

Csapó Zsuzsanna:
A kisebbségek parlamenti képviseletének kérdése
az „Új Alkotmány” küszöbén

Az Alkotmánybíróság még a '90-es évek elején az Országgyűlést elmulasztott törvényalkotási kötelezettségének teljesítésére hívta fel, mégpedig a kisebbségek közéletben, pontosabban a törvényhozásban való kollektív részvételi jogát illetően. Kézzelfogható válasz azonban csak 2010 májusában kezdett körvonalazódni e felhívásra. Az ekkor elfogadott alkotmánymódosítás ugyanis amellet, hogy csökkentette a parlamenti képviselők számát, egyúttal a tizenhárom nemzeti és etnikai kisebbség országgyűlési képviseletének biztosításáról is rendelkezett.

Konkrétumokat, részleteket ugyan még nem ismerünk a formálódó szabályozásról, ennek ellenére azonban, sőt épp ezért jelen tanulmány arra vállalkozott, hogy körbejárja e hosszú ideje függőben lévő kérdéskört. Fókuszálva egyrészt a kisebbségi ombudsman által már felvázolt koncepcióra, másrészt a régiós (kelet-közép- illetve délkelet-európai) példákra, harmadrészt pedig a nemzetközi szinten megfogalmazott elvárásokra.

I. ALAPVETÉS

2010. május 14-én három kormánypárti képviselő¹ törvényjavaslatot terjesztett elő a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról. A javaslat az Országgyűlésről rendelkező II. fejezet 20. cikkéhez egy új (1) bekezdést tervezett fűzni, az alábbi tartalommal: „Az országgyűlési képviselők száma legfeljebb kettőszáz. A nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletére további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható.”

* Csapó Zsuzsanna a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi- és Európai Tanszékének adjunktusa. Diplomáit a pécsi egyetem jogász képzésén, majd európai szakjogász posztgraduális képzésén, illetve a Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Főiskolai Kar szakdiplomácia szakirányú továbbképzésén szerezte. PhD dolgozatát 2009-ben védte meg, értekezésének címe: „Nemzetközi jogi védőháló a fegyveres konfliktusokban érintett gyermekek oltalmára”.

¹ Dr. Navracsics Tibor, Dr. Répássy Róbert (FIDESZ – Magyar Polgári Szövetség), Dr. Rétvári Bence (Kereszténydemokrata Néppárt).

A parlament létszáma mellett egyéb változásokat² is eszközölő törvényt az Országgyűlés a 2010. május 20-i ülésnapján elfogadta. Míg a módosító rendelkezések többsége a kihirdetés napján³ hatályba léptek, a parlamenti képviselők számáról és a kisebbségek országgyűlési képviseletéről rendelkező paragrafust külön törvény – a törvényjavaslat szerint „várhatóan az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény”⁴ – lépteti a későbbiekben hatályba.

Egyelőre csupán kevés konkrétum látott napvilágot a választójogi reform részletes terveiről.⁵ Annyi bizonyos, hogy 2010. június 14-én a 37/2010. (VI. 16.) OGY határozat⁶ hitet tett a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletére vonatkozó jogalkotási folyamatról szóló 20/2010. (II. 26.) OGY határozatban foglalt elvek és határidők mellett.

Ami a menetrendet illeti, a februárban kelt dokumentum 2012. december 31-ig szabott határidőt a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló törvényjavaslat megalkotására és előterjesztésére. Az előirányzat szerint a megalkotandó törvénynek úgy kell hatályba lépnie, hogy a soron következő 2014-es választásokat követő Országgyűlésben már biztosított legyen a kisebbségek parlamenti képviselete.

Ami pedig a szabályozás alapjául szolgáló princípiumokat illeti, a 2010. februári országgyűlési határozat szerint a következő követelményeket kell szem előtt tartani:⁷

- a kisebbségek parlamenti képviselete csakis teljes jogú képviseletet jelenthet;
- annak érdekében, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek számára reális esélyt biztosítsanak a parlamentbe való bejutásra, kedvezményeket kell biztosítani számukra: mégpedig, ahogy a határozat fogalmaz: „alkotmányos, [együttal] szükséges és elégséges” kedvezményekre van szükség;
- végezetül egy technikai elvárást is rögzítettek, miszerint ha több javaslat, több koncepció is kidolgozásra kerülne a kisebbségek parlamenti képviseletére vonatkozóan, csupán két lehetséges alternatívára kell leszűkíteni az Országgyűlés elé benyújtandó törvényjavaslatot.

² A miniszterelnök-helyettesi tisztség létrehozása, a Kormány hatáskörének bővítése.

³ 2010. május 25-én.

⁴ 1997. évi C. törvény a választási eljárásról.

⁵ A Parlament égisze alatt működő Alkotmány-előkészítő eseti bizottság II. ún. alapjogok munkacsoportja által 2010. október 20-ig elkészített részkoncepció sem vetít előre részleteket a tervezett szabályozásról. <http://www.parlament.hu/biz/aeb/resz/ii.pdf>, internetről letöltve: 2010. október 28.

⁶ Az Országgyűlés 37/2010. (VI. 16.) OGY határozata az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szükséges választójogi reform előkészítéséről.

⁷ 20/2010. (II. 26.) OGY határozat a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletére vonatkozó jogalkotási folyamatról, 1. pont.

Ahogy korábban megállapításra került, egyelőre még távolról sem egyértelmű, milyen formában lesz biztosított a kisebbségek parlamenti képviselete. Mindössze egyetlen fogódzónk van: az alaptörvényt 2010 májusában módosító törvény szerint „legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható” a kisebbségek képviseletére. Számos kérdést felvet azonban ez az általános megfogalmazás:

- Minden kisebbség parlamenti képviselethez jut? (A „legfeljebb” kitétel arra engedhet következtetni, hogy nem minden – az 1993. évi LXXVII. törvény⁸ által elismert tizenhárom⁹ – kisebbség nyer adott esetben képviseletet a parlamentben.)
- Minden, „kis és nagy kisebbség” egyenlő arányban részesedik a szabott mandátumokból?
- Milyen eljárás keretében történik a mandátumszerzés?
- Kik jogosultak szavazatukkal a kisebbségek számára fenntartott parlamenti helyek betöltését befolyásolni? Azaz ki rendelkezik passzív választójoggal? S persze párhuzamosan felvetődik az aktív választójogosultság kérdése is.
- Milyen kedvezményeket biztosít a választójogi rendszer a kisebbségek számára?
- Milyen jogállással bírnak majd a kisebbségi képviselők?

A sort, a nyitva hagyott kérdések citálását még hosszan lehetne folytatni. Ehelyett a következőkben igyekszem a lehetséges válaszokat felvázolni.

Három úton elindulva kísérem meg a leendő magyar szabályozással szemben állítható követelményeket felvázolni:

- egyrészt ismertetem röviden a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosának elképzeléseit,
- másrészt sorra veszem a nemzetközi példákat, pontosabban, fókuszálva régiónkra, kifejezetten csupán a kelet-közép-, illetve délkelet-európai megoldásokat,
- harmadrészt kitérek arra, hogy a releváns nemzetközi szervezetek szintjén milyen elképzelések, elvárások fogalmazódtak meg ez idáig témánk kapcsán.

Lássuk tehát elsőként a kisebbségi ombudsman véleményét arról, miként küszöbölhető ki az a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés, aminek orvoslásával immár 20 éve adós a magyar törvényalkotás, s amely lényegét még 1991-ben ekként foglalta össze egy az

⁸ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (Nek. tv.).

⁹ 1. bolgár, 2. cigány, 3. görög, 4. horvát, 5. lengyel, 6. német, 7. örmény, 8. román, 9. ruszin, 10. szerb, 11. szlovák, 12. szlovén és 13. ukrán kisebbség.

