

A PDF fájlok elektronikusan kereshetőek.

A dokumentum használatával elfogadom az
[Europeana felhasználói szabályzatát](#).

Magyar Tudomány

A SZAHAROV-JELENSÉG

ZÖLDFELÜLET VAGY TARTALÉK
ÉPÍTÉSI TERÜLET?

AKADÉMIAI TAGAJÁNLÁSOK
– 1990

90/1



ÁLLAM- ÉS TUDOMÁNYOS KÖNYVTÁR

INTÉZET

Könyvtári növekedéskönyv

91. é. 6. 785/1

Magyar Tudomány

XCVII. kötet – Új folyam, XXXV. kötet, 1. szám
1990. január

Főszerkesztő
KÓPECZI BÉLA

Szerkesztőbizottság

BECK MIHÁLY, BERÉNYI DÉNES, EÖRSI GYULA, FERGE ZSUZSA, HERMAN
JÓZSEF, JERMY TIBOR, [MARTOS FERENC], NIEDERHAUSER EMIL, NYERS
REZSŐ, STEFANOVITS PÁL, VÁMOS TIBOR, VÍZI E. SZILVESZTER

Szerkesztők

ALPÁR LÁSZLÓ, CSATÓ ÉVA, KÁRTESZI MIHÁLY, REJTŐ ISTVÁN,
SPERLÁGH SÁNDOR, SZENTGYÖRGYI ZSUZSA

Szerkesztőség

1051 Budapest, Münnich Ferenc u. 7., tel.: 117-9524

Kiadja

az Akadémiai Kiadó és Nyomda Vállalat
Budapest 1117 Prielle Kornélia utca 36.

Előfizethető bármely hírlapkézbesítő postahivatalnál,
a Posta hírlapüzleteiben és a Hirlapelőfizetési
és Lapellátási Irodánál (HELIR) 1900 Budapest,
XIII., Lehel út 10/a, közvetlenül vagy postautalványon,
valamint átutalással a HELIR 215-96 162 pénzforgalmi jelzőszámra.
Előfizethető és példányonként megvásárolható az Akadémiai Kiadónál,
az Akadémiai Kiadó Stúdió (1368 Budapest, V., Váci u. 22.)
és Magiszter (1052 Budapest, V., Városház u. 1.) könyvesboltjaiban.

Előfizetési díj egy évre 360,-Ft

Külföldön terjeszti a KULTURA Külkereskedelmi Vállalat
(H-1389 Budapest, Pf. 149)

NEMZETISÉGI VAGY KISEBBSÉGI TÖRVÉNY?

A kisebbségek helyzetének megnyugtató jogi rendezésénél mind az egyes államok belső jogának, mind pedig a nemzetközi jognak egyaránt súlyos adósságai vannak még,¹ annak ellenére, hogy kísérletek, ösztönzések, próbálkozások és politikai szándékoktól irányított kirakatmegoldások sora született már a különböző országokban. Mégis azt mondhatjuk, hogy a jog általában osztozott abban a szemléletben, amely — természetesen az egyes országokban és periódusokban más és más történelmi, társadalmi és gazdasági helyzetben és arra visszavezethetően — eddig a kérdésnek soha sem biztosított „más ideológiai kérdésekhez hasonló intellektuális figyelmet”.²

Amikor a kisebbségi jogok szabályozásának elméleti problémáit feszegetjük, szembe kell néznünk e mellőzöttség okaival. Magyarázatként *politikai-ideológiai motívumokkal* csak részben érvelhetünk, bár vitathatatlan, hogy az utóbbi évtizedek Kelet-Európájában ezek a tényezők döntő szerepet játszottak a kérdés jogi megítélése szempontjából is.³ Úgy tűnik azonban, hogy az okokat *máshol* is keresnünk kell, mindenekelőtt magukban a szabályozni kívánt viszonyok természetében.

A jogi rendezés egyik általános alapkövetelménye ugyanis, hogy a szabályozás tárgyát képező jogalanyok köre pontosan meghatározható legyen, hiszen ez a kör az, amelyet a jogi rendelkezések révén jogok illetnek, illetve kötelezettségek terhelnek. A másik oldalról ugyanakkor ez az a közösség, amelynek viszonyát a társadalom más csoportjaihoz vagy annak egészéhez képest is meg kell határozni, meghatározott magatartást vagy magatartástól való tartózkodást írva elő az érintetteknek kívüliektől. Így van ez még akkor is, amikor általánosan mindenkit kötelező jogi normákról van szó, hiszen a szabályozási kör ebben az esetben is teljesen egyértelmű.

A fogalom tisztázásának nehézségei

A kisebbségek esetében azonban ez a *fogalmi tisztázás* meglehetősen nehézségekbe ütközik, így módon a jogosítottak köre, illetőleg azok köre, akikkel szemben a társadalom többi tagja bizonyos magatartást köteles tanúsítani, jogi szempontból meglehetősen bizony-

¹ A nemzetközi jog vonatkozásában HERCZEGH G. ezt a következőképpen összegzi: „A kisebbségek védelmére vonatkozó nemzetközi szabályozás félkész épülethez hasonlítható, amelyben a munkálatok akadozva folynak és befejezésük időpontja bizonytalan, . . .” *Jogtudományi Közlöny* 1989. évi 8. sz. 394. Ezzel tartalmilag egybehangzóan más szerzők is „gyengének” minősítik a kisebbségi jogok általános helyzetét a nemzetközi jogban. Bővebben l.: SIGLER, J. A.: *Minority Rights*. Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1983. 67–85.

