

KISEBBSÉGI POLITIKA

Elismerés nélkül nincs képviselő: A (nemzeti) kisebbségek politikai részvételi jogai

Francesco Palermo–Jens Woelk: No representation without recognition: The right to political participation of (national) minorities = Journal of European Integration, Vol. 25. 2003, (3), 225-248. p.

Francesco Palermo és Jens Woelk a bolzanói Európai Akadémia és a Tri-denti Egyetem kutatói összehasonlító kontextusban vizsgálják a kisebbségek politikai részvételével és képviselővel kapcsolatosan felmerülő három fő kérdést. Egyrészt a kisebbségek politikai képviselője, illetve védelme és a formális egyenlőség, a demokrácia, valamint a többségi elv közötti állandó feszültséget, másrészt a kisebbségek képviselőtét biztosító jogi eszközök egyenlőség elve alóli kivételként való megnyilvánulását, mint politikai döntés eredményét, amelyek egy jogállamban igazolásra szorulnak, harmadrészt a kulturális és politikai nemzetfogalom kisebbségek politikai részvételének felmerüléséből szükségszerűen következő megkülönböztetését. A szerzők az egyes államok e kérdésekhez való viszonyának feltárása mellett, az egyes nemzetközi fórumok és alkotmánybíróságok gyakorlatára is figyelmet szentelnek, s kiemelik az EBESZ Lund-ajánlását, továbbá az EBESZ kisebbségi főbiztosának szerepét.

Elsőként leszögezik, hogy a nemzetiségek nemzetiségként való elismerése előfeltétele annak, hogy politikai képviselőtükéről és jogaikról legitim célként beszélhessünk. Leírják a nemzetiségek különböző alkotmányokban történő definiálásának főbb módjait, s rávilágítanak a nemzetközi jog és a nemzeti alkotmányok közötti definíciós különbségekre. Felvázolják az államok nemzetiségeikhez való viszonya alapján megkülönböztethető négy fő modellt: az elnyomó, homogenizáló nacionaliz-

must; az agnosztikus liberális nemzetállamot; a nemzetiségek elismerését, védelmét és képviselőtét az alkotmányos rend integráns részeként kezelő többnemzetiségű, támogató ihletésű nemzetállamot; továbbá a paritásos többnemzetiségű államot, ahol sem nemzeti többség, sem nemzeti kisebbség nem létezik. Ezután rátérnek a kisebbségek közügyekben való aktív részvételének nemzetközi jogi szabályozására, s e jogok különböző alkotmányokban való biztosítottságára, amelynek fontos fokmérőjeként jelölik meg a választójogot. Kitérnek Bosznia-Hercegovina Alkotmánybíróságának döntésére, miszerint a Daytoni szerződés részeként megszövegezett alkotmány három államalkotó nemzetiséget és kisebbségeket megkülönböztető rendelkezéseiből következően utóbbiak nem jogosultak ugyanolyan szintű részvételi és képviselői jogokra, csupán a diszkrimináció tilalma jelent zsinórmértéket. Hivatkoznak továbbá az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) ítéletére, amely elfogadhatónak tartotta az 1993-as lengyel nemzetiségi törvény nemzeti és etnikai kisebbségek közötti különbségtételét. Ezt követően rátérnek a választójog kérdéskörére. A kisebbségi jelöltek vagy pártok választáson való indulásának akadályozása kapcsán hozzák fel példaként Lettország múltbéli, bizonyos nyelvi követelményeknek való megfelelést igénylő gyakorlatát, amelyet az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága elfogadhatatlannak tartott. Emellett megemlítik a kisebbségek bizonyos állami funkciók betöltéséből jogi eszközökkel való kizárását mint diszkriminatív gyakorlatot. Emellett gyakran politikai alapon kívánják kizárni a kisebbségeket a politikai részvételből. Példaként említik azt az esetet, amikor a Központi Választási Iroda a Román Alkotmánybírósághoz továbbította azt a panaszt, amelyben megtámadták Frunda György 1996-os elnökjelöltségét, mivel a román politikusok által a tőle elvártól eltérően viselkedett. Az Alkotmánybíróság az ügyet hatáskörén kívülinek ítélte meg annak jogi jelleget nélkülöző volta miatt.

