

4. A KÉPVISELET MINT MEGERŐSÍTŐ POLITIKA

A elméleti alapvetés után elérkeztünk a könyv eredeti, ám az előzetes kérdések ismertetése nélkül hiányosnak ítélt témájához: a kisebbségek parlamenti képviseletének kérdéséhez. A fejezet témája a parlamenti képviselet mint a megerősítő¹ vagy kiegyenlítő etnikai politika kérdése. Központjában a választójog, a képviselet és a részvételt biztosító közjogi intézményrendszer általános bemutatása áll, nemzetközi kitekintéssel. A kisebbségi parlamenti mandátumszerzés két elméleti modelljének („képviselet” és „etnikai balansz”) bemutatását és gyakorlati összevetését követően a fejezet kísérletet tesz a kisebbségi képviselet kérdésének normatív értékelésére. A harmadik alfejezet esettanulmányai bemutatják a törvényhozó testületekben alkalmazott különböző kisebbségi képviseleti technikák eltérő modelljeit.

4.1. BEVEZETŐ

A formális, illetve materiális egyenlőség, azaz a jogi és esélyegyenlőség kérdése az alkotmány- és a jogfilozófia egyik legalapvetőbb, elméleti és esetjogi vizsgálatok során egyaránt felvetődő kérdése. A jogalanyok (polgárok és állampolgárok, továbbá az általuk létrehozott szervezetek és érdekcsoportok) az államhoz vett, illetve egymás közötti (a jog által szabályozott viszonyok között felmerülő), az elemi igazságosság kritériumának megfelelő egyenlő elbánásra

¹ A képviselet affirmatív jellegének része annak (formai okok miatt e helyütt nem érintett) közösségítudat-erősítő hatása is.

vonatkozó követelése mindig is a társadalmi konfliktusok és a polgárjogi irányultságú politikai folyamatok mozgatórugója volt.

Előfordul, hogy a pusztán politikai és jogi elismerés (például általános és egyenlő választójog,² közteherviselés, jogi deszegregáció) jelentette és jelenti a harcok végpontját; máskor a korábban az egyenlőség letéteményeseiként elismert jogalanyi kör (például a homoszexuálisok örökbefogadáshoz fűződő joga, a törvénytelen gyermek jogállása, a házastársi kapcsolat családszintű elismerése) bővítése áll a politikai és közjogi viták kereszttüzében; újabban pedig a kiüresedett formáljogi egyenlőségen túlmutató pozitív diszkriminációs tartalmú esélyegyenlőség biztosításának igénye kerül az elméleti és döntéshozatali viták homlokterébe.

Maga az egyenlő bánásmód jelenthet első generációs (elsősorban) politikai jogokat, de kiterjedhet szociális, kulturális és redistribúciós (azaz az állami és jogpolitika alapjait érintő) kérdésekre. Megosztott szakmai álláspontok ütköznek tehát a pozitív diszkrimináció kérdésében, azzal a lényeges különbséggel, hogy amíg a morálfilozófiailag legjelentősebb egyéb jogi kérdések esetében élesen eltérő értékrendek (így például az abortusz esetében a magzat élethez fűződő joga szemben az anya rendelkezési jogával) állnak szemben, addig a megerősítő politikák ellenzőire nem süthető rá az „egyenlőségellenesség” bélyege (azaz a jogi és filozófiai viták sem az „egyenlőség” kontra „egyenlőségellenesség” érvrendszerek mentén futnak), mindössze eltérő érv- és intézményrendszert támogatnak.

Nemcsak az amerikai, luxemburgi, strasbourggi és Donáti utcai joggyakorlat fontos kérdése ugyanakkor az egyenlőség jogdogmatikai kezelése, hanem a politikai és társadalomszerkezet meghatározó eleme is. A közjogi preferenciális elbánást célzó politikák szemléletes példája a kisebbségek parlamenti képviselője, hiszen a nemzeti vagy etnikai kisebbségek (illetve érvelésünk analógiáját

² Az évezred végén, 1999 decemberének utolsó hetében Kuwaitban például szoros szavazati aránnyal ugyan, de elvetették a választójog nőkre való kiterjesztését. Végül 2005-ben sor került a forradalmi változásra. Lásd például Leaders hail Kuwait women's votes, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4554381.stm (2006.07.15.).

felhasználva más, a korporatív rendszerbe tagozódásért lándzsát törő érdekcsoport) politikai képviseletének igénye nem más, mint az egyenlőség sajátos alkotmányos értelmezése. A kollektív jogok elismerése jogelméleti szempontból ugyanis már önmagában képviseleti igényt hordoz, és ennek következetes képviselete kógens természetű csoport-tudatos (és csoportegyenlő) alkotmányos védelem igényét jelenti. A különböző preferenciális választójogi (és egyéb irányú) intézmények doktrinális lényege, hogy a klasszikus, liberális, többségi alapú demokratikus érv- és alkotmányos ellensúlyrendszer inadekvát és tökéletlen; hatékonyabb és robusztusabb intézmények szükségesek tehát, hogy a (z immáron az egyenlőség alanyaivá avanszált) kisebbségeket bevonják a döntéshozatali és politikai érdekartikulációs rendszerbe.

4.2. ETNICITÁS ÉS POLITIKAI KÉPVISELET

Ezen fejezet témája a sui generis parlamenti képviselet néhány elméleti kérdése, illetve az etnicitás a képviselet jogelméleti tartalmán túlmutató elismerése, amely a részletesen bemutatandó daytoni és rambouillet-i tendenciák fényében kiemelt, a hazai problematikán túlmutató, nemzetközi (jogi) fontosságú. Alapvetően a kérdés tehát az, hogy választás, delegálás vagy kooptálás³ útján és az etnopolitikai igazság jegyében bekerüljenek-e a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselői a (nemzeti, valamint népszuverenitást kifejező és megtestesítő) legfőbb jogalkotó testületbe; avagy effajta, a tradicionális pártpolitika és választójog követelményeitől eltávolodott megoldások összeegyeztethetetlenek-e az alkotmányosság elméleti, valamint a közjogi koherencia gyakorlati követelményeivel. A sui generis képviseletet támogató és elutasító szakmai álláspontok bővebb elemzése előtt szükséges megjegyezni, hogy az egyéni és kollektív kisebbségi jogok elismerésének, valamint a megfelelő érdekképviselet biztosításának fontosságát általában a kisebbségi képviseletet ellenzők sem

³ Mindegyik választójogi technika eltérő képviseleti formát és tartalmat hordoz, egyes jogirodalmi álláspontok a kooptáció képviseleti jellegét vitatják is.

tagadják,⁴ ugyanakkor az alkotmányos rend stabilitását, biztonságát és koherenciáját biztosítandó, jogalkotási technikákról és eszközökről szólván, egyéb megoldások alkalmazását javasolják.

Álláspontom szerint az államalkotó kisebbségek képviselete egyéb közjogi intézmények és technikák (például kisebbségi ombudsman, helyi és országos kisebbségi önkormányzatok vagy az általános választási eljárás során mandátumhoz jutott kisebbségi képviselők útján, illetve hatékony törvényhozási lobbitevékenység, törvénykezdeményezési jog stb.) alkalmazásával is biztosítható lehet; az államhatalmi szervekben megvalósítandó etnikai balansz kérdése pedig a fentitől elkülönítve és azzal semmiképpen sem azonosítva kezelendő. Egyes társadalmi és jogrendszerekben ugyanis, így a föderatív vagy korporatív rendszert preferáló államok (lásd például a volt Jugoszlávia, különösen a közjogi szörnyszülöttként emlegetett, a daytoni békeszerződés mellékleteként kiporciózott bosznia-hercegovinai alkotmány) esetében az etnikai balansz biztosítása legitim, sőt szükséges lehet; ezt azonban a törvényhozási képviselettől gyökeresen eltérő alkotmányos és politikai érvek indokolják. Ezért a kettőt azonosítani, összemosni, felcserélni, vagy akár normatív összehasonlítás alapjává tenni alkotmányelméleti (és politikai) hiba lenne.

Ezen fejezet célja a kisebbségi érdekképviselet fent említett két típusának összehasonlítása, hangsúlyozva, hogy egy kváziföderatív, etnikai egyensúlyon alapuló alkotmányos és politikai rendszer, valamint az annak megfelelő államszervezeti struktúra mellett felhozott érvrendszer elfogadhatatlanná válik egy a tradicionális alkotmányosság alapjaira helyezett „geopolitikailag unitárius” rendszerben. Nem kerülhető meg tehát a nemzeti és etnikai kisebbség alkotmányelméleti (és nem politikai) definiálása: a közjog vajon államalkotó tényezőként vagy választójogi kisebbségként kezelje őket? Mit jelentsen az etnicitás alkotmányos szempontból: a föderatív államszervezet alapját jelentő és a politikai identifikációt elsődlegesen meghatározó erőt,

⁴ Mind a választók, mind pedig a megválasztottak szintjén szükséges az állandó és időleges kisebbség elméleti megkülönböztetése. A parlamentáris demokrácia gyakorlatát elemezve ugyanis elkülöníthető egy retrográd és veszélyes parlamenti kisebbség elméleti modellje, valamint a teoretikus leképzése annak a parlamentáris axiómának, hogy valamennyi képviselő válhat többségivé, illetve kerülhet kisebbségbe.

amely önmagában behatárolja a politikai törésvonalakat – avagy olyan szocio-politikai tény, amely alapja lehet néhány, az alkotmányos rendszerbe illesztendő és méltánylandó politikai-jogi igénynek?

Az alábbiakban, a törvényhozó testületekben alkalmazott kisebbségi képviseleti technikák bemutatását követően, ismertetem a liberális alkotmányosság jegyében a sui generis képviselet ellen felhozott fontosabb érvek rendszerét. Ezt követően az egyenlőség formális deklarációja helyett de facto képviseletet biztosító „etnikai balansz” elmélet legfontosabb elemeit vehetjük vizsgálat alá. Végezetül a kisebbségi parlamenti mandátumszerzés két elméleti modelljének bemutatását és gyakorlati összevetését követően kísérletet teszek a kisebbségi képviselet kérdésének normatív értékelésére. A kisebbségi érdekképviselet és képviselet lehetőségeit vizsgálva kizárólag a nemzeti és etnikai kisebbségek, valamint azok egykamarás, parlamenten belüli képviseletének kérdését fogom elemezni. Regionalizmussal, területi autonómiákkal, illetve a föderális államok elektorális problémáival nem kívánok foglalkozni, továbbá a nem etnikai kisebbségek, valamint a parlamenten kívüli, illetőleg a kétkamarás megoldások kérdésköre is kívül esik a vizsgálat területén.

4.2.1. Kisebbségi képviselet a törvényhozásban

A törvényhozó testületekben a kisebbségi képviselet és érdekanalizáció három alapvető formája ismert:

- a) második kamarák, azaz a parlament funkcionálisan elkülönült szervezetén keresztül;⁵

⁵ Bár vizsgálataim körén kívül esik a föderális és korporatív jellegű második kamarák elemzése, szükséges megjegyezni, hogy ezek a formák alkalmasak a specializált kisebbségi képviseleti igény becsatornázására; szemben az (egykamarás rendszerben felvetendő dilemmákhoz hasonlók előtt álló) olyan választott felsőházakkal (például Szlovénia kivételével a legtöbb posztoszocialista kétkamarás parlamenttel), ahol lényegében csupán a képviselőház megkettőzését látjuk. Lásd Dezső Márta: Új választási rendszerek Közép-Európában, In. Dezső Márta (szerk.): Választójog és választási rendszerek, Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye, Választási stúdiumok 1., Bp., 1998.

- b) az egykamarás rendszeren belül képviselői megjelenítés útján; valamint
- c) a jogalkotási és politikai döntéshozatal specializált, különleges megoldásai révén.

Vizsgálatom témája a „b” típusú, képviselői kisebbségmegjelenítés vizsgálata. Ez, a politikai és jogrendszerek változásának függvényében, további három alapvető módon kerülhet megvalósításra:

- ba) a választójogi törvény általános (többségi, proporcionális vagy vegyes) szabályai alapján megválasztott kisebbségi pártok és szervezetek jelöltjei;
- bb) „egyéb”, kompetitív/többségi pártok színeiben induló, de a kisebbségi szervezetekkel valamilyen formában hivatalosan kapcsolatban álló jelöltek;
- bc) „virtuális második kamara” útján, azaz preferenciális eljárás, a kisebbségi képviselők számára fenntartott kvóták, illetve delegáció vagy kooptáció formájában biztosított mandátumok útján.

Alkotmányossági és jogpolitikai nézőpontból csak az utóbbi, „virtuális második kamara”-változat jelent problémát, és bár Romániától Zimbabweig⁶ több tucatnyi országban alkalmaznak hasonló megoldást, ez mind politikai, mind alkotmányelméleti szempontból számos kritika céltáblájává vált.

A „c” megoldástípus elemei éppen a mandátumok (és tartalmuk) egyenlőségének doktrínája, valamint a „bc” típusú mandátumok hatása és jellege közötti ellentmondás feloldását igyekeznek megvalósítani, a szigorúan vett parlamenti jog és működés keretein kívülre szorítva, de azonos hatékonysággal biztosítva a kisebbségi befolyást és érdekképviselést. Ilyen lehet például az országos kisebbségi önkormányzat számára, illetve egyéb kisebbségi szervezetek számára biztosított törvénykezdeményezési jog (amely adott esetben egyéb, például országgyűlési határozat meghozatalára vagy vitanap tartására is kiterjeszhető lehet), illetve a specializált országgyűlési biztos intézménye, vagy akár a pártok egymás közötti politikai megállapodása, amely formálisan rögzíti a képviselőjelöltek között biztosítandó etni-

⁶ Bővebben lásd Mihályi Zsolt Apor: Kisebbségi érdekképviselés a világ parlamentjeiben, In.: Parlamenti Levelek 4–5, 1998. február, 51–57. o.

kai/nemzetiségi kvóták gyakorlatát.⁷ Vegyük tehát sorra a fenti kérdéskör megoldására alkalmazható elméleti modellek rendszerét, illetve az általuk kínált válaszokat!

4.2.2. A „képviseleti” modell

Az alábbiakban bemutatok hat, a választójog általános rendszerén kívül biztosított parlamenti képviselői mandátum ellen felhozott érvet. Legitimitásuk azon az elméleti alapvetésen nyugszik, hogy a klasszikus, demokratikus (tehát többségi) választási és döntéshozatali szerkezet, a modern alkotmányosság garancia és hatalmi ellensúlyrendszerével megerősítve, valamennyi etno- és geopolitikai rendszerben megfelelő jog- és érdekvédelmet biztosít.

Ebben a gondolati rendszerben tehát az „egy ember–egy szavazat”-elv alapján biztosított képviselet az etnikai balansz teoretikus ellentételezése. Az „egységes politikai nemzet” fogalmából kiindulva a képviselő csakis az egész, a szuverenitás alanyaként megjelenő nemzet képviselője lesz, ahol a nemzeti és etnikai kisebbségek tagja számos többletjog és preferenciális eljárás alanya lehet, de alkotmányelméleti szempontból nem tekinthető elkülönült államalkotó tényezőnek. A parlamenti képviselet nézőpontjából az egységes politikai nemzetfogalmon belül (amely nem zárja ki, illetve nem áll szemben a többnemzetiségű vagy multikulturális állam fogalmával) ebben az értelemben nem értelmezhető a nemzetben belüli nemzeti önrendelkezés. Képviseletelméleti szempontból tehát ebben a paradigmában a nemzeti és etnikai kisebbségnek nincs differentia specificája, így a nemzeti önrendelkezés kizárólag a politikai nemzet fogalmán belül értelmezhető, amelynek alkotmányjogi-egyetlen alternatívája a valamilyen formában föderatív állam lehet. A fentiek fényében lássunk néhány gyakran felhozott érvet a sui generis kisebbségi mandátumok, illetve a többségi állam választójogi tutelája alatt mesterségesen létrehozott kisebbségi szavazói centrumok ellen:

⁷ Ezen megoldás a női nem mint preferenciális elbánásra igényt tartó kisebbség esetében több évtizedes és sikeres múltra tekint vissza a legtöbb skandináv ország, Nagy-Britannia és Dél-Afrika esetében, Lásd Anne Phillips, *The Politics of Presence*, Clarendon Press, Oxford, 1995.