² L. erről bővebben: BRUEGEL, J. W.: *The Protection of Minorities: A Neglected Field*. In: CHANDRA, SATISH (ed.): *Minorities in National and International Laws*. New Delhi 1985. 124–155., valamint STOKES, GALE: *The Undeveloped Theory of Nationalism*. *World Politics*, Oct. 1978 — July 1979. 150–160.

³ A marxista—leninista elméletnek a nemzeti-nemzetiségi problematikához való viszonya kritikai elemzését és összefoglalását adja WALKER CONNOR: *The National Question in Marxist—Leninist Theory and Strategy*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey, 1984. 5–27.

talan. Bizonyosat éppen a kisebbségi típusok nagy száma, azok eltérő jellegzetességei, nehezen meghatározható fogalmi elemei miatt, nem mondhatunk. Lényegében az egyetlen — nem túl sokat mondó — közös jellegzetesség az, miszerint a kisebbség az emberek olyan csoportja, amely egy adott társadalomban valamilyen ismérve vagy ismérvei alapján a társadalom többi tagjától megkülönböztethető és ezen specifikus ismérvekkel a társadalom többsége nem rendelkezik. Ennek megfelelően — de az egyes csoportok meghatározásával még mindig adódások maradva — különböztethetünk meg faji, nyelvi, vallási, etnikai, nemzeti kisebbségeket, de ezen az alapon beszélhetünk homoszexuális kisebbségről, a nem dohányzók vagy éppen a dohányzók kisebbségéről és sok más egyéb kisebbségi csoportról is. Azt is mondhatjuk, hogy egy adott társadalomban valamilyen szempontból mindenki valamilyen kisebbséghez tartozik, de továbbmenve azt is állíthatjuk, hogy a kisebbségi státus idővel változhat, eltűnhet, új kisebbségek jöhetnek létre más ismérvek alapján, vagy bizonyos esetekben egyes kisebbségi csoportok külső beavatkozással meg is szüntethetők. Az az állítás ugyanakkor, hogy a kisebbségi lét hátrányos helyzetet is jelent a társadalom többségéhez képest — bár meglehetősen elterjedt nézet —, már nem vonatkoztatható minden kisebbségi csoportra. A kisebbségi helyzet ugyanis lehet állandóan vagy pusztán bizonyos ideig közömbös a társadalom, illetve az adott kisebbségi csoport számára, ily módon sem előnnyel, sem pedig hátránnyal vagy különösebb hátránnyal nem jár, de előfordulhat az is, hogy egy adott kisebbség valamilyen szempontból a társadalom többségénél előnyösebb helyzetbe jut.⁴ Felvetődhet a kérdés, hogy a szabályozott kör ilyen nagyfokú bizonytalansága és általánossága lehetőséget biztosít-e egyáltalán a jogi szabályozásra, amely — mint említettük — természeténél fogva fogalmi pontosságot igényelne. Lehetséges-e ezt a kört a kisebbségek egyes csoportjainak meghatározásával szűkíteni, s esetleg nem az összes kisebbségi csoportra vonatkozó általános szabályokat kidolgozni, hanem az egyes kisebbségi csoportok (nemzeti, etnikai, vallási stb.) részére az adott kisebbség sajátosságainak megfelelő, speciális jogszabályokat hozni?

A szakirodalom, a kérdés tisztázására összehívott nemzetközi fórumok, valamint a kutatók válasza⁵ nem vitte lényegesen közelebb a kisebbségek általános fogalmának meghatározásához. Ha pusztán a kisebbségek egyik csoportját, a nemzeti kisebbségeket — és az ezek meghatározására tett kísérleteket — vizsgáljuk, az egzakt meghatározásnak ugyanúgy híjával vagyunk, mint a kisebbségek definiálásánál. Míg például *Eötvös József*-nél a nyelv a nemzetiség meghatározó kritériuma, addig *Jászai Oszkár* szerint a nyelv nem azonos a nemzetiséggel, csupán a nemzetiség meghatározására szolgáló kritériumok egyike. A nemzeti kisebbségek meghatározására tett kísérleteknél a különböző időszakokban a nyelven és a nem domináns helyzeten kívül többek között a közös történelmi múlt, a közös kultúra és lelki alkat, a terület, az önálló államisággal rendelkező anyanemzet léte szerepeltek kritériumként, anélkül azonban, hogy ezek a fogalmi elemek a nemzeti kisebbségek átfogó, végleges és teljes körű definícióját adhatták volna. A példákat, a nemzetiség meghatározására tett kísérleteket még hosszan sorolhatnánk, egy azonban nyilvánvaló: jelenlegi tudásunk a nemzeti kisebbségek átfogó és egzakt meghatározására

⁴ Ilyen politikai-gazdasági szempontból előnyös helyzet illeti meg a fehér kisebbséget Dél-Afrikában, de ilyen lehet egyes más politikai kisebbségek hatalomgyakorlása is egy adott társadalomban.