Alkotmánybírósághoz forduló indítványozó: „bár az Alkotmány 68. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának, államalkotó tényezők, de képviseletük (...) az Országgyűlésben (...)¹⁰ nem biztosított”.¹¹ Az Alkotmánybíróság már ekkor rögzítette 35/1992. (VI. 10.) AB határozatában azt a tényt – felhívva egyúttal a törvényhozást mulasztása pótlására – miszerint „a képviselet szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.”¹²

Fentieket továbbfűzve jegyezte meg Kállai Ernő majd’ két évtizeddel később egy parlamenti vitában: „a kisebbségek parlamenti képviseletéről szóló törvény megalkotása nem a részükre juttatott kiváltság, hanem az alkotmány rendelkezéseiből eredő kötelezettség”.¹³

II. A KISEBBSÉGI OMBUDSMAN KONCEPCIÓJA

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa által 2008 februárjában felvázolt koncepció¹⁴ három sarokkövet hangsúlyoz, amelyek figyelembe vételét alapvető követelménynek tekinti a törvényi szabályozás megalkotásakor:

1. az új törvény reális esélyt biztosítson mind a tizenhárom kisebbség számára a mandátumszerzésre;
2. a kisebbségi képviselőket a kisebbséghez tartozó választópolgárok válasszák, mégpedig törvényben rögzített kedvezmények igénybe vételével;
3. a megválasztott kisebbségi országgyűlési képviselők azonos jogállással¹⁵ rendelkezzenek, mint képviselőtársaik.

Az országos kisebbségi önkormányzatok vezetőivel közösen kidolgozott állásfoglalás fentiek fényében alkotmánymódosítást javasolt. Kállai Ernő az Alkotmány alábbi rendelkezéssel történő kiegészítését ajánlotta a kormány figyelmébe: „A kisebbségek

¹⁰ A beadvány ekkor még a helyi önkormányzatok képviselő testületei vonatkozásában is hiányolta a kisebbségek reprezentációját.

¹¹ A (3) bekezdés továbbá így rendelkezik: „A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.”

¹² Lásd még a 24/1994. (V. 6.) AB végzést.

¹³ Lásd: Országgyűlési Napló, 2009. A 253. ülésnap (2009. 12. 15.) felszólalásai. http://www.parlament.hu/naplo38/253/n253_035.htm, internetről letöltve: 2010. november 17.

¹⁴ Kállai Ernő: *A kisebbségek parlamenti képviseletének koncepciója*. <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-161-kisebbségek-parlamenti-kepviseletenek.html>, internetről letöltve: 2010. október 24.

képviselőkhöz való jogának érvényesülése érdekében a Magyar Köztársaság törvényei az országgyűlési és a helyi önkormányzati képviselők választása során kedvezményeket biztosítanak. A kisebbségi országgyűlési képviselőket a kisebbségi választópolgárok választják.”¹⁶

Az országgyűlési biztos szerint a kisebbségek országgyűlési képviseletét szabályozó törvénynek a következő főbb elvek mentén kell körvonalazódnia:

- A többséghez tartozók nem, csakis a kisebbséghez tartozó választópolgárok rendelkezhetnek aktív és passzív választójoggal a kisebbségeket megillető mandátumok tekintetében.
- Hogy valóban kisebbségek szavazzanak, s csak ők szavazhassanak a kisebbségi helyekre, kisebbségi választói jegyzékbe, mégpedig nyilvános lajstromba kell felvenni a választójogukkal élni kívánókat. A kérelem alapján történő felvételt elutasíthatja a kisebbségi közösségek által választott bizottság, ha az aspiráló megítélésük szerint nem felel meg a kisebbséghez tartozás objektív kritériumainak. E döntést felülvizsgálandó bírói jogorvoslat lehetőségét kell biztosítani.¹⁷
- A kisebbségek nem egyéni jelöltekre, hanem listákra szavazhatnak. Listát csakis „valós közösségi támogatottsággal rendelkező”, azaz olyan kisebbségi párt indíthat, amelyet a kisebbségi választói jegyzékbe felvettek 10%-a, vagy közülük legalább 500-an támogatnak.
- Mivel Magyarországon szórványban élnek a kisebbségek, azaz egy választókerületben sem alkotnak többséget, ezért kisebbségenként egy-egy, vagyis 13 kisebbségi választókerületet kell létrehozni.

¹⁵ Az általános szabályok alapján megválasztott képviselőkhöz képest pusztán annyi lenne az eltérés, hogy a kisebbségi képviselők kizárólag a kisebbségi pártok által felállított frakciókhoz csatlakozhatnának.

¹⁶ Csakis választásról, s nem delegálásról lehet szó. Hiszen az Alkotmánybíróság 14/2006. (V.15.) AB határozatában – egy népszavazási kérdéssel kapcsolatban – megállapította: „az egyenlőség és a közvetlenség elvével ellentétes volna a (...) kisebbségek választott vezetőinek delegálása a parlamentbe” (AB hat. 4. pont).

¹⁷ A 2007-ben megszűnt Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal már 2002-ben is hasonló hármas feltételcsokrot tartott szükségesnek intézményesíteni (csak akkor még a kisebbségi önkormányzati rendszer vonatkozásában) annak érdekében, hogy „a kisebbségi kedvezményekkel csak a közösségek tagjai élhessenek”. E három lépcsős kritériumrendszer szerint:

1. kisebbségi jelöltté csak az válhat a választásokon, akit valamely kisebbségi szervezet támogat;
2. a jelöltnek nyilatkoznia kell arról, hogy valamely kisebbséghez tartozik, és rendelkezik a kisebbségre jellemző objektív kritériumokkal (nyilatkozatát megfelelő dokumentumokkal támasztja alá, pl. születési, házassági, halotti anyakönyvi kivonat, katonakönyv, iskolai bizonyítvány, keresztlevel, egyéb egyházi dokumentumok, stb.);
3. a kisebbségi jelöltek névsorát nyilvánosságra kell hozni (a lajstrom összeállítása tekintetében jogorvoslatot kell biztosítani).

Lásd: Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal: *Előzetes koncepció a nemzeti és etnikai kisebbségekhez kötődő választójogi kérdésekről*. 2002. http://www.mtaki.hu/docs/cd2/Magyarorszag/3-felhivas_a_jeloltekhez.htm, internetről letöltve: 2010. november 7.

- A kisebbségi választópolgárnak, miután leadta szavazatát az egyéni képviselőjelöltre, választania kell: vagy a kisebbségi listára vagy a pártok területi listáira szavaz.
- Mandátumot a kisebbségi párt ugyanolyan számú szavazattal szerezhethet az országos listáról, mint az általános szabályok alapján induló pártok, egy lényegi eltéréssel: rájuk nem vonatkozik az 5%-os küszöb.¹⁸ Ha azonban e preferenciális feltételek mentén sem sikerül egy kisebb lélekszámú kisebbségnek mandátumot nyernie, minimum 1000 szavazatot¹⁹ elérő kisebbségi párt is mandátumhoz juttathatja a kisebbségi közösséget.²⁰ Azonban csupán egy ilyen kedvezményes mandátum illethet meg egy-egy kisebbséget.

