

KISEBBSÉGEK

MAJTÉNYI BALÁZS

A kisebbségek egyenlősége a törvény színe előtt*

A jogállam minden intézménye igazolható és igazolásra is szorul. A kisebbségi különjogok esetében a jogintézmény létjogosultságának igazolása az igazságos egyenlőség fogalma felől végezhető el. (Ehhez nem feltétlenül szükséges válaszolnunk arra, mit értünk egyenlőség alatt. Amúgy is igencsak eltérő megközelítéseket találunk: Hobbes például a természeti állapotban élő emberek eredendő egyenlőségét abban találta meg, hogy még a leggyengébb is képes megölni a legerősebbet. S a képességeknek ebből az egyenlőségéből eredeztette a célok elérésére irányuló remény egyenlőségét.¹) A kisebbségi szabályozáshoz való viszonyulás óhatatlanul összekapcsolódik azzal, hogy a társadalmi egyenlőség mely fogalmát tartjuk igazságosságnak. Amikor a kisebbségeket támogató normák mellett törünk lándzsát, vagy amikor netán elutasítjuk azokat – még ha ezúttal az egyenlőség fogalmát illetően nem is foglalunk állást –, egyaránt elkötelezzük magunkat az igazságosnak tekintett egyenlőség valamely értelmezése mellett. Ennek belátásához vessünk egy pillantást az erre a szabályozási területre vonatkozó normák két alaptípusára: a kisebbségeket érintő hátrányos megkülönböztetés tilalmát előíró és a kisebbségi különjogokat biztosító szabályokra.

E normák eltérő magatartást várnak el az államtól. A diszkrimináció tilalma alapesetben annak passzív hozzáállását tételezi. E tilalom betartásakor minden állam akkor jár el helyesen, ha „nem tesz semmit”, azaz, ha tartózkodik bizonyos cselekményektől állampolgáiraival szemben. (A hátrányos megkülönböztetés tilalmának tiszteletben tartása amúgy az emberi jogok védelmének egyik alappillére, melynek szavatolása minden jog tekintetében kötelezi az államokat. Ebből adódik, hogy a nemzetközi emberi jogi szerződések szinte kivé-

* A tanulmány az NKFP 5/014 számú kutatás roma alprogramjának keretében készült.

¹ Thomas Hobbes: *Leviatán*. Budapest, Kossuth, 1999. 166–167. (I. 13.)

tel nélkül tartalmaznak diszkriminációellenes klauzulákat.²⁾ A kisebbségeket megillető különjogok biztosítása ellenben szükségszerűen az állam aktív beavatkozását követeli meg. A sajátosan kisebbségi jogok érvényesülésének – így például a közéleti anyanyelvhasználatnak, az anyanyelvű oktatásnak, a kisebbségi kultúra fennmaradásának – érdekében az államnak tennie kell, hiszen cselekvő állami intézkedések nélkül ezek a jogok nem biztosíthatók.

A két típushoz tartozó normák tartalmának vizsgálata válaszut elé is állít. Döntenünk kell: a két terület szabályai erősítik-e, kiegészítik-e egymást, vagy éppen ellenkezőleg, a hátrányos megkülönböztetés tilalma kizárja a kisebbségi különjogok megadását. Előrebocsáthatjuk, a sajátos kisebbségi jogok valóban túlmutatnak az alapjogok egyenlő élvezetén, sőt a többletjogok megadása, ha tartalmi tekintetben nem is, de formai tekintetben valóban az egyenlőség megsértését jelenti. A kisebbségi különjogok ellenzői erre a – nézetem szerint – csupán formai sérelemre építik érvelésüket, s így gyakorta az egyenlőség védelmezőinek szerepét magukra öltve állnak véleményükkel a nyilvánosság elé. Ez és más, ehhez hasonló érvelések azon alapulnak, hogy az emberek jogosultságai – természetesen mindez függ az egyes jogok értelmezésétől – akár össze is ütközhetnek. Egy jogosultság ellenzői keresve sem találhatnak annál kézenfekvőbb, s egyszerűbb érvelési módot, mint hogy egy emberi jog védelmezőjeként fellépve utasítsanak el egy másikat. (Ez az érvelés időről időre előkerül, s aligha tévedünk nagyot, ha megállapítjuk: az a státustörvény körüli viták kapcsán hangoztatott érv, miszerint a jogszabály diszkriminatív vonásokat hordoz, mivel egy másik ország állampolgárai között nemzetiséghez tartozás alapján tesz különbséget, ennek a soha le nem zárt vitának egy, legáltalában részben új kérdés kapcsán történő felelevenítését jelenti.³⁾

Tartalmilag viszont nem feltétlenül feszül ellentmondás a kisebbségek hátrányos megkülönböztetését tiltó és védelmüket támogató normák között, hiszen a különbségek megszüntetése érdekében alkalmazott intézkedések még beleillenek az arisztotelészi „egyenlőség mint igazság” fogalmába, melynek értelmében nem mindenkit, csak az ugyanolyan helyzetben levőket kell azonos bánásmódban részesíteni. E felfogás értelmében akkor járunk el igazságosan, ha hasonlóan kezeljük a hasonló eseteket, a különbözőket pedig különbözőként. A kisebbségi különjogok védelmezői az egyenlőség effajta felfo-

2 Ld. Kardos Gábor ezzel egyező megállapítását, in: *Üres Kagylóhéj. A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései*. Budapest, Gondolat, 2003. 102.

