az indítvány által támadott házsabályi rendelkezéseket. A Házsabály nem tartalmaz normatív szempontokat a napirendhez kötődő konkrét képviselői felszólalások időtartamának meghatározásához. A Házbizottság javaslata alapján

az Országgyűlés egyszerű többséggel határoz a hozzászólások időtartalmának korlátozásáról. Így a mindenkor parlamenti többség elhatározása szerint alakulhat a felszólalási időkeret meghatározása. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a Hárszabály e tekintetben nem tartalmaz kisebbségvédelmi előírásokat, márpedig a parlamenti kisebbség védelmének garanciális jelentősége van, így az egyes képviselők beszédidejének meghatározási módja sem pusztán formai kérdés.

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg a képviselők felszólalási jogát védő garanciális szabályok hiánya miatt. Az indítványozó azon kérelmét, amely a Hárszabály vonatkozó rendelkezéseinek megsemmisítésére irányult, az Alkotmánybíróság elutasította, mert a garanciális szabályok megalkotása esetén azok alkotmányosan alkalmazhatók. Az alkotmánybírák hangsúlyozzák, hogy a parlamenti működés hatékonysága érdekében alkotmányosan korlátozható a képviselői felszólalási jog, és erre tekintettel a beszédidő hossza is meghatározható.

A határozathoz Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleményt fűzött, melyhez Paczolay Péter alkotmánybíró csatlakozott. Bihari Mihály szerint nem lett volna helye a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának és az indítványt el kellett volna utasítani. Álláspontja szerint abból a kérdésből kell kiindulni, hogy a képviselői beszédjog védelme közvetlenül levezethető-e valamely alkotmányi rendelkezésből. A képviselői beszédjog – mely a parlamenti vitákban való részvételhez való jogot jelenti – és a parlamenti szólásszabadság nem azonosítható egymással. Ebből következik, hogy a véleménynyilvánítás szabadságából a képviselői beszédjog közvetlen alkotmánybeli védelme nem vezethető le.

Bihari Mihály nem osztja azt a többségi véleményt sem, mely a kisebbségvédelem hiányát kifogásolja: a beszédjog korlátai a kormánypárti és az ellenzéki képviselőkre egyaránt vonatkoznak, így e tekintetben a kisebbségvédelem kérdése nem merül fel. Szerinte a beszédjog korlátozásának alkotmányossága két feltétel teljesülésétől függ: egyfelől általánosnak kell lennie, másfelől biztosítani kell, hogy a vitában mindegyik képviselőcsoport kifejthesse véleményét. A Hárszabály mindkét követelménynek eleget tesz. Bihari Mihály rámutat arra is, hogy az Országgyűlést nagyfokú szabadság illeti meg a Hárszabály megalkotásakor, amelybe az Alkotmánybíróság csak nagyon súlyos érvek és indokok alapján, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmány sértés esetén avatkozhat be. Ebből a nagyfokú szabadságból következik, hogy az Országgyűlés határozza meg, milyen mélységben

kívánja szabályozni saját működését a Hárszabályban, tehát annak nem kell kiterjednie minden apró részletszabályra.

1075/B/2004. AB HATÁROZAT

ÖNKÉNYES LAKÁSFOGLALÓK

Alkotmány 2.§ (1) bekezdés – normavilágosság; visszaható hatály

Alkotmány 9. § (1) bekezdés – a köz- és magántulajdon egyenlő védelme

Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés – a hátrányos megkülönböztetés tilalma

71/2002. (XII. 17.) AB határozat

57/1994. (XI. 17.) AB határozat

1074/B/2004. AB határozat

Az Alkotmánybíróságtól Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének (a továbbiakban Közgyűlés) az önkormányzati tulajdonú bérlakások bérbeadásáról és a lakhatással kapcsolatos szociális feladatokról szóló 7/2001. (III. 6.) közgyűlési rendeletének (a továbbiakban Ör.) azt a szabályát kérte az indítványozó megsemmisíteni, mely szerint nem köthető bérleti szerződés azzal, aki önkényes lakásfoglalónak, jogcím nélküli lakáshasználónak minősül. Az indítványozó több érvet is felhozott a vitatott rendelkezés alkotmányellenességének alátámasztására. Az alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe foglalt diszkriminációtilalom megsértését látja abban, hogy a jóhiszemű jogcím nélküli lakáshasználókra is kiterjed az Ör. tiltó rendelkezése, illetve az Ör. különösen hátrányosan érinti a romákat, akik a társadalom legszegényebb rétegéhez tartoznak. Ez utóbbi miatt az indítványozó szerint az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) is sértül. Az indítványozó szerint az Ör. a visszaható hatály tilalmába is beleütközik, mert az Ör. hatálybalépése előtti magatartásokra is vonatkozik a hátrányos jogkövetkezmény. Emiatt, valamint a bizonytalan normatartalom miatt az Ör. az alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvét is sérti.

Az Alkotmánybíróság először az Ör. és a vonatkozó törvényi rendelkezések viszonyát vizsgálta, melynek során megállapította, hogy a Közgyűlés a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVI-II. törvény (a továbbiakban Ltv.) keretei között, annak felhatalmazása alapján adta ki a vitatott rendeletet. Az Ltv. szerint az önkormányzati bérlakás bérbeadásának feltételeit a tulajdonos önkormányzat ren-

deletben szabályozza. Ez a szabályozási jogkör értelemszerűen kiterjed annak meghatározására is, hogy kinek nem adható bérbe a lakás. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem ütközik törvénybe, ha az önkormányzati rendelet kizárja a bérleti szerződés megkötését azzal, aki a bérlakással összefüggésben a tulajdonos önkormányzat jogainak sérelmére jogellenes tevékenységet követ el.

Az Alkotmánybíróság ugyancsak az önkényes és rosszhiszemű, jogcím nélküli lakásfoglalókat a pályázatból kizáró, a jelen ügygel egy napon nyilvánosságra hozott, Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának a lakások bérletéről szóló 68/1995. (XII. 5.) számú rendelete 5. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását elutasító 1074/B/2004. számú határozatában emlékeztetett arra, hogy a rendeletalkotási felhatalmazás túllépésének vizsgálata során nem lehet precedensként figyelembe venni a fővárosi kerületi önkormányzatok hasonló tárgyú rendeleteit vizsgáló határozatokat [20/2000. (VI. 15.) AB határozat; 5/2005. (III. 3.) AB határozat; 10/2005. (III. 31.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság e határozataiban az önkényes lakásfoglalásra vonatkozó szabályokat érdemben nem vizsgálta. Az érintett rendelkezéseket azért semmisítette meg, mert megállapította, hogy azok meghatározására a kerületi önkormányzatok képviselő-testületeinek nem volt hatásköre. Az Alkotmánybíróság egyben emlékeztetett arra, hogy az Ltv. módosítása 2006. március 31-étől új helyzetet teremtett a fővárosi közgyűlés, illetőleg a fővárosi kerületi önkormányzatok rendeletalkotási hatásköre tekintetében. Az Ltv. módosításával a fővárosi közgyűlés hatásköréből a fővárosi kerületi önkormányzatok képviselő-testületeinek hatáskörébe került a szociális helyzet alapján történő bérbeadás feltételeinek meghatározása. Az Ltv. új 86. § (1) bekezdése szerint a fővárosi közgyűlés rendeletben határozza meg a kerületi önkormányzatok tulajdonában lévő, szociális helyzet alapján bérbe adott lakásokra vonatkozóan a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 63/A. §-ának b) pontjában említett lakbér-megállapítás elveit, míg a tételes rendelkezések megállapításának a joga átkerült a kerületi önkormányzatok hatáskörébe.

Az alkotmány 9. § (1) bekezdése alapján az önkormányzati tulajdon is védelem alatt áll. Már a 71/2002. (XII. 17.) AB határozat is rámutatott arra, hogy a lakás nélkül maradt személy nem oldhatja meg lakhatási gondját az önkormányzat tulajdonának sérelmére.

Az alkotmánybírák nem állapítottak meg diszkriminációt amiatt, hogy az Ör. nem tesz különbséget

a jóhiszemű és a rosszhiszemű jogcím nélküli lakáshasználók között. Az alkotmánybírói gyakorlat szerint hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha a szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos az összehasonlítható helyzetben levő személyek elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. Miután az Ör. nem tesz különbséget a jogcím nélküli lakáshasználók között, így hátrányos megkülönböztetés sem állapítható meg. Az Ör. támadott rendelkezéseiről elmondható, hogy minden jogalany tekintetében azonos szabályokat tartalmaznak, így az alkotmány 70/A. § (1) bekezdésén kívül az Ebtv. sérelme sem igazolható. Az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet, hogy az Ör. 16. §-a alapján a jogcím nélküli lakáshasználóval is köthető bérleti szerződés hátrányos szociális körülményeire tekintettel.

Alapítanak bizonyult az az indítványozói felvetés is, mely szerint az Ör. megsértette a visszaható hatály tilalmának alkotmánybeli követelményét. Az alkotmánybírák rámutattak, hogy az Ör. által hivatkozott magatartások már az Ör. hatálybalépése előtt is jogellenesnek minősültek. Az Ör. fogalomhasználata kapcsán sem állapította meg az Alkotmánybíróság a jogállamiság sérelmét, mert minden kérdéses meghatározás megtalálható az Ltv.-ben.

