

IGAZSÁGOSSÁG ÉS BIZTONSÁG

A KISEBBSÉGI NACIONALIZMUS KEZELÉSÉNEK KRITÉRIUMAI NYUGATON ÉS KELETEN

A kisebbségi nacionalizmus egyetemes jelenség. Ahogyan arra Walker Connor is utal, az országokat, amelyeket érint, megtalálhatjuk Afrikában (például Etiópia), Kelet-Európában (Románia), Nyugat-Európában (Franciaország), Észak-Amerikában (Guatemala), Dél-Amerikában (Guyana) és Óceániában (Új-Zéland). A névsor tartalmaz régi nemzeteket (mint az Egyesült Királyság) csakúgy, mint újakat (Banglades); nagyokat éppen úgy (Indonézia), mint kicsiket (Fidzsi-szigetek); gazdagokat (Kanada) és szegényeket (Pakisztán); tekintélyelvű országokat (Szudán) és demokratikusakat (Belgium); marxista-leninistákat (Kína) és harcos anti-kommunistákat (Törökország). A listán szerepelnek továbbá buddhista országok (Burma), keresztények (Spanyolország), muszlimok (Irán), hinduk (India) és zsidó államok (Izrael).¹

Ezekben az országokban a nemzeti kisebbségek néha békésen, néha pedig felfegyverkezve küzdenek az államhatalommal szemben: politikai képviseletért, nyelvi jogokért, autonómiáért, anyagi eszközök birtoklásáért vagy éppen a migráció miatt.

S ahogyan a kisebbségi nacionalizmus a földgolyó legkülönbözőbb pontjain üti fel a fejét, az államhatalom erre a jelenségre adott válasza is rendkívül változó. Ebben a tanulmányban két térségben tanulmányozom a kisebbségi nacionalizmus megjelenését: a nyugati demokráciákban, valamint Kelet- és Közép-Európa posztkommunista országaiban. A kisebbségi nacionalizmusra adott válasz e két térségben jelentős mértékben eltér egymástól. Túlzottan leegyszerűsítve a dolgot azt mondhatnánk, hogy a Nyugat a kisebbségi nacionalizmus legitimitását elismeri, és a területi autonómia megadásával hajlandó a kiegyezésre. A közép- és kelet-európai országok ezzel szemben a kisebbségi nacionalizmust gyakran jogosulatlanak tekintik, és a területi autonómia gondolata erős ellenállásba ütközik.

Mi okozhatja a kisebbségi nacionalizmussal szembeni reakció különbségeit? Több tényező játszik ebben szerepet, ám én itt egyre szeretnék koncentrálni: arra, hogy a kisebbségi követelések megítélése mely kritériumok alapján történik. Nyugaton legfőképpen az *igazságosság* figyelembevételével. Itt a cél az, hogy olyan megoldást találjanak, amely többé-kevésbé

igazságos mind a többség, mind pedig a kisebbség számára, az igazságosság pedig, ahogyan azt egyre több állam elismeri, megkövetel bizonyos mértékű kisebbségi önrendelkezést. A kelet-európai országok ezzel szemben a kisebbségek követeléseit a *biztonság* szempontjából mérlegelik. Céljuk annak biztosítása, hogy a kisebbségek ne lehessenek olyan helyzetben, hogy az állam létét és területi integritását fenyegezzék. A legtöbb kelet-európai ország a kisebbségek önrendelkezését efféle fenyegetésnek tartja.

Ez természetesen a dolgok leegyszerűsítése, ezért a továbbiakban néhány kivételt és bonyodalmat okozó tényezőt is megvizsgállok. Ez persze azonnal problémát okoz azoknak, akik a Kelet- és Közép-Európában élő kisebbségek sorsa iránt személyes okból vagy szakmailag érdeklődnek. Ahogyan azt a következőkben kifejtem, a Nyugat többször próbálkozott a kisebbségi jogok nemzetközi normáinak megfogalmazásával, és élénk figyelem kíséri a keleti országok ezen normákhoz való igazodását. Mi több, a kisebbségi jogok nemzetközi mértékben való elismerése ezen országoknak az EU-ba vagy a NATO-ba való belépése egyik feltétele lett.

De mit próbálunk mi, nyugat-európaiak elérni ezen szabályok felállításával? Vajon a függetlenségüket a közelmúltban elnyert, a demokratizálódás útjára lépett országokat próbáljuk megóvni általuk, avagy az ezen országokban élő, sérülékeny kisebbségeket? A válasz egyszerű: a nyugati szervezetek azt remélik, hogy mindkét cél teljesülhet: egyszerre nyújthatnak az országoknak biztonságot és szolgáltathatnak a kisebbségek számára igazságot. Tulajdonképpen az igazság és biztonság együttese minden, e témával foglalkozó szakember egyik alaptétele. Az a feltevés, hogy a kisebbségek számára szolgáltatott igazság magát az államot erősítheti, valóságos hittételként él a nyugati szervezetek és a kelet-európai országokkal foglalkozó nyugati kutatók körében. Ezen optimista vélemény alapján tulajdonképpen mindegy, hogy a kisebbségek követeléseit az igazságosság vagy éppen a biztonság szemszögéből vizsgáljuk, végül úgymint ugyanarra az eredményre kell jutnunk. Ha a célunk az, hogy az állam biztonságát növeljük, a legjobb út az, ha megfelelően bánunk a kisebbségekkel és for-

dítva. Ez talán azt is megmagyarázza, miért változtatják a nyugati szervezetek az elméleti okoskodást és a gyakorlati indokolást, amikor a kisebbségi jogokról esik szó, gyakran észre sem véve a váltást és a kettőt meg sem próbálva elválasztani egymástól.²

Am az a tan, hogy a kisebbségeknek szolgáltatott igazság előremozdítja az állam biztonságát, nem feltétlenül igaz, legalábbis nem úgy, ahogyan azt védelmezői gondolják. Véleményem szerint az igazságossági és a biztonsági megfontolások gyakran ellentétes irányba mutatnak. Pontosabban szólva – és éppen ez érvelésem bökkenője – az igazságosság és a biztonság *tárgyalásának módja* mutat ellentétes irányba. Egyáltalán nem mindegy, hogy az államok a méltányosság és az igazság felől közelítik meg kisebbségeik követeléseit, vagy éppen a nemzet biztonsága és a hűség felől. Amint azt alább is kifejtem, a kisebbségi jogok közép-kelet-európai álláspontja nagymértékben biztonsági megfontoláson alapul, s véleményem szerint ezen körülmények között lehetetlen a kisebbségeknek igazságot szolgáltatni.

Ha ez így van, akkor valószínűsíthetően a valódi igazságszolgáltatás feltétele, hogy elérjük, az emberek ne a biztonság/hűség, hanem az igazságosság/méltányosság oldaláról közelítsék meg a kisebbségek követeléseit. A probléma az, hogy nem tudjuk igazán, hogyan valósíthatnánk ezt meg. Azt hiszem, az a mód, ahogyan ezt a kérdést a nyugati szervezetek megközelítik – úgy a nem hivatalos diplomáciában, mint a kisebbségi jogokat deklaráló szerződésekből –, valójában képtelenné teszi e szervezeteket arra, hogy hatékonyan és tisztességesen nézzenek szembe a kisebbségi problémákkal.

Tanulmányom középpontjában Kelet-Európa áll, de maga a kérdés általános érvényű. Az igazságosság és a biztonság álláspontja közötti összeütközés fellelhető Afrikában, Ázsiában vagy Latin-Amerikában. Kelet-Európa nincs egyedül azzal, hogy a biztonságot tekintve elsődlegesnek – ez a jellemző az egész világon. Csúpan a Nyugat lóg ki a sorból, amelynek valahogyan sikerült átmozdítania a kisebbségi jogokat a „biztonsági dobozból” az „igazságosság dobozba”.

A legfontosabb kérdés az, hogy vajon azok a körülmények, amelyek lehetővé tették a nyugati országok számára, hogy eltávolodjanak a biztonsági megfontolásoktól, megtalálhatók-e másutt. Az optimisták szerint a demokratizálódás és a gazdasági fejlődés a két legfontosabb ilyen körülmény, s így a „kisebbségi probléma” megoldódik majd a nem nyugati országokban is, mihelyst fejlődésnek indulnak. Az én véleményem szerint azonban a biztonsági megfontolástól az igazságosságig vezető körülmények nem egyszerűen a gazdasági fejlődés és a demokratizálódás velejárói, hanem gyakran igen bonyolult és megfoghatatlan tényezők.

Ez tehát okfejtésem háttere. Maga a tanulmány három részből áll. A kisebbségek helyzetét először Nyugat-Európában vizsgálom, jogaik és politikai megítélésük ismertetésével (1. rész); aztán szemügyre veszem a közép-európai országok biztonsági alapon nyugvó álláspontját (2. rész); végül pedig néhány javaslatot állok majd elő azzal kapcsolatban, mit tehetnének a nyugati társadalmak annak érdekében, hogy változást idézzenek elő a Kelet álláspontjában, nem utolsósorban a nemzetközi jog szerepének újraértelmezésével (3. rész).

1. SOKNEMZETISÉGŰ SZÖVETSÉGI RENDSZER ÉS AZ IGAZSÁGOS SÁG ÁLLÁSPONTJA NYUGATON

Sok nyugati demokráciában megtalálhatók azok a népcsoportok, amelyek „nemzetnek” tartják magukat, s amelyek a nacionalizmus útján haladva próbálják kiharcolni vagy megvédeni önrendelkezésüket. Ezek között vannak államon belüli népcsoportok, mint például a katalánok, baszkok, flamandok, skótok, walesiek, korzikaiak, Puerto Ricó-iak és québeciek, vagy őslakosok, mint a számosziak, inuitok, maorik, maják, az ausztrál őslakosok és az amerikai indiánok.

A múltban e népcsoportok önrendelkezést célzó törekvéseit olykor brutális módon fojtották el. Am a múlt században egyre több nyugati demokrácia fogadta el – ha kelleltlenül is – e követelések jogosságát, területi autonómiát biztosítva e csoportok számára. Néhány országban a területi autonómiát szövetségi államrendszer alkalmazásával érték el, a szövetségi államrendszer ugyanis lehetővé tette politikai körzetek létrehozását a nemzeti kisebbség irányítása alatt, jelentős (és az alkotmány által védett) önkormányzati hatáskörrel. Azon országok között, amelyek a szövetségi államrendszert választották, megtaláljuk például Svájcot (a francia és olasz ajkú kisebbségekkel), Kanadát (a québeciekkel), Belgiumot (a flamandokkal) és Spanyolországot (a katalánokkal, baszkokkal és galíciaiakkal).

Meg kell különböztetnünk azonban e soknemzetiségű szövetségi államrendszereket azoktól a föderalista szerveződésektől, amelyek nem a nemzeti-kulturális pluralizmusra adott válaszként jöttek létre, mint az Amerikai Egyesült Államok, Ausztrália, Németország vagy Brazília. Ezekben az egynemzetiségű föderalista államokban a szövetségi körzeteket nem a különböző nemzeti-kulturális csoportok elhelyezkedése alapján jelölték ki. Az Amerikai Egyesült Államok például kifejezetten úgy határozott, hogy *nem* használja a szövetségi államformát arra, hogy azzal

nemzeti kisebbségei önrendelkezési igényeihez igazodjon. Ehelyett az a döntés született, hogy egyetlen olyan területet sem fogadnak a tagállamok közé, amelyben nemzeti kisebbségek vannak többségben. Néhány esetben ezt úgy érték el, hogy a határok meghúzásakor törekedtek arra: az indián törzsek vagy a spanyol ajkú csoportok kisebbségbe kerüljenek (Florida). Máshol elhalasztották a tagállamként való elismerést, amíg az angol ajkú telepések száma meg nem haladta az eredeti lakosok számát (például Hawaii vagy az Egyesült Államok délnyugati régiója). Ennek következtében az ötven állam egyikéről sem mondhatjuk, hogy önrendelkezést biztosítana nemzeti kisebbségeinek, ahogyan például Québec biztosítja azt a québeci lakosságnak.

Inkább nevezhetjük az amerikai szövetségi berendezkedést egyfajta „adminisztratív-területi” föderalizmusnak, semmint soknemzetiségű szövetségi államrendszernek. Az amerikai föderalizmus területi alapon történő hatalommegosztás egyetlen nemzeti közösségen belül, és a nemzeti közösség tagjai az államszövetség minden kisebb egységében dominálnak. Ez nem a kisebbségi önrendelkezés biztosításának módja. Ugyanez igaz Brazíliára, Ausztráliára vagy Németországra is.

Egy soknemzetiségű szövetségi államban ezzel szemben a kisebb egységek határai és jogkörei azt az elképzelést követik, hogy egy adott nemzetiség önrendelkezési joggal rendelkezzen. Ezt a fajta berendezkedést megtaláljuk Kanadában, Belgiumban, Spanyolországban és Svájcban.³

Más országokban vagy más kisebbségek esetében a szövetségi államrendszer technikai kudarcának lehetnek földrajzi vagy demográfiai okai. Ilyenkor egyfajta *kvázi-föderalista* területi autonómiáról beszélhetünk. Például Nagy-Britannia a közelmúltban a jogkörök helyi önkormányzatokra történő átruházásának kvázi-föderalista módszerét alkalmazta: Skócia és Wales ma saját törvényhozó testülettel rendelkezik. S míg Puerto Rico nem tagja az amerikai államszövetségnek (vagyis nem egyike az 50 tagállamnak), kivételes önrendelkezéssel bír az Egyesült Államokon belül, mint egyfajta „nemzetközösségi” tag. Ugyanígy Olaszország és Finnország sem szövetségi államok, de Olaszország például sajátos területi autonómiát biztosít az osztrákoknak Dél-Tirolban, Finnország pedig a svédeknek az Alant-szigeteken. Ezekben az államokban a területi autonómia minden esetben hozzásegíti a nemzeti kisebbségeket saját nyelvű közigazgatásuk, iskoláik, egyetemeik, bíróságai és regionális törvényhozó testületeik megalakításához és fenntartásához.

Ez a kvázi-föderalista autonómia felé mutató tendencia még erősebb a bennszülött népek esetében.

A legtöbb nyugati demokráciában a bennszülöttek jelentős önrendelkezési formákat követelnek, és egyre inkább meg is kapják azt. Az Amerikai Egyesült Államok és Kanada indián törzseinek önrendelkezési joga ma már elismert, és egyre inkább megszerzik (vagy visszaszerzik) az ellenőrzést saját oktatásuk, egészségügyük, célkitűzéseik, gyámügyük, ásványkincseik fölött. Ugyanígy a skandináv országok lapp parlamenteket hoztak létre, és Új-Zéland maori lakossága is egyre szélesebb körű autonómiával rendelkezik.

Ezekben az országokban már szakítottak a nemzeti kisebbségek felszámolására irányuló törekvésekkel, s immár elfogadott, hogy ezek a csoportok a jövőben továbbra is különálló és autonóm nemzetekként tekintenek magukra a nagyobb államon belül. Ennek eredményeként egyre több, nemzeti kisebbségekkel rendelkező nyugati demokrácia ismeri el az egynemzetiségű állam helyett a soknemzetiségű állam szükségességét. Elfogadják, hogy határaik közt egynél több nemzet él, és elismerik, hogy minden nemzetnek egyformán joga van a külön társadalmi-kulturális elemként való fennmaradáshoz szükséges nyelvgyakorláshoz és önkormányzathoz. Ez a soknemzetiségű jelleg gyakran egyértelmű megerősítést nyer az állam alkotmányában is.

Philip Resnick példáját követve ezeket az államokat „soknemzetiségű államszövetségekként” nevezem.⁴ Bár a szó szoros értelmében egyáltalán nem szövetségi államrendszerek, mind megtestesítik azon állammodell, amelyben a nemzeti kisebbségek valamiféle területi autonómia által egyesülnek az államszövetséggel, s amelyben belső határvonalakkal és hatalommegosztással biztosítják, hogy minden nemzeti csoport különálló és önrendelkezéssel bíró társadalmi-kulturális egységként tarthassa fenn magát.

Az olyan soknemzetiségű államformáktól eltérően, amelyeket gyakran azzal vádolnak, hogy csupán szóbeli vagy tetsék-lássék engedményekre szorítkoznak,⁵ a kisebbségi nacionalizmussal való egyezsége jutásnak ez a mintája a politikai hatalom és a gazdasági erőforrások komoly újracsoportosítását és újrafelosztását is magában foglalja. A soknemzetiségű föderalizmus a politikai hatalom és a gazdasági lehetőségek egész alapszerkezetét megváltoztatja azokon a területeken, ahol a nemzeti kisebbségek vannak túlsúlyban. A kisebbségeknek biztosított jogok és jogkörök valódi terjedelme országonként változik, de általában magában foglalja a következő három elemet: (a) területi autonómia; (b) a kisebbség anyanyelvének hivatalos nyelv státuszára való emelése az adott területen – vagy együtt a többségi nyelvvel, vagy egyedülálló és kizárólagos hivatalos nyelvként; (c) az önkormányzattal rendelkező terület befolyása kiterjed az

oktatásra, ideértve az anyanyelvű egyetemeket is, ha azt a lakosok száma indokolja.

Ez a három összetevő mindenütt megtalálható Nyugaton, ahol nagyszámú nemzeti kisebbség él; a québeciek, Puerto Ricó-iak, katalánok, vallonok száma mind meghaladja a 2,5 milliót. De ugyanígy érvényes ez a csekélyebb számú kisebbségekre is: a svédekre Finnországban (285 000), a német ajkúakra Dél-Tirolban (303 000) vagy az olasz anyanyelvűekre Svájcban (500 000). Ezek a csoportok mind területi autonómiával rendelkeznek, anyanyelvük hivatalos nyelv, és anyanyelvi iskoláik, egyetemeik vannak. Ilyen körülmények között nem pontatlanság vagy túlzás ezeket az államokat két vagy több egyenrangú állam egységének tekinteni.

Ez a többnemzetiségű államszövetség iránti hajlandóság nagyon elterjedt Nyugaton. Azok közül a nyugati demokratikus államok közül, amelyek nagyszámú kisebbséggel rendelkeznek, csak Franciaország és Görögország ellenzi a területi autonómiára való törekvést, de Franciaország is határozottan elmozdulni látszik e tekintetben a Korzikával folytatott tárgyalásaiban. A Nyugat legtöbb nemzeti kisebbsége ma lényegesen több autonómiával rendelkezik, mint mondjuk harminc, ötven évvel ezelőtt, és kevés nemzeti kisebbség autonómiája csökkent ez alatt az idő alatt.

Bár Nyugaton a soknemzetiségű államszövetséget célzó tendencia uralkodik, maga a jelenség mégis ellentmondásokkal teli. Ezeket az ellentmondásokat három csoportba sorolhatjuk.

1. *Az egyenlőséggel kapcsolatos ellenvetés.* Ennek értelmében a soknemzetiségű föderalizmus sérti az egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának liberális normáit azáltal, hogy egy csoport tagjait kiválasztva „különleges státuszt” biztosít számukra. Az igazi egyenlőség, mondja ez az ellenvetés, semmilyen diszkriminációt nem tűr el, minden egyén ugyanazzal a jogokkal és köteleességekkel rendelkezik az állammal szemben. Az igazságosság azt követeli meg, hogy az állami intézmények részrehajlás nélkül cselekedjenek: a jogokat egy csoport tagsága alapján osztogatni ugyanis alapjában véve morálisan önkényes és megkülönböztető, hiszen ezáltal az állam szükségszerűen első- és másodrendűként osztályozza polgárait. Egy csoport tagjait sem szabad különleges nyelvi jogokkal vagy önrendelkezéssel felruházni, ahogyan az egy soknemzetiségű államszövetségben jellemző.

A kisebbségi jogok védelmezői erre a felvetésre azzal felelnek, hogy a különbségekre vak állam elmélete egyszerű mítosz, amely elfedi azt a tényt, hogy az uralkodó intézmények sok szempontból nem semlegesek, hanem nyíltan vagy hallgatólagosan egyetlen

többségi csoport érdekei felé hajlanak, úgy nyelvben, mint történelemben, kultúrában, hőseikben, szimbólumaikban, naptárukban, vallásukban és így tovább. Ezekén túl is elkerülhetetlen több hasonló, a többségi csoport iránti részrehajlás. Mihelyt ezt felismerjük, nem kell többé úgy tekintenünk a soknemzetiségű államszövetségre, mint tisztességtelen kiváltságra vagy szégyenletes diszkriminációra, hanem mint egy tisztességtelen hátrány gyógyírre, s így mint az igazsággal összhangban lévő, sőt, általa megkövetelt jelenségre. A soknemzetiségű föderalizmus egyszerűen ugyanazon lehetőségeket biztosítja nemzeti kisebbségeinek önmaguk megvédésére és nyelvük, kultúrájuk előremozdítására, amelyeket a többség már magától értetődőnek tekint.⁶

Természetesen lehetséges, hogy a „különleges státusz” az elnyomás eszközévé válik, ha az egy önrendelkezéssel bíró kisebbséget a többi csoport gazdasági vagy politikai elnyomásához segít hozzá. Ez történt Dél-Afrikában, ahol a fehérek különleges státuszt követeltek maguknak, amely aztán lehetővé tette számukra, hogy a feketéket kizsákmányolják és elnyomják. De a soknemzetiségű föderalizmus nyugat-európai alakjában jellemzően nem segíti hozzá a kisebbségeket más csoportok elnyomásához. Sokkal inkább csökkenti a kisebbség gazdasági és politikai sérülékenységét a többséggel szemben. Ahelyett, hogy egyenlőtlenséget teremtene, a kisebbség és a többség közötti politikai és gazdasági egyenlőtlenséget orvosolja.

2. *Az egyéni szabadsággal kapcsolatos ellenvetés.* A soknemzetiségű föderalizmus ellen szóló második érv az, hogy az alapjául szolgáló önrendelkezési igény „csoportjog”, illetve „kollektív jog”, s ezért nem fér össze az egyéni szabadság és az egyéni jogok fogalmával, amelyekre a liberalizmus oly nagy hangsúlyt fektet. Csoportoknak jogokat tulajdonítani kollektivistá világnézetet feltételez, amely az egyént a csoport függvényében vizsgálja, akaratának és hagyományainak alárendelten. A kisebbségi nacionalizmusról gyakran azt állítják, hogy természeténél fogva ilyen kollektivistá filozófián alapul. Az érdeklődés középpontjában nem a csoportok közötti egyenlőtlenség áll, hanem a csoportokon belüli elnyomás, amikor a csoport vezetője „a csoport jogait” hívja segítségül ahhoz, hogy a csoport tagjainak egyéni jogait csökkentse.

A soknemzetiségű föderalizmus védelmezői ezzel szemben úgy érvelnek, hogy a soknemzetiségű nyugati államszövetségekben elfogadott önkormányzás joga nem áll ellentétben az egyéni szabadság elvével, mivel az az egyéni jogok alkotmányos védelmének (s így a kilépéshez való jognak is) alárendelt. Az önrendelkezés igénye a törvényhozói hatalom elhelyezésének igénye.

Természetesen az ember könnyen el tud képzelni olyan típusú önkormányzást, amely valóban fenyegetést jelent az egyén szabadságára – például ha a nemzeti kisebbség kísérletet tenné egy rasszista, szexista vagy teokratikus rendszer kiépítésére. De nincs arra bizonyíték, hogy az önkormányzást gyakorló kisebbségek kevésbé volnának hajlandók a vallásszabadság, a faji/nemi egyenlőséget biztosító alkotmányos szabályok tiszteletben tartására, mint a központi kormányzat vagy a kormányzat más szintje.

A föderalizmus védelmezői szerint a soknemzetiségű államszövetség tulajdonképpen növeli a csoport tagjainak szabadságát azáltal, hogy biztosítja kultúrájuk fennmaradását, ami másképp eltűnne. A nyelvi jogok támogatása és az önkormányzás nélkül a csoport tagjai soha nem lennének képesek azt az életmódot folytatni, amelyet szeretnének.⁷

A kritikusok szerint a soknemzetiségű föderalizmus alkalmas arra, hogy megsértse az egyenlőség és egyéni szabadság liberális eszméit. Ezeket az aggodalmakat erősebben hangoztatják, ha egy kisebbség új nyelvtörvény megalkotását javasolja, szélesebb körű politikai képviselőre törekszik vagy éppen aszimmetrikus államszövetséget kíván. Az egyenlőség és szabadság kérdése nemcsak a tudományos irodalomban merül fel gyakran, hanem a bíróságok jogi érveleéseiben, parlamenti vitákban és a sajtóban is.

Tanulmányom szempontjából fontos mozzanat, hogy mindkét ellenvetés középpontjában a soknemzetiségű föderalizmus igazságossága áll: a kritikusok azokra a lehetséges igazságtalanságokra hívják fel figyelmünket, amelyeket a soknemzetiségű államszövetség előidézik vagy éppen orvosol. Ugyanez érvényes a harmadik ellenvetésre is, amely a szolidaritással függ össze.

3. *A közösségvállalással kapcsolatos ellenvetés.* Ez nem a soknemzetiségű föderalizmussal járó igazságosságra vagy igazságtalanságokra koncentrál, hanem annak az állampolgárok közötti szolidaritásra gyakorolt hatására, s ezáltal az állam azon képességére, hogy egyfajta egészséges újrafelosztási funkciót töltsön be. A fő aggodalom azzal kapcsolatos, hogy a kisebbségi jogok, ha önmagukban nem is igazságtalanok, a „nemzetiség politizálódását” eredményezik, és bármely rendelkezés, amely a nemzetiségek közéletben való részvételét segíti elő, megosztja a társadalmat. Növekvő versengést, bizalmatlanságot és ellenségeskedést ébreszt a különböző etnikumok között. E nézet szerint, még ha a kisebbségi jogok valóban orvosolnak is valamiféle egyenlőtlenéget vagy a szabadság egyfajta hiányát, lehetetlenné teszik, hogy az állam az igazságtalanságot egy általánosabb szinten szüntesse meg.

A védekezők szerint ez a feltételezés igen kevésbé bizonyított, sőt, ennek ellenkezője is egészen köny-

nyen feltételezhető: vagyis az, hogy a kisebbségi jogok *hiánya* az, ami az állampolgári szolidaritást meggyengíti. Ha elfogadjuk azt, hogy az uralkodó intézmények a többség érdekei felé hajlanak, akkor a kisebbségek várhatóan kirekesztettnek érzik magukat ezekből a „különbségekre vak intézményekből”. A kisebbségi jogok megadása tehát valójában erősíti az összetartást azáltal, hogy megszünteti azokat a korlátokat és kizárásokat, amelyek visszatartják a kisebbségeket a politikai intézmények őszinte elfogadásától és a belőlük vetett teljes bizalomtól. A védekezők elismerik, hogy bizonyos mértékű bizalmatlanság kimutatható a csoportok között ott, ahol a kisebbségek jogokat igényelnek, ám a soknemzetiségű föderalizmus nem oka ennek a bizalmatlanságnak, hanem inkább a megoldása.⁸

Összefoglalásként megállapítható: Nyugaton folyamatos vita zajlik arról, hogy milyen kapcsolatban állnak a nemzeti kisebbségek jogai a liberális demokrácia legfőbb eszméivel. A kisebbségek helyzetének megoldását továbbra is heves viták övezik, de a tendencia a nacionalista követelések nagyobb elismerésének irányába mutat. S míg az egyenlőséggel, egyéni szabadsággal és közösségvállalással kapcsolatos ellenvetéseket egykor egyfajta mindent átfogó kifogásként alkalmazták a kisebbségi jogok ellen, ma már egyre inkább elfogadott, hogy a kifogások csupán a soknemzetiségű föderalizmus némely fajtájára vagy aspektusára érvényesek. Ma már egyre többen egyetértenek azzal, hogy az őslakosoknak és a nemzeti kisebbségeknek nyújtott valamiféle területi autonómia és a nyelvi jogok biztosítása elkerülhetetlen.

2. A KISEBBSÉGI JOGOKKAL KAPCSOLATOS ÁLLÁSPONT KELET-KÖZÉP-EURÓPÁBAN

A kelet- és közép-európai országokban mind a kisebbségi jogokkal kapcsolatos elmélet, mind pedig a gyakorlat nagyon különböző. Látszólag minden közép-európai országban hatalmas az ellenállás a föderalizmus gondolata vagy bármely más, a kisebbségeknek nyújtott területi autonómia iránt. Egyedül Oroszország döntött olyan soknemzetiségű föderalista állam megeremtése mellett, amely jelentős területi autonómiát biztosít nemzeti kisebbségeinek.⁹ Minden más országban mindeddig heves ellenzésre talált a területi autonómia lehetősége.

Néhány esetben a kisebbségi autonómia már meglévő formáját szüntették meg: Szerbia visszavonta Koszovó/Vojvodina autonómiáját, Grúzia Abháziát és Oszétiát, Azerbajdzsán pedig Ngorno-Karabakét. Tulajdonképpen a kisebbségi autonómia visszavoná-

sa gyakran az első dolgok között volt, amiket ezek az országok újonnan elnyert függetlenségük után tettek a kommunizmus összeomlását követően. Más esetekben a történelmi autonómia visszaállítására tett kéréseket utasították el (például Románia visszautasította Erdély autonómiájának visszaadását, amelyet 1956-ban vettek el). Megint máshol egy új autonómia megalkotására tett kérést nem teljesítettek (például Észtország visszautasította a nagyrészt oroszok lakta Narvát támogató népszavazást; Kazahsztán megtagadta az északi orosz nemzetiségűek autonómiáját; Ukrajna elutasította a román nemzetiségű területek autonómiáját támogató népszavazást; Litvánia nem teljesítette a lengyel nemzetiségűek autonómia iránti kérését; Macedónia megtagadta az albánok lakta Nyugat-Macedónia autonómiájára vonatkozó népszavazást 1992-ben).¹⁰ Más esetekben az államok újráhúzták határaikat, hogy a jövőben lehetetlenné váljon mindenféle autonómia megadása (Szlovákia például új belső határokat állapított meg, hogy a magyar nemzetiségűek ne kerüljenek többségbe egyetlen adminisztratív körzeten belül sem, s így ne legyen alapjuk autonómiát követelni; Horvátország szintén újráhúzta belső határait Krainában és Nyugat-Szlavóniában, hogy felhígítsa a szerbek lakta területeket).¹¹

Közép- és Kelet-Európában (Oroszországon kívül) csak akkor fogadták el a területi autonómiát, amikor a nemzeti kisebbség egyszerűen magához ragadta a politikai hatalmat, és de facto autonómiát teremtett magának a központi hatalom engedélye nélkül. Ezekben a helyzetekben az autonómia elismerésén kívül az egyetlen alternatíva a katonai beavatkozás és a polgárháború lett volna. Ez volt a helyzet a moldovai Dnyeszteren túli területeken, Grúziában Abházia területén, a horvátországi Krainában, az ukrajnai Krim-félszigeten és az örményországi Ngorno-Karabakban. De még ezek az államok is inkább választották a polgárháborút, semmint az autonómiáról folytatott tárgyalásokat, s az autonómiát csupán akkor fogadták el, ha és amikor nem tudtak fegyverrel győzelmet elérni.¹²

Ez a területi autonómiával szembeni, szinte vak ellenállás mutatkozik meg a kegyetlen polgárháború színhelyévé vált Kraina, e szerbek lakta horvátországi terület újabb kori történelmében. Több szakértő szerint az egyetlen lehetőség a vérontás elkerülésére a szerb autonómia lett volna.¹³ Ám a szerb területi autonómiát érintő követelések túl erősnek bizonyultak a függetlenné vált horvátok számára, és csupán

minimális kulturális autonómiát ajánlottak fel, mindenféle politikai önrendelkezés nélkül. A helyi szerbek fegyvert ragadtak, és a főleg szerbekből álló jugoszláv hadsereg támogatásával egyszerűen átvették a politikai hatalmat a régióban. Ekkor Horvátország területi autonómiát ajánlott Krainának, de ez immár túl kevésnek bizonyult a szerbek számára, akik már nem kevesebbet akartak elérni, mint az elszakadást és a Szerbiával való egyesülést. Amikor a horvát hadsereg elfoglalta Krainát, a szerbek végül elfogadták volna az autonómiára tett horvát javaslatot, csak hogy addigra a győzedelmes horvátok visszavonták ajánlatukat, és arra törekedtek, hogy a szerbeket megfosszák jogaiktól és tulajdonuktól, s hogy az egykori szerb területeket megtöltsék boszniai horvátokkal. Mindkét fél inkább választotta a polgárháborút, az elszakadást és az etnikai tisztogatást, semmint az autonómiáról való tárgyalásokat.

Mi magyarázza az államszövetség vagy a kisebbségi autonómia más formájának elfogadásával szembeni erős ellenállást? Gyakran hallható, főleg az újságírók között elterjedt vélemény szerint, hogy a nacionalizmus Nyugaton „polgári” nacionalizmus, s így hajlamosabb a kisebbségekkel való egyezkedésre, míg Keleten a nacionalizmus inkább „nemzetiségi”, amely agresszívebb a kisebbségekkel szemben.¹⁴ Én nem hiszem, hogy ez helytálló volna. Nem bizonyítható, hogy a közép-európai országokban a nacionalizmus „nemzetiségi”, mint Nyugaton.

AZ ÜGYNEVEZETT „POLGÁRI” NEMZETEK, MINT FRANCIAORSZÁG VAGY AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK, TÖRTÉNELMÜK FOLYAMÁN VONAKODTAK TERÜLETI AUTONÓMIÁT NYÚJTANI NEMZETI KISEBBSÉGEIKNEK, S NINCS SEMMI A POLGÁRI NACIONALIZMUS LOGIKÁJÁBAN, AMELY KISEBBSÉGI ÖNRENDELKEZÉST KÍVÁNNA.

„nemzetiségi”, mint Nyugaton. Mindenesetre, a polgári/nemzetiségi megkülönböztetés nem magyarázza azt a módot, ahogyan az országok reagálnak a kisebbségi nacionalizmusra. Az úgynevezett „polgári” nemzetek, mint Franciaország vagy az Egyesült Államok, történelmük folyamán vonakodtak területi autonómiát nyújtani nemzeti kisebbségeknek, s nincs semmi a polgári nacionalizmus logikájában, amely

kisebbségi önrendelkezést kívánna. Mi több, a polgári nacionalizmus sok védelmezője éppen azon a címen utasítja el az önrendelkezési követeléseket, hogy a kisebbségi nacionalizmus „nemzetiségi” nacionalizmus, s így nincs helye egy polgári társadalomban. Mindezt megfordítva, nincs semmi a „nemzetiségi” nacionalizmus logikájában, ami a többi nemzetiség önrendelkezésének megadását eredményezné, és történelmi példák mutatják, hogy két vagy több „nemzetiség” is megoszthatja hatalmát egy államon belül.¹⁵

Hogy megmagyarázhatunk a közép-európai államok ellenállását a soknemzetiségű föderalizmus

íránt, mást is szemügyre kell vennünk. Néhányan azon okok miatt ellenzik a soknemzetiségű föderalizmust, amelyeket már felsoroltunk: az egyenlőség, szabadság és a szolidaritás felett érzett aggodalmak miatt. Ám ezek az érvek meglehetősen ritkák a közép- és kelet-európai vitákban, s igen gyakran más, jelentősebb indokok mögé rejtik őket. Három ilyen ellenvetést fogok itt megemlíteni, amelyek megkülönböztetik a közép-európai tárgyalási módot: ezeket az „átmenet elsőbbsége”, a „történelmi igazságtétel” s a „biztonság” ellenvetésének nevezem.

4. Az „átmenet elsőbbsége” ellenvetés. Az egyik nyilvánvaló különbség Kelet és Nyugat között az, hogy a közép-kelet-európai országok egyszerre tapasztalják meg a politikai és a gazdasági átmenetet: politikailag kommunista diktatúrákból liberális demokráciákká válnak, gazdaságilag pedig tervgazdaságokból piacgazdaságokká. Mikor foglalkozzanak ezek az államok a kisebbségek kérdésével: ezen politikai és gazdasági átalakulások előtt vagy után?

Nyugaton a kisebbségekkel való egyezsége jutás folyamata olyan államokon belül ment végbe, amelyek meglehetősen jól működő piacgazdasággal és demokratikus politikai rendszerrel rendelkeztek és rendelkeznek ma is. A feladat az volt, hogy ezeket a már meglévő és működő liberális és demokratikus politikai, illetve gazdasági rendszereket alakítsák pluralissá. A világ más részein azonban a kisebbségi nacionalizmus okozta kihívást növeli az a tény, hogy egyidejűleg jelentkezik más, radikális állami és gazdasági átalakulásokkal.

Az átmenet során – az állam rendelkezésére álló idő és erőforrások korlátozottságára tekintettel – az államnak prioritásokat kell meghatároznia. Sokak szerint elsőbbséget kell hogy élvezzen a jogállamiság megteremtésének célja és a gazdasági fejlődés, csak ezután következhet a kisebbségi jogok biztosítása. Még ha a soknemzetiségű szövetségi állam megteremtése hosszú távon kívánatos is, rövid távon a közép-európai országok elsőbbséget kell hogy adjanak a liberalizációnak és a demokratizálódásnak, csak ezt követheti a pluralizálódás. A nyelv és a kultúra bonyolult és esetlegesen megosztó ügyét egy időre el kell halasztaniuk, hogy a többség és kisebbség számára egyaránt fontos érdekekre: a demokrácia megteremtésére és a fejlődésre összpontosítsanak.

Tulajdonképpen érvelhetünk úgy, hogy a kisebbségi jogok tárgyalása szinte értelmetlen az állam azon képessége nélkül, hogy jogszályaival érvényt szerezzen. Néhány kelet-európai államnak van még mit tennie ezen területen. Ahogyan azt Ursula Doroszewska is megjegyzi: a soknemzetiségű föderalista berendezkedés nyugati modellje feltételezi, hogy az

államok képesek törvényeik és célkitűzéseik fogantatására, és hogy képesek a jog uralmát fenntartani. E berendezkedés megköveteli, hogy az államok „rendelkezzenek azzal a politikai akarattal, hogy megoldják a nemzetiségi-kulturális sokrétűségből fakadó problémákat; hogy létezik egy olyan fajta nemzeti »többség«, amely meghatározza az állam célkitűzéseit a »kisebbségekkel« kapcsolatban; s végül, hogy az államnak legyen elképzelése arról, hogy ezek a célkitűzések milyenek legyenek, s meghozza a szükséges döntéseket, hogy ezeket a célkitűzéseket elérje.”¹⁶

Doroszewska azt állítja, hogy ezek a feltételek sok közép-európai országban hiányoznak, ahol a kvázibűnöző uralkodó elitet csupán a nemzeti vagyonsajátítása érdekli, nem pedig a társadalmi vagy kisebbségi kérdések.

Kisebbségi jogokról beszélni talán hiábavaló ott, ahol nincsen olyan következetes állami hatalom, amely képes kialakítani és érvényre juttatni célkitűzéseit, törvényeinek érvényt szerezni, a jog uralmát érvényesíteni. A kisebbségi jogok nyugati modelljének eredményeit tárgyalni valószínűleg értelmetlennek tűnik, amikor néhány volt szovjet ország még az adóit sem képes beszélni vagy a bűntudatát felderíteni.¹⁷

Ez egy fontos ellenvetés, s korábban még egyet is értettem vele. Ám manapság kevésbé vagyok megértő ezzel az érveléssel szemben, mégpedig két okból. Először is, ezt az érvelést általában őszintétlenül és képmutatón használják. Mert a legtöbb közép-kelet-európai ország elsődleges dolga volt a kultúra és a nyelv ügyével foglalkozni azáltal, hogy a többség nyelvének és kultúrájának szimbolikus elismerésére és jogi védelmére törvényt fogadott el. A hivatalos nyelvről szóló törvények igen gyakran az elsőként megalkotott törvények között voltak 1989 után, jóval a gazdasági privatizáció vagy a demokratikus reformok előtt. Tehát az állam a *többség* nyelvének és kultúrájának védelmét a lehető legfontosabb kérdésnek tartotta – csupán a kisebbség nyelvének és kultúrájának ügyét akarták elnapolni.

Mi több, e törvények – gyakran szándékolt – hatása az volt, hogy később a kisebbségi követelések elfogadása bonyolultabbá váljék. Példának okáért a többségi nyelv és kultúra előnyben részesítését és a kisebbségi autonómia kiiktatását gyakorta az alkotmány is őrzi, hogy később ezeket nehezebb legyen megváltoztatni. Így az első mondat a szovjet mintára készült volt román alkotmányban ez: „Románia egy egységes és fel nem osztható állam”, ezáltal zárva ki a föderalizmus mindenféle formáját. Ugyanígy Bulgária alkotmánya is nyíltan kizárja a területi autonómia bármely csoportnak, bármely okból való megadását

(valójában kijelenti, hogy Bulgáriában nincsenek kisebbségek, noha a török nemzetiségűek a lakosság 10%-át teszik ki).

Az ilyen és ehhez hasonló kijelentések célja az alkotmányban nem az, hogy elhalasszák a hivatalos kétnyelvűsége vagy a területi autonómiára vonatkozó követelések vizsgálatát, hanem hogy hosszú időre távol tartsák ezeket a politikai napirendtől.

Valójában a szándék az, hogy ezeknek a követeléseknek a feladását egyfajta hűségpróbaként állítsák a kisebbségek elé. Bármely kisebbségi vezető, aki akár csak javaslatot tesz a föderalizmusra, szükségszerűen hűtlen az alkotmányhoz, s így mellőzhető, politikai részvétele megtagadható, s esetleg rendőrségi megfigyelés alá is helyezhető mint a biztonságot fenyegető személy.

A közép- és kelet-európai kisebbségeket gyakran arra szólítják fel, hogy támogassák a többségen belüli „demokratikus reformereket” és halasszák el jogkövetéseiket, amíg ezek a demokraták sikeresen legyőzik az egykori kommunistákat és demokratizálják az államot. A kisebbségi jogokról való illetén lemondással azt kívánják elérni, hogy a hűséget és a kisebbség demokratikus voltát bizonyítván hosszú távon rokonszenvesebbé tegyék követéseiket a többség szemében. Nem kétséges, hogy ez bizonyos esetekben ésszerű stratégia lehet. Csakhogy sok múlik ezeknek a „reformereknek” a nézetein is. Szerbiában például a „demokratikus ellenzék” az 1990-es években rendszeresen ellenségesen viselkedett a kisebbségi követelésekkel szemben.¹⁸ Nincs ok azt feltételezni, hogy mihelyt hatalomra kerülnek ezek a reformerek, csodálatos módon inkább a kisebbségi jogok mellé állnának, semmint egy nagymértékben központosított, többségi demokrácia megvalósításán dolgoznának.

Az a tény, hogy ezek az országok átmeneti időszakban vannak, ok lehet arra, hogy ne mellőzzék a kisebbségi jogok kérdését, hanem foglalkozzanak vele. Amint azt Donald Horowicz mondja, „az átmeneti időszakok gyakran a nemzetiségi ellentétek időszakai is. Amikor úgy látszik, hogy az államigazgatás gépezete egyszer s mindenkorra kialakult, ez általában aggodalmakat szül”.¹⁹ És ez az, amit ma sok közép- és kelet-európai országban látunk. Az „államigazgatás gépezete” már kialakult mint egységes, központosított nemzeti állam, a kisebbségeknek pedig be kell érniük a hatalom és erőforrások azon morzsáival, amelyeket e rendszeren belül találnak. Kicsi az esély a kétnyelvűséggel vagy a föderalizmussal kapcsolatos kérdések újratárgyalására, amelyekről már egyszer lemondtak a demokratikus konszolidáció nevében. Ezek a követelések nem elhalasztódnak, hanem elhalnak. Veszélyes dolog a kisebbségi jogok halogatá-

sa, ha ezzel egy időben az alkotmányt egy nagymértékben központosított, egynemzetiségű állam eszméjének szentelik (igen gyakran a „demokratikus reformerek”).

Másodszor, még ha egyet is értünk azzal, hogy a gazdasági fejlődés és a demokratikus reformok a leg sürgetőbb kérdések s hogy sok közép- és kelet-európai állam elsődleges feladata az államhatalom erősítése, miért feltételezi ez azt, hogy a legjobb mód mindezek elérésére az, ha mellőzik a kisebbségi jogokat? Mi a kapcsolat a kisebbségi jogok elfogadása és az állam adóbehajtó és a törvényeket érvényesítő képességének fokozása között? Vajon a kisebbségi jogok elfogadása segítené vagy akadályozná az államhatalom erősödését?

Néhányan láthatóan azt gondolják, hogy a kisebbségi jogok „idő előtti” megadása bonyolultabbá tenné az állam demokratikus konszolidációját. E nézet szerint a nyelvi jogok vagy a területi autonómia kisebbségek részére való biztosítása az államhatalom kiépítését akadályozná, s így szükség van az előbbieket elhalasztására, amíg az utóbbi megvalósul. De hogyan tenné könnyebbé Ukrajna számára az adók behajtását az, ha megtagadja a Krím-félsziget orosz lakosságának autonómiáját? Miért tudná a szlovák kormány könnyebben felderíteni a bűnügyeket, megszüntetni a korrupciót és fenntartani a jog uralmát azáltal, hogy megtagadja a szlovákiai magyaroktól a nyelvi jogokat? Miért feltételeznénk, hogy az egyetlen vagy a legjobb mód az állam kapacitásainak növelésére és a jog uralmának elérésére az, ha megtagadjuk a kisebbségek autonómiáját vagy nyelvi jogait?

A kisebbségi jogok rendezése valójában előfeltétele lehet az állam modernizációjának. Egyrészt a modern társadalmakban az államhatalomnak csupán megegyezően alapuló növelése lehetséges, s ez megköveteli az állampolgárok önkéntes együttműködését.²⁰ Másrészt a kisebbségi jogok vizsgálatának megtagadása a többségen és a kisebbségen belüli radikálisoknak és az önkényuralmi nézeteknek kedvezhet. Mivel a kisebbségek kirekesztve érzik magukat az államépítésből, láthatóan elégedetlenek lesznek, és ez erősíti a többség azon félelmét, hogy a kisebbség áruuló, ami viszont az intoleráns többségi nacionalistákat fogja erősíteni, akik szerint a demokrácia és a liberalizmus csak másodlagos a nemzet biztonságával szemben. Ugyanígy erősíteni fogja a nem liberális, önkényuralmi nézeteket valló irányzatokat a kisebbségeken belül. Mivel az őket megillető jogokat a többség megtagadta tőlük, még erősebben ragaszkodnak ahhoz a kevés hatalomhoz, amellyel rendelkeznek. A kisebbségi jogok megtagadása a demokratikus konszolidáció előremozdításának nevében ezért minden valószínűség szerint az ellenkező hatást éri el.

Ez persze szintén országról országra változik. Nekem úgy tűnik, hogy Oroszország és Ukrajna ma sokkal rosszabb helyzetben lenne, ha nem jutottak volna megegyezésre nemzeti kisebbségeikkel, s hogy Szerbia és Szlovákia jobb helyzetben lenne, ha már korábban született volna ilyen megegyezés. Erre Nyugaton is találunk bizonyítékot. Amint azt már korábban említettem, Nyugaton a soknemzetiségű föderalizmust legtöbbször csak a demokratikus konszolidáció befejeződése után alkalmazták. De ez alól fontos kivétel Spanyolország, és a Franco halála után, a diktatúrából a demokráciába való átmenetről beszámoló minden tudósító láthatóan megegyezik abban, hogy az ország föderalizációjáról annak érdekében hozott döntés, hogy megegyezésre jussanak a katalán és a baszk nacionalistákkal, segítette a demokratikus konszolidációt. Miért ne vonatkozna ez a diktatúrából a demokráciába való átmenetre Közép-Kelet-Európában is?

Az átmenet elsőbbségének ellenvetése összetettebb annál, mint ahogyan azt sokan feltételezik. Lényeges, Nyugaton nem létező probléma. Ez az az érvelés, amelyet én a legfontosabbnak gondoltam és amely bizonyosan jelenvaló kérdés. Csakhogy igen gyakran alárendelik más érveknek, amelyek talán még távolabb esnek a nyugati felfogástól.

5. *A történelmi igazságtalanság ellenvetése.* Sokak szerint a történelmi jogokra és sérelmekre való összpontosítás Kelet-Európa jellegzetessége; a nyugati demokráciák már feldolgozták történelmi múltjukat és helyette előre, a jövőbe tekintenek.

Kétséget kizáróan igaz, hogy a történelmi igazságtalansággal kapcsolatos érzések mélyen gyökereznek sok közép- és kelet-európai országban. (Közhely, de részben igaz, hogy ha megkérdezzük egy szerbet a koszovói albánok jogairól, valószínűleg ezt fogja mondani: „Meg kell értenie azt, ami 1389-ben történt.”) De véleményem szerint ugyanez igaz sok nyugati országra is. A történelmi igazságtalanságokra való hivatkozások meglehetősen gyakoriak Nyugaton, s talán egyre gyakoribbak. Hogy csak egy példát említsünk, vegyük az elmúlt két évben elszaporodott írásokat az afro-amerikaiaknak adott kárpótlásról a rabszolgaság és a megkülönböztetés történelmi sérelmeiért.²¹ A történelmi igazságtalanságok jóvátétele fontos része az új-zélandi, ausztrál és kanadai őslakosok mai tevékenységének, de néhány bevándorló csoporténak is – például a japán származású kanadaiak bocsánatkérést és kártérítést szorgalmaznak azért, mert a második világháborúban internáló táborokba zárták őket.²²

Nyugaton a történelmi igazságtalanság kérdése másként merül fel, mint Keleten. Nyugaton mindig a *kisebbség* az, aki segítségül hívja ezt az álláspontot, bocsánatkérést és kártérítést követelve attól az állam-

tól, amely rosszul bánt vele a történelem folyamán. Így a történelmi igazságtalanság érvelése a kisebbségi jogköveteléseket támogatja, mintegy pilléreként szolgálva a többség és a kisebbség közti nagyobb egyenlőség növekedését. Azért hívják tehát segítségül, hogy a többség ennek hatására azt mondja: „Soha többé nem próbálunk meg kiűzni, alárendelni vagy elnyomni benneteket.”

A közép- és kelet-európai országokban ezzel szemben főként a *többség* érzi úgy, hogy elnyomták, gyakran éppen a kisebbségek, akik a külső ellenséggel működtek együtt. Így a többség azt várja a kisebbségtől, hogy büntudatot mutasson, bocsánatot kérjen, mintegy kifejezve, hogy soha többé nem lesz hűtlen az államhoz. Ezt láthatjuk Csehországban a német, Szlovákiában a magyar, a balti államokban az orosz, Horvátországban a szerb, Bulgáriában pedig a török kisebbséggel szemben, hogy csak néhányat említsünk.

Ezekben az esetekben a kisebbségeket (helyesen vagy helytelenül) a többséget a történelem folyamán elnyomó külső erők szövetségeseinek vagy segítőjének tartják. A romániai és szlovákiai magyarok ugyan nem a legnagyobb létszámú kisebbségek (a lakosság 10-15%-a mindkét országban), de a szlovákok és a románok a korábbi Habsburg elnyomók szövetségeseiként látják őket, mi több, ennek az igazságtalan imperializmusnak a maradványaként. Azokat az oroszokat, akik Észtországban és Lettországban letelepedtek a második világháború után, az állam nem gyenge és szavazati jogától megfosztott kisebbségnek tekinti, hanem a korábbi szovjet elnyomók eszközeinek. Szerbia és Macedónia muszlim vallású albánjai vagy Bulgáriában a muszlim törökök az ottomán elnyomás századaira emlékeztetik a többséget, és azzal együttműködőknek ítélik őket.²³

Összefoglalva, a közép- és kelet-európai szemléletre olyannyira jellemző történelmi igazságtalanság a többség történelmi elnyomása saját kisebbségei által, amelyek egy rokon nemzettel vagy egy külső erővel szövetkeztek. Azt hiszem, ez különösképpen Kelet-Európa esetében igaz, Nyugaton nem található meg (talán csak Írországban és Cipruson).²⁴ Ennek eredménye az úgynevezett „kisebbségi többség”, vagyis az olyan többségi csoportok, amelyek úgy gondolkodnak és cselekednek, mintha kisebbségek volnának.²⁵

Ezen körülmények között a történelmi igazságtalanságokra való hivatkozások a kisebbségi jogkövetelések *ellen* szólnak. Valójában, ha logikus következtetésre jutunk ezzel kapcsolatban, azt is sugallhatják, hogy a kisebbségeknek nincsen joguk az állam területén élni, ha létük kapcsolatba hozható ilyenfajta történelmi igazságtalanságokkal. Végül is, ha nem lett volna a jogtalan orosz és szovjet imperializmus, ma

nagyon kevés orosz élne a balti államok területén. Ha nem lett volna a jogtalan ottomán imperializmus, ma kevés török élne Bulgáriában és kevés albán Szerbiában. Ha a cél ezeknek az igazságtalanságoknak a jóvátétele, miért ne lehetne megpróbálni a balti államok eloroszosodását megállítani, vagy úgy, hogy kiűzzük az oroszokat, vagy úgy, hogy ragaszkodunk az észti és a lett kultúrához való asszimilációjukhoz. Miért ne próbálnánk meg Bulgáriának az ottomán uralom alatt kezdődött eltörökösödését megakadályozni, vagy azáltal, hogy kiűzzük a törököket, vagy pedig hogy ragaszkodunk a bolgár kultúrába való beilleszkedésükhöz?²⁶

Összefoglalva: míg Nyugaton a történelmi igazságtalanságok jóvátételéről szóló érvelések csupán a kisebbségeknek a jogok és erőforrások egyenlőbb elosztását célzó követeléseit erősítik,²⁷ addig Közép-Kelet-Európában arra használják őket, hogy gyengítsék a kisebbségek követeléseit, s tulajdonképpen megkérdőjelezzék magának a kisebbségnek a létjogosultságát.