⁵ Így többek között például az 1974-ben, Ohridban tartott nemzetközi konferencia sem. L. bővebben: Seminar on the Promotion and Protection of Human Rights of National, Ethnic and other Minorities. Doc. ST/TAC (HR) 49. 1974.

még nem alkalmas, és nagyon kétséges az is, hogy kialakítható-e egyáltalán ilyen univerzális definíció.⁶

Amikor ezt a kérdést feltesszük, még mindig pusztán a kisebbségek meghatározásával kapcsolatos fogalmi elemek egzaktságának hiányát említettük, s nem szóltunk azokról a jogi szabályozás számára ugyancsak problémát jelentő életviszonyokról, amelyek itt szabályozást, jogi védelmet igényelhetnek. Iskola, kultúra, nyelvhasználat, szociális és politikai esélyegyenlőség, az élet legkülönbözőbb területein a diszkrimináció komoly gyakorlati kérdéseket felvető tilalma, a történelmi hagyományok, szokások, települési területek megőrzése és sok más egyéb kérdés rendezése merülhet itt fel. Lehet-e mindezeket egybefoglalni, jogi kereteiket biztosítani, egyáltalán viszonylag állandó megoldásokat teremteni a történelmi, társadalmi változások által összekuszált, egymással számos vonatkozásban szembeállított és folyamatosan változó emberi viszonyokban? S hogyan vetődik fel a probléma a mai Magyarországon, milyen választ adhat a jog ezekre a kérdésekre, hogyan alakulhat ezen viszonyok belső jogi szabályozása?

A magyarországi helyzet — nemzetközi összehasonlításban

A fenti alapkérdésre adandó válasz kimunkálásánál a tényleges hazai viszonyokon túl tekintetbe kell vennünk a kisebbségekre vonatkozó jog más országokbeli eredményeit, a nemzetközi kisebbségi jog alakulását csakúgy, mint a nemzeti kisebbségek jogainak szabályozására vonatkozó korábbi hazai jogfejlődés alakulását is. Bizonyos, hogy a korábbi magyarországi jogalkotásra támaszkodnunk kell, azonban azzal is tisztában kell lennünk, hogy a múlt századi nemzetiségi törvényünk, az 1868 : 44. tc. lényegében — bár becsületos szándékkal megalkotott jogszabály — egy nyelvtörvény, amely az individuál-liberális felfogásnak megfelelően az egyéni jogok koncepciójára épül. Ma, pusztán a nemzetiségi jogok szabályozásán túllépve, a kisebbségi jogok emberi-állampolgári jogként való rendezésére van szükség, azzal, hogy a kisebbségi jogokat mind kollektív (csoport), mind pedig egyéni jogként értelmezzük. Látnunk kell azt is, hogy míg korábban az egyéni jogokra helyeződött a hangsúly, napjaink szakirodalmában már ezeket a jogokat elsősorban és meghatározóan csoportjogoknak tekintik. A csoport tagjait mint közösséget illetik meg, és valamilyen hátrányos helyzet következményeit vannak hivatva enyhíteni, a csoport tagjainak a védelmét biztosítani vagy a csoport egyenjogú részvételét biztosítani egy plurális társadalom politikai, gazdasági és kulturális életében. A kisebbségi jogok alapvetően csoportjogként való felfogását nem rontja le az a tény sem, hogy ezeket a jogokat olyan egyének is igényelhetik — és érvényesülésük érdekében fel is léphetnek —, akik maguk is tagjai ezeknek a kisebbségi közösségeknek.

Mindezen kérdések értelmezéséhez tisztában kell lennünk azzal a ténnyel is, hogy Magyarországon — és hangsúlyozzuk, hogy ez közép-európai jellegzetesség — a kisebbségi kérdés a múltban alapvetően a nemzeti kisebbségek problémájaként jelentkezett. Pontosabban a nemzeti kisebbségekkel összefüggő kérdések már több mint egy évszázaddal azt megelőzően vetődtek fel, hogy a kisebbség egy általánosabb fogalma körvonalazódott volna a Népszövetség jogi dokumentumaiban. Tradicionális társadalmi és történelmi okok szolgál-

⁶ A nemzetiség-fogalom kérdésének hatalmas irodalmából lásd többek között: GÁLL ERNŐ: Nemzetiség, erkölcs, értelmiség. Szépirodalmi Könyvkiadó, Bp. 1978. 339—356., KÖVÁGÓ LÁSZLÓ: Nemzetiségek a mai Magyarországon. Kossuth Könyvkiadó, Bp. 1981. 28—41., a kérdés nemzetközi jogi megoldására tett kísérletek közül pedig: Définition et classification des minorités. Organisation des Nations Unies. New York, 1950., valamint FRANCESCO CAPOTORTI: Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. United Nations, New York, 1979.

nak ennek magyarázatául, s a tényen nem változtat az sem, hogy Magyarországon egyes szerzők, következetes politikai gondolkodók már a trianoni kort megelőzően is — a nemzetiségek problémáin túlmenően — vállalkoztak egyes nemzeti kisebbségi csoportokkal kapcsolatban bizonyos kérdések alaposabb vizsgálatára.⁷