A többségi döntéshez – az 1074/B/2004. számú AB határozathoz hasonlóan – Bihari Mihály és Bragyova András fűzött különvéleményt. Bihari alkotmánybíró szerint alkotmányellenes, hogy az Ör. normatív jelleggel, az egyediesítés és a méltányosság gyakorlásának lehetősége nélkül eleve elzárja a szociális bérlakás lehetőségétől azokat, akik önkényes lakásfoglalónak, illetve jogcím nélküli lakáshasználónak minősülnek. Így a szociálisan leginkább rászorulóknak esnek el az önkormányzati bérlakások által kínált lehetőségektől, melynek révén az Ebtv. 9. §-ában meghatározott közvetett hátrányos megkülönböztetés valósul meg. Mindezekre tekintettel az Ör. vitatott rendelkezését meg kellett volna semmisíteni.

Bragyova András szerint nem elfogadható az a többségi vélemény, mely szerint az önkormányzati tulajdon védelme indokolja a szóban forgó korlátozást. Az Ör. önkényesen zárja ki a jogalanyok egy csoportját a lakásbérlet lehetőségéből. E korlátozás alá csak rászorultságtól motivált szabálysértési elkövetők egy meghatározott köre tartozik, míg az önkormányzati tulajdont egyéb módon, akár súlyos bűncselekmények elkövetésével sértő személyek nem. Bragyova András szerint ezt a megkülönböztetést nem lehet ésszerű, objektív érvekkel alátámasztani.

AHOGY A LAKOSSÁG ÉS AHOGY A RENDŐR LÁTJA

AZ IGAZOLTATÁSI GYAKORLAT TAPASZTALATAI

Az Open Society Justice Initiative a Magyarországon is működő Nyílt Társadalom Alapítvány (Open Society Institute, OSI) nemzetközi emberi jogi és jogfejlesztő programja, amely egyszerre végez jogi segítségnyújtó, kutató és technikai támogató tevékenységet a büntető igazságszolgáltatás, a nemzetközi jog, a szólás- és információszabadság, az egyenlő bánásmód és az állampolgársági jog területén. Az Abudzsában, Budapesten és New Yorkban székelő szervezet 2005-ben a rendőrségi eljárásban tetten érhető diszkrimináció egy speciális formáját, az etnikai alapú kiválasztás, az etnikai profilalkotás vizsgálatát célzó programot indított.

A helyi partnerszervezetek bevonásával végzett kutatások során a Justice Initiative egyfelől fel kívánja hívni a jogalkalmazók, emberi jogi szervezetek, politikai döntéshozók és a tágabb közvélemény figyelmét a kérdés jelentőségére és rá kívánja irányítani a figyelmet a rendvédelem valamennyi ágára kiható (például a terrorizmus elleni fellépés során is jelentkező), az etnikai profilalkotást nemzeti és összeurópai szinten rendező normatív szabályozás fontosságára. A program nagy hangsúlyt fektet a civil társadalom és a rendőrség együttműködésére, amely a diszkrimináció elleni hatékony fellépés alapfeltételének tekinthető. A program első fázisának tekinthető, 2005–2006 folyamán Bulgáriában, Magyarországon és Spanyolországban folytatott kutatás az igazoltatási gyakorlattal kapcsolatos lakossági és rendőri tapasztalatokra, különösen az eljárások során esetlegesen tetten érhető, az adott ország releváns kisebbségeit sújtó hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos véleményekre irányult. Építve a korábbi¹ ilyen irányú magyar vizsgálatok eredményeire,² a kutatás a rendőrség, jogvédő civil szervezetek, valamint független szakértők és kutatók tevékeny részvételére épült, a magyarországi adatfelvételt pedig a TÁRKI Rt. végezte. Jelen tanulmány a nemzetközi összehasonlító kutatás magyarországi tapasztalatait foglalja össze.³

Az etnikai profilalkotás problematikája a következő: A kisebbségeket érintő hátrányos megkülönböztetés lehet közvetlen, szándékos magatartás eredménye, de tendenciózusan alkalmazott (látszólag) jog-

szerű eljárás következménye is. Ez utóbbi kategóriába tartozik az etnikai ismérveken alapuló kiválasztás, azaz az etnikai hovatartozás és a potenciális kriminalitás feltételezett összefüggéseire épülő, az egyes nemzeti-etnikai-vallási csoportok fokozott rendőrségi ellenőrzését eredményező eljárás, amely nem feltétlenül jelent egyéni rasszista szándékot, mégis hátrányos megkülönböztetést eredményez. Lényege, hogy az intézkedés a célszemély nemzeti-etnikai-faji attribútumain alapul, nem pedig a hagyományos gyanúok valamelyikén. Az igazoltatás alapja ezekben az esetekben nem a terhelt viselkedése vagy a gyanúsítottra vonatkozó információ, hanem egy predikció: az érintett személy etnikai hovatartozása alapján valószínűsített, az adott csoport magas kriminalitására alapozott, racionálisnak tűnő feltételezés. Célja a korlátozottan rendelkezésre álló rendőri erőforrások ésszerű összefüggésrendszerre alapozott hatékony összpontosítása, hiszen ha például a börtönnépesség többsége roma vagy a terroristák szinte mindannyian (többségükben arab országból származó) iszlám fundamentalisták, a gyanúsított kör ilyen szűkítése látszólag könnyen igazolható.

Az etnikai alapú profilalkotásra épülő intézkedések gyakorlata aránytalan mértékben sújtja a nem jogsértő kisebbségi lakosságot, ugyanakkor erőteljesen csökkenti annak az esélyét, hogy felfedezzék a többséghez tartozó jogsértőket. A minden esetben retrospektív módon értékelt (és akkor is csak inkább feltételezett, de nem ellenőrzött) hatékonyság tehát csalóka és – az érvek összegzése szerint – nem megfelelő rendészeti, bűnmegelőzési és nemzetbiztonsági stratégia.⁴

Az etnikai hovatartozás, a hatósági intézkedések és az esetleges diszkrimináció összefüggéseinek vizsgálatakor arra is figyelemmel kell lenni, hogy a rendőrség milyen feltételek alapján és milyen kényszerintézkedési lehetőségekkel a birtokában járhat el. A magyar rendőrségi törvény⁵ nemzetközi összehasonlításban szinte példátlanul nagyvonalú, lényegében korlátlan szabadságot biztosít az igazoltató rendőr számára. A 29. § (1) bekezdése ugyanis így szól: „A rendőr a feladata ellátása során igazoltathat-

ja azt, akinek a személyazonosságát meg kell állapítania.”⁶ A törvény értelmében⁷ az igazoltatás megtagadása esetén az igazoltatott e célból feltartóztatható, az igazoltatás sikertelensége esetén pedig előállítható, tőle ujjnyomat vehető, fényképfelvétel készíthető, továbbá „a külső testi jegyek észlelés és mérés alapján rögzíthetők”. Mi több, a „rendőr az igazoltatott személy ruházatát, járművét átvizsgálhatja, ha azt a személyazonosság megállapítása [...] szükségessé teszi”.⁸ Ha valaki a rendőr felszólítására nem tudja magát hitelt érdemlően igazolni vagy az igazolást megtagadja, a rendőr előállíthatja⁹ és nyolc órán keresztül, amelyet indokolt esetben a rendőri szerv vezetője egy alkalommal további négy órával meghosszabbíthat, fogva tartható. Sőt a törvény szerint a rendőrség „az előállított személyt 24 óra időtartamra jogosult közbiztonsági őrizetbe venni, ha az őrizetbe vételt a személyazonosság megállapítása szükségessé teszi”.¹⁰

Hasonlóan széles körű jogosítványokkal rendelkezik a járművezetőket ellenőrző rendőr, hiszen az említett törvény értelmében „a közlekedési rendszabályok megtartását, a járműhasználat szabályszerűségét, az okmányokra és a felszerelésekre vonatkozó előírások megtartását, a jármű birtoklásának jogszerűségét, az üzemben tartó, illetőleg a használó személyazonosító adatait, a jármű közlekedésbiztonsági állapotát és adatait a forgalomban és a telephelyen [...] ellenőrizheti, [...] a jármű vezetőjét a rendszeresített eszközzel légzésminta [...] adására kötelezheti”.¹¹ Az Alkotmánybíróság több alkalommal¹² is foglalkozott e szabályokkal, minden esetben visszautasítva a fogvatartás indokolatlan hosszúságát és az eljárás gyors lefolytatására nem motivált rendőrség jogosítványait kifogásoló beadványokat.

A határőrség hasonló, a rendőri hatásköröket követő eljárási lehetőségekkel rendelkezik,¹³ azzal a további szabállyal kiegészítve, hogy az idegenrendészeti törvény¹⁴ 3. §-a értelmében valamennyi „külföldi a magyarországi tartózkodása alatt köteles személyazonosító okmányait, illetve a tartózkodása jogszerűségét igazoló okmányokat a törvényben erre feljogosított hatóságoknak ellenőrzés céljából átadni”, a 61. § alapján pedig a határőrség idegenrendészeti szerve az „idegenrendészeti szabályok megtartásának ellenőrzése céljából [...] magánlakásba, illetőleg magánterületre is jogosult belépni”. Ez nemcsak jogszerűvé, de a hatóságok kimondott feladatává is teszi a (például kinézet alapján feltételezhetően) külföldi személyek igazoltatását. A szabályok itt is hasonlóan alakulnak: „Azt a külföldit, aki a magyarországi tartózkodás jogszerűségét, személyazonosságát hitelt érdemlően nem tudja igazolni, a rendőr, illetőleg a határőr az eljárásra jogosult ide-

genrendészeti hatósághoz állítja elő. Ha az idegenrendészeti hatóság az előállítás időtartama alatt a tartózkodás jogcímét, illetőleg a külföldi személyazonosságát nem tudja megállapítani, a külföldivel szemben a szükséges időre, de legfeljebb tizenkét óra időtartamra a rendőr, illetőleg a határőr visszatartás intézkedést alkalmazhat...”¹⁵

A KUTATÁS MÓDSZERTANA

Az empirikus összehasonlító kutatás során kvantitatív (reprezentatív lakossági kérdőíves kutatás) és kvalitatív (fókuszcsoporthozos beszélgetések, valamint rendőri és lakossági interjúk) kutatási módszerekkel vizsgáltuk a magyar rendőrség igazoltatási gyakorlatát.