A kompetitív pártrendszer és az etnikai pártlegitimáció

Egy kizárólag etnikai alapon szerveződött politikai párt,⁸ illetve egy kizárólag a kisebbség képviselétét ellátó képviselő az egykamarás parlamentben nehezen fér meg a kompetitív néppártok rendszerében, hiszen (a parlamenti munkarend túlnyomó többségét kitevő) „kisebbségsemleges” kérdések tárgyalásakor a kizárólag a kisebbségi képviselő biztosítására mandátumhoz jutott képviselő vagy frakció nehezen indokolhatja jelenlétét. Az etnikai pártok tehát főszerephez jutott karakterszínészek egy bonyolult és képzett színészi alakítást igénylő darabban, ahol a „kisebbségsemleges” kérdésekben leadott szavazataik a valódi képviselői legitimáció hiányát mutatják, hiszen mandátumukat egy a politikai verseny és kampány terepén kívül álló diskurzus alapján szerezték.

Konfúz választási magatartás

Az elsődlegesen és kizárólagosan kisebbségi pártformáció jelentékeny zavart okoz a választási magatartásban, hiszen az adott kisebbséghez tartozó választópolgár attól függetlenül valószínűleg az őt „képviseelő” pártra fog szavazni, hogy annak adott esetben nincs is (a választói magatartásra „amúgy” meghatározó befolyást jelentő legfontosabb kérdésekben kialakult) politikai álláspontja vagy programja.⁹

Vétőerő vagy szimbolikus gesztus

Valószínűsíthető, hogy egyetlen etnikai kisebbségi párt sem rendelkezhet meghatározó vagy akár vétőszereppel még a kisebbségi létet veszélyeztető vagy érintő kérdésekben sem, így parlamenti jelen-

⁸ Összehasonlító (választó)jogi elemzést követően szükséges lenne a „kisebbségi párt” megfelelő fogalmi megragadása, lehetővé téve a létező és befolyásos (például RMDSZ), valamint a „potenciális”, azaz elméleti kisebbségi pártformációk közötti különbségtételt.

⁹ Lásd még erről az „Értékesé váló cigány voksok” című interjút Horváth Aladárral a Népszabadság 2001. augusztus 15-i számában.

léte csak egy újabb médiapublicitás lehetőségét biztosító szimbolikus gesztus marad. Jól rávilágít erre a hazai kisebbségi választójog 1999-es tavaszi újrakodifikációs erőfeszítései során (első körben a nemzetiségek támogatását is elnyert) azon ötlet, amely szavazati jog nélküli (tehát érdekérvényesítés helyett tulajdonképpen álláspontközvetítő médiaszereplői) jogosítványokat juttatott volna a delegált vagy választott kisebbségi képviselőknek. Ez a szimbolikus gesztus azonban komoly alkotmányossági és képviselet-elméleti kérdéseket vet fel. A képviselet és kisebbség fogalmának alkotmányjogi tartalma ugyanis csak a társadalom és a nemzeti politikai közösség egészének viszonylatában értelmezhető; nem etnikai, hanem nemzetközi jogi értelemben. A népszuverenitás talaján állva ugyanis a parlamenti képviselő valamennyi választópolgár és az egész politikai nemzet képviselője; hiszen a politikai párt szó etimológiai alapját jelentő latin „pars” ugyanis a politikai közvélemény és akaratképzés szegmensét, nem pedig a parlamentáris képviselet alternatíváját jelentő másodlagos képviseleti tartam legitimitációját jelenti. Az ilyen (askriptív és elméletileg kirekesztő) talajon álló politikai szervezet nem is minősülhet pártnak, hiszen annak fogalmi feltétele a partikuláris érdekek közérdekekké transzformálása. A lobbiszervek, pressure groupok és a politikai pártok közötti elméleti distinkció tisztán rávilágít az etnikai pártok labilis politikaelméleti besorolására, hiszen az etnikai párt pontosan a szűk csoportérdeket kívánja azonosítani a közérdek totalitásával.

„Képviselet” és „kisebbség” alkotmányjogi szempontból

Carl J. Friedrich azt a következtetést vonja le, hogy „a választott testület ugyanúgy tartalmazza majd a különböző érdekek képviselőit, mint amennyire betölti a közakarat kifejezőjének és meghatározójának szerepét, [...] így a parlament egyszerre lesz az egyetlen nemzet egyetlen érdekének képviselője, mint a számos és egymással ellenséges érdekek képviselőinek kongresszusa.”¹⁰ A parlamentáris kép-

¹⁰ Carl J. Friedrich: *Constitutional Government and Democracy*, Ginn and Company, 1950, 263. o.

viselet tehát a társadalom egészének képviselését jelenti, nemcsak annak tagjai között fennálló különbségek és törésvonalak láttatását. Más szóval a népszuverenitás egy kisebb, operatívabb testület által való gyakorlását. Az arányos képviselési elv a társadalom valamennyi csoportjának azonos súlyt és adekvát képviselést biztosít, de az egyenlőség (equality) nem azonosítható az egalitarizmussal (egalité), és az affirmative action jellegű pozitív diszkriminációnak nem lehet helye a politikai szféra egész terepében. Követve Bragyova András¹¹ gondolatmenetét, amely szerint a kisebbségi jogok a társadalom valamennyi tagja számára nyitva álló jogérvényesítés feltételeinek követelését jelentik (azaz az általános jogok gyakorlását lehetővé tevő kiegészítő, szubszidiárius jogot), megállapítható, hogy a kisebbségek sui generis parlamenti képviselése nem támasztható alá alkotmányelméleti szempontból, hiszen (a populus részeként) már kiterjed rájuk a képviselés, sőt képviselés-elméleti szempontból kisebbségi státusuk sem értelmezhető.

Technikai problémák: regisztráció, homogenizáció, eltérő mandátumtartam

A kisebbségi képviselés alábbi problematikus pontjai első pillantásra pusztán technikai jellegűnek tűnhetnek:

- Diaszpórában élő kisebbség esetében, tekintettel a nemzeti-ségi lakosság igen szűrt elhelyezkedésére, a többségi választási formula alkalmazásának keretei között nemigen juthatnának megfelelő képviselési pozíciókhoz. Kizárólag arányos (vagy arányos elemeket is tartalmazó vegyes) választási rendszerben biztosítható tehát képviselésük, és még ez esetben is speciális formális választójogi „kedvezmények” (például a választói ajánlások¹² vagy adminisztratív választási küszöbhatárok eltolása stb.) szükségesek.

¹¹ „Egyenlőség” alatt tehát a generális jogok egyenlőségét, „egalitarizmus” alatt pedig a valamennyi állampolgár számára biztosított speciális jogok kívánalmát érti. Bragyova András, Are There Any Minority Rights?, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 80, 1994., 494. o.

¹² Például a jelölőszervek számára előírt feltételek mellőzése, a 750 ajánlószelvény, a 25%-os, illetve 7 megyére kiterjedő jelenlét stb.

- Amennyiben nem minden állampolgár (csak az adott kisebbséghez tartozók) élhetnek „saját” képviselőjük megválasztásának pótlólagos jogával,¹³ elkerülhetetlen a kisebbségek valamilyen formájú regisztrációja. Ez pedig a fenti fejezetek tanúsága szerint korántsem elhanyagolható mértékű elméleti és gyakorlati problémát jelent.
- A területi szórtságból és a számbeli kisebbségből egyértelműen következik, hogy a kisebbségi képviselet nem lehet arányos,¹⁴ csak reprezentatív,¹⁵ így a kisebbség csak egy képviseleti szerv (párt vagy frakció) által léphet a politika színpadára. Ez pedig a kisebbségi érdekek és közösség igen hátrányos hatású homogenizációját jelenti.

Arról nem is beszélve, hogy a klasszikus modern parlamenti képviselet lényege, hogy a képviselők abszorptív, azaz teljes egészében szabad mandátummal rendelkeznek, ahol a képviselői megbízatás arra jelent felhatalmazást, hogy formailag talán ugyan egy-egy párt színeiben vagy egy választóközvet képviseletében, de tartalmilag az „egész népet, a köz érdekét képviseljék”. Magyar példát hozva, az alkotmány 20. § (2) bekezdésében ki is mondja: „az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik”. Mindez azonban nehezen vezet a sui generis államalkotó tényező abbéli elismeréséhez, hogy a kisebbségek közösségei (vagy a kollektív fogalmazástól idegenkedők számára akár a kisebbségi választópolgárok) a hatalomgyakorlás elkülönült alanyai lennének, azaz a jogegyenlőség szabályától pozitív irányban eltérően gyakorolhatnák a népszuverenitásból fakadó speciális jogukat.¹⁶

A sui generis kisebbségi mandátumok biztosításának ellenzői szerint a fenti kérdések korántsem tekinthetők lényegtelennek vagy technikainak. Álláspontjuk szerint a kérdés jogosan merül fel tehát: érdemes-e kockára tenni az alkotmányos rendszer koherenciáját egy teljesen más tartalmú képviselet erőszakos bevezetésével, amikor még annak előnyei is igen kérdésesek?

¹³ Feltételezve természetesen, hogy a választójog általános szabályai szerint is jogosultak szavazni.

¹⁴ Azaz az abszolút számarányokat tükröző.

¹⁵ Azaz szimbolikus.

¹⁶ Erről bővebben lásd például Petrétei József – Sükösd Ferenc: A nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéről, Tudományos Dialóg, 1998. március.

Végezetül a fenti teljesen új tartalmat hordozó képviseleti forma az etnikai balansz ötletét sugallja, amely pedig egy unitárius egykamarás parlamenti szuverenitásrendszerben megvalósított félföderatív struktúra alkotmányjogi lehetetlenségét jelentené, hiszen a föderatív rendszerhez hasonló hatalomgyakorlási korlátozást hordozna. Unitárius egykamarás rendszerben ugyanis a választójogi versenyhelyzetet kívüli szabályok alapján etnikai alapon mandátumot biztosítani ugyanolyan abszurd, mint kógens szabályok alkalmazásával etnikai kvóták alapján tölteni be állami pozíciókat.

4.2.3. Az „etnikai egyensúly” modell

A következőkben egy teljesen eltérő nézőpontból kialakított érvrendszer egyes darabjait ismertetem. A kollektív jogok elismerése jogelméleti szempontból említett módon önmagában is képviseleti igényt hordoz, és ennek következetes képvisellete kógens természetű csoporttudatos (és csoportegyenlő) alkotmányos védelem igényét jelenti. Megítélésem szerint alkotmányelméleti szempontból a preferenciális választójogi intézmények kizárólag az „etnikai balansz”-elméletek doktrinális rendszerén belül tekinthetők elfogadhatónak. Amennyiben adótnak vesszük, vagy elfogadjuk a politika etnicizálódását és az etnikai hovatartozást mint a politikai identifikáció elsődleges formáját, a kisebbségek számára fenntartott parlamenti helyek választójogi felfogását logikusan ki kell terjeszteni. A mandátumokat nemcsak etnikai alapon kell kiosztani, de a parlamenti képviseleti rendszer egészének komunitárius és etnoaritmetikai alapokon kell nyugodnia. Ebben az esetben ugyanis a képviseleti (és mandátum)igény tárgya nem a nézőpontok képvisellete, hanem az alkotmányjog eszközeivel biztosított érdekképviselést (azaz döntéshozatali autoritást) lesz. Kitűnő példa erre a filozófiára az alább részletesen bemutatandó volt Jugoszlávia területén létrehozott (lényegében) nemzetközi protektorátus, amely vegytiszta iskolapéldája a „több kamara egy házon belül”-modellnek, ahol a komunitárius képviseleti modellnek megfelelően, valamennyi előzetesen meghatározott etnikai csoport saját listájáról választ, és csak „saját” tagjai közül.

4.2.3.1. A VOLT JUGOSZLÁVIAI RENDEZÉS

A volt Jugoszlávia etnikai konfliktusainak feloldására kialakított jogi intézmény- és szervezetrendszer új (ám nem teljesen ismeretlen) fejezetet nyitott a kisebbségvédelem történetében. Az alább röviden bemutatandó dokumentumok jogtechnikai kuriózumként vonulnak be a jogtörténelembe egyrészt azért, hogy¹⁷ az alkotmányt egy nemzetközi szerződés mellékleteként fogalmazzák meg, továbbá amiatt is,¹⁸ hogy e szerződésben a szerződő fél státusát (eleve adottnak tekintett legitimációjú) etnikai csoportok képviselőinek biztosítják.¹⁹

Az exjugoszláviai rendezési folyamat jogalkotási termékeit figyelve az „etnikai egyensúly” és a(z) etnikus) személyi autonómiát alapul vevő merev, primordiális közjogi koncepciók teljes győzelmét látjuk. Bosznia-Hercegovina daytoni alkotmánya esetében például az etnicitás nemcsak a választójog, de a végrehajtó hatalmi, a kollektív államfői és jegybanktanácsai szervezet elsődleges és meghatározó eleme is lett. Az alkotmány IV. 1. pontja alapján a felsőház 15 tagjából 10-et (öt horvát és öt bosnyák személyt)²⁰ a Föderáció területéről választá-

¹⁷ A daytoni szerződés esetében.

¹⁸ Rambouillet esetében.

¹⁹ Az etnikailag semleges, illetve az etnikai igazságosság szempontjait messzemenőleg figyelembe vevő alkotmányos tételek bizarr és gyakran a hagyományos szuverenitásfelfogással össze nem egyeztethető megoldásokhoz vezetnek, amikor fontos politikai és igazgatási pozíciók betöltéséhez meghatározott nemzeti-etnikai hovatarozást, nemegyszer kimondottan külföldi állampolgárságot kívánnak meg. A Daytoni Egyezmény például az Európai Emberi Jogi Bíróság elnökére delegálja az Alkotmánybíróság három tagjának kiválasztását, azzal, hogy a jelöltek sem Bosznia-Hercegovina, sem pedig a szomszédos országok állampolgárai nem lehetnek. (Lásd az Egyezmény VI.1. pontját.) A nemzeti banktanács esetében hasonlóan járt el a jogalkotó-egyezménymelléklet fogalmazó, azzal az eltéréssel, hogy itt a Nemzetközi Valutaalap (IMF) jelöli a tisztségviselőket. Koszovó esetében az ombudsmanjelöltek listáját állítja össze az Európai Emberi Jogi Bíróság elnöke. (Az ombudsman nem lehet a volt Jugoszláviához tartozó vagy szomszédos országok állampolgára. Lásd a Rambouillet-i Egyezmény 6. fejezet I. 6. §-át.)

²⁰ A boszniai alkotmány *expressis verbis* előírja, hogy a szenátoroknak etnikai szerbnek, horvátnak, bosnyáknak kell lenniük...

nak, öt szerb nemzetiségű(!) szenátort pedig a Republika Srpska területéről. A képviselőházban ugyanez a 2/3–1/3 rendezőelv érvényesül a 42 képviselő vonatkozásában.

Az alkotmány V. pontja rendelkezik a háromtagú államelnökség összetételéről: egy-egy bosnyák és horvát (nemzetiségű) tagját a Föderáció területéről, szerb (nemzetiségű) tagját pedig a Republika Srpska területéről választják közvetlenül. Valamivel alább, az alkotmány V. 4. (b) pontja szabályozza a minisztertanács összetételét; amely szerint legfeljebb a miniszterek 2/3-át nevezhetik ki a föderáció területéről, és a minisztertanács elnöke által kinevezett miniszterhelyetteseknek szükségképpen a minisztertől különböző nemzetiségűeknek kell lenniük. Az alkotmány VI. 1. pontja alapján az Alkotmánybíróság négy tagját a Föderáció, kettőt pedig a Republika Srpska parlamentje delegálja, a fennmaradó három bírót pedig (az államelnöki tanáccsal való konzultációt követve) a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság elnöke választja ki. A VII. 2. pont értelmében pedig a Központi Bank első vezetősége (Governing Board) az államelnökség által választott három (két föderációbeli és egy szerb), valamint az IMF által delegált további tagokból áll, azzal, hogy (szintén a Valutaalap által választott) elnöke nem lehet Bosznia-Hercegovina vagy a környező országok állampolgára.

