

Kiss László: A kisebbségi jogok rendszere, különös tekintettel a nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletére

kre-dit.hu/tanulmanyok/kiss-laszlo-a-kisebbségi-jogok-rendszere-kulonos-tekintettel-a-nemzeti-kisebbségek-parlamenti-kepviseletere/

2018. május 16.



A tanulmány célja, hogy a kisebbségi jogok alapvető rendszerének, valamint a kisebbségek parlamenti képviseletének vizsgálata révén hozzájáruljon a nemzetiségek jogainak jelenleg is zajló újradefiniálásához. A kutatásban fontos szerepet kap a kisebbségi jogok rendszerének átfogó bemutatása- Az alkalmazott módszerekkel mind vertikálisan (történeti mélységében), mind horizontálisan (jogelméleti szempontból) fel lehetett tárni a kisebbségi jogok rendszerét. Új kutatási eredményként a nemzetiségek helyzetének hármass csoportosítása és a kisebbségi jogok rendszerének történeti áttekintése, valamint a nemzetiségek parlamenti képviseletének vizsgálata került a középpontba. Megállapítható, hogy a nemzetiségi képviselet megléte nem feltétlenül jelent pozitív diszkriminációt és nem feltétlenül jár a nemzetiségek jogainak kiszélesítésével.

1. A kisebbségi jogok alapvető rendszere

Kisebbségi jogoknak a kisebbségekre vonatkozó jogszabályok összességét nevezzük.¹ Vagyis mindazok a jogok tartoznak ide, amelyeket egy kisebbség egészére, vagy egyetlen tagjára kisebbségi léte alapján vonatkozik. A nemzetiségi jogok alapjai nem pusztán a személy alapvető emberi és polgári jogai, hanem a nemzetiségek önrendelkezési joga is, amely az adott csoport számára otthont nyújtó politikai formájával és kiterjedésével kapcsolatos döntési jogok.²

Megállapítható, hogy a többség-kisebbség viszonyt alapvetően határozza meg a kisebbségi csoport keletkezésének viszonyai. Ebből a szempontból a történelmi elemzés módszerét alkalmazva lehet leginkább az adott nemzetiség miként került kisebbségi helyzetbe. Fontos megjegyezni azonban, hogy a nemzetiségek 19. századi ún. „ébredési” folyamata előtt nem lehet nemzetekről beszélni, így a módszer használata során ügyelnünk kell arra, hogy a többség-kisebbség viszonyra következtetésünk során ne tulajdonítsunk a szükségesnél nagyobb jelentőséget e szempontnak.

Kisebbségi helyzet keletkezése

Eredetileg más államhoz tartozott. Többségből kisebbség, kisebbségből kisebbség	Új állam jön létre, amelyben kisebbségi helyzetbe kerül. Kisebbségből – kisebbség	Betelepülés
---	--	-------------

A kisebbségi helyzet keletkezése történhet úgy, hogy egy nemzetiség eredetileg egy másik állam lakosságához tartozott, de a határok megváltozása miatt egy újabb ország fennhatósága alá került. Az Osztrák-Magyar Monarchia I. világháborút követő felbomlása, majd a Párizs környéki békék által teremtett új államok majd mindegyike példa lehet erre a helyzetre. Ebben az esetben előfordult az, hogy az új nemzeti kisebbségek korábban többségi helyzetben voltak, de az is, hogy korábban megélt kisebbségi helyzetet cseréltek új, hasonló állapotra.

Egy másik helyzet, ha új állam jön létre, amelyben olyan nemzeti kisebbségek élnek, akik korábban – az állam megalakulása előtt is – az adott helyen éltek. Ilyenkor általában az történik, hogy az adott ország egy korábbi államalakulat felbomlásából, vagy státuszváltozásából jön létre, amelyet követően egy nemzetiség többségi, a többi pedig kisebbségi helyzetbe kerül. Természetesen jelentős különbség mutatkozik abban, hogy a többségi nemzet abszolút, vagy relatív többségi helyzetbe jut, illetve aszerint is, hogy milyen arányt képeznek az új ország lakosságában a kialakult kisebbségek.³