A kérdőíves kutatás célja egyrészt a felnőtt magyar lakosság igazoltatási tapasztalatainak feltérképezése, másrészt a rendőrségi igazoltatási gyakorlatról alkotott vélemények megismerése volt. A kvantitatív kutatás egy ezerfős – a felnőtt lakosságot kor, nem, lakóhely és iskolai végzettség szempontjából reprezentáló –, 2005 szeptemberében készült Omnibusz-kutatás keretében végzett adatfelvétellel épült. Összesen hat alkalommal, hét-nyolc etnikailag homogén, roma és nem roma igazoltatott személlyel folytatott fókuszcsoporthozos beszélgetés keretében térképeztük fel a kisebbség és a többség tapasztalatait, véleményét a rendőrségi igazoltatásokkal kapcsolatban. A kutatási eredmények elemzésekor fontos tudatában lenni annak, hogy mind a kvantitatív, mind a kvalitatív eredmények a megkérdezettek szubjektív beszámolói, véleményén és megítélésén alapulnak. Éppen ezért semmiképp sem jelentenek „bizonyítékot” a rendőri rasszizmus igazolására.

Robin Engel és Jennifer Calnon¹⁶ tanulmányában összehasonlítja azokat a módszereket, amelyek a rendőrségi munkában előforduló diszkrimináció mérésekor viszonyítási alapként szóba jöhetnek. A jelen kutatásban is alkalmazott lakossági véleményfelmérések módszere mellett számos alternatív adatforrás jöhet még szóba, például népszámlálási adatok, hivatalos baleseti statisztikák, szabálysértési eljárási statisztika vagy belső intézményi összehasonlítások, melyek során az adott rendőri szervezeti egység dolgozóinak igazoltatási eszmegoszlásait hasonlítják össze.

A kutatási eredmények értelmezésekor fontos tehát észben tartanunk, hogy a kutatás célja nem a rendőrség igazoltatási gyakorlata során előforduló diszkrimináció mértékének pontos meghatározása volt, hanem az igazoltatási gyakorlattal kapcsolatos tapasztalatok és vélemények feltérképezése a lakosság és a rendőrség szempontjából.

A KUTATÁS FŐ MEGÁLLAPÍTÁSAI

A lakossági kérdőíves felmérés három ponton mutatott rá a rendőrök etnikailag semlegesnek nem mondható igazoltatási gyakorlatára. Egyrészt a rendőrök a romákat nagyobb arányban igazoltatják, mint a nem romákat, másrészt a romákat inkább igazoltatják utcán, szórakozóhelyen vagy valamilyen rendezvényen, a nem romákat pedig inkább autóban, valamint az igazoltatás körülményeit (szabályszerűség és udvariasság) a nem romák jelentősen pozitívabban ítélték meg, mint a romák.

A lakossági interjúk alapján dominánsnak mondható az az álláspont, mely szerint az igazoltatás leginkább véletlenszerű, önkényes kiválasztási elvek alapján történik. A válaszadók egy része kimondottan etnikai motivációt vagy korrumpálhatósági szempontokat sejt a kiválasztások mögött. Arra a kérdésre válaszolva, hogy van-e különbség a (romákat nagyobb arányban érintő) gyalogos és a (döntően a többségi lakosságot érintő) autós igazoltatások között, a válaszadók többsége azon az állásponton volt, hogy az előbbire inkább a „gyanús” személyekkel összefüggésben kerül sor. A roma résztvevők megítélése szerint az igazoltatásokkal az elsődleges probléma egyértelműen a diszkrimináció. Emellett mind a romák, mind a nem romák a rendőrség munkájával kapcsolatban kiemelték a korrupció általános problémáját és a kenőpénz megszerzését jelölték meg az igazoltatást elrendelő rendőrök legfontosabb motivációjaként.

Az igazoltatások célját vizsgáló kérdésre adott válaszokból kiderült, hogy a lakosság nem ismeri vagy érzékeli a különbséget egy bűnmegelőzési, bűnüldözési vagy ellenőrzési célú eljárás között. A döntő többség úgy vélte, hogy a kiválasztás oka a rendőrség által feltételezett valamilyen összefüggés a potenciális kriminalitás és megállítási alapjául szolgáló tulajdonság (ami lehet a roma származás, de etnikailag neutrális körülmény is) között. A megkérdezettek 20%-a ezen belül az előítéletességet jelölte meg, azaz a roma származás és a magasabb bűnözési hajlam közötti kapcsolat fennállását, a válaszadók jelentős része azonban kimondottan helyesli a kiválasztás alapjául szolgáló (döntően etnikai ismérvekre épülő) eljárási rendet, mert a potenciális kriminalitás és a kiválasztás alapja között maga is szoros és ésszerű összefüggést lát. Megállapíthatjuk tehát, hogy úgynevezett statisztikai alapú diszkrimináció érvényesül a magyar rendőrök bevallottan jellemző igazoltatási gyakorlatban: érvelésük szerint azért állítanak meg több romát, mint nem romát, mert vélekedésük szerint a romák nagyobb valószínűséggel követnek el szabálysértést, bűncselekményt. A romákról a megkérdezett

rendőrök 79%-a gondolja azt, hogy több bűncselekményt követnek el, mint a nem romák, 73%-uk szerint pedig a roma bűnelkövetők aránya lényegesen magasabb, mint a hasonló társadalmi helyzetű népesség belüli bűnelkövetések aránya.

Az igazoltatás hatékonyságát és elfogadottságát érintő kérdésekre a lakosság és a rendőrség részéről egyaránt meglehetősen ellentmondásos válaszokat kaptunk. Annak ellenére, hogy a rendőrök meglehetősen alacsony pozitív találati arányról (azaz bírság kiszabásáról vagy további eljárás megindításáról) számoltak be és a lakosság többsége sem gondolja azt, hogy az igazoltatások máshová helyezik a bűncselekmény helyszínét, mindkét csoport¹⁷ igen nagy többsége hatékony és indokolt intézkedésnek tartja az igazoltatást.¹⁸

Valószínűsíthető tehát, hogy a többség szerint egyértelműen diszkriminatívnak vélt utcai igazoltatási gyakorlat támogatottsága a romák nagyobb bűnelkövetői hajlandóságának feltételezésén alapul. Az etnikai hovatartozás és a potenciális kriminalitás összefüggésére épített lakossági és rendőri sztereotípiák alapján gyanúsnak látott külsejű romák gyakori igazoltatása ugyanis (a többség körében) növelheti a közbiztonság szubjektív érzetét.¹⁹

A lakossági interjúk alapján megállapíthatjuk, hogy a megkérdezettek általában szigorításpártiak. Ez a vélemény annak függvényében sem változik, hogy az érintett származása (vagy egyéb tulajdonsága folytán) áldozata-e hátrányos megkülönböztetésnek. A környék megítélésétől és a nemzeti-etnikai hovatartozástól függetlenül a többség jó véleménnyel van a rendőrökről, 81% konkrétan elégedett a rendőrség munkájával. Az általános rendőri munkavégzéssel kapcsolatban felmerülő elégedetlenség okaként a döntő többség (köztük a romák is) a rendőri fellépés erélytelenségét, a jelenlét hiányát jelölte meg.

AZ IGAZOLTATÁSOK TERMÉSZETE

Az ezer fő megkérdezésén alapuló kutatás lehetőséget teremt arra, hogy az egész lakosságra vonatkozó becslést adhassunk az igazoltatások arányáról és helyszíneinek megoszlásáról. A kutatás eredményei szerint a magyar felnőtt lakosság 23%-ának volt része rendőrségi igazoltatásban az elmúlt egy évben. A férfiakat csaknem háromszor nagyobb valószínűséggel állítják meg a rendőrök, mint a nőket. Az elmúlt évben igazoltatottak döntő többségét autóvezetés közben állították meg (76%), 13%-ukat gyalogosként, mindössze 2%-ukat szórakozóhelyen, 1%-ot sportrendezvényen és 8-at valahol máshol. Ha csak az igazol-

tatottak alcsoportját vizsgáljuk és szétválasztjuk az autós és nem autós igazoltatásokat, jelentős magyarázó ereje van az etnikai hovatartozásnak. Míg a tavaly igazoltatott roma megkérdezettek 57%-át igazoltatták utcán, szórakozóhelyen vagy valamilyen rendezvényen, az igazoltatott nem roma válaszolók esetében ez az arány mindössze 22%.

