

ELŐSZÓ ÉS KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Az Olvasó kezében lévő könyv a 2005-ben az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán megvédett doktori disszertációm átszerkesztett és jelentősen lerövidített változata.

Ezúton szeretnék köszönetet mondani azoknak a tanárimnak, professzoraimnak, akiknek szakmai és emberi iránymutatása az évek során elindított és segítette a tudományos pályán, rávezetett a kutatómunka szeretetére: Bragyova Andrásnak, Mezey Barnának, Stephen Holmesnak, Kovács M. Máriának, Papp Imrének, Sajó Andrásnak és Tóth Juditnak; az egyetem előtti évekből pedig Fábián Mártonnak és Szabó-Pap Editnek. Az elmúlt években nyújtott szakmai támogatást köszönöm Lamm Vandának, Korinek Lászlónak és Vizi László Tamásnak; Pócs Péternek pedig a borító elkészítését.

Úgyszintén szeretném köszönetemet kifejezni mindazoknak a tanároknak, kollegáknak, pályatársaknak és barátoknak, akik a doktori értekezés és a könyv írásakor fontos szakmai (és esetenként lélekölő szerkesztési) tanácsokkal, észrevételekkel segítették a munkámat: elsősorban Tóth Juditnak, továbbá Győri Gábornak és Majtényi Baláznak, valamint Bragyova Andrásnak, Rogers Brubakernek, Halász Ivánnak, Kovács M. Máriának, témavezetőmnek, Kukorelli Istvánnak, Will Kymlickának, konzulensemnek, Papp Imrének, Schweitzer Gábornak, Sulyok Gábornak, Uitz Renátának, Várady Tibornak, Várfalvi Attilának és Végh Zsuzsának.

A parlamenti munkában segítségemre volt: Fék Vid, Jakab Róbertné, Kertész Ágnes, Kóródi Mária és Szájer József, emellett (más területen) nagyon sokat segített Magyariné Horváth Ágnes, Pogonyi Szabolcs, Alison Rose és Sarnyai Zoltán.

A könyvet feleségemnek, Zvolenszky Zsófiának ajánlom.

A TÁRGY ÉS A MÓDSZER

Eredeti elképzelésem szerint a könyv témáját kizárólag a kisebbségek parlamenti képviselőinek problematikája adta volna. Az összehasonlító jog módszertana segítségével igyekeztem volna bemutatni a hazai jogalkotás lehetőségeit; rávilágítva a kérdés koncepcionális és gyakorlati csapdáira, illetve az egyes nemzetközileg alkalmazott modellek megvalósulási-megvalósíthatósági esélyeire. Valamelyest elmélyülvén azonban a képviselő-elmélet, illetve általánosságban a kisebbségi jogok episztemológiájának kérdéskörében, más, előzetes vizsgálatot igénylő kérdések kezdtek foglalkoztatni. Ezért, és nem függetlenül a magyar kisebbségi választójog kapcsán „etnobilizáció” vagy „etnokorrupció” néven megismert jelenség tapasztalataitól, mielőtt rátérnék a kisebbségi képviselő egyes modelljeinek vizsgálatára, a könyv első, igen hosszú fejezetei egy általam megkerülhetetlenül fontosnak ítélt kérdéskör: a belső jogi kisebbségfogalom, közelebbről az egyéni kisebbségi hovatartozás meghatározásának gyakorlati és dogmatikai problematikájáról fognak szólni. A kérdést alkotmányjogi, illetve kiegészítő jelleggel (jog)történeti és nemzetközi jog megközelítési módszerekkel fogom vizsgálni. Emellett esettanulmányokat, összehasonlító jogi kutatásokat ismertetek, valamint kitekintek a bírósági gyakorlatra.

A kisebbségi parlamenti képviselő tárgyalásakor előkérdésként fogom tehát vizsgálni a jogalany azonosíthatóságát, különös tekintettel arra, hogy az etnicitás hogyan értékelhető a választójog fogalmi rendszerében. Ezt követően megkísérlem bemutatni a kisebbségi participáció vagy/és képviselő különböző létező modelljeit és azok intézményi kereteit. Ennek megfelelően több (például kanadai, indiai, amerikai, észt, izraeli) szabályozási rendszer összehasonlítását követően jutok el a hazai kisebbségi jog és a parlamenti képviselő elemzéséhez, esetenként de lege ferenda javaslatok megfogalmazásához.