Amint láthatjuk, a közjogi rendszer nemcsak kimondottan etnikai alapokra épül, de annak alapvető intézményi működése egy merev, ám maximálisan etnotudatos, illetve etnoigazságos eljárásrendszer függvénye, ahol a valóban államalkotó nemzeti és etnikai csoportok feltétel nélküli és mindennapos együttműködése a cél és egyben az egyetlen alkotmányos lehetőség.

A daytoni dallamokkal füleikben Bosznia-Hercegovina képviselői 1996. március 28-án hasonló filozófiától vezérelve fogadták el a *Közép-Boszniai Kanton Alkotmányát*, amelynek 26. §-a kimondja, hogy a Kantonális Gyűlés szerkezete tükrözi a kanton nemzeti összetételét. Az 55 tagú törvényhozás a fent már megismert eljárási rendben működik, hiszen a kantonális alaptörvény 38. §-a alapján az államalkotó nemzetiségek alapvető érdekeit érintő kérdésekben a többségi döntéshozatalhoz mind a bosnyák, mind pedig a horvát képviselők támogatása szükséges. A személyi döntések esetén hasonló, az etnikai törésvonalak mentén megalkotott közjogi fék- és

ellensúlyrendszer működik,²¹ így a bosnyák, illetve a horvát képviselőcsoportok által állított jelölt rotációs alapon egy évig a kanton elnöke, majd két éven át alelnöke lesz, azzal a feltétellel, hogy²² a kanton elnöke és alelnöke nem tarthat ugyanahhoz a nációhoz, és hasonlóan, a miniszterelnök és helyettese is különböző nemzetiségű kell hogy legyen.

Különösen tehát az sem volt meglepő, hogy az 1999. február 23-án kelt, *Rambouillet-i Egyezmény* néven ismertté vált Koszovói Béke és Önkormányzati Ideiglenes Megállapodás²³ szövegezői is hasonló elveket követtek. Jóllehet az egyezmény nemcsak aláírásra nem került, de az érvényes nemzetközi szerződésekhez szükséges politikai és jogi követelményeknek sem felel meg, egy mindinkább jellemzővé váló jogalkotási trend és az etnikai konfliktusoldás tipikusnak nevezhető újabb elemeként érdemes a vizsgálatra.

Az egyezmény II. 1. pontja²⁴ például az alábbiképpen rendelkezik a 120 fős törvényhozó testület szerkezetéről: 80 tagját közvetlenül, 40-et pedig a nemzeti közösségeknek számító csoportok tagjai választják. A lakosság 5%-át meghaladó nemzetiségek, az összlakossághoz vett arányuknak megfelelő elosztásban 10 mandátumra jogosultak, amíg az 5%-ot meghaladó csoportok egyenlően jogosultak elosztani a fennmaradó 30 képviselői helyet.

Az egyezménybe számos etnikai alapú kontrollmechanizmust építettek, így az államelnök és a házelnök nem lehet egyazon nemzetiségű,²⁵ a kormány,²⁶ a kilenctagú Alkotmánybíróság²⁷ és a szintén kilencfős legfelsőbb bíróság²⁸ tagjai közt pedig valamennyi nemzetiség képviselteti magát.²⁹

²¹ Lásd az Alkotmány 43–44. §-ait.

²² Az Alkotmány 49. §-a alapján.

²³ Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo.

²⁴ Lásd <http://www.balkanaction.org/papaer/kia299.htm> (21/03/2005)

²⁵ A házelnök nem lehet azonos nemzetiségű az államelnökkel, illetve helyetteseivel. Lásd az Egyezmény II. 10. (b) (ii) pontját.

²⁶ A dokumentumok felváltva használják a „national community” (nemzeti közösség) és „nationality” (nemzetiség) kifejezéseket.

²⁷ Lásd az Egyezmény V. 5. pontját.

²⁸ Lásd az Egyezmény V. 9. pontját.

²⁹ Lásd az Egyezmény IV. 1 (a) pontját.

A fentieket figyelembe véve érdekes a Rambouillet-i Egyezményre 1999. március 15-én adott szerb válasz vizsgálata.³⁰ Ebben a szerb fél igyekezett rövidre zárni minden olyan szimbolikus vagy működő közjogi intézmény (például önálló alkotmánybíróság) létrehozását, amely az állami szuverenitás mellézköngéjét hordozta volna. A koszovói törvényhozásra vonatkozó szerb álláspont esetében ugyanakkor, bár nem vegytiszta „etnikai egyensúly alapú”, de materiális értelemben kimondottan az etnicitás alkotmányos elismerésére épül.³¹

A szerb rendezési javaslat II. 1. pontja alapján Kosmet³² 130 fős parlamentet választ, amelynek 95 tagja arányos rendszerben közvetlen választással nyeri el mandátumát, a maradék 35 helyre pedig az egységes kosmeti választókerületben 5–5 tagot választ az albán, török, roma, egyiptomi, gorani és muzulmán nemzeti csoport.

A „etnikai egyensúlyra” építő ex jugoszláv konfliktusoldó képlet azonban nem Daytonnal kezdődött. A *Z-4 terv* (Z-4 Plan) néven ismertté vált 1995-ös, *Krajinai, Szlavóniai, Dél-baranyai és Nyugat-szírmiumi Egyezménytervezet*,³³ amely bár a fentieknél inkább nyitottabb a személyes autonómiát kiváltó területi decentralizáció irányában, ám ha kevésbé szélsőséges formában is, de már magán viseli a nyugati békéltető hatalmak „etnikai egyensúly alapú” jogalkotási filozófiájának három talán legfontosabb és a széksziszre egyben legtöbb alapot adó intézményét: a személyes-etnikai autonómia merev figyelembevételét, az obstrukció veszélyét magában hordozó mesterségesen etnoigazságos döntéshozatali rendet és a szuverenitást sértő személyi politikák rendszerét.

Az egyezménytervezet VI. 1. 2. pontja alapján például a rendőrség összetétele tükrözi Krajina etnikai összetételét azzal, hogy az egyes helyhatóságokban állomásozó rendőri erők az érintett település etnikai szerkezetét kell hogy leképezzék. Az Alkotmánybíróság három (nem horvát

³⁰ Serbian Counterproposal to the Interim Agreement for Kosovo.

³¹ A II. 2. pont például az elnök és hat alelnöke esetében előírja a nemzeti csoportok (national community) legalább egy tisztségviselő által történő megjelenítését.

³² A szerb javaslatban a koszovói kváziállam elnevezése.

³³ Lásd Várady Tibor: *Law and Ethnicity II.*, Central European University, Nationalism Studies Program, Budapest, Spring, 1999.

vagy szomszédos országbeli állampolgárságú) tagját pedig ez esetben az Európai Unió Luxemburgi Bíróságának elnöke nevezi ki.³⁴

Kevésbé meglepő tehát, hogy maguk a nemzeti-etnikai kisebbségek is hasonló keretben gondolkodnak. A *Vajdasági Magyarok Szövetsége* által 1998 decemberében közzétett Vajdasági Politikai Autómiatervezet³⁵ is például simán illeszkedik a fenti jogalkotási trendbe. A 3.2. pont alapján ugyanis a kétkamarás törvényhozás „polgárok háza” közvetlen többségi választás útján alakul meg, a „nemzetiségek házáat” pedig az összvajdasági népesség 3%-át meghaladó nemzeti csoportok lakosságarányosan delegált képviselői alkotják úgy, hogy a két kamarának nem lehet azonos nemzetiségű elnöke.

Alig-alig változtatott formában bukkannak fel a korábról már jól ismert eljárásjogi etno-tudatosság garanciái is, hiszen például a 3.2.6. pont alapján, ha az egyes nemzetiségi csoport érdekeit sérti egy parlamenti határozat, az érintett csoport hivatalos tiltakozását külön vitában köteles a Ház tárgyalni, és a javaslatot csak abban az esetben fogadhatja el, ha azt az érintett nemzetiség képviselőcsoportjának többsége támogatja.

Hasonló etnotudatosságot találunk az önkormányzati és végrehajtó hatalom összetételét és működését illetően is, hiszen a 3.4. pont alapján mind a helyi, mind pedig a tartományi, illetőleg a szövetségi és köztársasági regionális szinten működő állami és közhatalok összetételének tükröznie kell a lakosság etnikai kompozícióját, külön kiemelve a rendőrség felépítését,³⁶ amelynek etnikai arányai a helyi önkormányzatét kell követniük.

4.2.4. A gyakorlat mérlege

Jóllehet álláspontom szerint az etnikai egyensúlyra alapozott választójogi rendszerek elméleti szempontból elfogadhatóak, gyakorlati megvalósulásuk többnyire mégis kudarccal végződött, mert bár

³⁴ Lásd az Egyezménytervezet XIII. 2. 1. (c) pontját.

³⁵ Az elmúlt néhány évben több szöveget is publikáltak. Az általam elemzett szöveg (lásd In.: Várady Tibor: *Law and Ethnicity II.*, Central European University, Nationalism Studies Program, Budapest, Spring, 1999.) főbb pontjai tekintetében reprezentatívnak tekinthető.

³⁶ Lásd a 6.2. pontot.

biztosították a csoport egyenlő képviselétét, ellehetetlenítették az egyes csoportok közötti politikai keveredést. Így a pakisztáni, ciprusi, zimbabwei és indiai parlament, továbbá a hagyományosan kommunikatív választójogot alkalmazó Fidzsi-szigetek törvényhozása is szakított az etnopolitikai igazságosság ezen túlontúl merev változatával.³⁷ Az obstruált és áthághatatlan mechanizmusok (akár csak Bosznia esetében) tehát nem tudták megvalósítani a célul tűzött állapotokat, mert (Várady Tibor szavait átvéve) „bár a politikai realitás az esetek többségében tükrözta és tükrözni fogja a politikum etnikai kompozícióját, de ennek alkotmányos normába betonozása és a mandátumalku merev szerkezete feleslegesnek és működésképtelennek bizonyult”.³⁸

A fentiek könnyen vezethetnek arra a csalóka és hibás konklúzióra, hogy az etnopolitikai igazságosság és a csoportérzékeny közjogi szabályozás eleve kudarcra ítélt, mivel a hagyományos liberális megoldások adekvát eszközei lesznek a politikai és kulturális pluralizmus, valamint a multinacionális béketeremtésnek. A keserű etnopolitikai realitás és az államszocialista rendszerek felbomlását követően tanult történelmi lecke azonban ékes bizonyítéka annak, hogy sajnos, igenis létezik olyan politikai-kulturális közeg és olyan, etnikai problémáktól terhes társadalom, ahol számos érzékeny döntés (például nyelvhasználat) akad, amely nagy valószínűséggel nem hozható meg formális többségi alapon.

Álláspontom szerint tehát nem indokolt elvetni a csoportérzékeny szabályozási technikákat és alkotmányos megoldásokat, ezeknek azonban egy bonyolult és a döntéshozatali mechanizmus egész érdemi részét érintő szabályrendszerre kell épülniük, nem pusztán leképezni a társadalom etnikai térképét a parlamenti aritmetika eszközeivel. Egy Boszniához vagy Koszovóhoz hasonló helyzetben feltehetőleg az autonómiák, preferenciális eljárások, specializált intézmé-

³⁷ Lásd Andrew Reynolds, Ben Reilly, et. al.: The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) Handbook of Electoral System Design, Handbook Series 1/1997 99. o.

³⁸ Várady Tibor: On the Chances of Ethno-cultural Justice in Central-Eastern Europe – with Comments on the Dayton Agreement –, Law and Ethnicity, Central European University, Nationalism Studies, Fall 1998., 157. o.

nyek bonyolult és szövevényes rendszerére lenne szükség a politikai stabilitás biztosításához, ahol a parlamenti helyek (és a politikai hatalom) etnikai megoszlása a demokratikusan működő politikai rendszer eredménye, nem pedig annak merev és mesterséges alapja.³⁹ Az adott jogi és szociológiai környezetben tehát nem az etnikai balansz megvalósítása, hanem egy ténylegesen működő, képviseleti tartalmú parlamentarizmus a kívánatosabb, azaz a nemzetiségi konfliktusok enyhítése nem várható patikamérlegen (tehát rugalmatlanul⁴⁰ és a kontraszelekció veszélyes magját elvetve) kiosztott államigazgatási pozíciók rögzítésével, kizárólag a parlamentáris demokrácia kontroll-mechanizmusainak erősítésével.

Nem kívánok (és nem is tudnék) igazságot tenni a fenti két modell legitimitását vagy a kisebbségi konfliktusoldás hatékonyságát illetően, mindössze el különíteni kívántam a két elméleti megközelítést és az azok holdudvarába tartozó érveket. Álláspontom szerint az „etnikai balansz” elméletek nem tudtak megfelelően árnyalt és hatékony politikai intézményrendszert kitermelni, amelyek hiányában pedig a merev mandátumalkuk eredményeképpen kiizzadt szerkezet nem jelentett többet a de facto egyenlőség üres kinyilatkoztatásánál. Így az etnikai egyensúly és igazságosság nevében fenntartott kisebbségi parlamenti képviseletet csak abban az esetben tudom elfogadni, ha az a fenti politikai és alkotmányos elv eredménye, nem pusztán egyetlen eszköze lesz. Ugyanakkor a „képviseleti” modell is – bár annak képviselet-elméleti hibáit sorolva, meggyőzően utasítja el a kisebbségi parlamenti képviselet alkotmányos elismerését – adós a többségi dominanciát jelentő, formális és tartalom nélküli egyenlőség deklarálásán túlmutató kisebbségvédelmi intézményrendszer kidolgozásával.

³⁹ Természetesen működő demokráciára is szükség lenne, hogy valóban az alkotmányban meghatározott fórumok (például parlament) legyenek a tényleges döntéshozatal helyei.

⁴⁰ Boszniai példát hozva egyáltalán nem biztos, hogy azáltal hogy az alkotmány előírja például a nemzeti banktanács tagjainak kötelezően muzulmán voltát, enyhül az etnikai feszültség, hiszen elképzelhető, hogy egy szakmai vagy politikai alapon kiválasztott más (mondjuk egy katolikus szlovén származású) államigazgatási felsővezető mellett mélyebb és átfogóbb kompromisszum valósulna meg.

Elméleti vagy gyakorlati indokok alapján a garantált parlamenti helyek igénye tehát nem látszik elfogadhatónak. Megfontolandó ugyanakkor néhány működőképes (gyakorlatilag hasonló hatással járó, ám rendszerkonform) diverziós technika átvétele: gondolok itt például az országos kisebbségi önkormányzatok számára biztosítható kisebbségérzékeny kérdésekben egyetértési vagy törvénykezdeményezési jogra, illetve megfelelő politikai akarattal párosulva a jogalkotási (vagy külön) törvény alapján akár rendelkezésre is álló formalizált lobbitevékenységre vagy a politikai pártok közötti rögzített vagy informális jelöltállítási kvótamegállapodásokra.