A lakossági interjúk eredményei összhangban vannak azzal a reprezentatív lakossági felmérésből egyértelműen kirajzolódó tendenciával, mely szerint a romákat nagyobb valószínűséggel állítják meg az utcán. Szinte minden válaszadó esetében, etnikai hovatartozástól függetlenül, nem ez volt az első eset, hogy igazoltatták. A legutóbbi alkalommal, amikor megállították, 38%-uk volt gyalog (összesen nyolc fő, közülük három roma), 57%-ot gépjármű-ellenőrzés során állították meg (összesen tizenkét fő, közülük kettő roma), s csak egy razzia során igazoltatott (történetesen roma) személy került bele a mintába. Ahogy fent említettük, a lakossági kvantitatív felmérés három ponton mutatott rá a rendőrök etnikailag semlegesnek egyáltalán nem mondható igazoltatási gyakorlatára: a rendőrök a romákat nagyobb arányban igazoltatják, mint a nem romákat; a romákat inkább igazoltatják utcán, szórakozóhelyen vagy valamilyen rendezvényen, a nem romákat pedig inkább autóban; az igazoltatás körülményeit (szabályszerűség és udvariaság) a nem romák jelentősen pozitívabban ítélték meg, mint a romák.

Bár statisztikai értelemben az etnikai hovatartozás nem befolyásolta szignifikánsan annak valószínűségét, hogy valakit megállítanak-e a rendőrök, a romákat nagyobb arányban igazoltatták (29%), mint a nem romákat (23%) az elmúlt tizenkét hónapban.²⁰ Emellett jelentős különbség van az igazoltatások helyszínében is a romákat és nem romákat összevetve. Míg a tavaly igazoltatott roma megkérdezettek 57%-át igazoltatták utcán, szórakozóhelyen vagy valamilyen rendezvényen, az igazoltatott nem roma válaszolók esetében ez az arány mindössze 22%. (Autós igazoltatásban ennek megfelelően az igazoltatott roma almintá 43%-ának volt része, a nem romák közül pedig 78%-ának.) A fókuszcsoporthoz beszélgetéseken elhangzott személyes tapasztalatok esetében is nyilvánvalóvá lett az a tény, hogy míg a romák többsége gyalogos igazoltatásról számolt be, addig a nem romákat jellemzően autóvezetőként igazoltatták.

Hasonló egyezés figyelhető meg az igazoltatás okára irányuló kérdésekre adott válaszokban. A lakossági interjúkban kifejtettek szerint dominánsnak mondható az az álláspont, mely szerint az igazoltatás leginkább véletlenszerű, önkényes kiválasztási elvek alapján történik. Arra a kérdésre, hogy van-e külön-

ség a gyalogos és autós igazoltatások között, a válaszadók többsége azon az állásponton volt, hogy az előbbire inkább a „gyanús” személyekkel összefüggésben kerül sor, és többek szerint az autós igazoltatások során udvariasabbak a rendőrök. Arra a kérdésre, hogy vannak-e olyanok, akiket gyakrabban állítanak meg, egy kivétellel valamennyi roma azt válaszolta, hogy a cigányokat gyakrabban igazoltatják. A válaszadók többsége etnikai hovatartozástól függetlenül úgy gondolta, hogy a romák az igazoltatások által erősebben érintett csoport.

A fókuszcsoporthoz tagjainak beszámolóit szerint az, hogy kit állít meg a rendőr, elsősorban a kinézetén, illetve az autó külsején múlik: a szakadt, gyanús figurákat és a régi, rossz kocsikat nagyobb valószínűséggel igazoltatják, míg az új, drága autókat nem állítják meg. Okfejtésük szerint a jó kocsiban ülők valószínűleg magas státuszú, befolyásos emberek (akiken látni vagy akikről tudni lehet, hogy vannak kapcsolataik és elsimítják a kényes ügyeiket), ezért nem állítják meg őket. Biztosan nem igazoltatják még a szórakozóhelyeken a „maffiózókat” és azokat az (általában közismert) embereket, akikről tudni, hogy vannak kapcsolataik és bármit is tesznek, könnyedén elrendezik az ügyüket. Ezzel szemben akivel ránézésre könnyen elbánhatnak és papírmunka nélkül végezhetnek, azokat érdemes igazoltatni. Többük véleménye szerint a rendőrök egyértelműen a romákat szűrik ki. Emellett az életkor is fontos: „egy ötvenéves nőt nem állítanak a falhoz, csak a fiatalokat.” A pécsiek szerint a nőkkel, legfőképpen a fiatalokkal rosszabbul, lekezelőbben bánnak a rendőrök. Szerintük az is számít, hogy milyen napszak van: este nagyobb a valószínűsége az igazoltatásnak.

A lakossági interjúk alapján az igazoltatások 71%-ában az eljárás alatt más személy is tartózkodott az interjúalanyok mellett. Az eljárások időtartamát elemezve pedig megállapítható, hogy átlagosan tizenkét percig tart egy igazoltatás, ami kevéssel több, mint amit a kérdezettek elfogadhatónak tartanak, ez ugyanis átlagosan hét perc. A roma és nem roma megkérdezettek között e tekintetben nem volt lényeges különbség, a romákat két, három, illetve tíz percig igazoltatták a rendőrök, és csak egyikük érezte hosszúnak az eljárást.

A rendőrségi interjúk során megkérdeztük a rendőröket, hogy hány igazoltatást végeztek a múlt héten. Fontos kiemelni, hogy ezek az adatok a rendőrök szubjektív észlelését tükrözik, nem a hivatalos statisztikákat. Nagy terjedelemben szóródnak az adatok: a megkérdezettek átlagosan negyven főt állították meg az interjú előtti héten, de a közrendvédelemben és a közlekedésrendészetnél is találkozhatunk olyan rendőrrel, aki kétszáz embert állít meg

egy hét alatt. Azok mondták tipikusnak a legutóbbi hetet, akik kevesebb embert állítottak meg. Az igazoltatás okával, feltételeivel kapcsolatban szinte minden válaszoló említette a rendőrségi törvényt és a szolgálati szabályzatot, amelyek szabályozzák az igazoltatás körülményeit. A megkérdezettek emellett a gyanús személyeket, szabálysértéseket, illetve bűncselekmények elkövetőit igazoltatják. Ennek ellenére eltérő képet mutat a szabályok értelmezése. Néhány rendőr szerint bárkit, bármikor igazoltathat „saját elhatározásából” a személyazonosság megállapítása céljából, mások szerint „indokolatlanul ne igazoltasson” a rendőr.

AZ IGAZOLTATÁSI TAPASZTALATOK ÉRTÉKELÉSE

Mindhárom roma fókuszcsoporthoz egyöntetű volt az a vélemény, mely szerint a rendőrök etnikai alapon igazoltatnak: „Bőrszín alapján állítják meg az embereket, vagy azért, mert roma, vagy azért, mert cigány.” A roma résztvevők panaszkodtak az eljáró rendőrök udvariatlan modorára és kifogásolták az igazoltatások indiszkrét jellegét is. Véleményük szerint nem ritka a romákkal szembeni rendőri túlkapás, a fizikai erőszak alkalmazása sem, de megítélésük szerint nem érdemes feljelenteni a rendőrt, mert bizonyíték nélkül nekik senki sem hisz.

Összhangban a lakossági kérdőíves kutatás eredményeivel, a roma megkérdezettek, hasonlóan a nem romákhoz, általában elégedetlenek a rendőri jelenléttel és (teljes egyetértésben a nem roma résztvevőkkel) a korrupciót is komoly problémának találják. A romák között is elhangzott olyan vélemény, hogy a kialakult helyzetért maguk a romák is felelősek, mert sok köztük a bűnöző. Személyes érintettségük alacsony foka miatt a nem romák sokkal higgadtabban beszéltek ezekről a kérdésekről: a diszkrimináció és a rendőri túlkapások kérdését nem is érintették, jobban foglalkoztatta őket a korrupció, a lassú és nem hatékony ügyintézés problémája, valamint az intézkedő rendőrök (Magyarországon közkedvelt rendőrviccek tárgyát képező) alacsony szellemi képessége és komolytalan fizikai megjelenése. Míg a romák nyíltan kimondták, hogy a rendőrök a cigányokat előszeretettel igazoltatják, addig a nem roma csoportokban ugyanennek a tendenciának a megfogalmazása sokkal burkoltabban és szélesebb perspektívában jelent meg. A nem romák egy részének véleménye szerint a romákat gyakrabban igazoltatják, míg mások szerint nem kifejezetten a romákat, hanem az alacsonyabb társadalmi státusúakat állítják meg, ami az ő megfogalmazásukban így

hangzott: „rosszabb, keleti, leszakadt autóval járók”; „gyanús alakok”.

A romák véleménye és tapasztalata egybehangzóan alátámasztotta az etnikailag diszkriminatív rendőri igazoltatási gyakorlatot, amellyel a nem romák vélekedése is sok tekintetben összhangban volt. A perceptióbeli különbségek mellett a megfogalmazás módjában, másrészt az érzelmi telítettségben is mutatkoztak eltérések a romák és nem romák között.

A lakossági interjúk szintén megerősítették az eddig elmondottakat. Az igazoltatás okát tekintve dominánsnak mondható az az álláspont, mely szerint az leginkább véletlenszerű, önkényes kiválasztási elvek alapján történik. A válaszadók egy része kimondottan etnikai motivációt vagy korrumpálhatósági szempontokat sejt a kiválasztások mögött. Egy kivétellel valamennyi roma is ezen az állásponton volt. A többség szerint: „ránézésre, pofára mennek”, „pofa alapján”, „pofára megy”. Arra a kérdésre, hogy vannak-e olyanok, akiket gyakrabban állítanak meg, egy kivétellel valamennyi roma azt válaszolta, hogy a cigányokat gyakrabban igazoltatják. A válaszadók jelentős része kimondottan helyesli a kiválasztás alapjául származó (döntően etnikai) ismérvekre épülő eljárási rendet, mert a potenciális kriminalitás és a kiválasztás alapja között maga is szoros és ésszerű összefüggést lát.