3 Ld. a státustörvénnyel foglalkozó fontosabb tanulmányokat és publicisztikákat, Kántor Zoltán (szerk.): *A státustörvény (Dokumentumok, tanulmányok, publicisztika)*. Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002.

gása mellett kötelezik el magukat, mikor a kisebbségi létből adódó hátrányok kiegyenlítése érdekében pozitív megkülönböztetést követelnek.⁴ Ennek létjogosultságát a mindennapi életből hozott példával is alátámaszthatjuk. Gondoljunk csak arra, hogy egy kisebbséghez tartozó diák akkor indul egyenlő esélyekkel az életben, ha a többséghez tartozókhöz hasonlóan ő is a saját anyanyelvén tanulhat. Ez az államtól azonban már pozitív intézkedéseket igényel a tényleges esélyegyenlőség megvalósítása érdekében. A jogegyenlőség önmagában számukra így nem elegendő, hiszen az csak a formális egyenlőséghez vezet, s nem veszi figyelembe a lehetőségek közötti különbségeket. Az egyenlőség elve e felfogás szerint olyan csoportokat is védelmez, akik kedvezőtlenebb helyzetben vannak, akik kiszorultak a hatalomból. Az elv tehát értelmezhető úgy is, hogy az nem csak az egyes emberek, hanem bizonyos feltételek megléte mellett a különböző csoportok jogegyenlőségét is jelenti, s ezzel kísérletet tesz arra, hogy figyelembe vegye az egyének különböző csoportjainak a társadalmakon belüli eltérő helyzetét. A Rawls által „méltányos igazságosság” nevezett felfogás értelmében előbb az egyéni szabadságnak kell teljesülnie, s csak ezt követően vehető fel a társadalmi különbségek kezelésének kérdése. (Ezt Rawls akkor tartja elfogadhatónak, ha azok nem hátrányosak a legkedvezőtlenebb helyzetben levők számára.)⁵ A kisebbségi különjogok célja tehát a valódi esélyegyenlőség elérése, azáltal, hogy a jogalkotó többséghez tartozó egyénnel való összehasonlítást követően olyan eszközöket ad a kisebbséghez tartozók kezébe, melyek közösségeik, s identitásuk megőrzéséhez szükségesek.

A modern demokratikus államok ma már az élet különböző területein gyakorta megkövetelik, hogy az államon belül hátrányos helyzetben levő emberek különböző csoportjai az átlagnál kedvezőbb bánásmódban részesüljenek. A hatályos nemzetközi jog több dokumentuma is elismeri a személyek különböző csoportjainak pozitív megkülönböztetését. Ez a szemlélet egyértelműen kiolvasható azokból a nemzetközi dokumentumokból, melyek amellet, hogy általánosságban tilalmazzák a hátrányos megkülönböztetést és deklarálják a jogegyenlőséget, külön cikkeiben rendelkeznek a pozitív megkülönböztetésről. Egyetlen példát említve, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 2. cikke tartalmaz egy általános, a diszkrimináció tilalmát előíró rendelkezést az okmányban elismert jogok tekintetében,

⁴ Ld. a témával kapcsolatosan Sajó András: *Jogosultságok*. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete – Seneca Kiadó, Budapest, 1996. VI. fejezet, ‘Nemzetérzület és alkotmányos jogok’, 177–202.

⁵ John Rawls: *Az igazságosság elmélete*. Osiris, Budapest, 1997.

26. cikke pedig mindenki számára biztosítja a törvény előtti egyenlőséghez és az egyenlő törvényes védelemhez való jogot. Ám mindezek mellett 27. cikke már az etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek különjogait nevesíti. Hasonló rendelkezésekre akár a közösségi jogban is rálehetünk: az Európai Unió Tanácsának sokat emlegetett antidiszkriminációs 2000/43 EK irányelve a személyek közötti egyenlő, faji vagy etnikai származástól független bánásmód elvének alkalmazásáról szól. A jogszabály 5. cikke a pozitív megkülönböztetés címszó alatt kinyilvánítja: az egyenlő bánásmód elve nem gátolhatja a tagállamokat abban, hogy a faji vagy etnikai származással kapcsolatos hátrányok megelőzése, kompenzálása érdekében specifikus intézkedéseket fogadjanak el vagy tartsanak fenn.⁶ Természetesen a megerősítő intézkedéseknek szükségszerűeknek és igazolhatóknak kell lenniük.

A Magyar Alkotmánybíróság már egy, a működésének első évében, 1990-ben hozott határozatában elkötelezte magát az egyenlőség fogalmának fenti értelmezése mellett. Ekkor az Alkotmány 70/A § (1) bekezdésében megfogalmazott megkülönböztetési tilalom értelmezésével – a Dworkin-féle egyenlőségfogalomra támaszkodva⁷ – a következőket állapította meg: „a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.”⁸

A pozitív megkülönböztetésre, vagy az úgynevezett megerősítő intézkedésekre a jogi szakzsargon előszeretettel alkalmazza a „pozitív diszkrimináció” megjelölést. Nemezszer még az ebben a szóösszetételben – látszólag benne rejlő – ellentmondásra is hivatkoznak e jogintézmény ellenzői akkor, amikor elutasítják a „pozitív diszkrimináció” névvel illetett jelenség létjogosultságát. Kétségtelen, a „pozitív diszkrimináció” szóösszetétel első hallásra meghökkenítőnek tűnhet: hogyan lehet egy kisebbséghez tartozót saját érdekében „hátrányo-

⁶ Ld. az irányelv fordítását, Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Budapest, Gondolat – MTA Jogi Tudományi Intézet – MTA Kisebbségkutató Intézet, 2003. 223–231.