Speciális a helyzet a bevándorlás révén egy adott országba költöző nemzetiségekről. Az ő esetük azért speciális, mert a leggyakrabban nemzetiségi meghatározás a többségi nemzettel való egyfajta közös történelmi múltat is megjelöl a „hivatalos” kisebbségi státusz megadásához. Ez a néhány évtizede óta bevándorolt lakosság (pl. németországi törökök, vagy kínaiak) esetében nyilvánvalóan nincs, ennek ellenére ezek a személyek nemzetiségi helyzete is triviális valóság – elismerés nélkül is.

A nemzeti kisebbségek alapvető helyzetét a rájuk vonatkozó jogszabályi környezet elemzésével definiálhatjuk legplasztikusabban. A dedukció módszerével néhány alapvető jogszabály és helyzet értékelése alapján következtethetünk arra, hogy a vizsgált szabályozási rendszer hova sorolható. Érdekes vizsgálat alá vonni az adott ország alkotmányát, a nemzetiségekre vonatkozó jogszabályok fontosabb rendszerét. Ezek alapján a nemzeti kisebbségek helyzete egy ország jogrendszerében alapvetően háromféle szabályzási helyzettel írható le, annak függvényében, hogy a többségi társadalom, illetve maga a jogi normarendszer mennyire kívánja biztosítani az esélyegyenlőséget.

Diszkriminációs helyzet: a kisebbségek hátrányos helyzetben vannak a többséghez

képest; a diszkrimináció nem tilalmas velük szemben, a nemzetiségi csoportok semmilyen többletjogot nem birtokolnak.

Kvázi diszkriminációs helyzetről akkor beszélhetünk, ha a kisebbségekkel kapcsolatos hátrányos intézkedések tilalmasak ugyan, de semmiféle előnyös szabályozás sincsen irányukban. Fontos kiemelnünk, hogy már az diszkriminációs helyzetet teremthet, hogy a nemzetiségek identitása szempontjából legfontosabb kérdésekben (nyelvhasználat, kultúra-identitás megőrzés) semmiféle előnyt, segítséget nem kapnak, ugyanis sok esetben többlettámogatásra van szükség ahhoz, hogy egy adott kisebbség a többséghez hasonló helyzetbe kerüljön.

Pozitív diszkriminációs helyzetről akkor beszélhetünk, ha egy állam jogrendszere tartalmaz érdemi szabályokat a diszkrimináció tilalmára is, de pozitív intézkedések is történnek a kisebbség gyakran hátrányos helyzetének kiegyenlítése céljából. Maga a pozitív diszkrimináció fogalma is tovább vizsgálendő. A pozitív diszkriminációs többletjogok ugyanakkor nehezen tekinthetők valódi többletjognak, hiszen azzal, hogy ha a kisebbség tagjainak joga van anyanyelvű oktatáshoz, azzal valójában a többség jogát kapják meg.⁴

2. Kisebbségi jogok csoportosítása

A kisebbségi jogok csoportosítása is többféleképpen képzelhető el.

A jogok alanya alapján megkülönböztethetünk egyéni és kollektív jogokat, illetve beszélhetünk autonómiáról is.⁵ Mind a jogtudományi, mind pedig a többi társadalomtudományi szakirodalom is részletesen foglalkozik az autonómia fogalmával. Tekintve, hogy kutatásomon túlmutatna e fogalom tudományos igényű tisztázása, ezért e fogalomra csak röviden, a teljesség igénye nélkül térnénk ki. A szakirodalomban talán a leginkább elfogadott fogalom alapján (Georg Brunner és Herbert Küpper definíciója) kétféle autonómiát a személyi és a területi autonómiát különböztetünk meg⁶. A kettő közötti megkülönböztetés alapja a jogok alanya. A személyi autonómia esetében meghatározott kisebbségi csoport tagjai a jogok alanyai, míg a területi autonómia esetében meghatározott földrajzi területen érvényesül az autonómia. A személyi autonómiára jó példa a hazánkban élő nemzetiségek jogállása, az orosz lakosság jogállása a Baltikumban, a frízeké a dánoké és a szorboké Németországban. A területi autonómiák kapcsán azonban már kevesebb példát találhatunk. Ennek oka az, hogy gyakran szeparatista törekvésekkel azonosítják Európában az autonómia-törekvéseket. A magyar kisebbségi önkormányzati modell a személyi elven alapuló kulturális autonómiára épül.⁷