A megkérdezettek 45%-a nem tudta a választ, de 15% azon a véleményen volt, hogy az autós igazoltatások során udvariasabbak a rendőrök, 5% pedig az autós igazoltatások okaként a kenőpénzszerzést jelölte meg („az autósoknál pénzre mennek”). Arra a kérdésre, hogy van-e különbség a gyalogos és az autós igazoltatások között, a válaszadók többsége azon az állásponton volt, hogy az előbbire inkább a „gyanús” személyekkel összefüggésben kerül sor. Ilyen vélemények hangzottak el: „gyalogosan valami oka van, ha igazoltatnak”, „talán gyalogosan csak a gyanús elemeket”, „szerintem gyalogost csak akkor állítanak meg, ha valamiért gyanús”, „az utcán jobban ki lehet emelni a gyanús egyéneket”.

Több kérdést is megfogalmaztunk az igazoltatások során alkalmazott standardok vonatkozásában. A megkérdezettek 81%-a szerint bizonyos embereket gyakrabban állítanak meg a rendőrök, mint másokat. Egy kivétellel valamennyi roma is azon az állásponton volt, hogy a cigányokat („a mi fajtánkat [romákat]”) gyakrabban igazoltatják. A kérdésre egy-egy személy (értelemszerűen kizárólag az autós igazoltatásokra gondolva) a gazdag és a fiatal gépjárművezetőket nevezte meg. A megkérdezettek ötöde csak a romákat jelölte meg válaszként, a többség egyéb marginalizált csoportokat is említ (hajléktalanok, drogosok, homoszexuálisok, bevándorlók, egyéb etnikai csoportok), de a roma származás a legtöbb he-

lyen megjelenik: „rossz arcúakat”, „akik mások, mint a többség, legyen az néger, cigány, kínai, még a meleget is sűrűn igazoltatják”, „a lepattantakat, a romákat, akkor is, ha gazdag”, „a hosszú hajúakat, a fekete bőrűeket, cigányokat”, „gyorshajókat, rozszant kocsit, romákat”, „visszaeső bűnözőket, romákat, hajléktalanokat, kábítószereseket”, „Magyarországra beérkező személyeket, vietnami, kínai, cigány, arab”, „gyanús, rosszul öltözött személyeket, hajléktalanokat, kisebbséget”.

A kérdést kicsit másképpen megfogalmazva a megkérdezettek 67%-a nyilatkozott úgy, hogy szerinte az igazoltatás bizonyos csoportokat jobban érint. A válaszadók 45%-a a romákat jelölte meg, 40% pedig a cigányság mellett más nemzeti vagy etnikai alapon meghatározható csoportot is (kínai, arab, orosz, román). Mindössze 15% utalt etnikailag semleges (hosszú hajú, hajléktalan, régi autóval járó) csoportismérvre. Arra a kérdésre, hogy mi lehet a kiválasztás oka, 55% válaszolta, hogy a rendőrség által feltételezett valamilyen összefüggés áll fenn a megállítás alapjául szolgáló tulajdonság (ami lehet a roma származás, a gépjárművezető fiatal kora, a gépkocsi műszaki állapota, a sofőr korrumpálhatósága stb.) és a potenciális kriminális viselkedés között. („mert valószínűbb, hogy őket sűrűbben kell ellenőriznie”). A megkérdezettek 20%-a ezen belül az előítéletességet jelölte meg, azaz a roma származás és a kriminalitás közötti feltételezett összefüggést: „mert úgy gondolják, hogy minden cigány bűnöző”, „mert mások, mint a többség és ezt így szokták meg évtizedek óta, ezen a szemléleten csak nagyon lassan lehet változtatni”, „nem tudom, úgy gondolják, a lepattant az lop, garázdálkodik, meg a cigány is”, „mert ott látják a cigányoknál a bűnözés lehetőségét, melegágyát”.

A RENDŐRÖK AZ ETNIKAI ALAPÚ KIVÁLASZTÁSRÓL

Azt, hogy hajlamosak-e a rendőrök bizonyos csoportokat gyakrabban igazoltatni, mint másokat, az interjújuk során több kérdéssel teszteltük. Az első arra irányult, hogy a megkérdezett rendőr mit gondol a többi rendőrrel: e szerint a 80 megkérdezett rendőr 47%-a gondolja úgy, hogy van olyan rendőr, aki hajlamos bizonyos csoportokat gyakrabban igazoltatni. Magukról már sokkal kevesebben gondolják ugyanezt: 23%-uk ismerte be, hogy hajlamos erre. A 80 megkérdezett rendőr majdnem fele fejtette ki, hogy szerinte rendőrtársai mely csoportokat hajlamosak gyakrabban igazoltatni, mint másokat. A 37 válaszolóból 26 említette a romákat, legtöbbjük meg is indokolta feltételezését: „az életmódjuk miatt”; „a cigányokra jobban

oda kell figyelni, nagyobb esély arra, hogy körözött személyt fogok, ha cigányokat igazoltatok”; „a romákat, mert általában ők követik el a bűncselekmények nagyrészt”; „általában a romákat, mert intézkedésem nyolcvan százalékában velük szemben kell intézkedni, [...] így feltételezem, hogy őket tüzetesebben, illetve sűrűbben ellenőrizzük”; „azokat az etnikumokat, akiknek a 30%-a börtönben van”; „minden rendőrből megvan a cigányokkal szemben egyfajta előítélet, mert náluk sokkal nagyobb számarányukban a bűnözési statisztika”; „roma származású egyéneket, mert általában velük van a legtöbb probléma”; „romákat, mert a bűncselekmények 80%-át ők követik el”; „romákat, mert a bűnözési arány náluk nagyobb”; „romákat, mert az életmódjuk olyan, amilyen”; „romákkal, a romák problémásabbak, mint a magyar”. A romákon kívül az alábbi csoportokat említették a válaszoló rendőrök: szípusok, rockerek, fiatalok éjszaka, ázsiaiak, kínaiak, arabok, csavargók és visszaesők.

Arra a kérdésre, hogy ők maguk hajlamosabbak-e bizonyos csoportokat gyakrabban igazoltatni, az előző kérdésre válaszolók mindössze fele adott választ (összesen 18-an): „a romákat vélem gyanúsak, ők randalíroznak, és csoportosulnak este és éjszaka”; „a romákat, mert az jellemző rájuk, hogy bűncselekmények és a szabálysértések elkövetéséből tartják fenn magukat általában”; „romákat, mert ők a társadalomban a legtöbb bűncselekményt követik el”; „romákat, mert közöttük inkább van olyan, aki bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésében vesz részt”; „a bűnözés nagyobb az etnikai embereknél”.

A fentieknek ellentmondva a megkérdezett rendőrök 92%-a szerint a rendőrök nem igazoltatnak aránytalanul sok romát. Ugyanez a kérdés a többi etnikumra (arab, kínai vagy fekete), illetve a bevándorlókra vonatkozóan még szélsőségesebb eloszlást mutat, esetenként a válaszadók 100%-a szerint nem aránytalanul sok a különböző kisebbségi igazoltatottak száma.

A rendőrök becslése szerint 1000 igazoltatásból átlagosan kb. 177 esetben kerül sor előállításra és büntetőeljárásra. Ha az igazoltatott roma, akkor a megkérdezettek szerint másfélszer nagyobb annak az esélye, hogy előállítják, 1000 igazoltatásból átlagosan kb. 260 esetben. Még kirívóbbak ezek a számok, ha beosztás szerinti bontásban nézzük: a közrendvédelemben dolgozók szerint átlagosan majdnem minden harmadik roma igazoltatottat előállítanak, ugyanúgy másfélszer nagyobb eséllyel, mint akkor, ha nem roma származású az illető, míg a közlekedésieknél egy romának ugyanakkora esélye van a büntetőeljárásra, mint bárki másnak. A többi kisebbséggel kapcsolatban feltűnően sokkal kisebb előállítási

arányokat becsültek a rendőrök, és nagy részük nem gondolja azt, hogy több bűncselekményt követnének el, mint a magyarok.

A megkérdezettek egynegyede fogalmazta meg véleményét arról, hogy szerintük a bevándorlók mely csoportjai követnek el több bűncselekményt, mint a magyarok. Volt, aki konkrét népcsoportokat említett (kínaiak, arabok, szíriaiak, oroszok, románok), egy rendőr a romákat is ide sorolta és volt, aki pedig általános jellemzőket említett (illegális bevándorlók, a legszegényebbek, „aki ilyen szándékkal érkezik”, akik nem tudnak beilleszkedni, akiknek szigorúbbak az otthoni törvényeik). A válaszolók szerint a bevándorlók leggyakrabban vagyon elleni bűncselekményeket követnek el (lopás, rablás, betörés), ezen kívül előfordul csalás, csempészség, megélhetési bűnözés, erőszakos bűncselekmények, garázdaság és túltartózkodás. A bűncselekmények okát a legtöbben a bevándorlók hátrányos helyzetében látják. Találkoztunk egy-két ellentétes véleménnyel is: „a jogszabályokat könnyen kijátsszák, lepénzelik a jó ügyvédek”; „mert nem tudnak beilleszkedni a társadalomba, és úgy érzik, mindent megtehetnek, mert a magyar államnak gyenge velük szemben a jogi szabályozása, magyarul velük szemben enyhébben járnak el, mint a magyar állampolgárral”.