III. RÉGIÓNK MEGOLDÁSAI

Annak érdekében, hogy a kisebbségek parlamenti képviseletét immár biztosító alkotmányi keretrendelkezés kitöltésére megalapozott törvényi szabályozás szülessen – a II. Kisebbségi Kerekasztal által javasolt koncepció mellett – érdemes vizsgálat alá venni a már működő választási rendszereket is nemzetközi szinten. Levonva a következtetéseket, törekedni kell arra, hogy az adoptálható jó megoldások átvételre kerüljenek, s egyúttal a negatív tapasztalatok gátját szabják a hasonló hibák elkövetésének. Ehelyütt a nemzetközi példák

¹⁸ Lásd a parlamenti küszöb vonatkozásában az Alkotmánybíróság 1040/B/1999 AB határozatát. Az 1999-ben kelt AB határozat megalapozatlanságra hivatkozva elutasította azt a beadványt, ami a választójogi törvény mindenki számára 5%-os bejutási küszöböt meghatározó rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását kérte, mégpedig diszkriminációra hivatkozva. (Utalva arra, hogy Magyarország lakosságának kb. 10%-a tartozik valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez, márpedig a mindenki számára irányadó 5%-os választási küszöb így számukra egyértelműen hátrányos.) Az Alkotmánybíróság úgy ítélte: „Az indítványozó a parlamenti küszöbre vonatkozó rendelkezések megsemmisítésével (...) véli megoldhatónak a kisebbségek országgyűlési képviseletét, de ilyen kötelező erejű rendelkezést sem az Alkotmány, sem az Alkotmánybíróság korábbi határozata nem tartalmaz. Az Országgyűlés a kisebbségek számára az országgyűlési képviseletet más, alkotmányos módon is biztosíthatja.” (7. pont) „Pozitív diszkriminációra senkinek sincs alkotmányos joga, annak alkalmazása a törvényhozó szabadságába tartozik.” (6. pont)

¹⁹ Ez utóbbi elképzelés a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 61. § (2) bekezdésére „rímél”, amelynek értelmében a törvény által elismert és védelemben részesített 13 „Magyarországon honos népcsoport” mellett további közösségek is védendő kisebbségként ismertethetik el magukat, ha tagjaik közül legalább 1000 személy népi kezdeményezést indít.

²⁰ Az 1998-2002-es ciklus alatt kidolgozott, de a kétharmados többségi támogatást a honatyák részéről el nem nyerő (Hargitai János kormánypárti képviselő által fémjelzett) törvényjavaslat még 7500-ban határozta volna meg a kisebbségi jelöltek parlamentbe való bejutásához szükséges szavazatszámot. (Elismerve, hogy e feltételnek csak a nagyobb lélekszámú kisebbségek – romák, szlovákok, horvátok, németek – lennének képesek megfelelni.)

Lásd: Vas Gábor: „Kisebbségek parlamenti képviselete: átlépni az árnyékunkat”. *MTA Etnikai-Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Kisebbségi Önkormányzati Portál*,

http://www.kisebbsregionkormanyzatok.mtaki.hu/adattar/cikkek/1998-2002/mancs2000_04_13_vas.html, internetről letöltve: 2010. november 17.

közül pusztán a kelet-közép-, illetve délkelet-európai régióra fókuszálunk: Románia, Bulgária, Szlovénia, Horvátország, Szerbia, Montenegró, Macedónia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Albánia, Lengyelország, Csehország, Szlovákia gyakorlatát elemezve (nem bemutatva részleteikben e szisztémákat, pusztán a megfontolásra érdemes elemeket kiemelve).

Romániában, ahol a magyar kisebbségen kívül²¹ minden más kisebbség preferenciális szabályok segítségével képes csak parlamenti mandátumhoz jutni,²² a következő problémák várnak még megoldásra.

Mivel pozitív diszkrimináció segíti a kisebbségek parlamentbe való bejutását²³ – azaz ha az általános szabályok szerint nem szerez a kisebbség mandátumot, mégis képviselői székhez jut közösségük az alsóházban, ha legalább 5%-át, 2008-tól 10%-át eléri annak a szavazatszámának, ami egy országgyűlési képviselő megválasztásához szükséges a generális előírások szerint²⁴ – sokan visszaélnék e kedvezményes elbánás által nyújtott lehetőséggel.

Romániában ugyanis bárki bármilyen kisebbségnek kiadhatja magát, így gyakorta előfordul, hogy a román többséghez tartozó kisebbségiként indul a választásokon. Volt azonban példa már arra is, hogy két választás között valaki „kisebbséget váltott”: míg négy évvel korábban magyar, a következő időszakban már rutén párt színeiben mérettette meg magát.²⁵

Az egyik legnagyobb felháborodást kiváltó eset Vasile Savu ügyeskedése volt, aki a 2000-es választások előtt pár hónappal megalapította a Szláv Macedónok Unióját, s bár ilyen kisebbség egyértelműen nem létezett Romániában (az 1992-es népszámláláson senki, míg a 2002-esen 751-en vallották magukat „szláv macedónoknak”), valamint a macedón nagykövetség is hivatalosan kifejezésre juttatta mély aggályait, a korábbi szénbányász-

²¹ Az RMDSZ 1990 óta minden választás után bekerült a parlamentbe: anélkül, hogy igénybe vették volna a pozitív diszkrimináció által nyújtott kedvezményeket.

²² Ciprian-Calin Alionescu: „Parliamentary Representation of Minorities in Romania”. *Southeast European Politics*, June 2004. Vol. V. No. 1. 60. o. Megjegyzendő, hogy amíg 2000-től az általános szabályok szerint 5%-os (majd 2008-tól 10%-os) választási küszöböt kell meglépnie a román parlamentbe igyekvő pártoknak, egyedül a magyar kisebbség bír 5% feletti részarányal (6,61%, a 2002-es népszámlálás adatai szerint) a teljes lakosságot tekintve. Uo. 63. o.

²³ Jelenleg 18 kisebbségi szervezet bír egy-egy – garantált – mandátummal a román parlamentben: a németek, a szlovákok és csehek, a lengyelek, a bolgárok, a tatárok, a cigányok, a törökök, a görögök, a zsidók, a horvátok, a szerbek, az ukránok, a macedónok, az olaszok, az örmények, a rutének, az albánok és a lipován oroszok képviseletében. Lásd az Inter-Parliamentary Union (IPU) honlapját:

http://www.ipu.org/parline-e/reports/2261_E.htm, internetről letöltve: 2010. október 28.

²⁴ Ciprian-Calin Alionescu szerint ez a küszöb pusztán szimbolikus, hiszen példának okáért mindössze 1336, 1494 illetve 1273 szavazatot kellett összegyűjtenie a kisebbségeknek az 1992-es, 1996-os és a 2000-es választásokon. Alionescu: i.m. 64. o.

²⁵ Uo. 68. o.

szakszervezetis pártjával (országosan majd 9000 szavazattal) kisebbségi képviselőként bejutott a parlamentbe.²⁶ Sokak szerint Savu esete egyértelműen a demokrácia megcsúfolását jelentette.

Szintén sokan kifejezték aggodalmukat akkor, amikor a Romániai Horvátok Uniója (UCR)²⁷ mindössze négy év alatt (a 2000. évi választásokra) meghúszszorozta szavazóbázisát. E hatalmas „siker” indoka, hogy a párt vezetője román-horvát kettős állampolgárságot és útlevelet ígért azoknak, akik belépnek kötelékeik közé. A horvátországi munkalehetőség reményében rengeteg román etnikumú választópolgár „vált” horvát kisebbségivé, legalábbis kisebbségi szavazóvá.²⁸

Tették és teheték ezt annak ellenére, hogy az 1995. évi strasbourgi kisebbségvédelmi keretegyezmény rendelkezéseiből egyértelműen kitűnik: nem válhat el egymástól a kisebbségi lét objektív és szubjektív megítélése.²⁹ Hiszen az I. fejezet 3. cikke pusztán annyit mond: „Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából (...) hátránya ne származzék.” Szó sincs tehát arról, és erre a szerződés kommentárja is felhívja a figyelmet, hogy bárki szabadon választhatná meg identitását.³⁰ Csupán arról dönthet: vállalja-e, illetve kinyilvánítja-e identitását vagy sem.³¹

Romániában tehát egyrészt gondot jelent, hogy nincs korlátja annak, ki vallja és ki vallhatja magát kisebbségnek, márpedig többen visszaélnék e lehetőséggel. (Az ún. kakukktojás-jelenség vagy etnobiznisz nálunk is problémát jelent, de eddig csupán a kisebbségi önkormányzatok választása esetében merült fel e kérdés rendezésének szükségessége.³² Az országos választásokra vonatkozó új szabályok megalkotásakor ugyancsak szembesülnünk kell e problémával.³³)

²⁶ Uo. 69. o.