Az autonóm berendezkedéseket azonban nemcsak alanyi, hanem tárgyi szempontból is lehet vizsgálni. A kulturális autonómiáról akkor beszélhetünk, ha a kisebbségek számára olyan lehetőségeket biztosítanak, amely lehetőséget teremt a tagjaik számára arra, hogy tagjainak oktatását, nyelvi képzését, identitását, múltjának megismerését megszervezhesse, hagyományait megőrizhesse.⁸ Bonyolultabb a helyzet akkor, ha a kisebbségi csoportok nem élnek egy meghatározott területen, hanem az adott államban szétszórtan un. Szórványterületen élnek. Ilyen esetben a személyi elvű kulturális jogok kerülnek előtérbe.

A területi autonómia már egy jelentősebb lépés, de elmondható, hogy a területi autonómiát feltételezi a kulturális autonómia. A területi autonómia elérésére eleve az nyithat lehetőséget, ha az adott kisebbség az adott országban tömbben él – miként az Aaland szigeteken lakó svédok, vagy Dél-Tirol esetében. Ez utóbbi modellek hivatalosan is mintául szolgálnak az autonómia törekvésekhez.⁹

Nézzük hogyan definiálja a kisebbségek jogait a Nemzetiségek jogairól szóló 2011.évi CLXXIX. törvény. Az alábbiakban nem kísérem meg a jogszabály teljes körű elemzését, pusztán a nemzetiségi jogok rendszerének jogszabályban meghatározott kereteit vázolom fel.

A törvény rendelkezik a jogok egyéni és közösségi gyakorlásáról is. A nemzetiségi jogok kérdését közügynek tekinti, különösen az anyanyelv ápolását, őrzését és gyarapítását és a nemzetiségek kulturális autonómiáját.¹⁰ Minden nemzetiségnek alapvető és kollektív joga a nemzetiségként való fennmaradás.¹¹ Fontos kiemelni a szülőföldön való boldogulás jogát és az óhazával való kapcsolattartás jogát.¹² A szabad nyelvhasználat jogát a törvény az egyes eljárásokra vonatkozó eljárási törvények hatáskörébe utalja, de kiemeli, hogy a nemzetiségi országgyűlési képviselő, vagy szószóló, illetve önkormányzati képviselő a saját nyelvét is használhatja.¹³ A törvény tilalmazza a diszkriminációt és az asszimilációs törekvéseket is.¹⁴ A törvény a nemzetiségi önkormányzatokat a kulturális autonómia részének tekinti, egyúttal a közösségi jogalkotás tárgykörében tárgyalja.

Az egyéni jogok kapcsán elsődlegesen a nemzetiséghez való tartozás kényszermentes kinyilvánításának a jogát és az önazonosságához való jogot kell kiemelni.¹⁵ Mindezen túl minden nemzetiséghez tartozó személynek joga van anyanyelvének használatához, kultúrájának, identitásának ápolásához, gyarapításához, anyanyelvének megtanulásához, nemzetiségével kapcsolatos személyes adatainak védelméhez, nevének megválasztáshoz.¹⁶

Egy újabb megközelítésében jó összefoglalója a kisebbségi jogoknak a Kalmár-jelentés. E jelentés több szempont szerint csoportosítja e jogokat.

Az identitáshoz való jog kapcsán a jelentés kiindulópontja a nemzeti kisebbségek joga a saját identitásuk megőrzése, védelmezése és előmozdítása.

A társadalmi, gazdasági és kulturális életben és a közügyekben való hatékony részvételhez való jog, valamint az asszimilációs törekvések tilalma.