Miért szeretik annyira a közép-kelet-európai többségi csoportok felemlegetni ezeket a történelmi igazságtalanságokat és elismertetni a kisebbségekkel az ezekben játszott szerepüket? Ugyanazért, amiért a nyugati kisebbségek a történelmi igazságtalanságokra hivatkoznak, vagyis mert félnek, hogy ugyanaz ismét bekövetkezhet. A közép-kelet-európai többségi csoportok attól félnek, hogy a kisebbségek vagy magukban vagy egy rokon nemzettel, esetleg más nemzetközi hatalommal szövetkezve ismét alárendelt helyzetbe kényszeríthetik őket. Ezért fontos a többségnek az, hogy a korábbi bajkeverők (valamint leszármazottaik és szövetségeseik) megígérjék, hogy ez „soha többé” nem történik meg.

6. *A hűség/biztonság ellenvetése.* A közép-kelet-európai felfogásban a hűség/biztonság ellenvetését tartom a legfontosabbnak. Az imperializmus története, a szövetkezések és a határváltozások három olyan, egymással összefüggő feltevéshez vezettek, amelyek ma a közép-kelet-európai országok széles körében elfogadottak, vagyis (a) hogy a kisebbségek árulók, nemcsak abban az értelemben, hogy nem érznek lojalitást az állammal szemben (ez éppen így igaz Québec vagy Skócia elszakadáspárti lakosságára), hanem úgy is, hogy korábbi elnyomóikkal szövetkeztek, és ma is szövetkeznek az állam ellenségeivel és potenciális ellenségeivel,²⁸ s így (b) egy erős és szilárd államszervezet gyenge és hatalmuktól megfosztott kisebbségek mellett tartható fenn. Másként megfogalmazva: bármit, ami a kisebbségnek jó, fenyegetésnek tekintenek a többségre nézve, s ezért (c) a kisebbségekkel szembeni bánásmód elsősorban nemzetbiztonsági kérdés.²⁹

Összefoglalva: az állam–kisebbségek ügyének tárgyalási módjában Közép-Kelet-Európában a biztonság dominál. A biztonságra való hivatkozások a legváratlanabb helyeken bukkannak fel. Egyike a közelmúlt legfeltűnőbb példáinak, amely nem kapcsolódik közvetlenül a kisebbségek ügyéhez, Görögország azon kijelentése, mely szerint a szomszédos állam Macedónia elnevezése fenyegetést jelent Görögország létére. (Görögország nem tiltakozott az ellen, hogy a korábbi jugoszláv köztársaság függetlenné vált, ám ragaszkodott ahhoz a feltevéshez, hogy számára fenyegetést jelent az országot Macedóniának nevezni). A külföldi megfigyelők csodálkoznak, hogyan jelenthet Görögországra nézve fenyegetést az, ha egy szegény és védtelen állam a Macedónia nevet használja, hiszen Görögország sokkal erősebb, és tagja a NATO-nak, a történelem legerősebb katonai szövetségének. Ám a görög politikai vezetők úgy érezték, hogy az szolgálja érdeküket, ha ezt az ügyet inkább nemzetbiztonsági kérdésként értékelik, semmint pusztán kulturális vagy politikai problémaként.

A macedóniai kormány a maga részéről ugyanígy az állam létezésének fenyegetéseként értékelte a macedóniai albán kisebbség saját nyelvén működő egyetemét (s ezért lerombolták a tetovói egyetem épületeit, két ember halálát okozva ezzel).³⁰ A független megfigyelők itt sem látták be teljesen, miért fenyegeti az állam létét egy magánszemélyek által finanszírozott albán nyelvű egyetem, de a macedóniai vezetőknek sikerült a lakosság nagy részét meggyőzni arról, hogy ez valóban inkább nemzetbiztonsági kérdés, semmint kulturális, oktatási vagy gazdasági.

Amint azt a fenti példák is érzékeltetik, egy adott ügy biztonsági kérdésként való kezelése némely politikai vezető tudatos politikai stratégiáját mutatja. Egy probléma csak akkor válik biztonsági kérdéssé, ha egyes politikai tényezők úgy állítják be – mint fenyegetést az állam és annak domináns nemzeti csoportjára nézve –, és sikerül meggyőzniük elég embert arról, hogy ez a jellemzés igaz. De miért alkalmaznák a politikai vezetők ezt a stratégiát? Egy kérdés biztonsági kérdéssé alakításának két oka van. Először is, ezekről az ügyekről azt feltételezik, hogy módjuk van aláásni az állam létét, ellenkeznek a szokásos demokratikus és a tárgyalásra vonatkozó szabályokkal. Végül is az állam elsődleges feladata az, hogy biztosítsa saját létét, s csak ezután engedheti meg magának más kérdések megvitatását és a róluk való tárgyalást. Amint azt Waever megfogalmazta, a politikai vezetők azáltal, hogy biztonsági kérdéssé minősítenek egyes ügyeket, azt hangoztatják, hogy ezekkel a kérdésekkel „minden más ügy előtt szükséges foglalkozni, hiszen ha nem így történik, az állam mint szuverén egység megszűnik létezni, és

minden más kérdés is jelentéktelenné válik... Ám a gyakorlatban ez azt jelenti, hogy *állambiztonsági problémának minősítve egy fordulatot, az »állam« különleges jogokra tarthat igényt...* Kimondva ezt a szót: »biztonság«, az állam képviselője különleges tartományba helyezi át az adott átalakulást, s így arra a jogra tart igényt, hogy bármilyen szükséges módon feltartóztathassa az adott átalakulást.”³¹

Másodszor, egy ügy biztonsági kérdéssé minősítése ütközik az igazságosság szemléletével. Annak kérdése, hogy mit igényel az igazságosság a többség és a kisebbség kapcsolatában, háttérbe szorul, mivel a nemzet biztonsága fontosabbá válik, mint az igazságosság, s mivel az áruló kisebbségeknek amúgy sem lehetnek jogos követelései. Ez segít megmagyarázni, miért született olyan kevés tudományos és állami értekezés arról, hogy az igazságosság mely elveinek kellene szabályoznia a nemzeti-kulturális sokrétűséggel való kiegyezést. Az albán nyelvű macedóniai egyetem feletti heves vita folyamán például nehezen találunk bárkit, aki azt kérdezné, mire kötelez a méltányosság a felsőoktatás területén a soknemzetiségű és többnyelvű államokban, vagy hogy hogyan viszonyul az anyanyelvi felsőoktatás a szabadság és egyenlőség liberális elveihez. A biztonság ütközik az igazságossággal, és a hitszegő kisebbségek egyébként is elvesztik minden jogukat az igazságosságra való hivatkozásra.

Az igazságosság nézőpontjának ilyen módon való kiküszöbölése alól csupán egy kivétel van: azoknak az igazságtalanságoknak a tárgyalása, amelyeket a *többség* szenvedett el történelme folyamán s amelyekért a kisebbséget tekintik felelősnek. Az igazságosságra való ilyen hivatkozás átcsúszik a biztonságosítás szűrőjén, mivel elsősorban történelmi bizonyítékot ad az igazságosítás jogosságára. Tehát a történelmi igazságtalanság és a biztonságosítás nézőpontja összefonódik, és mindkettő annak megakadályozását célozza, hogy a kisebbség bármilyen hivatkozást tessen az igazságosságra. A biztonságosításnak megfelelően az „igazságosság” azt jelenti, hogy a többség kárpótlást érdemel az áruló kisebbségeitől elszedett történelmi sérelmeiért, nem pedig azt, hogy a kisebbségeknek bármilyen joga lenne a hatalom, a jog és az erőforrások méltányosabb vagy egyenlőbb elosztására.³²

Amikor a kisebbségi kérdést biztonsági kérdésként kezelik, az erkölcsi érvelés és a demokratikus vita lehetősége drasztikusan lecsökken.³³ Úgy gondolom, az igazságnak ez a biztonság által történő kiszorítása az, ami a kisebbségi ügyekről való közép-kelet-európai felfogást a leginkább megkülönbözteti a nyugattól.³⁴ Sok nyugati országban léteznek aktív szeparatista mozgalmak, például Québecben, Flandriában,

Skóciában, Puerto Ricóban és Katalóniában.³⁵ Van olyan politikai pártok is, amelyek magának az államnak a létét támadják, s így annak biztonságát fenyegetik. Néhol ezek a szeparatista pártok már hatalomra kerültek vagy koalíciós partnerekként részt kaptak a hatalomból. Ám mindezen esetekben a nyugati politikusok nem helyezték biztonsági alapokra a kisebbségi nacionalizmus kérdését. Ezeknek a mozgalmaknak a követeléseit csakúgy, mint minden más kisebbségi jogkövetelést, az igazságosság szemszögéből vizsgálják meg, vagyis a szabadság, egyenlőség és szolidaritás alapján. Aztán a szokásos demokratikus módokon és tárgyalások útján oldják meg őket. Más szavakkal, a nyugati szeparatista irányzatok szokványos irányzatok. Teljesen megszokott és természetes az, hogy szeparatista politikusok beszélnek a televízióban, parlamenti üléseken vesznek részt és kampányt folytatnak az utcákon. Senki sem gondolja azt, hogy a szeparatista politikusok tevékenysége ok lehet a szokványos demokratikus eljárások és viták felüggesztésére.³⁶

Ezzel szemben Közép- és Kelet-Európában szembeötlő a különbség. Macedóniában a kisebbség saját egyetemre tett szerény kérését az állam biztonsági kérdésként kezelte. Kanadában a kisebbség azon igyekezete, hogy megtörje az állam egységét, szokványos politikának minősül. Ez a különbség a méltányosságon alapuló nyugati és a biztonságon alapuló közép-kelet-európai állásfoglalás között sokféleképpen megnyilvánul. Így például mindkét régióban vitáznak a „kollektív jogok” fogalmáról, de igen különbözőképpen. Ahogyan azt már korábban is említettem, Nyugaton a kollektív jogokkal kapcsolatos aggodalom oka, hogy az egyéni jogok fölé emelkedhetnek – ez az igazságosság ügye. Közép- és Kelet-Európában viszont a kollektív jogokkal szembeni fő ellenérv, hogy irredenták és szeparatisták is segítségül hívhatják őket – ez már a biztonság ügye.

Vagy hasonlítsuk össze a közép-kelet-európai romák és Észak-Amerika őslakos népeinek helyzetét. Mindkét esetben vannak olyan kisebbségi vezetők, akik azt mondják, hogy még ha hivatalosan állampolgárai is az országnak, ők nem ismerik el, nem fogadják el ezt a státuszt. A kanadai őslakosok néhány prominens képviselője például nem tartja magát kanadainak. Az észak-amerikai környezetben az ilyen, az állampolgárságot tagadó megjegyzéseket a szolidaritást érintő fenyegetésnek értékelik – olyan, mint ami alássa az őslakos és a nem őslakos kanadaiak közötti újraelosztás alapjait. A közép-kelet-európai környezetben a roma vezetők ugyanilyen kijelentését az állam létét fenyegetőnek tartják.

Így tehát a közép-kelet-európai kisebbségi politikát jelentősen áthatja a biztonságosítás. Ez, nem pe-

dig az átmenet kérdése az, ami megkülönbözteti a Kelet és a Nyugat kisebbségi politikáját.³⁷ S míg a közép-kelet-európai államok még az olyan szerény kisebbségi jogköveteléseket is biztonsági kérdésként kezelik, mint a hivatalos nyelvi státus vagy az anyanyelvű egyetem, addig a nyugati államok a legradikálisabb elszakadási követeléseket sem tartják annak.

A soknemzetiségű föderalizmus nyugati sikerének véleményem szerint az az oka, hogy a kisebbségi nacionalizmus ügyét nem biztonsági kérdésként kezelik. Hogy egy demokrácia életrevaló-e, attól függ, politikai vezetői képesek-e arra, hogy a biztonsági „kártyát” ne játsszák ki, de függ az állampolgárok szkeptícizmusától is, amely a politikai elitet arra ösztönözheti, hogy mégis kijátssza lapjait.

Az erről való gondolkodásnak az egyik módja az, ha kijelentjük, van egy bizonyos határ, amelyen túl a biztonsági érvelés alkalmazható. Annak érdekében, hogy az állami elnyomást elkerüljék, a kisebbségeknek ez alatt a küszöb alatt kell tartaniuk követeléseiket, miközben a megadott határt próbálják egyre jobban kitolni.³⁸ De hol is van ez a küszöb? Az alábbiakban felsorolok néhány jellemző kisebbségi követelést, erősségük csökkenő sorrendjében.

1. szeparatista erőszak/terrorizmus
2. demokratikus szeparatista tevékenység
3. területi autonómia
4. a kisebbség nyelvén történő felsőoktatás
5. vétőjog
6. kollektív jogok
7. hivatalos nyelvi státusz
8. a kisebbség nyelvén történő általános iskolai oktatás
9. utcatáblák a kisebbség nyelvén

Nyugaton a küszöb ma igen magas, valahol a skála 1. és 2. pontja között található. A valóságban itt a kisebbségi nacionalizmus csak akkor válik biztonsági kérdéssé, ha a terrorizmus eszközához nyúl, mint például Észak-Írország vagy Baszkföld esetében. Amíg békés és demokratikus marad, addig nem a biztonság alapján ítélik meg, még ha nyíltan az elszakadást célozza is meg. Közép-Kelet-Európában ezzel szemben az ingerküszöb ma igen alacsony, a skála 7. és 8. pontja között található. A területi autonómia, a kisebbség nyelvén történő felsőoktatás, a kollektív jogok vagy a hivatalos nyelvi státusz követelésére a biztonsági álláspont a válasz. Csupán az olyan igen erőteljes igények, mint az anyanyelvű általános iskolai oktatás kapnak helyet a mindennapi demokratikus politikában.

Az a véleményem, hogy a kisebbségi nacionalizmus biztonságosítása Közép- és Kelet-Európában nem csupán a kisebbségekre nézve ártalmas, de a demokráciára és a békés civil társadalom létrejöttére nézve is. Kölcsönös összefüggés van a demokratizálódás és a kisebbségi nacionalizmus között. Azok a közép-kelet-európai országok, amelyekben nincs jelentősebb kisebbségi nacionalizmus (Csehország, Magyarország, Szlovénia, Lengyelország), sikeresen demokratizálódnak, míg azok, amelyekben van, ma nehéz időket élnek át (Szlovákia, Ukrajna, Románia, Macedónia, Grúzia). A kisebbségi kérdés persze nem az egyetlen tényező ebben, de azt hiszem, fontos tényező.

Egy először 1946-ban közreadott, érdekesítő tanulmányban Bibó István megfontolt elemzését adta ennek a problémának. Azt állította, hogy a 19. század tapasztalatai megtanították a magyar vezetőket arra, hogy kisebbségeik könnyen felhasználhatják demokratikus szabadságukat az elszakadáshoz. Azóta a közép-kelet-európai országok rettegnek attól, hogy a kisebbségek visszaélnék demokratikus szabadságjogaikkal. Ennek eredményeként folyamatosan próbálják elnyomni, gyengíteni vagy korlátozni ezeket a szabadságjogokat, néha a fasizmus vagy más tekintélyelvű eszközök segítségével (vagyis mindenki más szabadságjogait is korlátozva), néha a kisebbségek gyengítésével (vagyis elfojtva a kisebbség szabadságát). Az eredmény mindkét esetben ugyanaz: egy satnya és félelmetes demokrácia. Vagy ahogyan ő megfogalmazta: „Abban a görcsös félelmi állapotban, mely elhiszi, hogy a szabadság előrehaladása veszélyezteti a nemzet ügyét, nem lehet élni a demokrácia javaival. Demokratának lenni mindenekelett annyit tesz, mint nem félni: nem félni a más véleményűektől, a más nyelvűektől, a más fajúaktól, a forradalomtól, az összeesküvésektől, az ellenség ismeretlen gonosz szándékaitól, a lekicsinyléstől és egyáltalán mindazoktól az imaginárius veszedelmektől, melyek azáltal válnak valódi veszedelmekké, hogy félünk tőlük.”³⁹

Az a véleményem, hogy ez még ma is találó. A kisebbségi nacionalizmussal rendelkező legtöbb közép-kelet-európai országban a liberális demokrácia váza megvan, de az ország még mindig fél a demokratikus szabadságjogok teljes és szabad érvényesülésétől.

3. AZ ELSZAKADÁS ÉS A KISEBBSÉGI JOGOK BIZTONSÁGTÓL VALÓ ELVONATKOZTATÁSA

Ha álláspontom helytálló, akkor el kell gondolkodnunk azon, hogyan szabadíthatnánk meg a kisebbségi kérdést a biztonság szorításából. Egy megközelítési mód lehet, ha hátradólnak és hagyjuk, hogy a „ter-

mészetes” történelmi fejlődés bekövetkezzen. Eszerint minden államnak át kell mennie a nemzetépítés különböző fázisain, többek között egy olyan heves és erőszakos időszakon, amikor a kisebbségek ügyét biztonságosítják. Ám idővel a nemzetiségi kapcsolatok végül eljutnak egy szilárd és békés stádiumba. Az államépítésnek ez a heves időszaka maga után vonhat egyfajta kényszeredett asszimilációt, diszkriminációt és etnikai tisztogatást, de végül vagy a kisebbségeket zúzzák össze, száműzik vagy asszimilálják, hogy ne jelentsenek fenyegetést a biztonságra, vagy a kisebbségek elég erősek lesznek ahhoz, hogy ellenálljanak, és akkor az állam kénytelen lesz tárgyalásokat kezdeni, amelyek aztán többé-kevésbé stabil együttélést és kisebbségi jogokat eredményeznek.

Ez történt Nyugaton. Sok kisebbséget asszimilációra kényszerítettek (a baszkokat és bretonokat Franciaországban), vagy az etnikai tisztogatás eszközét alkalmazták, például az amerikai indiánokkal szemben. Mások elég erősek voltak az ellenálláshoz (a québeciek Kanadában, a flamandok Belgiumban) és végül tárgyalások útján el tudták érni azt a fajta soknemzetiségű föderalizmust, amelyet fentebb leírtunk. Közép- és Kelet-Európában az elmúlt évtizedben tapasztalt kisebbségellenes politikák mindegyikének megtaláljuk a nyugati mintáját azokból az időkből, amikor a nyugati államok újonnan nyerték el függetlenségüket és éppen hogy ráléptek a demokratizálás útjára. Mi több, Taras Kuzio azt állítja, hogy a legtöbb közép-kelet-európai ország tulajdonképpen liberálisabb, mint a nyugati államok voltak nemzetépítésüknek ugyanebben az időszakában.⁴⁰

E nézet szerint tehát a nemzetiségi viszonyok előbb-utóbb eljutnak arra a pontra Közép-Kelet-Európában, amikor megszabadulnak a biztonságosítástól, s még akár soknemzetiségű föderalizmus is létrejöhöz némely országban, de csak mint az államépítés természetes folyamatának eredménye. Nem lehet átugrani a különböző stádiumokat és rögtön a soknemzetiségű államhoz elérkezni.

Én nem hiszem, hogy ez a helyes megközelítés. A mai kisebbségek sokkal műveltebbek és jobban szervezettek, mint a 19. század kisebbségei, és erősebb nemzetközi szövetségesekkel rendelkeznek. Továbbá ma az emberi jogok és a nemzetközi jog idejét éljük. Az államok olyan politikája, amelyet a 19. században még elfogadhatónak tartottak, ma elfogadhatatlan, hiszen nemzetközi szervezetek egész rendszere ellenőrzi őket.

A nemzetközi közvélemény a jövőben óhatatlanul bekapcsolódik a közép-kelet-európai nemzetiségi kérdésekbe. Hátradőlni és nem csinálni semmit immár nem lehetséges. Csakhogy mit tehet a nemzetközi közvélemény? Hogyan szélesítheti az álla-

mok számára elfogadható kisebbségi követelések körét?

Több lehetőségünk van. Elfogadhatjuk, hogy az elszakadástól való félelem olyan nagy Közép- és Kelet-Európában, hogy nem hagyhatjuk figyelmen kívül a biztonság érveit. Vagyis a legtöbb, amit tehetünk, hogy a területi autonómiánál áthatolhatatlan vonalat húzunk, és meggyőzzük a közép-kelet-európai országokat arról, hogy a területi autonómia nem is vezet elszakadáshoz. Ennek lényege volna arra biztatni az államokat, hogy nyitottak legyenek a területi autonómia iránt, anélkül, hogy megkérdőjeleznék azt az álláspontjukat, mely szerint az elszakadás elképzelhetetlen és a szeparatista tevékenységet nem szabad eltűrni. A cél lenne meggyőzni ezeket az országokat, hogy a területi autonómia kérdését vegyék fel a napirendre, miközben egyetértéssel abban, hogy az elszakadás nem lehet a közügyek vagy a politikai tevékenység törvényes része.

Ennek többféle módja van. Először is, a nemzetközi közvélemény sok biztosítékot adhat az elszakadás ellen. Komoly ígéreteket tehet a közép-kelet-európai országok államhatárainak megőrzésére, és a területi autonómiáról való tárgyalások részeként ragaszkodhat hozzá, hogy a kisebbség beleegyezzen egy „hűség-záradék” megalkotásába, amely megerősíti az államhatárok elfogadását. A nemzetközi közvélemény ragaszkodhat ahhoz, hogy a rokon nemzetek mindenféle irredentista területi igényükről lemondjanak a szomszédos nemzetekkel szemben, mi több, nyomást gyakorolhat ezekre a nemzetekre, hogy a határokat kétoldalú szerződésekben garantálják.⁴¹ Ezekkel az elszakadás elleni biztosítókkal a nemzetközi közvélemény aztán hozzásegítheti az államokat a területi autonómiának és annak a szerepnek a nyitottabb megközelítéséhez, amelyet a területi autonómia a nagyobb bizalom, az együttműködés és a stabilitás elérésében betölthet a soknemzetiségű országokban.

A fenti lépések nagy része már megtörtént Közép-Kelet-Európában, s mégis, kevésbé sikerült az államokat meggyőzni arról, hogy a területi autonómiát nyitottabban gondolják át. Ezek az országok láthatóan nem bíznak a nemzetközi közvélemény biztosítkaiban, érthető okokból. Hogy csak egyet említsünk, a nemzetközi közvélemény álláspontja meglehetősen következtelen az ügyben. Némely esetben, mint például Abháziában, Csecsenföldön és a Dnyeszteren túli területeken valóban visszautasították a de facto elszakadások elismerését, és továbbra is az államhatárok megőrzésének elvét támogatják. Ám más esetekben, különösképpen a volt Szovjetunió és Jugoszlávia esetében igen gyorsan elismerték az elszakadásokat. A közép-kelet-európai államok tehát joggal feltételezik, hogy a nyugati hatalmak feláldozzák az

államhatárok integritásának elvét, ha van rá valami magasabb, geopolitikai okuk. Még fontosabb érv, hogy még ha a nemzetközi közvélemény ragaszkodik is ehhez az elvhez, nem oldja meg azt a kérdést, hogy mi a teendő egy olyan terület esetében, ahol a helyi többség határozottan és demokratikusan az elszakadás mellett foglalt állást. Tegyük fel, egy kisebbség elnyeri a területi autonómiát és demokratikus választásokat kezdeményez az új területi vezetés összeállítására. Először egy politikai párt sem lehet nyíltan szeparatista, már csak azért sem, mert biztosítaniuk kell az új területi vezetés számára a nemzetközi támogatást. Ám némely párt igyekezni fog nagyobb mértékű autonómiát elérni. S idővel (talán a többség intoleranciájának megnyilvánulására adott válaszul) néhányan elkezdnek az elszakadás előnyeiről beszélni. Talán nem fogják elszakadásnak nevezni, inkább egyfajta „konföderációnak” vagy „szuverén közösségnek”, esetleg „társállamnak”, amelyekben az elszakadó terület továbbra is fenn tart valami névleges kapcsolatot a tágabb állammal, miközben de facto függetlenné válik. Tegyük fel, hogy egy ilyen kvázi-elszakadást szorgalmazó párt alakul, és néhány választással később kormányzópárttá válik. Politikájának részeként népszavazást tart a konföderáció vagy szuverén közösség megalakításáról. Talán ez a népszavazás először negatív eredménnyel zárul (mint ahogy minden ilyen népszavazás Nyugaton), ám megvan az esélye, hogy mégis győz, és akkor a helyi kormányzat kikiáltja (kvázi) függetlenségét.

Mit tehet az állam? Tegyük fel, a nemzetközi közvélemény megtartja az ígéretét és nem ismeri el a kikiáltott függetlenséget. Csakhogy a terület már függetlenként tekint magára, és talán már el is kezdett érvényt szerezni a népszavazás eredményének. Mondjuk, hogy nem hajlandó adót fizetni az állami kormánynak és olyan törvényeket fogad el és lépést érvénybe, amelyek sértik az ország alkotmányát; megalkotja saját pénznemét, és nem hajlandó polgárait besorozni az állam hadseregébe. Elvileg az állam hadsereget küldhet, hogy elfojtsa ezt a szeparatizmust, vagyis kitörhet a polgárháború. De még ha feltételezzük is, hogy az állami hadsereg megnyerhet egy ilyen háborút, tény, hogy a nemzetközi közvélemény aligha fogadja majd el ezt a fajta válaszképp. A nemzetközi közvélemény talán nem helyesli az elszakadást, de éppígy nem helyesli a demokratikusan megválasztott és erőszakmentes szeparatista kormányok katonai felszámolását sem. „Tárgyalásokat” fognak szorgalmazni, és ezek eredménye akár a de

facto függetlenség elismerése is lehet, még ha az állam egységének meséjét továbbra is fenntartják.

Természetesen az állam megpróbálhatja mindezt elkerülni úgy, hogy törvényt hoz, amelyben előírja, hogy szeparatista pártok nem indulhatnak a választásokon. De honnan tudja majd, hogy melyik párt szeparatista, és ki ítéli ezt meg? Küldjünk titkosrendőrséget a pártgyűlésekre, hogy kiderüljön, mit is akarnak valójában? Vagy fogadjon el az állam egy törvényt arról, hogy nem lehet népszavazást tartani az elszakadás kérdéséről? Még ha meg is fogalmazhatunk egy ilyen törvényt (ami vajon a népszavazást vagy a konföderációt tiltaná meg?), azt be is kell tartani. Tegyük fel, hogy a terület vezetése azt mondja: így is, úgy is megtartják a népszavazást – vajon akkor az állam elküldi-e a hadsereget, hogy felszámolja a szavazóállomásokat?

A helyzet az, hogy egy szabad és demokratikus állam számára nincs olyan eszköz, amellyel megakadályozhat egy önrendelkezési kisebbséget a szeparatista pártok megválasztásában és abban, hogy az elszakadásról népszavazást tartson. Legalábbis ez az, amit leszűrhetünk a nyugati soknemzetiségű föderációk példájából, amelyek mind kelleltenül fogadták el a szeparatista politikai tevékenységek legitimitását. Az állam csupán antidemokratikus, nem pedig liberális

módszerekkel akadályozhatja meg őket. S még ha ezek a módszerek hatásosak is, az egész művelet célját tennék értelmetlenné. Hiszen a területi autonómia lényege az volt, hogy a kisebbségek bizonyos mértékű biztos önrendelkezést kaptak. A kisebbség pedig nem fogja biztonságban érezni magát, ha az állam dönti el, melyik kisebbségi párt indulhat a választásokon és mely kérdések dönthetők el népszavazással.⁴² Ha a kisebbség minden törvényének elfogadásához, politikai pártjához vagy népszavazásához szüksége van a többség engedélyére, akkor az nem igazi önrendelkezés. Figyeljük meg, hogy a kisebbségnek még azon tagjai is, akik nem támogatják magát az elszakadást, támogatják a szeparatista pártok jogát ahhoz, hogy a választásokon indulhassanak. Ha az állam ezt engedélyezi, azt biztosítékként tekintik arra, hogy valóban elkötelezett a demokrácia és az autonómia iránt.

Nem azt akarom ezzel mondani, hogy a föderalizmus szükségszerűen elszakadáshoz vezet. Éppen az ellenkezőjét. Az a véleményem, hogy a demokratikus föderalizmus csökkenti a szeparatizmus veszélyét. Csakhogy azt gondolom, hogy a demokratikus föderalizmus csak akkor tudja megakadályozni a sze-

paratizmust, ha először engedélyezi. (Tulajdonképpen a föderalizmus csak akkor demokratikus, ha ezt teszi.) A kisebbségek csak akkor fogják a területi autonómiát az önrendelkezés elfogadható formájának tartani, ha joguk van szabadon dönteni a jövőjükről s azzal együtt dönteni egy sor lehetőségről is, az asszimilációtól az elszakadásig. Ha az állam dönti el helyettük, mely lehetőségek jöhetnek szóba és mely pártokra szavazhatnak, a kisebbség tagjai sem szabadsággal, sem pedig demokráciával nem rendelkeznek, és ez csak a valódi függetlenség utáni vágyukat fogja erősíteni.

Álláspontom szerint ahhoz, hogy a föderalizmus nyújtotta minden lehetőséget kihasználhassuk, el kell fogadnunk a szeparatista pártok jogszerűségét, s ez maga után vonja a demokratikusan eldöntött elszakadás (bármilyen kis) esélyének elfogadását is. Ez a fajta föderalizmus csökkenti a tényleges elszakadás valószínűségét, de jogszerűvé teszi a szeparatizmus jelenlétét a politikai palettán és intézményesíti az elszakadás választásának lehetőségét. Röviden szólva, egy sikeres soknemzetiségű föderalizmus szükségessé teszi a demokratikus szeparatista tevékenységről alkotott nézeteknek a biztonságtól való elvonatkoztatását, és hogy egyszerűen úgy tekintsenek rá, mint a mindennapi politika részére. Olyan törekvések, amelyek a föderalizmust támogatják, de közben betiltják a szeparatista tevékenységet, nagy valószínűséggel nem lesznek demokratikusak, sem liberálisak, s így éppen az ellenkező hatást érik el.

Összefoglalásképpen megállapítható, hogy a soknemzetiségű föderalizmus kevésbé működik ott, ahol az állam a szeparatizmust elfogadhatatlannak, a szeparatista tevékenységet pedig tűrhetetlennek tartja. Közép-Kelet-Európában a területi autonómia támogatói legtöbbször úgy próbálták előremozdítani a területi autonómia ügyét, hogy közben ne élesszék fel a szeparatizmustól való félelmet. Én kétlem, hogy ez a stratégia működne. A nyugati tapasztalatok azt mutatják, hogy a területi autonómia elfogadása együtt jár a szeparatista tevékenység legitimitásának elfogadásával és az elszakadás demokratikusan megszavazott lehetőségével. A közép-kelet-európai államok ezt pontosan tudják. Tudják, hogy a nyugati típusú területi autonómia „még nem oldotta meg a szeparatizmus problémáját”, és hogy az államhatárokat érintő nemzetközi biztosítékok sem fogják azt megoldani. Tudják, hogy ha egy napon Québec, Skócia, Puerto Rico vagy Katalónia az elszakadásra szavaz, akkor mind az állam, mind pedig a nemzetközi közvélemény keveset tehet ennek megakadályozására.

És ha ez igaz, akkor nem húzhatunk éles határvonalat a területi autonómia és a szeparatizmus közé. Válaszút előtt állunk: vagy megpróbáljuk a határt fel-

felé tolni és nyomást gyakorolni a közép-kelet-európai államokra, hogy ne a biztonság alapján ítéljék meg a demokratikus szeparatista tevékenységet, vagy pedig lejjebb toljuk a határt és nyomást gyakorolunk a kisebbségekre, hogy csupán olyan követelésekkel álljanak elő, amelyek nem táplálják a biztonsággal kapcsolatos félelmeket.

Az a véleményem, hogy a nemzetközi közvélemény nagyrészt a második utat választotta. Különböző nyugati szervezetek gyakorolnak nyomást a nemzeti kisebbségekre, hogy vonják vissza területi autonómia követelésüket és fogadják el helyette az úgynevezett „nem területi autonómiát”, a „személyi autonómiát”.⁴³ Az a cél, hogy a kisebbségek mérsékelt ellenőrzést kapjanak saját intézményeik – iskolák, média, színház – felett anélkül, hogy területtel rendelkezzenek, amely a szeparatizmus kialakulását segítené.

A nem területi autonómia ötlete manapság a legnépszerűbb nézet a nemzetközi szervezetek és sok szakértő körében is. Úgy vélekednek, hogy így lehet a legjobban megvédeni a kisebbségeket anélkül, hogy megbolygatnánk a biztonság problémáját.⁴⁴ Álláspontom szerint azonban a nem területi autonómia ezen modellje nem szolgáltat igazságot az egy területen koncentrálódó nagy kisebbségeknek. Ez az oka annak, hogy a nyugati demokráciák ma már a soknemzetiségű föderalizmus felé tendálnak. Ha a nem területi autonómia elegendő lett volna, a Nyugat nem választotta volna a soknemzetiségű föderalizmust. Ebben a tekintetben érdemes megjegyezni, hogy amíg sok közép-kelet-európai szakértő az egekig magasztalja a nem területi autonómia erőnyeit, senki sem állítja, hogy Spanyolország, Kanada, Belgium, az Egyesült Királyság vagy Svájc jobban tenné, ha felcserelné saját soknemzetiségű föderalizmusát nem területi autonómiára. Senki sem gondolja komolyan azt, hogy a katalánoknak, skótoknak vagy québecieknek meg kellene elégedniük egy nem területi autonómiával. Ám akkor a hasonló nagyságú közép-kelet-európai kisebbségeknek miért kellene? Az igazság az, hogy néhány szövetségi vagy kvázi-szövetségi területi autonómia az egyetlen igazságos vagy járható út sok többnemzetiségű államban.⁴⁵

De még ha némely esetben a nem területi modell sikeresnek bizonyul is, bizonyára elfogadhatatlan a politikai tárgyalások olyan határaként, amelyen túl már a biztonság álláspontja dominál. Még ha a területi autonómia felesleges és nem kívánt is sok esetben, az biztosan szükséges és kívánatos, hogy egyes csoportok ezt a célt demokratikus úton érhessék el és előnyeiket nyilvánosan méltathassák. Az igazságosság talán nem követeli meg, hogy a kisebbségek területi autonómiát kapjanak, de a demokrácia igenis

megkívánja, hogy a területi autonómiáról tárgyalhasanak anélkül, hogy árulással vádolják meg vagy titkosrendőri megfigyelés alá helyezték őket. Ha a közép-kelet-európai demokráciával és a kisebbségi jogokkal foglalkozunk, feljebb kell meghúznunk a határt, vagyis másfajta stratégiát kell választanunk. A területi autonómia és a szeparatizmus közötti összefüggés miatt bármely olyan erőfeszítés, amely a területi autonómia nyitottabb tárgyalásának elérésére irányul, szükségszerűen érinti a szeparatizmus nyitottabb tárgyalásának szükségességét. Röviden szólva, szükség van arra, hogy ne biztonsági kérdésként kezeljük a demokratikus szeparatista tevékenységet. Ezért tehát kétségbe kell vonnunk azt a feltételezést, hogy az állam elsődleges célja a szeparatizmus politikai napirendről való levétele kell hogy legyen. Rá kell mutatnunk, hogy az elszakadás nem feltétlenül emberiségellenes büntetés, és hogy egyetlen demokratikus politikai rendszernek sem szabadna megpróbálni elképzelhetetlennek beállítani. Az államok és határaik nem szentek és sérthetetlenek. Az állam elsődleges feladata a demokrácia, az emberi jogok, az igazság és az állampolgárok jólétének előremozdítása kell hogy legyen, és nem az ahhoz való ragaszkodás, hogy minden állampolgár örökre az államhoz láncolva tekintszen saját magára – amely célt egyébként egy soknemzetiségű államban csupán antidemokratikus és igazságtalan eszközökkel lehet elérni.⁴⁶ Egy állam csupán akkor élvezheti teljes mértékben a demokrácia és az államszövetség nyújtotta előnyöket, ha hajlandó megkockáztatni a szeparatizmust is.

Tulajdonképpen erre a következtetésre jutott Bibó István is 1946-os tanulmányában. Az előzőekben már idéztem azon állítását, hogy a közép-kelet-európai országok „nem használhatják ki teljesen a demokrácia nyújtotta lehetőségeket”, mert attól tartanak, hogy a kisebbségek visszaélnék demokratikus szabadságjogaikkal, valamint azt a nézetét, amely szerint demokráciának lenni annyit jelent, mint nem félni „a más véleményűektől, a más nyelvűektől, a más fajúaktól”. Ezután úgy érvel, hogy ezen körülmények között egy éleslátású, bátor és demokratikus közvélemény csupán egy utat választhat: hogy az adott rendszerben a lehető legtöbb lehetőséget kínálja kisebbségeinek, és kezdeményezi a kisebbség legvakmerőbb igényeinek kielégítését is, még a szeparatizmus kockázatát is vállalva.⁴⁷

Természetesen, ahogyan azt Bibó is megjegyzi, ez a fajta „bátor és demokratikus” megközelítés csak akkor lehetséges, ha lecsökkentjük a szeparatizmus tétjét. Az a véleményem, hogy a nyugati szeparatista tevékenység elfogadása összefüggésben áll azzal a ténnyel, hogy az elszakadás nem fenyegeti a

többségi nemzet fennmaradását. Az elszakadás jelenthet igen fájdalmas területvesztést, de nem a többségi nemzet vagy állam fennmaradását fenyegető eseményt. Ha Québec, Skócia, Katalónia vagy Puerto Rico kiválna, Kanada, Nagy-Britannia, Spanyolország és az Egyesült Államok még mindig életképes és viruló demokrácia maradna. Közép-Kelet-Európában ezzel szemben elterjedt az a nézet, hogy az idegen nyelvű vagy kisebbségi területek elszakadása előrevetíti a nemzet halálát. Bibó szerint a kiválás kockázatát az életben maradásért rettegő politikai öntudat miatt nem tudták vállalni a kelet-európai országok.⁴⁸

Nyugaton a szeparatizmus növekvő elfogadottsága azzal is összefügg, hogy egy esetleges kiválás nem változtatná meg szükségszerűen és drasztikusan a kiváló terület lakóinak jogait és érdekeit. Ha Québec, Skócia, Puerto Rico vagy Katalónia kiválna, igen kevésbé változna e területek népeinek joga, a csoportok közötti hatalommegosztás, vagy éppen az intézmények hivatalos nyelve. Akár egy nagyobb államon belül léteznek, mint az önkormányzattal rendelkező csoportok, akár különálló államokként, mindenképpen egy liberál-demokrata alkotmányhoz igazodva fogják megpróbálni nemzeti nyelvük és kultúrájuk ügyét előremozdítani, amely tiszteletben tartja saját kisebbségeik jogait. Az elszakadó csoport nem nyer túlságosan sokat azzal, hogy soknemzetiségű föderációból független állammá válik, és a területen belüli kisebbségek sem veszítenek sokat.

Közép-Kelet-Európában ezzel szemben a szeparatizmust igen gyakran élet-halál kérdésnek tartják. Mivel az egynemzeti államok politikáját olyan játéknak tekintik, ahol a győztes visz el mindent, óriási a jelentősége annak, hogy egy csoport többség vagy éppen kisebbség-e az államon belül. Ha többség, akkor e csoport nyelve és kultúrája dominál a közéletben és előfeltétele az állások elnyerésének, a hivatásbeli előrelépésnek, és minden fontosabb döntést olyan fórumon hoznak meg, ahol a kérdéses csoport alkotja a többséget. Ha kisebbség, akkor a csoportot politikai hatalmától megfosztják (vagyis egyetlen fontos döntést sem ott hoznak, ahol e csoport alkotja a többséget), kultúráját háttérbe szorítják és hosszú távon asszimilálják. Nem csoda tehát, ha a közép-kelet-európai államok rettegnek a szeparatizmustól.

Ha azt akarjuk, hogy ezek az államok valaha is elfogadják a szeparatizmus fenyegetését (s így egy demokratikus területi autonómia kockázatát), akkor le kell csökkentenünk a kiválás tétjét. Meg kell győznünk ezen országokat arról, egy kisebbségi terület elvesztése nem jelenti a nemzet halálát, az esetlegesen kisebbségbe kerülőket pedig arról, hogy a kiválás

nem jelenti jogaik, munkájuk vagy identitásuk elvesztését.

Hosszú távon elkerülhetetlen a szeparatizmussal szembeni hozzáállás ily módon való megváltoztatása, ha a cél az etnikulturális sokféleséghez való tényleges alkalmazkodás elérése.

A sokféleséghez való méltányos alkalmazkodás megköveteli, hogy az államok hajlandók legyenek a területi autonómiát vagy a hatalom megosztásának más formáját megvitatni, és hogy az államok csak akkor fogják ezeket a kérdéseket nyitottan kezelni, ha hajlandók elfogadni a szeparatizmus jogszerűségét, és hogy csak akkor fogják elismerni a demokratikus szeparatizmus jogszerűségét, ha már nem úgy tekintenek rá, mint a nemzeti halál szinonimájára.

Ez az, amit a nyugati példából megtanultam. Azt hiszem, hogy a soknemzetiségű föderalizmus lehetővé tette az etnikulturális igazságosságot Nyugaton, és sikeresen lecsökkentette a szeparatizmus valószínűségét is. Ám ez részben annak tudható be, hogy az állampolgárok elfogadták a szeparatizmus jogszerűségét, nem kis részben azért, mert a szeparatizmus tétje jelentős mértékben lecsökkent mind a maradékállam többsége,⁴⁹ mind pedig a kisebbséggé válók számára.

Azt hiszem, a nemzetközi közvélemény sokat tehet azért, hogy a szeparatizmus valószínűsége egyre kisebb legyen, s ezáltal az államok azon hajlandóságának növeléséért is, hogy területi autonómiát biztosítsanak kisebbségeiknek. Nézetem szerint a cél nem az kellene legyen, hogy acélbiztos garanciákat adjunk a már fennálló államhatárookra (amit nem lehet megtenni egy szabad és demokratikus társadalomban), hanem azt kell biztosítanunk, hogy a kisebbségbe kerülők jogai akkor is változatlanul megmaradnak, ha az államhatárok megváltoznak, és hogy a többségi csoport még a kisebbségi terület elvesztése után is élő nemzet marad.

A hozzáállás persze lassan változik. Sokan azt gondolják, hogy a változás nem is lehetséges. Egyesek pedig egyenesen azt állítják, hogy a kisebbségeknek nyújtott segítség az elszakadás tétjének csökkentésével „perverz” törekvés. Donald Horowitz például azt írja: „perverznek tűnik a probléma ellentétes végén – az elszakadásnál – kezdeni a dolgot ahelyett, hogy a nemzetiségekkel való belső kiegyezést támogatnánk.”⁵⁰ Ugyanígy vélekedik Wayne Norman, aki szerint több időt kell annak a problémának szentelnünk, hogy hogyan erősíthetnénk a politikai házasságokat, ahelyett, hogy elősegítenénk a politikai válásokat.⁵¹ Ám ha igazam van, akkor közép-kelet-európai körülmények között a politikai házasságkötések elősegítésének egyetlen módja az, ha csökkentjük a politikai válások tétjét.

IRODALOMJEGYZÉK

- Gabriel ANDREESCU: *Recommendation 1201 and a Security (Stability) Network in Central and Eastern Europe*, International Studies, Bucharest, 1997/3, 50–63.
- Jan BARCZ: *European Standards for the Protection of National Minorities*, in *Legal Aspects of a New European Infrastructure*, eds. Arie BLOED, Wilco de JONGE, Utrecht, Europa Instituut, 1992, 87–99.
- Elazar BARKAN: *The Guilt of Nations. Restitution and Negotiating Historical Injustices*, New York, Norton, 2000.
- Otto BAUER: *The Question of Nationalities and Social Democracy*, with an introduction by Ephraim NIMNI, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2000.
- BIBÓ István: *A kelet-európai kisállamok nyomorúsága*, in B. I.: *Válogatott tanulmányok*, 2., 1986–, 220.
- Roy BROOKS: *When Sorry Isn't Enough. The Controversy over Apologies and Reparations for Human Injustice*, New York, New York University Press, 1999.
- Rogers BRUBAKER: *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Allen BUCHANAN: *Secession. The Morality of Political Divorce*, Boulder, Westview Press, 1991.
- David CHANDLER: *The OSCE and the internationalisation of national minority rights*, in *Ethnicity and Democratisation in the New Europe*, ed. Karl CORDELL, London, Routledge 1999, 61–76.
- J. CHINN, S. ROPER: *Ethnic mobilisation and reactive nationalism. The case of Moldova*, Nationalities Papers, 1995, 23/2, 291–326.
- Walker CONNOR: *National Self-Determination and Tomorrow's Political Map*, in *Citizenship, Diversity and Pluralism. Canadian and Comparative Perspectives*, ed. Alan CAIRNS et al, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1999.
- Federal Practice. Exploring Alternatives for Georgia and Abkhazia*, eds. Bruno COPPIETERS et al, Brussels, VUB University Press, 2000.
- Ursula DOROSZEWSKA: *Rethinking the State and National Security in Eastern Europe*, in KYMLICKA, OPALSKI (eds.): 2001 (forthcoming).
- Ina DRUVIETE: *Linguistic Human Rights in the Baltic States*, International Journal of the Sociology of Language, 1997, 127, 161–185.
- Nora DUDWICK: *Nagorno Karabakh and the Politics of Sovereignty*, in *Transcaucasia, Nationalism and Social Change*, ed. Ronald SUNY, revised edition, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1996.
- Pal DUNAY: *Concerns and Opportunities. The Development of Romanian-Hungarian Relations and National Minorities*, in *Federalism Against Ethnicity. Institutional, Legal and Democratic Instruments to Prevent Violent Minority Conflicts*, ed. Gunther BACHLER, Zurich, Verlag Ruediger 1997, 215–227.

- Avigail EISENBERG: *Multiculturalism and Trust*, Paper presented at conference on National Identities and Minority Rights, University of Bristol, September, 1999.
- Kinga GAL: *Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe. A New Inter-State Framework for Minority Protection*, Flensburg, European Centre for Minority Issues, Working Paper 4, 1999.
- Francois GRIN: *Language Policy in Multilingual Switzerland. Overview and Recent Developments*, ECMI Brief 2, Flensburg, European Centre for Minority Issues, 1999.
- Hans-Joachim HEINTZ: *On the Legal Understanding of Autonomy*, in *Autonomy. Applications and Implications*, ed. Markku SUKSI, The Hague, Kluwer, 1998, 7–32.
- Donald HOROWITZ: *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California Press, 1985.
- Donald HOROWITZ: *Self-Determination. Politics, Philosophy, Law*, in *Ethnicity and Group Rights*, eds. Will KYMLICKA, Ian SHAPIRO, New York, New York University Press, 1997.
- Hungarian Coalition in Slovakia: *The Hungarians in Slovakia*, Bratislava, Information Centre of the Hungarian Coalition in Slovakia, 1997.
- Samuel HUNTINGTON: *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon and Schuster, 1996.
- Michael IGNATIEFF: *Blood and Belonging. Journeys into the new nationalism*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 1993.
- Matt JAMES: *Redress Politics and Canadian Citizenship*, in *How Canadians Connect*, eds. Harvey LAZAR, Tom MC'INTOSH, Kingston, Canada, Institute of Intergovernmental Affairs, 1999, 247–282.
- John JAWORSKY: *Nationalities Policy and Potential for Interethnic Conflict in Ukraine*, in *Managing Diversity in Plural Societies. Minorities, Migration and Nation-Building in Post-Communist Europe*, ed. Magda OPALSKI, Ottawa, Forum Eastern Europe, 1998, 104–127.
- Pal KOLSTO: *Territorial Autonomy as a Minority Rights Regime in Post-Communist Countries*, in KYMLICKA, OPALSKI (eds.): 2001 (forthcoming).
- Taras KUZIO: *Nationalising States or Nation-Building? A Critical Review of the Theoretical Literature and Empirical Evidence*. Paper presented for the annual convention of the Association for the Study of Nationalities, New York, April 1999.
- Will KYMLICKA: *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Will KYMLICKA: *Politics in the Vernacular. Essays on Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Will KYMLICKA: *Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, in KYMLICKA, OPALSKI (eds.): 2001 (forthcoming).
- Can Liberal Pluralism be Exported?*, eds. Will KYMLICKA, Magda OPALSKI, Oxford, Oxford University Press, 2001 (forthcoming).
- David LAITIN: *Identity in Formation. The Russian-Speaking Populations in the Near Abroad*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.
- David MARPLES, David DUKE: *Ukraine, Russia and the Question of Crimea*, Nationalities Papers, 1995, 23/2, 261–289.
- John MCGARRY: *Demographic Engineering. The state-directed movement of ethnic groups as a technique of conflict regulation*, Ethnic and Racial Studies, 1998, 21/4, 615–638.
- Silvia MIHALIKOVA: *The Hungarian Minority in Slovakia. Conflict Over Autonomy*, in *Managing Diversity in Plural Societies. Minorities, Migration and Nation-Building in Post-Communist Europe*, ed. Magda OPALSKI, Ottawa, Forum Eastern Europe, 1998, 148–164.
- MINELRES (Electronic Resources of Minority Rights in Eastern Europe): daily messages are archived at <http://www.riga.lv/minelres>.
- Minority Protection Association: *The Slovak State Language Law and the Minorities. Critical Analyses and Remarks*, Budapest, Minority Protection Association, 1995.
- Wayne NORMAN: *The Ethics of Secession as the Regulation of Secessionist Politics*, in *National Self-Determination and Secession*, ed. Margaret MOORE, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- Claus OFFE: *Ethnic Politics in East European Transitions*, in *Paradoxes of Transition*, eds. Jody JENSEN, Ferenc MISZLIVETZ, Szombathely, Savaria University Press, 11–40.
- John PACKER: *Autonomy within the OSCE. The Case of Crimea*, in *Autonomy. Applications and Implications*, ed. Markku SUKSI, The Hague, Kluwer, 295–316.
- Vello PETTAI: *Emerging Ethnic Democracy in Estonia and Latvia*, in *Managing Diversity in Plural Societies. Minorities, Migration and Nation-Building in Post-Communist Europe*, ed. Magda OPALSKI, Ottawa, Forum Eastern Europe, 15–32.
- Eleonar PRITCHARD: *A University of Their Own*, Central Europe Review, 19 June 2000.
- Sabrina RAMET: *Whose Democracy? Nationalism, Religion, and the Doctrine of Collective Rights in Post-1989 Eastern Europe*, London, Rowman and Littlefield, 1997.
- Philip RESNICK: *Toward a Multination Federalism*, in *Seeking a New Canadian Partnership. Asymmetrical and Confederal Options*, ed. Leslie SEIDLE, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1994.
- George SCHOPFLIN: *Nationalism and Ethnic Minorities in Post-Communist Europe*, in *Europe's New Nationalism. States and Minorities in Conflict*, eds. Richard CAPLAN, John FEFER, New York, Oxford University Press, 1996.
- George SCHOPFLIN: *Liberal Pluralism and Post-Communism*, in KYMLICKA, OPALSKI (eds.): 2001 (forthcoming).

- Roman SOLCHANYK: *Europe-Asia Studies*, 1994, 46/1, 47–68.
- Alfred STEPAN: *Federalism and Democracy. Beyond the US Model*, *Journal of Democracy*, 1999, 10/4, 19–34.
- Francesco STRAZZARI: *Macedonia: State and Identity in an Unstable Regional Environment*, in *Managing Diversity in Plural Societies. Minorities, Migration and Nation-Building in Post-Communist Europe*, ed. Magda OPALSKI, Ottawa, Forum Eastern Europe, 1998, 165–190.
- Tibor VÁRADY: *Majorities, Minorities, Law and Ethnicity. Reflections on the Yugoslav Case*, *Human Rights Quarterly*, 1997, 19, 9–54.
- Ole WAEVER: *Securitization and Desecuritization*, in *On Security*, ed. Ronnie LIPSCHUTZ, Columbia University Press, 1995, 46–86.
- Jeremy WALDRON: *Superseding Historic Injustice*, *Ethics*, 1992, 103/1, 4–28.
- Rob ZAAGMAN: *Commentary*, in *Self-Determination and Self-Administration. A Sourcebook*, eds. Wolfgang DANSPACKGRUBER, Arthur WATTS, Boulder, Lynne Rienner, 1997, 248–254.