²⁷ Uniunea Croatilor din Romania.

²⁸ Alionescu: i.m. 70. o.

²⁹ Romániát 1998 óta, azaz a szerződés hatályba lépése óta köti a strasbourgi egyezmény.

Lásd az Európa Tanács honlapját:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=8&DF=08/11/2010&CL=ENG>, internetről letöltve: 2010. november 08.

³⁰ Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal: i.m. 1. számú melléklet: A kisebbségi közösséghez tartozás kérdése.

³¹ Hasonlóan, a magyar kisebbségvédelmi törvény sem ismeri el az identitásválasztás szabadságát, csupán az identitásvállalás szabadságát tekinti elidegeníthetetlen jognak. Nek. tv. 7. §.

³² Lásd e kérdésről: Kovács Péter: Kisebbségi önkormányzatiság, identitásvállalás és adatvédelem – avagy mennyi gondot is okoz nemzetközi jogi vonatkozású fogalmak önkényes értelmezése és „továbbfejlesztése”. In: Csapó Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára*. Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata tanulmány sorozat, 143. szám, 2009. 226-242. o.

³³ Mint láttuk, a kisebbségi szakombudsman akként finomítaná tovább az eddig az „etnobiznisz” ellen a választójogi törvény által kínált magyar megoldást, hogy nyilvánossá tenné a mindeddig titkosan kezelt kisebbségi névjegyzékeket, s nagyobb szerepet engedne a kisebbségi közösségnek a jegyzékbe történő felvétel vonatkozásában. Lásd: 1997. évi C. törvény a választási eljárásról, 115/G. § (3); „'Etnobiznisz' - Vizsgálja a kisebbségi választást a szakombudsman - Kállai javaslatot készít a jogi szabályozása hiányosságainak orvoslására”. *Jogi Fórum*, 2010. szeptember 13. <http://www.jogiforum.hu/hirek/23759#axzz14OQcJRv4>, internetről letöltve: 2010. november 05.

A másik negatívum, ami a román rendszerrel szemben felhozható, hogy 1990 óta a kisebbségi képviselők – a Romániai Magyar Demokrata Szövetséget kivéve – voltaképpen a mindenkori kormány hű (de nem elvű) szövetségesei: érdekük ugyanis a kormány mellett szavazni, nehogy kedvezményeik megvonásával vagy korlátozásával akadály gördüljék parlamenti képviseletük elé.

A kisebbségi képviselők – az RMDSZ-t nem számítva – egyszersmind rendkívül passzív, mondhatni néma, de legalábbis csöndes szereplői a román parlamentnek. Felszólalásaik, beadványaik, törvényjavaslataik a minimálisra korlátozódnak, aktivitásuk, befolyásgyakorlásuk kifejezetten alacsony. Vannak, akiknek pusztán a kötelező eskü letételére korlátozódnak „megszólalásaik”.³⁴

A negatívumok ellenére természetesen sok pozitívuma is van a román választójogi rendszernek a kisebbségek parlamenti képviseletét illetően. A (reform alá vett) román modell más országok számára történő exportálását indokolhatják, hogy:

- nem igényel plusz adminisztratív erőfeszítést és kiadásokat (egyazon választási rendszerben, azonos séma alapján lebonyolítható a kisebbségek mandátumszerzése is);
- a kisebbségek számára széles körben biztosítja a képviseletet;
- a kisebbségek nevében fellépő csoportokat, pártokat versenyre ösztönzi (hiszen az egyazon kisebbséget képviselni kívánó szervezetek közül az kerülhet be a parlamentbe, amely a legtöbb szavazatot „elviszi”).³⁵

Hogyan lehetne megreformálni a román választójogi törvényt? Ciprian-Calin Alionescu szerint:³⁶

- kötelezővé kellene tenni a kisebbségi választójogi névjegyzékbe történő regisztrációt, így kisebbségi jelöltekre csak az szavazhatna, illetve csak az rendelkezne aktív választójoggal is, aki szerepel a kisebbségek listáján;
- csak annak a kisebbségnek lenne garantált a kedvezményes elbánás révén a parlamenti képviselet, amelyhez a legutóbbi népszámláláson egy bizonyos számban tartozónak vallották magukat (vagyis meg kell szüntetni annak a lehetőségét, hogy nem létező kisebbségek nevében is mandátumot lehessen szerezni);
- az alkotmányban precízebben körül kellene bástyázni és pontosítani a jelenlegi általános szabályokat annak érdekében, hogy a kisebbségek, féltve pozícióikat,

³⁴ Alionescu: i.m. 69. o.

³⁵ Uo. 64. és 71. o.

³⁶ Uo.

megszerzett jogait, ne érezzék szükségét a mindenkori kormányok szervilis kiszolgáltatásának;

- végül, elkerülendő, hogy adott kisebbség mandátumát a kisebbséghez valójában nem tartozó jelöltek szerezzék meg, valamilyen formában definiálni kell, ki és miért számít vagy nem számít kisebbségi választópolgárnak: erre egy lehetséges megoldás lehet a nyelvismeret megkövetelése.³⁷

Románia mellett milyen egyéb kedvezményes megoldásokat intézményesítettek régióinkban, biztosítandó az alacsonyabb létszámú kisebbségek parlamenti képviseletét? Mit lehet mintának tekintenünk, és mit kell elvetnünk a magyar rendszer felvázolásakor?

Szlovéniában a 90 fős országgyűlésben 2 garantált hely jut a kisebbségeknek: egészen pontosan az ún. „történelmi kisebbségeknek”, vagyis a magyaroknak és az olaszoknak. Kritika azért éri a szlovén szisztémát, mert az egyébként lélekszámukban jóval jelentősebb szerb és horvát kisebbség nem részesülhet a kedvezményes elbánás által nyújtott lehetőségekből, azaz nincs számukra biztosítva garantált parlamenti szék. Hivatalosan azzal indokolják a megkülönböztetést, hogy míg a volt Jugoszlávia tagköztársaságaiból érkezők bevándorlók, akik főként gazdasági megfontolásokból választották otthonuknak Szlovéniát, addig a magyarok és az olaszok őshonos kisebbséget alkotnak.³⁸

A montenegrói rendszert a szlovénhez hasonlóan szintén azért éri a legtöbb kritika, mert a kisebbségek között egy kisebbség, az albánok számára kedvezőbb elbánást biztosít. Az albánok tekintetében ugyanis külön választói kerületet határoztak meg (az általános országos mellett), így parlamentbe való bejutásuk garantált, mégpedig 5 mandátummal (a 81-ből).³⁹ A többi kisebbség – szerbek, bosnyákok, horvátok, cigányok – nem részesednek hasonló preferenciális bánásmódban.⁴⁰ A szerb és a bosnyák (a két legnagyobb lélekszámú) kisebbség képviselői ennek ellenére jelen vannak a montenegrói parlamentben.⁴¹

³⁷ Vessd össze Alionescu elképzelését a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvénnyel, ami a magyar igazolvány kiadásának feltételéül, azaz a (magyar) kisebbséghez tartozás igazolásául kiemelkedő helyen a magyar nyelv tudását jelölte meg. (A „kedvezménytörvény” 19. paragrafusa szerint kérelmére magyar igazolványra jogosult, aki: „a) tud magyar nyelven, vagy b) a lakóhelye szerinti állam ba) magát magyar nemzetiségűnek valló személyként tartja nyilván, vagy bb) területén működő, magyar nemzetiségű személyeket tömörítő szervezet nyilvántartott tagja, vagy bc) területén működő egyház nyilvántartásában magyar nemzetiségüként tartják számon.”) A magyar törvényhozás a Velencei Bizottság (Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság) vonatkozó állásfoglalását vette alapul, amely azt javasolta, hogy a határokon túl élő kisebbségek számára kedvezményeket intézményesítő anyaországi szabályozások pontosan rögzítsék a kisebbséghez tartozás megítéléséül szolgáló objektív feltételeket. Lásd: Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal: i.m. 1. számú melléklet.