⁷ Ronald Dworkin: *Law's Empire*. Cambridge, Massachusetts, Belknap – Harvard UP, 1986.

⁸ 9/1990. (IV. 25.) AB határozat. A témáról részletesebben Kovács Krisztina: A hátrányos megkülönböztetés tilalma. In: Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris, Budapest, 2003. 363–421.

san” megkülönböztetni – gondolhatnánk. Ám itt pontosítanunk kell a diszkrimináció fogalmát, melyet a magyar szakirodalom hagyományosan „hátrányos megkülönböztetésnek” fordít. Hiszen a diszkrimináció másik jelentése a pozitív vagy negatív irány nélküli, semleges megkülönböztetés, elkülönítés, s csupán a fogalomnak a hátrányos megkülönböztetés értelmében vett gyakori használatával társult a szóhoz a negatív konnotáció. Ebből adódóan a „pozitív diszkrimináció” tehát nem szemantikai képtelenség. Ám ha még mindig éreznénk valamiféle bizonytalanságot a két fogalom összeegyeztethetősége kapcsán, gondoljunk az oximoron fogalmára, mely egymásnak ellentmondó, egymást kizáró, illetve össze nem egyeztethető szavakat, fogalmakat vagy dolgokat összekapcsoló stilisztikai-retorikai gondolatalkazatokra utal. Igaz, ehhez hasonlatos szókapcsolatokkal – például: hideg melegség, keserű méz – inkább irodalmi szövegekben, mintsem a jogban találkozhatunk. Ettől eltekintve sem lehet másnak, mint képtelenségnek tekinteni, amikor egy jogintézmény létezését az elnevezésének értelmetlen voltára hivatkozva vonják kétségbe. (A jelenségre használják egyébként a „pozitív diszkrimináció” mellett a „fordított diszkrimináció” megnevezést is.)

Mindezeket összefoglalva általánosságban is elmondhatjuk: a demokratikus államok jogrendszerei elfogadják, és igazságosnak tartják azt az egyenlőség-felfogást, mely szerint csupán az azonos csoportba tartozó személyekre vonatkozzék azonos szabály, igazságos mederbe terelve ezáltal az egyenlőség elvét.

Az egyenlőség ilyesfajta elismerésével a jogalkotó azonban még csupán egy lépést tett annak megvalósítása felé. A kisebbséghez tartozók tényleges és formális egyenlőségének a megvalósítása sem képzelhető el csupán jogi eszközökkel, hanem általában a többségi társadalom szemléletmódjának megváltoztatását is igényli. Ettől természetesen még szükség van az egyenlőség elérését biztosítani kívánó jogi eszközökre, mégis óva intenek mindenkit attól, hogy a jogot minden baj orvoslására alkalmas csodaszernek tekintse. Ahhoz, hogy a jog önmagában kétségtelenül korlátozott eszközei felhasználhatók legyenek a kisebbségek védelme érdekében, azokat a jogalkotónak megfelelően kell alkalmaznia.

A kisebbségi különjogok

A hátrányos megkülönböztetés tilalma és a jogegyenlőség – a kisebbségeket védő szabályozás alapszintje – visszatarthatja ugyan az államot a kisebbségekkel szembeni nyílt fellépéstől, de ezek az elvek még egy „kisebbségbarát környezetben” sem elegendőek ahhoz, hogy a kisebbség megőrizhesse identitását.

A kisebbségi identitás átörökítését ilyenkor is nehezíti a többségi közhatalmi intézmények asszimilációs hatása. A különjogok emiatt – a tényleges esélyegyenlőség megteremtése érdekében – a többség jogainál kiterjedtebb jogokkal ruházzák fel a kisebbséget és/vagy annak tagjait. Ezek a jogok főként a kisebbségi nyelvhasználat, az oktatás és a kultúra, valamint a képviselő kérdéseire összpontosítanak. A kisebbségi jogokkal foglalkozókat, s az államokat is – az egyenlőség fogalmát értelmezőkhöz hasonló módon – megosztja az a kérdés, hogy ezek a különjogok csak egyéni jogosultságok-e, vagy egy részük megfogalmazható kollektív jogként.⁹ Ha elméleti szempontból közelítjük meg ezt a kérdést, akkor vitathatatlan tényként áll előttünk, hogy a kisebbségi identitás csak közösségben, az adott kisebbségi csoport tagjaként élhető meg. (Mint láttuk, a pozitív megkülönböztetés általánosságban is a különböző hátrányos helyzetű csoportok és tagjaik védelmét szolgálja.) Így a kisebbségeket érintő legtöbb jog – például az anyanyelvi oktatás, nyelvhasználat – csak egy közösség tagjaként gyakorolható. A kisebbségi különjogok jelentős része egy-egy már korábban megfogalmazódott egyetemes emberi jog szelvényjogának tekinthető (pl. oktatáshoz való jog – a kisebbségek anyanyelvi oktatáshoz való joga), mely a kisebbségi közösséghez való tartozás okán önállósult anyajogától. Az emberi jogok közé viszont, melynek keretében a kisebbségi jogokat is megfogalmazzák, alapvetően egyéni jogok tartoznak. Ezt a gordiuszi csomót igyekezett a nemzetközi jogalkotó – a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkében is deklarált módon – azzal a megfogalmazással átvágni, hogy a kisebbségekhez tartozó „személyek” egyéni jogaikat egymással „közösségben” gyakorolhatják.¹⁰ A nemzetközi jog a szabályozási terület lényegéből adódóan nem kerülheti meg a kisebbségi közösség létezésének említését, a jogosultakhoz azonban az egyéni jogok nyelvén beszél. Ennek részben az az oka, hogy az államok nagy többsége, bármely, a kisebbségi csoport által követelt kollektív jogban, különösen, ha az egy területileg koncentrált kisebbséget érint, igen könnyen a területi elszakadás veszélyét vélik felfedezni. Így joggal állapította meg Sajó András: „az egyéni szinten biztosított jog kevésbé fenyegető – talán elfogadhatóbb.”¹¹ A csoportjogok mellett szól, hogy ugyan a kisebbségi jogok jelentős része megfogalmazható egyéni jogként, találhatunk közöttük olyanokat