A romákról a megkérdezett rendőrök 79%-a gondolja azt, hogy több bűncselekményt követnek el, mint a magyarok. 73%-uk szerint pedig a roma bűnelkövetők aránya lényegesen magasabb, mint a hasonló társadalmi helyzetű népességen belüli bűnelkövetések aránya. A jellemző bűncselekmények felsorolásánál a vagyon elleni bűncselekmények (lopás, betörés, rablás, gépkocsifeltörés) fordultak elő leggyakrabban, szinte mindenki említette őket. Többen említették az erőszakos bűncselekményeket (családon belüli erőszak, nemi erőszak, élet ellen elkövetett bűncselekmény), a közrend elleni bűncselekményeket, a garázdaságot („garázdák, zsiványok, lopnak, lenyúlnak”), a kerítést, az üzletszerű kéjelgés elősegítését és a kábítószerrel való visszaélést, terjesztést. Egyesek nem részletezték a bűncselekmények fajtáit: „ami létezik, azt mindent elkövetnek”; „mindent”; „súlyosabbakat.”

Az elkövetések okával kapcsolatban meglehetősen megoszlottak a vélemények, itt szintén a megkérdezettek kétharmada válaszolt. A válaszolók egyötöde látja a bűnözés okát csak a megélhetési problémákban. Majdnem mindenki említette a rossz anyagi helyzetet és az alacsony életszínvonalat, ám a legtöbben ezt szocializációs, mentalitás- és életvitelbeli, illetve belső tulajdonságokkal is párosították: „egyrészt megélhetési problémák miatt, másik részük (bizonyos százalékban), mert a vérükben van”; az anyagi

hátrányuk miatt, az anyagi helyzetük viszont a saját bűnük”; „nem tudnak munkát vállalni, nem akarnak dolgozni”; „mert dolgozni nem akarnak, erőszakosak, ez nekik egy könnyebb megélhetési mód”; „megélhetési nehézség; könnyű, munka nélküli haszon-szerzés”; „munkanélküliség, vagy nem hajlandó tisztességes, becsületes munkával eltartani a magát és családját”; „hagyományuk hatása is közrejátszik, szemléletük, felfogásuk, erkölcsi normáik, ez nem csak a bűncselekmények elkövetésében játszik szerepet, de társadalmi helyzetükben is”; „mert ilyenek, kultúrálatlanok”; „szerintük azért, hogy meg tudjanak élni, szerintem, mert a vérükben van, ilyen környezetet teremtettek maguknak”; „roma törvények még kötődnek hozzájuk, műveltség hiánya”; „származásukból eredően”; „vele született adottságuk, ezt látják a közvetlen környezetükben”; „mert a képességeik erre teszik őket alkalmassá”; „megélhetési bűnözés, alkohol befolyásoltság, neveltetés”; „azt látja otthon”; „erre sok nálam okosabb ember is kereste a választ, ők sem tudták megmondani, generációról generációra adják tovább”; „nem tudnak, és nem is akarnak beilleszkedni a társadalomba”; „a büntetés az elkövetett cselekménnyel nincs arányban”; „védve érzik magukat a rendőri intézkedés ellen”.

A megkérdezettek ötöde azon az állásponton volt, hogy a romák is negatívan ítélik meg a rendőröket, mert velük szemben gyakoribb az intézkedés.

A „GYANÚ” GYAKORLATI MEGHATÁROZÁSA

Azt a kérdést, hogy hogyan nyilvánulnak meg a diszkriminatív attitűdök a gyakorlatban, több szempontból vizsgáltuk: egyrészt mértük a többségi és kisebbségi lakossági véleményeket a fókuszcsoportok és interjúk segítségével, másrészt a rendőrinterjúk elemzéséből is képet kaptunk a diszkrimináció különböző formáiról.

A fókuszcsoportos beszélgetéseket elemezve a budapesti roma csoportban hosszú fejtegetés bontakozott ki arról, mitől függ, kit állít meg a rendőr általában, majd egyértelmű volt a következtetés: borszín alapján állítják meg az embereket, „vagy azért, mert roma vagy azért, mert cigány”. A külföldieket pedig egyesek szerint hagyják futni: „vagy úgy tesznek, mintha nem tudnának magyarul, vagy – az arabok, feketék – lefizetik a rendőröket.” Az egyik budapesti fiatalember hangsúlyozta, hogy általában az a veszélyes, ha csak romák vannak együtt, akár szórakozni, akár meccsre mennek; ha magyarokkal vannak, nem igazoltatják őket, csak ha öt-hat roma srác van együtt. Elhangzott olyan vélemény is, hogy a romák is tehet-

nek róla, sok köztük a bűnöző. Ráadásul a romák is kötözködnek egymással, nagy a belső megosztottság. Sokféle „cigányfajzat van, például a dögevő, analfabéta oláh cigányok...”; „ha kell, összefognak, de ha balhé van, egymást ölik meg”. Más vélemény szerint azért igazoltatják a romákat, mert irigyek rájuk: ha például valaki jólöltözött vagy sok az arany rajta, beléköt a rendőr és megkérdezik tőlük, honnan van a márkás cipő, nyaklánc.

Míg a romák nyíltan kimondták, hogy a rendőrök a „barna bőrűekre mennek rá”, „cigányokat”, „romákat”, „kolompárokat” előszeretettel igazoltatnak, addig a nem roma csoportokban ugyanezt a tendenciát sokkal burkoltabban fogalmazták meg. A nem romák egy részének véleménye szerint a romákat gyakrabban igazoltatják, míg mások észlelése szerint nem kifejezetten a romákat, hanem a „rosszabb, keleti, leszakadt autóval járókat”, illetve a különböző „gyanús alakokat”. A nem roma csoporttagok pro- és kontra érveket is felsorakoztattak az etnikai alapú igazoltatás mellett és ellen. A miskolci csoportban voltak, akik szerint a rendőrök „biztos, hogy a romákhoz nem mennek oda”, mert félnek tőlük. Ugyanígy a szkinhedekhez sem mennek oda félelemből – ez volt az egyetlen pont, ahol a miskolci romák és nem romák véleménye találkozott.

A pécsiek szerint a „kisebbséget” gyakrabban ellenőrzik, ami az egyik pécsi résztvevő szerint „nekik hátrány, de nekünk előny”. Ezzel kapcsolatban egy férfi megjegyezte: „Azt mondják, hogy azért van több roma a börtönökben, mint fehér, mert a rendőrök a romákra vannak rászállva, de ez nem igaz. Általában a romák bűnöznek. A fehérek között is van, de arányait tekintve a romák többen.” Elhangzott, hogy a romákat túlzottan támogatja az állam. Többen jelezték emellett, hogy van a környezetükben, a baráti társaságukban roma. Volt azonban olyan résztvevő, aki azért nem vállalt el egy állást, mert roma lett volna a munkáltatója.

Saját bevallása szerint az igazoltatandó személy kiválasztásánál a legtöbb megkérdezett rendőr három fő szempontot vesz figyelembe: követett-e el szabálysértést az illető, gyanúsán viselkedett-e, hasonlít-e körözött személyhez. A szabálysértést objektíven meg lehet állapítani, ezzel szemben a gyanús kinézetrel és viselkedéssel kapcsolatban széles skálán mozognak a vélemények. Fontos szempontnak bizonyult a ruházat („feltűnően kihívó vagy szegényes öltözet”) és az ápoltság. A gyanús viselkedést több tényező határozza meg: a helyszín és az időpont (esetleg bűncselekmény helyszíne; oda nem illő személy az adott napszakban; „az esti órákban indokolt lehet a spontaneitás is, nappal irányítottan csak a célszemélynek tűnököt igazoltatom”); „az adott környe-

zetből kilóg, nem illik bele”), „nem életszerű” viselkedés („például idegesebb lesz, ha rendőrt lát” vagy „figyelemfelkeltő viselkedés alapján”). Egyesek a gyanús viselkedést meglehetősen szubjektíven, illetve előítéletesen állapítják meg: „ránézésre feltételezhető róla, hogy bűncselekményt követett el”; „a szemmel látható gyanús személyek, a származását illetőleg”.

Többen rutinból és megérzéseik alapján igazoltatnak, néhányan említettek szűrőpróbaszerű vagy parancsnoki utasításra történő igazoltatást. Néhány gépkocsis járó rendőr a gépkocsi korát és állapotát is figyelembe veszi az igazoltatásnál („gépjármű ellenőrzés esetén az autó rossz állapota”, „gépjármű típus és állapot”).

Az igazoltatás adminisztratív szabályaival kapcsolatban is elég egységes az álláspont, csak 8% említette, hogy változtatna azokon bármit is.

AZ IGAZOLTATÁS CÉLJA

Az igazoltatás céljairól eltérően vélekedik a magyar lakosság és a rendőrség. Míg a lakossági interjúkban az érintettek az igazoltatással kapcsolatban szinte csak negatívumokról számoltak be, a fókuszcsoportos viták során a diszfunkciók és negatívumok mellett pozitív tartalmak is előkerültek, addig a rendőrség egyértelműen hasznosnak ítélte ezt a fajta ellenőrzést és többségük egyetért az érvényben lévő szabályozással. Mint azt már korábban jeleztük, a magyar felnőtt lakosságnak megdöbbenően magas arányban volt része igazoltatásban az elmúlt egy évben: minden negyedik magyar felnőttet igazoltattak az elmúlt tizenkét hónap folyamán.