4.3. ESETTANULMÁNYOK: A KISEBBSÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETE NEMZETKÖZI KITEKINTÉSBEN

A kisebbségek valós (esély)egyenlősége biztosításának eszközeként több (és kötelező erejét tekintve is változatos) nemzetközi dokumentum említi a pozitív diszkriminációs intézkedések lehetőségét. Ilyen például a Faji Diszkrimináció Valamennyi Formájának Megszüntetéséről Szóló ENSZ Egyezmény 1. és 5. cikke; a Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Európai Keretegyezmény 4. és 15. cikke; a Nemzeti, Etnikai, Vallási vagy Nyelvi Kisebbségek Jogairól Szóló ENSZ-deklaráció 2. cikke; az EBESZ Koppenhágai Dokumentuma, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűléscinek 1134-es, illetve 1201-es számú kisebbségi tárgyú ajánlásai; továbbá az 1999-es Lund-deklaráció⁴¹ – ez utóbbi kifejezetten nevesíti az Országgyűlésben, illetve a központi kormányzatban való kisebbségi részvételt.⁴²

A választójogi preferenciális eljárás, a kisebbségi képviselők számára fenntartott kvóták, illetve a delegáció vagy kooptáció formá-

⁴¹ The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life.

⁴² Bővebben lásd Szajbély Katalin: A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete, Publicationes doctorandorum. Tomus 3. Fasc. 10. 2003. 173–208. o.

jában biztosított mandátumok számos technikája ismert. Romániában például a jogalkotó az egy képviselő megválasztásához szükséges szavazat 5%-át megszerző kisebbségek számára fejenként egy kedvezményes mandátumot biztosít; a szlovén parlament kibővül az olasz és a magyar kisebbség egy-egy delegáltjával; Indiában a köztársasági elnök nevez ki két képviselőt a brit közösség képviselőit; Új-Zélandon⁴³ négy elkülönített választókerület biztosítja a maori kisebbség képviselőit; Horvátországban pedig bizonyos minimális szavazat megszerzése esetén szintén lehetőség nyílik a kedvezményes kisebbségi mandátumszerzésre.⁴⁴

A nem etnikai/nemzetiségi kisebbségek parlamenti képviselői is van példa bőven: a bhutáni parlament tíz mandátumát szerzetesek számára tartják fenn;⁴⁵ Iránban⁴⁶ valamennyi vallási kisebbség jogosult egy képviselői helyre; Pakisztánban⁴⁷ (a közelmúltban beiktatott reformig)⁴⁸ tíz, közvetlenül megválasztott nem iszlámhitű képviselőt találtunk; amíg a 128 fős libanoni parlament

⁴³ A kolumbiai indiánok további két különleges választókerületben juthatnak képviselőkhöz.

⁴⁴ Bővebben lásd Mihályi Zsolt Apór: Kisebbségi érdekképviselő a világ parlamentjeiben, *Parlamenti Levelek* 4–5, 1998. február, 51–57. o.

⁴⁵ Uo.

⁴⁶ Az alkotmány 64. §-a alapján, lásd http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ir00000_.html (21/03/2005).

⁴⁷ Lásd http://www.pakistanlawyer.com/constitution/part4_ch2.html (21/03/2005).

⁴⁸ Pakisztánban 2002. január 16-án Musharraf elnök megszüntette a tizenhat éve működő, a vallási kisebbségek számára kialakított elkülönített választói regiszterek rendszerét. A döntés azért nem váltott ki felháborodást a kisebbségek soraiban, mivel az 1985-ben Zia-ul Haq tábornok által bevezetett rendszer a vallási kisebbségek marginalizációját eredményezte, hiszen eddig csak a számukra fenntartott (csekély számú) mandátumok sorsáról dönthettek. Lásd Smita Narula, *Overlooked Danger: The Security and Rights Implications of Hindu Nationalism in India*, 41 *Harvard Human Rights Journal*, Spring, 2003, 63–64 o., illetve Iftikhar H. Malik, *Minority Rights Group Int'l, Report: Religious Minorities in Pakistan* (2002), <http://www.minorityrights.org/admin/Download/pdf/MRGPakistanReport.pdf> (21/03/2005), valamint Australian Catholic Social Justice Council, *Social Justice Body Welcomes End of Separate Electorates in Pakistan*, Jan. 21, 2002, at http://www.socialjustice.catholic.org.au/content/media_releases/2002_01_21_1021862697.html (21/03/2005).

fele a keresztény közösség képviselőtét hivatott ellátni.⁴⁹ A kedvezményes parlamenti mandátumjuttatás technikáját egyéb, korporatív elrendezések kedvezményezettjei számára is alkalmazzák: a fehérorosz képviselőház például ötven mandátumot biztosít a tömegszervezetek, 29-et a háborús veteránok és a szakszervezetek, valamint 21-et a mozgássérültek szervezete képviselőinek.⁵⁰ Malawiban az arányosítás érdekében az elnök saját hatáskörben nevezi ki a képviselők egytizedét; a bangladesi és tanzániai parlament pedig legalább tíz százalékban nőkből, a zimbabwei pedig ugyanolyan arányban törzsfőnökökből kell hogy álljon.

A különböző kisebbségi képviselői megoldásoknak a fent említettek túlmenően is számos technikája ismert. Várfalvi például alapvetően különbséget tesz a területi elvű, illetve a szimbolikus képviselő között.⁵¹ Az előbbi kategóriába sorolja azon államokat (Belgium, Svájc, Kanada), ahol a törvényhozási rekrutáció illeszkedik az ország etnikai-területi tagoltságához. A nemzetiségi képviselő itt tulajdonképpen természetes módon valósul meg, bár koncepcionálisan az így megválasztott képviselők is a nemzet egészének érdekeit kötelesek követni. Várfalvi szerint minden olyan esetben (például Horvátország, Románia Képviselőháza, Schleswig-Holstein tartományi gyűlése, Lengyelország), amikor egy könnyített választási eljárással, vagy garantáltan, a szavazói létszámtól majdhogynem függetlenül a megjelenítés érdekében vannak jelen a nemzetiségek, szimbolikus képviselőről beszélhetünk.⁵²

⁴⁹ Sőt, a négy legfontosabb állami pozíciót is (kormány- és államfő, házelnök, hadsereg főparancsnoka) szintén elosztották a síták, szunniták, és a maronita keresztények között. Lásd Mihályi, i. m., továbbá http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/le00000_.html (21/03/2005), továbbá <http://www.arabmediawatch.com/amw/CountryBackgrounds/Lebanon/PoliticalStructure/tabid/172/Default.aspx> (2006-08-28).

⁵⁰ Mihályi, i. m.

⁵¹ Várfalvi Attila: Nemzetiségek és parlament (szakdolgozat), Országgyűlési Könyvtár, Budapest, 1998, 4.3. alfejezet

⁵² A fenti kategóriarendszert persze fellazítja például a daytoni rendszerben megcélzott valós vétőrendszer, amely valóban érdemi politikai súlyt adhat a kisebbségi frakcióknak-képviselőknak. Lásd Várfalvi, 1998, 4.3. fejezet. Arról nem is beszélve, hogy bizonyos esetben a mérleg nyelveként, valós politikai erővel bíró tényleges képviselőkké lehetnek a pozitív diszkriminá-

Jóllehet kérdéses, hogy vajon mekkora a súlya mondjuk a maláj vagy kurd parlamentnek mint politikai döntéshozó szervnek, az etnikai proporcionalitás technikáit a daytoni modellhez hasonlóan megvalósító modelleket számos további (bár nemritkán leginkább csak papíron létező és működő)⁵³ közjogi struktúrában fellehetjük.⁵⁴ A Baa'th kormányzat és Mustafa Barzani molla (és aga) között 1970 márciusában létrejött megállapodás, illetve a (kurdok által végül is elutasított) 1974-es autonómiatörvény például a nyelvhasználat széles körű biztosításán túlmenően lélekszamarányos politikai képviseletet is előír az iraki kurd kisebbség számára.⁵⁵ Számos ázsiai országban találunk az ország alkotmányos és gazdasági életét meghatározó (és sajnos etnikai konfliktusok folyamatos eszközévé és alapjává váló) etnikai alapú kvóta- és pozitív diszkrimináció rendszert. Gyakori (lásd például Sri Lanka, Malajzia vagy a Fidzsi-szigetek esetét), hogy az őslakos etnikum „rovására” (a gyarmatosítók mellett) évszázadokon keresztül egy másik csoport került gazdasági és politikai értelemben domináns helyzetbe. A kínai dominanciát csökkenteni kívánván például már az 1957-es maláj alkotmány 153. §-a rendelkezik az őslakos etnikum speciális elbánásra joga-

ció eredményeként mandátumhoz jutott kisebbségi képviselők. Ez volt például a helyzet a 2005-ös Schleswig–Holstein-i tartományi választások során, amikor a dán kisebbség képviselői lettek a „királycsinálók”. Lásd például Power <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1495568,00.html> (2006.08.28.).

⁵³ Kiemelésre érdemes a mostanra már csak jogtörténeti tanulságokkal szolgáló jugoszláv nemzetiségkulcsos megoldás is, ahol a szintén államalkotói meghatározottsággal felruházott nemzeti közösségek arányos képviselete a szűken vett politika terepén kívül is irányadó volt. Lásd erről például Messel, i. m. 44–49. o.

⁵⁴ Lásd például a Népszövetség égisze alatt a litván állam korlátozott szuverenitása mellett, a versailles-i béke részeként Memel részére létrehozott speciális státust, ahol a kormányzótanács három tagjából egy litván, egy memeli (tehát jellemzően német) és egy a Népszövetség delegáltja. Bővebben lásd Hurst Hannum: *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination; The Accommodation of Conflicting Rights*, University of Pennsylvania Press, 1996. 379–384. o.

⁵⁵ Előírván például, hogy a köztársasági elnök egyik helyettese is kurd legyen. Bővebben lásd Hannum, i. m. 190–193. o.

sító oktatási, foglalkoztatási stb. arányosságot célzó kiemelt államcéljáról.⁵⁶ A képviselet kérdését elemző tanulmányok gyakran említik (az 1997-es alkotmányban megalkotott) Fidzsi⁵⁷-megoldást, ahol a kétkamaras törvényhozás alsóházát négy külön választói regiszter alapján választják: 12–12 képviselőt választ külön-külön a fidzsi és az indiai lakosság; további tíz mandátumot egy általános, etnikai kvalifikációktól mentes nemzeti listáról osztanak szét az etnikai fidzsi és indiaiak között; illetve nyolc hellyel képviselőt juttathat a Házba a sem nem fidzsi, sem nem indiai lakosság (hármát egy külön rotumán regiszter, ötöt nemzeti listáról választanak).⁵⁸

A kisebbségi képviselet különböző formáinak és példáinak fontos klasszifikációja a választójog alapján való csoportosítás. A különböző formációk bemutatásában Claire Palley⁵⁹ felosztását követve, az alábbi technikák ismertek:

- külön választói regiszter és elkülönített mandátumcsoportok: ebben a megoldásban a külön választói jegyzékben szereplő választópolgárok meghatározott számú, szeparált rendszerben mandátumhoz jutó saját képviselőket választanak. Ezt a rendszert honosította meg az 1960-as ciprusi, valamint az új-zélandi (1876. óta 76 „rendes” és speciális mandátum jár a maori őslakoságnak) és az indiai jogalkotó (1985-ig a mandátumok 15%-a az „érintetleneknek” és egyéb hátrányos helyzetű kasztoknak járt).⁶⁰
- külön választói regiszter és elkülönített mandátumcsoportok, keresztszavazással: a keresztszavazás a meghatározott mandátummal rendelkező közösségek minimális képviseletét mindenképpen biztosítani kívánó, ám a rendszer faji-etnikai merevsé-

⁵⁶ Bővebben, Hannum, i. m. 440–448.

⁵⁷ Lásd például http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/fj00000_.html (21/03/2005).

⁵⁸ A szenátusban már inkább látszik a fidzsi fölény: 22 tagját a fidzsi törzsfőnökök nagytanácsa delegálja; Rotuma sziget egy szenátort ad; a miniszterelnök és az ellenzék vezetője pedig hét, illetve hat főt jelöl. Bővebben lásd Hannum, i. m. 427–432.

⁵⁹ Claire Palley: *Constitutional Law and Minorities*, Minority Rights Group (Report; no. 36), London, 1987, 16–21 o.

⁶⁰ A gyarmati időszakban Fidzsi, Rhodézia, Dél-Afrika és Brit Kelet-Afrika is ezt a rendszert követte.

gét enyhíteni célzó megoldások közé tartozik. 1962 és 1969 között Dél-Rhodézia, (és a zambiai alkotmány kikiáltásáig) 1964-ig Észak-Rhodézia például ezt alkalmazta.

- közös választói regiszter és elkülönített mandátumcsoportok: ebben a rendszerben (például a 19 fidzsi, 10 indiai és 5 egyéb mandátumot biztosító fidzsi megoldásban) bár meghatározott mandátumhoz jut minden megjelölt csoport, a választópolgárok egységes rendszerben szavaznak.
- arányos rendszer elkülönített közösségi alapon meghatározott listákkal: az 1943-at követő (és 1975-ig tartó) libanoni rendszer érdekes példája ennek: a választók a különböző közösségi listák (maronita, szunnita, görög ortodox, drúz stb.) mindegyikére szavaznak, azzal, hogy a keresztény–nem keresztény arány végül 6:5 kellett, hogy legyen. (A rendkívül színes összetételű parlament azonban lehetetlenné tette a koherens politizálást.)⁶¹ Különleges jogalkotói testületek: az etnikai konfliktusok alkotmányos alapon való rendezésekor gyakran sajátos, mediációs intézmények jönnek létre. A már említett 1960-as ciprusi alkotmány például rendelkezik (a daytoni modell kapcsán már bemutatottakhoz hasonló) közvetlenül választott tulajdonképpeni arbitrációs közös bizottságról, amely a két etnikai csoport között felmerült vita esetén hivatott a békéltetési és egyeztetési eljárást lefolytatni.
- csoportvétő: sajátos formája az etnikai konfliktusoldásnak, amikor valamelyik etnikai csoport (vagy például annak frakciója) bizonyos kérdésekben kötelező konzultációs, illetve vétőlehetőséget kap. Ez lehet indirekt, amikor meghatározott kérdésekhez minősített többség szükséges (lásd például a fidzsi 3/4-es határozatokat); vagy explicit formájú is, például az 1961–1965-ös dél-rhodéziai, illetve bizonyos esetekben a ciprusi modell esetében.

Palley elemzésében külön fejezetet kap a végrehajtó hatalom csoport alapú megszervezése. Alapvetően két típusát különbözteti el:

- formalizált hatalommegosztás: a végrehajtó hatalomban érvényesítendő kvóták (szintén ismert) megoldására jó példa a cip-

⁶¹ Ráadásul az eltérő születési arányok és a számos muzulmán menekült miatt a merev rendszer egy idő után nem tükrözte a lakosság valós arányait sem.

rusi 7:3 görög – török-kulcs, ahol azonban vagy a külügyi, vagy a hadügyi tárcának török kézben kellett volna lennie. Az effajta, különösen a vétőrendszerrel finomított megoldások nagy hátránya a kormányozhatatlanság veszélye: a ciprusi megoldás is mindössze négy évig ha tartott... (Hasonlóan sikertelennek bizonyult az 1974-es észak-írországi, illetve az említetten szintén csak 1975-ig működött libanoni kísérlet). Egyedül a rotációs elv alapján 1874 óta működő svájci szövetségi tanácsmodell bizonyult működőképeseznek.⁶²

- informális hatalomgyakorlás: az akkomodáció politikája (the politics of accomodation) önálló fejezet a politikatudomány kurrens irodalmában. Témája a politikai kultúra és az érdekanalizáció békés, informális útjai során kialakult hatalommegosztási és hatalomgyakorlási modellek vizsgálata. Palley szerint⁶³ az informális kompromisszumok példája lehet Svájc, ahol szokásjogi alapon a Szövetségi Tanács öt tagja német, egy vagy kettő francia és egy olasz anyanyelvű; vagy Kanada, ahol minden tartomány ad legalább egy minisztert, Québec pedig négyet, amelyből legalább egy angol nyelvű. Hasonlóképpen szokás az adott régió-etnikum ügyeire specializált tárca vezetőjét a régióból-etnikumból választani: az Egyesült Királyságban például a Walesért, illetve Skóciáért felelős miniszter általában walesi, illetve skót. Vizsgáljunk meg néhány példát közelebbről!