⁹ Ld. a Vizi Balázssal közösen írt bevezető tanulmányt, in: Majtényi – Vizi (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*, i. m.

¹⁰ Ennek ellenére még a jogi kötő erővel rendelkező nemzetközi szabályokban is találunk példát arra, hogy a jogi szabályozás alanyának nem a személyt, hanem a közösséget tekintik. Ilyen szemléletmódot tükröz például a Nemzetközi Munkaiügyi Szervezet 169. számú egyezménye, mely az őshonos és törzsi népek jogaival foglalkozik.

¹¹ Sajó András: *Jogosultságok*, i. m. 204.

is, melyek visszavonhatatlanul közösségi jellegűek. Így például az autonómiához való jog megfogalmazása abban az esetben képzelhető el, ha az nem csupán a közösséghez tartozás individuális jogához kötődik, hanem ha magát a közösséget ruházzák fel jogokkal.¹² A kollektív jogok elismerését még fontosabbá teszi az a körülmény, hogy a kisebbségi közösségek képviselői gyakran a kisebbséget mint entitást megillető kollektív jogokat követelnek. A csoportjogok gyakorlásához viszont szükséges, hogy létrejöjjön az adott államban a kisebbségi közösség legitím képviselője.

Bár a kisebbségi jogok katalógusát nehéz lenne összeállítani, biztos, hogy e jogok képzeletbeli hierarchiájának csúcán a kisebbségi autonómia áll. Az autonómia a kisebbség belső önrendelkezését jelenti, „a legmagasabb jogi státust, amelyet egy kisebbség egy államban elérhet”.¹³ Ez két, egymástól eltérő úton-módon valósulhat meg: mint területi autonómia, ha a nemzeti kisebbség egy területen többséget alkot, s a személyi autonómia révén, ha a kisebbség szétszórta él az adott területen.¹⁴ Az autonómia e két fajtája egy államon belül akár együttesen is alkalmazható, a magyar jogalkotó is erre tett kísérletet, amikor a személyi és a helyi autonómia elvét ötvözni kívánta a kisebbségi törvényben.¹⁵

A személyi elv lényege, hogy nem egy terület földrajzi határaihoz, hanem a kisebbséghez tartozó személyek szabad választásához kötődik. Ennek ellenére maga a személyi autonómia sem lehet és nem is teljesen független az állam területi beosztásától. Magyarországon például az autonómia szervei az állam területi-közigazgatási beosztása mellett – a megyei szint kihagyásával –, azzal párhuzamosan szerveződnek. Mindenesetre a személyi autonómiának egy előnye bizonyosan van, hogy egyéni választástól függ, s így nem teremt újabb kisebbségeket, míg a területi autonómia azokra is vonatkozik, akik annak hatálya alól esetleg szívesen kivonták volna magukat.¹⁶ Az autonómia

¹² Az egyéni szabadság és a közösségi jogok viszonyáról Bíró Gáspár: *Az identitásválasztás szabadsága*. Budapest, Századvég, 1995. IV. fejezet, 'Etnikai elvű csoportautonómia', 177–255.

¹³ Georg Brunner – Herbert Küpper: *European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self Governance*. In: Kinga Gál (szerk.): *Minority Governance in Europe*. Budapest, European Centre for Minority Issues – Local Government and Public Service Reform Initiative, 2002. 17.

¹⁴ Ld. az autonómia két elvének rövid összefoglalását a következő tanulmányokban. Korhecz Tamás: *A kisebbségi autonómiáról* címszavakban. *Európai Utas*, 1999/4 (37.), illetve Georg Brunner – Herbert Küpper: *European Options of Autonomy*, i.m. 11–36.

¹⁵ A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény.

¹⁶ Ld. ezzel kapcsolatosan Lapidóth Ruth: *Autonomy – flexible solution to ethnic conflicts*. Washington DC, US Institute of Peace Press, 1997.

szerveinek gyakorlatilag a hatalom minden eleme átadható. Igaz, a személyi autonómia esetében bizonyos jogok megadása, például az adóztatási jogkör – hiszen az a területi szinttel párhuzamosan működik –, valószínűleg nem találkoznak az érintettek teljes egyetértésével.