JEGYZETEK

1. CONNOR: 1999, 163–164.
2. További példákért erre vonatkozóan lásd KYMLICKA: 2001.
3. A soknemzetiségű szövetségi államok közé tartozik még Nigéria, Malajzia, India, Etiópia és Oroszország. Figyeljük meg, hogy ezen államok legtöbbször tulajdonképpen keveréke az „adminisztratív-területi” és a „soknemzetiségű” formának. Vagyis általában csupán egy vagy két kisebb szövetségi egység tekinthető a kisebbségi önrendelkezés hordozójának (s így a multinacionális szövetségi államforma képviselőjének), míg a többi csupán területi egységnek tekinthető a többséget képviselő nemzetiségen belül (s így az adminisztratív-területi szövetségi államforma képviselője). Ez a helyzet Kanadában, ahol Québec tartomány önrendelkezést biztosít a québecieknek, ám a többi kilenc tartomány csak az angol ajkú Kanada területi felosztása. Hasonló a helyzet Spanyolországban, ahol Katalónia, Baszkföld és Galícia önrendelkezést biztosít nemzeti kisebbségeinek, míg a többi tizenhárom autonóm egység, mint La Mancha vagy Extremadura, területi felosztást tükröz a spanyol nemzeti többségen belül. Az új orosz állam harminckét alegysége névlegesen önrendelkezést ad a kisebbségeknek (mint Tatár föld vagy Észak-Oszétia), míg a többi ötvenhat alegység csupán területi felosztást tükröz az orosz nemzeti többségben. Ezekben a szövetségi államrendszerekben tehát néhány alegységet a kisebbségek azon vágya jellemez, hogy kulturális jellegzetességeiket és politikai önrendelkezésüket megőrizzék (amit én „nemzetiségi alapú egységnek” hívok), míg a többiek egyetlen nemzetiség azon döntését képviselik, hogy a hatalmat területi alapon osszák meg (amit én „területi alapú egységnek” nevezek). A nemzeti alapú államegységek kiterjedtebb, és a területi alapú egységektől különböző jogkörre tartanak igényt. Ennek következtében ezek a szövetségi államok valamiféle *aszimmetrikus* föderalizmust mutatnak. Ez a multinacionális szövetségi államrendszerek újabb megkülönböztető jegye a szimplán adminisztratív-területi szövetségi államoktól. Ezzel kapcsolatban, valamint a multinacionalista föderáció gyakorlati kérdéseiről és az aszimmetria szerepéről lásd még KYMLICKA: 2000, II. fejezet; STEPAN: 1999.
4. RESNICK: 1994.
5. Ez a vád különösen gyakran hangzik el a bevándorlók számára biztosított észak-amerikai multikulturális rendszerekkel kapcsolatban, mondván, azok olyan lényegtelen dolgokra összpontosítanak, mint a nemzetiségi konyhakultúra vagy tánc előremozdítása. Valószínűleg senki sem állíthatja ugyanezt a nemzeti kisebbségeknek nyújtott jogokról. Véleményem szerint ez a vád az Észak-Amerikába (és Ausztráliába) bevándorlók multikulturális berendezkedésével kapcsolatban sem állja meg a helyét, amelynek kézzelfogható, pozitív hatása van a bevándorlók közéleti részvételének lehetőségére. Lásd KYMLICKA: 2000, VIII. fejezet.
6. Ezekre az érvelésekre hozott példákért lásd KYMLICKA: 1995.
7. Példákért lásd KYMLICKA: 1995.
8. EISENBERG: 1999.
9. Érdekes kérdés, vajon Oroszország miért kivétel ebben a tekintetben – néhány ötletért lásd KYMLICKA: 2001. A legtöbb orosz vezető és értelmiségi nem rokonszenvezik azzal, amit ők „nemzetiségi föderalizmusnak” neveznek, és jobban szeretnék azt egy amerikai vagy német típusú adminisztratív-területi föderalizmussal helyettesíteni, amelyben a nemzeti kisebbségek nem gyakorolnának önrendelkezést. A jelenlegi rendszer elfogadása részükről pusztán stratégiai és átmeneti álláspont. Valójában tehát Oroszország sem különbözik oly mértékben a kisebbségi jogokkal kapcsolatos nézeteit tekintve a többi közép-kelet-európai országtól, mint ahogyan az előzőre látszik.
10. Arról, hogy a volt szovjet tagállamok hogyan közelítenek a területi autonómia kérdéséhez, bővebben lásd KOLSTO: 2001. Az észtországi népszavazásról lásd LAITIN: 1998, 95; az Ukrajnában kérvényezett autonómiáról lásd SOLCHANYK: 1994; MARPLES, DUKE: 1995; JAWORSKY: 1998; PACKER: 1998.
11. A szlovák választókerületek önkényes megváltoztatásával kapcsolatban lásd RAMET: 1997, 134; Magyar Koalíció (Hungarian Coalition is Slovakia): 1997, 12, 22. Moldova javasolta, hogy egy főleg bolgárok lakta körzetet nagyobb megyébe olvasszanak, ám a heves bolgár tiltá-

- kozás hatására lemondott róla. Litvánia terve, bár még nem valósította meg, hogy újrajröjzolja határait, így a többségében lengyelek lakta körzetek nagyobb, litvánok lakta körzetekbe olvadnának (MINELRES: 1999. július 8.). Egy az autonómia megelőzésére irányuló, még szélsőségesebb politika szintén magában foglalja azon erőfeszítéseket, hogy a többségi csoport letelepedését növeljék a kisebbségek lakta területeken, mintegy fölébe kerekedve a nemzeti kisebbségnek, még saját hagyományos lakóhelyén is kisebbségbe szorítva, így téve lehetetlenné számára az autonómia gyakorlását a határoktól függetlenül. Ennek gyakorlatát láthattuk a kommunista rendszer alatt, például az 1980-as években, amikor a romániai diktátor, Ceaucescu lerombolta a magyar falvakat és helyükbe román „gyarmatosítókat” ültetett (RAMET: 1997, 69). A közelmúltban Szerbia próbálta támogatni Koszovó erős szerb „újragyarmatosítását” azzal, hogy a munkanélküli szerbeknek ingyenes földjuttatást és magasabb béreket ígért, ha Koszovóba költöznek (RAMET: 1997, 33, 69, 149–154). Az ilyen, állam által irányított népvándorlással kapcsolatban lásd MCGARRY: 1998.
12. Ukrajna volt az egyetlen olyan ország, amely az autonómia elfogadását választotta a polgárháború helyett (MARPLES, DUKE: 1995), bár még ez, a Krím-félsziget orosz autonómiájának kikiáltása is háború kirobbanásával fenyegetett (LATIN: 1998, 100). A másik négy ország a katonai beavatkozás mellett döntött. Grúzia, Moldova és Azerbajdzsán elvesztette a háborút, s így most az autonómiáról tárgyalnak Abháziával, a Dnyeszteren túli területekkel és Ngorno-Karabakkal (a grúziai tárgyalásokról lásd COPPIETERS: 2000; a moldovai tárgyalásokról lásd CHINN, ROPER: 1995; Azerbajdzsánról lásd DUDWICK: 1996). Horvátország megnyerte a szerbek elleni háborút Krainában és gyorsan ki is űzte őket, hogy biztosan ne jöhessen létre szerb autonómia a jövőben. Alija Izetbegovics bosnyák kormányának kezdeti álláspontja szintén egy központosított állam mellett volt, mindenféle kisebbségi autonómia nélkül, és a jelenlegi katonai megszállásra épülő berendezkedés egy eredménytelen polgárháború következménye.
 13. VÁRADY: 1997.
 14. Például IGNATIEFF: 1993.
 15. A polgári/nemzetiségi nacionalizmus csoportosításáról lásd KYMLICKA: 2000, XII–XV. fejezet.
 16. DOROSZEWSKA: 2001.
 17. Az államhatalom kiépítésének fontosságáról lásd SCHOPFLIN: 2001.
 18. Így komoly hiba volt (és ma is az), hogy feltételezték, a koszovói válság megoldásához elég Milosevics elmozdítása. Néhányan azt állítják, hogy ha a koszovói albánok nem bojkottálták volna az 1992. decemberi választásokat és támogatták volna a legnagyobb ellenzéki pártot, segítséget jelenthettek volna Milosevics megdöntésében. Ám Milosevics legerősebb ellenfele éppen olyan ellenséges volt Koszovó területi autonómiájának gondolatával szemben, mint ő maga.
 19. HOROWICZ: 1985, 190.
 20. SCHOPFLIN: 2001.
 21. BARKAN: 2000; BROOKS: 1999.
 22. Az ezzel a jelenséggel kapcsolatos különböző nézeteket lásd WALDRON: 1992 és JAMES: 1999.
 23. A sors fintora, hogy nem egy ezek közül a „poszt-imperialista” kisebbségek közül egykor nemcsak autonómiával, de kiváltságokkal rendelkezve uralta a többséget, s így kiváltságokkal rendelkező feljebbvalókból váltak alárendelt kisebbségekké. Ez maga után vonta a drámai mértékű státusbeli csökkenést, csakúgy, mint a jogok és a hatalom csökkenését, amit nem volt könnyű elfogadniuk.
 24. Az államok, kisebbségek és azok rokon nemzetei közötti „hármaskapcsolatról” lásd BRUBAKER: 1996. A nyugati kisebbségek ezzel szemben nem rendelkeznek rokon nemzettel és nem szövetkeztek történelmiük folyamán külső behatolókkal és birodalmakkal sem. Így például a svájci egység megőrzését könnyebbé teszi az a tény, hogy francia ajkú lakossága „történelme során soha (a terület Napóleon korabeli részleges bekebelezésétől eltekintve) nem volt Franciaország része; a francia ajkú svájciak nem leszámazottai vagy rokonai a franciáknak... Ugyanígy, a német ajkú svájciak sem képezték soha Németország részét, és Svájc olasz ajkú lakossága sem volt soha Olaszország része.” (GRIN: 1999, 5.)
 25. Úgy hiszem, a kifejezés Tove Skutnabb-Kangastól származik. Ennek érvényességéről a balti államokra lásd DRUVIETE: 1997.
 26. Éppenséggel Bulgária ezzel próbálkozott az 1980-as években, például úgy, hogy a törököket bolgár nevek felvételére kényszerítette. A bolgár kormány azzal érvelt, hogy a törökök kikényszerített asszimilációja csupán arra az igazságtalan nyomásra adott válasz, amelyet az ottomán birodalom fejtett ki a szlávokra, hogy rávegye őket az iszlám vallás felvételére és a török kultúrába való beilleszkedésre.
 27. Elméletben elképzelhetők olyan történelmi igazságtalanságokra hivatkozó kisebbségi követelések, amelyek a többség elűzését vagy asszimilációját is tartalmazzák. Például elképzelhető, hogy egy amerikai indián a történelmi igazságtalanságok jóvátételeként azt követelje, hogy minden európai hagyja el a kontinentet. Csakhogy egy amerikai indián sem vet fel ilyesmit, hiszen a demokráciában egy kisebbségi csoport csak úgy érheti el céljait, ha ráveszi a többséget azok elfogadására. A kisebbség tehát tisztában van vele, hogy öngyilkosság lenne olyan követeléseket megfogalmaznia, amelyek megtagadnák a többség emberi jogait vagy másodrendű állampolgárokká tennék őket. Tehát létezik egy politikai határ, amelyet a történelmi igazságszolgáltatáson alapu-

ló kisebbségi követelések nem léphetnek át: politikai nyelven szólva ezeket a követeléseket csupán a hatalom, a jogok és az erőforrások egyenlőbbé tételére használhatják, nem pedig a többség alárendelésére. Ezzel szemben, amikor a többség fogalmaz meg a történelmi igazságszolgáltatásról szóló érveléseket, nincsen szüksége arra, hogy a kisebbségeket rávegye azok elfogadására és követeléseinek jóváhagyására, tehát nincsen belső politikai fékezőerő, amely korlátozná a történelmi igazságszolgáltatásra való hivatkozások használatának mértékét, ha a kisebbségek hatalomtól való megfosztásáról van szó.

28. A hűségnek/hűtlenségnek ezt az erős retorikáját némely országban még az a helyi jellegzetesség is súlyosbítja, amit Samuel Huntington „a civilizációk ütközésének” nevez (HUNTINGTON: 1996). Ennek megfelelően a világ különféle „civilizációkra” osztható fel, főleg a vallások alapján, amelyek többé-kevésbé természetükből fakadó konfliktusban állnak egymással. Így a szerbek és a kosovói albánok közötti konfliktus nem csupán nyelvek, kultúrák vagy nemzetek konfliktusa, hanem civilizációké is – egy ortodox keresztény és egy muszlim civilizációé. Két civilizáció nem létezhet egyenlő félként ugyanazon az államon belül. Az egyik mindenképpen domináns lesz, a másik pedig alárendelt (s ennél fogva hajlamos az árulásra). Ez a civilizációk közötti ütközés nem csupán keresztények és muszlimok között állhat fenn, hanem ortodoxok és katolikusok között (például Romániában, ahol sokak szerint civilizációs konfliktus figyelhető meg az ortodox román többség és a katolikus magyar kisebbség között) vagy protestánsok és ortodoxok között (például Észtországban, ahol az észtek többsége protestáns, a kisebbségi oroszok pedig ortodoxok). Ahol az emberek elfogadják a civilizációk ütközésének tételét, ott szintén nincs helye az igazságosság vagy a kisebbségeknek nyújtott igazságszolgáltatás kérdéseinek. Az egymással konfliktusban álló civilizációk viszonya nem az igazságosságból indul ki, hanem a hatalomból és a biztonságból.
29. A példákat és a hűtlenség/biztonság/ellenséggel együttműködők táborával kapcsolatos nézeteket lásd BARCZ: 1992, 87; ANDREESCU: 1997 (a romániai magyarokról); MIHALIKOVA: 1998, 154–157 (a szlovákiai magyarokról); SOLCHANYK: 1994 és JAWORSKY: 1998 (az ukrainai oroszokról); OFFE: 1993, 23–24; STAZZARI: 1998 (a macedóniai albánokról); PETTAI: 1998 (a balti államokban élő oroszokról).
30. A tetovói albán egyetem szomorú (és még mindig megoldatlan) ügyéről lásd PRITCHARD: 2000.
31. WAEVER: 1995, 54–55.
32. Lásd például a Szlovákia hivatalos nyelvéről szóló 1995-ös törvény Indoklás részét, amely főleg olyan, 19. századi Habsburg törvények és irányelvek felsorolásából áll, amelyek a szlovák nyelv használatát akadályozták és elősegítették a magyarosítást. Kísérletet sem tesz a többség és a kisebbségek érdekeinek méltányos összeegyeztetésére (az Indoklás angol nyelvű fordítása és magyarázata megtalálható a Minority Protection Association 1995-ben).
33. Schopflin szerint a közép-kelet-európai országok nemzetiségekkel való kapcsolatának nehézségeire „a magyarázat gyökere” a „megértéshez szükséges eszközök gyengeségében” rejlik, amelyek szükségesek a sokféleség kérdésének áttekintéséhez (SCHOPFLIN: 1996, 157). Az a véleményem, hogy a kisebbségi kérdések biztonsági kérdésként kezelése jelentős mértékben magyarázza ezeknek a „megértéshez szükséges eszközöknek” a gyengeségeit, hiszen eleve kizárja, hogy a sokféleségről másként gondolkodjunk, mint fenyegetésként.
34. Ismét csak kivéve Észak-Írországot és Ciprust, amelyek a történelem folyamán jelentős mértékben „biztonságosítottak” voltak.
35. Vagy vegyük a finnországi Åland-szigetek svéd lakosságának az elszakadást érintő történelmi követeléseit.
36. Nem volt ez mindig így. A múltban a szeparatista pártokat betiltották vagy titkos megfigyelés alá helyezték; a szeparatista professzorokat néha elbocsátották állásukból és így tovább. Ám ma már a szeparatista politika teljesen megszokott.
37. Másként fogalmazva, régebben azt gondoltam, a volt kommunista országok legfontosabb jellemzője éppen az, hogy volt kommunisták, vagyis hogy ma politikai és gazdasági átmenet megy végbe náluk. De ma már úgy gondolom, a legfontosabb ismertetőjegyük az, hogy volt otomán, volt Habsburg birodalmak, és létezett a szovjet uralom, vagyis hogy a többség–kisebbség viszonyára az akkor kisebbségbe szorult többség léte nyomja rá bélyegét, amely többséget a történelem folyamán saját kisebbségeik nyomták el vagy ezen kisebbségek szövetségesei.
38. Amint Waever megfogalmazta, a kisebbségi vezetők feladata az, hogy „fenyegetéseiket kihívásokká változtassák: hogy a történéseket kimozdítsák az egzisztenciális félelmek tartományából egy olyan területre, ahol már a politika, a gazdaság, a kultúra és más hasonló, hétköznapi eszközök segítségével is kezelni lehet őket” (WAEVER: 1995, 55). Röviden szólva, a cél az, hogy a biztonsági álláspont használatát korlátozzuk. Vagy Waever szavaival, a demokrácia védelmezőinek jelszava az kell hogy legyen: „Kevesebb biztonság, több demokrácia!” (Uo.: 56.)
39. BIBÓ: 1986–, 220.
40. KUZIO: 1999.
41. A bilaterális szerződéseknek a kisebbségi kérdések biztonsági alapokról való áthelyezésében betöltött szerepéről lásd GÁL: 1999.
42. Ez az egyik oka annak, hogy Indiában az államszövetségnek nem sikerül csökkentenie a kasmíri szeparatista érzelmeket. A nemzetbiztonság nevében a központi ve-

zetés folyamatosan beavatkozik, a megválasztott állami vezetőket újakra cseréli, állami törvényeket töröl el és így tovább. Az államszövetség csak akkor csökkentheti a szeparatista törekvéseket, ha valódi önrendelkezést biztosít.

43. Az OSCE területi autonómia-ellenes igyekezetéről lásd PACKER: 1996, 1998; CHANDLER: 1999. Más nyugati szervezetekről lásd DUNAY: 1997. Én ezeknek a szervezeteknek a magatartásáról 2001-es művemben írok.
44. A közép-kelet-európai államok lelkesedéséről a nem területi autonómia iránt példákért lásd OFFE: 1993; SCHOPFLIN: 2001. Ezeket a modelleket sokak szerint Otto Bauer és Karl Renner nézetei befolyásolták, akik ezt a megoldást javasolták a Habsburg birodalom számára. Lásd BAUER: 2000.
45. Azon érvekért, hogy miért elégtelen megoldás a nem területi autonómia, lásd KYMLICKA: 2001. Lásd még STEPAN: 1999, aki azt állítja, hogy az államszövetség az egyetlen lehetőség sok nemzeti kisebbség esetében.
46. Rawls azt állítja, hogy az igazság liberális-demokrata nézete azon az elven kell alapuljon, hogy az emberek örökre az államhoz vannak kötve. Azt gondolom, ez egy kicsit sem realista vagy helyes cél, főleg nem a soknemzetiségű államokban. Lásd KYMLICKA: 2000, V. fejezet.
47. BIBÓ: 1986–.
48. „Nyugaton és Észak-Európában egy ország politikai felemelkedése vagy hanyatlása, nagyhatalomként való működése és a gyarmatbirodalmak megszerzése és elvesztése talán egyszerű közbjáték volt, távoli kaland, szép vagy szomorú emlék; ám ezek az országok hosszú távon túlélhették ezt az alapvető megrázkódtatást, mert volt valamijük, amit nem vehettek el tőlük.” Közép-Kelet-

Európában ezzel szemben „a saját közösségért való egzisztenciális félelem” létezett. (BIBÓ: 1986–.).

49. Szeretném tisztázni, hogy nem osztom azt a nézetet, mely szerint a kisebbségeknek bármikor joguk van az elszakadásra, ha kedvük támad rá. Nem osztom (és nem is vetem el) a szeparatizmus „elsődleges jog” elméletét. Valóban lehet igazságtalan olyan kisebbségek elszakadása, akik valódi kisebbségi jogokkal rendelkeznek egy soknemzetiségű föderalizmuson belül, csak azért, mert független államra vágnak. Lehetséges, hogy a kiválás erkölcsileg csak akkor igazolható, ha valami igazságtalanság jóvátételét jelenti, amint azt a „jóvátételi jog” elméletének követői állítják. Nem az a dolgom, hogy a szeparatizmus erkölcsi jogának ezen két elmélete között válasszak. (Erről a vitáról lásd BUCHANAN: 1991.) Inkább azt akarom ezzel mondani, hogy a kisebbségi nacionalizmussal való kiegyezésre irányuló minden életképes megoldásnak helyet kell adnia a demokratikus kiválás lehetőségének és a mindennapi politika részeként kell tekintenie rá. A szeparatista törekvés akkor lehet erkölcsileg igazolható, legalábbis a szeparatizmust érintő irányadó elmélet szerint, ha a kisebbségek jogos igényei válaszra találnak az államon belül. Ám sok jogtalan törekvés is létezik a mai demokratikus politikán belül (például a gazdagok adócsökkentési igényei). Én azt vitatom, mi lehet az a jogszerű kérdés, amely felkerülhet a politikai napirendre nyilvános megtárgyalás és politikai mozgósítás céljából. Nem azt vitatom, mi lehet az erkölcsileg leghelyesebb válasz ezeknek a megoldására.
50. HOROWITZ: 1997.
51. NORMAN: 1998, 40.

(Fordította: Karnis Andrea)

A KISEBBSÉGEK KÖZÉLETI JOGAI ÉS A LAPP PARLAMENTEK¹

A nemzetközi jogban a kisebbségek politikai részvételi jogait az ENSZ közgyűlésében 1992-ben elfogadott, a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozat 2. cikkelye a következőképp összegzi: „(2) A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van hatékonyan részt venni a kulturális, vallási, társadalmi és gazdasági életben és a közéletben. (3) A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van – nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon – hatékonyan részt venni a nemzeti és – megfelelő esetben – a regionális szintű döntésekben, amelyek arra a kisebbségre vonatkoznak, amelyhez tartoznak, illetve azokra a területekre, amelyen élnek.”

Mindkét bekezdés kiemeli, hogy a kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van a „közéletben”, illetve azokban a „nemzeti és regionális szintű döntésekben”, valamint „ügyekben”, amelyek őket vagy azt a területet érintik, ahol élnek, „hatékonyan” részt venni. A politikai részvétel egy közösség életében akár a döntéshozatalban való közvetlen vagy közvetett részvételen keresztül, akár a döntéshozatali eljárásokon kívül, egyéb politikai akciókban (a lobbizás, a tüntetések, a polgári engedetlenség vagy az erőszakos politikai cselekmények is ide sorolhatók) is megvalósulhat. A modern demokráciákban általában az általános és egyenlő választójogon alapuló képviselési részvétel a meghatározó. Ez azonban nem feltétlenül jelenti, hogy az egyes személyeknek vagy az őket képviselő csoportoknak a politikai döntésekben közvetlenül részt kell venniük, sem azt, hogy részvételüknek sikeresnek kell lenni. Nem véletlen, hogy a nemzetközi dokumentumok a kisebbségekhez tartozó személyek „hatékony” részvételéről beszélnek. Ez mindenképp magában hordozza azt az elvárást, hogy a kisebbségekhez tartozó személyeknek valós lehetősége legyen az őket érintő döntésekben való részvételre. Ennek lehetséges formáiról azonban nem szól a nyilatkozat. Az európai, regionális dokumentumok közül a tényleges szerződéses kötelezettségeket jelentő Európa Tanács-i keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről ugyancsak hallgat a hatékony részvételhez szükséges feltételekről.² A nem szerződéses nemzetközi jog, az EBEÉ/EBESZ³ 1990-es, az emberi dimenzióról szóló koppenhágai dokumentuma 35. pontja viszont már erre is utalást tesz,

amikor kimondja: „A résztvevő államok tudomásul veszik egyes nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelme és feltételeinek megteremtése érdekében vállalt azon erőfeszítéseket, amelyek e célok elérésének egyik lehetséges eszközeként az ilyen kisebbségek speciális történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás megteremtését célozzák, az érintett állam politikájának megfelelően.”

Bár a nemzetközi kisebbségi jogi dokumentumok rendkívül tartózkodók a politikai jogok meghatározásában, a bennszülött népcsoportokat – így a lappokat is – érintő 169. számú ILO-egyezmény a független államokban élő bennszülött és törzsi népek jogairól már bátrabban fogalmaz. Kimondja, hogy a bennszülött népeknek joguk van saját társadalmi, kulturális és gazdasági fejlődésükről maguknak dönteni, részt kell venniük az őket közvetlenül érintő területfejlesztési politikák és tervek elkészítésében, valamint azokon a területeken, ahol hagyományosan élnek, rendelkezhetnek a természeti erőforrások és a föld tulajdona felett.⁴

Valójában hasonló megközelítés tükröződik a jövőbe mutató kisebbségi szakértői ajánlásokban is.⁵ Például az EBESZ kisebbségi főbiztosának megbízásából egy nemzetközi szakértői bizottság által készített, úgynevezett lundi ajánlások a kisebbségek politikai részvételi jogainak különböző szintű, szinte teljes körű lehetőségeit számba vették.⁶ Ezek – hasonlóan a genfi szakértői találkozón elfogadott dokumentumban foglaltakhoz – vázlatosan két fő pontban összegezhetők:

- a központi kormányzat szintjén a tanácsadó vagy döntéshozatali szervezetben való részvétel (például a választási rendszerben való részvétel megkönnyítése, a regionális és helyi államigazgatásban való kisebbségi részvétel megkönnyítése, tanácsadó és konzultatív szervek létrehozása kormányzati és helyi szinten);
- területi vagy nem területi önkormányzati szervek létrehozása.

A kisebbségek hatékony közéleti részvétele, ahogy azt az említett kisebbségi szakértői ajánlások is megfogalmazzák, minden országban más, az adott körülményeknek leginkább megfelelő megoldásokat kíván. A skandináv országok lapp parlamentjei nehezen volnának pontosan besorolhatók az egyik vagy a másik szervezeti formába. A lappok mai helyzetéhez és

igényeihez igazodva egyszerre töltik be – országonként eltérő módon – a lappok kulturális önkormányzati szervének, politikai képviseletének és a központi kormány vagy a helyi hatóságok tanácsadó-konzultatív szervének szerepét. E hármas funkciójukban egyformán a lapp kisebbség identitásának megőrzése és fejlesztése a feladatuk.

A lappok (más néven számik⁷) négy országban élnek szétszórtan: Finnország, Norvégia, Svédország és az oroszországi Kola-félsziget északi területein, az északi sarkkör magasságában. Számuk megbízható becslések szerint sem haladja meg összesen a körülbelül 60–70 000 főt: Norvégiában mintegy 35–40 ezer, a legkisebb közösségben, a Kola-félszigeten 2–3000, Svédországban 17–20 000, Finnországban 5–6 ezer lapp él.⁸ A finnugor nyelvcsaládhoz tartozó lapp nyelvet több tucat (szinte faluról falura változó) nyelvjárásban beszélnek, ezért a lappok identitástudata erősen a hagyományos, halászdavadászó, illetve később rénszarvastenyésztő életmódhoz kötődik. A rénszarvas vándor állat, vadászata, de még tenyésztése is csak hatalmas szabad területeken képzelhető el. A lappok fokozatosan tértek át a rénszarvasvadászatról a rénszarvastenyésztésre, s ez az átállás csak a 19. század végére fejeződött be. Az évszázadok során a nomád életmódot fenyegető konfliktusok jelentették az egyik meghatározó összetartó erőt a különböző lapp csoportok között. A 15–16. századtól kezdve a délről érkező skandináv telepések egyre északabbra szorították a lappokat, míg a ma is létező etnikai határvonalak a 19. század közepe felé alakultak ki. A nomád életmód visszaszorulásával, a rénszarvastartásra használható területek csökkenésével erősödött a többségi nemzet vonzereje, nőtt az elvándorlás és az asszimiláció, amely a 20. században jelentősen hozzájárult a lapp népesség fogyásához, kezdődő beolvadásához. Az elmúlt ötven évben azonban ezzel párhuzamosan komoly igény jelentkezett a lapp identitás megőrzésére és fejlesztésére, erősödött a lappok nemzeti tudata (1986 óta egységes nemzeti jelképek, zászlójuk van), így a skandináv államokban egyre fontosabbá vált a megfelelő kisebbségi jogok megteremtése. Ma a lappok még a szűkebb értelemben vett Lappföldön (Sápmi) is kisebbségben élnek. Finnországban a hivatalos lapp lakóterület (Sami Homeland) négy járása közül mindössze egyben haladja meg a lappok számaránya az 50%-ot, egy másik járásban pedig csupán a lakosság 1,5%-a lapp. Norvégiában és Svédországban hasonlóképp csak néhány járásban, illetve községben alkotnak többséget a lappok. Ugyanakkor a hagyományos lappföldi területeken kívül is sok lapp él, elsősorban a délebbre eső nagyobb városokban.

Az elmúlt évszázadok változásai ellenére a lappok etnikai, kulturális identitásának egyik legfontosabb összetartó eleme ma is a rénszarvastenyésztés és a lapp területekhez való ragaszkodás maradt. Ennek megfelelően a lappok és a skandináv kormányok között a legvitatottabb politikai kérdés mindig a lapp földek feletti rendelkezés joga volt.

A területi alapú autonómia a lappok számára megvalósíthatatlan. Azonban a ma mindhárom skandináv országban létező személyi és kulturális autonómia különböző formái általában megfelelő keretet biztosítanak a lapp kultúra, identitás és hagyományok megőrzéséhez. Ezek legfontosabb szervét, az úgynevezett lapp parlamentet 1973-ban hozták létre Finnországban (ekkor még mint lapp küldöttséget), majd 1989-ben Norvégiában és végül 1993-ban Svédországban. Oroszországban ennek megfelelő képviseleti szervezet vagy testület ma sem létezik.

A három lapp parlament közös jellemzője, hogy nincs önálló jogalkotó hatáskörük vagy más, hasonlóan széles döntéshozatali jogkörük, valamint hogy a lappok közvetlenül maguk választják meg a parlamentek tagjait. Tényleges jogkörük és az állami szervektől vagy a kormánytól való függetlenségük azonban nagyban különbözik egymástól.

A lappok identitásának megőrzése és védelme szempontjából a legfontosabb kérdés a természeti erőforrások feletti rendelkezés joga. A fent említett Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 1989-es egyezménye a bennszülött és törzsi népek jogairól elismeri, hogy azok a területek, ahol a bennszülött népek hagyományosan élnek, az ő tulajdonuk is, természeti erőforrásaik felett az ott élő bennszülött nép rendelkezhet.⁹ Ezt a jogot a skandináv államok nem egyformán ismerik el. A rénszarvastenyésztéssel és a földtulajdonnal kapcsolatos jogok mindhárom országban ma is fontos politikai kérdésnek számítanak.

A LAPPOK JOGAI ÉS A LAPP PARLAMENT FINNORSZÁGBAN

Finnországban a rénszarvastenyésztés nem kizárólag a lappok kisebbségi joga; mindenki, aki a rénszarvastenyésztő területen él (ez Lappföld megyén kívül Oulu megye északi részeit is magában foglalja), jogosult rénszarvast tartani és tenyészteni. Sőt, amióta az ország csatlakozott az Európai Unióhoz, a lappok tiltakozása ellenére ezt a jogot kiterjesztették minden uniós állampolgárra, aki állandó jelleggel a rénszarvastenyésztő területeken él.¹⁰ Finnország nem csatlakozott a már említett 169. számú ILO-egyezményhez, elsősorban annak a 14. cikkelyben foglalt tulajdonjog-

gi rendelkezései miatt. Ugyan a lappföldi területek nincsenek a lappok tulajdonában, a finn jog szerint mégis egyedül az ott élőknek van joguk a szabad rénszarvastenyésztéshez, a halászati és vadászati jogok gyakorlásához az állami erdőkben és vizeken. A finn törvények viszont nem a lapp népnek biztosítanak kizárólagos jogokat ezáltal, hanem mindenkinek, aki az érintett járásokban állandó lakóhellyel rendelkezik. Ezt a lappok sérelmesnek tartják, mondván, ezek a rendelkezések alkalmatlanok arra, hogy megállítsák a lappok asszimilációját, mivel a turizmusban és a rénszarvas-gazdálkodásban érdekelt, nem lapp nemzeti-ségű, tőkeerősebb betelepülők kiszoríthatják a lapp identitás alapját jelentő tevékenységekből magukat a lappokat.

Finnországban ma – többek között a földtulajdoni viták miatt – a lappok jogairól nincs önálló, külön törvény. 1992-ben lépett hatályba a lapp nyelv köz-igazgatási használatáról szóló törvény,¹¹ amely lehetővé tette, hogy bizonyos állami szervekkel való érintkezésben (a lapp lakóterületként meghatározott járásokban¹²) a lappok anyanyelvüket is használhatják. Egy 1995-ös parlamenti módosítással pedig a finn alkotmányba is bekerültek a lappok kisebbségi jogai.¹³

A lappok 1996. január 1-je óta kulturális autonómiát élveznek. Ennek jogi alapjait az 1995-ös alkotmánymódosítás teremtette meg. Az alkotmány 121. cikkének (4) bekezdése kimondja, hogy „szülőföldjünkön a számik, külön törvény rendelkezései szerint, nyelvi és kulturális önkormányzattal rendelkeznek”¹⁴. Ehhez kapcsolódva született meg a lapp parlamentről szóló 1995/974. számú törvény,¹⁵ amely a lapp kulturális autonómia választott képviselői és irányító szerve. A lapp autonómia azonban nem klasszikus kisebbségi kulturális önkormányzatiságot jelent, tekintve, hogy valóban önkormányzati, önálló döntéshozatali jogköre nincsen, ami az autonómia fogalmából értelemszerűen adódna. A törvény nem határoz meg a lapp parlament kizárólagos jogkörébe tartozó ügyeket, másfelől pedig annak hatásköre nemcsak a szűk értelemben vett kulturális kérdésekre korlátozódik, hanem például konzultációs joggal rendelkezik a területrendezés, területhasznosítás témáiban is. A lapp kulturális autonómia valójában a lapp parlamentnek a közösségi döntéshozatalban, közigazgatásban való részvételén alapszik. A lapp parlament így inkább egy politikai szervezet szerepét tölti be, semmint egy kulturális önkormányzati testületét.

A lapp parlament költségvetését ugyan az állam biztosítja az Igazságügyi Minisztériumon keresztül, de attól teljesen független, önálló közjogi testület. A lapp parlament országos és nemzetközi szinten kép-

viseli a finnországi lappokat. A törvény által előírt feladatai közé tartozik a lapp nyelv és kultúra, valamint minden egyéb, a lappok bennszülött státuszát érintő ügyek támogatása. Az ilyen témákban az állami, helyhatósági és egyéb közigazgatási szerveknél javaslatokat tehet, intézkedéseket kezdeményezhet, s a kormányzati, megyei vagy helyi szervek pedig kötelesek a lapp parlamenttel konzultálni minden olyan kérdésben, amely közvetlenül és különösen érinteti a lappok mint bennszülött nép helyzetét. A konzultáció azonban nem egyszerűen a lapp parlament véleményének meghallgatását jelenti, hanem azt az érintett szervnek meg is kell tárgyalnia. A konzultációs kötelezettség kiterjed nemcsak a lappokat mint bennszülött népet, hanem magát a lapp lakóterületet érintő egyéb ügyekre is, az állami földek, a bányászati koncessziók bérbeadásától kezdve a lapp nyelv iskolai oktatásán keresztül egészen a szociális és egészségügyi ellátásokig. Fontos kiemelni, hogy a lapp parlamentnek csak a lapp lakóterületen van hatásköre.

Annak ellenére, hogy a lapp parlamentnek a törvény alapján nincs pontosan meghatározott önálló döntéshozatali jogköre (ez szinte csak belső működése szabályainak megalkotására terjed ki), az elmúlt évek folyamán ez mégis egyre bővült. Így például az évek során teljes irányítása alá került a lapp nyelv-könyvek és egyéb oktatási anyagok elkészítése és kiadása. Ezt a hatáskörbővülést a finn kormány is elismeri, a lapp parlamentről szóló törvény végrehajtási rendeletében kimondja ugyanis, hogy a törvény csak keretet ad a lapp kulturális autonómiához, de a lappok feladata azt továbbfejleszteni.

A lapp parlamentnek (Sámitinggi) a törvény értelmében 21 tagja van. Mivel nagyon kis közösségről van szó, a választásokon nem szerepelnek külön pártok vagy egyesületek, pusztán egyes személyek, s a finnországi lapp parlamentben sem alakultak pártok vagy frakciók.

Minden tizennyolcadik évét betöltött lapp választhat és szabadon választható. A választásra jogosultakról nyilvántartást vezetnek. A lapp parlamentet kizárólag lappok választhatják meg maguk közül. Függetlenül attól, hogy a lapp parlamentnek csak a lapp lakóterületeken van hatásköre, a választójog minden számit megillet, függetlenül lakóhelyétől, és a választójog egész Finnországban gyakorolható (a szavazatokat levélben lehet leadni). A választójog feltétele a finn állampolgárság vagy ennek hiányában az, hogy az illető a választások évét megelőző két évben állandó lakhellyel rendelkezzen Finnországban. A lapp parlamentről szóló törvény értelmében mindenki, aki az említett feltételeknek megfelel, a lapp választói nyilvántartásba kerülhet,

amennyiben magát „lappnak tekinti és a) első nyelve vagy legalább egyik szülőjének vagy nagyszülőjének első nyelve a lapp, b) olyan személy leszármazottja, aki az egykori »hegyi«, »erdei« vagy »halászó« lapp lakossági vagy adófizetői nyilvántartásban szerepelt, avagy c) legalább egyik szülője a lapp parlament megválasztásakor a választói nyilvántartásban szerepelt”.¹⁶ A korábbi meghatározás elsősorban a nyelvi kritériumokra helyezte a hangsúlyt. Ezzel szemben a jelenlegi törvényi rendelkezés alapján azok a személyek is választójoggal rendelkezhetnek és lapp képviselővé választhatók, akik már rég, generációk óta elvesztették minden kötődésüket a lapp nyelvhez és kultúrához, de egyik felmenőjük – akár kétszáz évvel ezelőtt is – lappként szerepelt a hivatalos nyilvántartásokban. Ezt az értelmezést a lapp parlament nem fogadta el, és kizárólag a nyelvi kötődést tekinti a lapp kisebbséghez tartozás feltételének. Ennek ellenére a definíciót nem változtatták meg, és tartani lehetett attól, hogy azok fogják a lappokat képviselni, akik már réges-rég elvesztették minden kapcsolatukat a lapp kultúrával. Az 1999-es választásokon emiatt a lapp választási bizottság több mint ezer szavazatot nem ismert el, aminek következtében hatszáz fellebbezést nyújtottak be a Legfelsőbb Közigazgatási Bírósághoz. A bíróság azonban néhány tucat esetet kivéve minden fellebbezést elutasított azzal az indokkal, hogy a lapp-definíció származási feltétele sem értelmezhető másképp, mint a nyelvi, amely pusztán négy generációig megy vissza. Így a származás alapján is csak annak van választójoga, akinek legalább egyik nagyszülője lapp származású volt.

Ma Finnországban közel ötezen szerepelnek a lapp választási nyilvántartásban. A választási részvétel 1999-ben 57,4%-os volt, ami 2941 leadott szavazatot jelentett.

A LAPPOK JOGAI ÉS A LAPP PARLAMENT NORVÉGIÁBAN

A három skandináv ország közül Norvégiában él a legnagyobb létszámú lapp kisebbség, és itt vannak a legszélesebb körű jogaik is. Norvégiában a rénszarvastenyésztés kizárólag a lappok joga.¹⁷ Ennek ellenére a meglévő rénszarvastenyésztő területeken a közel 40 000 lapp közül csupán 2000-nek van lehetősége rénszarvastenyésztésre. A rénszarvastenyésztés hasznélvezeti jog, így az független a föld tulajdonjogától. 1981-ben állították fel a lapp jogok bizottságát, hogy javaslatokat fogalmazzon meg a norvég kormány számára egy minél hatékonyabb lapppolitika kialakításához. A bizottság feladata a lappok

sajátos kisebbségi jogainak, igényeinek elemzése, feltérképezése volt. A lapp jogok bizottsága 1984-ben tette le a kormány asztalára átfogó jelentését, amelyben többek között az alkotmány módosítását is javasolta. A javasolt módosítást a norvég parlament 1988-ban fogadta el, s ennek eredményeképpen a norvég alkotmány 110. (a) szakasza kimondja: „az állam felelőssége, hogy megteremtse a feltételeket a lappok számára, hogy nyelvüket, kultúrájukat és életmódjukat megőrizhessék és fejleszthessék.” Annak ellenére, hogy a bizottság a földtulajdon kérdését egyáltalán nem érintette, Norvégia az elsők között írta alá a 169. számú ILO-egyezményt.¹⁸ A norvég kormány álláspontja az egyezmény aláírásakor az volt, hogy Norvégia az erősen védett hasznélvezeti jogok biztosításával eleget tesz az egyezmény földtulajdonra vonatkozó 14. cikkelyének. Ezzel kapcsolatban a lapp jogok bizottsága 1997-ben készítette el végleges jelentését a lappok földtulajdonjogairól. A jelentés azt javasolta, hogy a lappok szűkebb hazájának tekinthető Finnmark megye természeti erőforrásainak és földjeinek kezelésére állítsanak fel egy külön hatóságot. Ennek a kezelőszervnek az igazgatóságában négy helyet tölthetne be a lapp képviselői szerv, a lapp parlament, és ugyancsak négy igazgatósági hely felett rendelkezne a norvég kormány.¹⁹ A bizottság azt is javasolta, hogy a halászat, vadászat joga etnikai hovatartozástól függetlenül illessen meg mindenkit, akinek állandó lakhelye Finnmark megyében van. A bizottság javaslatai éles és széles körű politikai vitát váltottak ki Norvégiában, amely ma sem zárult még le.

A lapp parlamentet (Same Tinget) 1989-ben hozták létre. Első ülését maga a király, IV. Olaf nyitotta meg 1989. október 9-én. A finnországi testvérintézményhez hasonlóan a norvégiai lappok politikai képviselői szerve a lapp parlament. Annak ellenére, hogy költségvetését az államtól kapja, önálló intézmény: a kormány semmilyen formában sem avatkozhat bele az egyes ügyekben folyó döntéshozatali eljárásába; a lapp parlament önálló, a kormánytól független politikát folytathat a lapp kisebbséget érintő kérdésekben. Minden olyan ügyben eljárhat, amely *saját megítélése szerint* különösen érinti a lapp lakosságot. Ezen jogkörében javaslatokat tehet, petíciókat és állásfoglalásokat fogalmazhat meg közigazgatási szerveknek és magánszemélyeknek egyaránt. Az állami szervek kötelesek konzultálni a lapp parlamenttel minden olyan döntésük előtt, amely annak hatáskörébe tartozik. Emellett a lapp parlament saját, belső ügyeiben önálló döntéshozatali jogkörrel rendelkezik. A vonatkozó törvény értelmében a norvég törvényhozás egyéb jogköröket is átruházhat a lapp parlamentre.

A norvégiai lapp parlamentnek azonban a finnországitól eltérően nemcsak politikai-konzultációs feladatai vannak, hanem fontos közigazgatási hatáskörrel is rendelkezik. Norvégiában a lapp közigazgatás négy lapp tanácsból áll, amelyek a lapp parlament felügyelete alatt állnak. Külön tanács foglalkozik a kulturális ügyekkel, a lapp nyelvvel, a lapp javakkal és a lapp műemlékekkel. Ennek keretében a lapp parlament igen jelentős összegek felett rendelkezik. 1999-ben a lapp kultúrára, nyelvápolásra és lapp javakra a kormány 56 millió norvég koronát (kb. 2,5 milliárd forintnak megfelelő összeg) fordított, amelynek felhasználásáról és elosztásáról a lapp parlament önállóan döntött.

A lapp parlamentnek összesen harmincegy tagja van. Hasonlóan a finnországi szabályozáshoz, a lapp parlamenti választásokon csak a lapp választási nyilvántartásban szereplő, a tizenharmadik életévüket betöltött személyeknek van szavazati joga. A nyilvántartásba csak lappok kerülhetnek be. A korábbi meghatározás a nyelvismeretet vette alapul. Finnországgal ellentétben azonban a norvégiai lapp parlament kérésére a definíciót úgy módosították, hogy ma mindenki szerepelhet a lapp választási nyilvántartásban, aki lappnak vallja magát és akinek a) anyanyelve a lapp, vagy b) legalább egy szülőjének vagy nagyszülőjének a lapp az anyanyelve, vagy c) akinek legalább egyik szülője a lapp választási nyilvántartásban szerepel. Erre a változtatásra azért volt szükség, mert nagyon alacsony a lappok választási részvétele, a nyilvántartásba is kevesen iratkoztak fel, ezért a definíció kiterjesztésével is az aktívabb politikai részvételre szeretnék volna ösztönözni a lappokat.

A finn lapp parlamenttől eltérően a norvégiában már pártok is megjelennek: a legutóbbi, 1997-es választásokon tizenkét képviselői helyhez jutott a Munkáspárt (Arbeiderpartiet), két képviselője van a Közép Pártnak (Senterpartiet), tizenegyen jutottak parlamenti mandátumhoz a Norvégiai Lapp Nemzeti Szervezet (NSR) színeiben és hat helyet töltöttek be egyéb lapp listákról.

A LAPPOK JOGAI ÉS A LAPP PARLAMENT SVÉDORSZÁGBAN

Akár csak Norvégiában, úgy Svédországban is a lappok kizárólagos joga a rénszarvastenyésztés. Svédországban csak lapp származású és lapp falvakban élő személyek foglalkozhatnak rénszarvastartással. A 43 svédországi lapp faluban összesen 2500-an élnek, így a 17 ezres lapp közösség többségének nincs lehetősége a hagyományos életmódot folytatni. A lapp falu

egyszerre jelöl egy földrajzi területet és tölt be jogi szerepet. Ez utóbbi szerepében feladata, hogy lakóinak jogait és érdekeit előmozdítsa és képviselje. A rénszarvastenyésztő területeken a lappoknak örök haszonélvezeti jogot biztosít a svéd állam. Ezek a területek két részre vannak osztva: egész éves rénszarvaslegelőkre és téli rénszarvaslegelőkre. A lappok az előbbieken erősebb jogosítványokkal rendelkeznek, mint a téli legelőkön. Amíg az éves legelők határai pontosan meg vannak szabva, addig a délebbre fekvő téli legelők határai nincsenek pontosan meghatározva. Svédország nem csatlakozott az említett 1989-es ILO-egyezményhez, mivel a svéd kormány álláspontja szerint a svéd jogszabályok nem felelnek meg a bennszülött népek területi tulajdonjogát előíró 14. cikkely rendelkezésének. A svéd kormány által 1999-ben kinevezett biztos jelentése szerint azonban Svédország néhány éven belül csatlakozhatna az egyezményhez, amennyiben sikerül a lappok lakóterületeit pontosan meghatározni. Ebben a kérdésben azonban nem valószínű, hogy a kormány és a lappok egyhamar megállapodásra tudnának jutni. Svédország alkotmányos szinten nem ismeri el bennszülött népek a lappokat és különleges jogait sem. A svéd alkotmány csak általánosságban ismeri el, hogy az etnikai, nyelvi és vallási kisebbségeknek joguk van saját kulturális és társadalmi életük megőrzéséhez és fejlesztéséhez.²⁰

1981-ben többpárti kezdeményezésként felmerült a svéd parlamentben az igény egy lapp képviseleti szerv felállítására. 1983-ban a svéd kormány egy ad hoc lapp bizottságot állított fel azzal a céllal, hogy vizsgálja meg a lapp képviseleti intézmény megteremtésének szükségességét. A bizottság javaslatai alapján a lapp parlamentet (Sametinget) végül 1993-ban a lapp parlamentről szóló 1433/1993-as törvénnyel hozta létre a svéd parlament. A választott testület feladata, hogy az élő lapp kultúra fennmaradását szolgálja, védje, és előmozdítsa a svédországi lappok kulturális érdekeit. Különösen:

- dönt a lapp kultúrára szánt állami támogatások elosztásáról;
- kinevezi a lapp iskolaszék tagjait;
- erőfeszítéseket tesz a lapp nyelvhasználat előmozdítására;
- részt vesz a közösségi tervek előkészítésében és gondoskodik a lapp érdekek, ezen belül a földek és vizek hasznosításával összefüggésben a rénszarvastenyésztés érdekeinek hatékony megjelenítéséről;
- tájékoztatást ad a lappok életkörülményeiről.²¹

A fentiekén kívül a lapp parlament csupán javaslatokat tehet az állami szerveknek a lapp kulturális ügyekben. Az állami szerveknek nincsen semmilyen konzultációs kötelezettsége a lapp parlamenttel

szemben, még a lapp kultúrát közvetlenül érintő kérdésekben sem. A kormány kiemeli, hogy a lapp parlament semmiben nem különbözik más államigazgatási szervektől, és érdekek ütközése esetén a lappok érdeke nem feltétlenül előbbre való az államigazgatási eljárásokban. A lapp parlament a svéd közigazgatási rendszer része, költségvetési szerv, ennek megfelelően a hivatalos lapp-politikát kell képviselnie és megvalósítania.

A svédországi lapp parlamentnek, akárcsak Norvégiában, harmincegy tagja van. A parlament tagjait a lappok maguk választják. A választások szempontjából egész Svédország egyetlen választókerületnek minősül. Minden tizennyolcadik életévét betöltött lapp választhat és választható. A lapp parlamentről szóló törvény, akárcsak finn vagy norvég társa, meghatározza, kiket lehet a választói névjegyzékbe felvenni. A törvényi definíció szerint lapp az, aki annak tekinti magát és a) valószínűsíti, hogy anyanyelve a lapp vagy az volt, vagy b) valószínűsíti, hogy egyik szülője vagy nagyszülője anyanyelve a lapp vagy az volt, avagy c) legalább egyik szülője szerepel a lapp választói nyilvántartásban. A svéd törvény meghatározása elsősorban nyelvi alapon határozza meg a lapp választói jogosultságot. Azonban ez egyáltalán nem jelenti azt, hogy az illető személynek valóban beszélnie kellene lappul. Elég annyit *valószínűsíteni*, hogy az anyanyelve eredetileg lapp volt. A definíció harmadik (c) alternatív feltétele pedig annak is lehetővé teszi a lapp választójog gyakorlását, aki a nyelvi feltételeknek amúgy nem felelne meg.

A legutóbbi, 1997-es választásokon az 5990 nyilvántartásban szereplő választópolgár közül 3803 ment el szavazni. A választásokon a különböző lapp szervezetek, „pártok” önálló listákon indulnak.

ZÁRSZÓ

Annak ellenére, hogy a lappok több kérdésben (elsősorban a földtulajdon kérdésében) még alig tudtak számukra teljesen megnyugtató rendezést elérni országaiuk kormányaival szemben, a lapp parlamentek intézményein keresztül széles körben lehetőségük van az őket érintő közügyekben való hatékony részvételre. Ezenfelül saját kulturális és nyelvi ügyeikben, ha különböző mértékben is, de széles önkormányzattal rendelkeznek. Ebben a tekintetben fontos kiemelni, hogy a finn és a norvég lapp parlamenteknek jóval szélesebb körű jogosítványaik vannak a kisebbségi érdekérvényesítésben, mint a svédországi lapp parlamentnek.

Összességében mégis el lehet mondani, hogy az adott körülmények között mindhárom országban si-

került olyan politikai megoldásokat találni, amelyek valóban alkalmasak a lapp kisebbség kultúrájának, identitásának hatékony védelmére.