A *nemzeti kisebbségeknek* a köztudatban, a politikai gondolkodásban, s mindezekkel összefüggésben a jogi szabályozásban *ténylegesen meglévő domináns helye* más kisebbségi csoportokkal szemben — bármilyen kritikusak legyünk is ezzel — mindmáig megmaradt, s jelen szemléletünkben is érezhető hatását. Ezt a hatást a tradicionális okokon kívül más tényezők is erősítették — és erősítik ma is — elsősorban a trianoni, és párizsi diktátumok által a szomszéd államokban tömegesen kisebbségi sorba került magyarság helyzetéért való aggodalom. Ez a nemzetiségi sorban élők tényleges helyzetének indokolt javításán túl, az ugyancsak indokolt jogi garanciák megteremtését is igényelte volna, és joggal igényli ma is itthon és külföldön egyaránt.

A nemzetközi jog, vagy talán pontosabban a nemzetközi jog kisebbségekre vonatkozó szabályai ezzel éppen ellentétes fejlődési tendenciát mutatnak. A kisebbségi jog ezen meglehetősen fiatal területe magát a *kisebbség fogalmát a nemzeti kisebbségeknél mindig tágabban értelmezte*. Tette ezt a Nemzetek Szövetsége is, pedig az első világháborút követő kisebbségvédelmi rendszert nyilvánvalóan területileg korlátozott érvénnyel, s a közép-kelet-európai — a nemzeti kisebbségek problémáinak súlya alatt különösen szenvedő — államokra méretezte. A kisebbségvédelmi szerződések rendelkezései következetesen „nyelvre, fajra és vallásra” való tekintet nélkül kívánták az állampolgári jogegyenlőség biztosítását. Hasonlóképpen, a második világháború után az Egyesült Nemzetek Szervezete égisze alatt kialakult kisebbségvédelmi rendszer — eleve szélesebb megközelítést alkalmaz, mikor szabályai az emberi jogok általános kérdéskörén belül helyezik el a kisebbségi jogokat.⁸

Az ezzel ellentétes, korábban jellemzett szűkítő szemléletnek megfelelően, az elmúlt évtizedek Magyarországon a kisebbségi jogok lényegében a nemzeti kisebbségekre vonatkozó szétszórt, és különböző jogforrási szinteken megjelenő joganyagot jelentik.⁹ Ez az anyag az egyik oldalról tükrözi a mindenkor napi nemzetiségi politikának. A német-ség háború utáni megpróbáltatásai, a szlovák–magyar lakosságcserével kapcsolatos megalázó jogszabályok ugyanúgy fellelhetők ebben az anyagban, mint a nemzetiségi kérdés automatikus megoldásának a jogi rendezést elhanyagoló szellemisége. A másik oldalról ez a joganyag, alapvető hiányosságai mellett, ezen a területen lényeges garanciális rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek megtartására, az új kisebbségekre vonatkozó jogszabályokban a nemzetiségi lakosság jogérvényesítése szempontjából egy jogállamban is szükség lesz.

Nemzetiségi vagy kisebbségi törvény?

Napjaink Magyarországon a kisebbségi jogok rendezésére — más jogi intézmények reformjával egy időben és azzal összefüggésben — meghatározó igény mutatkozik. Az új alkotmánnyal és a jogrendszerünket érintő alapvető változások mellett, annak részeként,

⁷ Erre az egyik legjobb korai bizonyosság Bötvös József „A zsidók emancipációja” című munkája.

⁸ Lásd GALÁNTAI JÓZSEF: Trianon és a kisebbségvédelem. Maecenas. Bp. 1989. 202., 204. és 210.

⁹ L. bővebben a nemzeti kisebbségek jogi helyzetére vonatkozó nemzetközi jogszabályokat, valamint a környező szocialista országok belső nemzetiségi jogát tartalmazó jogszabálygyűjtemény magyar anyagát. Készült az Állam- és Jogtudományi Intézetben folyó kisebbségi jogi kutatások során 1986–1988 között. Kézirat.

szükség van a nemzeti kisebbségek jogi helyzetére vonatkozó szétszórt joganyag alapvető újraszabályozására is. Ezen túlmenően azonban szükséges a mai társadalom követelményeinek megfelelően a kisebbségi jog egész rendszerének újragondolása. Nevezetesen, míg korábban a kisebbségi jog ebben a régióban elsősorban és meghatározóan a nemzeti kisebbségek jogát jelentette, addig *ma már szembe kell néznünk azzal a ténnyel is, hogy Magyarországon a nemzetiségeken kívül — azok számát jelentősen meghaladva — egyéb, főként etnikai kisebbségek is élnek.* A kisebbségek jogi helyzetének rendezése egy magas szintű jogszabályban megalkotott *kisebbségi jogi törvény* egységes szemléletével, de a jelentősebb kisebbségi típusokra lehetőség szerint egyéniesített módon, immár nem halasztható.