³⁸ Kovács: i.m. 62. o.

³⁹ Lásd az IPU honlapját: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2385_E.htm, internetről letöltve: 2010. november 6.

⁴⁰ Florian Bieber: Introduction. In: *Political Parties and Minority Participation*. Friedrich Ebert Stiftung, 2008. 12. o.

⁴¹ Uo. 16. o.

Álláspontom szerint a csupán ma még elviek szintjén az Alkotmányban rögzített magyar szabályozás részletekbe menő kifejtésekor mindenképp törekedni kell a kisebbségek közötti e fajta megkülönböztetés elkerülésére. Nem eshet el egy kisebbség sem a kedvezményes elbánás lehetőségétől. Kizárólag a pozitív diszkrimináció fogadható el (illetve ez utóbbi megkülönböztető bánásmódra feltétlenül szükség is van).

Különbséget tenni a kisebbségek között természetesen lehet, de nem mindegy, milyen alapon. Példának okáért támogatható megoldás, ha a kisebbségek lélekszámát figyelembe véve a kisebb kisebbségek kevesebb, míg a nagyobb kisebbségek arányosan több garantált helyet nyernek az országgyűlésben. A módosított magyar Alkotmány szövege arra enged következtetni, hogy valamennyi kisebbség, nagyságától függetlenül, egy-egy mandátumhoz juthat majd az új szabályozás szerint a parlamentben. Függetlenül attól, hogy a legnagyobb kisebbséghez, a cigánysághoz tartozónak a legutóbbi, 2001-es népszámlálás adatai szerint⁴² 190 ezren vallják magukat, míg a legkisebb kisebbség, az örmények mindössze alig több mint 600-an élnek hazánkban saját önmeghatározásuk szerint.

De lássuk e kérdésre reflektálva a horvát példát. Horvátországban a 153 tagú képviselők házába a 2000. évi választásokon 5 helyre 5 kisebbség juthatott be: a szerbek, az olaszok, a magyarok, a csehek/szlovákok, illetve az „egyéb” kisebbséghez tartozók (németek, osztrákok, rutének). Reagálva azonban a kritikákra, miszerint a legnagyobb lélekszámú kisebbség, a szerbek alulreprezentáltak a parlamentben (jóval többen vannak, mint a többi kisebbség együttvéve), a 2003-as választásokra már 3 helyet biztosítottak a szerb kisebbség számára, megnövelve egyúttal 8-ra a kisebbségeknek garantált helyek számát (plusz egy helyet kaptak az „egyéb” kisebbségek is).⁴³

Koszovóban szintén figyelembe vették a garantált helyek számának meghatározásakor a kisebbségek „nagyságát”. A 120 képviselőnek helyet adó parlamentben ugyanis 20 mandátum jut a kisebbségeknek, mégpedig a következő arányban: 10 mandátum a szerbeket, míg a további 10 mandátum az összes többi koszovói „kisebb” kisebbséget (bosnyákokat, cigányokat, törököket, gorálokat) illeti.⁴⁴

Szerbiában garantált helyek ugyan nincsenek, de a kisebbségi pártok vonatkozásában nem követelmény a többi pártra irányadó 5%-os parlamenti küszöb átlépése.⁴⁵ E könnyítés is elegendőnek bizonyult ahhoz, hogy 2008-ban a magyar, a bosnyák és az albán, illetve 2007-ben

⁴² Központi Statisztikai Hivatal: *Népszámlálás 2001*. Nemzetiségi adatok, Összefoglalás, módszertan, 4. o. http://www.nepszamlalas.hu/hun/kotetek/04/04_modsz.pdf, internetről letöltve: 2010. október 26.

⁴³ Lásd az IPU honlapját: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2077_B.htm, internetről letöltve: 2010. nov. 17.

⁴⁴ Bieber: i.m. 12. o.

⁴⁵ Uo.

rajtuk kívül a cigány kisebbség is mandátumhoz jutott a szerb nemzetgyűlésben.⁴⁶ Magyarországon mindazonáltal pusztán a parlamenti küszöb követelményének eltörlése – a szórványban élő és alacsony lélekszámú, vagy szervezetlen, egységet teremteni nem tudó kisebbségek miatt – legfeljebb egy kisebbséget, a cigányságot juttathatna mandátumhoz.

Tovább haladva a régiós példák során: a hárometnikumú (bosnyákok, szerbek és horvátok lakta) Bosznia-Hercegovinában szigorúan ügyelnek a kétkamarás parlamentben, pontosabban annak egyik házában a nemzetiségek egyharmadnyi képviseletének biztosítására. A felsőházba („Dom Naroda”, azaz „Népek Háza”) a 15 küldött közül 5-5 személyt a Bosznia-Hercegovinai Föderációból a horvátok és a „muszlimok”, azaz a bosnyákok delegálnak, míg a fennmaradó 5 helyet a Boszniai Szerb Köztársaság (Republica Srpska) jelöltjei töltik be. A 42 tagú alsóház („Predstavnicki dom”, azaz „Képviselek Háza”) összetétele már nincs nemzetiségi alapon korlátok közé szorítva, az kizárólag az arányos képviseleten nyugvó választások végkimenetelének függvénye (itt tehát lehetőség adódik a három nemzetiség nagysága közötti eltérések kiütközésére). Mindazonáltal az alsóházban is visszaköszön valamilyen formában az „egyharmad-egyharmad” elv, hiszen az elnökség 8 havonta rotálódik a bosnyákok, szerbek és horvátok között.⁴⁷

Az első látszatra az etnikai arányokra kínosan ügyelő boszniai szabályozás 2009-ben mégis szigorú nemzetközi elítélésben részesült: az Emberi Jogok Európai Bírósága által.⁴⁸ A strasbourgi bíróság ugyanis egy roma és egy zsidó bosznia-hercegovinai állampolgár (Sejdić és Finci) beadványa kapcsán megállapította: Bosznia-Hercegovina választójogi rendszere (ami még a daytoni tárgyalásokon körvonalazódott) sérti az 1950. évi Római Egyezmény 14. cikkét (megkülönböztetés tilalma), továbbá az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkét (szabad választásokhoz való jog), valamint a 12. jegyzőkönyv 1. cikkét (a diszkrimináció általános tilalma),⁴⁹ hiszen a roma és a zsidó kisebbség tagjai számára nem biztosít azonos lehetőségeket a választásokon. A boszniai alkotmány ugyanis különbséget tesz „államalkotó népek” (bosnyákok, szerbek, horvátok) és „egyéb kisebbség” (romák, zsidók stb.) között. A – végül

⁴⁶ Lásd az IPU honlapját: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2355_arc.htm, internetről letöltve: 2010. október 28.

⁴⁷ Lásd az IPU honlapját: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2040_B.htm, és http://www.ipu.org/parline-e/reports/2039_B.htm, internetről letöltve: 2010. november 9.

⁴⁸ *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* [GC], nos. 27996/06 and 34836/06, ECHR 2009. 22. 12. 2009.