A kisebbségek fogalma

Mindezek után nézzük meg, milyen adatokra van szüksége ahhoz a jogalkotónak, hogy lépéseket tegyen a tényleges egyenlőség megvalósítása felé. Megkerülhető-e a kisebbséghez tartozók és a kisebbség fogalmának meghatározása? Előrebocsáthatjuk: néha a jogalkotó rákényszerül arra, hogy nehezen megragadható dolgoknak jogi meghatározást adjon, máskor meg ambiciózus jogászok akkor is vállalkoznak erre, amikor ez amúgy nem lenne feltétlenül szükséges.

A jogalkotónak arról a kérdésről hozott döntését, hogy mely személyeket lehet egy adott kisebbséghez tartozónak tekinteni, nem szabad elveszíteni a kisebbség meghatározásával. Míg a jogalkotónak a kisebbséghez tartozó személyek körének behatárolására a kisebbségi szabályozás bizonyos eseteiben elengedhetetlenül szüksége van, addig a kisebbségfogalom meghatározására nem feltétlenül kellene erőfeszítéseket tennie. A kisebbség fogalma ugyanis jögről jögről, azon túlmutató fogalom, s nehéz is lenne rá egyetlen, minden léthelyzetben alkalmazható közös meghatározást találni. A kisebbségi jogokat kodifikálók mégis időről időre jogszabályokban, tervezetekben tesznek nagyszabású kísérletet egy univerzálisan, vagy legalábbis országos szinten alkalmazható kisebbség-fogalom megalkotására. Kovács Péter meglátása szerint: „Ha valaki a kisebbségek definíciójának taglalásába fog, akkor alapos okkal feltételezhető, hogy vagy disszertációt ír, vagy pedig valamely kisebbségvédelmi kodifikációs kísérlet előrehaladását készülő lelassítani.¹⁷ A kisebbségek fogalmának meghatározása mellett szokták érvként felhozni: ha nincs meghatározás, akkor a kötelezettségek alóli kibúvás mindjárt könnyebbé válik. Ezzel kapcsolatosan viszont megállapítható: az államok – nemzetközi jogi kötelezettség nélkül –, akár meghatározzák a kisebbségek fogalmát, akár nem, gyakorlatilag politikájuk függvényében, teljesen szabadon alakítják ki, hogy kiket tekintenek a kisebbséghez tartozóknak. E kérdésben a nemzetközi dokumentumok sem egységesek: bár az ENSZ-dokumentumok értel-

¹⁷ Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem* (Pro Minoritate Könyvek). Osiris, Budapest, 1996. 36.

mében a jogokat a kisebbségek valamennyi tagjának biztosítani kell, s azok nem csupán az adott állam polgárait illetik meg,¹⁸ e jogokat az európai államok többsége – akik a kisebbségek létét amúgy elismerik – inkább csak a kisebbségekhez tartozó állampolgárokra alkalmazza, de a külföldiekre, menekültekre, hontalanokra nem terjed ki a hatályuk.¹⁹ A kisebbségek létét egyáltalán elismerő államok egy része is különbséget tesz „őshonos” és később bevándorolt kisebbségi csoportok között. Georg Brunner véleménye értelmében a kisebbségi státusz megtagadása talán abban az esetben lenne nemzetközi jogilag bírálható, ha az állam azt egy „őshonos” népcsoportjától tagadja meg.²⁰ (Azt persze, hogy mit ért az „őshonos” kifejezés alatt, az állam gyakorlatilag kisebbségi politikájának függvényében gyakorlatilag szabadon alakítja ki.) Ez utóbbi korlátozás létjogosultsága elméletileg viszont már nehezen igazolható.

Jelenleg a nemzetközi szinten csupán tervezetekben és jogi kötéssel rendelkező dokumentumokban találkozhatunk a kisebbségek fogalmának meghatározásával.²¹ A nemzeti jogi szabályozásokban erre szintén nem sok példát találunk. A jogszabályok általában megelégednek azzal, hogy felsorolják a kisebbségi különjogokban részesített kisebbségeket. A magyar kisebbségi törvény azon kevés kivétel közé tartozik, mely meghatározza a kisebbségek fogalmát, és emellett fel is sorolja az ország területén élő honos kisebbségeket is.²² Igaz, a felsorolás és a fogalom meghatározása között csak némi erőfeszítés árán fedezhetünk fel összhangot. A magyar törvény által

¹⁸ Ez a felfogás az Európán kívüli helyzetet is tükrözi, Kanadában például a bevándorolt, nem asszimilálódott népcsoportokat is kisebbségnek tekintik.

¹⁹ Számos EU tagállam pedig – köztük Franciaország és Görögország – még a kisebbségek létét sem ismeri el.

²⁰ Georg Brunner: Az Európai Unió kisebbségpolitikája és a nemzetállami törvényhozás. *Magyar Jog*, 2002/3. 129–135.

²¹ A két legismertebb megfogalmazás a Capotorti professzor által megalkotott és azóta a szakirodalom által dédelgetett kisebbségfogalom, és az Európa Tanács 1201-es ajánlásában elfogadott definíció. Lásd a meghatározásokat, Francesco Capotorti: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. Un Doc E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1. illetve 1201 (1993) Ajánlás Az Emberi jogok Európai egyezményének a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatban, 1. cikk. Ld. a dokumentumot, in: Majtényi – Vízi (szerk.): i. m. 150–156.