4.3.1. Az amerikai gyakorlat

A kétpártrendszer sajátosságai, illetve a választás útján betöltött pozíciók (ügyész, bíró, számos közigazgatási vezető) az európainál lényegesen szélesebben meghúzott mértéke miatt az amerikai politikai és közjogi kontextusban⁶⁴ a kisebbségek (faji, etnikai

⁶² Vélhetően az is részben azért, mert minimális a szövetségi kormány hatásköre.

⁶³ i. m. 18.

⁶⁴ Átfogó bemutatásra lásd Arend Lijphart – Bernard Grofman: Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives, In: Gerlad. M. Pomper (szerk.), American Political Parties and Elections, Praeger, 1984.

csoportok) sui generis képvisellete fel sem merül. Elképzelhetetlen lenne egy ilyen irányú közjogi elképzelés komoly felvetése. Ennek ellenére a választójog reformja, illetőleg a demográfiai változásokat szorosan követő választókörzet-kialakítás során az etnicitás központi kérdéssé válik. Amerikában (emlékeztetve például a később említendő Osztrák–Magyar Monarchiára) tehát a választókörzetek politikai célok figyelembevételével való kialakítása (gerrymandering⁶⁵) kapcsán jelentkezik a választójog és az etnicitás összefonódása.⁶⁶ A kétpártrendszer egyik sajátossága ugyanis, hogy a liberálisabb, inkább kisebbségbarátnak tartott Demokrata Párt igyekszik fekete, illetve egyéb kisebbségi többségű választókörzetek kialakítására; amíg a konzervatív Republikánus Párt többnyire szintén a homogén konzervatív fehér, illetve a blokkosított (feltehetően nem szimpatizáns) kisebbségi szavazókörzetek kialakításában érdekelt.⁶⁷

A népszámlálásokat követő és igen gyakori választókör-újrarajzolás tehát minden esetben komoly politikai vitákat és mozgósított lobbisták ez-

⁶⁵ A kifejezés 1812-ből származik, ahol a pártpolitikai elvárások biztosítására Elbridge Gerry, Massachusetts kormányzója egy igen bizarr, szalamanderformájú körzetet alakított ki. A képviselati demokrácia egyenlő mandátumtartamban való kifejezése kezdetektől része az amerikai közjogi gondolkodásnak. Már Madison is felhívta a figyelmet Anglia korabeli „rohadt körzeteire (rotten borough), ahol néhány lelkes birtokok nagyvárosokkal azonos mértékű parlamenti képviselőre jutottak. Volt olyan választókörzet (például Olk Salum), ahol egyetlen arisztokrata két képviselőt küldhetett a Házba, amíg a milliós London négy képviselőt küldött. (Idézi Black bíró a Wesbery v. Sanders (376, US 526, 1964) ítéletben.)

⁶⁶ A francia alkotmánytanács 1985-ös, új-caledóniai döntésében szintén a körzetkijelölés alkotmányosan elfogadható határainak felrúgását állapította meg, amikor a régió négy választókörzetét (etnikai alapon kiszámított kormánysszimpatiát keresvén) az alábbi számú választót eredményező módon osztotta fel: 21 000; 23 000; 15 000; 85 000.

⁶⁷ A választókörzet, illetve föderalizmus különböző kvótamegoldásai gyakran szolgáltak a domináns etnikai csoport fölényének biztosítékául. 1997-ig Jugoszláviában például Szerbia 7 597 179 választópolgára 108, míg Montenegró 448 325 választója 30 képviselőt választott; azaz egy, a szerb vezetéshez leginkább lojális montenegrói voks körülbelül öt szerbiai szavazattal ért fel. Lásd Messel Balázs: A magyar kisebbség parlamenti képvisellete Jugoszláviában 1990–1998 között, Comitatus, 1999. május, 1999. május, 48. o.

reit hozza.⁶⁸ Igaz, a választóközetek körül dülő politikai és alkotmányjogi csaták azonban még a kérdés faji-etnikai dimenziójának felmerülése előtt elkezdődtek, ugyanis az ipari forradalom kezdetén és során az iparosodást támogató városi és vidéki körzetek érdekei feszültek egymásnak.

A legfelsőbb bíróság bőséges vonatkozó esetjoga azonban kezdetben a felmerülő kérdések tartalmi megoldásának elutasítását jelentette. Az amerikai alkotmányos dogmatika egyik sarokpontja ugyanis a hatalmi ágak elválasztásának felismerését jelentő bírói önkontroll, amely egész egyszerűen a felmerülő panaszok, ügyek egy részét az igazságszolgáltatás terrénján kívülre tartozó „politikai kérdésnek” találja. (Lásd például az 1949-es *Colegrove v. Green*⁶⁹ vagy a klasszikussá vált és már faji-etnikai problematikát hordozó 1960-as *Gomillion v. Lightfoot*⁷⁰-ügyeket.)

A mérföldkővet az egyébként is igen aktivista Warren-bíróság 1962-es *Baker v. Carr*⁷¹ döntése jelentette, ahol a bíróság kimondta, hogy a választóközet-megvonás kapcsán felmerülő alkotmányossági kérdések igenis bírósági hatáskörbe tartoznak. Az elkövetkező évben pedig tizenhét vonatkozó tárgyú döntést is hozott. A Baker-döntés másik fontos eleme a bírósági teszt zsinórmértéke, az „egy ember egy szavazat”-elv⁷² kimondása volt, amelynek értelmében a Bíróság megállapította, hogy a választóközetek kialakítása során a lakosságszám⁷³ és nem a gazdasági régiók, foglalkoztatási ágak vagy egyéb szempont kell hogy

⁶⁸ Nemesyszer a lakosságárányos szövetségi választóközetek megvonása tagállami lobbierdekek sérelmét is jelenti, amikor például lakosságcsökkenés miatt egy tagállam eggyel kevesebb képviselőt küldhet a Kongresszus alsóházába. (A szenátorok száma állandó, államonként kettő.) Számos civil szervezet szakosodott a választóközetek kialakítása során fellépő faji-etnikai diszkrimináció bírósági orvoslására. Lásd például: MALDEF: Mexican Americans Legal Defense and Education Fund.

⁶⁹ 328 US 549.

⁷⁰ 364 U.S. 339 (1960.)

⁷¹ 369 US 186.

⁷² Lásd még az 1963-as *Reynolds v. Sims* (377 US 533) döntést.

⁷³ Az 1973-as *Gaffney v. Cummings* (412 US 735) döntésben a bíróság kimondta, hogy az „átlagos számú” szavazót tartalmazó választóközettől legfeljebb 7,8%-ban lehet (akár fel- akár lefelé) eltérni. (Kimondta azt a szabályt is, miszerint a körzetbeosztás aránytalanságára hivatkozó felperesnek kell bizonyítani állítása valódiságát.) Más kérdés, hogy mindezen elvektől számos döntésben eltérően határoztak. Az 1983-as *Karcher v. Dagett* (462 US 725) ügyben például egy 0,69%-os eltérést tartalmazó konstrukciót is érvénytelenítettek.

irányadó legyen. Ettől még nem vált átláthatóvá vagy könnyűvé a fajietnikai proporcionalitás hívei által diszkriminatívnak minősített választókörzet-elrendezési tervek alkotmányosságának vizsgálata, ugyanis a faji diszkriminatív szándék meglétének bonyolult és gyakran inkonzisztens tesztjét állította fel és követte a bíróság. A bíróság ugyanis a fentiek ellenére, a képviseleti demokrácia és a választópolgárt megillető azonos értékű szavazat védelme mellett vonakodott a faji antidiszkrimináció általános választójogi védelmét kimondani. A már említett 1977-es *United Jewish Organizations of Williamsburgh v. Carey*⁷⁴-döntésben például elutasította egy New York-i hasszid zsidó közösség abbéli panaszát, miszerint a korábbi homogén (hasszid) választókörzet feldarabolása és a lakosság egyéb körzetekbe való átcsoportosítása diszkriminatív lenne. Sőt egy (az elektorális és politikai pozitív diszkriminációt megvalósító) homogén fekete választókörzet kialakítását (a többségi fehérek által) megtámadó keresetet elfogadó 1993-as *Shaw v. Reno*⁷⁵-döntésében ki is mondta, hogy az alkotmány nyomós kormányzati érdek (compelling government interest) hiányában valamennyi (tehát egyaránt a pozitív és negatív) faji alapú választókörzet-machinációt tilt.⁷⁶

4.3.2. A nyugat-európai gyakorlat⁷⁷

Jóllehet az Európai Uniónak nincs közös kisebbségvédelmi szabályrendszer, sőt még csak összehangolt politikai álláspontot sem alakított ki; így vagy úgy valamennyi tagország érintett a kisebbségi kérdésben.

⁷⁴ 430 US 144

⁷⁵ 509 US 630 (1993)

⁷⁶ A faji alapú körzetkialakításra pedig a körzethatárok formája ad eligazítást: egyéb feltételek megléte esetén, igen bizzar formájú körzetek esetén a bíróság vélelmezi a faji indíttatást. Lásd például az alábbi döntéseket: *Reynolds v. Sims* (377, US, 533, 1964), *City of Mobile v. Bolden* (446 US, 55 1980), *Shaw v. Reno* (116. S Ct. 1993.)

⁷⁷ Kimerítő ismertetésre lásd például Jan-Erik Lane – Svante O. Orson: *Politics and Society in Western Europe*, SAGE Publications, 1987. Hasznos, vonatkozó tárgyú összeállítás még a Velencei bizottság (European Commission For Democracy Through Law) 2000. január 25-én, Strasbourgban kelt „*Electoral Law And National Minorities*” című összeállítása. Lásd www.venice.coe.int (21/03/2005.).

A jogalkotói és politikai álláspontok azonban igencsak különbözőek, és a biztosított kisebbségvédelem is rendkívül széles skálán mozog. Vogel Sándor így ír erről: „Ausztia és Finnország elismeri a kollektív kisebbségi jogokat; Finnország, Olaszország és Spanyolország területi autonómiát biztosít kisebbségei számára; Nagy-Britannia regionális autonómiát adott Skóciának és Walesnek, különleges erőfeszítéseket tesz az észak-ír kérdés megoldására, és – bár nem ismeri a kisebbségi elvet – különleges jogokat és hivatalos státust biztosít a welsi nyelv számára; Belgium nemzetközi szerződések megkötésének jogával is felruházta német anyanyelvű közösségét; Hollandia és Svédország multikulturálisnak tekintik társadalmukat; Németország a kisebbségi jogokat csak történelmi kisebbségei számára biztosítja; Svédország egyenlőségelet tesz a történelmi kisebbségek és a bevándorlók közé; Franciaország tagadja nemzeti kisebbségek létét a területén; Görögország pedig erőszakot is alkalmaz török kisebbségével szemben.”⁷⁸

Előljáróban is fontosnak tartom tehát leszögezni, hogy egyelőre sem a kollektív jogtételezésen alapuló autonómia, sem a különböző választójogi pozitív diszkrimináció nem vált részévé a nemzetközi vagy európai kisebbségvédelem standardjainak. Nemcsak hogy az EU, de sem az ENSZ, az EBESZ vagy az Európa Tanács nem ismer el ilyen irányú tagállami kötelezettséget. A német alkotmánybíróság ki is mondta, hogy a konkrét esetben egyébként alkotmányosnak ítélt választójogi pozitív diszkrimináció nem nemzetközi jogi alapokon nyugszik.⁷⁹

Meg kell e helyütt jegyezni, hogy például az Európa Tanács kisebbségvédelmi keretegyezményének érvényesülését vizsgáló bizottsága által a kisebbségi képviselet hiánya miatt elmarasztalt országok (Magyarország, Ukrajna, Csehország) esetében a kritika forrása eredendően nem az ilyen irányú kisebbségvédelmi mechanizmusok hiánya volt, hanem az egyes országok belső normáiban előírt magatartásának elmaradása, azaz e közjogi következetlenség felett érzett elégedetlenség.⁸⁰ Az Európa Tanács gyakorlatának következetességét az is bizonyítja,

⁷⁸ Vogel Sándor: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbség, Európai Tükör, 1999/1. 26–27.

⁷⁹ Lásd Borók György A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletének szabályozási modelljei Európában és Magyarországon, Társadalmi Szemle, 1998. 4., 75. o.

⁸⁰ Bővebben lásd Versitchel, i. m.

hogy abban az esetben is elmarasztalta a keretegyezményben részes országokat (például Ukrajnát vagy Horvátországot), ha jogszabály-módosítás során a kisebbségvédelemnek olyan mechanizmusait valósítják meg, amely tételesen nem mond ugyan ellent az Európa Tanács elveinek, tehát alapvetően megengedett, de egy korábbi helyzethez képest előnytelenebb helyzetet teremt a kisebbségek számára (regresszív változás).⁸¹ Visszatérve a parlamenti képviselőhöz, a következőkben pedig röviden tekintsük át az egyes országok gyakorlatát!⁸²

A kisebbségi jogok elismerésétől a legmerevebben talán Franciaország zárkózik el. Bár a Regionális Nyelvek és Kultúrák Bizottsága hét⁸³ kisebbségi nyelvet sorol fel, a jakobinus hagyományokon nyugvó francia jogfelfogás csak regionális nyelveket, illetve dialektusokat ismer el, a köztársaság és a nemzet oszthatatlanságának (nation homogéne) doktrínája⁸⁴ szerint a kisebbségek fogalmát nem. Ennek megfelelően az 1992-es európai unió szerződés ratifikációja együtt járt a francia nyelv egyeduralmát deklaráló alkotmánymódosítással; az ENSZ Emberi Jogi Bizottságában pedig Franciaország kijelentette, hogy miután területén nincsenek kisebbségek, nem érintett a kisebbségi kérdésekben sem. Ehhez hasonlóan a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányának 27. cikkelyével kapcsolatban is fenntartást jelentettek be. Érdekes kivételt jelent ugyanakkor a széles körű közigazgatási autonómiával felruházott Korzika, igaz, az „önigazgató” régió tanácsa nem hozhat törvényt. Az alkotmánybíróságnak megfelelő francia alkotmánytanács (Conseil Constitutionel) ugyanakkor éppen az 1991-es korzikai

⁸¹ Horvátországban az 1991-es állapotokhoz képest a kisebbségi és a választójogi törvény 1999. október 29-i módosítása után három helyett csak egy szerb mandátumot osztottak ki, Ukrajna esetében pedig a 2001-es választókörzet újrajrölését követően megszűnt a sui generis krími tatár mandátum., Versitchel, Uo.

⁸² Azon EU-tagországokra (Ausztria, Olaszország), ahol bizonyos nyelvi jogok (például hollandiai frízkek) biztosításán túl a kisebbségi problematika nem kapott különösebb hangsúlyt, vagy (Portugália, Luxemburg, Írország) a politikai partícipáció egyéb okokból nem válik relevánssá, e helyütt egyáltalán nem térek ki. A kimerítő elemzésre lásd Vogel, i. m. 18–41.

⁸³ Elzászi, baszk, breton, katalán, korzikai, flamand és okcitan.

⁸⁴ Lásd erről még Majtényi Balázs: Európa nemzetiségi helyzete és az európai identitás, Pro Minoritate, 2000. Nyár, 96. o.

autonómatörvény kapcsán találta alkotmányellenesnek a jogalkotó abbéli szövegezését, miszerint „a korzikai nép a francia nép alkotórésze” – mondván, hogy az alkotmány kizárólag a „francia nép” fogalmát ismeri, amely különbségtétel és részhalmazmeghatározás nélkül valamennyi francia állampolgárt jelent.⁸⁵

A több-kevesebb függetlenséget jelentő regionális autonómia tekintetében többnyire megengedőnek tartott Spanyolország alkotmánya is kimondja a „spanyol nemzetállam osztatlan egységét”, illetve tiltja az autonóm közösségek föderációját. Ennek megfelelően csak a szenátusban találunk indirekt formában a kisebbség képviselőt megvalósító politikust: az autonóm közösségek (az alkotmány 69. § (5) értelmében) ugyanis egy, majd egymillió lakosonként egy-egy újabb szenátort delegálhatnak.