⁴⁹ Utóbbi dokumentum – elsők közötti felhívására – azért volt szükség, mert az 1. jegyzőkönyv 3. cikke csak a törvényhozással kapcsolatos választásokra vonatkozik, míg a kérelmezők a parlament felsőházából való kizárásuk mellett azt is sérelmezték, hogy a bosnyákok, szerbek, horvátok közt felosztott Elnökségbe sem választhatók be a törvényi előírások szerint. A 14. cikk által rögzített diszkrimináció tilalma pedig csak az Egyezménybe foglalt jogok tekintetében érvényesülhet, szemben az immár generális 12. jegyzőkönyvvel. Lásd: Marko Milanovic: „Peacemaking or Discrimination: Bosnia’s Dayton constitution before the European Court of Justice”. *Blog of the European Journal of International Law*, 2009. június 1. <http://www.ejiltalk.org/peacemaking-or-discrimination-bosnias-dayton-constitution-before-the-european-court-of-human-rights/>, internetről letöltve: 2010. november 10.

kártérítést megítélő – strasbourgi bírák szerint ugyan szükségesnek mutatkozhatott annak idején Daytonban a hatalommegosztás effajta rendszerét intézményesíteni, mégpedig a nagy etnikumok közötti béke mielőbbi megteremtése érdekében, de azóta egyrészt nagyban változtak a körülmények, s így indokolt lett volna revízió alá vonni magát az alkotmányt is, másrészt ha még ma is az az általános álláspont, hogy fenn kell tartani a kényes egyensúly érdekében a jelenlegi rendszert, feltétlen változtatni kell azon, hogy automatikusan kizárásra kerüljenek egyesek a választás és a választhatóság lehetőségéből pusztán etnikai alapon. A fennálló szisztéma ugyanis ebben a formában elfogadhatatlan, jogsértő, diszkriminatív.⁵⁰

A délkelet-európai példák zárásaként vegyük sorra végül Macedóniát. Bár Macedónia⁵¹ nem intézményesített könnyítéseket, illetve kedvezményeket a kisebbségek parlamentbe való bejutását biztosítandó (a délkelet-európai régióban Macedónián kívül csupán Albániáról és Bulgáriáról mondható el hasonló),⁵² a volt jugoszláv tagköztársaság volt Délkelet-Európában az első, ahol a kisebbségek nemcsak a parlamentbe jutottak be, de kormányalkotó tényezőkké is váltak. A kisebbségek hasonló elismerésére az 1990-es évek elején a többi régióbeli országban semmi esély vagy csupán minimális mutatkozott. Mára azonban rövidebb vagy hosszabb ideig mindegyik térségbeli ország kormányában jelen voltak már vagy jelen vannak ma is kisebbségi pártok politikusai. Így Romániában az RMDSZ szavazói, Szerbiában szintén a magyar, azaz a vajdasági kisebbség, Horvátországban a szerb, Macedóniában az albán, Albániában a görög, Bulgáriában a török kisebbség mondhatja el magáról, hogy kormánypártot is delegált már a parlamentbe.⁵³

S hogy Délkelet-Európáról rátérjünk a kelet-közép-európai régióra is. Lengyelországban – hasonlóan Szerbiához – a kisebbségek parlamentbe való bejutását csupán az általánosan irányadó 5%-os bejutási küszöb figyelmen kívül hagyásával igyekeznek biztosítani.⁵⁴ Egyetlen kisebbség tud azonban csak igazán élni a kedvezményes elbánás nyújtotta lehetőséggel. 1993 óta ugyanis valamennyi választáson csak a német kisebbség volt képes bejutni a Parlamentbe.⁵⁵ (A kevésbé korlátozó 1991-es szabályozás eredményeként még többen és mások is a Szejm tagjaivá válhattak: hét német kisebbségi képviselő, valamint a

⁵⁰ Lásd e kérdéstről továbbá a Velencei Bizottság 2005. március 11-én megfogalmazott állásfoglalását. [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-e.pdf), internetről letöltve: 2010. november 10.

⁵¹ „Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság”.

⁵² Bieber: i.m. 12. o.

⁵³ Uo. 13. o.

⁵⁴ Lásd az IPU honlapját: http://www.ipu.org/parline/reports/2255_B.htm, internetről letöltve: 2010. október 28.

⁵⁵ 1993-ban négyen a Szejmbe, és ketten a Szenátusba, 1997-ben pedig már csak ketten jutottak be az alsóházba. 2001-ben és 2005-ben szintén kettő, 2007-ben azonban már csak egy német képviselő foglalhatott helyet a Szejmben. Lásd az IPU honlapját: http://www.ipu.org/parline/reports/2255_arc.htm, internetről letöltve: 2010. október 28.; Pjotr

Szilézia autonómiájáért küzdő mozgalom két tagja, és egy-egy mandátum jutott további négy alacsonyabb lélekszámú kisebbségnek is.)⁵⁶

Szlovákiában nem biztosítanak fenntartott helyet a kisebbségek számára, s rájuk ugyanúgy irányadó az 5%-os küszöb, mint minden más párt vonatkozásában. A kisebbségeknek tehát ugyanazon feltételek mellett kell megküzdeniük a parlamenti mandátumokért, kedvezményeket, könnyítéseket nem élveznek. Nem véletlen ezért, hogy kizárólag a legnagyobb lélekszámú, vagyis a magyar kisebbség képes 1994 óta kivétel nélkül – kisebbségként – képviselőket juttatni a szlovák parlamentbe.⁵⁷

Csehországban a választójogi törvény szerint hasonlóan nem élveznek semmilyen kedvezményt a kisebbségek a parlamentbe való bejutásukat megkönnyítendő. 1996 óta „kisebbségi alapon”, csakúgy ahogy Magyarországon a rendszerváltás óta, nem jutottak be kisebbségi képviselők a parlamentbe.⁵⁸

(Végül: általában ugyan Ukrajna nem sorolandó a kelet-közép-európai térség államaihoz, mivel azonban a kárpátjai magyar kisebbség révén érintettségünk vitathatatlan, ezért néhány szót az ottani szabályozásról is ejtenék. Röviden tenném, s nem is tehetném másként, hiszen északkeleti szomszédunk sem intézményesített semmilyen kedvezményt a kisebbségek parlamenti részvételére vonatkozóan. 1994 óta (öt választáson) nem is jutottak be kifejezetten kisebbségi képviselők az ukrán népképviseleti országgyűlésbe.)⁵⁹

Visszatérve a magyar körvonalazódó elképzelésekhez, megfontolandó egy aktualitás. 2010. november 12-én a Parlament felsőházában tartott konferencián az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság elnöke⁶⁰ többek között azért kardoskodott a kétkamarás parlament hazánkban történő bevezetése mellett, mert véleménye szerint végre így lehetne teljesíteni azt a 20 éves adósságot, amit a kisebbségek országgyűlési képviseletének biztosítása jelent. Álláspontja szerint a parlament felsőházában az egyházak, egyetemek, tudományos akadémia, önkormányzatok stb. képviselői mellett helyet kapnának a kisebbségek is.⁶¹

Bajda - Magdalena Syposz - Dariusz Wojakowski: *Equality in law, protection in fact: minority law and practice in Poland*. 214. o. <http://lgi.osi.hu/publications/2001/18/2-4.PDF>, internetről letöltve: 2010. október 28.

⁵⁶ Jonathan P. Stein: The politics of national minority participation in post-communist Europe. In: *State-building, democracy, and ethnic mobilization*. EastWest Institute, 2000. 61. o.

⁵⁷ 2010-ben 14 mandátumot nyert (a 150-ből) a Híd-Most, 2006-ban 20-at a Magyar Koalíció Pártja (MKP), megismételve a 2002-es választásokon elért eredményüket, 1998-ban szintén az MKP 15, illetve 1994-ben 17 képviselőt juttatott a parlamentbe (ezzel 1994-ben ők voltak a 3. legerősebb párt a szlovák törvényhozásban). Lásd az IPU honlapját: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2285_arc.htm, internetről letöltve: 2010. október 28.

⁵⁸ Lásd az IPU honlapját: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2083_arc.htm, internetről letöltve: 2010. okt. 28.

⁵⁹ Lásd az IPU honlapját: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2331_B.htm, internetről letöltve: 2010. nov. 17.

⁶⁰ Salamon László.

⁶¹ „Salamon: a kétkamarás parlament jobban képviselné a társadalmat”. *MRI Kossuth Rádió*, 2010. november 12. <http://www.mr1-kossuth.hu/hirek/itthon/salamon-a-ketkamaras-parlament-jobban-kepviselne-a-tarsadalmat.html>, internetről letöltve: 2010. november 16.