Az oktatáshoz és a kisebbségi nyelvekhez való jog kapcsán a jelentés szól a nemzeti kisebbségek által beszélt nyelvek hivatalos használatáról, a nemzeti oktatáspolitikák a nemzeti kisebbségekkel egyeztetett megfogalmazásáról, az anyanyelven való oktatás biztosításáról a közoktatás egész vertikumában és a felsőoktatásban.

Jó és tanulságos példája az Aaland szigeteken élő svéd közösséget illető jogok, amelyek tartalmazzák a közösség saját boldogulásához, identitásának megőrzését biztosító jogok rendszerét és azt, hogy ezek csak e közösség beleegyezésével módosíthatóak.¹⁷

Demeter M. Attila a nemzeti kisebbségeket megillető jogok több formáját különbözteti meg.

1. Olyan egyénileg gyakorolható jogok, amelyek a csoporttagságból származnak, de nem igényli a csoport más tagjainak részvételét.
2. Egyénileg gyakorolható jogok, amelyeket a csoport más tagjaival együtt lehet gyakorolni pl. az anyanyelvű oktatáshoz való jog.
3. Tiszta, vagy eredendő kollektív jogok, ahol a jog birtokosa egy közösség. Pl. az önrendelkezés joga.

3. A nemzetiségek parlamenti képviselőinek problematikája

Nem egyszerű kérdés a nemzetiségek parlamenti képviselőinek kérdését beilleszteni sem az adott ország kisebbségi jogai közé, sem az adott nemzetiség diszkriminációs helyzetének értékelésébe. A nemzetiségek parlamenti képviselője kapcsán két kérdés mindenképpen adódik. Vajon feltétlenül pozitív diszkriminációt jelent-e a megvalósulása (Ha megvalósul, akkor az már feltétlenül jelenti-e a pozitív diszkriminációs környezetet?), illetve feltétlenül a nemzetiségi jogok kiterjesztését jelenti-e?

Elsőként vizsgáljuk meg a nemzetiségi képviselőt pozitív diszkriminációs szempontból.

A képviselő megvalósulhat úgy, ha a nemzetiségi képviselőre nincsenek kedvezményes szabályok, ám valamely nemzetiségi képviselő ideológiai párt képviselőjében szerez mandátumot. Ebben az esetben nyilván nem beszélhetünk sem valódi parlamenti nemzetiségi képviselőről („kvázi nemzetiségi képviselő”), sem pozitív diszkriminációról, mert nem a rendszer, hanem egy politikai alku biztosította a képviselőt, amely így esetleges. Abban az esetben ha egy ország törvényei lehetővé teszik az etnikai képviselőt és így jön létre a parlamenti jelenlét, akkor már valódi parlamenti képviselőről beszélhetünk. Ez abban az esetben ha semmiféle eljárási, vagy szervezési kedvezmény nem járul az etnikai képviselő létrehozásához triviálisan nem jelent pozitív diszkriminációt. A kérdés, hogy vajon pozitív diszkriminációként értékelhetjük-e az adott nemzetiségek szempontjából ha akár eljárási kedvezményekkel (alacsonyabb mandátum határ stb.), akár szervezési kedvezményeket (plusz kampánytámogatás) segítik a nemzetiségi képviselő megvalósulását. Megítélésem szerint feltétlenül semmiképpen sem jelenthetjük ezt ki. Ugyanis minden demokratikus politikai rendszernek biztosítani kell a választói akarat komplex megnyilvánulási lehetőségeit, akár etnikai pártok szervezési lehetőségeinek biztosításával, akár nemzetiségi képviselő választásával. Ebben az esetben tehát nem többletlehetőségek nyújtása történik, hanem olyan hátrányok gyengítése, amely a demokratikus joggyakorlás szempontjából alapvető. Pozitív diszkriminációról akkor beszélhetünk, ha olyan kedvezményrendszert érvényesít egy ország jogrendszere, amely a nemzetiségeknek nyújtott kedvezmények rendszerét nem alkalmi kedvezményekkel, hanem végig gondolt előnyrendszerrel működteti, amely a választási rendszer egészére hatással bír (pl. a kedvezményes listás mandátumjutási lehetőségekkel párhuzamosan engedik a nemzetiségi nyelvű kampányt, nem szervezik át a nemzetiségi többségi egyéni körzeteket stb.) Ekkor már beszélhetünk pozitív diszkriminációról.