A nemzeti-etnikai kisebbségi jogok közös kódexben való rendezésével a magyar törvényhozás nyilvánvalóan sajátos útra lépne. Ebben az esetben ugyanis, más európai országok jogi szabályozásával összevetve, egyedülálló jogszabályról lenne szó, amely részletkérdésekben, megoldási szemléletében, az európai jogi gondolkodással való összhangjában mutatna rokonságot más országok hasonló jogalkotásának egyes elemeivel, egészen azonban ezektől eltérő megoldás lenne. Más társadalmi szerkezet, más nemzeti és etnikai sajátosságok természetesen más jogi formákat igényelnek. Nyilvánvalóan nem alkalmazható sem egy belga, sem egy spanyol területi elven szabályozó megoldás, de nem járható a tiszta skandináv modell sem, mint ahogy történetileg más társadalmi, etnikai, kisebbségi viszonyok eltérő jogi kisebbségvédelmi megoldásokat alakítottak ki az Amerikai Egyesült Államokban is.

Az elmúlt évben nálunk megkezdett jogi előkészítő munka — a korábbi, jellemzett felfogásnak és a környező országok jogi szemléletének megfelelően — még egy nemzetiségi törvény kidolgozására irányult.¹⁰ Ennek során meghatározó problémaként vetődött fel a törvény alanyi körének, a nemzetiségeknek a meghatározása. Mivel a nemzetiségek fogalma az előzőeknek megfelelően megnyugtatóan nem határozható meg, meglehetősen széles körben elfogadott — de nem problémák nélküli — nézetként alakult ki az a felfogás, hogy a nemzetiséghez való tartozás ne objektív kritériumokon alapuljon, ezek ugyanis meglehetősen vitathatók lennének. Nem lehet például egy adott nemzetiséghez tartozás kritériuma még az egyik legkézenfekvőbb fogalmi elem, a nyelv sem, hiszen a Magyarországon szétszórtan élő nemzetiségek jelentős része ma már nem beszéli anyanyelvét. Ily módon a magyarországi nemzetiségi lakosság országon belüli szétszórt megoszlásának megfelelően, meghatározóan a *személyi szerveződés* elvét követő törvény alapelve az lehetne, hogy *a nemzetiséghez való tartozás alapvetően az egyén, illetőleg a magukat egy nemzetiséghez tartozónak valló egyénekből álló közösségek szuverén akaratának függvénye.* Tehát egyén vagy közösség maga határozza meg, mely kisebbséghez tartozónak tartja magát, illetve nemzetiségként vagy esetleg más kisebbségi csoportként definiálja-e önmagát.

Ennek az elvnek a követése azonban olyan problémákat is felvet, amelyek következetes végiggondolása egy kisebbségi kódex megalkotása irányába viszi az eredetileg — véleményem szerint hibásan — nemzetiségi törvény alkotására vonatkozó elképzeléseket. Az előző bekezdésben meghatározott módszerrel ugyanis a jogalanyok körének a jogi szabályozás által megkívánt meghatározása kikerülne a jogalkotó hatásköréből és az egyéni-közösségi szférába kerülne. Ez még önmagában nem okozna problémákat, hiszen jogalkotásunk egy része a jövőben szükségképpen hasonló tendenciákat kell hogy kövessen. Most azonban — az egzakt meghatározás lehetetlensége miatt — nem is igen tehetünk másképpen. Ugyanakkor feltétlenül kíváncsúak lennénk az olyan jogi helyzetet, hogy

¹⁰ A korábbi politikai döntés még egy nemzetiségi törvény megalkotására vonatkozott. Ilyen értelemben fogalmazta ennek a törvénynek az irányelveit az MSZMP KB is. L. Társadalmi Szemle, 1989. 1. sz.

ne legyen különbség a nemzeti és az egyéb — nem nemzetiségi — kisebbségi csoportok jogállása között. Ha ugyanis a nemzetiséghez tartozás szabad egyéni vagy közösségi döntés eredménye és pusztán a nemzeti kisebbségek jogi helyzetét rendezi egy nemzetiségi törvény, fennáll annak a veszélye, hogy más — pl. etnikai, vallási — kisebbségek az előnyösebb jogi helyzet reménye érdekében nem etnikai, vallási, hanem nemzeti kisebbségként határozzák meg önmagukat. Erre vannak törekvések — részben a már említett történelmi, szemléleti okok miatt, részben pedig a más kisebbségeket is megillető, de csupán a nemzetiségi státussal feltételezett előnyök e (nem nemzetiségi) kisebbségek részére való biztosítására — egyes etnikai kisebbségek részéről.

A különböző kisebbségek azonos jogi pozíciója ily módon a kisebbségek alkotmányos helyzete rendezésének egyik kulcskérdése. Az azonos jogi pozíció azonban nem jelentheti, hogy az egyes kisebbségekre ugyanazok a szabályok vonatkozzanak, hiszen a jogi szabályozásnak nem lehet az a célja, hogy egymástól különböző kisebbségeket egybemosszon. Nem lehet a nemzeti kisebbségekre vonatkozó jogi szabályokat feltétel nélkül és mechanikusan alkalmazni etnikai és más kisebbségi csoportokra. Nem ugyanazok a problémái mondjuk a magyarországi szlovákságnak, mint a nagyszámú cigányságnak. Márpedig, ha pusztán nemzetiségi törvény születik — más kisebbségek jogi helyzetének megnyugtató rendezése nélkül — könnyen ez a helyzet állhat elő. Meggyőződésünk, hogy pusztán nemzetiségi törvény helyett *kisebbségi törvényre van szükség*, amely szemléletében egységes, elveiben általános jellegű rendelkezéseket, minden kisebbségre egyaránt vonatkozó normákat, jogérvényesítési mechanizmusokat is tartalmaz, ugyanakkor egyes kisebbségekre vonatkozóan (ott, ahol az általános körön túlmenően a szabályozásra egyáltalán szükség van)¹¹ konkrét kérdéseket részletesen és egyéniesítve tárgyal. Feltétlenül ez utóbbi körbe tartozik a nemzeti, az etnikai és a vallási kisebbségek jogi helyzetének szabályozása, azzal, hogy az is elképzelhető, hogy ez utóbbi kisebbségi szféra rendezése a lelkiismereti és vallásszabadságról szóló esetleges külön jogszabállyal oldódik meg.