Kérdés, mennyire jelentene valós megoldást ez a variáció, azaz hogy a kisebbségek „csak” a felsőházban reprezentálnák magukat? Tény mindenesetre, hogy környező régióink országai a kisebbségek képviseletét tekintve a hangsúlyt az alsóházakra teszik. Abból az öt régiós államból, ahol kétkamarás parlament működik, azaz Romániában, Szlovéniában, Lengyelországban, Csehországban és Bosznia-Hercegovinában, csak ez utóbbi esetében nem áll meg az előbbi állítás.

IV. NEMZETKÖZI ELVÁRÁSOK

Lássuk végül, hogy nemzetközi szinten – nemzetközi dokumentumokban és nemzetközi szervezetek égisze alatt – milyen elvárások fogalmazódtak meg a kisebbségek parlamenti részvételére vonatkozóan.

1. Releváns dokumentumok

Mindenekelőtt le kell szögeznünk, hogy egzakt, *strict* előírások helyett pusztán *soft law* kikötésekre bukkanhatunk a vonatkozó dokumentumok vizsgálata során. A kisebbségek pozitív támogatásának, különleges védelmének szolgálatába amúgy is jellemzően csupán *soft law* normák szegődnek (ellentétben a negatív diszkriminációt tiltó rendelkezésekkel),⁶² s nincs ez másként a kisebbségek parlamenti képviseletének biztosítását tekintve sem. Egyrészt elvértve találunk csak nemzetközi kötelezettséget jelentő szabályozást (a „deklarációk” túlsúlya itt is jellemző), másrészt szerződéses kötelezettség esetében is csupán bizonytalan, általános, kevésbé megfogható, a kikényszerítés lehetőségét mellőző normatartalommal szembesülünk.

A témában megnyilatkozó dokumentumok a kisebbségek döntéshozatalban való részvételével kapcsolatban megleggszenek annyival, hogy utalnak a kisebbségek közügyekben, közéletben való részvételének fontosságára. De hogy milyen különleges intézkedésekre lenne szükség ezen általános kívánalom realizálásához, ily részletekbe nem bocsátkozik egyetlen releváns dokumentum sem.

Nem lebecsülendő azonban már ezen generális elvárás rögzítése sem! Kiváltképp, ha nemzetközi szerződésről van szó.

*Nemzeti kisebbségek védelmének keretegyezménye, 1995 (Európa Tanács)*⁶³

Így az Európa Tanács 1995. évi kisebbségi keretegyezménye ekként rendelkezik:⁶⁴ „A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek (...) a közügyekben⁶⁵ – különösképpen az őket érintőkben – való részvételhez szükségesek.”

*Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól, 1992 (ENSZ)*⁶⁶

Az ENSZ Közgyűlése határozatában (azaz a tagállamokat nem kötve) 1992-ben így foglalt állást:⁶⁷ „A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van a (...) közéletben⁶⁸ való hatékony részvételre. A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van nemzeti, illetve ahol lehetséges, regionális szinten hatékonyan részt venni a saját kisebbségüket illetve lakóhelyüket érintő döntések meghozatalában (...)”⁶⁹.”

*Az emberi dimenzióval foglalkozó Koppenhágai Értekezlet Záróokmánya, 1990 (EBEÉ, EBESZ)*⁷⁰

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet 1990-ben már az alábbiak szerint fogalmazott:⁷¹ „A résztvevő államok elismerik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyekben való hatékony részvételre, beleértve a kisebbség identitásának megóvásával és előmozdításával kapcsolatos kérdéseket.”

⁶² Majtényi Balázs: „Az ENSZ és a kisebbségek védelme”. *Kisebbségkutatás*, 12. évf. 2003. 1. szám http://www.hhrf.org/kisebbssegkutatas/kk_2003_01/cikk.php?id=489#_ftnref1, internetről letöltve: 2010. okt. 31.

⁶³ 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről.

⁶⁴ 15. cikk.

⁶⁵ „...a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben...”

⁶⁶ Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, Adopted by General Assembly resolution 47/135 of 18 December 1992.

⁶⁷ 2. cikk (2) és (3) bek.

⁶⁸ „...kulturális, vallási, társadalmi, gazdasági és közéletben...”

⁶⁹ „...a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon.”

⁷⁰ Document of the Copenhagen meeting of the conference on the human dimension of the CSCE.

2. Releváns nemzetközi szervek, szervezetek

Érdemes megvizsgálni – témánk tükrében – hogy a vonatkozó nemzetközi fórumok miként igyekeztek kitölteni a fenti túlságosan általános, nehezen megfogható, minimális konkrétumot tartalmazó előírásokat.

Az ENSZ Kisebbségi Fóruma

A 2007-ben az Emberi Jogi Tanács határozatával⁷² felállított Kisebbségi Fórum⁷³ évente tart két napos tematikus üléseket a kisebbségeket érintő kérdésekben. A Kisebbségi Deklaráció minél hathatósabb érvényre juttatását célzó, a kisebbségi ügyek megvitatásához és az együttműködéshez platformul szolgálni kívánó fórum⁷⁴ második ülésének témájául a „Kisebbségek és a hatékony politikai részvétel” kérdéskörét tűzte.⁷⁵

A 2009-ben a genfi Nemzetek Palotájában összeülő tanácskozás – ahol 45 ország és közel 100 NGO több mint félezer delegáltja vett részt – az Emberi Jogi Tanács számára prezentált dokumentum elfogadásával zárult. A konferencia főbb megállapításait összefoglaló „ajánlások”⁷⁶ számos javaslatot fogalmazott meg s kínált az Emberi Jogi Tanács, illetve az államok figyelmébe.

Témánk szempontjából az az ajánlás kiemelendő, ami a politikai pártok számára azt javasolja, hogy – az arányos képviseleten alapuló, pártlistákkal operáló választási rendszerekben – a kisebbségekhez tartozó képviselő-jelöltjeiket minél előrébb szerepeltessék listáikon, biztosítandó, hogy a törvényhozó testületben kisebbségi képviselők is helyet kaphassanak.⁷⁷

Megjegyzendő, hogy Magyarországon eddig csupán ezen az alapon juthattak be kisebbségi jelöltek a parlamentbe. A régiókban széles körű gyakorlattá váló, s a 2010-es alkotmánymódosítással hazánkban is előretörni látszó „erőteljesebb” modellről, a kisebbségi

⁷¹ 35. cikk.

⁷² Human Rights Council resolution 6/15 of 28 September 2007. Forum on Minority Issues.

⁷³ Lásd a Fórum honlapját: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/forum.htm>

⁷⁴ Human Rights Council resolution 6/15 1. pont.

⁷⁵ 1. ülészak: „Kisebbségek és az oktatáshoz való jog” (2008. december); 2. ülészak: „Kisebbségek és a hatékony politikai részvétel” (2009. november); 3. ülészak: „Kisebbségek és a gazdasági életben való hatékony részvétel” (2010. december).

⁷⁶ Recommendations of the second session of the Forum on Minority Issues on minorities and effective political participation, 12 and 13 November 2009. A/HRC/13/25.

⁷⁷ Uo. 34. pont

képviselők „kisebbségi alapon” történő mandátumszerzéséről azonban nem ejt szót a Kisebbségi Fórum 2009-es javaslatcsomagja.

Az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportja

De lássuk, miként nyilatkozott meg jelen tárgykörünk kapcsán a Fórum elődje, az 1995-ben az Emberi Jogok Bizottságának⁷⁸ albizottsága (Albizottság az emberi jogok támogatására és védelmére)⁷⁹ javaslatára felállított,⁸⁰ s 2006-ig működő (szerepét a Fórumnak átadó) Kisebbségi Munkacsoport.