²² A kisebbségi törvény meghatározása szerint: „nemzeti és etnikai 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 értelmében honos népcsoportnak minősülnek a következő kisebbségek: 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.

a meghatározott kritériumok között például szerepel a saját nyelv és a százéves honosság is, ennek a törvény által felsorolt kisebbségek egy része is csak jóindulatú jogértelmezéssel feleltethető meg. A magyarországi görögök többsége például nem az évszázadokkal ezelőtt az ország területén élt, mára asszimilálódott görög kisebbség leszármazottai, hanem zömében görög kommunista partizánok és utódaik, akik egy vesztes polgárháború után érkeztek Magyarország területére. De megemlíthetnénk azt is, hogy az örmény nyelvet beszélő magyarországi örmények sem a 19. században Magyarországon élt örmény kisebbség leszármazottai, hanem az 1916-ban az örményülözések elől Magyarországra menekültek és utódaik. Természetesen a jogalkotó ezekben az esetekben is érvelhet akként, hogy a korábban Magyarországon egykor élt, s mára asszimilálódott örmény, illetve görög kisebbségi csoportok szerztek jogot a törvényi elismerésre. A százéves kritérium esetén a törvény ezzel kapcsolatosan sem nyújt fogódzót, hogy azt mikortól kell számítani.²³ (A kisebbségi törvénnyel ellentétes felfogást tükröz a magyarországi státustörvény, mely nem határozza ugyan meg a határon túli magyarság fogalmát, de a jogszabály szövegébe a törvénymódosítás után bekerült a kedvezményezettek körének meghatározása. A jogalkotót ez utóbbi meghatározásakor nyilvánvalóan az a szándék vezérelte, hogy a kedvezményeket ne minden határon túli, hanem csak a határon túli magyarok vehessék igénybe.)²⁴

Ha a jogalkotó a kisebbségek fogalmának meghatározására, vagy az ország területén élő kisebbségek felsorolására vállalkozik, akkor nem árt figyelembe vennie az érintett közösségek akaratát is. Magyarországon például még a kisebbségi törvény megfogalmazásakor felmerült az a javaslat, hogy az etnikai és nemzeti kisebbségek között szerepeltessék a zsidó kisebbséget. A magyarországi zsidók többsége akkor ezt elutasította, így ők kikerültek a törvény hatálya alól. A kisebbségi törvény 1993-as elfogadásával a jogalkotó etnikai kisebbségként ismerte el a magyarországi roma kisebbséget. (Az etnikai és nemzeti kisebbség között a szakirodalom általában az alapján tesz különbséget, hogy az etnikai kisebbség – szemben a nemzeti kisebbséggel – nem rendelkezik anyaországgal.) A törvény elfogadása óta is fel-felvetik szakmai körökben, hogy szerencsés volt-e annak idején a cigányságot a nemzeti

²³ A kérdés részletesebb kifejtéséhez ld. Pap András László: *Etnikai-nemzetiségi identitás és választójogi korrupció*. In: Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás? (Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása)*. Budapest, Gondolat – MTA Jogtudományi Intézet, 2003. 257–259.

²⁴ A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény 19. §-ának 3. bekezdése.

és etnikai kisebbségek között szerepeltetni. Kemény István például párhuzamot von a magyarországi romungrok és a magyarországi zsidóság között, kiemelve, hogy mindkét csoportnak magyar az anyanyelve, s a 2001-es népszámlálás idején mindkét csoporthoz tartozók többsége magyar nemzetiségűnek vallotta magát.²⁵ Igaz, a szerző megemlíti a romungrok esetében, hogy az elkülönítés és a kirekesztés hatására a magyar cigány egyre inkább külön nemzetiséggé válik, mely mind a magyartól, mind a cigánytól különbözik. Emellett nyilvánvalóan az újraéledő nemzetiségi, nyelvi, kulturális mozgalmak is lassítják az asszimilációt. A szerző az 1993-as és a 2003-as szociológiai felmérések adatait összevetve, arra a következtetésre jut, hogy a romungrok jelentős része az elmúlt esztendőik során távolodott az asszimiláció gondolatától.²⁶ (Az oláh és a beás roma csoportoknál ezzel ellentétes folyamat ment végbe, körükben növekedett a magyar nemzetiséget választók aránya.)

*A kisebbséghez tartozók körének meghatározása*²⁷

A sokak által a kisebbségi jogok sarokköveként kezelt identitásválasztás szabadságát az Európa Tanács Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménye a következő módon határozza meg: „Minden valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e, vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék.”²⁸ Ebből a meghatározásból is kitűnik, hogy a szabad identitásválasztás joga – hasonlóan az első generációs emberi jogokhoz és alapvető szabadságokhoz – az állam be nem avatkozását követeli meg egy olyan döntésnél, mely az egyén magánautonómiájába tartozik. Annak szavatolása igényli továbbá az államtól a hátrányos megkülönböztetés tilalmazását is. (Ez utóbbi megsértése esetén viszont a jogsérelem megszüntetése érdekében már szükséges az identitás meghatározása.) A kisebbségi külön jogok biztosításához ezzel szemben az ál-

²⁵ Az anyanyelv tekintetében a romáknak három csoportját különböztetjük meg: magyarul beszélő romungro, magyarul és cigányul beszélő oláh cigány, valamint magyarul és románul beszélő beás cigány. A népszámlálások alkalmával a cigány és beás nyelvet egy kategóriaként tartják számon.