Összhangban a politikai és jogrendszerrel

A kisebbségi jogok rendezésének alapfeltétele az is, hogy *összhangban legyen a politikai és jogrendszer egészével, hogy ne attól elkülönülten, mintegy különálló struktúráként, idegen testként funkcionáljon.* A jogrendszer olyan más területein is meg kell teremteni a kielégítő garanciális feltételeket, amelyek a kisebbségek helyzetére meghatározó befolyással vannak. A sajtószabadság, lapok szabad kiadása, kulturális és szociális önkormányzatok, egyesületek létesítésének joga, utazásszabadság, iskolaalapítási és -fenntartási jog vagy a szociálpolitika tisztességes és stabil intézményei e példaképpen említettek közül csupa olyan jogosultság, amelynek a kisebbségi törvény hátterében, azzal összhangban, de nem feltétlenül abban szabályozottan kell érvényesülnie, hiszen e jogok egyben részei kell hogy legyenek az állampolgárokat általában is megillető jogoknak. *A kisebbségi törvény megalkotásának előfeltétele az is, hogy azok az intézmények, amelyek a jogállamiság követelményeit jelentik, létrejőjenek.* A kisebbségi jogok érvényesítésére ugyanis meghatározóan nem a jogrendszer egészétől elkülönülő külön intézmények szolgálnak, hanem ezen jogok érvényesítésére meghatározóan az az intézményhálózat, igazságszolgáltatási struktúra hivatott, amely az állampolgárok többsége ügyeiben is eljár majd. Ily módon a kisebbségi törvény megalkotásának garanciáját képezi az alkotmánybíróság, a létrehozandó köz-

¹¹ Az általános elveken — így pl. a diszkrimináció tilalmán — túlmenő, részletes szabályozásra nem minden kisebbség esetében van szükség, hiszen, mint említettük, vannak a társadalom számára közömbös (megtűrűt, tudomásul vett) kisebbségek.

igazgatási bíróság és az esetleges egyéb intézmények, illetve az ezek működését meghatározó anyagi- és eljárásjogi szabályok, amelyek között ott kell lennie a kisebbségi kódex anyagi és eljárásjogi rendelkezéseinek is. *Alapvetően tehát nem külön intézményeknek, hanem a jogállamiság követelményei szerint funkcionáló jogrendszer egészének kell őrködni a kisebbségi jogok következetes érvényesülésén* is. Ez az általános elv azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a kisebbségek sérelmeit, a jogsértéseket jobban feltáró vagy bizonyos politikai érdekérvényesítést szolgáló egyes külön intézmények létrejöjjenek. Ilyen lehet például a kisebbségi jogok szóvivőjének (ombudsman) az intézménye, amely meglehetősen egyedülálló garanciát jelentene, egy képzett, nagy tekintélyű, parlament által megválasztott, annak felelős és a kisebbségi jogok érvényesülése terén őrködő hivatalnok lenne. Az ő feladata lenne ellenőrizni a jogszabályokat, de az állami szervek egyedi határozatait is, amennyiben azok a kisebbségi jogokkal összefüggenek. Ugyancsak az ő feladata lenne intézkedések kezdeményezése, esetleg a kifogásolt intézkedés felfüggesztése stb. Ezen a speciális intézményen túlmenően, jelentős szerepük lehet az általános intézményekre vonatkozó egyes speciális szabályoknak is. Ezek egy részét már korábban is ismerték és alkalmazták, más része azonban a kisebbségi törvénybe foglalva új elemként szolgálhatná a kisebbségek hatékonyabb védelmét.¹²

Mi legyen a parlamentben?

Itt kell szólni az egyes kisebbségeknek a parlamentben való megjelentetési lehetőségről is. Ebből a szempontból ugyanis a nálunk elfogadott egykamarás országgyűlés megoldása helyett célszerűbb lett volna kétkamarás parlament, amelynek felső házában bizonyos szervezetek, kamarák, szakszervezetek és más érdekképviseletek, szakértői testületek, önkormányzatok stb. tagjai kerülhetek volna, s itt lett volna lehetőség a kisebbségi szervezetek képviseletére is. Ez azonban nálunk sajnálatos módon nem így történt, így módon olyan tisztán politikai pártokon alapuló parlamenti struktúra alakult ki, amely a társadalomban kétségek kívül meglevő külön, illetve szakmai érdekek számára elméletileg — a nyugati államokhoz hasonlóan — csak a pártokon keresztül ad képviseleti lehetőséget. A nyugati demokráciákban ez a rendszer funkcionál, nálunk feltételezésem szerint bizonyos időt vesz majd igénybe a különböző (nem párt-) érdekek pártokon keresztül való megjelentetése.