A Gazdasági és Szociális Tanács által életre hívott, szintúgy a Kisebbségi Deklaráció sorsának nyomon követésére fókuszáló,⁸¹ s a kisebbségi problémák megoldásához szükséges párbeszédhez fórumot szolgáltató szervezet⁸² 2001-ben, illetve 2005-ben a Kisebbségi Nyilatkozathoz kommentárt fűzött.⁸³ A számunkra releváns 2. cikk (2) és (3) bekezdése kapcsán a Munkacsoport a következő lényegi szempontokat fejtette ki.⁸⁴

A Munkacsoport leszögezte: a kisebbségek joga a széles értelemben vett közügyekben való részvételre alapvető fontosságú, egyrészt a kisebbség tagjai számára, hogy érdekeiket és értékeiket hatékonyan képviselhessék, másrészt az integrált, de egyúttal plurális, a tolerancián és a párbeszédre nyugtató társadalom megteremtése érdekében is.⁸⁵

A Kommentár szerint a kisebbségek már a döntések megszületésekor képviseltetve kell legyenek. Kevés értelmű mutatkozik ugyanis annak, hogy csak a döntéshozatali folyamat végén kerüljenek bevonásra a kisebbségek, amikor már egyeztetésre, kompromisszumokra nincs lehetőség. A kisebbségeknek tehát az őket érintő normák felvázolása, elfogadása, végrehajtása és a végrehajtás ellenőrzése esetében is szerepet kell biztosítani.⁸⁶

S hogy mit jelent a valóban hatékony részvétel? Ami témánk szempontjából fontos: teret kell engedni annak, hogy a kisebbségek már a normák, standardok, előírások felvázolásakor, vagyis már a széles értelemben vett jogalkotásban, illetve a szűkebb értelemben

⁷⁸ Commission on Human Rights.

⁷⁹ Az albizottság korábbi elnevezése: a diszkrimináció megakadályozásának és a kisebbségek védelmének albizottsága.

⁸⁰ Economic and Social Council resolution 1995/31 of 25 July 1995.

⁸¹ Majtényi: i.m. ???

⁸² Lásd a Munkacsoport honlapját: <http://www2.ohchr.org/english/issues/minorities/group/main.htm>

⁸³ A kommentár első változata 2001-ben, a Munkacsoport 10. ülészakán, míg végső változata 2005-ben, a 11. és egyben utolsó előtti ülészakon született.

Commentary of the working group on minorities to the United Nations Declaration on the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2.

⁸⁴ Lásd a Kommentár 35-50. pontjait.

⁸⁵ Uo. 35. pont.

vett törvényhozásban is részt vegyenek. De hogy e részvétel konkrétan milyen formában kerüljön biztosításra, arról a kommentár is csak szűkszavúan szól. Annál is inkább, mert ahány szisztéma, annyi megoldás körvonalazódhat. Van ahol az egyéni alapú, többségi rendszerek szolgálhatják a kisebbségek érdekeit (ez a megoldás ott lehet hatékony, ahol a kisebbségek területileg koncentrálnak), van ahol épp ellenkezőleg, az arányos képviselet biztosítása lehet célravezető (ha a kisebbség sehol nem él „többségben” adott országon belül), van ahol a preferenciális szavazás hozhat a kisebbségek számára biztosabb képviseletet, vagyis ahol a szavazók rangsort állíthatnak fel a jelöltek között, stb. A garantált mandátumokról nem ejt szót a kommentár.⁸⁷

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet

Az ENSZ család égisze alatt működő kompetens szervek állásfoglalásai mellett feltétlen említést érdemel a komplex biztonság-fogalommal operáló EBEE/EBESZ által képviselt koncepció is.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet majd Szervezet mindig is úgy tekintett a kisebbségi kérdésekre, mint adott térségek biztonságának – egyik – zálogára. A kisebbségi jogok tiszteletben tartása nagyban elősegítheti, biztosíthatja, míg figyelmen kívül hagyásuk jelentős mértékben alááshatja, akár megrengetheti egy-egy ország, régió biztonságát.

Nem véletlen ezért, hogy a Helsinki Záróokmánnyal 1975-ben újtára induló kooperáció a kisebbségi lét minden fontosabb aspektusára, így a kisebbségek közéletben való hatékony részvételére is kellő figyelmet szentel. Ez utóbbira példa az 1999-ben napvilágot látott Lundi Ajánlások felvázolása.⁸⁸

Az EBESZ Kisebbségi Főbiztosa által felkért szakértők által a svédországi Lund városában véglegesített *Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben* címet viselő dokumentum az alábbi, témánk szempontjából releváns konkrét intézkedések megfontolását ajánlotta a részt vevő államok figyelmébe:

Garantált mandátumok: „Gondoskodni kell arról, hogy a kisebbségeknek lehetőségük legyen (...) hatékonyan hallatni a hangjukat a központi kormányzatban. (...) Erre egy megoldás lehet a kisebbségek számára fenntartott számú mandátum a parlament valamelyik

⁸⁶ Uo. 38. pont.

⁸⁷ Uo. 44-45. pontok.

⁸⁸ Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben & Értelmező Jegyzék, az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának Hivatala, 1999. szeptember.

vagy mindkét házában (...) illetve a törvényhozás folyamatában való részvétel egyéb formában történő garantálása.”⁸⁹

Kedvezmények, könnyítések: „A választási rendszernek elő kell segítenie a kisebbségi képviseletet és a kisebbségi befolyás érvényesítését.”

Parlamenti küszöb: „A törvényhozásban a képviseletre vonatkozó alacsonyabb mandátumszerzési küszöbök meghatározása fokozhatja a nemzeti kisebbségek részvételét a kormányzásban. (...) A küszöböket úgy kell meghatározni, hogy azok ne legyenek akadályai a kisebbségi képviseletnek.”

Választási körzetek: „A választási körzetek földrajzi határai segítsék elő a nemzeti kisebbségek méltányos képviseletét. (...) A választási körzetek határainak megállapítása során figyelembe kell venni a nemzeti kisebbségek aggályait és érdekeit.”⁹⁰

Ekként szólnak a kisebbségek parlamenti részvételéről a legfontosabb nemzetközi dokumentumok. Láthatjuk, csupán kevés fogódzót adnak a nemzeti szabályozások számára.

Hogy ezekből mit vesz majd figyelembe, illetve a régiós példák közül melyeket tart követendőnek és melyeket elvetendőnek a napjainkban lendületet vett „új alkotmányozás” Magyarországon, egyelőre még nyitott, megválaszolásra váró kérdés. Szintén nem világos, miként lesz biztosított a kisebbségek preferenciális parlamenti mandátumszerzésének és az általános és egyenlő választójog elvének összeegyeztetése a születendő normaanyagban. Annyi bizonyos, hogy az Alkotmánybíróság vonatkozó – helyi önkormányzatok kapcsán 2005-ben kifejtett, ám az országgyűlés vonatkozásban is relevánsnak tekintendő – álláspontja⁹¹ feltétlen megfontolást követel.⁹²

⁸⁹ Lundi Ajánlások, II. fejezet: Részvétel a döntési folyamatokban, A) A központi kormányzat szintjén alkalmazott megoldások.

⁹⁰ Az idézett teljes cikk a következőkkel zárul: „Az államok semmilyen körülmények között sem módosíthatják a választási körzetek határait, illetve semmilyen egyéb eszközzel sem módosíthatják egy körzetben élő populáció összetételét kifejezetten azzal a céllal, hogy felhívják vagy kizárják a kisebbségi képviseletet. Ezt kifejezetten tiltja a Keretegyezmény 16. cikke.”; Lundi Ajánlások, II. fejezet: Részvétel a döntési folyamatokban, B) Választások.

⁹¹ 34/2005. (IX. 29.) AB határozat

⁹² Majtényi Balázs: A kisebbségek preferenciális képviselete, autonómiája a magyar Alkotmányban. In: Szarka László - Vizi Balázs - Tóth Norbert - Kántor Zoltán - Majtényi Balázs (szerk.): *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban*. Tér és terep, 7. kötet, Gondolat, Budapest, 2009. 158 – 159. o.