²⁶ Kemény István – Janky Béla: A 2003. évi cigány felmérésről. In: Kállai Ernő (szerk.): *A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. század elején*. Budapest, MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2003. 24–25.

²⁷ Ld. a témával kapcsolatosan Halász Iván – Majtényi Balázs: *Létrehozhatók-e a kisebbségi választói névjegyzékek Magyarországon?* In: Halász – Majtényi (szerk.): i. m. 295–310.

²⁸ 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről. 3. cikk.

lam be nem avatkozása már nem elegendő, az ugyanis az állam közbelépését igényli a kisebbséghez tartozók érdekében. Ilyenkor pedig a kedvezményezettnek érdekében s a visszaélések elkerülése végett a szabályozás alanyainak azonosítása, így az identitásválasztás feltételekhez kötése nem kerülhető meg. Tóth Judit ezzel kapcsolatos megállapítása szerint ugyan „a nemzeti vagy etnikai identitás megvallása, illetve elhallgatása mindenkinek szabadságában áll, de a kisebbségi jogok jogalanyává váláshoz a belső jogban megszabott rend szerint az azonosítás nem kerülhető meg”.²⁹ A szerző véleménye szerint ennek a szabályozásnak a megalkotásakor figyelembe kell venni az alkotmányosság által támasztott követelményeket, illetve a kisebbség saját igényeit.³⁰ E követelmény alól egy esetben tehető kivétel, nevezetesen a területi autonómiánál, hiszen annak működése – mivel azt jogtechnikailag elég a területhez, s nem szükséges sem a kisebbséghez tartozó személyhez, sem a kisebbségi közösséghez kötni – nem igényli a regisztrációt. (Így a területi autonómia még olyan államokban is megvalósulhat, melyek a kisebbségek létét sem ismerik el, ezt bizonyítja Korzika példája is. Mégis, a több etnikum által lakott területeken ahhoz, hogy a lehető legteljesebb módon érvényesülhessen az etnikai igazságosság, s az autonómia megvalósulása ne teremtsen újabb kisebbségeket, egy terület speciális státussal történő felruházása együtt járhat a kisebbségi hovatartozás nyilvántartásával is, ahogy az például Dél-Tirolban megtörtént.)

Általánosságban is elmondható, ha az állam a kisebbséghez tartozás alapján garantál különjogokat, akkor maguknak a kisebbségekhez tartozóknak a védelmében, s a visszaélések megakadályozása érdekében, annak szükséges előfeltétele a kisebbséghez tartozóknak, a kedvezményezettnek körének a meghatározása. A jog ugyanis lényegéből adódóan minden olyan esetben, amikor a személyek különböző csoportjaihoz (például állampolgárok) jogosítványokat és kötelezettségeket társít, meghatározza, hogy kik tartoznak az adott csoportba. A jogalanyok meghatározásáról, s ennek hiányában a kisebbségi jogokról, vagy a pozitív megkülönböztetésről történő lemondásért viszont súlyos árat kellene fizetni. Az ugyanis visszatérést jelentene az általános emberi jogi védelemre, arra az elméleti alapra, ahonnan a kezdetekben a kisebbségi jogokat el nem ismerő, a második világháború után újjá alakuló nemzetközi szabályozás útjára indult, és mely a belső jogban pedig a 19. századi – a gyakorlatban soha nem létező –, be nem avatkozó állam koncepciójának

²⁹ Tóth Judit: Többes mérce a kisebbségi hovatartozás megvallásánál. In: Halász – Majtényi (szerk.): i. m. 39.

³⁰ Uo.

a felelevenítésével járna. Ez egyúttal gyökeres szakítást jelenthet azzal a hivatalos, bár mindeddig meg nem valósított magyarországi állami politikával, mely a többnyelvűségben, a multikulturalitásban értelmet lát.

A kisebbségi jogokkal, vagy a pozitív megkülönböztetés eszközeivel élni viszont nem kötelező, hanem csupán az egyén szabad választásából adódó olyan lehetőség, melynek a kiharcolása sokszor polgári jogi mozgalmak hosszú-hosszú évtizedes küzdelmeinek volt az eredménye. A kisebbségi választói névjegyzékekbe – a kisebbségi szavazók közé – történő beiratkozás egyben a kisebbségi különjogok elfogadását jelentené, s egyúttal az asszimiláció gondolatának elutasítását is. Valószínűleg a nyilvántartások létrehozása együtt jár azzal, hogy a kisebbséghez tartozók csupán egy része regisztráltatja magát; azok, akik a kisebbség képviseletében közpolitikailag a legaktívabbak. Mégis az, hogy a kisebbségi képviselet megválasztásakor nem minden kisebbséghez tartozó szavazna, sem feltétlenül jelentene problémát, hiszen a választói névjegyzékbe való feliratkozás lehetősége valamennyiük számára nyitva állna. (Amúgy minden demokratikus választásról elmondható – gondoljunk akár a parlamenti választásokra –, hogy a képviselet megválasztásában nem vesz részt minden szavazásra jogosult.)