A tanulmány alapján levonhatjuk azt a tanulságot, hogy gyakran az arányos választási rendszerek jelentik a legjobb lehetőséget a kisebbségi képviselőre, amit kedvezményes küszöbvel vagy a küszöb nemzetiségek számára történő eltörlésével párosíthatnak, s a küszöb alóli kivétel csupán növeli, de nem garantálja a kisebbségek politikai részvételi esélyét, s amelyet a nemzeti alkotmánybíróságok általában elfogadhatónak tar-

tanak (pl. a Német Szövetségi Alkotmánybíróság a schleswig-holsteini dán kisebbség esetében). A Német Szövetségi Alkotmánybíróság ugyanakkor kimondta, bár egy adott párt pusztán kisebbségi volta miatt nem jogosult arra, hogy a törvényhozó kedvezményes küszöböt határozzon meg számára, de megteheti azt, az egyenlőség elvét szem előtt tartva. Az Emberi Jogok Európai Bírósága egy Olaszországgal kapcsolatos döntésében hangsúlyozta, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének választójogot szabályozó Jegyzőkönyvéből nem következik a részes államok számára kötelezettség arra, hogy kedvezményes kisebbségi küszöböt állapítsanak meg. Ám különböző bírói fórumok elismerték, hogy a küszöb nélküli arányos választási rendszer a kisebbségek számára a legkedvezőbb, ugyanakkor ez a megoldás nem rendezi a kisebbségi képviselet minden problémáját, hiszen a választásokon a kisebbségi pártoknak versenyezniük kell a többi párttal (lásd a Karintiai Szlovének Pártjának ügyét). Az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága, a nemzeti alkotmánybíróságok és az EJEB ítéleteit vizsgálva arra jutnak, hogy az etnikai csoportok politikai képviseletének elfogadhatósága, vagy az arra való kötelezettség nem következik olyan tényezőkből, mint a többségi vagy arányos választási rendszer közötti döntés vagy e csoportok területi koncentrációja.

A képviselethez hozzásegítő kedvezményes küszöb mellett bemutatásra kerül a garantált politikai képviselet, különbséget téve a politikailag biztosított és a jogilag garantált képviselet között. Példaként hozták fel Horvátországot és Szlovéniát. Szlovéniában az őshonos olasz és magyar kisebbség rendelkezik képviselettel, még hozzá úgy, hogy plurális választójogot élveznek: nemzetiségi és pártlistára is szavazhatnak. Mindkét ország alkotmánybírósága úgy ítélte meg, hogy e rendelkezések nem sértik a választójog egyenlőségének elvét, s alkotmányosan elfogadhatók, ráadásul Szlovénia esetében e jog az Olaszországgal és Magyarországgal kötött bilaterális megállapodásokból is következik. Kitérnek a magyarországi helyzetre, a kisebbségek (mára már biztosított) parlamenti képviseletének egészen a cikk megírásáig történő, elmaradására, az Alkotmánybíróság gyakorlatára hivatkozva mulasztásos alkotmányértésként értékelve azt. A garantált képviselet választókerületek alakítása általi biztosítását is megemlíti (pl. Dánia, Finnor-

szág, Olaszország). Mindezek mellett szó esik a kisebbségek konzultatív testületekben való részvételéről is, amelyek lehetnek tartósan, vagy ad hoc jelleggel a törvényhozó testülethez csatolt bizottságok, továbbá attól függetlenek. Példaként bemutatják a magyarországi nemzetiségi önkormányzatokat és a dél-tiroli megoldást.

Összességében a szerzők úgy vélik, nincs egységes recept, nincs minden helyzetben alkalmazható modell a kisebbségek politikai részvételére: hogy melyik modell helyes az adott helyzettől, az adott ország specifikumaitól függ. Ugyanakkor vannak vonatkoztatási pontok: a Lund-ajánlás például megfelelő keretet biztosít, amelynek különböző kitöltési módjait láthatjuk az egyes bíróságok, alkotmánybíróságok gyakorlatában. A legalapvetőbb kérdésként azt jelölik meg az egyenlőség és demokrácia viszonyában, hogy szigorú értelemben vett egyenlőséget tartunk-e szem előtt. A koppenhágai dokumentumra hivatkozva kiemelik, hogy az effektív demokratikus rendszer alapvető fontosságú a nemzetiségek, s a politikai részvétel szervezésének szempontjából. Kiemelik a politikai részvétel biztosításának fontosságát az államhoz való lojalitás szempontjából, és megtagadásának veszélyeit, mint például a széparatista mozgalmak kialakulásának lehetőségét.

Balázs Ágnes