IRODALOM

- Marjut AIKIO: *The Sámi and the Ethnic Pendulum of Today*, Budapest, 1991.
- Hugh BEACH: *The Saami of Lapland*, London, Minority Rights Group, 1988.
- Constitutional Laws of Finland*, Helsinki, The Parliament of Finland, 1996.
- Tomas CRAMÉR: 'Glasnost' and 'Perestrojka' in Samiland. Speech at the Union fédéraliste des communautés ethniques européennes, Budapest, May 10, 1991. Hozzáférhető a Teleki László Alapítvány könyvtárában.
- Cultural Minorities in Finland. Publications of the Finnish National Commission for UNESCO*, No. 66, Helsinki, 1995.
- Minorities and their Right of Political Participation*, ed. Frank HORN, Rovaniemi, University of Lapland, 1996; különösen is Lars-Anders BAER: *Self-Government in Sápmi – Samiland*, 129–139.
- Elna HELANDER, *The Sami of Norway*, 1997; PhD-dolgozat angol kivonata, elérhető a világhálón: www.odin.dep.no/nornygt/uda-309.html.
- Kjell HERBERTS: *The Finnish Language Legislation*. Ethnic and National Minorities Conference, 17–20 February 1994, Budapest.
- Kristian MYNNTI: *The Nordic Sami Parliaments*, in *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*, eds. Pekka AIKIO, Martin SCHEININ, Turku, Abo Akademi, 2000, 203–221.
- Lennard SILLANPAA, *Political and Administrative Responses to Sami Self-Determination*, The Finnish Society of Sciences and Letters, Helsinki, 1994.
- VIZI Balázs Zoltán: *A skandináv államokban, különös tekintettel a Finnországban élő lapp kisebbségek jogi státuszának összevetése a hazai kisebbségi jogi szabályozással*, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, Budapest, 1998.
- WILHELM Gábor: *Kultúra és egyebek: a lappok esete Észak-Európában*, Regio, 1996/1.
- VONATKOZÓ HONLAPOK AZ INTERNETEN:
- Lapp parlamentek
- Finnország: www.netti.fi
- Norvégia: www.samediggi.no
- Svédország: www.sametinget.se
- Egyéb honlapok
- www.samefolket.se
- www.sapmi.net
- Lappföldi Egyetem (Rovaniemi, Finnország): www.urova.fi
- Északi Lapp Intézet (Norvégia): www.nsi.no

JEGYZETEK

1. A szerző a 2000/2001-es tanévben a Leuveni Katolikus Egyetem SOROS–OE tanulmányi ösztöndíjában részesült.
2. A keretegyzmény 15. cikke így fogalmaz: „A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, társadalmi és gazdasági életben, valamint a közügyekben – különösképpen az őket érintőekben – való részvételben szükségesek.”
3. Európai együttműködési és biztonsági értekezlet, 1994 óta szervezet.
4. 6–7. és 14. cikkelyek.
5. Lásd például az 1991 júliusában, az EBEÉ keretében tartott, a nemzeti kisebbségekről rendezett genfi szakértői találkozó anyagát, *The Conference on Security and Cooperation in Europe. Analysis and Basic Documents 1972–1993*, ed. Arie BLOED, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993.
6. *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life*, 1999.
7. Az angol és skandináv szakirodalomban ma túlnyomórészt a lapp nyelvből átvett „számi” (sami) elnevezést használják. Mivel azonban a magyar nyelvben a lapp szónak nincs semmilyen pejoratív jelentése és magyarul általában elfogadott ez a megnevezés, így itt is elsősorban a lapp elnevezést használom.
8. A hivatalos adatokat a folyamatos és erős asszimiláció miatt a szakértők általában felfelé szokták kerekíteni. Az itt közölt arányok ilyen korigált adatokat tükröznek. Lásd egyebek között Hugh BEACH: 1988, 1, vagy Lars-Anders BAER: 1996, 129.
9. 169. számú ILO-egyezmény a bennszülött és törzsi népek jogairól, 14. cikkely.
10. 848/1990. törvény a rénszarvastenyésztésről.
11. 516/1991. törvény, a számi nyelvtörvény (The Sami Language Act).
12. A lapp lakóterület, azaz „Sami Domicile Area” vagy „Sami Homeland” a fent említett rénszarvastenyésztő területeknél kisebb, Lappföld megye négy járását fedi le csupán: Enontekiö, Inari, Ustjoki és Sodankyla jársokat. A lapp parlamentnek is e terület ügyeiben vannak különleges konzultációs jogai.
13. Az alkotmány 14. cikke kimondja, hogy „a száminak mint bennszülött népnek a romákkal és más népcsoportokkal együtt joga van saját nyelvének és kultúrájának megőrzéséhez és fejlesztéséhez. A számi nyelv állami hatóságok előtti használatára vonatkozó rendelkezéseket külön törvény szabályozza.”
14. Ez a szakasz váltotta fel a korábbi, hasonló tartalmú 51.a cikkelyt, amelyet 2000. március 1-jével helyeztek hatályon kívül.
15. Ezt megelőzően már 1973 óta létezett gyakorlatilag a későbbi lapp parlament funkcióit betöltő lapp küldöttség, amely jogilag is a lapp parlament elődje volt, azzal a különbséggel, hogy a lapp küldöttség választásának, illetve hatáskörének szabályai nem voltak külön törvényben rögzítve.
16. 3. cikkely.
17. Az EU-csatlakozási tárgyalásokon is felmerült a lappok kivételeg helyzetűek: az EU a személyek és a tőke szabad mozgását szem előtt tartva szeretne volna ennek a korlátozásnak a feloldását elérni, de a norvég kormány következetesen kiállt a lappok jogai mellett és egy nyilatkozatot csatolt a társulási szerződéshez, amelyben ismét megerősítette a lappok jogainak biztosítására tett kötelezettségvállalásait. Ennek alkalmazására végül mégsem került sor, mivel a norvégok népszavazáson utasították el az Európai Unióhoz való csatlakozást 1994-ben. Lásd még María Amor Martín ESTÉBANEZ: *The Protection of National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, in *The European Union and Human Rights*, eds. N. NEWHAL, A. ROSAS, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, 136.
18. Az egyezmény 1991. szeptember 5-én lépett hatályba.
19. *Naturgrunnlaget for samisk kultur*, Statens forvaltningstjeneste, Oslo, 1997, elemzi Elina HELANDER: 1997.
20. I. fejezet, 2. szakasz.
21. Idézi Kristian MYNTTI: 2000, 218.

A MAGYARORSZÁGI KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER ELVEI ÉS MŰKÖDÉSE

Az arra irányuló törekvés, hogy a kisebbségek jogait külön törvényekbe foglalják, a kétpólusú világrend összeomlását követően jelent meg Kelet- és Kelet-Közép-Európa államaiban. Először – még a szovjet időkben – Litvániában született meg a nemzetiségi törvény 1989-ben, ezt a példát követte 1990-ben az ész, majd 1991-ben a lett, a horvát, 1992-ben az ukrán, a fehérorosz és 1993-ban a magyar törvény.¹ A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényt július 7-én fogadta el az Országgyűlés² szinte egyhangú, már-már a pártállami szavazásokat idéző 96,5%-os többséggel. A törvény megalkotásánál tekintettel voltak a Magyar Köztársaság alkotmányának előírására, amely a régióban – a föderális államokat nem számítva – példaértékűen mondja ki, hogy az ország területén élő kisebbségek államalkotó tényezők. A törvényalkotók figyelembe vették az alapvető nemzetközi dokumentumokat is, így az ENSZ alapokmányát, az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatát, a Polgári és politikai jogok nemzetközi egységokmányát, a Párizsi kartát, az Európai emberi jogi konvenciót. A törvény célként fogalmazta meg, hogy a Helsinkii záródokumentum elvei alapján megteremtse a kisebbségi lét megéléséhez szükséges intézményes alapokat, ideértve az anyaországokkal és nemzetekkel való „szabad, élő kapcsolattartást” is.

A jogalkotót a törvény megfogalmazásakor feltehetően kettős cél vezette: egy sokszínű, multikulturális világ megőrzése a jövő nemzedékei számára, valamint – a határon túli magyarok érdekeit szem előtt tartva – követendő példát kívánt állítani a szomszédos országok törvényhozásai elé. (A kisebbségi jogi szabályozásról általánosságban is elmondható, hogy az szorosan kötődik a nemzeti politikákhoz, de ma már az emberi jogok egyetemessége nevében megfogalmazott „globalizált lelkiismeret” hatásaként a kelet-közép-európai államoknak a nemzetközi jogi kisebbségi normáknak is meg kell felelniük.)

A törvény hatályba lépése a magyarországi kisebbségeket az asszimiláció előrehaladott állapotában találta. (Magyarországon egyébként a nemzetiségek az összlakosság csupán relatíve kis számát adják, területileg szétszórtan élnek, s gyakran még helyi szinten is

kisebbségben vannak.) Magyarországon az elmúlt évtizedekben nagymértékű nyelvi asszimiláció zajlott le, ez különösen erős volt a roma lakosság körében, de drasztikusan csökkent például a magukat német, román vagy szlovák anyanyelvűeknek vallók száma is.³ A Magyarországi Németek Kutatási Központja a nyelvvesztés folyamatát a magyarországi németek esetében a következő módon magyarázza: a Hochsprache szerepét a magyarországi németeknél a magyar irodalmi, illetve köznyelv vette át, amit a német iskolázás hiánya, a német köznyelvtől való elszakítottág okozott. A jelenlegi állapotra tett megállapítás szerint a német nyelvjárás az idős generációk nyelvhasználatában él még korhoz, nemhez, szituációkhoz kötve.⁴ A kisebbségi nyelvek elvesztése ma már sok településen megállíthatatlannak tűnik, s a problémát súlyosbítja, hogy a kisebbségi nyelv irodalmi változatát gyakran még a kisebbségi nyelvet beszélők sem ismerik. (Így a törvény alapján létrejött kisebbségi önkormányzatokban a tanácskozások is gyakran magyar nyelven folynak, esetenként a kisebbségi közösség helyi dialektusával fűszerezve.) A nyelviileg már többé vagy kevésbé asszimilálódott nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó személyek esetében leginkább a kettős vagy többes identitás felvállalására van lehetőség.⁵

A kisebbségi törvény ezt az asszimilációs folyamatot kívánta megállítani, illetőleg lehetőség szerint visszafordítani. Ám kérdéses, hogy egy viszonylag előrehaladott stádiumban levő asszimiláció felülről, hatalmi szóval, a jog eszközével visszafordítható-e. A kisebbségi önkormányzati képviselők között is vannak, akik úgy látják, hogy a törvény a hétköznapi emberre nincs olyan hatással, mint azokra, akik esetleg valamilyen tisztséget viselnek nemzetiségi vonalon.⁶ Az egyszerű emberek amúgy sokszor inkább csak átélnek, magyarázat nélkül elfogadják a változásokat: egy német származású interjúalanyom nyilatkozta: „Hát mi megszoktuk azért, hogy tudjunk magyarul beszélni, akkor nem is engedték, hogy beszéljenek németül, és akkor igyekeztünk magyarul beszélni még otthon is, mert rászóltak az emberre, hogy nem szégyeljük magukat, mért nem beszélnek magyarul. Most meg az izével jönnek, a nemzetiséggel, hogy az em-

ber visszafejlődjön, nem?” Sajnos, a lakosság ma még sok helyütt értetlenül fogadja a törvény által létrehozott kisebbségi önkormányzatokat és más kisebbségi intézményeket is. A különböző településeken megalkult kisebbségi önkormányzatoknak sincs egyenlő esélyük a nemzetiségi közösség önazonosságának fenntartására. Nyilvánvalóan nehezebb helyzetben vannak például a nagyvárosokban létrejötték, ahol az asszimilációs hatások is erősebbek, mint vidéken.

A hatályos jogi szabályozás ugyanakkor megteremtette a feltételeit annak, hogy a Magyarországon élő, a törvény által elismert kisebbségekhez tartozók újra vállalják származásukat. A magyarországi jogszabályok ma már igyekeznek szavatolni a magyar történelem „legnemesebb hagyományait”,⁷ követve az identitás megválasztásának feltételeit és a mássághoz való jogot.

A TÖRVÉNY SZEMÉLYI HATÁLYA

A törvény személyi hatálya kiterjed azokra a magyar állampolgárokra, akik magukat valamely, a törvény által elismert nemzeti kisebbséghez tartozónak vallják, illetőleg az ezen állampolgárok által alkotott közösségekre, azok számarányától függetlenül. (A nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó jogi szabályozás az állam és a kisebbséghez tartozó egyén közötti összes viszonyt szabályozza, de a szabályozás ebből adódóan érinti a kisebbséghez és a többséghez tartozó egyének kapcsolatát is.) A törvény hatálya nem terjed ki a menekültekre, a bevándorlókra, a letelepedett külföldi állampolgárokra és a hontalanokra, bármilyen nemzetiséghez tartozzanak is. A törvény személyi hatályával egyidejűleg meglehetősen vitathatóan fogalmazza meg a nemzeti és etnikai kisebbség fogalmát, ezzel egyrészt tovább szűkíti a törvény személyi alkalmazhatóságának körét, másrészt feleslegesnek tűnik, ugyanis a különböző nemzetiségekre nehezen lehet egy általános, minden etnikumra egyaránt alkalmazható jogi kategóriát találni, mivel az élet a szabályozási módok sokaságára kínál lehetőséget, és sokszínűsége ritkán ismétli önmagát. A kisebbségi jogi szabályozás pedig ily módon, éppen a különböző etnikumok egymástól eltérő volta miatt, diszpozitív jogi szabályozást igényel. Ellentétben áll ezzel az elvvel, ha jogszabály szól arról, hogy milyen nemzetiségek élnek az országban, és így az államon belül hivatalosan nem léteznek olyan egyének, akik nem az állam által kisebbségként meghatározott etnikumokhoz tartoznak.

A nemzetiségi törvény 1. §-ának (2) értelmében „nemzeti és etnikai kisebbség (a továbbiakban: ki-

sebbség) minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul”.

A meghatározás talán legvitathatóbb eleme az a megfogalmazás, amelynek értelmében az állam kisebbségként csak a legalább száz éve Magyarországon élő népcsoportot ismeri el. Ez a korlátozás feltehetőleg azért került a törvénybe, mivel az az adott kisebbség több generációs jelenlétére utal. Ugyanakkor kérdéses, hogy miért pont egy évszázadban állapította meg a jogalkotó a honosság feltételét, s az szükséges-e egyáltalán. A kategória jogosságát az is kétséges teszi, hogy a jogalkotó által elismert nemzeti és etnikai közösségek is általában több csoportban érkeztek az ország területére, s azoknak sem minden csoportja felel meg ennek a követelménynek.

A tizenhárom elismert kisebbség némelyike csak a jóindulatú jogértelmezés révén felel meg a százéves kritériumnak. Például a magyarországi görögök többsége sem tekinthető a korábban Magyarországon élt, mára asszimilálódott görög kisebbség leszármazottainak, hanem zömükben görög kommunista partizánok és utódaik, akik egy vesztes polgárháború után érkeztek Magyarország területére. (De még az 1949-ben Görögországból érkezettek egy része is égei-tengeri macedónnak vallja magát, s már fel is merült körükben saját kisebbségi önkormányzat alapításának a lehetősége.) Ha más példát keresünk, megemlíthetjük, hogy a magyarországi örmények többségét nem a 19. században még az ország területén élő, mára jobbra asszimilálódott örmények leszármazottai alkotják, hanem az ifjútörökök 1916-os örményüldözései elől Magyarországra menekültek utódai. A törvény természetesen értelmezhető úgy, hogy a korábban Magyarországon élt, s mára már asszimilálódott örmény, illetve görög kisebbségi csoportok szereztek jogot a törvényi elismerésre. Ugyanakkor indokolatlannak tűnik, hogy a hatályos jog különbséget tesz például egy 1949 után Magyarországra érkezett görög, és egy kínai etnikumú, magyar állampolgárságot szerzett személy jogállása között. Az is kérdéses, beleöregedhet-e valamely kisebbség a már említettekén kívül a százéves kategóriába, vagy el tudja-e érni, hogy kisebbségi létét az állam elismerje. Arra, hogy ehhez esetleg meglenne a politikai akarat, megemlíthetjük a mind magasabb politikai körökben is újjáéledni látszó jász öntudatot.⁸

A törvény a már említett diszpozitív szabályozás követelménye ellen vét, amikor felsorolja a kisebbsé-

gek által beszélt nyelveket; igaz, azt meglehetősen részletességgel teszi. Kisebbségek által használt nyelvek számít Magyarországon a kisebbségi törvény értelmében a bolgár, a cigány (romani, illetve beás), a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán nyelv. A felsorolás tovább szűkíti a törvény személyi hatályát, hiszen a kisebbségek törvényi fogalmának egyik meghatározó eleme a kisebbségek által beszélt nyelv. Kisebbségként így a törvény csak azt a tizenhárom honos népcsoportot ismeri el, amely a kisebbségi nyelvek legalább egyikét beszéli.⁹ Ellentmondásos helyzetet teremt az is, hogy míg a magyar jogrendszer elvileg a tizenhárom kisebbségi nyelv teljes egyenjogúságát vallja, addig nemzetközi téren az Európa Tanács nyelvi kartájának aláírásakor kötelezettséget mindössze hat kisebbségi nyelv – a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák és a szlovén – tekintetében vállalt a magyar állam.¹⁰ Ugyanakkor a törvényben meghatározott saját nyelv kategóriájának – a nyelvvesztés előrehaladott volta miatt – gyakran a törvény által taxált kisebbségek egy része sem felel meg.

Arra példaként, hogy a kisebbségekre megállapított merev törvényi kategóriák mennyire vitathatók, megemlíthető, hogy a törvényben egységes entitásként kezelt roma lakosság is különböző csoportokra oszlik. Ezek a csoportok adott esetben idegennek is tekinthetők, vagy akár le is nézhetik egymást, a közöttük lévő ellentétek pedig akár még élesebbek is lehetnek, mint a román és a többségi társadalom között húzódnak. A törvényben megfogalmazott cigány kategória így inkább egy a többségi társadalom által a romákról alkotott sztereotípiát tükröz. (Magyarország egyébként az 5% körüli roma népességgel az egyik legnagyobb roma lakossággal rendelkező ország.) A roma szervezeteket ma viszonylag gyenge nyomás gyakorló csoportoknak tartják. Elképzelhető, hogy ha a különböző csoportok külön is létrehozhatnának kisebbségi önkormányzatokat, azok adott esetben a jelenlegi cigány kisebbségi önkormányzatoknál hatékonyabb érdekérvényesítő szervezetekként működhetnének.¹¹ A törvény által a kisebbségi nyelvekre megállapított kategóriák is megkérdőjelezhetők, vegyük példának a „cigány (romani, illetve beás)” nyelv kategóriáját. Magyarországon a nyelvi meghatározókat tekintve „a cigányoknak három nagy csoportját különböztethetjük meg: cigányul beszélőket, románul beszélőket és magyarul beszélőket, ezek a csoportok azonban nem egységesek, részben mert tagjaik különböző időben érkeztek Magyarországra”.¹² Nyelvi tekintetben még ezek a csoportok sem egységesek, így például „a Szabolcs-Szatmár megyében beszélt több kisebb, cerhári, csurári stb. névvel jelölt nyelv-

járás beszélői oláh cigánynak tartják magukat, noha nyelvük csak új környezetében vett át számos oláh cigány elemet...”¹³

A NEMZETI ÉS ETNIKAI ÖNazonossághoz Való Jog

A törvény fundamentumának tekinthető, hogy a nemzeti és etnikai önazonossághoz való jogot az egyetemes emberi jogok részeként ismeri el, s deklarálja, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek egyéni és közösségi jogai olyan alapvető szabadságjogok, amelyeknek a törvényalkotó érvényt szerez.¹⁴ A törvény értelmében így az etnikai identitás megválasztása az egyén alapvető emberi joga, s nem zárja ki a kettős vagy többes kötődés elismerését sem. Az egyénnek az etnikai identitás megválasztásához való joga – e jog lényegéből adódóan – csak egy közösség tagjaként gyakorolható, mivel a kisebbségi lét egyben csoporthoz tartozást is jelent. Ebből kiindulva a törvény értelmében az etnikai csoportok léte sem tehető vita tárgyává, mert az az egyén önazonosságának meghatározásához való szabadságát is korlátozná. Így az egyén identitáshoz való jogát alapul véve föl kell tenni a közösségnek az önazonosságához (identitásához) való jogát is mint származékos vagy szelvényjogot, amely az egyén identitáshoz való jogát is biztosítja. A magyar törvény ezt a következőképpen fogalmazza meg: „A kisebbségi önazonosság megőrzése, ápolása, erősítése és átörökítése a kisebbségek elidegeníthetetlen közösségi joga” (15. §). (A közösség identitáshoz való jogának védelme éppoly fontos, mint az egyén identitáshoz való jogának védelme, mert ha az egyik sérül, akkor sérül a másik is. A két jog fogalmi elkülönítése nem is feltétlenül indokolt. A magyar kisebbségi törvény is együtt kezeli a két alapjogot, amikor kimondja, hogy „az Országgyűlés [...] kinyilvánítja, hogy a nemzeti és etnikai önazonossághoz való jogot az egyetemes emberi jogok részeként tekinti, a nemzeti és etnikai kisebbségek sajátos egyéni és közösségi jogai alapvető szabadságjogok”. Az egyén és közösség identitáshoz való joga ily módon lehet alkalmas arra, hogy a kisebbségi szabályozás alapköve legyen. Alapvető emberi jogként való értelmezésükből levezethető a kisebbségeket megillető jogok összessége, így azok, amelyek egyéni jogok és az embert illetik meg, és azok is, amelyek kollektív jogok és a közösséget mint entitást illetik. A kisebbségi közösségeknek így joguk van arra, hogy etnikai önazonosságukat együttesen határozzák meg, s közösségként is elismerje őket az állam.

Minden, a kisebbségi jogokat rendező nemzeti és nemzetközi szabályozás alapkérdése a kollektív jogok

elismerése. A magyar törvényalkotó – a meglévő hiányosságok ellenére – e területen messzire ment, amikor a magyarországi nemzetiségek és a határon túli magyarok érdekeit egyaránt igyekezett szem előtt tartani a jogi szabályozás megalkotásakor. A továbbiakban a törvény által garantált – „a kisebbségek elidegeníthetetlen közösségi joga”-ként megfogalmazott – kollektív jogok közül a személyi és területi autonómia elve alapján szerveződő helyi és országos önkormányzatok létrehozásának a jogával foglalkozom részletesen, valamint azzal, hogy az ezen elvek alapján létrejött kisebbségi önkormányzati rendszer a gyakorlatban milyen hiányosságokat mutat.

A SZEMÉLYI AUTONÓMIA ELVE A MAGYAR TÖRVÉNYBEN

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény nemzetközi viszonylatban is egyedülálló kisebbségi igazgatási rendszert hozott létre. Magyarországon a nemzetiségek már említett területi elhelyezkedése miatt a területi autonómia önmagában nem lett volna alkalmazható, a törvény ezért a kisebbségek közösségi jogainak biztosítására a személyi és helyi autonómia elveit kísérelte meg ötvözni.

A személyi elvet napjainkban általában akkor alkalmazzák, ha egy kisebbség szórványban él valamely állam területén.¹⁵ (Személyi autonómia hivatott védeni például Észak-Skandinávia bennszülött lapp népességét. A lappok számát mintegy 65 000-re teszik, s e népesség négy állam, Norvégia, Svédország, Finnország és Oroszország határain belül él.¹⁶ Mivel a lappok szétszórtnak és kisebbségben élnek, a területi elv esetükben nem alkalmazható. Így érdekeiket a személyi elv alapján szerveződő és közvetlen választás útján életre hívott lapp parlament képviseli, amelyet az állam konzultációs jogkörrel ruházott fel a kisebbséget érintő minden kérdésben. Lapp parlament Finnországban 1973, Norvégiában 1989, Svédországban pedig 1993 óta működik.)

A személyi elv eredete egy régi, már a germán szokásjogból is ismert elvre, a jog személyhez kötöttségére vezethető vissza. Lényege, hogy az nem egy terület földrajzi határaihoz kötődik, hanem az ott élők szabad választásához, elkülönítve egymástól területet és lakosságát. Sokan kételkedéssel fogadják, hogy az etnikai alapú személyi autonómia megvalósulhatna a mai társadalmakban, ahol szinte minden, így a kormányzat is területhez kötődően szerveződik. Ma a jogi szabályozás hiányosságai miatt erre a magyar törvény sem szolgáltathat egyértelmű bizonyítékot. Arra, hogy a személyi autonómia nem csupán létrejöhet,

de működhet is, az egyházak felépítését szokták példaként említeni.¹⁷ Többféle elméleti érvelés is szólhat amellest, hogy az egyházak esetében működő személyi autonómia a nemzetiségekre is alkalmazható. Már a 19. század magyar liberális gondolkodóinál megjelent az az elképzelés, hogy a vallás szabad megválasztásához hasonlóan az etnikai identitás megválasztása is leírható az egyénnek a hatalomtól független döntéseként. (Kossuth alkotmánytervében például a nemzetiségi szervezetek felépítésére az evangélikus egyházi hierarchia mintáját javasolta.¹⁸ A személyi autonómia segítségével megoldhatónak látta a nemzetiségi kérdést azokban az esetekben is, amelyekben egyébként a területi autonómiát nem tartotta lehetségesnek. A valláshoz hasonlóan ki akarta szakítani a nemzetiség ügyét az állam vonzásából és azt a szabad akarat körébe utalta volna, biztosítva ezzel, hogy a nemzeti kisebbség akkor is autonóm módon intézze az identitását érintő kérdéseket, ha a területi autonómia elve nem gyakorolható.)

A klasszikus liberális felfogás szerint tehát a valláshoz hasonlóan a nemzetiség szabad megválasztása is olyan társadalmi érdekeket fejez ki, amelybe az államnak nem lehet beleszólása. Ennek alapján elképzelhetőnek tartották a nemzetiségi jogoknak a vallás szabadság mintájára történő biztosítását. (A személyi elv a monarchia idején az ausztrómarxistáknál is megjelent. Karl Renner például úgy vélekedett, hogy mivel a különböző nemzetiségekhez tartozók keverednek az államok területén, a nemzetiségi kérdést így a területtől elválasztva kell kezelni, s a nemzetiségeket az etnikai hovatartozásukat szabadon megválasztó személyek szövetségének kell tekinteni. A nemzetiségek ily módon szabadon hozhatják létre jogi személyekként nemzeti egyesüléseiket, amelyek az egyesületekhez vagy a szakszervezetekhez hasonlóan érvényesíthetnék a nemzetiségek érdekeit.) Ha az állam garantálja az egyesülési jogot, úgy a nemzetiségüket szabadon megválasztó állampolgároknak joguk van nemzeti céljaik megjelenítésére civil szervezetekbe tömörülni.¹⁹ Magyarországon ma a kisebbségi törvény tizedik paragrafusára alapján a kisebbségek érdekeik kifejezésére és védelmére a civil szférában szerveződő egyesületeket, pártokat és más társadalmi szervezeteket hozhatnak létre. A civil társadalmi szférában létrejövő nemzetiségi szervezeteket a 20. században az „éjjeliőr államot” felváltó „beavatkozó állam” már külön jogokkal is felruházta. Így ma a magyar állam a nemzetiségi szervezetek megalakításához jogi és anyagi segítséget is nyújt, tekintettel arra, hogy azok esetleg civil társadalmi szervezetekként nem minden esetben alakulnának meg.²⁰ A kisebbségek ily módon társadalmi szervezeteik mellett megalakíthatják helyi és országos önkormányzataikat

is, a közjogi személyiséggel felruházott kisebbségi önkormányzatok pedig hatékonyabban képesek a kisebbségek érdekeit védeni, mint a pusztán magánjogi jogalanyisággal rendelkező egyesületek. A kisebbségi önkormányzatok – ellentétben a nemzetiségi alapon létrejövő civil társadalmi szerveződésekkel – egy adott területen monopolhelyzetben vannak; mivel egy községben vagy az egész országban csak egy ilyen működhet, így hatékonyabb érdekérvényesítő szervezetek lehetnek, továbbá részt vehetnek a kisebbségeket érintő közhatalmi döntések meghozatalában, illetve befolyásolhatják azokat. A közvetlen demokratikus választás is elvileg e szervezetek legitimitációját erősítheti. A hazai kisebbségek az önkormányzati választásokat megelőzően döntően még az egyesületi formában létrejövő kulturális jellegű szervezetekbe tömörültek. A kisebbségi törvény megalkotása után a kisebbségi szervezetek a civil társadalom mellett, azzal párhuzamosan a hatalom szférájában is megjelentek. Így ma Magyarországon a kisebbségek a civil társadalomban szerveződő egyesületeik révén egyrészt kívülről befolyásolhatják az államhatalmi, -igazgatási döntéseket,²¹ valamint a kisebbségi önkormányzatok által közhatalmi szervezetekként beépülhetnek az állami szervezetbe is. (Az önkormányzatok, köztük a kisebbségi önkormányzatok is, a közigazgatás szervezetrendszerébe tartoznak mint annak alacsonyabb fokú szervezeti egységei. Emberek területi vagy területi csoportosulásából a közigazgatási szervezet elkülönült részeként jönnek létre, s a közigazgatás és az emberek kapcsolatának állandó rugalmasságát igyekeznek biztosítani.)

A KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER MŰKÖDÉSE

„A társadalom életében az intézmények arra valók, mint a fizikai szervek a növények és az állatok életében: a társadalom életének szervei, a szervek nem önkényesen fejlődnek, kialakulásukat a fizikai és a társadalmi környezet meghatározott szükségleteinek köszönhetik. A megváltozott életfeltételek meghatározott szerveket hoznak létre. De egy szerv mindig azt vagy azzal összefüggő feladatot lát el, amelynek ellátására kialakult, és ha funkciója már nem szükséges a szervezet számára, fokozatosan eltűnik vagy csökevényessé válik.”²²

A törvényalkotó a kisebbségi önkormányzati rendszer elveinek a kidolgozásával azt kívánta elérni, hogy a „demokratikus rend alapját” jelentő önkormányzati rendszer keretében az egyes kisebbségek kiépíthessék kulturális autonómiájukat. A törvény alapján megalakult kisebbségi önkormányzatok 1995-ben

kezdték el működésüket az újonnan létrehozott önkormányzati rendszerben.²³

A magyar jogi szabályozás engedékeny voltát bizonyítja, hogy a kisebbségi önkormányzatot a törvényalkotó akarata szerint a területi vagy a személyi elvnek megfelelően a nemzeti és etnikai kisebbségek által lakott szinte minden községben létre lehet hozni, így akkor is, ha a nemzetiség többségben, illetőleg kisebbségben él a településen. (Sőt, ha ironikusak akarunk lenni, megjegyezhetjük: a törvényalkotó akarata ellenére az „etnobiznisz” néven elhíresült jelenség keretében gyakran abban az esetben is megalakulnak kisebbségi önkormányzatok, amikor kisebbség egyáltalán nem él az adott településen.) Egy a közelmúltban megjelent cikk szerzője találóan jegyezte meg: a magyar történelemben talán először adódott az a helyzet, hogy „most jó lenni kisebbségnek”.²⁴ (Ez a megállapítás ugyanakkor nyilvánvalóan nem vonatkozik a romákra, a roma identitás felvállalását az „etnobiznisz” sem tudta népszerűvé tenni.)

A törvény autonómia-konceptiója a magyar állampolgárságú, magukat a taxált kisebbségekhez tartozónak valló személyeket hívja fel arra, hogy közjogi és polgári jogi személyeket, kisebbségi önkormányzatokat hozzanak létre a községekben, városokban, a főváros kerületeiben, illetve országos szinten. A kisebbségi törvény ezzel a kisebbségekhez tartozó állampolgároknak olyan intézményi rendszert kívánt a rendelkezésükre bocsátani, amelynek segítségével nem magyar identitásukat visszanyerhetik, fejleszthetik, illetve megőrizhetik. A törvény értelmében a területi autonómia elve alapján helyi szinten alakulhattak meg a közvetlen választással létrejövő települési kisebbségi önkormányzatok. A községi szint azért alkalmas arra, hogy a helyi autonómia kerete legyen, mivel a kisebbségek főként kis falvakban élnek, így ez az egyetlen létező regionális keret, ahol többséget is alkothatnak. Ha pedig a kisebbségek egy településen nem alkotnának többséget, akkor a személyi elv alapján szerveződő helyi kisebbségi önkormányzatokat hozhatnak létre. (A kisebbségek képviselőire ily módon, helyi szinten szerveződő jogi személyek hatáskörébe zömmel nyelvi kérdések tartoznak.²⁵)

Nemzeti szinten az egyes kisebbségek képviselőit kvázi kisebbségi parlamentként az országos kisebbségi önkormányzat képviseli – ez elsősorban konzultatív jogosítványokkal rendelkezik. Amíg a kisebbségek országgyűlési képviselője de facto nem jön létre, addig az önkormányzati képviselő marad országos szinten a kisebbségek egyetlen legitim képviselője. A törvény jelenleg az országos önkormányzatra ruházza a kisebbség érdekeinek országos, illetve regionális és megyei szintű képviselőjét is. (Az orszá-

gos önkormányzat jogosult például a színházi, múzeumi, vagy a könyvtári rendszer kiépítésére.) A kisebbségi törvény megalkotását követően létrejött intézményi rendszer a gyakorlatban komoly hiányosságokat mutat.

A hiányosságok között említhető, hogy a törvény nem rendelkezett a megyei kisebbségi önkormányzati szint felállításáról, s ez visszás helyzetet teremt, mivel a magyar önkormányzati struktúra hagyományosan hármas tagolódású. A második, a megyei önkormányzati szint kiesése a kisebbségi önkormányzati rendszerből ellentmond a magyar jogi hagyományoknak. A magyar történelemben a megyének mindig jelentős szerepe volt, a Kossuth-féle nemzetiségi terv például megyei alapon képzelte el a kisebbségi kérdés megoldását, de említhetjük Mocsáry Lajos elképzelését is, aki a területi autonómiát megyei szinten is megvalósíthatónak tartotta. Ráadásul a megyei szint a magyar jogrendszerben csak a kisebbségi önkormányzatok esetében hiányzik, s a létrehozását előíró módosító javaslatot a nagyobb létszámú kisebbségek támogatják is. (A helyi és országos önkormányzatok között egyébként már most is működnek civil társadalmi szerveződéseként létrejött megyei szintű szervezetek.) A már elkészült törvénymódosítási tervezet szerint a megyei képviselő csak véleményezési jogosítványokkal rendelkezne, ezt a kisebbségi vezetők egy része elfogadhatatlannak tartja.

A magyar választási rendszer furcsaságából adódóan a kisebbségekre szavazók általában csak szimpatizánsok, aki ugyanis úgy dönt, hogy elmegy szavazni, az szavazatával a körzetében induló kisebbségi jelöltet is támogathatja. Ez abból adódik, hogy a törvényalkotó a kisebbségi önkormányzatok képviselőinek megválasztását a települési önkormányzati választásokkal azonos napra tűzte ki. (A hazai kisebbségekről ma nem rendelkezünk pontos adatokkal, de azt ennek ellenére biztosan állíthatjuk, hogy a választásokon a kisebbségekre nagyszámú, nem a kisebbségekhez tartozó választópolgár is szavazott.) A baj az, hogy ezzel a kisebbségek alapvető joga sérül, amikor esetenként nem a kisebbséghez tartozók döntenek arról, ki képviselje őket, és ez végső soron negligálja magát a kisebbségi önkormányzati rendszert. A már elkészült törvénymódosító javaslat időben elkülönítené egymástól a kisebbségi önkormányzatok választását a helyi önkormányzati választástól, s ezzel a törvényalkotó akarata szerint megszűnne a többségi társadalom önkéntelen beleszólása a kisebbségi önkormányzatok megalakításába. A legtöbb kisebbségi vezető azonban nem tartja elfogadhatónak a két önkormányzati választás eltérő időpontban történő megrendezését. Amellett érvelnek, hogy a kisebbségi társadalom identitástudata ma még nem elég erős ah-

hoz, hogy a külön időpontban megtartott választás esetén is mozgósító erővel bírjon. A kisebb lélekszámú kisebbségek pedig szükségesnek tartják a szimpátiaszavazatokat, hiszen azok a kisebbségek összetársadalmi megítélését is tükrözik.²⁶ Tény, hogy a többségi társadalom eltérően ítéli meg az egyes kisebbségeket, s azok szimpátiaindexé akár a többségi választópolgárok politikai nézetei alapján is változhat, de ha ez megjelenik a jogrendszerben is, akkor az a jogállam számos alapvetőnek tartott elvét – többek között a jogegyenlőség elvét – is sértheti.

A szabályozás hiányosságait kihasználva olyan jelöltek is elindultak a kisebbségi választásokon, akik nem tartoztak az adott kisebbséghez. (Ma a jelölt dönti el, milyen kisebbség színeiben kíván indulni, ehhez mindössze öt ajánlószerződést kell összegyűjtenie, s arról sem kell nyilatkoznia, hogy az érintett kisebbséghez tartozónak vallja-e magát, mivel a nemzeti hovatartozásra vonatkozó adatok különleges védelmet élveznek.) Sőt, az is előfordulhat, hogy egy jelölt több kisebbség színeiben is megmérgetti magát, inkább a biztos keresethez jutás, mintsem a multikulturalitás szellemében. (Megtörtént például az az eset, hogy valaki az egyik kerületben cigány, a másikban pedig görög jelöltként indult a választásokon.²⁷) A kisebbségi önkormányzatok finanszírozása ma még távolról sem tekinthető ideálisnak, de annyi pénz már rendelkezésre áll, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer hiányosságait kihasználva olyan személyeket is a választásokon való indulásra ösztönözzön, akik nem tartoznak az adott kisebbséghez. Ezzel kapcsolatosan megemlíthetjük a budapesti román önkormányzati szervek között a közelmúltban arról lefolytatott vitát, hogy ki jogosult a kisebbség képviselésére. A vita hevét jelzi, hogy a régiek állítják, „az újak nem románok”. Mindenesetre, míg négy éve egyetlen román kisebbségi önkormányzat sem alakult Budapesten, addig most az új szervezet tíz kerületben állított kisebbségi önkormányzatot.²⁸ (Az újak vezetője korábban roma kisebbségi képviselő volt.) A román helyi kisebbségi önkormányzatok száma egyébként a második önkormányzati választást követően mintegy a két és félszeresére emelkedett. (A második, 1998-as önkormányzati választás következményeként pedig a kisebbségi önkormányzatok összlétszáma a duplájára emelkedett.)

Az elkészült törvénymódosítási tervezet az etno-biznisz korlátozására a választhatóság feltételül szabná a kisebbséghez tartozásról szóló nyilatkozat megtételét.²⁹ Azt, hogy a passzív választójogot nyelvismerteti követelményhez kössék, az országos önkormányzati vezetők egy része a nyelvi asszimiláció előrehaladott volta miatt ma még nem támogatja, s – részben a szabad identitásválasztás elvéből kiindulva, részben

a negatív tapasztalatok miatt – feltehetően a regisztrációt is félre kell tenni. (A visszasságok miatt helyes volna, ha olyan kisebbségek indulhatnának a választásokon, amelyek ki tudnak állítani egy olyan testületet, amelynek ügyintézési nyelve a kisebbség anyanyelve.)

A kisebbségek képviselőinek egy része jelenleg azt a jogi szempontból igencsak aggályos javaslatot támogatja, hogy a kisebbségi jelöltek számára elő kellene írni, szerezzék be a kisebbségi szervezetek vagy az országos önkormányzat támogatását is, azaz csak a kisebbségi mivoltukról nyilatkozó, s az országos vezetők által is ekként elismert személyek indulhassanak a választásokon.

A jelöltek esetenként annak révén is előnybe kerülhettek a kisebbségi önkormányzati választásokon, hogy az ábécérendben összeállított névsorban kedvező helyen szerepeltek, ismerve a választók azon szokását, hogy előszeretettel szavaznak az adott listán elsőként felsoroltakra, ha amúgy nem ismerik az azon szereplő kisebbséghez tartozókat. Megesett például az, hogy egy képviselőjelölt, nevezzük R-nek, az V. kerületben roma kisebbségi képviselőként indult, Rákospalotán az 5-ös számú választókerületben pedig független német képviselőként, és időközben a könnyebb érvényesülés reményében „A” betűvel kezdődőre változtatta a nevét. („A” állítja, hogy nevelőszülei svábok voltak és innen ered az a szimpátia, amit ez iránt a nemzetiség iránt táplál. Ez az ügyes ember az előnyös mássalhangzók révén két „Cs betűs” ismerősét is bejuttatta a képviselőtestületbe, majd megüzente a kisebbségi önkormányzatnak, hogy a szomszédasszonyát szeretné elnökök.³⁰)

A törvény végrehajtásra utaló rendelkezései is hiányosak, a jogi normákhoz csak elvétve társítanak szankciót. Azaz a jogalkotó gyakran éppen a jogi norma kikényszeríthetőségéről nem rendelkezik, s így ezek a normák a kikényszeríthetőség szempontjából gyakorta a nemzetközi jog soft law jellegű – nem teljes értékű – jogszabályaira emlékeztetnek.³¹ (Magyarországnak a kétoldalú kisebbségi jogi szerződésai is számos soft law jellegű rendelkezést tartalmaznak, de azok a többoldalú kisebbségi szerződésekre is jellemzők. Ilyen rendelkezések találhatók a Nemzeti kisebbségek védelmének európai keretegyezményében és a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartájában is.)

A szervezetet finanszírozó rendszer hiányosságaként azt róják fel, hogy az jelenleg nem veszi kellőképpen figyelembe az egyes kisebbségek lélekszámát, ám kérdéses, hogy a regisztráció tilalma miatt ez egyáltalán lehetséges-e. A támogatások elosztásánál ugyanis nyilvánvalóan nem lehet a választásokon leadott kisebbségi és szimpátiaszavazatok együtteséből

kiindulni. A finanszírozási rendszert érinti, hogy egyes roma szervezetek fellépnek azzal a jogosnak tűnő követeléssel, hogy szüntessék meg a települési önkormányzatoktól függő támogatási rendszert, ez ugyanis a romák számára hátrányos is lehet, mivel a többséghez tartozók nemritkán nyílt előítéletet táplálnak velük szemben.

A cigány kisebbségi önkormányzatok a törvény által megvalósítani kívánt kulturális autonómia helyett gyakran szociális kérdésekkel kénytelenek foglalkozni. Mindez abból adódik, hogy a romák és a többi kisebbség között alapvető a különbség az eltérő élethelyzetek és az eltérő igények miatt. A rendszerváltás óta a roma lakosság foglalkoztatottsági és életkörülményei drámaian megromlottak, így a romák legfőbb gondja jelenleg nem a törvény által garantált kulturális autonómia kiépítése, hanem a foglalkoztatási és szociális problémák enyhítése. A cigány kisebbségi önkormányzatok készek lennének további feladatokat vállalni szociális területeken. (A roma szervezetek körében megfogalmazódott az az igény, hogy a szociális ügyekben is autonómiával rendelkezzenek.)

Összefoglalásként elmondható, hogy hatályos jogunk a szabályozás elveit tekintve meghaladja a nemzetközi szabályozást, amikor deklarálja a magyarországi kisebbségek államalkotó voltát, a közösségi identitáshoz való jogát, és az ebből levezethető kollektív jogokat. Az új kisebbségi igazgatási rendszer ennek ellenére számos hiányosságot mutat a gyakorlatban, amelyek hatására ma a törvényalkotó a jogi szabályozás módosítására készül.

A kisebbségi önkormányzati rendszer gyakorlatban megmutatózó hiányosságait sokféleképpen lehet értékelni. Vannak, akik azt tartják, hogy a rendszer csak kisebb módosításokra szorul, mások szerint az már ma működésképtelen. Megint mások úgy vélik, hogy a hiányosságok 2002-re teszik azt teljesen működésképtelenné. A módosítások szükségességét azonban gyakorlatilag mindenki elismeri, s maga a törvény is a gyökeres módosítást, ha nem a teljes újrírását igényli. Módosításához viszont – meghozatalához hasonlóan – széles társadalmi konszenzus lenne szükséges. Ma, több mint hat évvel az első kisebbségi önkormányzatok létrejötte után kétségesnek tűnik, hogy a gyakorta ellenérdekű felek között létrejöhet-e egy ilyen megegyezés, hiszen az idő múlásával az érdekeltek is nemhogy csökkennének, de egyre élelsebbnek tűnnek. A jelenlegi törvénytervezetet például a kisebbségi önkormányzatok egy része nem tartja elfogadhatónak. Az országos önkormányzatok elnökei közül többen is azt az álláspontot támogatják, hogy az csak a kisebbségek teljes körű egyetértésével módosítható, s meggyőződésük, hogy létezik olyan megoldás.

dás, amely mind a tizenhárom taxált kisebbség számára elfogadható. Ugyanakkor, még ha az eltérő érdekek ellenére létre is jönne egy teljes konszenzuson alapuló megoldás, kérdéses marad, hogy az működőképessé tudná-e tenni a rendszert.

JEGYZETEK

1. Georg BRUNNER: *Die rechtliche Lage der Minderheiten in Mittel-, Ost- und Südosteuropa*, Osteuropa Recht (NSZK) 1994, 40, 162.
2. A törvény kerettörvénynek tekinthető, ezen kívül még számos más jogszabály tartalmaz a kisebbségek helyzetét szabályozó rendelkezéseket.
3. Lásd ezzel kapcsolatosan KEMÉNY István: *A nyelvcsereről és a roma gyerekek nyelvi hátrányairól az iskolában*, in *Nemzeti és etnikai kisebbségek Magyarországon a 20. század végén*, szerk. SISÁK Gábor, Budapest, 1999, 268.
4. *A magyarországi németek*, szerk. MANHERZ Károly, Budapest, 1998, 46.
5. Lásd Gerhard Seewann ezzel megegyező véleményét. Gerhard SEEWANN: *Ungarndeutsche und ethnopolitik*, Budapest, 2000.
6. Lásd ezzel kapcsolatosan *Nemzeti és etnikai kisebbségek Magyarországon a 20. század végén*, szerk. SISÁK Gábor, Budapest, 1999, 293.
7. Az 1993. évi LXXVII. törvény preambuluma.
8. Lásd ezzel kapcsolatosan Herbert KÜPPER: *Das neue Minderheitenrecht in Ungarn*, München, 1998.
9. Az 1993. évi LXXVII. törvény 61. §-a erre tekintettel sorol fel honos népcsoportként tizenhárom különböző nyelvet beszélő kisebbséget. Ha a törvényben felsoroltakon kívül más kisebbség is tanúbizonyosságot kíván arról tenni, hogy megfelel a törvény által a kisebbségi létet szemben támasztott kritériumoknak, akkor e tárgykörben legalább 1000, magát a kisebbséghez soroló személy népi kezdeményezést nyújthat be az Országgyűlésnek.
10. 1999. évi XL. törvény a Strasbourgban 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartájának kihirdetéséről.
11. Lásd ezzel kapcsolatosan KÁLLAI Ernő: *Az abonyi cigány kisebbségi önkormányzat működése*, Regio, 1998/4.
12. Michael Sinclair STEWART: *Daltestvérek*, Budapest, 1993. 29.
13. *Uo.*
14. Lásd ezzel kapcsolatosan Nathan GLAZER: *Ethnic Dilemmas, 1964–1982. The Universalization of Ethnicity*, Cambridge, Mass., London, 1983.
15. A személyi autonómia esetében ugyanakkor gyakran problémát jelent az, hogy a jog eszközével nehéz a kisebbséghez tartozást meghatározni.
16. A lappoknak csak kisebb része beszéli a lapp nyelvet.
17. A vallási analógia alkalmazhatóságát indokolja az is, hogy a vallás és a nemzet fogalma között olyannyira szoros a kapcsolat, hogy két etnikumot sokszor nem választ el egymástól egyéb, mint a vallás és az általa determinált történelem. Így vált szét például két nemzetté Európa egyik legrégebbi törésvonala az egyházszakadás mentén, a horvát és a szerb. Ha pedig a vallási és lelkiismereti szabadságot és a nemzetiségi identitás szabad megválasztását hasonlítjuk össze, akkor e két jogi kategóriának a megvalósulását vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy a vallás szabadság bizonyos esetekben egy szegmense az identitáshoz való jog megvalósulásának, más esetekben pedig éppen egybeesik azzal.
18. Az evangélikus egyházi szervezet, amely Kossuth Lajos szerint minden szinten demokratikus alapon épül föl, tökéletesen tudja és tudta szervezni működését. *Magyarország alkotmánya*, in *Kossuth Demokráciája*, A Magyarországi Szociáldemokrata Párt kiadása, 1943, 56. (Gróf Teleki Lászlónak, Párizs mellett, Kutahia, június 15., 1850.)
19. Gyáni Gábor a dualizmus kori magyar civil szervezeteket vizsgálva két olyan jelentős csoportot különböztetett meg, amelyek ki voltak zárva a politikai hatalomból. Ez a két csoport a városi ipari és a falusi agrárproletariátus is magába foglaló munkásság, másrészt a nem magyar anyanyelvű kisebbségek voltak. E rétegek tagjai a korban nagy létszámmal hoztak létre civil társadalmi szervezeteket, egyesületeket, amelyek érdekképviselői szervekként működve politikai jelentőségre is szert tettek. GYÁNI Gábor: „*Civil társadalom*” kontra liberális állam a XIX. század végén, Századvég, 1991/1.
20. A kisebbségi törvény például induló vagyont és ingatlanokat juttatott az országos kisebbségi önkormányzatok működéséhez.
21. 1914-ben alapították meg például a magyarországi bolgárok egyesületét, amely azóta is megszakítás nélkül létezik.
22. Rudolf ROCKER: *Az anarchizmus ideológiája*, in *Anarchizmus*, szerk. BOZÓKI András, SÜKÖSD Miklós, Budapest, 1991.
23. A kisebbségi önkormányzatok közvetett, illetve közvetlen módon alakultak meg. Közvetett módon a következő kétféle esetben alakulhattak meg. 1. Ha a képviselőtestületben a képviselőknek több mint a felét egy azonos nemzeti vagy etnikai kisebbség jelöltjeként választották meg, és a képviselőtestület települési önkormányzattá nyilvánította magát. 2. Ha a képviselőknek legalább 30%-át egyazon kisebbség jelöltjeként választották meg, akkor a képviselők kisebbségként legalább háromfős kisebbségi önkormányzatokat alakíthattak. Az így megalakult kisebbségi önkormányzat megszűnik, ha a testületen belül a kisebbségi képviselők száma 30% alá csökken. Közvetlen választással megalakult kisebbségi önkormány-

zatok esetében a választást akkor kellett kitűzni, ha azt legalább öt, magát azonos kisebbséghez tartozónak valló és a településen állandó lakóhellyel rendelkező kisebbséghez tartozó választópolgár kérte. A helyi szószóló választására a jogszabályi feltételek mellett helyi kisebbségi önkormányzat hiányában került sor. Az országos önkormányzatokat a kisebbségi elektorok választják meg. Kisebbségi elektor: a települési önkormányzati képviselő, ha kisebbségi képviselőként választották meg, helyi kisebbségi önkormányzati képviselő, a szószóló.

24. RIBA István: *Most jó lenni kisebbségnek*, Heti Világgazdaság, 1998. október 23., 10.
25. Az autonómia gondolata egyébként nem új keletű, már Kossuth alkotmányterve is tartalmazta az autonómiának mindkét formáját.
26. Megegett például, hogy egy lengyel kisebbségi önkormányzat jelöltjei úgy mutatkoznak be a választópolgárok

előtt, mint a történelmi lengyel–magyar barátság megisméjlesztői.

27. RIBA István: *Kisebbségi zűrzavar*, Heti Világgazdaság, 1998. október 31., 107.
28. Budapesten összesen tizenöt helyen kezdeményeztek román kisebbségi önkormányzati választást. *Tájékoztató a 98. évi kisebbségi választásról*, Választási Füzetek, 61, 1998.
29. Lásd a módosításokat: *Előterjesztés a Kormány részére a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvénytervezetről*, 2000. július, illetve Törvényjavaslat a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény módosításáról, 2000. május 17.
30. MOHOS NÁDOR Tamás: *Névszere a boldogulásért*, Népszabadság, 1998. november 7., 41.
31. Lásd a soft law-val kapcsolatban NAGY Károly: *Soft law jellegű szabályok Magyarország kisebbségi rendelkezéseket tartalmazó kétoldalú szerződéseinben*, Szeged, 2000.

„HOGYAN VÁLNAK A SZAVAK TETTÉ?”

ERŐS FERENC SZOCIÁLPSZICHOLÓGUSSAL
ZÁDORI ZSOLT BESZÉLGET

Elnézést a fűrészesporos kezdésért, de ha már a kisebbségekről beszélgetünk, nem igazán kerülhetjük meg azt a kérdést, hogy a szociálpszichológia mit is ért kisebbségeken. A kisebbségnek nevezett valamit statisztikailag nem lehet megragadni, nem lehet csak azért automatikusan kisebbségnek nevezni egy csoportot, mert kevesebb tagból áll, mint a domináns közösség. Gondoljunk csak a hagyományosan kisebbségként kezelt nőkre, vagy az apartheid alatt sínylődött feketékre.

Én sem hiszem, hogy ezt statisztikailag definiálni lehetne, de maga a szociálpszichológia sem rendelkezik támadhatatlan, tökéletes definícióval. Mindenesetre kisebbségeknek a szociálpszichológiában – akárcsak a szociológiában – azokat a csoportokat tekintjük, amelyek egy uralkodó csoport részéről valamilyen módon diszkriminációt szenvednek el, és ez a hátrányos megkülönböztetés hozzájárul magának a csoportnak a csoporttá szerveződéséhez.

Az efféle értelmezés szerint a többség teremti meg a maga kisebbségeit. De ismertünk számos történelmi példát arra, amikor egy kisebbség, például egy ultrortodox vallási csoport maga választja a kívülállást, maga „vonul ki a társadalomból”, akár úgy is, hogy erről a szecesszióról a többségnek fogalma sincs, vagy egyáltalában nem igaztja.

A szociálpszichológia aránylag fiatal tudomány, és jó ideig nem igazán foglalkozott a kisebbségekkel. Ma már legalább három karakteres kutatási irányzatot, iskolát tudok megemlíteni, amely ezt a kérdést vizsgálja. Anélkül, hogy túlságosan elmélyednék a tudománytörténetben, már az 1930-as években megjelent Kurt Lewinnek több olyan írása is, amely azt vizsgálta, mi az, ami speciálisan jellemző a kisebbségi csoportra. Igaz ugyan, hogy Lewin elsősorban amerikai zsidókkal foglalkozott, de nagyon erőteljesen befolyásolták őt az egykori hazájában, Németországban szerzett tapasztalatai is. Tulajdonképpen az öngyűlölet, mégpedig a zsidók körében tapasztalható öngyűlölet okait kutatta; hogy mi az a többségi nyomás, amely a kisebbségi csoportra hárul, és a kisebbség – ha egyáltalán képes rá – hogyan tudja azt feldolgozni. Nagyon izgatta Lewint, hogy a kisebbségi csoport tagjai hogyan tudnak hátrányos, diszkriminál

helyzetükből kiszabadulni. Vajon ennek az a módja, hogy egy többségi csoporttal kell azonosulniuk, vagy inkább saját önazonosságot kell teremteniük? Az ő munkássága nem csupán közvetlen tanítványaira hatott, például Leon Festingerre, hanem olyan, nálunk is jól ismert, mai amerikai szociálpszichológusokra, mint Elliot Aronson. Ez a lewini hagyományból építkező tudományos vonulat nagyon erősen csoportcentrikus szemléletű. A társadalmi interakciók kutatása sokszor nem szimpla elméleti spekuláció, hanem társadalomtudományi projekt, amelynek nagyon is erőteljes gyakorlati társadalmi következményei vannak. Voltaképpen beavatkozás a társadalmi folyamatokba, amely beavatkozás valamilyen módon hozzájárulhat a kisebbségi csoportok helyzetének javításához. Nem véletlen, hogy éppen a szociálpszichológiának volt jelentős szerepe az 1960–70-es évek Amerikájában, amikor alkotmányellenesnek minősítették a különféle faji diszkrimináció intézményes formái: a polgárjogi mozgalomnak egyfajta ideológiai alapul szolgált ez a tudomány.