Nyilvánvaló, hogy a fentebb jellemzett korszerű jogi környezetben a megalkotandó kisebbségi törvény létrehozójának a feladata lenne egyrészt a kisebbségekre általában vonatkozó szabályok, másrészt pedig az egyes kisebbségek jogi helyzetének rendezésére irányuló, az objektív hátrányos helyzet fokozatos kiegyenlítésére szolgáló szabályok meghozatala. E körben — mint szóltunk róla — kollektív és egyéni jogokat egymással összhangban kell szabályozni, tekintettel arra is, hogy bizonyos kollektív jogosítványoknak egyéni jogi vonzatai is vannak. Nyilvánvaló, hogy az anyanyelv elsajátítása, illetve az anyanyelven való oktatás kollektív jogosultsága feltételezi annak az egyéni jognak az érvényesülését, hogy az illető kisebbséghez tartozó személy — az adott iskolatípusra megállapított feltételek meglete esetén — az ilyen képzést nyújtó intézmény szolgáltatásait korlátozás nélkül igénybe vehesse, továbbmenve, esetleg anyanyelvének országában

¹² Az előző típusú — hosszabb ideje funkcionáló szabályokra — példa lehet az eljárási kódexeinkben mindenütt megfogalmazódó anyanyelv használati jogosultság, míg például új szabályként kerülhetne a törvénybe a vegyes lakosságú településeken a nyilvános feliratok két- vagy többnyelvűségének kötelezettsége, illetve egyes közigazgatási állások betöltésénél az adott nyelven tudó személy előnyben részesítése.

tanulhasson. Ebben a körben tipikusan kollektív jog a Magyarországon élő kisebbségek nyelvénél, kultúrájának és hagyományainak megőrzéséhez való jog, melyen belül az adott kisebbségnek joga van egyházi, vallási, oktatási és szociális intézményeinek létrehozásához és fenntartásához. Ennek a jognak a tartalmát adhatják a történelmi települési terület megtartásához, kulturális és építészeti emlékeik, valamint hagyományaik megőrzéséhez való jogok is. Ezzel összefüggésben a felsorolt kollektív jog egyéni vonzataként a kisebbséghez tartozó *egyén*re vonatkozik az egyesületi és gyülekezési jog, de hasonlóképpen a lakóhely szabad megválasztásának általános állampolgári joga. Lehetséges tehát, hogy tipikusan kollektív kisebbségi jognak az általános állampolgári jogok szférájába eső egyéni jogi konzekvenciái vannak. Mindez szemléletes példa lehet arra, milyen szoros a kapcsolat a kisebbségi és az egyéb állampolgári jogok megfelelő szabályozása között.

A pozitív diszkrimináció határai

A kisebbségi jogokkal összefüggő kérdés a *kisebbségi jogok határainak meghatározása*. Bár a kisebbségi helyzet, mint rámutattunk nem feltétlenül hátrányos pozíció, mégis az esetek jelentős részében az. Amennyiben ez a hátrányos helyzet fennáll, az állampolgári egyenlőség általános alapelveinek rovására indokolt egyfajta pozitív diszkrimináció. Azaz, bizonyos többletjogokkal kell kiegyenlíteni azt a hátrányt, amit a kisebbségi helyzet objektíve jelent. A nemzetiségi jogok terén nálunk ez a felfogás már a múlt század végén megjelent a korabeli magyar irodalomban,¹³ de a nemzetiségi jogok többletjogként való felfogását mégis általában Jászi Oszkár „sérelemi plusz” elméletéhez kötik.

A kisebbségi helyzet okozta hátrányok fokozatos kiegyenlítése jogi és nem jogi eszközökkel civilizált államokban meglehetősen széles körben elterjedt. Ennek kapcsán számos esetben merült fel újra és újra a beavatkozás, a hátrányos jogi helyzet határainak kérdése, nevezetesen, hogy meddig indokolt egyes kisebbségek előnyben részesítése, helyzetük többletjogokkal való megerősítése, illetve a másik oldalról mikor sérti ez az állampolgári egyenlőséget. Általános elv az lehet itt, hogy *kisebbséghez való tartozás sem hátránnyal, sem pedig — e hátrányok kiegyenlítésén túl — többlet előnyökkel nem járhat a társadalom többi tagjához képest*.

A hátrányos helyzet többletjogokkal való kiegyenlítésének elvét nem osztja az Egyesült Nemzetek Szervezetének a második világháború után kialakult nemzetközi kisebbségvédelmi rendszere. Ez a rendszer, mint utaltunk rá, az emberi jogok egyenlőségének és univerzalitásának talaján állva a kisebbségi jogokat is e keretben, az általános megközelítés alapján egyenlő jogokként képzei el. Ezzel szemben jogos a korábban idézett kritika, annál is inkább, mert a többletjogokkal szemben az egyenlő jogokhoz való ragaszkodás nyilvánvalóan nem felel meg a kisebbségek érdekeinek, de semmiképpen nem lehet univerzálisan alkalmazható minden állam minden kisebbségére.