A társadalmi konfliktusoldás skandináv példája számos szempontból modellértékű a nyugati világban. Nem kivétel ez alól a kisebbségi kérdés sem. A lapp kisebbség számára Skandinávia-szerte létrehozott külön választói regiszter alapján megválasztott testületek gyakran formalizált rendben kapcsolódnak az anyaország alkotmányos rendszerébe. Finnországban például a lapp tanács külön ügyosztályt delegál a miniszterelnök tanácsadó testületébe.⁸⁶ Emellett már 1921 óta él a svéd lakosságú Åland-szigetek autonómiája, a lapp (számi) őslakosság pedig saját, húsz tagú képviselői szervvel rendelkezik, amelyet a finn parlament valamennyi, a kisebbséget érintő kérdésben köteles meghallgatni.⁸⁷ Dániában a grönlandi, illetve a Feröer-szigetek kisebbségi lakosságának képviselőtét pedig két-két mandátum biztosítja a 179 fős dán parlamentben.⁸⁸ (Szomszédjához hasonlóan Svédország is a területi képviselő alapelveire építve oldja meg a nemzetiségi képviselőt.) Hasonlóképpen, a lappok számára biztosít

⁸⁵ Lásd John Bell, *French Constitutional Law*, Clarendon, 1992, 65. o. Persze a francia álláspont is változik idővel: 2006 nyarán már egy referendumban utasították el a kormány autonómatervezetét. *Corsica rejects autonomy offer by Paris*, <http://www.cnn.com/2003/WORLD/europe/07/06/corsica.poll/> (2006.07.11.).

⁸⁶ Hannum, 255. o.

⁸⁷ Lásd például Kristian Myntti: *The Nordic Sami Parliaments*, In: Pekka Aikio – Martin Scheinin (eds). *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*, Turku, 2000, Åbo Akademi.

⁸⁸ A két terület az Európai Uniónak sem tagja.

tott képviseleten túlmenően, az autonóm régió meglévő önálló regionális parlamentje mellett a 24 000 főnyi, 95%-ában svéd lakosságú Åland-szigetek is önálló választóközter⁸⁹ a finn parlamenti választójogban. Gyakran említik az 1989-es alkotmányos reformot követő Belgium⁹⁰ példáját is, ahol a négy tulajdonképpeni szövetségi entitás (flamand, vallon, német és Brüsszel) saját, még nemzetközi szerződésükötésre is feljogosított kváziparlamenttel rendelkezik, ugyanis a központi kormányzat csak költségvetési, külpolitikai, honvédelmi és igazságszolgáltatási prerogatívákat tartott meg.⁹¹

Igen mereven kisebbségellenes álláspontot képvisel ugyanakkor Görögország. Formailag „egyetlen kisebbségként a nyugat-tráchiái muzulmánokat ismeri el, amelyre az 1923-as lausanne-i szerződés kötelezi. Ez a kisebbség, amely törökökből, pomákokból és cigányokból áll, görög felfogás szerint szigorúan vallási és nem etnikai vagy nemzeti kisebbség. A görögországi muzulmánok azonban mindinkább törököknek tekintik magukat, és az eredetileg bulgárul beszélő pomákok is mindinkább eltörökösödtek. A görög kormány azonban következetesen tagadja nemzeti és etnikai kisebbségek létét Görögország területén, és fellép minden olyan mozgalommal szemben, amely törökként nyilvánul meg. A török kisebbség nevében fellépő vezetőket több esetben, még 1995-ben is letartóztatták, és börtönbüntetésre ítélték. [...] Törökországhoz hasonlóan homogén nemzetállamnak tekinti magát és kijelenti, hogy az etnikai és nemzeti kisebbségek ügyében nem érintett.”⁹²

⁸⁹ Az Åland-szigetek (Ahvenanmaa) svéd lakóit saját ügyekben a harminctagú Tartományi Törvényhozó Gyűlés (Landsting, Lagting) képviseli, mely minden olyan kérdésben alandi területi hatállyal szabályt (törvényt) alkothat, „amelyben a szigetek valamilyen védelemre szoruló sajátosságát tudnak felmutatni”. Lásd még Finnországi kisebbségek, Kalevala Baráti kör, Budapest, 1994. 16. o. és Szebeny Botond: Területi autonómiák Európában. In: Parlamenti Levelek 1998/4, 42. o.

⁹⁰ Lásd még: Tájékoztató Belgiumról és a belga parlamentéről, kézirat, Országgyűlés Külügyi Hivatal 1993. március.

⁹¹ Igaz, az etnicitás és a választójog összefüggése csak áttételes, hiszen elvben flamand választópolgár is szavazhat regisztrált vallon jelöltre, bár ettől még a parlament alapvetően az etnikai proporcionalitás sajátos belga modelljén nyugszik.

⁹² Vogel, i. m. 26. o.

Érdekes a kisebbségek helyzete Nagy-Britanniában is. A brit politikai és jogi gondolkodástól is idegen ugyanis a sui generis kisebbségi jogok elismerése.⁹³ Ennek ellenére például az észak-írországi decentralizált, devolutív megoldások szintén az etnikai-nemzeti alkotmányosság bővülő intézményrendszerét jelzik: létrejött ugyanis a skót és a walesi parlament, és a hozzá kapcsolódó különálló egyházi szervezet, jogrend és „nemzeti” alaptanterv. Hasonlóan a territorialitás áttétén keresztül érvényesül az etnikai proporcionalitás (a nem EU-tag) Svájcban, ahol a kantonális választójog az olasz, francia, német és rétoromán lakosság etnikai alapokra épülő politikai aktivizmusára épít.

Fontos szólni a német gyakorlatról is.⁹⁴ Németország jogrendszere négy⁹⁵ etnikai és nemzetiségi kisebbséget ismer el, és a schleswig-holsteini,⁹⁶ szászországi, illetve brandenburgi⁹⁷ alkotmányok, bár a sui generis képviselőket nem támogatják, egyaránt rendelkeznek az etnikai pártok⁹⁸ részére nyújtott preferenciális mandátumjuttatásról.⁹⁹ A Bundestag esetében szintén lehetőség nyílik az ötszázalékos küszöb megkerülésére.¹⁰⁰

Érdekes megemlíteni a német alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát. Az 1954-es „dán kisebbség ügyben”¹⁰¹ a karlsruhei testület ugyanis elutasította a dán kisebbség abbéli panaszát, miszerint az általános 5%-os küszöb diszkriminatív bánásmódot eredményez. Az alkotmánybíróság érvelése szerint semmilyen alkotmányos indok nem kí-

⁹³ Igaz, 2000-rel hatályba lépett az 1998-ban elfogadott, lényegében az Európa Tanács égisze alatt megalkotott európai Emberi Jogi Konvenciót a belső jogba építő emberi jogi törvény, a Human Rights Act.

⁹⁴ Vogel, i. m. 25–26.

⁹⁵ A schleswig-holsteini dánokat és frízeket, illetve a volt NDK területén élő szorbokat és a romákat. Lásd Vogel, i. m. 25.

⁹⁶ Itt a mintegy ötvenezres dán kisebbség rendelkezik két mandátummal.

⁹⁷ A szorb és fríz kisebbség vonatkozásában.

⁹⁸ Fontos megemlíteni, hogy a német alkotmány kiemelt fontosságot tulajdonít a politikai pártoknak (hiszen a német jogértelmezés a német demokráciát pártdemokráciaként definiálja), és külön nevesíti az alkotmányos intézmények között.

⁹⁹ Borók, 73. o.

¹⁰⁰ Lásd Kékuti Ákos, Konceptiók a kisebbségek parlamenti képviselőtételéről a rendszerváltás óta, In.: Parlamenti Levelek 4–5, 1998. február, 47–51. o.

¹⁰¹ BverfGE 31 (1954)

vánja meg a kisebbségek választójogi preferenciális elbánását, ám, hozzátette, ha valamelyik szövetségi állam mégis ez irányú intézkedések bevezetése mellett dönt, azt alkotmányosnak fogja tartani. Schleswig-Holstein aztán ekképp is járt el.¹⁰² Egy későbbi,¹⁰³ 1990-es esetben pedig egy választójogi törvény azon bekezdését találta alkotmányellenesnek és semmisítette meg, amely (nemzetközi kölcsönösségre épülve) a helyi választások során választójogot adott az állandó lakos külföldieknek is. A bíróság álláspontja szerint a választójog alanyaként meghatározott „német népek” semmiképpen nem lehetnek tagjai a külföldi állampolgárok. (Ugyanazon a napon Hamburg város hasonló törvényét is alkotmányellenesnek találta.) Bár a Maastrichti Szerződés (amelyet explicit, például ilyen alkotmánymódosítás mellett tartott csak elfogadhatónak az alkotmánybíróság)¹⁰⁴ kögens rendelkezése, amely helyi választásokon valamennyi uniós állandó lakosnak választójogot biztosít, gyakorlati megoldást hozott, a kérdés dogmatikai méregfogát nem távolította el. Természetesen az utóbbi kérdés nem sui generis kisebbségspecifikus probléma, hiszen a helyi közhatalom demokratikus gyakorlásába bevonni kívánt csoport, nem állampolgárokról lévén szó, nem minősülhet annak.

Az eset kapcsán azonban érdemes szólni az Európai Unió közjogi berendezkedésének alapvető dogmatikai ellentmondásairól. Az integráció jelenlegi stádiumában nem lehet ugyanis tudni, hogy hol található a szuverenitás letéteményese, ki, mi a közhatalom és a politikai legitimáció végső forrása. Nehéz egyelőre választ adni arra a kérdésre, hogy minek is tekinthető az EU: szuverén államok közjogi szövetségének vagy az „európai demos” államalakulatának. A „demokratikus deficit” elfogadása és a „szuverenitások összehangolása” (pooling of sovereignty) nehezen értelmezhető fogalma mellett is problematikus az EU-jog szupremáciájának értelmezése a szuverenitáselmélet szempontjából. Amíg az „európai demosz” (és ehhez kapcsolatosan egy európai alkotmány és az európai alapvető jogok kartájának) kérdésére nem kapunk választ, érthető (bár a

¹⁰² Bővebben, lásd Donald P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, Durham and London, 1997., 187. o.

¹⁰³ *Foreign Voters I* (83 BverfGE 37).

¹⁰⁴ Bővebben, lásd Kommers, 109–113 és 182–187.

közösségi jog szupremáciájának doktrínája szempontjából nem problematikus) például a német alkotmánybíróság álláspontja, amely kimondta, hogy amíg a közösségi alapvető jogvédelem szintje a német alkotmányban biztosítható képest alacsonyabb szintű, addig az alkotmánybíróság továbbra is a *Grundgesetz* alapján jár el.¹⁰⁵ Kérdéses tehát, hogy konkrét esetben eljárhat-e például egy nemzeti normakontrollt gyakorló testület a közösségi jog alkotmányellenességének kérdésében, hiszen, úgy tűnik, a közösségi jog deklarált szupremáciája minden esetben a nemzeti alkotmányok és jogrendek felhatalmazása alapján keletkezett...¹⁰⁶

4.3.3. Kisebbségek parlamenti képvisellete a posztkommunista régióban

Vizsgálataink szempontjából kiemelt figyelmet érdemel a posztkommunista régió¹⁰⁷ gyakorlatának elemzése,¹⁰⁸ amely a hatályos választójogi megoldásokat az alábbi szempontok alapján csoportosítja:

¹⁰⁵ Lásd az Alkotmánybíróság Solange I. és II. döntéseit: Solange I, BVerfGE 37, 271, <http://www.uni-wuerzburg.de/dfr/bv037271.html> (21/03/2005.); Solange II, BVerfGE 73, 339, <http://www.uni-wuerzburg.de/dfr/bv073339.html> (21/03/2005.) Lásd még Donald P. Kommers: *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, 1989.

¹⁰⁶ Szuverenitás kapcsán felmerülő kérdés, hogy milyen szintig van lehetőség az önként vállalt (például egy újfajta, államok között létrejött „társadalmi szerződés” formáját öltő) szuverenitás feladására. Kiterjedhet-e az államok ezen joga a teljes szuverenitásfeladásig (anélkül, hogy létrejönne egy európai alkotmányozó hatalom)? Talán nem tökéletes, de plasztikus analógia a polgári jogi szerződések azon esete, ahol bizonyos mértékű, például a tulajdonképpen rabszolgaságot jelentő teljes jogképeség feladását a polgári jog nem teszi lehetővé.

¹⁰⁷ Szükséges megemlíteni, hogy Szlovákia és Magyarország kivételével valamennyi közép-európai ország kétkamarás parlamenti rendszerért épített fel. A korporatív felsőházat kialakító Szlovénia kivételével azonban valamennyi esetben (Csehországban abszolút, Lengyelországban egyszerű többséggel, Romániában közvetlen listás szavazással) választják a felsőházakat is.

¹⁰⁸ Carlos Flores Juberías: *Választási törvényhozás és etnikai kisebbségek Kelet-Európában*, Politikatudományi Szemle 1998/2., továbbá In.: Jonathan P. Stein (ed.): *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe, State Building, Democracy and Ethnic Mobilization*, East-West Institute (EWI), 2000.

az etnikai kisebbségek képviselőinek ellenzése,¹⁰⁹ az etnikai szempont mellőzése,¹¹⁰ az etnikai kisebbségek képviselőinek támogatása,¹¹¹ a kisebbségi képviselő biztosítása,¹¹² illetőleg az etnicitást a politikai képviselő alapját jelentő tényezővé emelő alkotmányos berendezkedések. Az alábbi rövid ismertetőben a fenti elemzés felosztását követem.

A kisebbségi képviselő elutasítása

A kisebbségek politikai aktivitásának korlátozására számos technika alakult ki. Elméleti szempontból három fő útja lehetséges: az elkülönített választói regiszterek, az aktív, illetve a passzív választójog korlátozása. Bár nem feltétlenül szolgál diszkriminatív célokat (lásd a daytoni modellt), a nemzetiségi-etnikai alapon hermetikusan elkülönített választójogi rendszerek alkalmasak lehetnek a kisebbségek politikai aktivitásának elszigetelésére. Erre példa lehet az apartheid idejében alkalmazott dél-afrikai választójog.

Az aktív választójog nemzetiségi-etnikai alapon való (igen brutális) korlátozására láthattunk példát két volt szovjet tagállam, Lettország¹¹³

¹⁰⁹ Ide sorolván az albán, bolgár és orosz választójogot.

¹¹⁰ Itt említvén a cseh, szlovák és moldvai gyakorlatot.

¹¹¹ Felhóvván Lengyelország, Litvánia és a magyar önkormányzati rendszer példáját.

¹¹² Románia, Szlovénia és Horvátország esetében.

¹¹³ Általános irodalomra, lásd Caroline Taube, *Latvia: Political participation of linguistic minorities*, *International Constitutional Law (ICON)*, Vol. 1., No. 3, 2003, Frank Hoffmeister, *European Convention on Human Rights–Language Requirements for Candidates in National Parliamentary Elections–Procedural Safeguards–Political Participation of Russian-Speaking Minority in Latvia*, *American Journal of International Law*, July, 2003., *Views of the Human Rights Committee Under Article 5, Paragraph 4, of the Optional Protocol to the Covenant Concerning Communication No. 884/1999*, UN Doc. CCPR/C/72/D/884/1999 (2001), Vello Pettai, *Political Stability Through Disenfranchisement, Transition*, Vol. 3., No. 6, April 1997., G. Smith, *The Ethnic Democracy Thesis and the Citizenship Question in Estonia and Latvia*, (1996). 24 *Nationalities Papers*, Daunis Auers, *Latvia's 2002 Elections – Dawn of a New Era?* *EECR*, Winter 2002/Spring 2003, Volume 11/12 Number 1.