A másik vonulat, az Adorno nevével fémjelzett frankfurti iskola inkább kötődik az európai filozófiai és lélektani hagyományhoz. Ők közvetlenül a harmadik birodalom bukása és Auschwitz után dolgozták ki a tekintélyelvű személyiség koncepcióját, és azokat a pszichodinamikai feltételeket, egyéni jellemvonásokat kutatták, amelyek arra ösztönöznek embereket, hogy mások üldözése, mások diszkriminálása, másokkal szemben tanúsított előítéletek révén elégszenek ki bizonyos fajta belső pszichológiai szükségletet. Bár ez születésétől kezdve nagyon sokat vitatott kutatási irány, hatására és jelentőségére elegendő bizonyíték, hogy mind a mai napig élő és virágzó kutatási paradigma. Amikor egykoron magam is a magyarországi előítéletek sajátosságait kezdtem kutatni, a tekintélyelvű személyiség fogalma nagyon fontos orientációs pont volt számomra, és ez ma sincs másképp.

A kisebbségekkel kapcsolatos harmadik, modern európai eredetű kutatási irányzat az 1970–80-as évek terméke. Henri Tajfel és tanítványai dolgozták ki Angliában a csoportközi viszonyok elméletét. Ők elsősorban azt a kérdést feszegetik, mi az oka annak, hogy ha valaki egy adott csoporthoz tartozik, akkor ez

a csoporthoz való tartozás önmagában jutalomértékű, ami megerősíti ugyan az egyén szociális identitását, de ezt többnyire csak annak az árán tudja elérni, hogy a külsőcsoporthoz, a másik csoporthoz tartozót mindenképpen megveti, lenézi vagy elutasítja. Ebben az értelemben mindenféle elutasítás tulajdonképpen nem egyéb, mint egyfajta pozitív szociális identitásra való törekvés.

Visszatérve a kérdésére, a három szociálpszichológiai irányzathoz legalább kettő nem csupán a többségi előítéletet vagy a diszkrimináció eredetét vizsgálja, hanem magát a kisebbség belső jellegzetességeit is kutatja. A szociálpszichológia egy-két évtizede kezdett érdeklődni az iránt, hogy mi van azokkal az emberekkel, akik kisebbségi helyzetben vannak. Különösen sokat tettek ezért Tajfelék. Már nem gondoljuk magától értetődőnek, mint korábban, hogy jobb domináns csoporthoz tartozni, mint kisebbséghez, jobb férfinak lenni, mint nőnek, jobb kereszténynek lenni, mint zsidónak, jobb nem cigánynak lenni, mint cigánynak, jobb fehérnek lenni, mint feketének és így tovább. A kép alaposan megváltozott, mert voltak olyan szellemi, politikai mozgalmak, irányzatok, amelyek ezt alapvetően megkérdőjelezték.

A polgárjogi mozgalmak, feminizmus, szakszervezetek, politikai korrektség?

Igen. Csak egy példa: a feminizmus az utóbbi egy-két évtizedben kezdett hatni a szociálpszichológiára, de Aronson *A társas lény* című könyvének legújabb amerikai kiadása politikailag már annyira át van csiszolva, hogy abban a legelszántabb feminista se találjanak semmi sértőt, politikai inkorrektiséget. Azokon a helyeken, ahol korábban az angolban általános alanyként használt egyes szám harmadik személyű személyes névmásnak a hímnemű alakja szerepelt (*he*), most sok helyen nőnemű áll (*she*). Ma már talán itt is komikus, hogy amikor 1978-ban először lefordítottam a könyvet, késhegyre menő vitát kellett folytatnom a Közgazdasági és Jogi Kiadó akkori szerkesztőjével, hogy a szövegben szereplő *blacket* ne négernek, hanem feketének fordíthassam. A szerkesztő azal az indokkal javította vissza a feketék egy részét négerré, hogy a „fekete” szót főnévként mi leginkább „kávé” értelemben használjuk. A legújabb magyar kiadásban persze – Aronsont követve – fekete helyett már én is afro-amerikait használok.

Adorno és különösen Gordon Allport is úgy vélte: az előítélet és a diszkriminatív viselkedés között csupán fokozati különbségek vannak, mindkét magatartási fokozat valójában egyazon létrába illeszkedik. Azóta Allport téziséit többen élesen bírálták, mondván, az

előítéletből a legtöbb esetben egyáltalában nem következik diszkrimináció, mint ahogy előfordulhat az is, hogy előítéletek nélküli személyek követnek el pokoli bűnöket kisebbségekkel szemben. Valami ilyesmit ír le Hannah Arendt is Eichmann kapcsán.

Ez valóban nagyon vitatott kérdés. Az allporti fokozatosság szerint a legenyhébb szóban kifejezett előítéletesség, a hétköznapi társasági elszólások is egy skála elejét jelentik, aminek a végpontja Auschwitz, a pogromok, lincselések, tehát mindenképpen erőszak és gyilkosság. Tehát aki A-t mond, az B-t is mond.

Nem tudom, én gyerekkoromban sem hittem abban, hogy „aki hazudik, az lop, aki lop, az csal...” és így tovább.

Allport elméletének megvan a maga speciálisan amerikai háttere, hisz az amerikai társadalomról ír, amit nagyon jól ismert. Akkoriban az amerikai fehér mentalitás központi kérdése elsősorban a négerellenesség volt. Valószínűleg nagyon jól érzékelte, hogy ha elkezdene rosszindulatú megjegyzéseket tenni a négerekről, hogy lopnak, csalnak, hazudnak, minden fehér nőt meg akarnak erőszakolni, semmi máshoz nem értenek, csak a zenéléshez, ezekkel fölkurblizhatják a szenvedélyeket, és valóban eljuthatnak odáig, hogy feketéket lincselnek meg. Ennek ellenpéldájaként szokták mondani, hogy voltak olyan antiszemiták, akik amikor már olyan helyzetbe kerültek, hogy látniuk kellett, mi lett a következménye a szavainak, visszarettentek azok következményétől. Közismert anekdota, hogy Zelk Zoltán, akit a vész-korszakban Németh László bűjtatott, később valahogy így sajnálkozott: „Szegény Laci, de sok szörnyűséget kellett ahhoz mondania, hogy végül minket kelljen bűjtatnia.” Valóban, a kisebbségekkel szembeni viselkedés kulcsproblémája, hogy aki szavakban előítéletes, az vajon eljut-e a végső következményekig, hogyan válnak a szavak tette. Shulamit Volkov izraeli történésznek van erről egy kitűnő tanulmánya, amelyben azt fejtegeti, hogy akik fenntartották Németországban az antiszemita közbeszédet, azok nem mindegyike akart Auschwitzot, ez a gyűlöletbeszéd mégis a nyilvánosság integráns részévé vált, hozzájárulva ahhoz, hogy Hitler komolyabb nehézségek nélkül elérhesse célját.

Más oldalról közelítve a dolgot: az, aki tömeggyilkossá válik, vajon szükségszerűen előítéletes-e, vagy csak egyszerűen parancsot teljesít? Nagyon tiszteltem Hannah Arendtet, de azt gondolom, hogy Eichmann személyisége, gonoszsága nem „banális”; nem hiszem el, amit az SS-vezér a bíróság előtt mondott,

hogy ő személyesen senkit nem gyűlölt, jó ember volt, szerette a gyerekeket, meg a rokonságában is voltak zsidók, akiket szeretett. Ez Eichmann nagyon jól felépített védekezési stratégiájának volt a része. Persze nyilván magát a paradigmát, az Eichmann-paradigmát, miszerint „mindannyiunkban ott van a kis Eichmann”, nagyon szeretik a szociálpszichológusok. Ehhez adalék annak a Stanley Milgram által végzett amerikai kísérletnek a megdöbbentő eredménye, mely szerint a kísérleti személyek kétharmada áramütéssel boldogan agyoncsapná embertársát, akárki is legyen az. Igaz, áldozatát a kísérlet során látni nem látta, azt viszont már hallotta, ahogy szerencsétlen áldozata könyörög az életéért, majd az azt követő síri csendet. Ez egy kicsit mókásnak hangzik, de valójában nem olyan mókás. Amikor ezt a kísérletet az 1970-es évek elején elvégezték, akkor minden tele volt Calley hadnagy esetével, aki a vietnami háborúban egy egész falut, gyerekeket, nőket, aggastyánokat kiirtott, mert azt mondták neki, hogy ott mindenki vietkong-partizán. És ha neki azt mondták, akkor ő már nem vizsgálta, vajon a csecsemő partizán-e. Mert miért ne lehetne a csecsemő pólyájában egy bomba? Az amerikai közvéleményt akkor valóban megdöbbentette Calley hadnagy teljesen indokolatlan vérengzése. Egyébként ő is arra hivatkozott, mint Eichmann, hogy parancsra tette.

A háborút követően – nagyjából az 1980-as évekig – a fejlett világban mindenütt látványosan csökkent a kisebbségekkel szembeni intolerancia, legalábbis ezt lehet kiolvasni a komolyan vehető felmérésekből.

És ebben – az Egyesült Államokban mindenképp – nagy szerepet játszott a politikai korrektség általánossá válása. A kutatások trendjei arról árulkodnak, hogy a nyíltan és egyértelműen megfogalmazott előítéletek előfordulási aránya drasztikusan csökkent. Tehát míg az 1930-as években a megkérdezettek igen nagy, majdnem kilencven százaléka egyetértett még az olyan kijelentésekkel, hogy a négerek lusták, piszkosak, nem hajlandók dolgozni, bűnözésre hajlamosak, addig ez az 1980-as évekre tíz százalék alá csökkent. Ma ilyen véleményekkel nem lehet nyíltan egyetérteni. De ugyanezt láthatjuk a németországi antiszemitizmusra vonatkozóan is. Bergmann és Erb kimutatta, hogy a második világháborút követően születettek körében egyre csökkent a zsidókkal szembeni előítéletes mértéke.

Igen, de egyik-másik frissebb kutatás arra figyelmeztet, hogy míg a társadalmak egészét tekintve a helyzet nem romlik, a tízes-húszas éveikben járó fiatalabb korosztályok jóval előítéletesebbek, idegenellenesebbek, mint az

egy-két generációval idősebb társaik. Így van ez Németországban, Amerikában, de Magyarországon is.

Általában az idegenellenesség és az antiszemitizmus együtt szokott jelentkezni. Éppen ezért érdekes, hogy míg Kelet-Németországban a legfiatalabb korosztály erőteljesen xenofób, addig jóval kevésbé antiszemita. Úgy látszik, az NDK állam az antiszemitizmus megszüntetésében mégiscsak tud sikereket felmutatni. Magyarországon nekünk is az a tapasztalatunk, hogy a fiatal, tehát a középiskolás korú fiatalok esetében a cigányellenesség jóval erőteljesebb, mint a szüleik körében.

Idekvánkozik az is, hogy egészen a közelmúltig a vizsgálatok igazolták a kutatók téziséit, miszerint az életkor mellett az iskolázottság határozza meg leginkább az előítéleteséget. Az iskolázott ember türelmesebb a kisebbségekkel. Most úgy tűnik, ez sem annyira egyértelmű.

A megfeleltetés azonban alapvetően igaz. A tekintélyelvű személyiség elméletének bírálata vezetett el az 1950–60-as években Amerikában azokhoz a vizsgálatokhoz, amelyek eredményeit Adornóék bírálói úgy értékelték, hogy a tekintélyelvűség a speciális szociokulturális helyzet, az alacsony iskolai végzettség és a hátrányos társadalmi helyzet következménye. Az ilyen emberek csőlátással, keskeny ablakon keresztül szemlélik a világot, szemben a magasabb iskolai végzettségű emberekkel, akik szélesebb, tágabb perspektívában tudják nézni azt. Ez többé-kevésbé stimmel is, de amikor a politikai korrektség tendenciái erősödnek, akkor a megnyugtatóbb vizsgálati eredmények nem feltétlenül jelentik az előítéletek csökkenését. Meglehet, azok egyszerűen megváltoznak, és a régi módzerekkel már kimutathatatlanok, láthatatlanok maradnak. Hogy az újak mennyivel megbízhatóbbak, azt nem tudom, de vannak olyan kutatások, amelyekben azt nézik, hogy mondjuk egy egyetemi menzán vagy előadóban hova ülnek le a hallgatók. Afro-amerikai hallgató mellé fehér diáktársa csak akkor fog odatülni, ha másutt nincs hely, s miközben semmi látható jele nincs annak, hogy utálkozna, mégis igyekszik csak végső esetben a közelébe kerülni. Ezt nevezzük elkerülő viselkedésnek, aminek vannak sokkal szélesebb társadalmi következményei. Amikor például egy vállalat munkaerőt keres, és nem azt mondja, hogy maga azért nem dolgozhat nálunk, mert fekete vagy cigány, hanem teljesen légből kapott képzettségi feltételeket állapít meg. Ezek a finom formák válnak az iskolázottak körében dominánssakká.

Létezik-e – legalább elméleti lehetőségként – olyan ideális társadalmi állapot, amikor azt mondhatjuk,

hogy az előítéletesség már annyira kicsiny, hogy valójában nem veszélyezteti a kisebbségeket? Vagy ez olyan atavizmus, amelynek változataival együtt kell élni, amíg világ a világ?

N yilván nem létezhet előítéletmentes társadalom, az előítéleteket nem szabad diabolizálni, mindenkinek vannak előítéletei. Hiszen vannak „ártatlan” előítéletek, sőt, azt mondják, az előítéletek akár pozitívak is lehetnek. Magyar kutatások is bizonyítják, hogy minél távolabbi a csoport, annál pozitívabb sztereotípiák alakulnak ki róla. Például az angolokról alkotott sztereotípiák nagyon pozitívak, persze azért, mert a magyarok velük viszonylag kevés konkrét interakcióba kerültek. A csoportsztereotípiák tulajdonképpen csak a tápanyagát jelentik az előítéleteknek.

Ennek ellentmondani látszik az a kísérlet, amelyben létező etnikumok közé kitalált népeket is odaírtak, a xenofóbok velük szemben mégis élesen elutasítók voltak, pedig előtte egy kukkot sem hallhattak róluk.

A sztereotípiák akkor is működnek, ha nem akarjuk. Tehát mindannyian, amikor egy idegennel találkozunk, rögtön megpróbáljuk besorolni valamilyen csoportba, és külsődleges tulajdonságok alapján ítéljük meg az illetőt. Ránézésből, öltözködéséről meg más huszadlagos tulajdonságai alapján soroljuk be a csoportba. Ez elkerülhetetlen. Elkerülhető és elkerülendő azonban az, hogy az előítéletek meghatározó szerepet játsszanak különféle politikai vagy társadalmi döntésekben. És itt van szerintem a veszély, amikor az előítéletek maguk is politikai szervezőerővé válhatnak, akár még a jogrendszerbe is beépülhetnek, és intézményesíthetik a diszkriminációt.

Praktikusabbra fogva: mi az a vizsgálati érték, amit látva nyugodtan állíthatjuk, hogy egy társadalom nem előítéletes? Robert Wuthnow írja, hogy az előítéletesség-vizsgálatok értékelését gyakran befolyásolják tudományon kívüli szempontok. Egy tíz százalékos antiszemita arányt éppúgy el lehet bagatellizálni, mint túlértékelni. Kisebbiteni a veszélyt, mert például politikai érdekeink úgy kívánja, vagy rémisztővé növelni, mert a következő kutatásunkat aligha finanszírozná a megrendelőnk, ha azt hoznánk ki, hogy minden rendben van.

Magam is tapasztalom, hogy az antiszemizmussal kapcsolatban egyszerre van jelen a teljes tagadás, hogy Magyarországon nincs zsidóellenesség, illetve az egészen hisztérikus félelem, hogy az országban pogromhangulat uralkodott el. A MIÉP-nek a Fradi eladása körüli antiszemita hangulatkeltése erre

a kettős érzületre épít. Egy ilyen ügy, mintha rákattintanánk az egérrel a számítógép ikonjára, rögtön beindítja ezeket az érzelmeket.

Akkor hát mi a „tudomány álláspontja” a tíz százalékról: sok vagy kevés?

L ehet vitatkozni, hogy egy országban kevés vagy sok a tíz százaléknyi antiszemita. De Magyarországon ennél mindenképpen rosszabb a helyzet. Például Kovács Andrásék 1995-ös vizsgálata szerint a magyar felnőtt lakosság huszonöt százaléka hagyományos értelemben vett antiszemita, míg harminkét százaléku elfogadja a zsidókról kialakult gazdasági sztereotípiák némelyikét, anélkül, hogy ehhez különösebb antiszemita érzületet társítana. Akárhogy is nézzük, ez már nem tekinthető kevésnek.

Egyes antiszemizmust mérő amerikai kutatásokban figyelembe veszik a választadók Izraellel, a zsidó állam palesztinokkal szembeni politikájával kapcsolatos rokon-, illetve ellenszenvét. Én ezt nagyon kétséges és túlzottan egyszerűsítő gyakorlatnak tartom, mert azt feltételezi, hogy csak az mentes teljesen a zsidóellenességtől, aki vakon támogatja Izrael minden lépését.

A magyar vizsgálatokban erre vonatkozó kérdések nem is szerepeltek. Igaz, még az 1980-as években, amikor a zsidó identitással kapcsolatban készítettünk mélyinterjúkat, akkor ez azért – bármennyire kényes kérdés volt is, hiszen a zsidó állammal nem álltunk diplomáciai kapcsolatban, és a szovjet blokk az arabokat támogatta – előjött, ha a megkérdezett másodgenerációs zsidók kicsit félve is, de legalább szóba hozták a témát. Az 1960–70-es évek német újbóloldali mozgalmainak Izrael-ellenessége esetében magam is élek a gyanúperrel, hogy az nem csupán imperializmus-ellenesség volt, hanem antiszemizmusból is táplálkozott. Tulajdonképpen a felmenők antiszemizmusát akarták egy olyan megideologizálható területre átvinni, mint az izraeliek, illetve a palesztinok, arabok közötti konfliktus. Ezzel együtt persze Izrael politikájának megítélése nem egészen ugyanaz a kérdés, mint az antiszemizmus, bár egyes esetekben akár erős összefüggés is lehet a kettő között.

Van az az ismert tantörténet, hogy az egyik ember hosszas keresgélés után rájön arra, hogy kik azok, akik a globális felmelegedésért, az éhínségéért, a ciklikusan bekövetkező gazdasági válságokért, a sáskajárásokért egyetemlegesen hibáztathatók. A barátja kérde: Na, kicsodák? A biciklisták meg a zsidók – fe-

leli a mindentudó. Mire a másik: Miért pont a biciklisták? Tényleg, miért van az, hogy bizonyos kisebbségi csoportok, például a zsidók, inkább alkalmasak rá, hogy bűnbakokká váljanak, mint mások?

Bár nagyon sok elméletet kidolgoztak már erre, mégis nehéz választ adni. Hogy miért pont az antiszemitizmus a legtartósabb gyűlölet? Valószínű, hogy azok a csoportok, amelyek körül van valami történeti és valamiféle mitológiai, vallási, titokzatosság vagy rejtély, felkeltik a többség érdeklődését és ellenszenvét. Mégsem gondolom, hogy például az antiszemitizmus örökké létezni fog, mint ahogy nem is létezett az idők kezdete óta; a hagyományos keresztény antijudaizmust, illetve a modern antiszemitizmust magam is fontosnak tartom megkülönböztetni. Ezzel együtt a zsidók körül mind a mai napig van valamiféle olyan titokzatosságnak vélt valami, ami mindig újraéleszti a velük kapcsolatos összeesküvés-elméleteket. „Valahol valakik titkos helyeken összeülnek, és sáskákat bocsátanak az emberekre, vagy megmérgezik a kutakat, vagy árvízvet okoznak.” De ez bizonyos mértékig, azt hiszem, kicsit a cigányok megítélésére is jellemző, a velük kapcsolatos előítéletekben is szerepet játszik ez a fajta titokzatosság, magyarul, hogy a többség nem ismeri igazán ezt a csoportot. A zsidóknál ez nyilván sokkal pregnánsabb szerep, mert ez a kereszténység születésétől kezdve végigvonul a történelmen. Ez teszi különösen alkalmasá a zsidóságot a projekciós mechanizmusokra. Szóval a tekintélyelvűség-elméletek a lényegre tapintanak, amikor itt a projekcióról beszélnek.

1994-ben megjelent kötetében, A válság szociálpszichológiájában írta: „A magyar társadalom igen kevésbé érzékeny a kulturális különbségek iránt. Ez összefügg a lélektani kulturáltság általános alacsony szintjével. Ennek egyik megnyilvánulása a legkülönbözőbb szempontból kisebbségi helyzetben lévő emberek iránti tolerancia hiánya vagy csekély volta, egy dominánsan előítéletes kultúra fennállása.” Ma is ennyire keserűen gondol a magyar társadalomra?

Bár a könyv 1994-ben jelent meg, az 1980-as években készült kutatásaimra épült. Lényegében azonban ma is így látom, noha az utóbbi 10-15 évben sokféle elmozdulás történt, és ma sok dologról sokkal többet tudunk beszélni, egy sor kérdés kutathatóvá vált. Azért lassanként a társadalom bizonyos szegmentumaiban végbemegy a pluralizálódás. A tendencia kettős: egyrészt valóban érzékelhető egy nyitás, másrészt pedig növekszik az intolerancia. A fiatalok egy részében nagyon erős a cigányellenesség, az idegenekkel, a bevándorlókkal kapcsolatos nagyon erő-

teljesen előítéletes magatartás. És az értelmiség körében is létezik a tudományos mezbe öltözött előítéletesség. Manapság olyan kutatások is folynak, amelyek a kisebbségi csoport, például a romák bizonyos tulajdonságait genetikai okokra vezetik vissza. Például a sok gyermek születését. A romák kvázi „mennyiségileg” szaporodnak, szemben a nem romákkal, akik „minőségileg”.

Ez a politikai propaganda szintjén úgy jelenik meg, hogy inkább azokban a családokban szülessen gyerek, amelyek képesek „minőségi fölnevelésükre”.

Igen. Ez a ma divatos szociobiológiai elmélet szociáldarwinista gyökerekből táplálkozik, aminek a megítélésem szerint rasszista fennhangjai vannak. De az ilyen témákkal foglalkozó kutatók azt mondják, hogy ők nem rasszisták, ők csak tényeket közölnek.

A Belügyminisztérium megbízásából az 1980-as években is neves tudósokból álló kutatócsoport foglalkozott a „cigányok körében általános bűnözési hajlammal”.

A maiakhoz képest csupán lelkes amatőrök voltak.

Azért a tudományos rasszizmust nagyon nehéz megfogni, az ezzel vádolt kutatók azzal vághatnak vissza, hogy kritikusaik tudományellenesek, amikor vizsgálataikat, publikációikat minősítik.

Nagy kérdés, hogy a politikai korrektségben meddig lehet elmenni. Nyilván az általam rasszistáknak vélt kutatók nem fogadják majd el minősítésemet. A tudományos köntösbe öltöztetett rasszizmust egy csomó jó szándékú ember is beveszi, és a maga nyelvére fordítja. Nem azt állítom, hogy mindenki gonosz, aki hisz nekik, mert ezek – éppúgy, mint egykor a szociáldarwinizmus – hatásos, jól magyarázó sémák, látszólag mindenre tudnak magyarázatot adni. Az efféle elméletek hívei azt tanítják vagy azt sugallják, hogy az élet harc a túlélésért, s csak a legerősebb, a legagresszívebb, a legravaszabb tud fennmaradni, ténylegesen vagy képletesen. Ennek karikatúrája azután a tévében látható vetélkedő, a Leggyengébb láncszem nevezetű elmebaj.

Ha jól értem, azt gondolja, hogy a hipokrita értelmiség ezek mögé az álkutatások mögé bújjik, hogy a szalonképtelennek tartott, de valójában létező előítéleteit kiélhesse. De lehet-e ezeknek vagy akár a tudományosan korrekt előítélet-kutatásoknak az értelmiség körein kívüli hatásuk?

Minden ilyen kutatásnak természetesen van megerősítő, önigazoló jellege, ugyanakkor azt gondolom, hogy számos magyarországi életvitel-kutatás nemcsak értelmiségi magamutogatásból ered, hanem sok használható adatot és eredményt hozott, amelyek tájékoztatnak bennünket a mai magyar társadalom állapotáról. Ezekből is tudjuk, hogy az előítélet, a diszkrimináció intézményes és nem intézményes formái nagyon szorosan összefüggnek egymással. Ahol erőteljesen előítéletes kultúra uralkodik, ott a hatóság, az állam, az intézmények maguk is sokkal könnyebben tudnak diszkriminatív módon fellépni, mint ott, ahol ennek enyhébb formái jelentkeznek, vagy ahol ezzel az előítéletes kultúrával hatékony ellenlerők állnak szemben.

Az 1990-es évek közepén végzett vizsgálataik is azt bizonyították, hogy míg a magyar társadalom cigányokkal, a bőrfejúekkel és a homoszexuálisokkal szemben rendkívül elutasító, addig a zsidókkal szemben jóval kevésbé tartózkodik.

Sok minden attól függ, hogyan kérdezzük. A homoszexuálisok, a bőrfejúek, a cigányok, a skinheadek nagyon negatív csomópontokat jelentenek. Egy friss homoszexuális kutatásban egyebek mellett arra voltak kíváncsiak, hogy a válaszadók szerint milyen az ideális test, és milyen testet nem szeretnék maguknak. Ebből is kiderült, hogy a cigányok, a homoszexuálisok, a hajléktalanok elutasítása mennyire összefügg. És ezt a megkérdezettek azzal indokolták, hogy egyaránt büdösnek érzik a szagukat: a cigány, a buzi, a hajléktalan a fantáziában a tisztátalansággal kapcsolható össze. Azt sem tartom véletlennek, hogy Tarlós István óbudai polgármester fellépésének a Szigeten felállított meleg sátor ellen erőteljes támogató tábora volt.

Térjünk vissza egy pillanatra arra a kérdésre, hogy miért utasítják el kevésbé a zsidókat. Míg a leginkább elutasított kisebbségek általában a tisztátalanság képzetét keltik, addig a zsidók kevésbé ismerhetők fel, legalábbis nagy fantázia kell hozzá. Persze, nálunk meg ott van a „titkos összeesküvés”, valahol valakik titkos helyeken összeülnek és asszimilálódnak, aztán nem azoknak látszanak, amik. Meglehet, a mi társadalmi távolságot mérő vizsgálataink kérdései az 1990-es évek közepén nem igazán voltak alkalmasak a rejtőzködő antiszemitizmus megragadására.

Az azért nagyon figyelemre méltó képessége a többségi társadalomnak, hogy még sikeres beolvadás, asszimiláció esetén is nemzedékeken keresztül képes felismerni a külső szemlélő előtt rejtve maradt különbségeket a többségi és kisebbségi között.

Az asszimiláció szó, én is úgy gondolom, kicsit félrevezető, mert nincs teljes asszimiláció. Abban a pillanatban, ha teljes asszimilációról beszélünk, a csoport megszűnését nyugtázzuk. Rengeteg ilyen csoport tűnt el a magyar történelem során. Mondjuk a hajdúk, a kunok vagy a jászok, amelyeknél jobbra mára csak történelmi nyomok, családtörténeti hagyományok maradtak, de a beilleszkedés teljessé vált. A zsidóság magyarországi asszimilációja ideológiai program volt, és bár csak kisebb részük olvadt bele a többségi társadalomba, attól még ez a kisebbség nagyon erősen integrálódott. Az asszimiláció nagyon sokféle, lehet nyelvi, kulturális, vallási, politikai, történelmi... Van, aki zsidónak tartja magát, de ettől még teljesen asszimilált lehet nyelvi és kulturális értelemben.

A toleráns társadalmat egyebek mellett az is megkülönbözteti az intoleránstól, hogy hajlandó elfogadni, ha személyeknek, csoportoknak akár több identitásuk is van.

Külföldi ismerőseim sem értik, hogy nálunk ez hogyan lehet még mindig kérdés. Ha amerikai, attól ő még zsidó is, olasz is, magyar is vagy bármi más.

De miért tekintjük ezt még mindig sorskérdésnek?

A 19. századi romantikus nemzeteszmény még mindig velünk él, amelynek 20. századi változata kifejezetten kirekesztő nemzetfogalomra módosult. A történészek tudják, miért, én csak azt látom, hogy az, ahogy ma a magyarságról mint romantikus Kárpát-medencei ábrándról beszélnek, nagyon megnehezíti a multikulturális társadalom kialakulását. Hiába vagyunk formálisan az Európai Unió küszöbén, ha meghallgatjuk, amit politikusaink a státustörvény és a millennium kapcsán beszéltek, elmondhatatlanul távolinak érzem a szellemi azonosulást.

A motivációs elméletek hívei (így Adorno is) elsősorban azt vizsgálják, hogy mi tesz valakit előítéletesé, vannak azonban más iskolák, leginkább a kognitív elmélet, amit az is izgat, hogy hogyan szabadulhatunk meg az előítéleteinktől.

Nem mindig kifizetődő dolog előítéletesnek lenni. Csepeli Györgynek volt egy könyve az 1980-as években a *Megismerés szögesdróttjai* címmel; hát efféle szögesdrótok léteznek nem csupán a megismerésnél, hanem a motivációnál is. Olykor a környezet kényszeríti rám az előítéletes gondolkodásmódot, máskor épp az akadályoz meg abban, hogy előítéletes legyek. Az egyetemen esetleg toleránsan viselkedem, de a falumban már nem. Talán érdemes megemlíteni, hogy ez nagyon hasonlatos a kisebbségi helyzet-

ben lévők vegyes és változatos identitás-stratégiájához: közösségüktől szabadulni akarnak, csoportosan, egyénileg vagy éppen a csoportjukba szeretnének zárkózni, észrevétlenné akarnak válni vagy épp ellenkezőleg. Elképesztő a változatosság. A klasszikus amerikai kísérletben a fekete (nálunk néger) babákat a fekete gyerekek sem választották. Ma már nem ez történe. Én is komolyan gondolom, hogy a többségi társadalom tesz csoportokat kisebbséggé. Végül is Bibó megközelítése hasonló, amikor arról ír, hogy a zsidókérdés nem a zsidók, hanem a magyar társadalom problémája. De az is nagyon fontos kérdés, hogy a csoport maga mit tud kezdeni ezekkel a helyzetekkel, képes-e feldolgozni, vagy agresszióval reagál, maga is etnicizálódik.

Seregyei elmélet, javaslat született arra, hogyan csökkenthetők a kisebbségekkel szembeni többségi averziók. Az egyik legnagyobb hatását az volt, hogy növelni kell az interakciók számát a kisebbség és a többség között. De hát kiderült azóta, hogy ez sem csodaszer. Wuthnow írja gonoszodva: „Minél több interakcióba kerülnek egymással az emberek, annál inkább megkedvelik egymást, hacsak nem gyűlölik meg egymást.”

Szemléletesen példázza ezt az ambivalenciát a Burgenlandból Nyugat-Magyarországra irányuló bevásárló turizmus hatása. A szoros kereskedelmi kapcsolatba került nációk, bár mindkettőjük számára előnyös volt az interakció, nem kedvelték meg egymást, sőt.

Lázár Guy lassan tízéves kutatásának keveset idézett megállapítása sem igazolja a távolságteóriát. Úgy tapasztalta ugyanis, hogy míg a zsidókkal szembeni előítéleteket az együttélés, a sűrű interakció csökkentette, addig a cigánysággal szembenit növelte.

Angliában is tesztelték a távolságteóriát, és úgy emlékszem, valami olyasmi volt a kutatás konklúziója, hogy önmagában a csoportok közti sűrű interakció kevés, csak akkor jár pozitív változással, ha a közösségeknek van közös kulturális tapasztalatuk, ami összekapcsolja őket. Erre a legjobb hely az iskola, a kölcsönös rokonszenv kialakulására itt a legnagyobb az esély. Az oktatási intézmények más miatt is lényegesek a kisebbségekkel szembeni elutasítás csökkentésében. Egyrészt mert eleve adottak azok a kortársi közösségek, amelyeknek bizonyos életkorban még fontosabb a szerepük a szocializációban, mint a családnak. Másrészt mert az iskola az oktatási anyagában vagy a nevelési programjával primer módon maga is ismereteket terjeszthet és toleranciára nevelhet.

Tényleg van ezeknek az iskolai oktatási programoknak kézzelfogható eredményük?

Nem egyik napról a másikra vezetnek eredményre, de vannak jó tapasztalataim néhány multikulturális oktatási programról, amelyben roma gyerekeket tanító pedagógusokat képeznek tovább. Nekem az a tapasztalatom, hogy sokszor elemi ismeretek hiányoznak, nem is csak konkrétan a roma gyerekekről, hanem elemi pszichológiai, szociológiai, társadalmi, tudományos tényekről, jelenségekről. Bizonyos mértékig lehetne akár felvilágosító attitűddel is előítéleteket oszlatni, de annak természetesen súlyos korlátai lennének: ha egyszer neki, mármint a pedagógusnak az a meggyőződése, hogy a cigányok bűdösek, akkor nagyon nehéz az ellenkezőjéről meggyőzni. Mindenesetre azt veszem észre, hogy vannak olyan pontok, ahol beindulhatnak ilyen fajta dialógusok, vagy ahol más effajta, kevésbé merev oktatási formák segítségével meg lehet ingatni az emberekben lévő makacs előítéleteket. Hogy lehet-e ezzel tartós sikereket elérni? Úgy van ez, mint a kábítószerrel való leszokás: amíg van valamiféle kontroll, orvos vagy valaki, egy tekintélyfigura, addig működik, de abban a pillanatban, amint kiesik a hatóköréből, a beteg visszaesik. Mégsem lehet azt mondani, hogy ez nem ér semmit, ne csináljuk.

Tamás Gáspár Miklós még 1984-ben, a szamizdat Beszélőben írt egy azóta sajnálatosan elfeledett cikket A nemzetiségi függetlenség eszméje és a kisebbségi probléma címmel, amelyben szabályokat, tanácsokat, intelmeket fogalmaz meg a többségi társadalomnak a kisebbséggel, a kisebbséggel való viselkedéshez. Ő írja: „a pusztá fair viselkedés és becsületesség távolról sem elég.”

Egyetértek veled, a fair viselkedés már nem elég.

Mégis mi kellene még?

A fair viselkedés sokszor csak az uralom leplezése. Sarkítva: még a hóhér is fairen tud viselkedni az áldozattal, amikor megkérdezi, hogy mit akar még utoljára vacsorára, üzen-e valamit a családjának. Ezzel együtt a fair viselkedés, a politikai korrektség alapfeltétele annak, hogy tovább lehessen menni. A diákjaim sokszor nevetségesnek tartják a politikai korrektséget, és tényleg vannak vadhajtásai, de ha már ennél feladjuk, akkor utána esélyünk sem lesz a kisebbségekhez fűződő viszonyunk normalizálására.

Egy demokratikus és liberális politikai és társadalmi alakzatban azonban nagyon nehéz elfogadtatni a „külön eljárást, különleges bánásmódot”. Ha valahol lehet, akkor azt csak egy toleráns és demokratikus társadalomban lehet.

De mit tegyen a liberális állam, meddig maradjon türelmes, ha azt tapasztalja, hogy egy kisebbség agresszívan lép fel a saját tagjaival szemben? Kisebbségi, vallási, etnikai specifikumnak kell-e tekinteni az iszlám sariját, amely a nőket és a vallás szempontjából eltávolítottakat nagyon is sújtja, vagy a hagyományos cigány közösségek törvénykezését, a romani kriszt, amely olykor szintén kegyetlenül sújtja a roma asszonyokat és a gyereklányokat? Van-e lehetőség a kisebbségek bírálatára, vagy a ma divatos antropológiai relativizmus nyomán, csak széttárhadjuk a karunkat: hát, ilyen is van, náluk így szokás?

A liberális demokrácia nem a többségi társadalmat védi, hanem a társadalmat.

Inkább az egyéneket.

A társadalmat és a benne lévő egyéneket. Ilyen szempontból teljesen mindegy, hogy ezek a liberális demokráciával össze nem egyeztethető szokások, történések a többségi vagy a kisebbségi társadalom jelenségei. Az, hogy különböző kultúrákban más-ként értelmezik az emberi jogokat, nem lehet alap arra, hogy az emberi jogok egyetemességét kétségbe vonjuk. Az akkor is jogtalan, ha az adott társadalomban vagy kisebbségben ezt jogosnak ismerik el. Mi, akiket megérintett a felvilágosodás, természetesen inkább a kisebbségi csoportok azon tagjaival szimpatizálunk, akik a hagyományos erkölcsök és szokások szorítása alól ki akarnak menekülni, ami modern migrációs vágy. Nem lehet azt mondani, hogy bármi, amit a kisebbség tesz, az jogos, el kell fogadni. De nyilván nem lehet elvi határokat felállítani. Ha egy állami iskolába Magyarországon az egyik iszlám közösségből többen is járnak, az intézménynek el kell fogadni, hogy csadorban teszik azt.

De mit tegyen az iskola, ha ezek a lányok tornaórán sem akarnak átöltözni, nem tornáznak, így nem tudnak megfelelni az államilag kötelező kerettanterv előírásainak? Amikor a szülők, a vallási tradíciók tulajdonképpen akadályozzák a közoktatási törvény maximumát a gyerekek legmagasabb testi és szellemi fejlődéséről?

En semmiképpen sem kényszeríteném őket, hogy vetközzenek le, ha az beleütközik a szokásaikba, vallási előírásaikba. Vannak szokások, kulturális hagyományok, amelyek nagyon erőteljesen közösségi jellegűek, ezeknek nem lehet a törvény teljes szigorával nekirontani. Meg kell vizsgálni, mivel ártok többet a gyerekeknek: ha rákényszerítem arra, amit testelke elutasít, netán az iskola, az állam, illetve a ki-

sebbségi közösség közti konfliktust generálok, vagy félrenézek és elfogadom, hogy a tornaórán nem teljesít, de továbbra is jár iskolába. Analóg ezzel a helyzettel, hogy még a legkeményebb 50-es években, amikor szombaton is volt tanítás, a zsidó gyerekek többsége hozott orvosi igazolást, és nem ment szombaton iskolába.

Ott lehet a határ, ahol ezek a szokások az emberi méltóságot vagy az emberi életet, egészséget veszélyeztetik. Nyilván betiltanám a kislányok klitorisának csecsemőkori megcsonkítását, vagy az egykor Kínában dívó lábfejzsugorítást, bármennyire is vallási előírás vagy közösségi hagyomány. Ahogy, ha orvos lennék, egy pillanatig sem haboznék életmentő műtétnél vért adni egy Jehova tanúja betegnek sem, akinek pedig a vallási regulája tiltja a vérátömlesztést. Az élet sokkal fontosabb, mint a közösségi előírás. A zsidóság, amelynek évezredekken keresztül cizellált, bonyolult és szorító szabályoknak kell megfelelnie, életmentés esetén felmentést ad a regulák alól: ha az éhhalál szélén állsz, akkor ehetsz tréflit is, vagy ha életet kell mentened szombaton, akkor autóba is ülhetsz vagy tüzet gyújthatsz.

De erre meg azt mondhatják, hogy az élethez való ragaszkodás sem minden kultúra jellemzője, még ha a nyugati világban mára ez lett is az általános.

Ilyen alapon nem tiltakozhatunk semmiféle önkényesség ellen, mondjuk a kínai kivégzések vagy az afganisztáni tálibok bűnei ellen. Miközben az agresszorokon kívül mindenki tudja, hogy ezek bűnök. De szerintem nem is kell ennyire messzire menni: az újpesti vagy fradista futballdrukkerek zsidózását is elfogadhatnánk azzal, hogy az ő kultúrájukban ez évtizedek óta így szokás. A parttalan relativizmust nagyon veszélyesnek tartom, mert egykor ugyan volt egyfajta fölszabadító hatása, amikor például azt mondta, hogy a másságot szeretjük, már pusztán csak azért is szeretjük, mert más. Mert a változatosság, a kulturális sokféleség tényleg gyönyörködtet; nekem is óriási élmény volt az első amerikai utam során kínai, olasz, zsidó vagy indiai étteremről étteremre vándorolni. De azért ez csak a látszat, a felszín. Azt gondolom, hogy ragaszkodni kell a felvilágosító szemlélethez is, miközben nyilván nagyon meg kell gondolni, hogy hol húzódik az a határ, ahol beavatkozhatunk. Amikor a szocialista Magyarországon a romákat a rendőrséget is bevetve kényszerfertőtlenítették vagy kényszerfürdették, akkor átlépték a határt, pedig biztos vagyok abban, hogy sok becsületes KÖJÁL-os orvost a segíteni vágyás hajtott, és eszükbe nem jutott, hogy megalázó és rasszista dolgot tesznek.

1997-ben a Magyar Tudományban megjelent cikkében szerepel egy állítás, amit aztán mások is átvettek, hogy a cigányellenes attitűdök Magyarországon sokkal kevésbé strukturáltak, mint az antiszemita; az előbbi egydimenziós, míg az utóbbi jóval rétegzettebb.

Most vágunk bele egy vizsgálatba, amelyben azt próbáljuk megnézni, ma is így van-e még. Az 1994-es kutatás azt mutatta, hogy míg az antiszemitizmus valóban politikailag éles kérdés, és minél jobboldalibb valaki politikai preferenciáit tekintve, annál inkább antiszemita, addig a cigányellenességnél ilyen összefüggést nem találtunk: politikai szimpátiától függetlenül a magyarországi többség nagyon elutasító volt a romákkal. A diszkrimináció tekintetében is különbségekre találtunk: egy dolog volt azt mondani, hogy túl sok zsidó üldögél a médiában, a bankokban, de azért jóval kevesebben mondták, hogy a zsidók menjenek haza Izraelbe vagy vigyék őket a táborba. A cigányok esetében a cigányellenesség szinte minden esetben kapcsolódott valamiféle diszkriminatív eljárás támogatásához.

Meglehet, hogy maga a cigányellenesség csak egydimenziós, de azért sokféle forrásból táplálkozik. Nyilvánvalóan más az egyetemi tanár cigányellenessége, mint azé a nyomorulté, aki egy kilátástalan helyzetű faluban él, és a munkahelyekért, segélyekért való küzdelemben a nincstelen cigány is versenytársa.

Igen. A cigány konkurens nyilván másképp gondol rá, mint az a városi értelmiségi, aki csak a villamoson találkozik vele, és egyedüli gondja, hogy a pénztárcáját hogyan óvja meg az állítólag roma zsebtolvajoktól.

Volt egy elmélete, mely szerint az előítéleteinket talán azért is szalonképtelenebb ma a zsidókkal szemben közvetlenül hangoztatni, mert a zsidó holokauszt jobban tudatosult a többségi társadalomban, mint a cigányoké.

Ma is így gondolom, bár persze ha a MIÉP-et vagy a stadionok népét hallgatjuk, akkor bizony el kell gondolkodnunk azon, hogy a magyar társadalomban mennyire tudatosult valójában a zsidóság holokausztja. Mindenesetre a zsidóság holokausztjával való szembenézésnek hosszabb története van, legalábbis a filmek, az irodalom szintjén (például Szabó István, Pilinszky János vagy Kertész Imre műveiben), és a történettudományban is... Ám – és ennek az okát nem értem – a közvélemény szintjén még mindig nem történt meg ez a szembenézés, annak ellenére, hogy ledőltek azok a tabuk, amelyek a szocializmus időszakában megnehezítették vagy lehetetlenné tették a nyílt beszédet. A cigány vészorszakkal való szembenézést illetően azonban még ennél is jóval nagyobb az adósságunk.

KARDOS GÁBOR

Ha a logikai sor egyik végén a kisebbségi nyelvek állnak, míg a másikon a kisebbségek politikai képviselete, közöttük két közvetítő szerepet játszó fogalom helyezkedhet el, amelyek révén azok összekapcsolhatók. Ilyen közvetítő elemek a kisebbségi nyelvek használatát biztosító nyelvi *jogok*, továbbá a nyelvi *kisebbségek* mint az előbbiek alanyai. A pozitív nemzetközi jog a nyelvi kisebbségi közösségeket magukat nem ismeri el alanyként, ehelyett a közösséghez tartozó személyek egyéni és a többiekkel együtt történő jogosítottságáról beszél. A többségi államok érzékenységére tekintettel a nemzetközi jog tudatosan törekszik a közösségi jogalanyiség elfedése mellett arra is, hogy távol tartsa a közösségi nyelvek és kultúrák védelmét a politikai hatalommegosztás rémét is felvillantó koncepcióktól. Így a Kisebbségi vagy regionális nyelvek európai kartájában egyáltalán nem található sem kollektív, sem egyéni jogok, csupán állami kötelezettségek, sőt az egyezmény III. fejezete tekintetében, ott, ahol azok konkrétá válnak, mód nyílik választási lehetőségre is. Így a nyelvi karta esetében természetesen jogalanyok sincsenek, csupán a kisebbségi vagy regionális nyelvek használóiról lehet szó. A nyelvi kartának az a jóindulatú törekvése, hogy elvlassza egymástól a politikai érzékenységet és a kisebbségi nyelvek védelmére vonatkozó állami kötelezettségeket, nem tekinthető sikeresnek. Ezt jól mutatja, hogy Kelet-Közép-Európából csupán Horvátország, Szlovénia és Magyarország vesz részt a nyelvi karta együttműködésben, és az is, hogy a francia alkotmánytanács az egységes és oszthatatlan köztársaság eszméjével összeegyeztethetetlennek nyilvánította a gall ratifikációt. Ha a nyelvi kartán kívül keresünk bizonyítékot, elég a szlovák államnyelvről szóló törvényre utalni, amelynek eredeti értelmében a magyar anyanyelvű tűzoltóknak a kimenteni kívánt ugyancsak magyar anyanyelvű személlyel szlovákul kellett volna beszélniük. A másik, ugyancsak tragikomikus példa, hogy Tudjman, az önálló Horvátország első köztársasági elnöke – nyilván szakemberei segítségével – úgyszólván hetente talált fel (meg?) eredeti horvát szavakat és kifejezéseket a szerbvel meg egyező vagy azokra nagyon emlékeztető helyett, és ugyanilyen céllal nyelvészeket küldött Burgenlandba a szerb hatásoktól függetlenül maradt ottani óhorvát tanulmányozására.

Ha a címben jelzett kérdést közelebbről megvizsgáljuk, főként három területtel szükséges foglalkozni. Ezek a nyelvi jogok és a széles értelemben felfogott reprezentáció, a kisebbségi nyelvhasználat a politikai képviseleti szervezetekben, továbbá a nyelvi-kul-

turális ügyekben történő kisebbségi öngazgatás, azaz a kulturális autonómia ügye.

A nyelv és az azon alapuló kultúra önmagában a kisebbség egyfajta képviseletét jelenti. A nyelv a kollektív azonosságtudat egyik legfontosabb kifejezője, amely Kelet-Közép-Európában egyfajta mitikus jelentőséget hordoz. Széchenyi István mondta egykor, hogy nyelvében él a nemzet. A nyelv és a kultúra mitikus haza, amelynek pótolnia kellett a valóságban nem létező kollektív otthont. A település- és egyéb földrajzi nevek kisebbségi nyelven való közéleti használata megjelenítheti, hogy az érintett közösség létezik, autentikus módon él az adott fizikai térben. Így ha a közigazgatási törvény lehetővé teszi a települési és az egyéb földrajzi nevek használatát a kisebbség nyelvén, egy többségi nacionalista számára a kisebbségi közösségi lét tagadására két út adódik. Meg kell kérdőjeleznie, hogy az adott kisebbségi közösség tagjainak száma eléri a törvényben előírtat, és ha ez nem sikerül, ragaszkodnia kell egy olyan értelmezéshez, amely szerint csupán a többségi nyelvi települések fordításának használatát teszi lehetővé az eredeti kisebbségi elnevezések helyett. Ez így is történt, amikor 2001 májusában hatályba lépett az új román közigazgatási törvény, amely lehetővé teszi a helyi kisebbségi közéleti nyelvhasználatot.

A kisebbségi közösségek autentikus léte alááshatja a többségi eredetmítoszokat. Így azok a többségi állami elismeréssel egyenértékű törvényhozási aktusok, amelyek lehetővé teszik a létezés kisebbségi nyelv útján történő hivatalos megjelenítését, a sátáni összeesküvés gyümölcsei. Az államnyelv mellőzése a nemzetállam megkérdőjelezését jelenti, azok, akik saját nyelvüket használják, az egység árulói. (Ha pedig a többség nyelvén szólnak meg, nyilvánvalóan csupán azért járnak el így, hogy elfedjék befurakodásukat.)

A kisebbségi közéleti nyelvhasználat kiterjed a politikai képviseleti szervekre is. Ebben az esetben a szimbolikus megjelenítés és a tényleges képviselet együttesen jelentkezik. A gyakorlati problémák abból adódnak, ha a két funkció szembekerül egymással. Arra gondolok, hogy az anyanyelvüket használó önkormányzati vagy parlamenti képviselők megfelelő infrastruktúra híján lerontják érdekképviseleti esélyeiket. Zavarkeltővé válnak, akik megdrágítják, komplikáltabbá teszik a képviseleti szervek munkáját. Így aztán ha a felszólalásokra kisebbségi nyelven kerülne sor, a jegyzőkönyv már többségi nyelven készül.

A nyelvi és a politikai képviselet összeegyeztetése különösen nehéz a nyelvi-területi felosztáson alapuló politikai rendszerekben. Ezt jól mutatja a Belgiumból az Emberi Jogok Európai Bírósága elé került Mathieu-Mohin és Clerfayt-ügy. Belgiumban a fla-

mand, a francia és a német nyelvhasználati, kulturális és oktatási ügyekben az egyes közösségek tanácsa rendelkezik hatáskörrel. A francia nyelvű területen az igazgatási feladatokat a vallon regionális tanács végzi, míg Flandriában ezt is a flamand közösség tanácsa látja el. A parlamentben flamand és vallon frakciók vannak, mind a képviselőházban, mind a szenátusban. A Brüsszel–Hal-Vilvorde osztatlan kétnyelvű választási körzetben, amely magában foglalja Hal-Vilvorde elfranciásodott, de a holland régióban található területét, továbbá a kétnyelvű Brüsszel főváros egy részét, a megválasztott képviselőházi képviselők maguk dönthetnek, melyik nyelvi frakcióhoz kívánnak csatlakozni. Amelyik nyelven leteszik az esküt, ahhoz a frakcióhoz csatlakoznak. A vallon Matthieu-Mohin és Clerfayt képviselőket az elfranciásodott, de a flamand régióhoz tartozó körzetben választották meg. Ha hollandul teszik le esküjüket, akkor nem vehetnek részt a francia közösség munkájában, amelynek hatásköre kulturális és oktatási ügyekben kiterjed körzetük vallon polgáira. Ha franciául teszik le az esküt, akkor viszont a flamand közösség tanácsából zárnák ki magukat. Végül a francia eskü mellett döntöttek, de egyúttal panasszal éltek Strasbourgban az Emberi jogok európai egyezményéhez csatolt első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkének (a szabad választásokhoz való jog), illetve ezzel összefüggésben az egyezmény 14. cikkének (a diszkrimináció tilalma) megsértése miatt. Az Emberi Jogok Európai Bírósága elutasította a panaszt és megállapította, hogy a belga jogi megoldás célja a nyelvi feszültségek csökkentése, továbbá, hogy a minősített többséghez kötött döntéshozatal és egyéb garanciák mellett a regionális többségi nyelvet beszélő kisebbségi képviselők megválasztásának ösztönzése – hiszen az ott élő franciák számára is a flamand közösség tanácsában való képviselést a fontosabb – nem sérti az egyezményt.

A gyakorlatban a képviselők szerveiben történő kisebbségi nyelvhasználat, ahogyan általában a nyelvi jogok igénylése, törvény által meghatározott minimális arány kérdése. Finnországban a közigazgatási egységek akkor válnak kétnyelvűvé, ha a svéd anyanyelvűek száma eléri a lakosság nyolc százalékát. A korábbi horvát szabályozás szerint a kisebbségi nyelvhasználat akkor vált kötelezővé az önkormányzatokban, ha a kisebbség helyi többségben (legalább ötvenegy százalék) volt. A nemzetközi jogi szabályozás fő baja éppen az, hogy gondosan elkerüli, hogy általános megfogalmazásokon túl konkrétan mondjon va-

lamit. A Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről például megelégszik annyival, hogy lényeges számú kisebbségi legyen, emellett az államoknak csak ilyen kívánság esetén, és amennyire csak lehet kell a kisebbségi nyelvhasználatot biztosítani, de azt is csupán az adminisztratív hatóságok és a személyek között, szót sem ejtve tehát az önkormányzatokon belüli helyzetről (10. cikk). A nyelvi karta a kisebbségi nyelvet használók száma által indokolt védelemről beszél, és lehetőséget teremt arra, hogy a részes állam olyan kötelezettségeket is *válasszhasson*, amely a helyi vagy regionális közgyűlésben történő kisebbségi nyelvhasználatot biztosítja.