A kisebbségi jogok terjedelme kérdésének felvetése első megközelítésre a mai Magyarországon pusztán elméletinek és mindenképpen apolitikusnak tűnik, hiszen kisebbségeink egy része valós és jóformán behozhatatlan hátrányokkal küzd, amely inkább halmozódik, mint csökken, nem is beszélve a határokon kívül élő magyar nemzeti kisebbségek közvéleményt felkavaró sorsáról. Ennek tudatában sem érdektelen azonban a probléma felvetése. Úgy hisszük ugyanis, hogy a jövőben, bár az állam szerepe e területen továbbra is jelentős lesz, az állami körön kívüli társadalmi önszerveződési és autonóm intézményi feladattá

¹³ Vö.: MOCSÁRY LAJOS: Az állami közigazgatás. Bp. 1890. 72.

is válik ezeknek a hátrányoknak a csökkentése. Az állam szabályozó szerepének — s a kisebbségi törvényben ennek kell tükröződnie — szükségképpen úgy kell alakulnia, hogy a jogrendszer más szabályaival együtt megfelelő feltételeit alakítsa ki az ilyenfajta tevékenységnek. Öntevékenység, alapvetően személyi elven alapuló önszerveződés (de nem kizárva az esetleges kistelepülésre épülő területi szerveződést sem), a lehetőségek maximális kihasználása egy újra megnyitott és újraszabályozott egyéni és közösségi szféra területén. Az állami mindenhatóság gyakorlata itt azért is káros volt, mert az állam a társadalmi öntevékenység és önszerveződés egy természetes területét mesterségesen korlátozta, s így módon az önszerveződéssel is jelentős mértékben megerősíthető kisebbségi összetartozást és megmaradást tovább gyengítette.

S éppen itt merül fel ismét a határok kérdése. Mint mindenütt a világon bírói, alkotmánybírói mérlegelés eredménye lehet majd annak eldöntése, hogy a törvényben előírt kisebbségi jogok megsértése fennforog-e, vagy a másik oldalról a törvény alapján biztosított lehetőségek túlmennek-e az állampolgári egyenlőség határain. Meddig kell és lehet elmennie államnak, társadalomnak, a megalakult vagy újonnan megalakuló közösségeknek és intézményeknek a hátrányos helyzet enyhítésében, illetve mikor sérti ez a tevékenység — mert elméletileg sértheti — a többség érdekeit, az állampolgári egyenlőség elveit? Ez a kérdés — bár más nézőpontból és más problémákkal — egyre nagyobb hangsúlyt kap az egyes fejlett országok, elsősorban az Egyesült Államok vonatkozó szakirodalmában, ahol a kisebbségek érdekében a 60-as és a 70-es években indított úgynevezett „megerősítő akciók” korábban még alig kritizált céljával és eredményeivel szemben ma már egyfajta „fordított diszkrimináció” vádja is erőteljesen megfogalmazódik.¹⁴ A korábbi felfogás ugyanis az volt, hogy a megerősítő akciók nyújtotta kivételezett helyzettel a múlt diszkriminációjának káros következményeit kell enyhíteni, illetve az ebből eredő elmaradott állapotokat kell korrigálni. Ma már, ugyanakkor — s ebben ezen akciók révén a kisebbségeknek nyújtott kedvezmények és előnyök is belejátszhattak — egyre többen az állampolgári egyenlőség egyesítő és egységesítő elvét féltik.¹⁵

Mi azonban még nem tartunk itt. Előttünk ma még e fejlett ország jogalkotásának egy korábbi stádiuma, talán a 60-as 70-es évek polgárjogi törvényhozása lebeghet. Nem mintaként — hiszen ez alapvetően más világ, más társadalom, más történelmi múlt és más jelen is —, hanem a hátrányos helyzetű kisebbségek sorsán enyhíteni akaró szemlélet példaadó erejeként.

Enyedi György

A KELET-KÖZÉP-EURÓPAI RÉGIÓ

Közép-Európa újjáélesztése és hazánk Európán belüli helyének keresése az elmúlt 4-5 évben fokozódó figyelmet kap. A Közép-Európa gondolat népszerű a térség értelmisége köreiben, főleg Csehszlovákiában, Lengyelországban

¹⁴ Ezt a kérdést vizsgálta korábbi döntés nyomán az amerikai Legfelsőbb Bíróság is a híres „The Regent of the University of California v. Allan Bakke” ügyben. Itt a californiai egyetem orvosi karának felvételi vizsgáin a feketéknek fenntartott helyek egyikét igényelte a felvételin megfelelt, de fel nem vett fehér diák, azon a jogen, hogy az egyetemnek a hátrányos helyzetű színesbőrű kisebbséget erősítő akciója sérti az állampolgári egyenlőség alkotmányos elvét. Bővebben I. RONALD DWORKIN: A Matter of Principle. Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1985. 293—315.

¹⁵ Lásd bővebben: GLAZER, N.: Ethnic Dilemmas 1964—1982. Harvard University Press, 1983. Cambridge, Mass. and London, England. 157—229.