A fenti szempontokra figyelemmel, ugyanakkor tartalmi és formai korlátokra tekintettel korlátozni kényszerülök az elemzés szempontjait. A kisebbségek politikai participációs jogait elsősorban a csoportjogok természetének, illetve a csoport-hovatartozás meghatározásának prizmáján át fogom vizsgálni. Nem kerül sor tehát számos,

egyébként elemi fontosságú elméleti kérdés megválaszolására. Részben a könyv középpontjába helyezni kívánt parlamenti képviselő specifikumai miatt tartózkodni kényszerülök például a pozitív diszkriminációs tartalmú jogintézmények általános elméleti vizsgálatától. Így többek között elmarad a szinkronikus-diakronikus egyenlőségfilozófiák ismertetése; és az elemzés körén kívül reked a kedvezményezett (védett) csoportok vizsgálata abból a szempontból, hogy csak állampolgárookra, avagy külföldiekre, netán jogi személyekre is kiterjed-e a pozitív diszkrimináció, illetve az egyenlő elbánás kötelezetti körének (állami vagy magánszemélyek is) vizsgálatára sem kerül sor. Hasonlóan nem térek ki a kisebbségi politikai pártok problematikájára sem.

Az említett alkotmányjogi nézőpont annyiban szorul további finomításra, hogy az elemzés alapvetően nem kisebbségi jogi irányultságú, és (bár az „államalkotó tényező” elemzése ezt is indokolhatná) nem is államszervezeti szempontokra épül. Ennek megfelelően, és a fenti korlátokra tekintettel, eltekintek az önrendelkezési jog megvalósításaként egyébként értelemszerűen felmerülő föderatív megoldások elemzésétől is. A munka fókuszában tehát elsősorban alapjogi tételezés (diszkrimináció tilalma, jogegyenlőség, személyes adatok védelme, emberi méltóság tisztelete, közéleti részvételhez való jog, választójog, egyesülési jog, nyelvhasználat, névjog, kedvezményekkel elősegített esélyegyenlőség) és arra épülő intézményi keretek állnak. Ez magyarázza a jogszerűségének szentelt kiemelt figyelmet. A hazai joggyakorlatot elsősorban az Alkotmánybíróság és az ombudsmanok tevékenysége alapján fogom vizsgálni, és egyéb anyagok: például kisebbségi önkormányzati dokumentumok, bírósági ítéletek, a Velencei Bizottságban vagy éppen az Európai Konventben elhangzott kisebbségi jogokra, kisebbségmeghatározásra, reprezentációra vonatkozó érvek elemzése elmarad.

A könyv tagolása a következő: a bevezető fejezetet követően öt fejezet tárgyalja az etnicitás közjogi, elsősorban választójogra fókuszált értékelésének lehetőségeit; a dogmatika és a joggyakorlat fundamentumait és dilemmáit. Az elméleti alapvetéseket követően a második fejezet témáját a kisebbségfogalom, illetve az egyéni kisebbségi hovatartozás meghatározásának alkotmányos problematikája adja. A harmadik fejezet esettanulmányai Észtországtól Indiáig hozott példák

alapján arra a kérdésre kívánnak választ adni, hogy az etnikai csoport alapú kedvezményezésnek két (a „nyugati típusú” és az „őslakosoknak biztosított jogok”) modelljéhez képest a magyar szabályozás vajon egy harmadik út, egy sajátos modell-e, avagy csak egy modellvariáns? Az esettanulmányok közül kiemelt figyelmet kap néhány speciális jogterület. Ilyen például az amerikai joggyakorlat, amelynek érdekes sajátossága, hogy igen hosszú időn keresztül a polgári és politikai jogok jelentős részben faji-etnikai hovatartozás függvényében alakultak, így a faji hovatartozás (ellentétben az európai nemzeti-ségi kategóriákkal) az Egyesült Államokban nem egy prekonstituált, eleve létezőnek megélt jogi kategória volt, hanem folyamatos bírói és jogalkalmazói jogfejlesztés során alakuló, az európai hagyománynál nyíltabban vitatott és exponáltabb, a napi életben alkalmazott jogfogalom. Hasonlóképpen, az izraeli esettanulmánynak azért van kiemelt helye vizsgálatunk szempontjából, mert a zsidó állam által hivatalosan képviselt olvasatát adja egy számos jogrendszerben és igen eltérő körülmények között felmerülő kérdésre: arra, hogy ki és mi a „zsidó”: etnikum, vallás avagy nemzetiség? Az Alkotmánybíróság, a kisebbségi és az adatvédelmi biztos gyakorlatát, valamint a státustörvény kérdéskörét bemutatva külön alfejezet tárgyalja a magyar alkotmányi struktúra sajátos problematikáját (a kisebbségi önkormányzati rendszer anomáliáit, az etnobiznisz jelenségét, valamint a kettős kötődés és a regisztráció kérdéseit).