A nyelvi kisebbségek számára fontos kérdés, hogy részt vehetnek-e a nyelvpolitikai és a nyelvi tervezési döntésekben. Lényeges probléma lehet, hogy mi a hivatalos álláspont: önálló nyelvről vagy dialektusról van-e szó, hiszen valódi védelmet elsősorban az első indokol. A kisebbségi nyelvhasználat szervezeteinek a meghallgatása a kérdésben a demokratikus folyamat része, de az objektív feltételek ellentmondhatnak a megfogalmazott igényeknek. Emellett az is előfordulhat, hogy tudományos vita folyik az ügyben. A vita egyébként lehet kifejezetten nyelvpolitikai

természetű, és oda is vezethet, hogy ugyanazon nyelvről két vagy több államban eltérően vélekednek. A limburgi Hollandiában önálló nyelv, míg Belgiumban a flamand egyik dialektusa. Vita lehet a nyelv jellegéről is. Norvégiában a kven önálló nyelvnek ismerik el a hatóságok, de azonosnak tekintik a finnel, míg használói szerint teljesen eredeti, önálló nyelvről van szó. A vita eredménye látszólag közömbös, valójában azonban

igen lényeges. Ha tudniillik a kven azonos a finnel, akkor elegendő az ottani oktatási anyagokat, kulturális termékeket behozni, gondoskodni a finn rádió és televízió elérhetőségéről, míg ellenkező esetben mindezeket eredetiben kell biztosítani. Mindezek alapján érthető, hogy noha számos államban létezik a kisebbségek oktatási és kulturális autonómiaja, az alapkérdések közül csupán az előzőről (létezés) dönthetnek, míg az önálló védelmet meghatározó problémát (nyelv vagy dialektus?, milyen nyelv?) az állam fenntartja magának.

A kulturális autonómia eredeti formájában klasszikus szabadságjogokon alapul, és az állam részéről csupán túrést követel. A kisebbségi közösség az egyesülési és oktatási szabadság alapján maga hozza létre intézményeit és gyakorolja az önzaggatási jogokat. Az állam ilyenkor csupán minőségi követelményeket

A KULTURÁLIS AUTONÓMIA EREDETI FORMÁJÁBAN KLASSZIKUS SZABADSÁGJOGOKON ALAPUL, ÉS AZ ÁLLAM RÉSZÉRŐL CSUPÁN TÚRÉST KÖVETEL. A KISEBBSÉGI KÖZÖSSÉG AZ EGYESÜLÉSI ÉS AZ OKTATÁSI SZABADSÁG ALAPJÁN MAGA HOZZA LÉTRE INTÉZMÉNYEIT ÉS GYAKOROLJA AZ ÖNIGAZGATÁSI JOGOKAT.

támaszthat (tantervi követelmények, a bizonyítvány elnyerésének feltételei) és – amint ezt az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága megállapította – garanciákat kereshet arra, hogy az iskolában „jó állampolgárokat” nevelnek. A nemzetközi jog is hosszú időn keresztül ilyen módon koncepcionalizálta a kisebbségi kulturális autonómiát. A változást az hozta, hogy megállapították az állam pozitív kötelezettségeit a kisebbségekkel szemben, igaz, hogy ez a nemzetközi jogban nem vonja maga után azt a követelményt, hogy az anyagi, infrastrukturális feltételekről való gondoskodásnak együtt kellene járnia az ezzel kapcsolatos döntési jogok átadásával. Közép- és Kelet-Európában ehhez társul az a probléma, amit a kisebbségek ambivalens viszonyának nevezhetünk a többségi állammal szemben. Minden okuk megvan rá, hogy féljenek, hiszen a többségi állam emberemlékezet óta sohasem volt semleges az együtt élő etnikumok konfliktusaiban, sohasem tett kísérletet arra, hogy megeremtsse a többség érdekei és a kisebbségek jogai közötti kényes egyensúlyt. Arról nem is szólva, hogy a többségi állam hajlamos nemzetbiztonsági kockázatnak látni a kisebbségek létét, tehát asszimilációra tör. Másrészt viszont a kisebbségek az államtól várják oktatási és kulturális intézményeik teljes körű finanszírozását. Ez nem csupán a mindenható állam gyakorlatából ered, de abból is, hogy a kisebbségek szegények. A többségi állam számára persze kedvezőbb a központi költségvetéstől való függés fenntartása, mint civil társadalmi intézményeknek, egyházaknak tulajdont adni, vagy jogi lehetőséget teremteni a helyi adózásból való részesedésre, hogy a sajátjukból finanszírozzák intézményeiket. Márpedig, ha minden fillér a többség kegyeitől függ, a kulturális autonómia, ha egyáltalán megvalósul, formális lesz. Az is megtörténhet, hogy a kisebbségek maguk ódzkodnak a kulturális autonómiától. Ez a helyzet Magyarországon, ahol az 1993. évi kisebbségi törvény kifejezetten lehetővé tette az oktatási és kulturális intézmények alapításán és fenntartásán túl azt is, hogy azokat a kisebbségi önkormányzatok átvegyék a területi önkormányzatoktól. A kisebbségi önkormányzatokban azonban munkált a félelem, hogy az intézmények átvétele után az állami költségvetés magukra hagyja őket. (A kisebbségi törvény tervezett módosítása jogi és pénzügyi garanciák nyújtásával remélhetően megoldja a problémát.)

A kisebbségi nyelvi jogok érvényesülése Magyarországon nem megfelelő. Ez annak ellenére így van, hogy a jogi szabályozás önmagában kielégítő, sőt bizonyos értelemben irreálisan is sokat ígérő. Ha az okokat vesszük számba, az előrehaladott nyelvi asszimiláció mellett a kisebbségek földrajzi értelemben töredezett, többséggel kevert elhelyezkedésére szük-

séges utalni. Ez a térbeli elhelyezkedés sem indokolhatja azonban, hogy a kisebbségi törvényben teljesen egyenlő jogai legyenek valamennyi kisebbségnek, teljesen függetlenül attól, hogy néhány száz vagy ezer emberből álló vagy több száz ezres közösségről van szó. Az is indokolatlan továbbá, hogy a kisebbségi nyelvi jogok az ország egész területére kiterjedjenek. Ha a kisebbségek egyenjogúságának kérdését nézzük, az önmagában végrehajthatatlanságot eredményez: hogyan várható bolgár vagy örmény nyelven tudó tisztségviselők alkalmazása, ilyen nyelvű közigazgatási iratminták, vagy akár csak ezen a nyelven értő tolmács biztosítása az ország *egész* területén. Ugyanakkor még a legnagyobb kisebbségi nyelvek (német, horvát) esetében is abszurd elvárni, hogy azok beszélői az ország másik végében is élhessenek közéleti nyelvhasználati jogaikkal. (Mondjuk a Pécs környéki horvát Hajdúszoboszlón.) Nyilvánvaló, hogy a nemzetiségi regisztráció hiánya komolyan nehezíti azoknak a területeknek a kijelölését, ahol a nyelvi kisebbségi jogokat alkalmazni kellene. Annyira persze nem rossz a helyzet, hogy becslés és népszámlálási adatok kombinációja útján ne lehetne egy listát összeállítani azokról a kisebbségek lakta településekről, ahol számarányuk legalább tíz-húsz százalék. Különös figyelmet kellene fordítani a lovári és a beás roma nyelvekre, hiszen az azokat használók esetében nem csupán az önazonosság megőrzéséről, hanem a szociális beilleszkedés segítéséről és az elmaradottság csökkentéséről lenne szó.

A kisebbségi nyelvek és kultúrák védelme nem csupán megfelelő jogi szabályozást, hanem *infrastrukturális ajánlatot* is igényel a többségi állam részéről. Ha azonban a kisebbségek nem jutnak megfelelő politikai képviselőhöz, azt aligha kapják meg.

HARGITAI JÁNOS

Az utóbbi időszakban megszorodott azoknak a rendezvényeknek, vitáknak a száma, amelyek a nemzeti és etnikai kisebbségek közéleti részvételéről szólnak.

Régióinkban államok, államszövetségek bomlanak fel, újraformálódnak az európai térkép. Talán soha nem volt aktuálisabb a kisebbségek képviseletének és az állami döntésekben való részvételének újragondolása.

Az EBESZ kisebbségi főbiztosának kezdeményezésére a svédországi Lund városában rendezett konferencia ajánlásait, az úgynevezett Lund deklarációt a magyar parlamenti képviselők a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 1999. évi tevékenységéről szóló beszámolójából is ismerhetik.

Az ajánlás általános elveit rögzítő fejezetben többek között ez olvasható: „A nemzeti kisebbségek hatékony közéleti részvétele a békés és demokratikus társadalom lényeges alkotórésze. Európa és a világ más részének tapasztalatai azt mutatják, hogy e részvétel elősegítésére a kormányoknak speciális intézkedéseket kell tenniük a kisebbségek érdekében. Ezek az ajánlások a kisebbségek államba történő jobb bevonását és azt szolgálják, hogy lehetővé váljon saját identitásuk és jellemző vonásaik megőrzése, ezáltal elősegítve a jó kormányzást és az állam egységét.”

A deklaráció második fejezete a döntésekben való részvételről szól: „Az államnak biztosítani kell, hogy a kisebbségek hatékonyan hallathassák hangjukat a központi szinten, beleértve a szükséges mértékű speciális intézményeket. Ezek a körülményektől függően lehetnek: a kisebbségek speciális képvisellete, például a parlament egyik vagy mindkét házában garantált mandátumok által, vagy a törvényhozásban való részvétel más garantált formájában.”

A választásokról a következőket rögzíti az ajánlás.

„1. Az európai és a világ más részén szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy a választás folyamatának igen nagy a jelentősége a kisebbségeknek a politikai szférába való bevonása szempontjából. Az államoknak garantálniuk kell a kisebbségi közösségekhez tartozók bevonását a közügyekbe, beleértve a választás és a választhatóság egyenlőségét.

2. A politikai pártok megalakítására és működésére vonatkozó szabályoknak az egyesülési szabadság nemzetközi jog által garantált alapelvével összhangban kell lenniük. Ez az alapelv magában foglalja a pártalapítás jogát mind az olyan pártok esetében, amelyeknek alapja egy közösséghez való tartozás, mind az ilyen szempontot figyelmen kívül hagyó pártok esetében.

3. A választási rendszernek elő kell segíteni a kisebbségek képviselétét és részvételét.

Ahol a kisebbségek egy meghatározott területen élnek, ott az egyéni kerületi rendszer által lehet a kisebbségek megfelelő képviselétét biztosítani.

Arányos választási rendszer esetében is, amelyeknél a politikai pártok mandátumának aránya a rájuk leadott szavazatok arányát tükrözi vissza, lehetséges a kisebbségi képviselétet biztosítása.

A kedvezményes választási rendszer egyes formáinak alkalmazása szintén elősegítheti a kisebbségek képviselétének megvalósítását és fokozhatja a közösségek közötti kooperációt.

Alacsonyabb parlamenti küszöbök szintén szolgálják a nemzeti kisebbségek kormányzásba történő bevonását.

4. A választási körzetek határait úgy kell megállapítani, hogy az elősegítse a kisebbségek képviselétét.”

A másik említésre méltó konferencia Budapesten zajlott 1999. október 15–16-án a Magyar Tudományos Akadémián, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és az Európa Tanács közös rendezésében. A konferencia végkövetkeztetéseit Kovács Péter egyetemi tanár összegezte. Kiemelem egy megállapítását: „A tizedik tétel, és ez a legfontosabb tétel adott esetben, az alfája és ómegája is az egész kisebbségi részvételnek a politikai életben, az, hogy a parlamenti képviselét nem szakítható ki az állam saját alkotmányos kontextusából, és a parlamenti képviselétnek a léte annak függvényében értelmezhető, hogy van-e és milyen tartalommal működik egy önálló kisebbségi törvény, illetve a jogrendszeren belül milyen eleve létező kisebbségvédelmi garanciák vannak, amelyek ténylegesen is érvényesülnek. E „konferenciák anyagai támpontul szolgálnak – szolgálhatnak – a magyarországi kisebbségek parlamenti képviselétének megoldásaihoz”.

Ezek után elkerülhetetlen a téma szempontjából legfontosabb jogszabályok áttekintése.

A Magyar Köztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény XII. fejezete az alapvető jogokról és kötelezettségekről szólva így rendelkezik: „68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők. (2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát. (3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselétét biztosítják. (4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

(5) A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. 70. § (1) A Magyar Köztársaság területén élő minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési és a helyi önkormányzati, továbbá a kisebbségi önkormányzati választásokon választható és – ha a választás, illetőleg a népszavazás napján az ország területén tartózkodik – választó legyen, valamint országos vagy helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen. 70/A. § (3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel segíti.

2. fejezet – A választás alapelvei

71. § (1) Az országgyűlési képviselőket, valamint a helyi önkormányzati képviselő-testület tagjait, továbbá a polgármestert és a főpolgármestert a választópol-

gárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják.

(3) Az országgyűlési képviselőknek, illetőleg a helyi képviselő-testületek tagjainak és a polgármestereknek a választásáról külön törvények rendelkeznek, amelyek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Az alkotmány vonatkozó rendelkezéseit azért idéztem ilyen hosszasan, mert ezek a szakaszok igazítanak el, illetve kellene hogy eligazítsanak a kisebbségek parlamenti képviselete kapcsán.

Ami itt megfogalmazódott, az homályos, normatartalma alig megfeythető, sokféle értelmezésre ad lehetőséget.

Kérdések sokasága merülhet fel.

Mi a jelentősége annak, hogy a kisebbségek államalkotó tényezők? A törvények az államszervezet milyen szintjein biztosítják a kisebbségek képviseletét? Mi ennek a képviseletnek a tartalma? Ez a képviselet megvalósult-e a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásával?

Ha visszatekintünk az alkotmány 68. §-ának változásaira, láthatjuk, hogy a hazai politikai elitnek egy rövid időszakot leszámítva soha sem volt határozott elképzelése a kisebbségek parlamenti képviseletéről.

Az 1989. évi XXXI. törvénnyel elfogadott alkotmányszöveg csak a 68. § (1) és (2) bekezdését tartalmazta. Az Országgyűlés az 1990. évi XVI. törvény elfogadásával (1990. III. 1.) egy új (3) bekezdéssel egészíti ki a fenti szakaszt: „(3) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviseletét az országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell. Az Országgyűlés a 71. § (1) bekezdése szerinti választástól függetlenül a kisebbségek képviseletére – külön törvényben meghatározott módon és számban – országgyűlési képviselőket választ.”

Az Országgyűlés ezt a külön törvényt – 1990. évi XVII. törvény – ugyanazon az ülésnapon fogadta el.

Az így beiktatott (3) bekezdés és a külön törvény minden fontos kérdéstről rendelkezett. A kisebbségek képviseletét az Országgyűlésben biztosítani kell. Meghatározták, hogy a cigány, a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák, a szlovén és a zsidó közösség az Országgyűlésben egy-egy képviselövel rendelkezik. (Vizsgálódásunk szempontjából nincs jelentősége annak, hogy miért ezek, vagy miért csak ezek a közösségek jutottak volna országgyűlési képviselethez.) Meghatározták, hogy a kisebbségi képviselők választása az alkotmány 71. § (1) bekezdése szerinti választásoktól független. Szabályozták a jelölés módját és a választás időpontját. Rendelkeztek arról, hogy az így megválasztott képviselő jogállása azonos a többi képviselöével.

Ezek az egyértelmű rendelkezések nem voltak hosszú életűek, hiszen az Országgyűlés 1990. június 19-én elfogadta az 1990. évi XL. törvényt, s ezzel hatályon kívül helyezték az 1990. évi XVII. törvényt, és a jelenlegi tartalmára változtatták az alkotmány 68. § (3) bekezdését, megágyazva azoknak a vitáknak, értelmezéseknek, amelyek újra és újra felvetődnek a kisebbségek parlamenti képviseletéről.

Mivel az alkotmány rendelkezései talányosak, többféle értelmezésre adnak lehetőséget, ezért érdemes áttekinteni az Alkotmánybíróság e tárgykörben meghozott határozatait.

Az első indítványt egy országgyűlési képviselő nyújtotta be, kérve, hogy a testület állapítsa meg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést, mert az alkotmány 68. § (3) bekezdésében megfogalmazottak realizálására az Országgyűlés nem alkotott törvényt.

Az indítványozó e bekezdés alkotmányossági értelmezését is kezdeményezte. Ezt az indítványát a testület visszautasította, formai indokokra hivatkozva, mivel az indítványozó nem rendelkezett az alkotmány egyes rendelkezéseinek értelmezésére irányuló indítványozási jogosítvánnyal.

Tehát az Alkotmánybíróság kitért a 68. § (3) bekezdésének értelmezése elől és a 814/E/1991. AB végzéssel az eljárást felfüggesztette, mivel az elkészült kisebbségi törvény tervezete ekkor már egyeztetés alatt állt.

Mivel a törvény elfogadása elhúzódott, az Alkotmánybíróság a felfüggesztett eljárást lefolytatta, és a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatában rögzítette, hogy az Országgyűlés alkotmányellenes helyzetet idézett elő azzal, hogy a 68. § szerinti jogalkotói kötelezettségeit elmulasztotta.

Az Alkotmánybíróság a teljes 68. § kapcsán nyilvánította ki az Országgyűlés mulasztását, és nem kifejezetten a (3) bekezdéssel kapcsolatban. A határozat indoklása csak az indítványozó álláspontjának ismertetésénél említi a kisebbségek parlamenti képviseletét.

Egy másik indítvány az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény alkotmányellenességét azért vetette fel, mert e törvény nem rendelkezett az alkotmány 68. § (1) bekezdésében foglaltak végrehajtásáról. A testület 24/1994. (V. 6.) AB végzésével az indítványt visszautasította. Az Alkotmánybíróság az indokolásban kitért arra, hogy az 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Ntv.) 20. § (1) bekezdése szerint a kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van országgyűlési képviseletre. Ez a külön törvény nem készült el a végzés meghozataláig.

Az indoklás idézi a Ntv. 21. § (2) bekezdését: „A kisebbségekhez tartozó állampolgárok helyi képviselővé választásáról az e törvény 64. §-ával módosított helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény rendelkezik.”

Tehát megállapítható, hogy a kisebbségek helyi önkormányzati képviselete törvényben már rendezett.

Az indoklás második bekezdése újabb fejtöresre okot adva így fogalmaz: „Az előzőekből kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10.) AB határozata a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete tekintetében fennálló mulasztásos alkotmányvétséget már megállapította. Ezért az Alkotmánybíróság a mulasztásos alkotmányvétség megállapítását a vázolt keretben »ítélt dolognak« minősítette, és az indítványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.”

Látni való, hogy az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10.) AB határozata megszületésekor még nem léteztek az Ntv., így annak 20. § (1) bekezdése sem, az Országgyűlésnek kimondatlan, az alaptörvényből adódó szabályozási kötelezettsége nem volt a parlamenti kisebbségi képviseletre vonatkozóan, ezért az idő tájt csak a 68. § egészére vonatkozóan mondta ki a testület a mulasztásos alkotmányvétséget.

Összegzésként megállapítható, hogy ma nincs olyan alkotmánybíróági döntés, amely érdemi (tartalmi) iránymutatást adna az Országgyűlésnek a probléma szabályozására.

Vizsgáljuk meg ezért, hogy más törvények – elsősorban az önkormányzati törvény és a kisebbségi törvény – hogyan szabályozzák a kisebbségek képviseletét az igazgatás helyi szintjein.

Az 1990. évi LXV. törvény 12. § (7) bekezdése már 1990-ben így rendelkezett: „A helyi képviselők és polgármesterek általános választásán a nemzeti vagy etnikai kisebbség legtöbb szavazatot kapott jelöltje kisebbségének helyi szószólójává válik. Amennyiben nem tagja a képviselőtestületnek, annak ülésein tanácskozási joggal részt vehet. Egyéb jogosítványait a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény szabályozza.”

Az alkotmány 68. § (3) bekezdésének mint keret-szabálynak a kitöltésében a legtöbbet ennek a törvénynek a megalkotása jelentette, amit az Országgyűlés 1993-ban fogadott el.

Az Ntv. három vonatkozásban hozott újat.

1. Létrehozta a törvény a kisebbségi önkormányzati rendszert. 2. A helyi képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvény módosításával megteremtette annak lehetőségét, hogy a kisebbségi jelöltek a helyi önkormányzatokban könnyített módon, teljes értékű mandátumot szerezhetnek, azaz a he-

lyi önkormányzatokban meghatározta a kisebbségek képviseletének tartalmát. 3. Ezzel szemben az Országgyűlésben (tehát központi szinten) nem rendezte a kisebbségek képviseletét. Ezt a szabályozást egy külön törvénybe utalja, ami mindeddig nem készült el.

Az Országgyűlés az Ntv. megalkotásával lépés-kényszerbe hozta önmagát. A parlament két megoldási mód közül választhat a kisebbségek képviseletének megeremtetése során.

Az egyik megoldás illeszkedik az alkotmány 71. § (1) bekezdésébe, és kedvezményezett mandátum-szám alapján ad képviseletet a kisebbségi közösségeknek.

A másik megoldás az Országos Kisebbségi Önkormányzatok általi választást (delegálás) eredményezné. Ez persze alkotmánymódosítást is igényelne. Sok előnye ellenére az Országgyűlés ilyen tartalmú törvényjavaslattal (annak elfogadásával) eddig nem kísérletezett.

Az elsőként említett szabályozási lehetőség elvén megfogalmazott törvényjavaslatok már több alkalommal elváltak az Országgyűlés plenumán. Egy a választási reformot előkészíteni hivatott bizottságban a parlamenti frakciók a 2000. évben sem tudtak megállapodni a kisebbségek parlamenti képviseletéről. Egyetértés volt a frakciók között abban, hogy a jelöltállítás (listaállítás) joga az Országos Kisebbségi Önkormányzatokat illetné, és a lista első helyén álló jelölt kedvezményezett szavazatszám alapján jutna mandátumhoz.

Vitára adott okot az aktív választójog kérdése, vagyis hogy hány szavazata legyen egy választópolgárnak (egyéni jelöltek listája, pártlista, kisebbségi listák).

Az MSZP egyedül képviselte a frakciók közül azt, hogy minden választópolgár három szavazólapot kapjon. Egy ilyen rendszer a többi frakció álláspontja szerint ésszerűtlen lenne, nem biztosítaná, hogy a kisebbségi közösségekhez tartozók önmaguk döntsenek képviseletükről.

A megállapodás elmaradása azért is sajnálatos, mert 1999 őszén a parlament a kisebbségek helyzetéről szóló kormánybeszámolót elfogadta.

Az Ntv. 62. § (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy a kormány két évente legalább egy alkalommal áttekinti a Magyar Köztársaság területén élő kisebbségek helyzetét, és arról az Országgyűlésnek beszámol.

E dokumentum így fogalmaz: „A választójogi reformfolyamat keretében rendezni kell a kisebbségek parlamenti képviseletét, megszüntetve az évek óta fennálló alkotmányos mulasztást. A parlamenti képviselet szabályozásáig meg kell teremteni annak lehe-

tőségét, hogy a kisebbségek képviselői más módon bekapcsolódhassanak a törvényhozás munkájába.”

Ideje felismerniük a kisebbségi közösségeknek, illetve vezetőiknek, hogy a parlament egységes a kisebbségi képvisellel kapcsolatos deklarációk megfogalmazása során, de akaratszegény azok érvényesítése esetén.

Az Országos Kisebbségi Önkormányzatok elnökeinek reális helyzetértékelésén is múlik, hogy bekapcsolódhatnak-e a törvényhozás munkájába.

ORSÓS ÉVA

Minden bizonnyal lenne értelme abból a szempontból megvizsgálni az egyes magyarországi kormányzatok szerepét, hogy vajon értékeik, döntéseik, magatartásuk mennyiben járult hozzá a kisebbségek közéleti részvételéhez. Emellett természetesen azt is végiggondolhatjuk, hogy általában a kormányzatnak milyen szerepe lehet a kisebbségek közéleti részvételében.

Ez a kormányzati magatartás azonban esetenként nehezen értelmezhető, vagy kifejezetten félreérthető, ha azt nem a közép-kelet-európai régió folyamatainak egészében vizsgáljuk, illetve ha figyelmen kívül hagyjuk, hogy a kisebbségek közéleti részvétele összefüggésben van az ország egészét jellemző demokratizálódási folyamat, a közélet milyenségével.

Az MSZP–SZDSZ-kormányzat államtitkáráként, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal volt elnökeként igazán egyszerű dolgom lenne, ha fel kellene sorolnom azokat a kezdeményezéseket, azokat az intézkedéseket, amelyekkel a hivatalnak az volt a célja, hogy a kisebbségek közösségei, a kisebbségekhez tartozó magyar állampolgárok az 1993-ban elfogadott kisebbségi törvénybe foglalt lehetőségekkel minél hamarabb élhessenek. Ha arról beszélnék, hogy miért változtattuk meg a kisebbségi önkormányzati képviselők képzésének tartalmát és módszerét, miért jött létre a Kisebbségek Kutató Műhelye, miért kezdeményeztük azokat a találkozókat, amelyek a kisebbségekhez tartozó idős emberek körében tevékenykedő önkénteseknek szóltak, vagy miért szerveztünk a kisebbségi önkormányzatok létrejöttének időszakában az ország öt településén civil klubokat, akkor végső soron arról beszélnék, hogy a kormányzatnak milyen szerepe volt a kisebbségek közéleti részvételében.

Ehelyett inkább megpróbálnám keresni azoknak a konfliktusoknak az okait, amelyeket a kisebbségi hivatal, s személy szerint én éltem meg egy olyan kormányzat alatt, amelynek elvei, értékei alapvetően a kisebbségek közéleti részvételét támogatók voltak.

Megkísérlem ugyanakkor nemcsak az MSZP–SZDSZ-kormányzat szerepének, hanem a megelőző és a jelenlegi kormányzat magatartásának értelmezését is.

Az 1970-es évektől kezdődően a közép-kelet-európai régióban új szellemi áramlatok indultak, amelyek az autonómiák és a szolidaritás kiépítését választják a nyílt, tragikus végkifejletű lázadással szemben. Az önálló civil lét terápiáját javasolják, a demokrácia és a társadalmi együttműködés lépésről lépésre történő felépítését. A régióban, a környező országokban – közülük több anyaországa a magyarországi kisebbségeknek – társadalmi és emberi jogi mozgalmak bontakoznak ki, amelyek közös vonása a társadalom és a hatalom párbeszédének gondolata. Olyan civil társadalom képe bontakozik ki, amely a hatalmat ellenőrizni, és nem átvenni kívánja.

A civil társadalomnak ez a fogalma kellőképpen nyitott volt ahhoz, hogy ne csak a közös érdekek, közös célok alapján szerveződő csoportokon belüli, hanem a csoportok közötti együttműködést és szolidaritást is lehetővé tegye. Az 1980-as évek közepétől a közép-kelet-európai régió alternatív és ellenzéki mozgalmi közötti, országhatárokat is átlépő együttműködés egyre intenzívebbé vált. Jellemző erre az időszakra a magyarországi kisebbségek képviselőinek egyre határozottabb probléma-megfogalmazása, az anyaországi szervezetekkel, a hasonlóan gondolkodókkal való kapcsolattartás. Ez az időszak már a Kisebbségi Kerekasztal létrehozását készítette elő, s ezzel hozzájárult a kisebbségek mondandójának megfogalmazásához, az évekkel később elfogadásra kerülő kisebbségi törvényhez. Miszlivetz Ferenc egyik tanulmányában (*A civil társadalom tervétől az etnopolitikáig*, in *Egy univerzális értelmiségi. Vitányi Iván születésnapjára*, Bp., 1995.) úgy fogalmaz, hogy „ennek a kezdetben kifejezetten értelmiségi jellegű, szellemi, majd később egyre nyíltabban politikai erjedésnek, a civil társadalom »határátlépésének« köszönheti a reneszánszát Közép-Európa fogalma is”. Ezek a fogalmak egyszerre jelentik az elzárkózással és a szembenállással ellentétben a párbeszédet és az együttműködést, valamint a régió társadalmában felszínre törő identitásválságot.

A civil társadalom mozgalmi által képviselt értékek – önszerveződés, szükségletek, érdekek megjelenítése, erőszakmentes konfliktuskezelés, párbeszéd stb. – egyre határozottabban terjedtek, azonban nem hatották át a régió társadalmának egészét, a folyamat nem intézményesült, amikor 1989–1990-ben a régió országainak egypártrendszerű rezsimjei egymás után összeomlottak. Minden változás és látszat ellenére nem teljesedett ki az „emberi méltóság fogalma”. Az a fogalom, amely a kisebbségi törvény elfogadását követő harmadik évben – nemzetközi dokumentumok

aláírását követően – szükségtelemné tette volna a magyarizációt, hogy tudniillik a román, a horvát és más kisebbségekhez tartozó idős embereknek joguk van életük utolsó óráiban – s persze bármikor – anyanyelvükön gyónni, végső üzeneteiket anyanyelvükön ránk hagyni; joguk van az anyanyelvi és hagyományokon nyugvó szociális szolgáltatáshoz. Ismerve az Európa Tanács monitor-csoportjának jelentését a Kisebbségi és regionális nyelvek kartájában foglaltak teljesítéséről, a helyzet a törvény elfogadását követő hetedik évben sem mutatott jelentős változásokat. Pusztán kormányzati akaratra lenne szükség, hogy olyan anyagi forrás jöjjön létre, amely lehetőséget nyújtana sok évtized mulasztásának pótlására, olyan anyanyelvi és tradíciókra épülő szociális szolgáltatások fejlesztésére, amelyek a kisebbségekhez tartozó idős emberek, s ezáltal magukhoz a kisebbségekhez tartozók emberi méltóságának elismerését jelentenék. És persze nemcsak hat nyelv esetében, hanem minden olyan esetben, amikor erre valóságos igény mutatkozik. Így többek között a legnagyobb nyelvi közösségekhez tartozó oláh és beás cigányok esetében is.

A civil társadalom mozgalmi nem voltak elég erősek s nem gyökereztek elég mélyen a társadalomban ahhoz, hogy Közép-Kelet-Európát a nyitott, demokratikus és együttműködő társadalmak régiójává alakítsák. Sőt, az új politikai rendszerek létrejöttét követően a régió belüli együttműködés szálai gyengülni kezdtek; a közép-európai és európai identitások, amelyek megférni látszottak az egyre határozottabban formálódó nemzeti identitástudattal, szintén visszafejlődtek, illetve eltűntek az 1990-es évek közepére. Az újonnan demokratizálódó, Európához csatlakozni kívánó nemzetállamok egymáshoz való viszonyát a dezintegráció kezdi jellemezni. Kevés országot kíméltek meg a kirekesztő ideológiát képviselő nacionalista és fundamentalista mozgalmak, amelyek nem maradtak hatástalanok az hivatalos új politikára sem. Az „átmenetek” egyik paradoxona, hogy a demokratizálódás folyamatában e társadalmak szabadon választott politikai elitjei olyan etnopolitikát kezdenek folytatni, amely saját kítűzött céljuk, az európai integrációba való hatékony bekapcsolódás hátráltatója lett.

1989-et követően egyszerre vagyunk tanúi az európai integrációról szóló retorikának és az együttműködés helyett az elszakadást támogató folyamatoknak, az új nemzetállamok létrejöttének. Az egyre kirekesztőbbé váló nacionalizmus értelmezhető persze

válságjelenségként is. A hosszú ideig merev, nemzetek feletti struktúrákba kényszerített, hirtelen önállóvá vált régió új politikai elitjei az etnopolitikában találtak választ az őket ért váratlan kihívásokra.

Annak, hogy ez így alakult, vannak belső, a régió társadalomfejlődésével magyarázható, és külső, az Európai Közösség politikájának bizonytalanságából fakadó okai is.

Ennek a társadalomfejlődésnek jellemzője a félbemaradt nemzetté válási folyamat, amely folyamatot a hatalomra került politikai elit úgy akarta befejezni, hogy közben nem vette észre: elmaradt struktúrákat konzervál, s hogy a közösen játszott etnopolitikai társasjáték egyéni alkupozícióit és csatlakozási esélyeit egyaránt rontja. Az etnopolitika, az etnikai identitások egymás elleni kijátszása ott,

ahol nem torkollott rasszizmusba, ahol nem okozott agresszivitást, befelé forduláshoz, elbizonytalanodáshoz vezetett.

A magyarországi kisebbségek önkormányzatainak, civil szervezeteinek képviselői, kutatói, művészei a törvény megszületését követő harmadik évben különböző fórumokon, a közélet különböző színterein egyre határozottabban és egyre pontosabban hívták fel a figyelmet azokra a szükségletekre, amelyeknek szerepük volt közösségeik megerősítésében. A reciprocitás elve azonban nagyon sok kárt okozott. Nehezen hagyta érvényesülni azt a másik elvet, amely szerint az adott kisebbség valóságos szükségleteire épülő, következetes közösségépítő munkára van szükség. Még egyszerűbben fogalmazva, nem azért kell valamely magyarországi kisebbség közösségi ház-építési törekvését anyagilag és szakmailag támogatni, mert ez majd jó hivatkozási alap lesz a kisebbség anyaországában élő magyarok helyzetének javítására, hanem azért, mert az megépülése esetén valóban hozzájárulhat egy település, egy régió szlovák, román vagy más kisebbségi közösségének megerősödéséhez. Ráadásul a reciprocitás elve – és persze gyakorlata – gyengítette a különböző kisebbségek közötti együttműködést és szolidaritást is. Nem utolsósorban gyengítette azoknak a törekvéseknek a hatását, hitelességét, amelyek a kisebbségek közéleti részvételét voltak hivatottak szolgálni.

Időközben az Európai Közösség Európai Unióvá alakult. A nemzeti szuverenitásnak ez a történelemben példa nélküli feladása kivétel nélkül minden nyugat-európai országban a nemzeti identitás fundamentalista mozgalmakban is kifejeződő felerősödésé-

ENNEK A TÁRSADALOMFEJLŐDÉSNEK JELLEMZŐJE A FÉLBEMARADT NEMZETTÉ VÁLÁSI FOLYAMAT, AMELY FOLYAMATOT A HATALOMRA KERÜLT POLITIKAI ELIT ÚGY AKARTA BEFEJEZNI, HOGY KÖZBEN NEM VETTE ÉSZRE: ELMARADT STRUKTÚRÁKAT KONZERVÁL, S HOGY A KÖZÖSEN JÁTSZOTT ETNOPOLITIKAI TÁRSASJÁTÉK EGYÉNI ALKUPOZÍCIÓIT ÉS CSATLAKOZÁSI ESÉLYEIT EGYÁRÁNT RONTJA.

hez vezetett. Egyszerre tapasztalhatók az integráció eredményei, amelyek az önkormányzatokon alapulnak, valamint a nemzetállamok megerősödése.

Különösen ezekben az években tapasztalható, hogy az elbizonytalanodás, az elzárkózási és dezintegrációs tendenciák ellenére az integráció folyamata nem reménytelen. Egy egységes, homogén Európa helyett minden bizonnyal a regionális együttműködések sokféle Európájával lehet majd számolni. Ebben a folyamatban fontos, hogy a térségünkben formálódó régiók között együttműködés alakuljon ki, hogy a határokon átívelő regionális együttműködési törekvések megerősödése az etnopolitika és az elzárkózási tendenciák visszavonulását eredményezzék. Abban, hogy ez bekövetkezzen, kétségtelenül nagy a régió országainak, köztük Magyarország kormányának/kormányainak felelőssége. Érdemes azonban visszatekintnünk az elmúlt évtizedekre, s látni a civil társadalom, s ezen belül a kisebbségek közösségeinek felelősségét is. Azt a felelősséget, amely figyelmezteti a kormányokat arra, hogy az autonómiák és a szolidaritás kiépítésének, a társadalom és a hatalom párbeszédének nincs alternatívája.

ÖRKÉNY ANTAL

A nemzeti és etnikai kisebbségek közéleti és politikai részvételének kérdése megkerülhetetlené teszi a média szerepének elemzését. A média és a kisebbségpolitika kapcsolata azonban nem magától értetődő. A kisebbségi jogok kiszélesedése hasonló utat járt be a modern liberális társadalmakban, mint ahogy az korábban az emberi jogokkal történt, és ezen a fejlődési úton a média szerepe még a fejlett liberális demokráciákban is csak a legutolsó évtizedekben vált aktuális kérdéssé.

Az állampolgári státus Thomas Marshall¹ által leírt rétegei Nyugat-Európában hosszú évszázadokon át alakultak ki és érlelődtek a ma ismert tartalmakká. Először az emberi és polgári jogok (szólásszabadság, lelkiismereti és vallásszabadság, törvény előtti egyenlőség, az emberi méltóság tisztelete és a személyiség védelme, a tulajdonszerzés és birtoklás szabadsága) liberális elvei váltak politikailag és társadalmilag elfogadottá, ezt követte a politikai jog kiszélesedése (általános, egyenlő és titkos választójog, népképviselő, önkormányzat, gyülekezési és egyesülési szabadság, a politikai életben való részvétel és a hatalomgyakorlás joga), majd a 20. század közepén a szociális jogok is elfogadottakká váltak (kezdve az elemi szociális jogoktól a szociális biztonságot garantáló jogok teljességéig, amelyek egy társadalmi standard szerint elfo-

gadható élethez való jogokat jelentenek, s a munka által való megélhetés, az egészség, a tudás megszerzésének joga, valamint a gyermekek, az öregek, a betegek védelmét foglalják magukban). Ha Brian Turner nyomán² tovább bővítjük a Thomas Marshall által leírt klasszikus modellt, és az állampolgári státusba beemeljük a kulturális-kommunikációs jogokat, akkor az állampolgári státus olyan globális felfogáshoz jutunk, amely a modern liberális demokráciák alapjait jelentheti.

A kisebbségi jogok ezen minta szerint járták végig a szabad identitásválasztástól (mint emberi jog) a kollektív (politikai és szociális) jogok elfogadásáig vezető utat, ami elvezetett a média kisebbségpolitikai újraértelmezéséhez.

Ennek egyik fontos állomása volt, amikor 1978-ban az UNESCO deklarálta a média kiemelt jelentőségét az apartheid és a rasszizmus elleni fellépésben.³ Az állásfoglalás leszögezi, hogy a média kiemelt feladata a különféle kultúrák kommunikációjának elősegítése, az eltérő kultúrák kölcsönös megértésének elősegítése, a társadalmi tolerancia növelése. Ezen belül a médiáknak kiemelt szerepe van a kisebbségek, az emberi jogok megvalósulásának folyamatos monitorozásában, a rasszizmus elleni nyilvános fellépésben, a kisebbségek társadalmi megnyilvánulásának és önkifejezésének biztosításában.⁴

A közép-kelet-európai rendszerváltás talán legszembetűnőbb társadalmi és politikai deficitje a köz-média körül számos országban kialakult folyamatos válsághelyzet és a kisebbségpolitika megoldatlansága. Figyelemre méltó adalék ehhez, hogy Magyarország európai uniós csatlakozásának előkészületek két, erre vonatkozó területen is elmarasztalták a politikai elitet: egyfelől, mert tíz évvel a politikai rendszerváltást követően Magyarországon nem sikerült megoldani a média függetlenségét, a pártatlan tájékoztatás és a közszolgálatosság feltételeit, másfelől, mert a kisebbségi ügyek kezelésében – legfőképpen a romakérdésben – komoly hiányosságok mutatkoznak.

Látszólag két, egymástól nagyon távol álló kérdéskörrel van szó, azonban lehet, hogy a problémák mégis szorosan összefüggnek egymással.

Az összefüggés feltárásához vissza kell kanyarodnunk a rendszerváltás pillanatához, és szemügyre kell vennünk, miképpen is született meg a szabad sajtó, média és nyilvánosság 1989-ben és 1990-ben Magyarországon.

A nyilvánosság modern, liberális felfogása, és ezen belül a média intézményrendszere elengedhetetlen feltétele az információ szabad áramlásának, az információhoz való hozzájutásnak, a racionális diskurzusnak és annak, hogy a társadalomban a közös normák

kialakuljanak és elfogadják őket. Jürgen Habermas szavaival élve ez egyfelől társadalmi és politikai norma, a liberális értékek érvényesülésének elengedhetetlen feltétele, másfelől nem csupán fikció, hanem valóságos és létező társadalmi tér, amelyben a viták lezajlanak, és az ebben meghozott döntések (vagy egyetértések) a politikai hatalomra nézvést korlátozó érvényűek. Nem véletlen tehát, hogy az államszocializmus összeomlása után – akár mint liberális elv, akár mint a társadalmi fordulat egyik legfontosabb intézményi feltétele – a szabad média megteremtésének kérdése központi helyen állt.

A szabad média megteremtése szorosan kapcsolódott a politikai szabadságjogok, és különösen a szólásszabadság helyreállításának céljához. Ez szükségszerűen azt jelentette, hogy meg kellett szüntetni mindazokat a jogi és politikai korlátokat, amelyek sértették a szólásszabadság jogát, a közmédia szabadságát, és helyre kellett állítani a sérült liberális elveket. Ebből azonban nem következett, hogy a rendszerváltó politikai elit és a jogalkotók képesek lettek volna mindazokat a feltételeket és célokat pontosan körülírni, amelyeket a megváltozott és szabad médiának meg kell valósítania, illetve amely szabályok szerint működni kell. Melyek lehetnek ezek a célok és szabályok? Egyfelől mindenképpen meg kell említenünk a médiát érintő negatív liberális szabadságjogokat.

– Mindenekelőtt a nyilvános megszólalás és diskurzus szabadságának jogi garanciákkal körülírt biztosítása. A jogalkotó azonban rögvést szembesült ezzel a dilemmával, hogy ezzel utat nyit a szélsőséges beszéd megjelenésének a közszférában, ami súlyosan sértheti az egyéneket, illetve csoportokat, például a kisebbségek jogait és emberi méltóságát.

– A média politikai és gazdasági függetlenségének biztosítása. A kizárólagos állami tulajdonlás és kontroll lebontása, a piac szerepe, valamint az állam átalakuló befolyása és kontrollja újabb konfliktusok forrását jelentette. Mivel a rendszerváltás olyan körülmények között zajlott le, amelyeket a legkülönfélébb források (pénzügyi, frekvencia stb.) hiánya jellemezett, a szabadpiaci szempontok érvényesülése nem volt biztosítható. Ez felerősítette az állam közvetlen vagy közvetett befolyását a médiapiacra, ami napjainkra kritikus mértéket öltött. További problémát jelentett, hogy az állam a semlegesség elve helyett az ideologikus célokat és funkciókat erősítette médiapolitikájában, ami esetenként súlyosan sérti a kisebbségek érdekeit.

– A demokratizmus és a kiegyensúlyozottság elve. A pártállami hatalmi rendszer és médiapolitika felváltását a rendszerváltó elit kizárólagosan a többségi demokrácia alapján látta megvalósíthatónak. Ez abba az

irányba vitte a politikai csatározásokat, hogy a közszolgálatosság szempontjaiban a függetlenség, a hozzáférés és a pluralizmus tartalma mindig a többségi társadalom érdekei mentén fogalmazódott meg, és elve háttérbe szorult a kisebbségi reprezentáció, aminek különösen a kisebbségek politikai reprezentációjára nézve lettek negatív következményei.

– Az információhoz, a nyilvánossághoz és a nyilvánosságban való megszólaláshoz való emberi jog biztosítása. A magyarországi jogalkotás e területen mintaszerű munkát végzett 1990 után, a gyakorlatban azonban itt is korlátozó törekvéseket tapasztalhatunk, lásd például a frekvenciaelosztás folytonos dilemmáit, a sajtószabadságot korlátozó törvényjavaslatok megújuló hullámaival, vagy bizonyos monopolisztikus tendenciák kialakulását az elektronikus média piacán.

– A társadalmi diskurzus fenntartása és elősegítése. A média függetlenedése a politikai szférától nem a diskurzust, hanem a kompetitív hatalmi harcokat erősítette. Napjainkra egyfajta állóháború alakult ki a média és a politika között, ami a médiának a Habermas által említett, az államra nézve korlátozó szerepét lényegében teljesen megszüntette.

A plurális demokrácia megteremtésének igénye 1989 után azonban a negatív liberális szabadságjogok biztosítása mellett kötelezettségeket is rótt a médiákra. Ezek közül csak néhány fontosat említenék, amelyek szorosan kapcsolódnak a kisebbségpolitika témaköréhez.

– Az elismerés elve (recognition). A kulturális elismerés elmélete szerint a kollektív identitások biztosítása versenyben áll az egyéni szabadságjogok elismerésével. Amikor tehát a média mint a nyilvános párbeszéd legfőbb intézményes szférája tiszteletet és megbecsülést biztosít a társadalom bármely tagja számára, aki részt kíván venni a nyilvános szférában, akkor egyfelől tisztelet jár egyéni identitásának függetlenül nemétől, fajtától vagy etnikai hovatartozásától, másfelől tisztelet jár mindazon cselekvésformáknak, gyakorlatoknak és világszemléleteknek, amelyek a legkülönfélébb kisebbségi – különösképp hátrányos helyzetű – csoportok előtt nagy tekintélynek örvendenek.

– Reprezentativitás. A média kiemelt szerepet kell hogy játsszon a társadalmi önismeret fejlesztésében. A modern társadalmak plurális értelmezése nem csupán egyéni, de kollektív, így etnikai szempontból is megköveteli mindenki számára a megfelelő reprezentativitást és képviselést.

– A hozzáférés elve és a kollektív identitás. Ha a médiát mint a nyilvánossághoz való hozzáférés kiemelt társadalmi erőforrását definiáljuk, akkor olyan társadalmi tőkeként írjuk le, amelynek birtoklása

sa/kontrollja, illetve a médiától való megfosztottság a társadalmi egyenlőtlenségek látens forrásául szolgál. A kisebbségi törvény Magyarországon ennek megfelelően pozitívan szabályozza a kisebbségek hozzáférést a médiához, miközben semmiféle jelentősebb forrást nem rendelt ennek megvalósításához. Így a kisebbségi média nem kap megkülönböztetett figyelmet. A hozzáférés másik aspektusa a médiafogyasztás kérdése. Nehezen mérhető, de súlyos egyenlőtlenségek forrása lehet, hogy a társadalmilag hátrányos helyzetben lévő kisebbségek – Magyarországon a romák – azáltal, hogy a médiához való hozzáférésük korlátozott, társadalmi hátrányaikat nem képesek csökkenteni, inkább csak halmozni tudják.

Ha a média körüli magyarországi csatározásokat nézzük, szembetűnő, hogy a politikai csatározások az elmúlt tíz évben leginkább a negatív szabadság kérdései körül zajlanak. Brüsszelig hangzanak el a média függetlensége, az állami beavatkozás, a szólásszabadság megsértése körüli pártpolitikai és közéleti viharok, de – nem kisebbítve ezek fontosságát – mindez alapvetően a többségi társadalom érdekarcainak szemszögéből történik. A kisebbségi-etnikai szempontok, illetve az ezekhez szorosan kapcsolódó elismerés, reprezentativitás és hozzáférés elve elsikkadni látszik ebben a csatározásban.

Pedig a jogalkotói figyelem a rendszerváltást követően nem tekintette másodlagos szempontnak a kisebbségek politikai-közéleti reprezentációját a médiában. Erről tanúskodik mind az 1993. évi, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény, mind az 1996-os médiatörvény. Mindkettő fontos kérdésnek tekintette a kisebbségek médiajogait, és részletesen kitérnek akár a hozzáférés kérdéssére, akár a kisebbségekre vonatkozó és a médiákban megjelenő tartalmi kérdésekre.

A jogi feltételrendszer és a média mindennapi működése között azonban a megfelelés mindmáig elmarad. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa 1999-es beszámolójában úgy fogalmaz, hogy az elvek és a gyakorlat között komoly ellentmondás feszül: „A médiatörvény, a kisebbségi törvény messzemenően teljesíti azokat a kötelezettségeket, amelyeket Magyarország a vonatkozó nemzetközi egyezményekben (kisebbségvédelmi keretegyezmény, nyelvi karta) való részvételével magára vállalt. A valóságban azonban ezek az elvek nem teljesen érvényesülnek. A műsorszolgáltatók tapasztalataink szerint nem tájékoztatnak megfelelő mértékben és módon a kisebbségi szempontból fontos eseményekről, a közszolgálati műsorszolgáltatók és a közműsor-szolgáltatók hiányosan tesznek eleget – kisebbségi nyelven történő – tájékoztatási kötelezettségüknek, a kisebbségi közösségeket nem mu-

tatják be megfelelő módon a társadalom számára, a kisebbségi közösségek nem működtetnek műsorszolgáltató intézményeket.”⁵

A médiában és a média közül zajló hatalmi harcokat számos tényező magyarázza. A média (a rádió, a televízió, a nyomtatott sajtó vagy az internet) ugyanis nem csupán a demokratikus nyilvánosság és közbeszéd legfőbb színtere és aktora, amely már önmagában felfokozott politikai és közéleti csatározások helyévé teszi legkülönfélébb intézményeit, továbbá nem csak a közpolitika letéteményese, és nem is csupán egy hatalmi ágens, amely pénzt, befolyást, politikai hatalmat ad birtokosának (és fosztja meg ezektől mindazokat, akik kívül rekednek rajta). A média az identitáspolitikai egyik legfontosabb intézménye is. A médiában zajlik a legkülönfélébb – és legfőképpen a nemzeti – identitások védelme, táplálása, kifejezésre juttatása és megőrkítése. Az identitáspolitikában játszott szerepe alapozta meg a média kiemelt társadalmi jelentőségét és érzelmi támogatottságát a politikai rendszerváltás időszakában (a forradalmi rendszerváltó kelet-közép-európai identitás narratívájával), majd a média által szolgáltatott tudás és érték a megszülető szuverén nemzetállamiság megteremtésében is döntő szerepet játszott.

A nemzeti identitás és a nyilvános szféra kapcsolatában Monroe E. Price megkülönbözteti egymástól az esszenciális, instrumentális és pluralista modelleket. Különbségük abból ered, hogy míg az első kettő esetében a nemzeti identitás és érdek a központi akaratból ered és a többségi identitás kizárólagosságra törekszik, addig a pluralista modell a nemzeti identitás immanens feltételeként szabja meg, hogy a kormányzat a többségi érdekek képviselőjének kizárólagosságával szemben a másságból fakadó kisebbségi identitásokat is egyforma súllyal képviselje és védje. „A homogenizálás, globalizálás és határelmosás trendje éppen úgy megtalálható a politikai kultúrában és a nemzetekben, mint a felbomlás és az elaprózódás folyamata. Az utóbbinak része az a jelenség, hogy egyes kiscsoportok megkérdőjelezzik az uralkodó nemzeti identitást, és kulturális, sőt területi jogokat követelnek. A centripetális és centrifugális erők ilyen szimultán működésének idején komoly kihívással kell szembenéznie az államnak és a médiának.”⁶ Mindez pedig messze túlmutat a nyilvánosság és a hatalom kérdéskörén: a nemzeti identitás eltérő meghatározásai egyben súlyos kategorizációs szempontokat is hordoznak, amelyek kijelölik a nemzethez tartozókat és kívülrekesztik a be nem sorolhatókat.

A rendszerváltás pillanatában a fenti identitáspolitikai szempontok tökéletesen felkészületlenül érték mind a politikai elitet, mind a média szereplőit. Az államszocializmus időszakában a többségi el-

veken nyugvó szocialista nemzettudat tökéletesen negligálta a kisebbségeknek még a létezését is. Terestyéni Tamás a Magyar Televízió hírműsorait elemezve azt találta,⁷ hogy sem a kisebbségi csoportok tagjainak, sem maguknak a kisebbségeknek a létezése soha elő nem fordult az akkori idők híradásaiban. Ahogy Csepeli György írta 1993-ban egy a *Kisebbségkép a tömegtájékoztatásban* címmel rendezett konferencia anyagában: „A hallgatás persze nem tüntetheti el az egyes kisebbségeket a valóságos világból, de felettébb megnehezíti a velük kapcsolatos cselekvést és a rájuk vonatkozó elfogulatlan és igaz megismerést.”⁸

Ebből a szempontból az elmúlt tíz év látszólag teljes fordulatot hozott. A többségi média romaképével foglalkozó tartalomelemzések bizonyítják, hogy a média az államszocializmus időszakához képest nagyságrendekkel hangsúlyosabb módon láttatja a romákat. 1997-ben átlagosan minden második-harmadik nap közöltek ilyen témájú cikket a lapok, a magyarországi kisebbségekről szóló írások kétharmada a romákkal foglalkozott, terjedelmük pedig átlagosan több mint kétszerese volt a más kisebbségekről szóló cikkeknek.⁹ A rasszizmus, a nyílt előítéletesség, a faji vagy etnikai megkülönböztetés alkotmányos tiltása a mértékadó média számára kötelező erővel bír. Ennek tudható be, hogy nyílt uszítás vagy gyűlöletkeltésre alkalmas közlés a médiákban szándékolt közlésként szinte soha nem fordul elő.

A szándékolatlan közlések tekintetében azonban a médiát a rendszerváltás pillanatától folyamatos zavarhatja át az identitásnarratívák terén, aminek az a következménye, hogy a kisebbségekre vonatkozó közlésekben rendszeresen találunk súlyos megkülönböztetéseket, előítéletes közléseket, sőt esetenként diszkriminatív megnyilvánulásokat is. Ez legfőképpen a legnagyobb és a legsúlyosabb társadalmi konfliktust megelőző kisebbség, a romák esetében tipikus. A média által láttatott világot az elmúlt tíz évben az alábbiak jellemezték.