Ennek a magas arálynak a tükrében nem meglepő, hogy mind a roma, mind a nem roma fókuszcsoportok esetében egyöntetű volt az az álláspont, hogy a rendőrségi igazoltatás többnyire öncélú és legfőbb célja a „pénzszerzés”, azaz a rendőrök fizetékiegészítése. Az igazoltatást sokan hatékony eljárásnak tartják, de probléma, hogy a „nagyhalakat úgy sem így fogják majd meg”. Mások viszont zaklatásnak érzik, hogy olyanokat is igazoltatnak, akik „szimpla” járókelők, autósok: „Hagyják már békén a kisembert!”

Az igazoltatások célja a többség véleménye szerint nem a szabálysértők, illetve a bűnözők kiszűrése, hanem elsősorban a pénzbüntetés. Domináns vélemény, hogy a magyar rendőrök döntő többsége korrumpálható, az autós igazoltatások lényege a pénzszerzés saját zsebre. Sőt a rendőr gyakran „csapdába csalva az autóst” bünteti meg, minden valós indok nélkül.

Az igazoltatást a fókuszcsoporthoz legtöbb tagja nem tartotta hatékony eljárásnak, mert nem elrettentő hatású. Ennek fő okát a résztvevők a kevés rendőrből látják: ha többen lennének, azaz úgy éreznék, hogy bármikor összefuthatunk velük, akkor erőteljesebb visszatartó hatásuk lenne. Amennyiben mégis van az igazoltatásnak olyan hatása, hogy elrettent valakit egy bűntettől (például épp készül valaki valami rosszat tenni és ott terem egy rendőr), akkor lehet, hogy csak áthelyeződik egy rendőrmentes övezetre a bűncselekmény (azaz az elcsípett gonosztevő a rendőr hatására nem az eredeti helyszínen tör be, hanem arrébb megy egy kicsit és ott teszi meg ugyanezt).

Az autós igazoltatást sokan egyértelműen pénzbehajtásnak vélik, mások a gépjárművek rutinelőzését indokoltnak tartják, mert kiszűrik a rossz kocsikat és az ittas vezetőket, a gyalogosok igazoltatását pedig többen értelmetlennek minősítették. Az igazoltatás egyetlen pozitív funkciója a bűnözők szűrőpróbaszerű keresése, ennek eredményessége azonban erősen megkérdőjelezhető. Amikor azonban konkrétan is rákérdeztünk az igazoltatás céljaira, funkcióira, akkor egyéb pozitívumokat említettek a résztvevők: körözött személyek elkapása; bűncselekménytől elrettent vagy bűncselekményt megakadályoz (gyanúsán viselkedő személy igazoltatásával esetleg egy betörésre készülő bűnözőt kapnak el, vagy pedig zsebtolvajok esetén); ittas vezetők és rossz műszaki állapotú autók kiszűrése; prevenció, elrettentő szerep. Egyes nem roma csoporttagok szerint kifejezetten vannak olyan időszakok, amikor különösen indokolt az igazoltatás: segélyosztáskor (mert akkor sok roma verődik össze egy helyen!) és fizetésnapokon (a zsebtolvajok, lopások elvileg nagyobb száma miatt).

A lakossági interjúk szerint az igazoltatást két megkérdezett zaklatásnak, a „hatalom fitogtatásának” tartja, három szerint ellenőrzési célokat szolgál, egy szerint nem több kenőpénzszerzési lehetőségnél („hogyan sok pénzt szedjenek be és hogy a rendőrök meg tudjanak élni a zsebbe fizetett pénzekből”), 45% szerint pedig a jogsértők (szabálysértők, bűnözők) elfogása a célja.

Az interjúk alapján a rendőrök körében egységes volt az álláspont az igazoltatás céljait illetően: közvetlen információgyűjtés a bűncselekmények és szabálysértések felderítése, megelőzése érdekében, a közbiztonság javítása, a gyanús és körözött személyek kiszűrése és a körzet alaposabb megismerése, valamint minden további rendőri munka alapja.

Az igazoltatás feltételeivel kapcsolatban szinte minden válaszoló említette a rendőrségi törvényt és a szolgálati szabályzatot, amelyek szabályozzák az igazoltatás körülményeit. A megkérdettek emellett a

gyanús személyeket, szabálysértéseket, illetve bűncselekmények elkövetőit igazoltatják. Ennek ellenére eltérő képet mutat a szabályok értelmezése. Néhány rendőr szerint bárkit, bármikor igazoltathat „saját elhatározásából” a személyazonosság megállapítása céljából, mások szerint „indokolatlanul ne igazoltasson” a rendőr. Ekképp fogalmaztak: „a rendőrről van bízva, ismeretéről és tapasztalatáról, a mód, eljárás törvényileg szabályozott”; „gyanús személyeket, esetleg lepukkant személyt”; „a törvény szerint azt igazoltatok, akit akarok. Egyébként célrattörően, felsőbb utasítások szerint kell az igazoltatást végrehajtani”; „ha úgy ítélem meg”.

A megkérdettek 80%-a helyesnek tartja az érvényben lévő szabályozást, 15% részben és mindössze 5% nem tartja helyesnek. A helyeslők szerint a szabályozás a közbiztonság érdekében működik, így lehet a legjobban kiszűrni a körözött személyeket, illetve nem szükséges ennél szélesebb körű intézkedés. Néhányan azt is fontosnak tartották, hogy a szabályozás megelőzi a rendőri túlkapásokat. Azok, akik részben vagy egyáltalán nem helyeslik a szabályozást, elsősorban nagyobb hatáskörrel ruháznák fel az igazoltató rendőrt, szerintük szükség van szűrőpróbaszerű igazoltatásra is.

AZ IGAZOLTATÁSOK HATÉKONYSÁGÁNAK ÉRTÉKELÉSE

Az igazoltatás hatékonyságát érintő kérdésekre a lakosság és a rendőrség részéről egyaránt meglehetősen ellentmondásos válaszokat kaptunk. Annak ellenére, hogy a rendőrök meglehetősen alacsony pozitív találati arányról (azaz bírság kiszabásáról vagy további eljárás megindításáról) számoltak be, mindkét csoport nagy többsége hatékony és indokolt intézkedésnek tartja az igazoltatást.

A rendőrinterjúk tapasztalatai szerint előállításra, illetve feljelentésre a megkérdettek becslése alapján az esetek 20%-ában, bírság kiszabására az esetek összesen 31%-ában került sor. Ennek ellenére, a megkérdezett 80 rendőr közül 63 (78%) tartja hatékony intézkedésnek az igazoltatást, 11-en (14%) részben, 6-an (8%) pedig egyáltalán nem tartják hatékony eljárásnak. Az igennel válaszolók nagy része szerint az igazoltatással hatékonyan ki lehet szűrni a körözött személyeket, illetve a bűnmegelőzést is szolgálja. A megkérdettek másik csoportja szerint „nem minden esetben éri el célját az intézkedés”. Még többen, 71-en (89%) indokolt eljárásnak is vélik az igazoltatást, 8-an csak részben, és mindössze csak egyetlen rendőr nem tartja indokoltnak (összesen 11%). Ahogy egyikük megfogalmazta: „Minden

intézkedés alapja az igazoltatás, e nélkül nem lehet továbblépni.”

A lakossági interjúk során ismertetett esetek közül is csak három ügy végződött büntetőeljárással (közülük egy gyalogos, egy autós, illetve egy roma esetben razzia során indítottak eljárást). Ennek ellenére, ahogyan a rendőrök, a megkérdezett igazoltatottak is bíznak az igazoltatás intézményében, helyesnek és indokoltnak tartják és nem is változtatnának rajta. A rendőröknél 7%-kal kevesebb, de így is a nagy többség, a megkérdezettek 71%-a tartja hatékony eljárásnak, köztük három roma és a két másik kisebbségi. Ugyanúgy, ahogy a rendőröknél, még többen gondolják azt, hogy az igazoltatási esetek indokoltak is (81%), és a két kisebbségi mellett négy roma is így véli. Ugyancsak 81% szerint a igazoltatásoknak van előnye a helyi lakosságra nézve. 61% szerint azért, mert megakadályoz bizonyos embereket bűncselekmények elkövetésében; 66% szerint azért, mert az embert arra készíti, hogy kétszer is meggondolja, mielőtt jogsértést követ el, és 52% szerint azért, mert csökkenti a bűncselekmények számát. 71% szerint hasznos a bűnmegelőzés és a nyomozás szempontjából, illetve 48% szerint az információszerzés szempontjából is. Érdekes módon a diszkriminatív igazoltatási gyakorlat erősítheti a hatékonyság érzetét, hiszen az etnikai hovatartozás és a potenciális kriminalitás összefüggésére épített, racionálisnak tűnő lakossági és rendőri sztereotípiák alapján gyanúsnak látott külsejű romák gyakori igazoltatása növelheti a közbiztonság szubjektív érzetét.