és Észtország¹¹⁴ esetében, ahol (bár a törvény direkt módon nem etnikai fogalmakra épít, azonban közvetlen hatása az lett, hogy) az orosz lakosság jelentős részét megfosztották választójogától.

Hasonlóképp a kisebbségi politikai aktivitást akadályozza a passzív választójog korlátozása is, amely érintheti az egyes személyeket, de azok közösségét, a kisebbségi pártot¹¹⁵ is. Az előbbire ész, lett,¹¹⁶ kirgiz,¹¹⁷ az utóbbira bolgár, török, albán, izraeli¹¹⁸ és indiai¹¹⁹ pél-

¹¹⁴ Az ész, esettanulmányra lásd Stephen Day – Jo Shaw, *The Boundaries of Suffrage and External Conditionality: Estonia as an Applicant Member of the EU*, *European Public Law*, Vol. 9. Issue, 2, June 2003., Vello Pettai, *Ethnopolitics in Constitutional Courts: Estonia and Latvia Compared*, *EECR*, Winter 2002/Spring 2003, Volume 11/12 Number 4/1, Jack Snyder, *Managing Ethnopolitics in Eastern Europe: An Assessment of Institutional Approaches*, In: Jonathan P. Stein, (ed). *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe*, Eastwest Institute, (EWI), 2000, Neil J. Melvin, *Post-Imperial Ethnocracy and the Russophone Minorities of Estonia and Latvia*, In. Jonathan P. Stein (ed). *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe*, Eastwest Institute, (EWI), 2000.

¹¹⁵ A pártbetiltásokról lásd még Gregory H. Fox-Georg Nolte, *Intolerant democracies*, *Harvard International Law Journal*, Winter, 1995, 34–35 o.

¹¹⁶ Lásd még a strasbourgi bíróság 2, *Podkolzina v. Latvia*, (2002. április 9-i 46726/99. sz.) ítéletét.

¹¹⁷ Lásd például Matt Curtis, *Language Testing in the Run-up to Kyrgyzstan's Elections*, www.eurasianet.org/departments/insight/articles (21/03/2005.).

¹¹⁸ A palesztin pártok betiltásáról lásd például Raphael Cohen–Almagor, *Disqualification of Political Parties in Israel: 1988–1996*, *Emory International Law Review*, Spring, 1997., Dan Gordon, *Limits on Extremist Political Parties: A Comparison of Israeli Jurisprudence with that of the United States and West Germany*, 10 *Hastings International and Comparative Law Review* 347, (1987.), Zeev Segal, *A Constitutional Law Without a Constitution: The Israeli Experience and the American Influence*, 21 *Cap. U. Lásd Rev.* 1 (1992.), Eric Tager, *Israeli Politics at a Glance: The Central Election Committee, Censorship and Democratic Freedom*, *Harvard Israel Review*, <http://hcs.harvard.edu/~hireview/content.php?type=article&issue=summer03/&name=glance>, Frances Raday, *Self-Determination and Minority Rights*, *Fordham International Law Journal*, March, 2003. (21/03/2006)

¹¹⁹ A hindutva pártbetiltásokra és az indiai problematikára lásd Anil Nauriya, *The Hindutva Judgments: A Warning Signal*, 31 *Econ. & Pol. Wkly.* 11 (1996.), Rizwan Qaiser, *The Conceptualization of Communalism and Hindu Rashtra*, In.: Rudolf C. Heredia & Edward Mathias (eds). *Secularism and Liberation: Perspectives and Strategies for India Today*, 1995, Myron Weiner, *India's Mi-*

dákat hozhatunk.¹²⁰ Az ilyen (és egyébként ugyanígy az aktív választójogot sújtó) jogfosztás nem minden esetben jelentkezik explicit etnikai-nemzetiségi alapon megfogalmazott tilalmakkal, gyakran annak eszközéül közvetett, az etnicitást funkcionálisan helyettesítő, például nyelvismeretet, a felmenők állampolgárságát előíró szabályokat találunk.¹²¹ Az alábbiakban csak az etnikai pártok betiltásának (a fentiekén túli) legfontosabb, délkelet-európai példáira térek ki:

A kisebbségek képviselőinek legmerevebb elutasítását Juberías az albán jogalkotó példáján szemlélteti, ahol ugyanis az 1991-es párttörvény kimondottan megtiltja a vallási, etnikai vagy területi alapon létrehozott pártok létrehozását. Ezen rendelkezés alapján tiltották be Omoniát, a görög kisebbség politikai szervezetét, és csak Görögország igen rigorózus diplomáciai nyomásgyakorlását követően járultak hozzá a szervezet legalizálásához – így is csak miután annak nevét megváltoztatták, és az alapító okiratról törölték a görög etnikum képviselőire vonatkozó passzust.¹²² Hasonlóképpen az 1991-es bolgár¹²³ alkotmány 11.4 §-a is tiltja

norities: Who Are They? What Do They Want?, In.: Ashutosh Varshney (ed). *The Indian Paradox: Essays in Indian Politics*, 1989., Anthony Chase, „Pakistan or the Cemetery!”: Muslim Minority Rights in Contemporary India, Boston College *Third World Law Journal*, Winter, 1996., Brenda Cossman – Ratna Kapur, *Secularism’s Last Sigh?: The Hindu Right, the Courts, and India’s Struggle for Democracy*, 156, *Harvard International Law Journal*, Winter, 1997, Smita Narula, *Overlooked Danger: The Security and Rights Implications of Hindu Nationalism in India*, 41 *Harvard Human Rights Journal*, Spring, 2003.

¹²⁰ A spanyolországi baszk kontextusban érdekes még a Herri Batasuna párt 2003-as betiltása. Lásd Leslie Turano, *Banning political parties as a response to Basque terrorism*, *ICON*, Vol. 1., No. 4.

¹²¹ A pártbetiltás európai normáira lásd a Velencei Bizottság iránylevét. Venice Commission (European Commission for Democracy through Law) „Guidelines on Prohibition and dissolution of political parties and analogous measures) on 10. January, 2000. CDL-INF (2000) 1, see [www.venice.coe.int/docs/2000/cdl-inf\(2000\)001-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2000/cdl-inf(2000)001-e.html) (21/03/2005.).

¹²² Lásd még James Pettifer: *The Greek minority in Albania*, In: Jonathan P. Stein, ed. *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe*, EastWest Institute, (EWI), 2000.

¹²³ Általános irodalomra lásd Romyana Kolarova, *Tacit Agreements in the Bulgarian Transition to Democracy: Minority Rights and Constitutionalism*, University of Chicago Law School Roundtable, 1993, Symposium: The

az etnikai, faji vagy vallási alapon létrehozott pártokat, megerősítve ezt a szabályt az alkotmány 12.2 §-sal, amely arról rendelkezik, hogy társadalmi szervezetek nem folytathatnak a politikai pártok tevékenységi körébe eső feladatot.¹²⁴ Itt a török és macedón kisebbség járja kilátástalan kálváriáját.¹²⁵ E helyütt szükséges megemlíteni Törökország példáját, ahol a kurd pártok betiltásával kapcsolatban a strasbourgi bíróság majdnem fél tucat esetben¹²⁶ mondta ki ítéletében a politikai participációs jogok megengedhetetlen korlátozását.¹²⁷ Bár az Orosz Föderáció hivatalosan nem tiltja etnikai alapú pártok létrehozását, a választójogi környezet¹²⁸

Rights of Minorities in East European Constitutionalism, Ivan Ilchev, The Turkish Minority in Bulgaria, In.: Jonathan P. Stein (ed). The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe, Eastwest Institute, (EWI), 2000, Antonina Zhelyazkova, The Bulgarian Ethnic Model, East European Constitutional Review, Fall 2001, Venelin Ganey, The Rise of Constitutional Adjudication In Bulgaria, In.: Sadurski, Wojciech (Ed)., Constitutional Justice, East And West: Democratic Legitimacy And Constitutional Courts In Post-Communist Europe In a Comparative Perspective, The Hague: Kluwer Law International, 2002, Andrei Iliev, Participation of Bulgarian Roma in the 2001 general elections and prospects for political representation, East European Constitutional Review Notebook, Nr. 4., 2001, http://www.errc.org/fr_nr4_2001/noteb4.shtml (21/03/2005)

¹²⁴ Lásd például Peter Raina (ed), The Constitutions of New Democracies in Europe, Merlin Books, 1995. 2. o.

¹²⁵ Érdekes módon Törökországban pedig a töröktől különböző kulturális és nyelvi alapon álló szervezetek politikai aktivizmusa tiltott... Lásd Borók, 71. o.

¹²⁶ United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey (No. 133/1996/752/951); Socialist Party and Others v. Turkey (No. 20/1997/804/1007).; Freedom and Democracy Party (Özdep) v. Turkey (No. 23885/94); Yazar and Others v. Turkey (Nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93); Dicle for the Democratic Party (DEP) of Turkey (No. 25141/94).

¹²⁷ Bővebben lásd Susanna Dokupil, The Separation of Mosque and State: Islam and Democracy in Modern Turkey, 105 West Virginia Law Review, 65, (Fall 2002)., Lance S. Lehnhof, Freedom of Religious Association: The Right of Religious Organizations to Obtain Legal Entity Status under the European Convention, Brigham Young University Law Review, 2002.

¹²⁸ A listaállításhoz kétszázezer választói ajánlás szükséges, amelynek legfeljebb 7%-a gyűjthető egy (az etnikai tagoltságot önmagában biztosító) tagállamból, és még ezenfelül is el kell érniük az 1996-os jogszabálmódosítás óta megkövetelt 5%-os küszöböt.

sajátosságai folytán egyetlen etnikai pártot sem találunk a dumában. Így az 1994-es mikrocenzus szerinti 172 etnikai csoport¹²⁹ szövetségi képviselőtének nincs formalizált eljárási rendje, a *kruj-oblaszty*, illetve a *köztársaság-autonóm régió-autonóm terület* tagoltság folytán mégiscsak egyfajta etnikai alapú alkotmányos berendezkedést találunk.¹³⁰

Az etnicitás ignorálása és az etnikai képviselő támogatása

Az etnikai tényező formálegyenlőségi klauzulák mögé bújtatott, nemritkán a de facto elektorális diszkrimináció lehetőségeit is magában hordozó figyelmen kívül hagyására Ukrajna,¹³¹ Macedónia, Fehér-Oroszország és Csehország¹³² mellett Juberías Szlovákia¹³³ példáját hozza.

¹²⁹ Lásd E. Pain – A. Susarov, Dinamika etnodemograficeskih progressov v Souvrenenoi Rossii, In.: Vestnik Cepri 1997/Aug., 15. o.

¹³⁰ Harminckét nemzeti alapú régió van, amelyből 21-ben relatív, 18-ban abszolút orosz többséget találunk. A már említett, több mint ötven etnikumot magában foglaló Dagesztánban például kollektív államfői tisztség van, amelybe a 14 legnagyobb etnikai csoport delegál tagot. A Hanti-Manysi Autonóm Régió 23 fős parlamentjének hat tagja hasonlóképpen az „északi kis népek” delegáltja. Ők például, jóllehet csak a lakosság 5%-át teszik ki, miután két szavazattal rendelkeznek, a mandátumok negyedét magukénak tudhatják. Hasonló a helyzet Tatarsztánban, ahol bár a lakosság 43%-a orosz, a 130-ból mindössze 31 mandátumot szereztek.

¹³¹ A 2001-es választóközvet újrarajzolását követően megszűnt a korábban létező sui generis krími tatár mandátum.

¹³² Lásd Halász Iván: A Cseh Köztársaság választási rendszere, In. Dezső, Márta (szerk.) Választójog és választási rendszerek, Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye, Választási Stúdiók 1., Budapest, 1998., 31–58. o.

¹³³ A 187/1998. sz. törvény (a magyar kisebbség számára rendkívül hátrányosan) ötszázalékos küszöb meghatározása mellett az egész országot egyetlen választóközveté nyilvánította. Ennek megfelelően a magyar kisebbség koalíciója (Együttélés-MKDM) 1990-ben 8,66%-ot ért el és az ország ötödik legerősebb pártja lett. 1992-ben (amikor pártkoalíciók esetében a küszöb már 7% volt) 7,42%-ot kapott; 1994-ben pedig, amikor valamennyi magyar párt egy listán indult, 18%-ot kapván Szlovákia harmadik legerősebb pártja lett. Lásd Messel Balázs: A magyar kisebbség parlamenti képviselete 1990–1998 között, Comitatus, 1999. június, 70–75.; illetve Halász Iván, A szlovák választási rendszer alapintézményei, In. Dezső, Márta (szerk.) Választójog és választási rendszerek, Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye, Választási Stúdiók 1., Budapest, 1998. 239–263. o.

Az etnikai képvisellel szemben tanúsított toleránsabb választójogi eljárást általában etnikailag homogénebb, nemzetiségi konfliktusoktól kevésbé terhelt országokban találunk. Juberías elemzésében ilyen a magyar kisebbségi önkormányzati rendszer, valamint az 1991-es választójogi törvényben testet öltött lengyel megoldás. Ez utóbbi komoly egyéni jelölt-¹³⁴ és országos listaállítási kedvezményeket állapított meg a nemzeti kisebbségek szervezetei számára. Ugyanakkor, bár a stabilabb parlamenti struktúrát hozó 1993-as választójogi reform (amely szigorította a listaállítási feltételeket, és megemelte a küszöböt) is tartalmaz kedvezményeket a kisebbségi szervezetek mandátumhoz jutásához, miután csak területi listán is szereplő jelöltek kerülhetnek fel a (küszöbtől nem korlátozott) országos listára, ez azt jelentette, hogy a kisebbségi pártoknak (nyilvánvalóan a kisebbségek által nem lakott területeket is magában foglaló és elviselhetetlen kampányköltségterhet jelentő) legalább 69 jelöltet kellene állítaniuk. Így a korábbi tizenhárom kisebbségi képviselőhöz képest¹³⁵ a 460 képviselőből 1993 után a meglévő négy német képviselő és az egy német szenátor is már csak területi listáról jutott mandátumhoz, ugyanis az országos listaállítási feltételeinek egyetlen kisebbség sem tudott megfelelni.¹³⁶

Juberías¹³⁷ az etnicitás képviselétét támogató kategóriába sorolja a korábbi litván választójogot is, ahol az 1992-es törvény a kisebbségi szervezeteket mentesítette a 4%-os választási küszöb előírása alól, így csak az általános Hare-előírásoknak kellett megfelelniük (a 141 mandátumból 70 arányos rendszerben került kiosztásra). Ennek köszönhetően a szavazatok mindössze 2,07%-át megszerző Litvániai Lengyel Unió egyéni választókörzetben és listán is két-két helyhez jutott. 1996-ban ugyanakkor a Seimes felemelte a küszöböt 5%-ra, és egyidejűleg megszüntette a kisebbségi szervezeteknek nyújtott kedvezményes választójogi elbírálást.

¹³⁴ Országosan 50 000, illetve választókörzetenként 5 000 helyett általános és egyetlen feltételként 20 000-et írván elő.

¹³⁵ Juberías, 68. o.

¹³⁶ Bővebben, lásd Péteri Attila: A lengyel választási rendszer alapintézményei, In. Dezső, Márta (szerk.) Választójog és választási rendszerek, Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye, Választási Stúdiók 1., Budapest, 1998., 107–121. o.

¹³⁷ Juberías, 69. o.

Az etnikai képviselet biztosítása

Juberias elemzése három posztkommunista országot sorol a kisebbségi képviseletet biztosítók csoportjába.