– Erőteljes a romák ábrázolása során az etnikai címkézés. Bár az adatvédelmi és kisebbségi törvény szigorúan szabályozza, hogy milyen kontextusban lehet a származást nyilvánosságra hozni, ezek az elvek sokszor sérülnek, akár közvetlenül, akár közvetve, amikor jelzések, célzások, utalások formájában történik az etnikai azonosítás.

– A médiában is a többségi szempontok szerint zajlik a kisebbségi csoportokhoz való tartozás kategorizációja, akár biológiai, akár társadalmi, akár lélektani szempontok mentén történik. Mindez pedig úgy jelöli ki a személyek helyét az identitásmezőben, hogy a személyes azonosulás vagy elutasítás nem játszik benne szerepet.

– A médiát jellemző folyamatos dichotomizáció elválasztja a többségi világot a kisebbségi társadalomtól, kijelölve ezzel a csoporthoz tartozás szigorú és átjárhatatlan határait.

– Különösképp a romákra igaz, hogy a kisebbségi helyzet tematizációját szinte kizárólagosan a konfliktusok, a bűnözés, a kulturális kérdések, illetve a szegénység uralja a médiában.

– A mindennapi sztereotipizációk olyan negatív jellegű, kollektív tulajdonságokat és magatartásmintákat ragasztanak a kisebbségi csoporthoz tartozásra, amelyek érzelmi és kognitív manipulációk, a közléseket átszövő kétértelműségek, kognitív csúsztatások, megalapozatlan oksági viszonyok, kényszerítő erejű beállítódások, valamint a tényközlések és a véleményközlések összemosódását eredményezik.

A helyzetet jól jellemzi az Országos Rádió és Televízió Testület legfrissebb állásfoglalása a közszolgálati műsorokban megjelenő előítéletről. A 2001. május 2-án publikált jelentés szerint a diszkrimináció és az előítélet jelentős eleme a magyarországi közgondolkodásnak, noha az egyes kisebbségi csoportokkal kapcsolatosan ennek mértéke igen eltérő az elektronikus sajtóban. Az ORTT műsorfigyelő és -elemző szolgálata a 2000. április 1. és június 30. közötti időszakban vizsgálta, hogy a közszolgálati műsorokban előfordult-e diszkriminatív megnyilvánulás a kisebbségekkel és etnikai csoportokkal szemben. „A testület megállapította, hogy a kisebbségekkel szembeni nyílt előítélet vagy sugalmazás nem esetleges és elszigetelt jelenség, hanem időnként határozott stratégia vagy csak a műsorszerkesztés felületességének eredménye.”¹⁰ A jelentés a kisebbségekkel szemben nyíltan diszkriminatív riportot, beszámolót nem talált, de egyes megjegyzések egyértelműen a rejtett előítéletes beállítás típusába sorolhatók. Különösen a kereskedelmi média műsorait jellemzi a figyelemfelhívónak szánt érzelmi ráhatás és manipuláció, míg a közszolgálati média elhíresült Vasárnapi Újság című műsorát az ideologikus elhatárolódás, a minden dologra egy irányba mutató „egyetlen igazság” elve jellemezte (esetenként a nyílt gyűlöletkeltésre is alkalmas beszéd előfordulásával – Ö. A.).

A médiaközléseket átható rejtett előítéletesség nem csupán azért veszélyes, mert sérti a közmédiát szabályozó legfontosabb normákat, az érthetőség, a helyénvalóság, az igazságosság és az őszinteség elveit, de azért is, mert közvetlenül hozzájárul a társadalomban eluralkodott nyílt előítéletesség megerősítéséhez. Ez két szempontból is történhet: felerősítheti a távolságtartást, megerősítheti a nyilvános szélsőséges közbeszéd helyességét, másfelől csökkentheti az állampolgárok felelősségérzetét a kimondott szó súlyát és a tetteket illetően.

Az 1990-es évek második felére a kisebbségek, legfőképpen a romák integrációja körüli társadalmi és politikai konfliktusok felerősödésével a médiát jellemző zavaros identitásnarratíva valamelyest tisztulni látszott. Miközben a szándékolatlan közlések tekintetében továbbra is sűrűn előfordultak és előfordulnak előítéletes, diszkriminációra alkalmat adó megnyilvánulások, a médiában markáns különbségek alakultak ki a szándékolt közlések identitásnarratíváiban. Ha a különböző értékrendszereket képviselő média-ágenseket ebből a szempontból tipizáljuk, négy markáns narratíva különböztethető meg.

Az egyik egy liberális emberi jogi narratíva, amely a kisebbségpolitikát abból a szempontból méri, hogy sérülnek-e az etnikai másságból fakadóan az állampolgárok szabadságjogai és emberi méltósága, és ha igen, a törvényalkotó és az állam kellő súllyal és eréllyel lép-e fel az egyoldalú megkülönböztetés és diszkrimináció ellen. Példaként olyan konfliktusok média-reprezentációit említhetjük, mint az iskolai szegregáció kérdése, a hatóságok – és legfőképpen a rendőrség – romákkal szembeni gyakori diszkriminatív fellépése, vagy az olyan szegregációs törekvések, mint amilyen a székesfehérvári „gettó-ügy” volt a Rádió utcában.

Egy másik identitásnarratívát jelent az etnikai tartalommal keveredő szociális egyenlőtlenségek kezelése. A politikai rendszerváltást követően a piacgazdaság kiépülésével elszabadultak a társadalmi egyenlőtlenségek, és ez különösen súlyosan érintette a romákat. A szegénység etnicizálódásának dilemmája, illetve a romák teljes pauperizációjának az ügye a médiaközlésekben is sajátos narratívává állt össze.

Egy harmadik típus a konzervatív narratíva, amely a többségi társadalom morális fensőbbiségéből kiindulva a kisebbségi kultúrát marginalizálja, anomizálja, esetenként kriminalizálja. A roma kisebbség esetében ez a narratíva úgy szól, hogy a cigányok soha nem lesznek képesek a társadalmi integrációra kulturális másságuk, civilizálatlanságuk, tudatlanságuk, morális alacsonyabbrendűségük (felelőtlenségük, léhaságuk, lustaságuk) vagy éppen genetikai okok miatt („vérükben van a bűnözés”, „soha nem is voltak képesek rendszeres munkára” stb.).

Végül létezik egy etnicizáló-folklorista narratíva, amely lényegében megkerüli a kisebbségpolitika jogi, politikai vagy szociális konfliktusait, és pusztán kulturális másságnak, egyfajta önmegvalósításnak, folklorisztikus hagyománynak láttatja a kisebbségek ügyét.

Ezek a narratívák az 1990-es években lényegében „békés egymás mellett élésben” léteztek a médiában mindaddig, amíg néhány roma család nem döntött úgy, hogy elhagyja Magyarországot.

Az esemény látszólag nem túl nagy horderejű, a zámolyi romák kivándorlása, menedékkérelme és strasbourggi emberi jogi beadványa mégis fordulópontot jelentett a magyarországi kisebbség eddigi drámájában. Nem azért, mert feltétlenül bízhattak abban, hogy panaszuk meghallgatásra fog találni az Európai Unióban, vagy mert arra számíthattak, hogy bármely ország könnyen befogadná őket, hiszen a nyugati országok rettegnek attól, hogy a zámolyiak példáját tömegesen fogják követni sorstársaik. A romák exodusa az itt maradó romák és nem romák számára jelent fordulópontot. A zámolyi romák elkeseredett tette megkerülhetetlenné tette, hogy a többségi társadalom, a nyilvánosság és a média szembenézzen a „romakérdéssel”. Ez a megkerülhetetlenség a média számára is egyértelmű volt, sőt, a média kitüntetett szerepet játszott az események alakulásában.

A Nyilvánosság Klub megbízásából Székelyi Mária kollégámmal szisztematikusan feldolgoztuk a 2000 júliusa és szeptember vége között az írott és az elektronikus sajtóban napvilágot látott híradásokat. A zámolyi romák exodusát a magyar média igen nagy terjedelemben tárgyalta. A média azonban nem volt könnyű helyzetben, amikor a zámolyi ügyről tudósított. A média ágenseinek egyszerre kellett arra törekedniük, hogy megtartsák közönségüket, és ne sértsék saját, felvállalt értékeiket, korábbi narratíváikat. A konzervatív

EZEK A NARRATÍVÁK AZ 1990-ES ÉVEKBEN LÉNYEGÉBEN „BÉKÉS EGYMÁS MELLETT ÉLÉSBEN” LÉTEZTEK A MÉDIÁBAN MINDADDIG, AMÍG NÉHÁNY ROMA CSALÁD NEM DÖNTÖTT ÚGY, HOGY ELHAGYJA MAGYARORSZÁGOT.

media helyzete e szempontból egyszerű volt, hiszen romaellenes irányban elfogult cikkei és az olvasóközönség elvárásai szinkronban voltak. A többi médiaorgánium esetében ez a „harmónia” hiányzott: a Magyar Hírlap és a Népszava a tárgyilagosságba menekült, a Népszabadság viszont szélesre nyitotta a megjelent cikkek értékspektrumát.

Az elektronikus médián belül minden egyes orgánium külön stratégiát alakított ki. A kereskedelmi csatornák elsősorban állásfoglalás nélküli híreket közvetítettek, anélkül, hogy az előzményeket vagy a lehetséges következményeket érintették volna. Törekedtek a semlegességre, de egyetlen, a romák irányában elfogult műsort sem sugároztak. A közszolgálati MTV1 rendkívül alaposan foglalkozott a zámolyi ügygel, és nem jellemezte az elfogultság ezeket a tudósításokat. A Duna Televízió ezzel szemben kevésbé foglalkozott a lehetséges következményekkel és a felelősök megnevezésével. Az elektronikus médiában

a Kossuth Rádió szentelte a legtöbb időt a zámolyi ügynek, a műsorok zöme azonban egyszerű híradás volt, az esetek több mint felében nem vállalkoztak a konfliktus minősítésére, és ha mégis, akkor a zámolyi ügyet elsősorban politikai konfliktusként kezelték.

A „zámolyi ügy” első időszakában a média láthatóan a korábbi, „megszokott” narratívák szerint interpretálta az eseményeket. A döntő fordulat akkor következett be, amikor a várakozásokkal ellentétben a zámolyiak közül néhányan menedékjogot kaptak Franciaországban. Ez ugyanis nem csupán súlyos politikai konzekvenciákat jelentett Magyarországra és a magyar kormány kisebbségpolitikájára nézve, de radikálisan megváltoztatta a médiát meghatározó alapvető diskurzust: az eddigi szubordinált identitáspolitikai narratívák áthelyeződtek a nemzeti identitás kontextusába. Ez az értelmezés az egynek és oszthatatlannak felfogott nemzeti identitás védelméből indul ki, a nemzet tagjaitól feltétlen és megkérdőjelezhetetlen lojalitást vár el a nemzet, valamint a nemzeti identitás legfőbb őre, az állam iránt, és mindazokra, akik – akár csak hipotetikusán, vagy a zámolyiak esetében cselekvőleg – egy plurális vagy alternatív identitásnarratívában gondolkodnak, a hazaárulás bélyegét ragasztja. A zámolyi romák lépése ebben a kontextusban nem csupán egyéni egzisztenciális döntés, hanem a nemzettel szembeni árulás, és mindazok, akik közvetlenül vagy közvetve támogatják őket, sőt mindazok, akik csupán egyetértenek e néhány roma család elkeseredett tetteivel, a nép, a nemzet, a magyarság árulóivá válnak.

Mindez radikálisan megváltoztatta a médiában zajló diskurzust. A konzervatív médiában a szándékolt közlések terén megjelent a nyílt félelemkeltés, a dichotomizáció szélsőséges eltúlzása, a többség és a kisebbség érdekeinek teljes szembeállítás, a bűnbakkeresés, a polgárháborús narratíva, az összeesküvés-elmélet, a nyílt manipuláció és a tudatos csúsztatás. Amikor a zámolyiakat védő megszólalók az 1956-os kivándorláshoz hasonlították az exodust, a másik oldal a nemzeti mítoszok és értékek lerombolásával, a nemzet elárulásával vádolta őket. „Elképesszítő és gátlástalan cinizmus nyilvánult meg abban, hogy a közéleti személyiségek a zámolyi romák menekülését – ha áttételesen is, de – egy szintre hozták az 1956-os forradalmárok kényszerű menekülésével.”¹¹ Amikor pedig közéleti személyiségek a francia kormánynak köszönőlevelet írtak, már maga a tett hazaárulásnak minősült ebben a narratívában: „Hazaárulókról szól és homelessekről, nem pedig invenciójukban elgyengült, politikailag sarokba szorult, jobb napokat látott emberekről. E negyvennek levele veszteség nekünk is, a szellem és a jellem vesztesége.”¹²

Az elmúlt néhány hónap médiatörténeiséből úgy tűnik, hogy a nemzeti identitás konzervatív narratívájának nincs alternatívája a társadalmi diskurzusban. Sem a liberális, sem a szociális és jóléti igazságossági elveken nyugvó narratívák nem képesek saját értékrendszerüket a nemzeti identitás kontextusában újrafogalmazni. Úgy tűnik, hogy a magyar társadalom, a politikai elit és a média a romák társadalmi integrációjának kérdésében csupán az esszencialista nemzeti konstrukció mintájában képes gondolkodni, miközben a pluralista megközelítés nem képes elfogadásra találni. Pedig érdemes ebből a szempontból hosszabban is idézni Monroe E. Price érvelését: „Mindamellet nem muszáj, hogy valakinek egyetlen nemzeti identitása legyen, vagy hogy egyetlen efféle identitáshoz legyen lojális. Az egyének éppúgy sokoldalúak lehetnek hazafiságukban, mint ahogy promiszkusok más termékválasztásaik alkalmával. Éppen úgy lojálisak lehetnek őseik földjéhez, mint jelen otthonukhoz. Lojálisak lehetnek Franciaországhoz és az európai eszméhez. Lehetnek elsősorban párizsiak, kozmopoliták, katolikusok vagy muzulmánok, miközben franciák vagy amerikaiak. Az identitások szállítói számára nem az a fontos, hogy az egyének egynél több kötődéssel rendelkeznek-e, hanem hogy miképp fluktuál a lojalitások intenzitása és ez hogyan jut kifejezésre.”¹³

JEGYZETEK

1. Thomas H. MARSHALL: *Citizenship and Social Class*, London, Cambridge, 1950.
2. Brian TURNER: *Postmodern Culture. Citizenship, and Democracy*. Paper presented in the conference of Quality of Citizenship, held in Utrecht, 1991.
3. Declaration on fundamental principles concerning the contribution of the mass media to strengthening peace and international understanding, to the promotion of human rights and countering racialism, apartheid and incitement to war, adopted by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization on 28 November 1978.
4. Hasonló szellemben foglalt állás az Európa Tanács 1275. számú, 1995-ös ajánlása a rasszizmus, a xenofóbia, az antiszemitizmus és az intolerancia elleni harcról, illetve az ugyanebben az évben született, 1277. számú ajánlás a migrációról, az etnikai kisebbségekről és a médiáról.
5. *Beszámoló a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről*, 1999. január 1.–1999. december 31.
6. Monroe Edwin PRICE: *A televízió, a nyilvános szféra és a nemzeti identitás*, Budapest, Magvető, 1998, 79.
7. TERESTYÉNI Tamás: *A tévéhíradó valóságképének néhány jellegzetessége*, Jelkép, 1984, 5/2, 32–42.

8. CSEPELI György: *Kisebbségek képe a többségi tömegkommunikációban*, in *Kisebbségkép a tömegtájékoztatásban*, szerk. CSURDI Sándor, Budapest, Regió Könyvek, 1993, 20.
9. BERNÁTH Gábor: *A médiáról*, in *Cigánynak lenni Magyarországon*, szerk. KÁLLAI Ernő, TÖRZSÖK Erika, Budapest, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Programiroda, 2000.
10. Origo, 2001. május 2., szerda, 7:31.
11. SZARKA Ágota: *Ki játszik a számolyi romákkal?*, Magyar Nemzet, 2001. március 17.
12. JÁVOR Béla: *A tét az uniós csatlakozás*, Magyar Nemzet, 2001. április 4.
13. PRICE: *I. m.*, 111.

CLAUDE CAHN¹

Magyarország nemcsak eredményes kisebbségpolitikával büszkélkedik, hanem azzal is, hogy a kisebbségi jogok területén az európai államok között úttörőnek, *avantgárd*nak mondhatja magát. Az építmény központi eleme, amellyel magyar kormánytisztviselők nemzetközi fórumokon szinte rituálisan dicsekednek, az 1993. évi LXXVII. törvény, az úgynevezett kisebbségi törvény. A kisebbségi törvény tizenhárom kisebbséget határoz meg Magyarországon: bolgár, görög, horvát, lengyel, német, örmény, román, rutén, szerb, szlovák, szlovén, ukrán és „cigány”. A kisebbségi törvény jogot biztosít a kisebbségi nyelvek használatára, az oktatási tevékenységekre, a „kulturális autonómiára”, valamint az „»anyaország« vagy nyelvcsoporthoz állami és közösségi intézményeivel” fenntartott kapcsolatra. Intézményi szempontból a törvény létrehozta a „helyi kisebbségi önkormányzatokat”, illetve az „országos kisebbségi önkormányzatokat”, azaz a helyi önkormányzat, illetve a kormány mellett működő tanácsadó testületeket, amelyek száma 2000. június 30-án meghaladta az ezerháromszázat.² Jelen dolgozat azt támasztja alá, hogy bár az 1993-as törvény némely szempontból jótékony hatású – különösen egyes kisebbségek magyarországi jelenlétének kihangsúlyozása és ezáltal, bár igen kis mértékben, a multikulturalizmus elősegítése szempontjából –, ugyanakkor objektívizálta a nem fehér kisebbségek kizárását, különösen a Magyarországon ma már nagy számban jelen lévő arab, afrikai, török, kínai és vietnami népek különféle csoportjait. Emellett, és ez a dolgozat központi mondanivalója, a kisebbségi törvény olyan intézményi kereteket állított fel, amelyek többnyire alkalmatlanok a romák („cigányok”³) helyzetének kezelésére, akik Magyarországon alapvető emberi jogi kérdésekkel kénytelenek szembesülni a nagyfokú diszkrimináció, az erőteljes

romaellenes magatartás, valamint ezek következményeképpen az egyes területekről való szinte teljes ki-rekesztésük miatt, ami nemritkán a kormány más területeken folytatott politikájának egyenes következménye.⁴

Az első világháborút lezáró nemzetközi egyezmények következményeképpen Magyarországon geopolitikai tényezők indokolják az erőteljes kisebbségi keretet: az erdélyi területek, a Bánát egyes részei, Kárpátalja, a Felvidék, a Vajdaság, Burgenland, valamint a Dráva és a Mura vidékének egyes területei ma Magyarországgal szomszédos országokban találhatóak – Szlovákiában, Ukrajnában, Romániában, Jugoszláviában, Horvátországban, Szlovéniában és Ausztriában. Ezek mindegyikében él magyar kisebbség – számuk Romániában meghaladja a kétmilliót –, és e magyar közösségek közül több is földrajzilag koncentráltan helyezkedik el. Az 1989-et követő időszakban a magyarországi politikai életre jellemző volt a nacionalizmus, különösen Antall József 1990-től 1994-ig terjedő kormányzásának időszakára, valamint az 1998 óta hatalmon lévő, Orbán Viktor miniszterelnök által vezetett koalíciós kormányzatra. A határokon túl élő magyarok ügyében gyakran kényes volt Magyarország kapcsolata a szomszédos államokkal.⁵ Magyarország a közelmúltig földrajzi korlátozásokkal alkalmazta a menekültjogról szóló 1951-es genfi egyezményt azzal, hogy kizárólag „európai” menekülteket ismert el. A magyarországi gyakorlatban ritkán adnak menekültstátuszt nem magyaroknak.⁶

A kisebbségi törvény a szomszédos országokra – elsősorban Jugoszláviára, Romániára, Szlovákiára és Ukrajnára – gyakorolt nemzetközi nyomás kontextusában fogalmazódott meg és lépett hatályba. 1993-ban a romakérdés még nem bírt olyan nemzetközi jelentőséggel, mint ma, és a „cigányok” felvételét a magyarországi kisebbségek sorába úgy tekintették, mint a magyar állam jótékony ajándékát az elnyomott, de romantikus cigányoknak.⁷

A törvény nincs egy évtizedes, teljes hatásának felmérése még várat magára, különösen a romák tekintetében. A többi kisebbség prizmáján át nézve látható, hogy a kisebbségi törvény számos jótékony hatással járt. Hogy erre csak egyetlen példát említsünk, a budai Lutheránus Gimnázium olyan gyöngyszem, amely a kisebbségi törvény eredményeképpen egyfelől kifejezetten törvényessé vált, másfelől támogatáshoz jutott. A német kisebbség állami támogatásban részesül, biztos lehet afelől, hogy az a (jelentős) anyagi támogatás, amelyhez német állami programok révén jut, teljesen jogszerű és semmiképpen sem tekinthető árulásnak, és olyan kétnyelvű iskolát hozott létre, ahová sok középosztálybeli magyar család szeretné beírni gyermekét: a mai Magyarországon Né-

metországot, a németeket és a német nyelvet rendszerint elismeréssel illetik.⁸

A romák azonban legnagyobb részben nem olyan csoportot alkotnak, amely a kényelmes középosztályi státusz mellé kulturális tartalék létrehozására törekedne. Sőt! A romák között a munkanélküliség az ország egyes területein 70–100% között mozog, különösen északkeleten. Miskolc, Ózd és Salgótarján ma olyan városok, ahol jelentős a roma lakosság, közülük soknak több mint egy évtizede nincs munkája.

A nélkülözés, a szegénység és a krónikus munkanélküliség mellett más jellegzetességek is elválasztják a romákat más „kisebbségi csoportoktól”. A magyarországi roma népesség közösségek és egyének változatos csoportja, rájuk a kisebbségi törvény számos rendelkezését – végrehajthatóságuk érdekében – jelentős rugalmassággal kell alkalmazni. Vegyük például a jogot az anyaországok és nyelvcsoporthoz való kapcsolattartásra: nemcsak hogy nem létezik roma állam és csupán vézna közösségi intézményeik vannak, s azok sem egy „anyaországban”,⁹ de még maga a nyelv is vita tárgyát képezi. Ezzel elérkezünk a kisebbségi törvény egy másik központi tételéhez, az anyanyelv használatára vonatkozó jogokhoz. Magyarország roma lakosságának több mint 60%-a anyanyelveként beszéli a magyart. A fennmaradó rész nem egy, hanem két nem magyar nyelvet beszél: 20% a romanit, legtöbbjük az oláh lovári dialektust, a másik 20% roma/cigány a magyar mellett a román egy archaikus formáját, a beást használja. Ezen okokra vezethető vissza az, hogy Magyarországon a romaüggyel foglalkozó számos szervezet a kérdést csak másodsorban tekinti kisebbségi jogi ügynek, és elsősorban az alapvető emberi jogok szisztematikus diszkriminatív megsértéseként kezeli.

1989 változásait a rendőrség destabilizálódása mellett az újjáéledő romaellenes érzelmek, az antiszemitizmus, az idegengyűlölet és a rasszizmus hulláma kísérte. Ennek eredményeképpen az 1990-es években Magyarország a romákkal szembeni rendőri visszaélések, a faji indíttatású bűncselekmények és a közösségi erőszak számos epizódját tapasztalhatta meg. A legnyugtalanítóbb talán a polgárőrségnek nevezett helyi csoportok megjelenése volt. Ezek egy országos, civil ernyőszervezet helyi egységei, amelyek tagjai alapvető rendőrségi funkciókat látnak el, azonban őket nem kötelezi a rendőrségtől egyébként elvárt képzési vagy fegyelmi szabályzat betartása. Egy helyi jogász, a magyarországi rendészet szakértője a polgárőrségeket „kvázi fasiszta csoportként” jellemezte, a roma házak elleni polgárőrségi akciók pedig sok esetben rögtönítélő bandák igazságszolgáltatására emlékeztettek.¹⁰

A magyarországi közélet folyamatos durvulása, valamint a rasszizmus terjedő fertőzése ellenére a hatóságok általában passzívak maradtak: az országban egészen 1996-ig nem volt olyan jogi szabályozás, amely a közönséges faji indíttatású bűncselekmények szankcionálására lett volna alkalmazható. Azóta is csak elvétve alkalmazták az új rendelkezést – a magyar Büntető törvénykönyv 174/B. bekezdését –, és nincsenek olyan ismert esetek, amelyek roma áldozatokra vonatkoznának. A magyar rendőrség vezetője nem tudott pontosan válaszolni a szerző azon kérdésére, vajon adtak-e ki bármiféle útmutatást a rendőröknek arról, hogy vizsgáljanak ki faji indíttatású bűncselekményeket.¹¹ Ami az általánosabb, nem erőszakos diszkriminációt illeti, Magyarországon hiányoznak a megfelelő jogi szabályozások,¹² és bár széles körben beszélnek diszkriminációról és szegregációról az oktatás, a lakhatás, a munkavállalás, a szociális juttatások és az egészségügy területén, kevés esetben hoztak marasztaló ítéletet, és a jogorvoslat gyakran nem megfelelő.

A magyarországi romák emberi jogi helyzetét legújabbban a lakhatás területén érte súlyos fenyegetés. A kormány 2000 márciusában kezdeményezte az önkényes beköltözőkre („lakásfoglalók”) vonatkozó rendelkezések módosítását, amely májusban hatályba is lépett. Az önkormányzatoknak már nem kell bírósági végzést kérniük ahhoz, hogy az önkényes beköltözőt kilakoltassák; a kilakoltatásokat ilyen esetekben elrendelheti a jegyző is. A jegyző által elrendelt kilakoltatásnak a rendőrség köteles nyolc napon belül érvényt szerezni, és az ellene beadott keresetnek nincs halasztó hatálya; így most már előfordulhat, hogy egy otthonából kilakoltatott személy (tekintettel a bíróságok ügyhátralékára) egy éven túl is hajléktalan legyen, mielőtt a bíróság ítéletet hozna a kilakoltatás jogszerűségéről. A rendelkezést 2000 júniusában az Alkotmánybíróság előtt megtámadták, azonban döntés még nem született.¹³ Mindemelllett az Alkotmánybíróság 2000 végén olyan döntést hozott, melynek értelmében a lakhatás nem alapjog Magyarországon.¹⁴ A hajléktalanság – beleértve a roma hajléktalanokat – ma láthatóan növekszik az országban. Bár etnikai megoszlás szerint nem áll rendelkezésre adat a kilakoltatásokról, a legtöbb független megfigyelő véleménye az, hogy a kilakoltatások aránytalanul és valószínűleg drámai mértékben érintenek romákat, és hogy sok önkormányzat használta fel arra a jogszabályt, hogy egyszerűen megszüntesse a romáktól. Az eddig napvilágra került drasztikus esetek közé tartozik Ózd, ahol a helyi hatóságok egy helyi lapban közzétették azt a szándékukat, hogy a többségében romák lakta Árpád vezér út elején álló lepusztult, század eleji házakból kiűzik a több mint száz családot annak érdekében, hogy helyet biztosítsanak fi-

atal, közép és felső fizetési kategóriába tartozó házaspároknak, azzal a szándékkal, hogy amint a megfelelő lakás rendelkezésre áll, a sorvadó Ózdra költözzenek. Az első kilakoltatások során a hatóságok a jelentések szerint kiűzték egy férfit a tulajdonában álló lakásból, és több más személyt is az utcára tettek azon az alapon, hogy nem fizették a közös vízőrát. További egyéni esetek, amelyek a European Roma Rights Center és más szervezetek tudomására jutottak, azt jelzik, hogy az „önkéntes beköltöző” kifejezéssel leírt jelenség rendkívül tágan értelmezhető, és könnyen kihasználható a helyi hatóságok által. Olyan esetek is előfordultak, amikor a romák ugyan bizonyítani tudták, hogy több éven keresztül maradéktalanul fizették a bérleti és közüzemi díjakat, azonban nem gondoskodtak arról, hogy írásos szerződést szerezzenek a tulajdonostól, rendszerint az önkormányzattól. 2000–2001 tele volt az első év, amikor nem volt érvényben informális kilakoltatási stop a téli hónapok idejére. Az új szabályozás egyik további hatása az, hogy valószínűleg új hullámát indítja el a gyermekek családi gondozásból való kiszakításának és állami intézetben történő elhelyezésének.¹⁵

Mivel a kisebbségi törvény nem alkalmas arra, hogy az alapvető emberi jogok megsértésével foglalkozzon, a kormányzat nemrégiben azzal kezdett érvelni, hogy a törvény funkciója a romákat illetően az, hogy integrálja őket a politikai folyamatba, valamint képezze őket a kisebbségi érdekek képviselőjévé. Lenyűgöző az az elképzelés, hogy – a romák vonatkozásában – a kisebbségi önkormányzatok nem a kulturális jogokról, hanem a civil részvétel képzéséről szólnak. Mindazonáltal felveti annak kérdését, hogy a roma vezetőség meddig akceptálja a részvétel kisebbségi törvény által biztosított olcsó, de mutatós szintjét. A helyi kisebbségi önkormányzatok nem rendelkeznek szavazattal a helyi képviselőtestületben. A kisebbségi törvény 29. paragrafusára meghatározza, hogy a képviselőtestület a helyi közoktatás, a helyi média, a helyi kultúra és a nyelvhasználat kérdésében csak a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg rendeletét, az ellen azonban nincs hatásos jogi eszköz, ha a helyi önkormányzat nem így tesz. Ahol a helyi kisebbségi önkormányzat szembekerül a helyi önkormányzat intézkedésével, fellebbezhet a közigazgatási hivatalnál, mint bármely állampolgár. A hatalom jelenlegi elosztása mellett azonban ez a hivatal tulajdonképpen erőtlenség ahhoz, hogy lesújtson a helyi rendeletekalkotókra. A fellebbezés másik útja a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosának irodáján keresztül vezet – egy másik hivatal, amelynek hatalma korlátozott, és nem terjed ki a helyi rendelet felülbírálatára. Az Országos Kisebbségi Önkormányzat mindeközben csak „véle-

ményezheti” a kisebbséget érintő jogszabálytervezeteket.

Kevesen gondolják, hogy a kisebbségi képviselők megválasztásának módja adekvát lenne – kivéve azokat, akiket megválasztottak. Egy helyi kisebbségi választáson bárki szavazhat, ami felveti azt a kilátást, hogy helyi kisebbségi képviselőket a többségi lakosság szavazóereje alapján választanak meg. Ebben a vonatkozásban említendő példa annak a szerbnek a legendája, akit a helyi horvát kisebbségi önkormányzat vezetőjének választottak meg (a többségi magyar választóbázis akaratából). A romák tekintetében is agályos a helyzet: a szolnoki országos szervezet, a Farkas Flórián által vezetett Lungo Drom az eddig tartott két választáson, 1994-ben és 1999-ben is megszerezte az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat (most Országos Cigány Kormányzat) mind az ötvenhárom helyét. Az 1994-es választást Szolnokon tartották, de mivel ez egyesek nemtetszésével találkozott, az 1999-es választást már Budapesten rendezték, ahol a zárt ajtók mögött lefolytatott szavazatszámolás a következő eredményt hozta: az első 53 befutó az Országos Cigány Kormányzat 53 mandátumára a Lungo Drom jelöltje volt, az ellenzéki jelöltek az 54. és 55. helyet szereztek meg.

1997-től vette kezdetét a magyarországi romák Kanadába menekülése és menedékjogért való folyamodása. Néhányuk esetét – jelenleg körülbelül 30%-ukét – olyannak ítélték, hogy megkapták a menekültstátuszt. Egy olyan időszakban, amikor a menedékjoghoz való jogot mindenütt a legalacsonyabb szintre korlátozzák, és amikor a kormányok különösen ódzkodnak attól, hogy menekültstátuszt adjanak olyan személyeknek, akik etnikai üldöztetés alapján kérnek menedékjogot – mivel fennáll annak veszélye, hogy a kérdéses eset megkülönböztethetetlen lesz a több százezer hasonló kérelemtől –, ez kínosnak bizonyult a magyar kormányzat számára.

A magyar kormányzat kínos helyzete azonban mind ez ideig nem készítette arra a törvényalkotókat, hogy „kisebbségi jogok” alapú szemléletüket kiegészítsék a magyarországi romák alapvető emberi jogi helyzetét, és különösen a diszkrimináció szerepét megszólító politikákkal és jogszabályokkal. Kaltenbach Jenő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztos egy éve (eddig vesztesre álló) csatát folytat az Igazságügyi Minisztériummal annak érdekében, hogy törvénytervezetet nyújtson be a diszkrimináció ellen. A biztos az átfogó szabályozás híve – összhangban a modern nemzetközi trendekkel –, míg az Igazságügyi Minisztérium inkább a jelenlegi, nem kielégítő, a magyar államigazgatási, polgári és büntetőjogban szétosztott erőtlenség rendelkezések kotyvalékának finom mértékben megerősített változatát látszik preferálni.

A kormányzat elmulasztotta azt is, hogy bármiféle támadást intézzon a magyarországi romaellenes érzelmek magas szintje ellen, vagy módosítsa a sokféleségre vak, monokróm magyar ideológiával telített nemzeti alaptantervet.

A magyar kormányzat hirtelen szemléletváltása – ami a közhivatalokat jelenleg elfoglalókat tekintve egyébként rendkívül valószínűtlen – nem fog azonnali eredményeket szülni. Magyarországon a román-roma kapcsolatokat terhelő problémák egy része a beleivódott előítélet évszázadainak és a nyers erővel hajtott asszimilációs politikáknak az öröksége. Mindazonáltal nincs másik út. A fő kérdés az, hogy a magyar hatóságok elkezdene-e foglalkozni most a magyarországi történelmi cigányellenesség terhével, vagy megvárják, míg tovább romlik a helyzet.

JEGYZETEK

1. Claude Cahn a budapesti székhelyű Európai Roma Jogok Központjának (European Roma Rights Center) kutatási és publikációs igazgatója. Dr. Farkas Lilla nagylelkűen járult hozzá megjegyzéseivel a dolgozat vázlatához.
2. A magyar kormány honlapja szerint 2000. június 30-án 1339 helyi kisebbségi, ezek között 738 cigány kisebbségi önkormányzat volt (lásd: www.meh.hu/nekh).
3. Magyarországon az önmeghatározó kifejezés vitatott, hiszen a magyar romani csoport („romungró” vagy „magyar cigányok”) sok tagja a hivatalos „cigány” kifejezést használja, de az „oláh” vagy „lovári” csoport sok roma tagja elutasítja ezt a kifejezést, és az ősi, illetve nemzetközileg is elfogadottabb „roma” megjelölés mellett áll ki. A harmadik tekintélyes csoport, a „beás” általában a „beás cigány” megnevezést használja, azaz az első megjelölés felé hajlik. Ezek a tendenciák azonban egyáltalán nem általánosak, így egyesektől hallható a „beás roma” elnevezés, vagy az, hogy „romani vagyok a beás csoportból”.
4. Ez a dolgozat nem foglalkozik a magyar kormány 1997-ben elfogadott és 1999-ben módosított „középtávú roma akciótervével”. Míg ez a terv fontos pénzügyi támogatást biztosított számos programnak, a jelen dolgozat központi állítása éppen az, hogy a magyar kormány szemléletének konceptuális problémáit leginkább a szemlélet legtisztább formájának alapos vizsgálatával tárhatja fel. Ezért szenteli a dolgozat a szűkre szabott helyet a kisebbségi törvénynek és hiányosságainak.
5. Különösképpen Szlovákiában Meciar alatt, Romániában Constantinescu előtt (1996-tól), és a demagóg román nacionalista Gheorghe Funar kolozsvári polgármester idejében mindig aktívan provokálták a helyi magyarságot; időnként Ukrajnában is, de legfőképpen azokban az időszakokban, amikor közvetlen éhínség fenyegetett, valamint Jugoszláviában akkor, amikor a kormány a háborút választotta. A NATO-bombázások alatt, valamint Koszovó státusának megvitatásakor a magyar Külügyminisztérium nyomást gyakorolt az Egyesült Államok kormányára, hogy vesse fel megvitatásra a Vajdaság státusának kérdését. Az utóbbi időben magyar kormánytisztviselők erőteljesen hangoztatják az „Európa jövője határok nélküli” elképzelést, ami feltehetően nem teljes mértékben egyezik a schengeni országok elképzeléseivel.
6. A földrajzi korlátozást 1998. március 1-jén oldották fel; a menedékkjoggal foglalkozó civil szervezetek a magyarországi menedékkjogi gyakorlatot általában véve igen szigorúnak tartják.
7. Az 1990-es felmérés szerint a lakosság 1,37%-át kitevő 142 683 cigány él Magyarországon. Ez még a tájékoztalanabb megfigyelők szerint is drámai alulszámolás, ami részben a roma identitás stigmatizáltságából fakad, részben pedig az adatfelvevők ellenállásából, hogy a romákat romaként regisztrálják. A nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti biztosa, Kaltenbach Jenő egy kiadványa a valós számot 400 000 és 600 000 közé teszi (KALTENBACH Jenő: *A magyarországi kisebbségek jogállása*, Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, 1997, 37.). Egyes roma képviselők szerint a valódi szám még ennél is nagyobb.
8. Kaltenbach Jenő szerint 1997-ben „a német óvodák száma 198, az iskoláké 258. Ezek közül 9 vagy önálló, vagy nemzetiségi oktatást nyújtó középiskola” (KALTENBACH: *I. m.*, 21.).
9. Ezzel szemben a németek, a második legnagyobb magyarországi kisebbség esetében 1997-ben „több mint 100 településnek van testvérvárosa vagy -községe Németországban vagy Ausztriában. A kapcsolat különösen a Baden-Württemberg tartománnyal intenzív.” (KALTENBACH: *I. m.*, 5.).
10. A rendőri visszaélésekről, a faji indíttatású bűncselekményekről, a polgárőrségek túlkapásairól és a romákat ért erőszakos visszaélések bírósági jogorvoslatáról lásd a Hungary Indexet a European Roma Rights Center honlapján: <http://errc.org/publications/indices/hungary.shtml>, valamint a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Jogvédő Irodája (NEKI) által évente megjelentetett Fehér füzet kiadványokat, amelyek megrendelhetők a NEKI címen: 1537 Budapest 114, Pf. 453/269.
11. Lásd *An Average Police Department. The ERRC Discusses the Hajduhadhaz Police Department with the Head of the Hungarian Police*, Roma Rights, 1999/3; az interneten: http://errc.org/rr_nr3_1999/advo3.shtml.
12. A dolgozat írásának idején, 2001. március 3-án a magyar diszkrimináció-ellenes szabályozás rendkívüli mértékben távol áll a tanács 2000/43/EK irányelvétől „a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő elbánás elvének a megvalósításáról” (a faji egyenlőség irányelvként ismert). Az *Európai Parla-*

ment állásfoglalása az Európai Unió bővítéséről, COM (1999) 500 – C5-0341/2000 – 2000/2171 (COS), 4 October 2000, 68. bekezdés.

13. Lásd az INDOK beadványát: *Fundamentum*, 2000/3, 128–131.

14. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat.

15. A 18. századtól kezdődően Magyarország támadó állami politikát gyakorolt a roma családok ellen, ami az egyik forrása annak, hogy sok roma ellenségesen tekint az állami tisztviselőkre, különösen a szociális munkásokra, és az eredete annak az elképzelésnek, hogy az állam „ellopja a gyerekeket”. A támadó gyakorlatot különösen a kommunista rezsim idején fejlesztették tovább, és számos ma élő idős és középkorú roma egész családját elvesztette, mert a szociális munkások képtelennek tartották őket arra, hogy saját gyermekükről gondoskodjanak. Magyarország 1997-ben szabályozását a nemzetközi szinttel harmonizálva gyermekjogi törvényt fogadott el, mely szerint a jogok a „gyermek mindenek felett álló érdekét” veszik figyelembe.

(Fordította: Simon Róbert)

GYÖRGY PÉTER

Benjamin Disraeli a 19. század közepén megfogalmazott ítélete¹ – mely szerint a szegények s a gazdagok ugyan fizikailag egy térben laknak, s teoretikusan egy nemzet polgárai is, ám a társadalmi valóság az, hogy két, egymástól elkülönült világ lakói – nem csupán egy volt a viktoriánus világ hangjai közül. Friedrich Engels vagy Henri Mayhew² ugyancsak úgy látták, hogy a szegények állapotának leírására nem alkalmasak a társadalmi osztály fogalmával együtt járó metaforák. Sokkal inkább úgy gondolták, hogy a szegények nomád fajként láthatók, európai barbárként, túlélő vadakként, akiknek viselkedését a kolonizáció logikája követelte álságos türelem hivatott megérteni. Eszerint a szegények, az utca népe képtelen volt a minimális előrelátásra, a középosztály szexuális visszafogottságának átvételére éppen úgy, mint a nehéz munkára. Hasonlóan a vadakhoz, a primitívekhez, a gyarmatok lakóihoz, akik ugyancsak örömmel kívántak részt venni önnön kolonizációjuk folyamatában, vagy épp nem olvastak elég Marxot s nem látták be a történelmi szükségszerűséget.

Ha bárki azt hinné, hogy Disraeli, Engels és Mayhew, vagy épp McLennan,³ John Lubbock,⁴ Tylor⁵ s a többi viktoriánus gondolkodó nézeteit a mai magyar társadalomban kizárólag az antropológiatörténeti szemináriumokon hallhatja, nyilván téved. Függetlenül attól, hogy több mint száz év telt el – s teoretikusan az európai társadalomtudomány már nem a kolonializmus állapotában, hanem az arra való reflexión

is túl van –, a mai Magyarországon mind a társadalmi közvélekedésben, mind immár az egyetemi világban bőven akad példa arra, hogy a mai magyar szegények, s mindenekelőtt az azokkal a gyakorlatban sokszor egybeeső romák csoportjait a fentiekhez hasonló módon ítélik meg. A Pécsi Tudományegyetem professzora, Bereczkei Tamás – tanítványjaival együtt – évek óta foglalkozik a roma anyák termékenységi szokásaival. Baranya megyei kis falvakban végzett kutatásában néhány száz cigány és nem cigány anyát hasonlít össze. Bár cikkében megjegyzi, hogy a cigányok olyan rossz anyagi körülmények között élnek, olyan alacsony iskolai végzettségűek, hogy nem talált velük szembeállítható megfelelő kontrollcsoportot, e kutatás alapján, illetve korábbi népszámlálási adatok alapján mégis a cigányság egészéről jegyzi meg, hogy azok eltérő – mégpedig az állatokéhoz közelebb álló – szaporodási stratégia szerint szülik gyerekeiket. (Konkrétan: több gyereket szülnék, akiknek rosszabb esélyeik vannak a túlélésre, kevesebb gondozásban részesülnek, mint a magyar gyerekek.) A magát szociobiológusnak nevező professzor szerint például „their integration into Hungarian society is very poor in spite of the fact that only a minority have preserved their language, folk art and family life”.⁶ S ugyan mit is bizonyít mindez? Mire érv a szociobiológia szempontjából, hogy egy közösség elvesztette vagy megőrizte-e nyelvét? Mit jelent a „családi élet” szokásrendjének megőrzése vagy elvesztése? Én nem vagyok szociobiológus sem a szó szoros, sem átvitt értelmében, de társadalomtudósként annyit állíthatok, hogy a kevés, empirikusan gyűjtött adat és a népszámlálási eredmények manipulatív felhasználása nyomán tett kijelentések rosszindulatúak, mélységesen tájékozatlanok, szerzőjük tudatosan s kihívóan rasszista.

A magam részéről mélységesen elkeserítőnek és aggályosnak tartom, hogy Bereczkei professzor „kutatásaival” a nyílt rasszizmus ismét megjelenhetett a magyar felsőoktatásban, s amennyire látom, a magyar szociobiológus közösséget mindez nem izgatja különösképpen. Holott a rasszizmus különféle megjelenési formái között a „tudományos” rasszizmus talán a legveszélyesebb, hiszen ennek „érveit” aztán bátran használhatják mindazok, akik a megvetéshez keresnek ideológiai segítséget. Megeshet tehát, hogy mindazt, amit a „szociobiológia” diskurzusa eltűr, a társadalomtudomány tűrhetetlennek ítéli, még pontosabban tudománytalannak, és a biológiai kutatások fogalmával való riasztó visszaélésnek.

Amikor azt állítottam, hogy bőven akad példa, akkor – úgy vélem – roppant visszafogottan fogalmazok. Az igazság ennél jóval kínosabb és keserűbb. A mai magyar társadalom – s ennek felel meg a közbeszéd,

a „public discourse” is – éppen úgy kívülállónak, idegennek, feleslegesnek, soknak, nyomasztónak tekinti a romákat, mint a múlt század civilizált középosztálybelije a szegényeket. Mindazok a vádak, amelyek egykor a barbárok s a vadak ellen elhangzottak, bár mikor elhangzanak ma is a romákkal kapcsolatban. S ami azt illeti, nem is vagyok bizonyos abban, hogy mindenkor „vádakról” van szó. Ami sokkal riasztóbb, hogy a megvetés és az elkülönítés különféle formái gyakran a „másság” leírásának és az abba való beletenyugvás higgadtságával tüntetnek. Ennek a logikának megfelelően a roma emberekkel kapcsolatban megfogalmazott előítélet lényege épp az integrációra való képtelenség abszolutizálásában, a két nemzet közti távolság szükségszerűségének említésében áll. Ha a romák „mások”, akkor nem vonatkoznak rájuk a többséget érintő normák, ha „nem képesek” az integrációs feladatok teljesítésére, akkor nem is kell őket arra rábírnunk: éljenek csak külön. Ez a logika a gettóteremtés logikája: épp elégszer hangzott el az elmúlt évtizedekben, hogy a cigánytelepek zártságát érdemes komolyan venni. Mindazoknak a romáknak, akiknek végül Franciaországban menedékjogot adtak, szó szerint azért kellett elmenekülniük, mert a többségi önkormányzat kizárólag a gettószerű létet kínálta fel számukra.

A megvetés, a semmibe vétel különféle formái nyilván szorosan összefüggenek a társadalmi nyilvánosságban legalizált beszédmódokkal, tehát a média által megengedett, legitimizált előítéletekkel, ám a mindennapi rasszizmus immár tagadhatatlan jelenléte hazánkban mégsem pusztán a médiumok által teremtett normarendszer felelőssége. Legalább ilyen felelősség terheli a középosztályt, az értelmiséget, az egyházakat, tehát a politikai elitet: mindazokat a csoportokat, amelyek véleményvezér, mintateremtő szerepben vannak. Mindazokat, akik az elmúlt években gyakorlatilag némán túrték a roma emberek kiszorítását a nagy társadalomból, szó nélkül elfogadták, hogy a rendszerváltozással együtt – persze, szükségszerűség volt ez is – mindenekelőtt a roma emberek veszítették el munkájukat, majd ennek megfelelően lehetőségeiket arra, hogy azonos égbolton, azonos tapasztalatok szerint éljenek. Ma már látható, hogy a romák megítélésében a közönynek – ami persze udvarias volt, amikor a liberális elittről beszélünk, és nyilván esetenként élesebb, ha a jobboldalt nézzük, de azért ne felejtjük el, hogy az udvarias közöny is elviselhetetlen –, nos, a mindennapi rasszizmus kényelmes gyakorlatának a zámolyi romák emigrációja vetett véget. Nem mintha a romák nem emigráltak vol-

NOS, MAGYAROK-E A ROMÁK, HA ÉPP ELMENNEK, S AKKOR LESZNEK-E MAGYAROK ÉS AZÉRT, MERT ELMENNEK? HISZEN HA NEM MAGYAROK, AKKOR MIÉRT IS NE MENNÉNEK EL?

na hosszú évek óta – s javarészt sikerrel – a még mindig toleráns Kanadába, de itt más is történt. Krasznai József, a hivatalos Magyarország által máig semmibe vett Roma Parlament alelnöke ugyanis nem pusztán az emigrációt szervezte meg, hanem megkerülhetlenné tette a két nemzet kialakulásával való szembenézést mindazok számára, akik megannyi eltérő oknál fogva úgy gondolták, hogy mindez másra tartozik. Krasznai József *politikai akciója* ugyanis arra kényszerítette a nem roma társadalmat, hogy válaszoljon arra a kérdésre, *bántja-e a romák emigrációja, s ha igen, akkor miért*. A romák emigrációja megannyi magyar állampolgárt felháborított, mondván, szégyent hoznak hazánkra. Nem kevés magyar politikus adott hangot ennek a véleményének, s hangoztatta, hogy a strasbourgi menekülteket visszavárjuk. De mindez csak a kérdés politikai oldala, s talán érzékelhető, hogy a hisztérikus média-„elemzések” mögött felsejlik a

komorabb kihívás. Az tudniillik, hogy *miért is ne mennének el, ha nem magyarok*, és miért is lettek hirtelen magyarok mindazok, akik hosszú évek óta a közöny és a megvetés világában éltek, s akik az „ethnic Hungarian” társadalomtól nemigen kaptak mást, mint szomorúságra okot adó bántást, megvetést. Vagy épp rasszista tudósok érdeklődésének lehettek szenvedő és kiszolgáltatott alanyai. Nos, magyarok-e a romák, ha épp elmennek, s akkor lesznek-e magyarok és azért, mert elmennek? Hiszen ha *nem magyarok*, akkor miért is *ne mennének el*? Ha viszont valamiként mégis magyarok – azaz (anélkül, hogy fetiszizálni kívánánk) az állampolgárság mégis jelent valamit, így nem teljesen igaz a két nemzet gyakorlata és teóriája –, akkor nemigen tűrhető szégyen és önvizsgálat nélkül, hogy elmenni kényszerültek. Vonatkozik-e tehát a többes szám első személy a romákra? Érvényes-e rájuk, hogy egy haza lakói lennének? Ha igen, akkor emigrációjuk közös szégyenünk része. Ha nem – azaz mégis érvényes a két nemzet teóriája és gyakorlata –, akkor viszont „szavunk” sem lehet távozásuk láttán. Úgy vélem, hogy 2001 tavasza után ezek a kérdések megkerülhetetlenek lesznek a magyar közéletben. Nemrég – húsvét után – az egyik legjelentősebb magyar író, Esterházy Péter, egyházának hú fia, gyakorlatilag felszólította a katolikus egyházat, hogy hagyjon fel közönyével. Persze, *egyetlen mondatot sem válaszoltak*.

S van itt még történeti emlék, amellyel – amikor a romák jövőjéről beszélünk – e szöveg keretei között el kell számolnunk. A magyar társadalom 20. századi történelme során egyszer már elszenvedte saját tehetlenségének és közönyének eredményét: a magyar

zsidó és roma közösségek jelentős részének kiirtását. Akkor is végignézte, eltűrte és tevékeny részt vállalt a végrehajtásából, ha az antiszemitizmus nem kizárólag magyar jelenség volt, ha a nácik megszállták hazánkat, ha Eichmann vagy épp Hitler nélkül mindez nem lehetett volna. De most nem is a holokausztról beszélek. Amiért a zsidók kérdését – engedjék meg nekem, hogy elkerüljem a „zsidókérdés” kifejezés használatát – említtem, az a feldolgozatlan és rossz tapasztalatok kérdése. A mai magyar politikai és intellektuális elit, a közélet és a közbeszéd intézményeinek kapuőri köre tele van neurózissal. Ha igaz, amit József Attila állít, mely szerint a „nemzet közös ihlet”, azaz közös tapasztalat és nyelv kérdése, akkor sem a zsidó-, sem a romakérdést nem beszélte meg „a nemzet”. *Holott a nyikvánosság lenne az egyetlen terápia. Nyílt közbeszéd helyett azonban – ma – a rasszizmus, a hate speech korlátozatlan újjászületését látjuk, s a közönyt.* Márpedig a roma emberek kérdése a mai magyar társadalom, a nem roma többség kérdése. Javárészt a többségi társadalmon múlik, hogy a roma emberek végül magyarnak, magyarországinak, magyar cigánynak, roma magyarnak, kettős identitású állampolgárnak stb. fogják-e magukat tekinteni. Az ő létük kérdésére a választ mi adhatjuk meg. Identitásuk társadalmi konstrukció, s a mai magyar társadalom viselkedése, normái hosszú évtizedekre megszabhatják, hogy miként dönthetnek a roma emberek. Ha azt tapasztalják, hogy a közöny, a megvetés határfala áttörhetetlen, akkor az utak majd elválnak, s akár itt maradnak, akár nem, többé nem lesznek érdekeltek a többes szám első személyben. Akkor Magyarország

több nemzet együttélésének lesz a tanúja, de – mindannyian tudjuk – ez keserves tapasztalat lesz. Ha azt akarjuk, hogy a roma emberekre is vonatkozzon a többes szám első személy, akkor nekünk kell radikális fordulatot végrehajtanunk. A szolidaritás, az emberi jogok nevében. Ha majd a zámolyi romák utódai úgy vélhetik, hogy ez az ország a hazájuk is.