A kisebbségi választói nyilvántartások létrehozásának a lehetőségét – a jogos történelmi félelmek miatt – teljes mértékben kizáró érveléssel szemben azonban meg kell jegyezni: a diszkriminálni akaró diktatórikus rezsimeknek, ha létezett a hatalomra jutásuk előtt nyilvántartás, ha nem, soha nem okozott gondot az ellenségnek kikiáltott személyek azonosítása és meghurcolása. Sőt, még arra is lehet példát találni, hogy a diszkriminálni és a különjogokat garantálni kívánó államok hasonló módon határozták meg egy csoporthoz való tartozás kritériumait. Ilyen esetben is látni kell azonban, hogy a regisztráció a jogi szabályozásnak csak egy szükséges eszköze, melynek igénye magának a jognak a természetéből adódik. Természetesen minden nyilvántartás létrehozásakor biztosítani kell az adatvédelmi szabályok érvényesülését, s azt Kelet-Közép-Európában a történelmi félelmek miatt célszerű az állam kezéből kiragadni. Így a negatív történelmi tapasztalatoknak, ha másra nem is, de legalább óvatosságra kell inteniük a jogalkotót.

A magyarországi kisebbségi joganyag jelenleg számos sebből vérzik, annak legkézenfekvőbb hibája, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon nemcsak a kisebbséghez tartozók, hanem bárki részt vehet. Ennek oka, hogy a törvényalkotó – a jogi szabályozás kidolgozásakor – a negatív történelmi tapasztalatok miatt egy „önkéntes halálugrásra” vállalkozott, amikor a jogalanyok meghatározása nélkül döntött a kisebbségi önkormányzati rendszer lét-

rehozásáról. Ráadásként kapaszkodó után is csak jóval később, zuhanás közben, a kisebbségi önkormányzati rendszerben jelentkező mind súlyosabb zavarok megjelenését követően nézett. A módosításra azonban a mai napig nem szánta rá magát a jogalkotó, noha a kisebbségi önkormányzatiság egyik előfeltételének tartják, hogy a kisebbséghez tartozók válasszák meg a képviselőiket. Emiatt önkormányzatról abban az esetben nemigen lehet beszélni, amikor a kisebbségek képviselőit a hatalom nevezi ki, vagy ha az egész lakosság részt vehet a megválasztásukban. (Nem egy reformjavaslat a kisebbségi választójogi rendszert a passzív választójog oldaláról kívánta megreformálni, ezt a törekvést többen jogosan vetették éles kritika alá. Tény, ez a módszer dogmatikailag nehezen lehet igazolható, hiszen gondoljunk csak arra, hogy a nemzetközi emberi jogi dokumentumok, sőt általánosságban a demokratikus jogrendszerek is a passzív és aktív választójog teljes egyenlőségét vallják. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya szerint például minden állampolgárnak „ésszerűtlen korlátozások nélkül” joga van arra, hogy szavazzon és megválaszthassák az általános és egyenlő választójog alapján.³¹ A magyar Alkotmány 70. § (1) bekezdése³² is az aktív és a passzív választójog egyenlőségét vallja.) A kisebbségi szabályozás megreformálása esetén a kisebbségi választói nyilvántartások létrehozása elkerülhetetlennek látszik.

A jelenlegi kisebbségi önkormányzati rendszer alternatíváiról ugyanakkor kétségkívül lehet és kell is beszélni, ilyenként vetik fel újabban a kvóta-rendszert, amely a pozitív megkülönböztetés, avagy az ún. „megerősítő intézkedések” egyik fajtája. Azt azonban nem szabad feledni, hogy a kvótarendszer is egyfajta azonosítást feltételez, s az etnobiznisz jelenlegi gyakorlatának ismeretében nem állíthatjuk bizton, hogy annak akár egy az – az Egyesült Államokban is működő –, önbevalláson alapuló változata működőképes lenne. (Gondoljunk arra az esetre, ha valaki pusztán azon az alapon juthatna be felvételi nélkül az egyetemre, hogy magát romának vallja.) Mellesleg a kvótarendszer bevezetése a jelenlegi önkormányzati rendszer mellett is lehetséges, s at-

³¹ Az Egyezségokmányt 1966. december 16-án fogadták el, s az 1976. március 23-án lépett hatályba. Kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet. U. N. T. S. No. 14668, Vol. 999, 1966, 172–186., 25. cikk b.

³² 70. § (1) A Magyar Köztársaság területén élő minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési és a helyi önkormányzati, továbbá a kisebbségi önkormányzati választásokon választható, és – ha a választás, illetőleg népszavazás napján az ország területén tartózkodik – választó legyen, valamint országos vagy helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen. (1949. évi XX. törvény, A Magyar Köztársaság Alkotmánya)

tól függetlenül is működhet – egyébként afelé mutató megfogalmazások ma is fellelhetők a hivatalos dokumentumokban.

*

A kisebbségi jogok érvényesülésének jelentőségét talán a következőkkel lehet megfelelően érzékeltetni: amikor a demokratikus politikai rendszerekben nemegyszer az alkotmányokban, vagy más jogszabályokban kinyilvánított jogok megvalósulásáról beszélünk, akkor nem kevesebbről van szó, mint a demokrácia érvényesüléséről és hatékonyságáról az adott országban. A modern részvételi demokráciában amiatt szükséges a kisebbségek védelmét szolgáló intézményrendszer létrehozása, hogy útját állja a rousseau-i demokrácia kritikájaként Alexis de Tocqueville és John Stuart Mill által megnevezett „többség zsarnokságának”.