Azt a feltételezést, hogy a többség szerint egyértelműen diszkriminatívnek vélt utcai igazoltatási gyakorlat hatékonysága éppen a romák (és más csoportok) nagyobb bűnelkövetői hajlandóságára épülő előítéletességben is gyökerezhet, alátámaszthatják az alábbiak: A kérdésre, hogy a bizonyos csoportokat, így a romákat hátrányos megkülönböztetésben részesítő gyakorlat természetes-e úgy, ahogy van, a megkérdezettek 67%-a igennel felelt, és mindössze a megkérdezettek 15%-a válaszolta azt (valamennyien romák), hogy nem, mert a romák hátrányos megkülönböztetése helytelen. 55% helyesnek tartja a fennálló gyakorlatot és a mögöttes kiválasztási motivációt, 30% pedig kimondottan helyesli a kiválasztás alapjául szolgáló (döntően etnikai) ismérvekre épülő eljárási rendet, mert a potenciális kriminalitás és a kiválasztás alapjául szolgáló tulajdonság között szoros összefüggést lát. Az egyik válaszadó, aki maga is roma, például azon a véleményen volt, hogy a „cigányok lopnak”, egy másik megkérdezett szerint a „a cigányoknak a közlekedési moráljuk nem igazán elfogadható”, egy harmadik úgy gondolta, hogy a romák, hajléktalanok, fiatalok közül „kerülnek ki gyakrabban a tár-

sadalomra nézve veszélyesebb emberek”. Mások szerint a romák, arabok és oroszok kiemelt ellenőrzése a „bűnözés csökkentése érdekében fontos”, megint más szerint így „jobban ki lehet szűrni a körözött személyeket”.

KÖVETKEZTETÉSEK

A kutatás eredményei alapján megállapíthatjuk, hogy Magyarországon a romákat hátrányos megkülönböztetés éri a rendőri, különösképpen a gyalogos igazoltatások során. A válaszokból kiderül, hogy az etnikai alapú kiválasztás formájában jelentkező intézményes diszkrimináció Magyarországon is létező jelenség. Ezen – tartalmát tekintve diszkriminatív – eljárás fent ismertetett sajátossága az, hogy nem (csak) az eljáró rendőr előítéletességén alapul, hanem (az angolszász területeken empirikus vizsgálatokkal tétélesen cáfolt) olyan racionálisnak tűnő előfeltételezésen, amely összefüggést mutat az etnikai hovatartozás és a potenciális kriminalitás között. Vizsgálataink szerint ez utóbbi álláspont nemcsak a rendőri állományban, de a lakosság körében is széles körben (nem ritkán maguk a romák között is) elterjedt.

Az etnikai alapú kiválasztás gyakorlatában erős társadalmi támogatottságot jelent az, hogy bár a többség tisztában van az igazoltatási gyakorlat önkényességével, a rendőrség rendkívül tág, lényegében korlátlan igazoltatási jogosítványait a lakosság nem érzi terhesnek, sőt inkább erősítené a rendőri jelenlétet, és szívesen látja, illetve tovább szigorítaná a „gyanús” személyek, csoportok (köztük a romák) fokozott ellenőrzését. Az interjúk eredményei rámutatnak arra, hogy másfél évtizeddel a rendszerváltást követően a lakosság körében anakronizmussá vált az a szemlélet, amely a rendőri, hatósági igazoltatásban zaklatást, a szabadságjogok bár tétéles jogilag megengedett, többnyire felesleges korlátozását látja.

JEGYZETEK

1. 2000-ben például a Magyar Helsinki Bizottság kísérleti kutatási programot indított *A törvény előtti egyenlőség alkotmányos ekvének érvényesülése a magyar büntető-igazságszolgáltatásban roma és nem-roma terheltek esetén* címmel. A bírósági akták alapján végzett próbakutatás szociológiai módszerekkel próbált fényt deríteni arra, hogy a büntetőeljárásban és esetlegesen a büntetés kiszabása során más elvek érvényesülnek-e a roma és nem roma terheltek esetében. A program kísérleti fázisát követően, 2001 végén a bizottság átdolgozta a kutatási kérdőívet és újabb ezer büntetőügyre kiterjesztve folytatta a kutatást

- (lásd <http://www.helsinki.hu/indexm.html>). A megkeresett bíróságok jelentős része nem tanúsított kellő mértékű együttműködést, így a kutatás végeleges összefoglaló jelentése még várat magára.
2. Lásd például *Rendőrök és romák. Szertelen módszerek. Szöveggyűjtemény a kisebbségi ügyek rendőrségi kezelésének tanulmányozásához*, szerk. CSÁNYI Klára, Budapest, COLPI, 1997; CSORBA József, ZÁDORI Zsolt, FARKAS Lilla, LOSS Sándor, LŐRINCZ Veronika: *A törvény előtti egyenlőség ekve a büntetőeljáráshoz*. Egy kutatás problematikája, *Fundamentum*, 2002/1; FARKAS Lilla, KÉZDI Gábor, LOSS Sándor, ZÁDORI Zsolt: *A rendőrség etnikai profilalkotásának mai gyakorlata*, *Belügyi Szemle*, 2002/3; ZÁDORI Zsolt: *Felbő-cukkkfészekben*, *Beszélő*, 2003/11; továbbá MINK András: *Az alperes: az állam. A Magyar Helsinki Bizottság története*, Budapest, MHB, 2005, 193–196.
 3. Lásd BALOGI Anna, PAP András László, SIMONOVITS Bori, VARGHA Lili: *Vélemények és tapasztalatok a magyar rendőrség igazoltatási gyakorlatáról. Kutatási jelentés „A rendőrségi igazoltatások összehasonlító vizsgálata Bulgáriában, Magyarországon és Spanyolországban” című kutatás magyarországi eredményeiről*, 2006. március, TÁRKI, illetve PAP András László, SIMONOVITS Bori: *Rendőrségi igazoltatási gyakorlat – lakossági és rendőr szemmel. Összefoglaló tanulmány „A rendőrségi igazoltatások összehasonlító vizsgálata Bulgáriában, Magyarországon és Spanyolországban” című kutatás magyarországi eredményeiről*, 2006. március, TÁRKI. A kutatási eredmények terjedelmesebb összefoglalása a *Belügyi Szemle* 2006/6–7 számában olvasható. Jelen tanulmány a 68361 számú OTKA-pályázat előkészítő kutatásainak részeként készült.
 4. Egy harmadik argumentum a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (lett légyen szó hagyományos rendvédelemről vagy nemzetbiztonsági politikáról) kiemelten fontos kisebbségi közösségek elidegenítésének kockázatáról szól. A hamis pozitívok és negatívok problematikája mellett más okból is felvet ugyanis hatékonysági aggályokat az etnikai alapú profilalkotás. Ez pedig a közösségi rendvédelem több évtizede elismert modelljében kulcsfontosságú lakossági attitűdökhöz kapcsolódik. E felfogás lényege, hogy a helyi rendőri (vagy nemzetbiztonsági) feladatok a leghatékonyabban a lakosság aktív közreműködésével hajthatók végre; akkor működik jól a rendőri szervezet, ha a közösség szemében nem ellenséges, igazságtalan, elnyomó hatalomként van jelen, hanem éppen hogy a békés, jogkövető emberek védelmezőjeként, ahol a bűnöző az ellenség.
 5. 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről.
 6. A 32. § értelmében: „A rendőr a feladatának ellátása során bárkihez kérdést intézhet, felvilágosítást kérhet, ha alaposan feltehető, hogy a megkérdezett olyan közlést tehet, amely a rendőri feladatok teljesítéséhez szükséges. A felvilágosítás kérésének idejére a kérdezett személy feltartóztatható.”
 7. 29. § (2).
 8. 29. § (4). A 30. § szabályozza a razziák esetét: „(1) A Rendőrség a bűncselekmény elkövetőjének elfogása és előállításra, vagy a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény vagy esemény megelőzése, megakadályozása érdekében a rendőri szerv vezetője által meghatározott nyilvános helyen vagy a közterület kijelölt részén az oda belépőket vagy az ott tartózkodókat igazoltathatja. (2) A Rendőrség az (1) bekezdésben írt cél elérése érdekében épületet, építményt, helyszínt, csomagot és járművet átvizsgálhat.”
 9. 33. §.
 10. 38. §.
 11. 44. § (1).
 12. Lásd például a 9/2004. és a 65/2003 AB határozatot.
 13. Lásd a 1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről, 54. §.
 14. 2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról.
 15. 61. § (5).
 16. Robin Shepard ENGEL, Jennifer M. CALNON: *Comparing Benchmark Methodologies for Police-Citizen Contacts: Traffic Stop Data Collection For Pennsylvania State Police*, *Police Quarterly*, March 2004.
 17. Bár a megkérdezettek által említett igazoltatások közül csak három végződött büntetőeljárással és a megkérdezettek nem tettek olyan kijelentést, amely közvetlen összefüggésre mutatna az őket érintő bűncselekmények számának csökkenése és az igazoltatási gyakorlat között, a megkérdezett igazoltatottak mégis bíznak az igazoltatás intézményében, helyesnek és indokoltnak tartják és nem is változtatnának rajta.
 18. A rendőrinterjúk tapasztalatai szerint előállításra, illetve feljelentésre a megkérdezettek becslése alapján az esetek 20%-ában, bírság kiszabására az esetek összesen 31%-ában került sor. Ennek ellenére, a megkérdezett 80 rendőr közül 78% tartja hatékony intézkedésnek az igazoltatást. Még többen, 89% indokolt eljárásnak is véli azt.
 19. A kérdésre, hogy a romákat érő hátrányos megkülönböztetés természetes-e, a megkérdezett lakosság 67%-a igennel felelt, 55% helyesnek tartja a fennálló igazoltatási gyakorlatot és a mögöttes kiválasztási motivációt, 30% pedig kimondottan helyesli a kiválasztás alapjául származó (döntően etnikai) ismervekre épülő eljárási rendet, mert a potenciális kriminalitás és a kiválasztás alapjául szolgáló tulajdonság között szoros összefüggést lát.
 20. A kérdezett etnikai hovatartozását nem közvetlenül a kérdezettől kérdeztük meg, hanem a kérdőívet felvevőnek kell a kérdezés végén megjelölni, így összesen 68 roma személy került be az 1044 elemű mintába.