Románia¹³⁸ 1990-es választójogi törvényének 4.2. §-a rendelkezik arról, hogy amennyiben az általános szabályok szerint nem jutnának mandátumhoz, valamennyi kisebbség jogosult egy parlamenti képviselő delegálására. Az így delegált képviselőkkel kibővül a 328 fős alsóház.¹³⁹ Az első plurális választások során mindössze három nemzetiségi párt jutott mandátumhoz: az 1989-ben alapított RMDSZ, amely csaknem egymillió szavazatot kapván 29 képviselőt és 12 szenátort küldvén a Házba, a legnagyobb ellenzéki párttá lett;¹⁴⁰ illetve a szavazatok kevesebb mint egy százalékát elérő roma és német kisebbség, amely delegáció folytán jutott képviselőre. A fentiekén kívül további kilenc kisebbség (örmény, bolgár, görög, lipovén, lengyel, szerb, szlovák, török és ukrán) jutott még mandátumhoz a 4.2. § alapján. Az 1992. évi 68. törvény azonban komolyan leszűkítette a korábbi nagyvonalú delegációs elrendezést, feltételül szabván többek között az általános szabályok szerinti egy mandátum megszerzéséhez megkívánt szavazatok 5%-át. Ennek ellenére az 1992-es választások során tizenhárom kisebbség 39 képviselője jutott mandátumhoz a fenti kedvezményes eljárási rend alapján. 1996-ban 15, 2000-ben pedig már 18 kisebbség preferenciális mandátumával bővült a 485 fős parlament. Egyetlen általános szabályként ringbe szálló pártként az

¹³⁸ Az 1992-es népszámlálás adatai szerint a lakosság 7,12%-t kitevő 1 620 000 magyarság mellett 500 000-tól 2 millióra becsült roma, illetve mintegy 70 000 német és ukrán (az előbbi létszáma 1930-ban még 760 000 volt), körülbelül 37 000 lipovén, 30 000 török és szerb, 26 000 tatár és 20 000 bolgár kisebbség él Romániában. Lásd Bíró Anna-Mária, A romániai kisebbségek parlamenti képviselete, Barátság, 1997., szeptember 15., 1838. o.

¹³⁹ Lásd még Dezső Márta: Új választási rendszerek Közép-Európában, In: Dezső, Márta (szerk.) Választójog és választási rendszerek, Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye, Választási Stúdiók 1., Budapest, 1998, 14. o.

¹⁴⁰ Lásd még Kincses Előd – Zsigmond Barna, Romániai választások 1989 után, In: Dezső, Márta (szerk.) Választójog és választási rendszerek, Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye, Választási Stúdiók 1., Budapest, 1998. 121–189. o.

RMDSZ 1992-ben a negyedik legnagyobb párt lett, 27 képviselői és 12 szenátusi mandátumot¹⁴¹ szerezvén; 1996-ban pedig az ötödik (huszonöt képviselőházi és tizenegy szenátusi mandátummal) és a kormánykoalíció tagja.¹⁴² A román szabályok, látszólagos liberalizmusuk ellenére, több ponton nem állják ki a demokratikus elvárásrendszer próbáját, véli Juberias:¹⁴³ egyrészt más párttal tett koalíciós jelölés esetén elvesznek a nemzetiségi kedvezmények, másrészt az alkotmány 598. §-a értelmében csak egyetlen szervezet képviselheti a kisebbséget; harmadrészt pedig vitatható a kisebbségi frakciókényszer kógens előírásának demokratizmusa.

Az 1992-es választójogi törvénnyel kodifikált horvát rendszer sokban hasonlít a fent bemutatott román delegációs modellhez. Specialitása, hogy egy (a szerb) kisebbség számára népességarányos képviselőket vezet be. Sajátos ugyanakkor a jogszabály szövegezése: a magyar, olasz, cseh, szlovák, orosz, ukrán, német és osztrák kisebbség taxációját (és a fentiek egy-egy mandátumjogosultságának kinyilatkoztatását) követően konkrét nevesítés nélkül speciális szabályokat fogalmaz meg a szerb kisebbség részére. Kizárólag a szerbekre vonatkozhat ugyanis azon definíció, amely meghatározza az arányos képviselő jogosultjait. A fenti szabály csak azokra vonatkozik, akik az 1981-es népszámlálás szerint a lakosság 8%-át meghaladó számban voltak jelen (akkor a szerbek a lakosság 11%-át tették ki). A többi országhoz hasonlóan, a rendszerváltást (és Horvátország esetében a háborút is) maguk mögött tudva, 1995-ben a horvát törvényt is szigorították.¹⁴⁴

Kiemelést érdemel a részben már említett szlovén képviselőmodell is. Az alkotmány 80. §-a biztosítja az olasz és a magyar nemzeti-

¹⁴¹ Lásd Messel Balázs: A magyar kisebbség parlamenti képviselője 1990–1998 között, Comitatus, 1999. Július–augusztus, 141–149.

¹⁴² A 2000-es választásokon a párt 39 helyet szerzett. Lásd Ciprian-Calin Alionescu: Parliamentary Representation of Minorities in Romania, Southeast European Politics, June, 2004, 65. o. <http://www.seep.ceu.hu/archives/issue51/alionescu.pdf#search=%22rumania%20minority%20representation%20parliament%22>

¹⁴³ 85. o.

¹⁴⁴ Az 1991-es állapotokhoz képest a kisebbségi és a választójogi törvény 1999. október 29-i módosítása után három helyett csak egy szerb mandátumot osztottak ki.

ség képviselétét az alsóházban. A megoldás specialitása, hogy bár mindkét népcsoport évszázadok óta honos a jelenlegi szlovén államterületen, korántsem ők a legnépesebb kisebbségek. Az 1991-es népszámlálás adatai szerint a magyarok a lakosság 0,43-, az olaszok pedig a 0,16%-át jelentik, amíg 2,76%-nyi horvát, 2,44%-nyi szerb és 1,37%-nyi muzulmán kisebbség él az országban.¹⁴⁵ Ennek ellenére a két (Muraszombat és Capo d'Istria) speciális választóközrzetben megválasztott képviselő valós vétőjogosítvánnyal rendelkezik minden, a kisebbségeket közvetlenül érintő kérdésben, ami csak tovább növeli a két kisebbség felülreprezentáltságát (amíg általában 22 000 választópolgár választ egy képviselőt, az egyébként két szavazattal rendelkező magyar és az olasz választók esetében ez 8 500 és 3 000).¹⁴⁶

Az etnicitást a politikai képviselő alapjává tevő elrendezések már megtett ismertetésétől e helyütt eltekintve megállapítható, hogy a nyílt elutasítástól az indirekt tűrésen, a toleráns elismerésen keresztül egészen a merev államszerkezeti bebetonozásig kiterjed az etnicitás választójogi értékelésének skálája. Egyes országok a sui generis képviselőbiztosítást választják, amíg mások ragaszkodnak a politikai egyenlőség és a formális antidiszkrimináció doktrínájához, és elutasítván a választójogi pozitív diszkriminációt, az etnikai pártokban csak egy specializált, de nem különleges elbánást érdemlő, speciális politikai szerveződést látnak. Juberías értékelése szerint¹⁴⁷ az etnikai politizálás, illetve az etnikai pártok mobilitásának, erejének és választójogi elismerésének posztkommunista dinamikája az alábbiakban ragadható meg: minél nagyobb létszámú egy etnikai csoport, illetve minél jelentősebb politikai mobilizációra képes, annál kevésbé valószínű, hogy a választójogi rendszer figyelembe venné érdekeit és aspirációt; ugyanakkor minél inszignifikánsabb egy kisebbség, annál jobban valószínűsíthető politikai képviselétének (a kisebbségi jogvédelem büszkeségével való) biztosítása...

¹⁴⁵ Juberías, 72. o.

¹⁴⁶ Lásd Juberías 73. o., illetve Szentpéteri Nagy Richárd: Választások Szlovéniában, In: Dezső, Márta (szerk.) Választójog és választási rendszerek, Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye, Választási Stúdiumok 1., Budapest, 1998, 307. o.

¹⁴⁷ 78. o.

4.3.4. Egy lehetséges megoldás: informális kvóták

Fentebb már említettem a politikai kultúra alapján meghozott, tehát nem közjogi kötőerővel biztosított (így egy alkotmányos vizsgálatnak is ellenállóbb) informális kvóta-rendszer elméleti és gyakorlati népszerűségét. Van is a kortárs polgárjogi küzdelmeknek egy területe, ahol egyfajta társadalmi alapkonszenzus meglétére építve a többség is egyre inkább hajlandó élni a jelöltállítás során alkalmazott informális esélyegyenlőség-biztosítás eszközével: ez pedig a női egyenjogúsítás folyamata. Az eredetileg Skandináviából elindult „mozgalom” egyre elterjedtebbé válik a nyugat-európai alkotmányos demokráciák gyakorlatában. Kiindulópontja valószínűleg a „nőpártok” politikai kudarca volt; a felismerése annak, hogy napjaink kompetitív tömeg-néppártjai között az egyetlen kérdésre kihegyezett politikai érdekképviselőt egyszerűbb és célszerűbb inkább lobbicsoportokra bízni.

Érdekes módon az eredetileg az informális keretek között női jelöltek számára fenntartott kvóták idővel formalizált pártközi megállapodások, majd deklaratív tartalmú, ám később politikai norma erejét nyerő parlamenti határozatok, esetenként pedig szabályos jogszabályok formáját öltötték. A kötelező erejű és formalizált női jelöltkvótákra példa lehet Franciaország, ahol 2000-ben mind az önkormányzati, mind a parlamenti választásokra kiterjedő hatályú paritástörvényt születt. ¹⁴⁸ Hasonlóan jogszabály írja elő a listán szereplő női jelöltek ötven százalékát Olaszországban, illetve a minimális 30%-ot Argentínában. ¹⁴⁹ (A helyzet iróniája, hogy a formalizált megoldások bizony nem teljesen oszlatják el a korábban bemutatott dogmatikai és alkotmányos aggályokat.) ¹⁵⁰

¹⁴⁸ Érdekes módon egyébként 1982-ben még az egyébként passzívnak mondható francia Alkotmánytanács ex officio mondta ki a helyi választások során törvényileg előírt 25%-os női jelöltkvóta alkotmányellenességét. Lásd például Népszabadság, 2000. február 25.

¹⁴⁹ Lásd Reynolds et. al. 1997., 97. o.

¹⁵⁰ Követve az úttörő dán szocialist párt 1977-es kezdeményezését, az Inter-Parlamentáris Unió adatai szerint 1992-ben 34 ország 56 pártjában alkalmaztak informális kvótákat. Lásd például <http://archive.idea.int/women/parl/ch5e.htm> (2006.08.28.).

A jelöltkvóták *informális*, nem kötelezően előírt formáját találjuk Belgiumban, az Egyesült Királyságban, a skandináv országokban, de Európától olyan távoli helyeken is, mint Namíbia vagy Nepál, Dél-Afrika, Mexikó és Bolívia.¹⁵¹ Szükséges persze megjegyezni, hogy az üzenetértékű politikusi és jogalkotói gesztusok kézzelfoghatóságából sokat levesz a politikai korrektség mezébe öltöztetett álszentség: nem mindegy ugyanis, hogy a listán szereplő (és térjünk vissza általánosabb témánkhoz) kisebbségi jelölt hol szerepel a listán, és mekkora valószínűséggel jut mandátumhoz. Az Európai Parlamentnek 2000-ben például körülbelül a harmada volt nő; de úgy, hogy Finnország delegáltjainak 43%-a volt nő, ám Olaszországnak például csak 8,3%-a. A hazai kvóták ellenére (bár Svédországban a valós arány közel 50%) Németországban és Franciaországban a képviselőknek körülbelül 35, Írországban és Olaszországban pedig nagyjából 15%-a nő.¹⁵²

Talán éppen az ez irányú diszkrepanciák csökkentésére, a szocialista Lampersz Mónika és Wiener György által 2000 tavaszán kezdeményezett női esélyegyenlőséget¹⁵³ elősegíteni kívánó, és a válasz-

¹⁵¹ Uo. 98. o.

¹⁵² Népszabadság, 2000. november 3. Egy 2002-es összesítés szerint a nő képviselők aránya csak 11 országban érte el a 30 százalékot: Svédországban, Dániában, Németországban, Finnországban, Norvégiában, Izlandon, Hollandiában, Dél-Afrikában, Costa Ricában, Argentínában és Mozambikban. Az Egyesült Államokban, Franciaországban és Japánban csak 12, 11,8 és 10 százalékos arányt találunk. Lásd például <http://www.thehindubusinessline.com/2003/07/29/stories/2003072900100900.htm> (2006.08.28)

¹⁵³ Szükséges megjegyezni, hogy az államszocializmus egalitárius elkötelezettsége (és a piac korlátoltsága miatt is) az egykori szovjet befolyási övezetben (bár a diszkrimináció összmértéke sokak szerint nem kisebb) bizonyos területeken, számos foglalkoztatási ágban a nyugat-európainál kedvezőbb a nők helyzete. A Népszabadság 2000. november 20-i beszámolója szerint például a munkaügyi központok, helyi önkormányzatok, közigazgatási hivatalok (igaz, többségében nem vezető beosztású) munkatársainak 90%-a nő. (Igen, a kommunista ideológia miatt dolgozni mentek a nők. De ez nem változtatott semmit a társadalmi struktúrán, kiemelten a családi struktúrán, ahol változatlanul a nő végzi a házimunka elsősorú többségét, és így jóval többet dolgozik mint a család „fő”.) Ugyanakkor (és ez már a feminista irodalomból ismert „üvegplafon” hatást jelzi) az önkormányzati képviselőknek csak 22,9%, a polgármestereknek 12,7%-a nő.

tójogi törvény ilyen irányú (általam egyébként alkotmányosan problematikusnak ítélt) módosítását magában foglaló javaslata¹⁵⁴ rendelkezett volna a 20%-os minimális jelöltkvóta mellett arról is, hogy a listán szereplő első női jelöltnek biztosítani kell a lista második, a következőknek pedig legalább a hatodik, tizenegyedik, tizenhatodik helyet. (Az előterjesztők sem fűztek tehát komoly reményeket ahhoz, hogy javaslat elfogadásakor a női képviselők száma valóban 20% körüli lehetne.)¹⁵⁵

Magyarországon, kvótatörvény vagy pártközi megállapodás hiányában, a női politikai participáció egyetlen valamelyes közjogi erejű biztosítékait a pártalkotmányokban kell keresnünk. Egy nem teljesen friss, de kiterjedt vizsgálat szerint¹⁵⁶ egyedül az MSZP pártstatútumában találunk ilyen irányú elkötelezettséget: „*a tagság nem kis részének ellenállása ellenére sikerült felvenni az alapszabályba a nőknek és a 35 éven aluliaknak a párt vezető testületeiben való legalább húszszázalékos képviseletét előíró kvótát. Ez az arány a mintául szolgáló nyugat-európai (elsősorban szociáldemokrata) pártokban szokásosnál és az MSZP Nőtagozata által javasolt 40 százaléknál lényegesen alacsonyabb, de az MSZP-re, más magyar pártokra és a parlamentre jellemző aránynál kedvezőbb helyzetet eredményez.*”¹⁵⁷ Kisebbségspecifikus példa lehet erre a FIDESZ és a Lungo Drom roma szervezet 2002-es és 2006-os választási együttműködése.¹⁵⁸ A nemzetközi példákat követően térjünk át a hazai gyakorlatra!

¹⁵⁴ Lásd Népszabadság, 2000. március 6.; március 28.

¹⁵⁵ Népszabadság március 28. A női jelöltek és a megválasztott női képviselők aránya az alábbiakban alakult Magyarországon: 1990: 8,5–7,0; 1994: 12,4–10,9; 1998: 14,6–8,3. Uo., illetve Népszabadság, 2000. február 28.

¹⁵⁶ Machos Csilla: A magyar parlamenti pártok szervezeti felépítése (1990–1999), Rejtjel, Budapest, 2000.

¹⁵⁷ 19. o.

¹⁵⁸ A 2006-ban megválasztott parlamentben is nagyjából tíz százalék a nők aránya: a 386 képviselőből 41. (Az MSZP frakciójában 25, a FIDESZ-ben 11 a KDNP-ben és az SZDSZ-ben kettő, az MDF-ben pedig egy képviselőnőt találunk.)