Itt fontos megjegyezni, hogy a pozitív diszkrimináció sértheti a választójog egyenlőségének elvét. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ezzel összefüggésben azt hangsúlyozta, hogy az egyes tagállamoknak széles körű mérlegelési joguk van abban, hogy a kisebbségvédelmi jogszabályokat és a választási rendszerüket összehangolják.¹⁸ A Velencei Bizottság szintén hangsúlyozza, hogy a nemzeti kisebbségek választójogot érintő pozitív diszkriminációja nem feltétlenül sérti a választójog egyenlőségének elvét, ugyanakkor fontos az alkotmányossági teszt, vagyis a szükségesség és az arányosság elvének használata. Mindebből következik, hogy a kisebbségek parlamenti képviselethez jutása érdekében az államok széles körű jogalkotási jogkörrel rendelkeznek azért, hogy összehangolják a választójog egyenlőségének elvét a kisebbségvédelmi jogszabályokkal.

Hasonló a helyzet a nemzetiségi jogok „kiszélesítése kapcsán”. Többen tekintik a nemzetiségek parlamenti képviseletét a nemzetiségi jogok legmagasabb fokának, de ez nem igazolható. A nemzetiségi pártok léte ugyanis sporatizálja a nemzetiségi képviseletet, versengő pártokat hoz létre, amely a nemzetiségek egységes fellépését a későbbiekben megnehezíthetik – miként ezt a Kárpát-medencei magyar pártok esetében látjuk is. Ráadásul e képviselet annyiban járul hozzá a nemzetiségek érdekérvényesítő képességének növekedéséhez, amennyiben egy parlamenti részvétel ehhez az adott országban erre lehetőséget nyújt.

Káros lehet az is, ha a nemzetiségi kérdéseket közvetlen demokratikus döntéshozatali eljárásokban próbálnak érvényesíteni (pl. népszavazás nemzetiségi jogokról), ugyanis a közvetlen demokrácia keretén belül gyakran leegyszerűsített módon történik a döntéshozatal, amelyben az „igen/nem” leegyszerűsítő dimenziója alkalmas lehet a kisebbségi érdekek sérülésére. Ez persze nem jelenti azt, hogy nem demokratikus „nemzetiségi ügyekben” népszavazást kezdeményezni, illetve megrendezni, de hogy hosszú távon feszültségeket kelt, az sejthető.¹⁹

Felmerülhet a kérdés, hogy a parlamenti képviselet mennyiben jelenti az autonómia-elsősorban a kulturális autonómia- kiterjesztését. Az autonómia lényege ugyanis valamely közösség önrendelkezési jogát feltételezi, az országgyűlés képviselet azonban ezen messze túlmutat, hiszen az országgyűlés az ország egészéről dönt. A többi országgyűlési képviselővel, egyenlő jogokkal bíró nemzetiségi képviselő jelenléte a nemzeti országgyűlésben még nem terjeszti ki automatikusan a nemzetiségi jogokat. Paradox módon még akkor sem, ha valamilyen pozitív diszkrimináció eredménye. Ha azonban a kisebbségi képviselők speciális, kisebbségi létükből fakadó jogokat kapnak, akkor a nemzetiségi parlamenti képviselet a kulturális autonómia része lehet.²⁰

A nemzetiségek országgyűlési képviselete megvalósulhat a demokratikus intézményrendszer keretén belül. Ilyenkor az általános szabályokat alkalmazzák a választások során, a nemzetiségeket érintő pozitív diszkriminációról nem beszélhetünk.

Megvalósulhat továbbá speciális, pozitív diszkriminációs intézkedésekkel, ám fontos leszögeznünk, hogy az, hogy kötődik-e a kisebbségek jogaihoz a kisebbségi képviselet tartalma határozza meg.²¹ Ilyen szabályok lehetnek a nemzetiségi jelöltek, vagy pártokra vonatkozó speciális könnyítések.