A negyedik fejezet témája a parlamenti képviselő mint megerősítő, vagy kiegyenlítő etnikai politika kérdése. Központjában a választójog, a képviselő és a participációt biztosító közjogi intézményrendszer általános bemutatása áll, nemzetközi kitekintéssel. A kisebbségi parlamenti mandátumszerzés két elméleti modelljének („képviselő” és „etnikai balansz”) bemutatását és gyakorlati összevetését követően a fejezet kísérletet tesz a kisebbségi képviselő kérdésének normatív értékelésére. A harmadik alfejezet esettanulmányai bemutatják a törvényhozó testületekben alkalmazott különböző kisebbségi képviselői technikák eltérő modelljeit.

Az ötödik fejezet elemző ismertetését adja a magyarországi nemzeti-etnikai kisebbségek parlamenti képviselője még mindig le nem zárult kálváriájának. Az elmúlt évek modellkeresésének tanulságaként megállapítható, hogy a többségi, pártokra épülő képviselői

rendszerben a szabad mandátum elve alapján igen szűk a kisebbségek parlamenti képviselőinek mozgástere, ezért felvetődik más, eltérő forrásból eredő közjogi intézményi biztosítékok (parlamenti tanácskozási jog, jogalkotási vétó, kötelező egyeztetés stb.) lehetősége is. Végül a hatodik fejezet a leírtak összegzését adja. A függelék pedig két, a főszövegben ismertetett leírás érthetőségét segítő táblázatot tartalmaz.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a kézirat eredeti lezárásának időpontja 2001. szeptember 1-je volt. A hazai közjogi környezetben időközben bekövetkezett változások figyelmen kívül hagyása azonban elfogadhatatlan hiányt hagyott volna maga után, így a legfontosabb fejlemények átvezetésre kerültek. Az alapkutatások 2001-es lezárása azonban a hivatkozott jogesetek, adatok és publikációk frissességében (elsősorban a nemzetközi példánál) érezhető lesz.

2. AZ ALKOTMÁNYOS KISEBBSÉGDEFINÍCIÓ MINT FOGALMI SINE QUA NON

Konkrét kisebbségi jogi intézmények vizsgálatakor számos alapkérdés, megközelítési pont kiált pontosításért. Egyaránt fontos kívánalom az elemzés koncepcionális alapjainak és a jogintézmény az alkotmányos rendszerben betöltött helyének szabatos megvilágítása. A legtöbb, a teljesség valamelyes igényével íródott munka kitér például a vizsgált kisebbségi jogok individuális vagy kollektív természetére (illetve a kollektív joggyakorlás dogmatikai megalapozására), az adott alkotmányi környezet átfogó, célirányos bemutatására, vagy legalábbis elvégzi a rokonítható intézmények vizsgálatát.

Választott témánk, a kisebbségi parlamenti képviselet egyes megoldásainak érdemi elemzésekor például fontos megvizsgálni, hogy a jogrendszer mely egyéb esetekben fűz következményeket az egyén kisebbségi létéhez (identitásához), azaz mi az etnicitás alkotmányos elismerésének keretrendszere. Kézenfekvő példa az etnikai alapú antidiszkriminációs, a hátrányos megkülönböztetést tiltó szabályrendszer; kevésbé evidens ugyanakkor mondjuk a szólásszabadság (etnikai csoport alapon meghatározott) korlátozása például a „közösség elleni izgatás” kriminalizálásának esetében.

Koncepcionálisan nehezen figyelmen kívül hagyható összefüggés van ugyanis a különböző pozitív diszkriminációs tartalmú intézkedések-intézmények alkotmányos elfogadhatóságának mértéke és az etnicitásnak általában a jogban betöltött, illetve elfogadott szerepe között. Az etnikai-nemzetiségi alapon kalibrált egyensúly- vagy kvótarendszer egyes elemei ugyanis általában nehezen értelmezhetőek önmagukban. Más lesz a német föderalizmus által az egyes *landok*¹

¹ Szövetségi tartományok.