Összességében elmondható, hogy a nemzetiségek parlamenti képvisellete nem jelent *ab ovo* jogkiterjesztést, csak akkor ha a szabályozás tudatos a nemzetiségi jogkiterjesztés következtében jön létre. Fontos, hogy a kisebbségi képvisellete tartalmát is úgy kell meghatározni, hogy az kötődjön a kisebbségi jogokhoz, ennek hiányában szintén nem beszélhetünk jogkiterjesztésről.

1 KUTASSY-NAGY Noémi – SZAJBÉLY Katalin (2010): A kisebbségi közösségek parlamenti képviselétééről. In: GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő (szerk.): *A jövevényektől az államalkotó tényezőkhig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon.* Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala. 273. o.

2 BETHLENDI András: A nemzeti kisebbségeket megillető egyéni és kollektív jogok problematikája. 1. rész In: *Magyar Kisebbség. Nemzetpolitikai Szemle* 2012. 3–4. szám 216.o.

3 CSERVÁK Csaba: Népek, nemzetiségek, kisebbségek In: *Jogelméleti Szemle* 2014. 3. szám. 54.o.

4 VÁRADY Tibor: Fogalomkeretek és jogvédelem: többletjogok a kisebbségi jogok? In: *Kisebbségek és nemzeti közösségek.* Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet. 48. o.

5 CSERVÁK Csaba: Népek, nemzetiségek, kisebbségek. In: *Jogelméleti Szemle* 2014. 3. szám. 53.o.

6 TÓTH Norbert: A kisebbségi területi autonómia elmélete és gyakorlata. Nemzetközi jogi és összehasonlító jogi analízis. L'Harmattan Kiadó Budapest, 2014 24.o

7 KUTASSY-NAGY Noémi – SZAJBÉLY Katalin (2010): A kisebbségi közösségek parlamenti képviselétééről. In: GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő (szerk.): *A jövevényektől az államalkotó tényezőkhig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon.* Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala. 277. o.

8 KUTASSY-NAGY Noémi – SZAJBÉLY Katalin (2010): A kisebbségi közösségek parlamenti képviselétééről. In: GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő (szerk.): *A jövevényektől az államalkotó tényezőkhig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon.* Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala. 276. o.

9 Lásd Kalmár-jelentés „10.2.4 „tekintsék át és használják útmutatóként egyes államok által alkalmazott legjobb gyakorlatokat (mint például a kollektív vagy csoportos jogokat biztosító Alto Adige/ Dél-Tirol, Finnország vagy mások tapasztalatai)(...)”

10 2011. évi CLXXIX törvény A nemzetiségek jogairól 2.§ 1.(a)

11 2011. évi CLXXIX törvény 3. §

12 2011. évi CLXXIX törvény 4.§

13 2011. évi CLXXIX törvény 5.§

14 2011. évi CLXXIX törvény 6.§

15 2011. évi CLXXIX törvény 12.§

16 2011. évi CLXXIX törvény 13.§

17 BETHLENDI András: A nemzeti kisebbségeket megillető egyéni és kollektív jogok problematikája. 1. rész In: *Magyar Kisebbség. Nemzetpolitikai Szemle* 2012. 3-4. szám

18 Case Matthieu – Mohim amd Clerfayt v. Belgium, 2. March 1987

19 PÁLLINGER Zoltán Tibor: Közvetlen demokrácia és jogállam: a kisebbségek problematikája. In: *Szabadság és felelősség: tanulmányok a közvetlen demokráciáról*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 250. o.

20 KUTASSY-NAGY Noémi – SZAJBÉLY Katalin (2010): A kisebbségi közösségek parlamenti képviseletéről. In: GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő (szerk.): *A jövevényektől az államalkotó tényezőkhig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 277. o.

21 KUTASSY-NAGY Noémi – SZAJBÉLY Katalin (2010): A kisebbségi közösségek parlamenti képviseletéről. In: GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő (szerk.): *A jövevényektől az államalkotó tényezőkhig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala. 278.o.