JEGYZETEK

1. *Sybil or the Two Nations* című művében.
2. George W. STOCKING: *Victorian Anthropology*, New York, Free Press, 1987, 213, 219; Gertrude HIMMELFARB: *The idea of poverty. England in the early industrial age*, New York, Knopf, 1984.
3. John Ferguson MCLENNAN: *Studies in ancient history: the second series, comprising an inquiry into the origin of exogamy*, London, 1896.
4. John LUBBOCK: *The origin of civilisation and the primitive condition of man. Mental and social condition of savages*, London, Longmans, 1912.
5. Edward Burnett TYLOR: *The religinn of savages*, London, 1866.
6. Tamás BERCZKEI, Adam HOFER, Zsuzsanna IVAN: *Low Birth Weight, Maternal Birth-Spacing Decisions, and Future Reproduction. A Cost-Benefit Analysis*. *Human Nature*, 11/2, 2000, 183–205.; IVÁN Zsuzsanna: *Kis testsúly – evolúciós stratégia?*, *Iskolakultúra*, 2000/12.; IVÁN Zsuzsanna – s egyben Bereczkei – általam eddig ismert *egyetlen* kritikáját lásd: KENDE Anna, Sander BREMEN: *Biológiai hadviselés*, *Amaro drom*, 2001. március, 8–9.

HABERMAS ELLENÉBEN

AVAGY GONDOLATOK AZ ERKÖLCS ÉS AZ EMBERI JOGOK VISZONYÁRÓL

Az emberi jogok a nemzetközi jog, és az országok túlnyomó többségében a belső jogrendszer részei. Többségük sajátos jogosultság – alanyi jog –, ami leegyszerűsítve annyit jelent, hogy a jogosultság birtokosa megfelelő jogi fórumhoz fordulhat, amennyiben jogait megsértik. Ugyanakkor aligha kétséges, hogy történetileg, de a jelenben is szorosán és több szempontból kapcsolódnak az erkölcshez, bár ennek tartalmát különbözőképpen ítélik meg jogfilozófusok. A cikk apropóját is egy ilyen állásfoglalás adja. Nemrég jelent meg e folyóirat hasábjain Jürgen Habermas tanulmánya (HABERMAS: *Az emberi jogokkal biztosított legitimitásról*, Fundamentum, 1999/4, 53–63.), aki Ingeborg Mausra hivatkozva azt állítja: a modern jog – beleértve a jogosultsággá vált emberi jogokat – elválik az erkölctől. (Érdeemes azonban megjegyezni, hogy Maus más érveket használ, mint Habermas, aki főleg Maus gondolatmenetét alkalmazza.) S noha Habermas antijogpozitivistá beállítottsága következtében ezt az elválást korántsem tartja abszolútnak, úgy gondolom, fontos, hogy tisztázzuk az emberi jogok erkölccsel való egységét és különbözőségét.

Először is elemeznünk kell, melyek az erkölcs és a jog közös és eltérő vonásai. Ennek során meg kell vizsgálnunk, elveszti-e az erkölcs morális jellegét, ha jogi normává vagy jogosultsággá lesz. A problémakörnek egyik integráns része a jogok és kötelezettségek viszonya az erkölcsön és a jagon belül, különös tekintettel az erkölcsi jogokra, amelyek az emberi jogok bázisát képezik. Ezek megválaszolása után pedig fel kell tennünk azt a kérdést is, hogy a jogosultság és a kötelezettség közötti alapvető különbségnek milyen etikai konzekvenciái vannak. Ez az alapvető eltérés elsősorban abban nyilvánul meg, hogy a jogosultság nem kötelezettség, tehát aki azzal rendelkezik, annak egyaránt lehetősége van jogosultságával élni és nem élni, míg a kötelezettség negatív tilalom formájában is előírja, hogy mi a teendő. Ebből a szempontból alapvető jelentőségű a joggal való élés problémája és annak erkölcsi megítélése.

Habermas vizsgált tanulmánya szerint „a modern jogrendek lényegében véve alanyi jogokból épülnek fel. Ezek a jogok egy-egy jogi személy számára törvényes tereket határolnak be a mindenkori saját prefe-

renciák által vezérelt cselekvéshez. Ezzel a jogosult személyt jól körülírható módon mentesítik a morális parancsok vagy másféle előírások alól. Mindenesetre a jogilag megengedett lépések határai közt senki sincs jogilag kötelezve cselekvésének nyilvános igazolására. Az egyéni szabadságok bevezetésével a modern jog a hagyományos jogrendtől eltérően azt a hobbesi elvet érvényesíti, mely szerint minden megengedett, ami nem kifejezetten tiltott. Ily módon a jog és a morál elválik egymástól. Míg a morál elsősorban azt írja elő nekünk, hogy mi a kötelességünk, a jog struktúrájából a jogosultságok primátusa következik. Míg a morális jogok reciprok kötelességekből erednek, a jogi kötelességek az egyéni szabadságok törvényi korlátozásából vezethetők le. [...] Amíg vissza lehetett nyúlni a vallásos vagy metafizikai alapozottságú természetjoghoz, az időbeliség örvényét, amelybe a pozitív jog került, meg lehetett fékezni a morállal. Eleinte az időbelivé tett pozitív jogot is alárendelték az örök érvényű morális jogoknak – a törvények hierarchiája értelmében –, és ettől kapta iránymutatásainak maradandóságát. A pluralista társadalmakban azonban megszűnnek az ilyesfajta integratív világképek és kollektíve kötelező etikák.”

Úgy gondolom, több dologban kétségtelenül igaza van Habermasnak. Így abban is, hogy az erkölcs és a jog egymáshoz való viszonyát történeti aspektusból szemléli. Azzal a következtetésével is egyetértek, mely szerint ez a kapcsolat gyökeresen megváltozott a modern jogfejlődés során. A jog az erkölccsel szemben másodlagos társadalmi alrendszerből autonómmá, viszonylag önállóvá vált. Ennek az átalakulásnak egyik döntő eleme az alanyi jogok – kiemelt helyen az emberi jogok – kialakulása volt. Való igaz, hogy a tiszta – nem jogivá váló – erkölcs mindmáig nem ismeri az alanyi joghoz hasonló erkölcsi normát, mégpedig elsősorban azért nem, mert az erkölcsben nincs hivatalos instancia, nincs olyan intézmény vagy intézményrendszer, amelyhez a normasértés károsultja panaszával fordulhatna. Mindez összefügg azzal, hogy az etika is pluralizálódott, nemcsak több áramlatra tagozódó szekuláris etika jött létre, hanem a valaha egységes keresztény morál is differenciálódott a protestantizmus létrejöttével. Igaza van Habermasnak ab-

ban is, hogy ez az átalakulás jelentős legitimációs konzekvenciákkal járt: míg azelőtt a jogot a – főlényben lévő – etika igazolhatta természetjogi eszközökkel, addig most újfajta legitimációra van szükség.

Ugyanakkor meggyőződésem, hogy e fontos és nem mellőzhető igazságelemek ellenére Habermas jelentős mértékben eltúlozza az erkölcs és a jog egymástól eltérő fejlődését, ezért végkövetkeztetésével – nevezetesen, hogy a jog és a morál elválik egymástól – sem tudok egyetérteni. Habermas egyik fő érve e vitatható tétel megalapozásánál az, hogy a jogban gyökeresen átalakult a jogok és kötelezettségek egymáshoz való viszonya. Míg a középkori jogot – az erkölshöz hasonlóan – a kötelezettségek és a tilalmak dominanciája jellemezte, addig a modern jogot arról lehet felismerni, hogy abban már nem a kötelezettségek és a tilalmak dominálnak, hanem a jogosultságok. Habermas szerint a modern korban is a kötelezettségek és tilalmak dominanciája jellemzi az erkölcsöt, sőt még az úgynevezett morális jogok is reciprok kötelezettségek eredményeként létezhetnek csupán.

Miért tartom eltúlzottnak a fenti szembeállítást? Elsősorban azért, mert az erkölcs és a jog sem a múltban, sem a jelenben nem létezhet a jogok és kötelezettségek bizonyos összhangja nélkül. Az a társadalom ugyanis, melyben csak a jogosultságok érvényesülnek akár erkölcsi, akár jogi vonatkozásban, szinte bizonyosan anarchiába fullad. E társadalom jogrendjéből hiányozna csaknem a teljes büntetőjog, közigazgatási jog vagy pénzügyi jog, hiszen ezek túlnyomórészt kötelezettségeket fogalmazznak meg. Ezért bármennyire is fontos az a Habermas által hangsúlyozott antitotalitárius elv, hogy mindent szabad, ami nem tilos, ez nem feledtetheti azt, hogy még a modern társadalmakban is a jogrend egyik integráns része a kötelezettségek és tilalmak felsorolása, s a hozzájuk fűzött jogi szankciók érvényesítése. Ezért nem tudok egyetérteni Habermasnak azzal a kiinduló tételével, hogy a modern jogrendek lényegében véve alanyi jogokból épülnek fel. Még akkor sem, ha jogosnak és jogpolitikailag igen lényegesnek tartom azt az elvet, hogy a jogrenden belül nagyobb hangsúly essék a jogosultságokra.

Vizsgáljuk meg a habermasi hipotézis másik részét. Vajon igaz-e az, hogy az erkölcs alakulása egy a joggal ellentétes tendenciáról tanúskodik? Igaz-e az, hogy az erkölcs alapvetően nem változott a modernitás létrejöttével: kötelezettség és tilalom-centrikus volt azelőtt és szükségszerűen az marad a jelenben is?

Ha abból indulunk ki, hogy az erkölcsnek mint magatartás-szabályozónak elsődleges és közvetlen feladata arra a morálfilozófiai kérdésre válaszolni, hogy mit tegyünk és mit ne tegyünk, akkor úgy tűnik, hogy minden etika szükségszerűen kötelezettség- és tila-

lom-elvű, mert ezek tartalmazzák – legalábbis általános szinten – a feltett kérdésre a lehetséges válaszokat. Habermas azonban nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy a modern etikai rendszerek változása lényegileg érintette a kötelezettségek és jogok viszonyát. Ha ugyanis megvizsgáljuk, miként jöttek létre az alanyi jogok, csakhamar kiderül, hogy nem Pallas Athéné módjára ugrottak ki teljes fegyverzetben Zeusz agyából, hanem a felvilágosodás bölcséletéből eredeztethetők; pályafutásukat zömmel erkölcsi-politikai követelményként kezdték. Az emberek szabadságát mint erkölcsi értéket azelőtt nem fogadták el a különböző etikák.

Ahhoz, hogy a francia alkotmány létrejöttével az emberi jogok az alaptörvény szerves részévé váljanak vagy Amerikában az első alkotmány-kiegészítésekben elfogadást nyerjenek, alapvető erkölcsi – az Egyesült Államokban vallás erkölcsi – átalakulásra volt szükség, amely arra építette az emberi jogok kötelező erejét, hogy azok morálisan megalapozott, erkölcsi jogok.

Az alanyi jogok beépülése a jogrendszerekbe ugyanakkor jelentősen kihat az erkölcsi jogok további sorsára. Erkölcsi elvek és normák állami szankciók híján nem kényszeríthetők ki. Az alanyi jogok elismerése azonban azzal a következménnyel jár, hogy amennyiben valakinek valamely emberi jogát – etikailag értsd: erkölcsi jogát – megsértik, akkor bírósághoz fordulhat. A jog emberi joggá változásával nem elszakad az erkőlctől, hanem egy bizonyos értelemben az új szférákba emeli az erkölcsöt.

Habermas állításával szemben azzal, hogy az etika fejlődése során fokozatosan felismerték a morális jogok szerepét, elsősorban az Egyesült Államokban megjelent egy olyan irányzat, amely nemcsak az erkölcsi jogok szerepét hangsúlyozza az etikán belül, hanem ezeket az erkölcsi kötelezettségekhez képest elsődlegesnek tekinti.

Ezen az alapon kérdőjelezhető meg Habermasnak az az állítása, hogy csak a morális jogok következnek reciprok kötelezettségekből, de a jogon belüli jogosultságok már nem. A valóságban – amint erre Gewirth rámutatott – a kötelezettségek vonatkozásában a reciprocitás egyaránt jellemzi az erkölcsi és a jogi jogosultságokat. Az emberi jogok érvényesülésének ugyanis feltétele, hogy az állam, de az állam többi polgára is tűrje ezeknek az emberi jogoknak a realizálását, a tűrés pedig minden kétséget kizáróan kötelezettség.

A továbbiakban Habermasnak arra a gondolatára szeretnék kitérni, melyben a jog és az erkölcs szembeállítását arra építi, hogy a jogok lehetőséget adnak az embernek a saját preferenciája által vezérelt cselekvéshez, ezzel pedig mentesítik a morális parancsok

vagy másfajta előírások alól. Ez az a szféra, amelyben minden megengedett, ami nem kifejezetten tiltott. Habermas szerint ha valaki ebben a szférában cselekszik valamit, akkor arra a morál előírásai nem vonatkoznak, azaz ez a szféra morálisan semleges, nem értékelhető terület. De valóban így van-e ez?

Első megközelítésben induljunk ki abból, hogy a jogosultság azért jogosultság, mert semmiféle morális előírás nem ösztönöz arra senkit sem, hogy a lehetőséggel éljen. Következésképpen morálisan nincs különbség a között, hogy valaki él-e emberi jogaival, vagy sem. Ez azonban nézetem szerint vitatható megközelítés, amely mögött egy olyan megkérdőjelezhető premissza áll, hogy erkölcsi tartalma csak annak a cselekedetnek van, amelyet egy erkölcsi kötelesség jegyében teszünk. Ezt két okból tartom vitathatónak. Az egyik szerint az erkölcsi jog kategóriája mint olyan, azért lett „kitalálva”, mert erkölcsileg nem közömbös, hogy az erkölcsi kötelezettségek sokasága mellett vannak-e ellensúlyként olyan erkölcsi jogok, amelyek helyrebillentik a mérleget. Ebből következően az erkölcsi jognak önmagában is van bizonyos erkölcsi tartalma, azaz az erkölcsi jogok világa nem egy erkölcsileg közömbös vagy semleges szféra.

Másrészt annak ellenére, hogy ha valaki nem él emberi jogaival, akkor sem követ el semmiféle erkölcsi bűnt, a társadalom szempontjából rendkívül fontos, hogy legalább az emberek nagyobb része gyakorolja politikai szabadságjogait. Ebben a vonatkozásban feltétlenül érvényes az a tétel, hogy nincs modern demokrácia az emberi jogok széles körű érvényesülése nélkül. A modern demokráciák pluralizmusa csak akkor érvényesülhet, ha az emberek meghatározott része hajlandó például pártokat alapítani és azokat működtetni. Még komolyabb etikai következményekkel jár a választójog gyakorlása. Erre a jogosultságra is az jellemző, hogy – a legtöbb országban legalábbis – nem kötelezettség, következésképpen aki nem járul az urnához, nem követ el etikai bűnt vagy vétséget. Mégis beláthatatlan következményei

lennének annak, ha az állampolgárok többsége nem menne el szavazni, hiszen ezzel a demokratikus közélet lehetetlenné válna.

Alapvetően egyetértek Heller Ágnessel, aki *Morál-filozófiájában* (Cserépfalvi, 1996, 174.) megállapítja, hogy az ókori városállamokban a polgárság nem jog, hanem állapot és kiváltság, ezzel szemben ma a polgári morál passzív is lehet, önmagában nem von maga után semmiféle kötelezettséget vagy felelősséget. Itt azonban Heller nem fejezi be, hanem azt vizsgálja, hogyan viszonyul ehhez a passzív lehetőséghez az a „tisztességes polgár”, aki egy magasabb rendű morál követelményének eleget tesz. Ennek során megállapítja: „A jó polgár úgy értelmezi jogait, mint felelősséget, ennek következtében a polgárjoggal járó felelősséget vállalni kell. Csak a jó polgár értelmezi jogait kötelességként.”

Az emberi jogokkal való élés még egy etikai összefüggésére szeretném felhívni a figyelmet. Az emberi jogok még a demokráciákban is az államhatalom korlátaiként jelennek meg. A politikai hatalom ellenőrzése és korlátok közé szorítása számos esetben civil kurázsit igényel. Azt, hogy az emberek ne alattvalóként viselkedjenek, hanem annak tudatában, hogy az állam van őértük, nem pedig fordítva. A civil kurázsiban azonban etikai tartalmú kategória, amely bátorságot és más fontos erkölcsi tulajdonságokat igényel.

Úgy gondolom, a fentiekben sikerült kifejtennem azt az álláspontot, amely nem helyesli a morál és jog habermasi szétválasztását. Ennek a cáfolatnak nemcsak elvont elméleti jelentősége van, hanem bizonyos fokig gyakorlati is. Az emberi jogok moralitását azért is érdemes hangsúlyozni, mert azok az erkölcsi elvek, amelyekkel az emberek zöme egyetért, elősegítik az emberi jogokkal való azonosulást. Ezen még az sem változtat lényegileg, hogy egyes emberi jogoknak vannak erkölcsileg vitatható olvasatai. Az egyes jogok értelmezése körüli vita pedig hozzájárul az emberi jogok egyik fő funkciójához: az emberi lét humanizálásához.

A BUDAPESTI II. ÉS III. KERÜLETI BÍRÓSÁG VÉGZÉSE

(ÜGYSZÁM: 17.P.III. 22.429/2001/7.)

A Háttér Baráti Társaság a Melegekért Egyesület felperesnek Tarlós István és társai alperesek ellen szerződés érvénytelensége és személyhez fűződő jogok megsértése iránti perében a bíróság meghozta az alábbi végzést:

A bíróság a felperes ideiglenes intézkedés iránti kérelmének *helyt ad* és az alperesek közötti 2001. július 10. napján kötött kiegészítő megállapodás hatálya alá lépését jelen per jogerős elbírálásáig *felfüggeszti*.

A végzés előzetesen végrehajtható.

A végzés ellen a kézbesítéstől számított 15 nap alatt fellebbezésnek van helye.

Indokolás

A felperes HIV/AIDS prevencióval, telefonos lelkeségély-szolgálattal, jogsegélyszolgálat működtetésével foglalkozó, 1998. január 1-jétől kiemelkedően közhasznú besorolását társadalmi szervezet.

Az előzetes tárgyalások alapján az egyesület jelenléte biztosított lett volna a Pepsi Sziget elnevezésű, 2001. augusztus 1. és 8. közötti, III. r. alperes által szervezett kulturális rendezvényen.

2001. július 10. napján az alperesek – az I. r. alperes kezdeményezésére – egy kiegészítő megállapodást kötöttek, amely szerint: „...Az évek óta sikeres Pepsi Szigeten a fiatalok védelmében, de a másrészt gondolkodók biztonságának érdekében is, semmi néven rendezett homoszexuális jellegű felvilágosító vagy egyéb címen folytatott műsorok nem lesznek. Az elnevezés e tekintetben közömbös. A lényeg, a Diáksziget az legyen, ami. Zenés, kulturális fesztivál.”

A felperes a fenti megállapodást többirányú keresettel támadta, egyidejűleg ideiglenes intézkedés iránti kérelmet is előterjesztett, kérve a szerződéses kikötés hatálya alá lépésének jelen per jogerős elbírálásáig történő felfüggesztését.

Hivatkozása szerint az alperesek közötti szerződés jogszabályba ütközik, továbbá jogellenes fenyegetés hatására íródott, így a Ptk. 200. §-a (2) bekezdése, valamint a Ptk. 201. §-a (4) bekezdése alapján érvénytelen.

Ezen túlmenően az alperesek megsértették a Ptk. 76. §-ára alapítottan a személyhez fűződő jogát, valamint az alkotmány 70/A. §-a és a 60. §-a rendelkezéseit is.

Az ideiglenes intézkedés iránti kérelem indoklásában kifejtette, hogy az alperesek támadott szerződése az emberi szabadságjogokat korlátozza, amelynek hatályosulása közvetlenül fenyegető kár, így egyetlen elhárítási lehetősége a fenti intézkedés meghozatala.

Miután a bíróság jelen határozatában csak az ideiglenes intézkedéssel kapcsolatban döntött, az alperesek által előterjesztett ellenkérelmek tekintetében is csak az idevágó részeket emelte ki.

Az I. r. alperes a kereset, valamint az ideiglenes intézkedés iránti kérelem elutasítását kérte.

Álláspontja szerint a felperesnek jelen perben nincs perbeli legitimációja, így a keresetlevél – a Pp. 130. §-a e) és g) pontja szerinti – idézés kibocsátása nélküli elutasításának van helye.

Ezen túlmenően nem állnak fenn az ideiglenes intézkedés elrendelésének feltételei, így a felperes hivatkozása szerinti közvetlenül fenyegető kárról sem lehet beszélni.

Egyebekben az I. r. alperes eljárása a szerződés megkötése során az Alkotmánybíróság 21/1996. (V. 17.) AB határozatának, valamint az alkotmány 67. §-ának kiterjesztő értelmezéséből eredt.

Az említett határozat abban foglalt állást, hogy a gyermekek fejlődése védelméhez való jog a gyermekek egyesülési joga gyakorlásának korlátozásához vezethet-e abból a szempontból, hogy a gyermekek életkora, valamint az egyesület jellege okán, a gyermek képes-e megismerni és értékelni a homoszexualitáshoz való viszonyára vonatkozó, választható lehetőségeket. Ennek a választásnak a következtében pedig képes-e felmérni azokat a következményeket, amelyek az adott egyesületben való tagságból és a homoszexualitás ott vallott felfogásának nyilvános vállalásából adódhatnak.

Amennyiben pedig a fentiekre hivatkozva a gyermek tagsága a homoszexuális vagy azzal kapcsolatos egyesületekben törvény vagy bírósági határozat folytán kizárható vagy korlátozható, akkor korlátozható a homoszexuális propaganda-műsorok nyilvánossága is.

A II. r. alperes ugyancsak a kereset s az intézkedés elutasítását kérte. Védekezésében előadta, hogy a felperest a kérelem elutasítása esetén sem éri kár, a megállapodás pedig az alkotmány 67. §-a (1) és (2) bekezdésében foglalt rendelkezéseinek Óbuda-Bé-

kásmegyer polgárai többségi érdekében történő érvényesülését célozza. Ennek meghiúsulása nagyobb hátrányt jelent, mint az az esetleges előny, amely a vélt felperesi, kisebbségi érdek sérelmével járna.

A III. r. alperes az ideiglenes intézkedés teljesítését nem ellenezte. Egyebekben előadta, hogy a támadott megállapodást 2001. július 13-án, tekintettel annak semmis voltára felmondta.

A IV. r. alperes érdemi nyilatkozatot nem tett, míg az V. r. alperes álláspontja szerint az érintett megállapodás a III. r. alperes kezdeményezésére felbontásra került, így a kérelem okafogyottá vált.

A kérelem az alábbiak szerint alapos.

A fentiek indokolását megelőzően a bíróság – figyelemmel az alperesek által előterjesztettekre – két dologra kíván rámutatni, amelyek rögzítése a kérelem érdemi vizsgálatának előfeltétele volt.

Az első a felperesi perbeli legitimáció hiányával kapcsolatos, I. r. alperes részéről előterjesztett eljárásjogi aggály.

A felperes a bíróság felhívására becsatolta a Fővárosi Bíróság 9. Pk. 60.214/1995/9. sz. alatti, 2000. március 3-án jogerőre emelkedett végzését, amellyel mint kiemelkedően közhasznú szervezetet vették nyilvántartásba. Emellett ugyancsak becsatolta az egyesület alapszabályát, amelyből megállapítható volt, miszerint a szervezet célja többek között új intézmények és szolgáltatások létrehozásának elősegítése az állami és civil szférában a meleg közösségeknek a társadalomba való jobb integrálódása érdekében. Ezen túl az emberi jogok védelme, amely szerint az egyesület minden közéleti megnyilvánulásának közvetett vagy közvetlen célja a szexuális kisebbségek megkülönböztetése elleni küzdelem.

Ebből eredően a Pp. 48. §-a szerinti jogképességgel rendelkezik, és a Ptk. 234. §-a (1) bekezdése, valamint a Ptk. 235. §-a (1) bekezdése szerinti perlési előfeltételek is fennállnak. A becsatolt alapszabályból megállapítható, hogy a felperes érintettsége az ügyben nem lehet vitás.

A második kifogás a kérelem okafogyottságával volt kapcsolatos.

A bíróság az eljárás jelen szakaszában nem tulajdonított relevanciát a III. r. alperesnek a megállapodás felmondására vonatkozó nyilatkozatának. Miután a szerződés megszűnésére vonatkozóan a többi szerződő fél nem tett egybehangzó nyilatkozatot, a III. r. alperes egyoldalú eljárása nem eredményezhette a szerződés megszűnését, s így a kereset okafogyottságát.

A felperes ideiglenes intézkedés iránti kérelme alapjául elsődlegesen az alkotmány 70/A. §-át hívta fel azzal, hogy az emberi szabadságjogokat korlátozó szerződés hatályosulása közvetlenül fenyegető kárt jelent.

A hatályos magyar alkotmány szélesen értelmezi az egyenjogúságot.

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

(2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.

(3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

Fentiekből eredően az egyenjogúság alkotmányos elve megtiltja, hogy az állam az állampolgárokkal szemben a jog bármely területén diszkriminációt alkalmazzon.

Az Alkotmánybíróság 20/1999. (VI. 17.) AB határozata kapcsolódva a fentiekhez megerősítette, hogy az egyéb helyzet alapján nyújtott védelem vonatkozik a szexuális irányultság miatti különbségtételre is, azaz tiltja a szexuális orientáción alapuló diszkriminációt.

Összevetve a fentiekkel a sérelmezett megállapodást, megállapítható volt, hogy az általánosságban, azaz jellegétől függetlenül minden olyan program vagy műsor megtartását tiltja, amely homoszexuális jellegű. Ennek következtében nemcsak a felvilágosító vagy tájékoztató, de a kulturális jellegű rendezvények sem tarthatók meg azok homoszexuális volta vagy jellege miatt.

A kiegészítő megállapodás tehát ebben a formájában kifejezetten a már hivatkozott szexuális orientáción alapuló diszkriminációt fogalmazza meg, indokolatlanul megsértve az alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglaltakat.

A bíróság álláspontja szerint a fenti megállapodás tartalmilag csak abban az esetben lehetett volna helytálló, ha a szerződő felek ezt megelőzően kellően valószínűsítették, hogy a Szigeten tartandó homoszexuális műsorok olyan sérelmet okoznak másoknak, amelyek indokolt jogkövetkezménye azok betiltása.

Önmagában azonban az I. r. alperes hivatkozása a fiatalkorúak és a gyermekek egyesülési joga korlátozhatóságának alkotmányos lehetőségére a homoszexualitással kapcsolatos egyesületeknél nem kellő alap a kirekesztő jellegű, negatív társadalmi hozzáállás érvrendszerét megtestesítő diszkriminatív döntésre.

Különösen nem abból az aspektusból, hogy a felperes mint bejegyzett kiemelten közhasznú társadalmi szervezet vett volna részt a megrendezendő homoszexuális jellegű programokban. Ehhez mérten

pedig, amennyiben az alapszabály szerinti célokat és tevékenységi kört tekintve az abban foglaltak kimerítették az 1997. évi CLVI. tv. (Khtv.) előírásait a közhasznú minőséget illetően, lehetővé téve számukra egyesületként a nyilvánosság elé lépést is, úgy indokolatlan és teljes mértékben logikátlan az I. r. alperes érvelése.

Kétségkívül a jognak szerepe van bizonyos erkölcsi normák épségének megőrzésében, de ez nem jelenthet olyan korlátozást, amely összeegyeztethetetlen az alkotmányos renddel.

Ugyancsak nem jelentheti – utalva már a II. r. alperes védekezésében foglaltakra az ideiglenes intézkedéssel kapcsolatban –, hogy hatósági úton lehetőség van rákényszeríteni a többség morális akaratát a kisebbségre, akiknek pedig mint egyéneknek joguk van a „mássághoz” mindaddig, amíg ezzel mások alapvető állampolgári jogait nem sértik.

Az alkotmány 67. §-a (1) és (2) bekezdésében foglaltak ilyen módon történő értelmezése nemhogy elősegítené az alkotmányban is megfogalmazott esélyegyenlőségek kiküszöbölését, de mindinkább felerősíti a társadalom előítéleteit a szexuális kisebbségekkel szemben.

A Pp. 156. §-a szerinti ideiglenes intézkedés célja azonnali jogvédelem biztosítása az időmúlás miatt utóbb már el nem hárítható jogsérelem megelőzésére.

A felperes által előadottak, figyelemmel a becsatolt okiratokra is, kellően valószínűsítették a kérelemben foglaltakat, azaz olyan, azonnali jogvédelmet kívánó helyzet állt elő a megállapodás létrejöttével, amelynek elhárítása a kérelmező külön méltánylást érdemlő jogvédelme érdekében szükséges.

Bár a felperes kérelmében a Pp. 156. §-a (1) bekezdésének első fordulata szerint jelölte az azonnali jogvédelmet igénylő helyzetet, a bíróság a harmadik fordulat alapul vétele mellett döntött, figyelemmel arra, hogy az első fordulat értelmezése nem fedi a kérelem indokolásában előadottakat. A kérelem jogcíme megjelölésének ebben az esetben nem volt jelentősége, miután tartalmában egyértelműen meghatározott volt, milyen kérdésben kell a bíróságnak döntenie.

Fentiekre tekintettel a bíróság az ideiglenes intézkedés iránti kérelemben foglaltak teljesítését elrendelte és a támadott megállapodás hatálybalépését fel függesztette.

*Budapest, 2001. július 23.
Dr. Polgárné Dr. Vida Judit*

JOGÁLLAM VAGY ILLEGALITÁS? FÜGGŐ JÁTSZMA A TARLÓS-ÜGYBEN

2001. július 10. napján a Pepsi Sziget néven világszer-
te ismertté vált kulturális-szórakoztató fesztivál szer-
vezői, a Sziget Kft. képviselői: Gerendai Károly, Mül-
ler Péter Sziámi; továbbá Tarlós István, Óbuda-Bé-
kásmegyer polgármestere, Komáromi Endre ezredes,
a Budapesti Rendőrfőkapitányság közbiztonsági igaz-
gatója, Simon Tamás ezredes, az Óbuda-Békásme-
gyer Rendőrkapitányság vezetője – a polgármester
nyomatékos felkérésére – az alábbi szövegű megállá-
podást kötötték.

„Az óbudai polgármester kezdeményezésére alul-
rottak a következőkben állapotok meg: Az évek óta
sikeres Pepsi Szigeten a fiatalkorúak védelmében, de
a másként gondolkodók biztonságának érdekében is,
semmi néven rendezett homoszexuális jellegű felvi-
lágosító, vagy egyéb címen folytatott műsorok nem
lesznek. Az elnevezés e tekintetben közömbös. A lé-
nyeg, hogy a Diáksziget az legyen, ami. Zenés, kul-
turális fesztivál.”

Hagyjuk most figyelmen kívül a nyelvi stílust, a
mondatszerkesztési kérdéseket, és koncentráljunk a
megállapodás üzenetére, annak tartalmi elemeire.

A részletezett megállapodásnak több meghatározó
tartalmi és formai eleme is van.

– A „homoszexuális felvilágosító jellegű” progra-
mok kerülnek megtiltásra, illetve kerültek kizárásra.
Ez azt jelenti, hogy az a természetes vagy jogi sze-
mély, aki, illetve amely ilyen jellegű programot kí-
ván(na) rendezni, a Sziget rendezvényein jelen nem
lehet, mégpedig arra való tekintet nélkül, hogy
egyébként „homoszexuális jellegű felvilágosításra”
engedélye vagy joga van-e.

- A megállapodás a teljes körű tiltásra irányul.
- Mindez a fiatalkorúak védelmében történik.
- Magánjoginak tűnő szerződés aláírásával realizálják.
- Két magas rangú rendőr – illetve az általuk képvil-
selt rendőri szervek – is szerződő félként szerepel.

AZ OKIRAT JOGI JELLEGE ÉS A HATÁSKÖR HIÁNYA

A polgármester a releváns hatáskörét firtató kérdé-
sre érvelésében esetenként a szerződéses szabad-
ság jogáról beszél, máskor a hatósági jogkör gyakorlá-
sára hivatkozik.

Valóban, a megállapodás látszólag magánjogi (pol-
gári jogi) jellegű, többpólusú jogügylet, elviekben a
szerződéses szabadság keretébe illeszthető. Ha azon-
ban alaposabban megvizsgáljuk a dokumentumot,
úgy annak jogi megítélése már korántsem ennyire
egyértelmű, sőt, igen különös következtetésekre jut-
hatunk.

A szerződés-kiegészítés szerkezete nem olyan,
mint egy többpólusú valós polgári jogviszonyé: az azt
aláírók körén kívül eső más személyekről szól, absztr-
akt módon azokat tiltja el valamitől, az általános ha-
tály igényével, akár egy jogi norma.

A hivatkozott személy(ek) felé – bizonyos feltéte-
lek beállta esetére („homoszexuális jellegű felvilágo-
sító” műsorok szervezése) – szintén általános jellegű
tiltást fogalmaz meg. A következményekről (szankci-
óról) nem rendelkeznek ugyan az érintettek, de a
rendőrség képviselőinek aláírása elég nyomatékosan
kétségtelenné teszi, hogy a magatartás szabály meg-
szegésének rendészeti következményei lehetnek.

Amennyiben ezt az okfejtést fogadjuk el, úgy ki-
mondható lenne: a polgármester – felhasználva ehhez
funkcióját, megtámogatva magát két magas rangú
rendőrrel – általános érvényű jogi szabályozást akart
teremteni a Szigeten, *közigazgatási jogi normaalkotás-
ra készült*, melynek alanyai azon személyek lettek vol-
na, akik „homoszexuális jellegű felvilágosító” műso-
rokat kívántak szervezni. Ebben az esetben magánjog-
gi köntösbe bújtatott közjogi igényű rendelkezésről
lenne szó, mégpedig nem is egyedi jogalkalmazásról,
hanem bújtatott jogalkotásról.

Természetesen a polgármesternek nincs jogalko-
tói hatásköre, s habár az önkormányzat képviselőtes-
tülete rendelkezik ezzel,¹ de igen korlátozott körben
és mértékben: mind a személyi szabadságjogokat,
mind azok korlátozásait, mind pedig a társadalmi
szervezetek jogállását törvényben kell szabályozni.²
Ha tehát jogi normakezdeményezésnek tekintjük az
okiratot – melynek bizonyos elemeit az magán viseli
–, hatáskör hiánya okán ehhez joghatás nem fűződ-
het.

Amennyiben – saját érvelése szerint – *hatósági in-
tézkedésnek* tekintenénk a polgármester fellépését, úgy
hiányozna annak jogalapja. A polgármesternek ugyan-
is két esetben lehet ilyen jogköre: ha önkormányzati
rendelet telepít önkormányzati hatósági jogkört hoz-

zá (ezt nevezzük önkormányzati hatósági ügynek), vagy – az ügynevezett államigazgatási hatósági ügyekben – ha törvény vagy kormányrendelet³ telepít olyan hatósági jogkört a polgármesterhez, amely lehetővé tenné az általa veszélyesnek vélt, de egyébként törvényesen működő szervezetek (esetleg magánszemélyek) intézményes kirekesztését egy nyitott zenei-kulturális fesztiválról, vagy amely megalapozná azt a jogát, hogy egy embercsoportot veszélyesnek tekintsen és diszkrecionális jogkörében szankciókat alkalmazzon a csoport tagjaival szemben. A polgármester azonban semmilyen olyan jogszabályt nem jelölt meg, amelynek rendelkezései igazolnák, hogy lenne joga hatósági jogalkalmazói tevékenység gyakorlására. Másrészt, ha hatósági intézkedésről lenne szó (ami lehet hatósági jogalkalmazó tevékenység vagy hatósági ellenőrzés), a jogkört gyakorlónak az erre vonatkozó, az államigazgatási eljárásról szóló törvényben meghatározott szabályok szerint kellett volna eljárnia, normasértés észlelése esetén alakszerű határozatot kellett volna hoznia, amely ellen fellebbezésnek lehetett volna helye.⁴

Ha közigazgatási aktusnak tekintjük a polgármester „intézkedését”, úgy az – a közigazgatási jogtudomány megfogalmazása szerint a hatáskör hiánya miatt – ügynevezett nem létező aktusnak tekinthető, ami még időlegesen sem válhat ki jogi hatást. A nem létező aktusok végrehajtása megtagadható, állami kényszerselekmények a kikényszerítés érdekében nem alkalmazhatók.⁵

Marad végül a harmadik, peresített változat: az okiratot aláírók azt *magánjogi megállapodásnak* szánták. Ez utóbbi esetben kérdéses, miként rendelkezhetett a polgármester, továbbá a Budapesti Rendőrfőkapitányság és Óbuda-Békásmegyér Rendőrkapitánysága egy olyan területről, amelynek se nem tulajdonosa, se nem birtokosa a kérdéses kerületi önkormányzat. (Az Óbudai sziget a Fővárosi Önkormányzat tulajdonát képezi.)

A TARTALOM ALKOTMÁNYELLENESSÉGE

A fentiekben vázoltuk, hogy jogi normaként és közigazgatási jogi aktusként a kérdéses okirat nem állja meg a helyét, az nem létezik. Utaltunk arra is, hogy a magánjogi megállapodás megkötésére sem volt hatásköre a polgármesternek vagy a rendőrségnek. Vegyük most azonban szemügyre a szerződéses szabadság lehetőségét, azaz azt a fikciót, mi lenne a megállapodás jogi sorsa, ha a kerületi polgármester az Óbudai sziget tulajdonosa vagy jogszerű birtokosa lenne. Elvi síkon akként vehető fel a kérdés: a tulaj-

donos vagy birtokos – egy egyébként mindenki számára nyitott zenei-kulturális fesztiválról, teljesen különböző profilú civil szervezetek jelenléte mellett – kitilthatja-e a homoszexuális felvilágosító jellegű rendezvényeket a szervezővel kötött, polgári jogi megállapodás útján?

A szerződéses szabadság azt jelenti, hogy a felek eldönthetik, akarnak-e szerződést kötni. Amennyiben igen, szabadon meghatározhatják, hogy az milyen típusú megállapodás legyen, de úgy is dönthetnek, hogy különböző szerződéstípusokat vegyítenek, avagy a Ptk.-ban nem nevesített kontraktus-típust alakítanak ki. Végezetül nincsenek elzárva attól sem, hogy a szerződés tartalmát szabadon állapítsák meg.⁶

Ugyanakkor a szerződéses szabadság korlátait is megfogalmazza a Ptk.: semmis a szerződés – többek között –, ha jogszabályba ütközik.⁷ Ennek az a következménye, hogy a megkötésére visszamenő hatállyal érvénytelen, azaz nem fűződnek hozzá a felek által célzott joghatások.

Kérdés: a szerződés sérti-e az alkotmány mint jogi norma valamely rendelkezését, azaz érvénytelen-e?

A megállapodás elviekben lehetetlenné teszi a Színgeten azon személyek és szervezetek megjelenését, akik, illetve amelyek „homoszexuális jellegű felvilágosító” programokat szerveznének. Az indok: a gyermekek védelme.

Az alkotmány mint jogszabály – sok más körülménnyel együtt – tiltja az emberek „egyéb helyzet” szerinti megkülönböztetését is.⁸ Az Alkotmánybíróság egyik határozata szerint a szexuális orientáción alapuló különbségtétel az „egyéb helyzet” szerinti különbségtétel körébe tartozik.⁹ Ugyancsak védelemben részesíti az alkotmány a véleménynyilvánítás, a gondolat és a lelkiismeret szabadságát.¹⁰

A kérdéses megállapodás – a rendelkezésre álló adatok szerint – két jogi személyt, két törvényesen bejegyzett egyesületet érint: a Labrisz Lesbikus Egyesületet, továbbá a Háttér Baráti Társaság a Melegekért megnevezésű egyesületet, mely utóbbi kiemelten közhasznúnak minősül. A Háttér Társaság alapszabálya szerint a céljai közé tartozik – többek között – „a szakmai és politikai közvélemény figyelmének felhívása a melegek, lesbikusok, biszexuálisok és transzneműek különleges problémáinak megoldatlanságaira, a nevelés és oktatás, a kulturális tevékenység, könyvek, folyóiratok kiadása, fesztiválszervezés, az emberi jogok védelme”¹¹ – kétségtől információt nyújtásáról is szó van. Az egyesület ezen célok figyelembevételével került nyilvántartásba kiemelten közhasznú társadalmi szervezetként.¹²

Az Alkotmánybíróság korábban, a Szivárvány-ügy kapcsán hozott döntésében¹³ alkotmányossági teszt alá vonta a gyermek egyesülési jogát és az államnak

arra irányuló kötelezettségét, hogy védje az ifjúságot. Arra az álláspontra helyezkedett, hogy a gyermek egyesülési joga (mint alapjog) az állam által is korlátozható egy másik alapjoggal, az ifjúságnak a védelemhez való jogával, akár úgy is, hogy az állam – bíróságai révén – megtagadja egy olyan egyesület bejegyzését, amely lehetővé teszi a fiatalok számára a tagsági viszonyt. Érvelésének alapját képezte, hogy – habár a homoszexualitást nem kívánta erkölcsileg megítélni – a gyermek megfelelő életkor alatt nincs tisztában azon választásának lehetséges következményeivel, amely választására lehetőséget adhat egy olyan egyesületben való tagság, amelyben felnőtt, a meleg szubkultúrába már beilleszkedett személyek dolgoznak.

A meleg életforma lehetséges választásának kockázatát tehát olyan súlyos kockázatnak tekintette, amely választás lehetőségétől az államnak kell megvédenie a gyermeket, nem tartván ehhez elegendőnek a szülői kontrollt.

Az Alkotmánybíróság – bár egyfolytában arra hivatkozott, hogy a homoszexualitás megítélésében semleges kíván maradni – indirekt módon oltalmazta a melegeket negatíván megítélő közvélekedést, nem az előítélek lebontásához, hanem azok fenntartásához asszisztálva.¹⁴

De vonatkoztassuk most ezt az alkotmánybíróági döntést a jelen esetre. A meleg felvilágosító programok, pontosabban ezen programok szervezőinek kiltására van-e alkotmányos lehetőség?

A polgármester érveiben a fiatalok védelmére jelölte meg olyan célként, amelynek megvalósításához megfelelő eszköznek vélte a kérdéses szerződés megfogalmazását és aláíratását.

Az alkotmány szerint minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.¹⁵ Ugyancsak megilleti a gyermeket a véleménynyilvánítás, a lelkiismereti és gondolat szabadság joga.

A Szívárvány-teszt kapcsán megfogalmazott alkotmánybíróági logika azt az alapvető kérdést vetné fel, hogy a gyermeknek az állam általi védelemhez való joga ésszerű és szükséges indok-e ahhoz, hogy ezen alapjoggal a „homoszexuális jellegű felvilágosító programok” szervezőinek mint (jogi vagy természetes) személyeknek a hátrányos megkülönböztetés tilalmához, a szabad véleménynyilvánításhoz, a gondolati és lelkiismereti szabadsághoz való jogát korlátozzuk az állam által és az állam nevében.

Korlátozhatók-e a fenti módon a gyermekek állam általi védelmének igényével a meleg jogai, vagy az alkotmányba mint alaptörvénybe ütközők lennének-e a kontraktus rendelkezései?

A kérdés megválaszolásához meg kell fordítanunk a legfelsőbb bírói testületnek a logikáját, mégpedig a következmények szempontjából. Ha elfogadnánk az Alkotmánybíróság által felvetett, állítólagosan semleges érvrendszert, úgy arra a következtetésre juthatnánk, hogy a „gyermek” nem csupán az egyesületbe való belépéssel vállal egy életkorából adódó súlyos választási kockázatot, hanem azáltal is, hogy meleg és leszbikusok által rendszeresen és nyilvánosan szervezett programokon vesz részt, netán ilyen felvonuláson meleg és leszbikusok társaságában tartózkodik, nyitott kulturális programokra téved be. Ha az Alkotmánybíróság az általa súlyosnak vélt kockázattól állami segédlettel – az egyesület bírói bejegyzésének megtagadásával – kívánta a Szívárvány-ügy kapcsán megvédeni a fiatalokat – elvitatván a szülőktől a véleménynyilvánítás és a lelkiismeret szabadságának a jogát –, úgy jelen analóg helyzetben ismét kénytelen lenne az ifjúság védelmében hasonló eszközökhöz folyamodni.

Hogy ezt – hosszú távon – milyen módszerrel kívánna az állam megvalósítani, arra több lehetőség is adódik: jogszabályalkotás vagy polgári perben a szerződés érvényességének a megvédése megfelelő indokolással, esetleg ügyészi kereset a felvilágosító tevékenységet folytató meleg szervezetekkel szemben a cél alkotmányellenessége miatt.

Az Alkotmánybíróság már ismertetett határozata szerinti következetes érvelés oda vezetne, hogy a törvényesen működő egyesületek megnyilvánulásait súlyosan korlátozó intézkedések születnének: a meleg és leszbikus mozgalom a zárt klubok világába szorulna vissza, oda, ahol annak helye a századelőn volt, de megkérdőjelezhetővé válnának a homoszexuális szülői gyermekek feletti felügyeleti jogai is.

Amennyiben a megállapodással az azt aláírók tulajdonosi vagy birtokosi jogait kívánták volna a szerződéses szabadság elveire való hivatkozással gyakorolni, a szerződés az alkotmánynak a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó rendelkezéseibe való ütközése folytán – azaz a tartalom alkotmányellenessége miatt – is érvénytelen lenne.

AZ ÁLLAM REAKCIÓJA

A Tarlós-ügy kapcsán némi optimizmusra adhat okot az elsőfokú bíróság gyors és korrekt – bár még nem jogerős – eljárása és határozata. A Háttér Baráti Társaság a Melegekért Egyesület szerződés érvénytelenségének megállapítása és személyhez fűződő jogok megsértése miatt indított keresetet a megállapodást aláírók ellen, egyben kérte a bíróságot, hogy ideiglenes intézkedéssel függeszse fel a szerződés

hatálybalépését. A bíróság szokatlanul rövid időn belül az ideiglenes intézkedés iránti kérelemnek – előzetesen végrehajtható – végzésével helyt adott.¹⁶ Indokolásában utalt arra, hogy a jognak kétségkívül szerepe lehet bizonyos erkölcsi normák épségének megőrzésében, de ez nem jelenthet olyan korlátozást, amely összeegyeztethetetlen az alkotmányos renddel, ugyancsak nem jelentheti, hogy hatósági úton lehetőség lenne rákényszeríteni a többség morális akaratát a kisebbségre. Jogi érvként hivatkozott a bíróság az alkotmány 70/A. §-ának megsértésére, azaz a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megszegésére. A kerületi bíróság nem fogadta el az elsőrendű alperes, azaz a polgármester azon védekezését, hogy a Szívárvány-ügy kapcsán hozott alkotmánybírói határozat mérvadó lehet az ügyben: az alkotmánybírói döntés a rendes bíróság szűrőjén is fennakadt. Az ok: a józan ész. A döntéshozó valószínűleg észlelte, hogy az ifjúság védelmére hivatkozni a korábbi határozat indokolásában foglaltak szerint törvényesen működő társadalmi szervezetek működését tenné lehetetlenné, és ezzel együtt a jogbiztonságot is megrengethették.

Mindazonáltal a még nem jogerős határozat más érdekes, nem új keletű problémákat is felvet. Alapíthatja-e döntését kizárólag az alkotmány rendelkezéseire az általános hatáskörű bíróság? Mennyiben áll fenn a felperes egyesület perbeli legitimációja? Elegendő-e a töredezett anti-diszkriminációs szabályozás alapvető jogainak megvédésére?

Anélkül, hogy a határozat által felvetett kérdések további részletes kifejtésébe bocsátkoznánk, nyugodtan elmondható, hogy az mérföldkőnek tekinthető a civil szervezetek polgári jogi mozgalmában, mert felülemelkedve a negatív társadalmi hozzáálláson, valós és megfogható módon védelmezett meg egy társadalmi kisebbséget a jogtalan kirekesztéssel szemben.

Ugyanakkor elgondolkodtatók a közélet más megnyilvánulásai is.

A Habeas Corpus Munkacsoport hivatali visszaélés büntette miatt feljelentette a polgármestert, s az igazságügyi miniszter viszonylag késői reakciójában bejelentette, hogy a polgármester a szerződés aláírásakor nem lépte túl hatáskörét. (Érdemes megjegyezni, hogy hosszú hatásköri tili-toli eredményeként az ügyben a Budapesti Rendőrkapitányság fog nyomozni, ami azért különös, mert a megállapodás aláírói közt e testület közbiztonsági igazgatója is szerepel.)

Az adott helyzetben egy büntetőfeljelentés alapján megindítandó eljárás előtt a cselekmény lényegi elemeire, azok minősítésére tett kijelentéseket a miniszter. Azon túl, hogy erre hatásköre sincs, a kijelentés politikailag alkalmas a társadalmi előítéletek konzerválására: a jogilag nem képzett lakosság az igazság-

ügyi miniszter személyéhez magát az igazságszolgáltatási rendszert társítja, így minden nyilatkozatát különös figyelem kíséri.

A média hevenyészett jelentései és a nem reprezentatív felmérések azt valószínűsítik, hogy a magyar társadalom 70 százaléka még mindig ellenséges a melegekkel és a leszbikusokkal szemben. Az embereknek információkra lenne szükségük a valós tudáshoz, de azt, hogy az információk eljuthassanak az érdeklődőkhöz, valóban semleges állami szemléletnek kellene biztosítania.

A Tarlós-ügy – kimenetelétől függetlenül – teljes és pontos röntgenképét fogja adni a magyar alkotmányosságnak, de ezen túl a szakmai közvélemény (pszichiáterek és jogászok) és a társadalom érettségének, felfogásának is. Persze, ez már régen nem egyszerűen a melegek és leszbikusok ügye, mindenkit érinteni fognak a következmények: vajon kifejlődhet-e nálunk egy valós, nyugati típusú jogállam, megvalósítható-e a jog uralma, vagy a nem népszerű, ám annál fontosabb polgári jogi mozgalmak visszasüllyednek az illegális világába?

JEGYZETEK

1. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) 10. § (1) bekezdés a) pontja szerint az önkormányzat képviselő-testülete hatásköréből nem ruházható át – többek között – a rendeletalkotás joga.
2. Az Ötv. 7. § (1) bekezdése értelmében törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet kivételesen a polgármestert, a főpolgármestert, a megyei közgyűlés elnökét államigazgatási hatósági hatáskörrel ruházhatja fel. Lásd még: *Magyar Közigazgatási Jog*, szerk. FICZERE Lajos, Budapest, Osiris, 1998, 191–192.
3. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 2. § a) és c) pontja értelmében az Országgyűlés törvényben állapítja meg a társadalmi rendre, valamint a társadalom meghatározó jelentőségű intézményeire, az állam szervezeteire, működésére és az állami szervek hatáskörére vonatkozó alapvető rendelkezéseket, továbbá az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit, ezek feltételeit és korlátait, valamint érvényre juttatásuk eljárási szabályait.
4. Az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) 3. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási szerv eljárása során államigazgatási ügyben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.
5. *Magyar Közigazgatási Jog*, szerk. FICZERE Lajos, Budapest, Osiris Kiadó, 1998, 331.
6. A Ptk. 200. § (1) bekezdése szerint „a szerződés tartalmát a felek szabadon állapíthatják meg. A szerződésekre vo-

- natkozó rendelkezésektől egyező akarattal eltérhetnek, ha jogszabály az eltérést nem tiltja.”
7. A Ptk. 200. § (2) bekezdés első fordulata szerint „semmis az a szerződés, amely jogszabályba ütközik, vagy amelyet jogszabály megkerülésével kötöttek”.
 8. Az alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerint „a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül”.
 9. A 20/1999 (VI. 25.) AB határozat indokolásában először jelenik meg annak felismerése, „hogy a szexuális orientáció szerinti megkülönböztetés »egyéb helyzet« szerinti megkülönböztetés lehet”. (Az érvelés az indokolás II. 1.2. pontja alatt található.)
 10. Az alkotmány 61. § (1) bekezdése szerint „a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze”.
 11. Idézet a Háttér Baráti Társaság a Melegekért Egyesület 2001. július 1. napján hatályos alapszabálya 1. oldalának tartalmából; rendelkezésre bocsátotta Mocsonaki László, egyesületi elnök.
 12. A Háttér Baráti Társaság a Melegekért Egyesületet a Fővárosi Bíróság 9. Pk. 60.214/1995/9. számú, 2000. február 8. napján meghozott és 2000. március 3. napján jogerőre emelkedett végzésével az 1997. évi CLX. törvény 22. § (3) bekezdése alapján – 1998. január 1. napjával, visszamenőleges hatállyal – kiemelten közhasznú szervezetnek minősítette. Forrás: Fővárosi Bíróság: Társadalmi szervezetek, alapítványok nyilvántartása, nyilvántartási szám: 6352; a jogerős végzést Mocsonaki László egyesületi elnök bocsátotta rendelkezésre.
 13. A 21/1996 (V. 27.) AB határozat, amelyet az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság elnökének – a Szivárvány Társulás bejegyzésének elutasítása kapcsán előterjesztett felülvizsgálati kérelem elbírálása körül felmerült alkotmány-értelmezési kérdések folytán – az alkotmány rendelkezéseinek értelmezése tárgyában benyújtott indítványára hozott.
 14. Az érvrendszer forrása és egyben a kérdés teljes körű jogfilozófiai taglalása: Kis János: *A Szivárvány-teszt*, Beszélő, 1996. július, 26–37.
 15. Az alkotmány 67. § (1) bekezdése szerint „a Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjához, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges”.
 16. A Budapesti II. és III. kerületi Bíróság 17. P. III. 22.429/2001/7. számú, 2001. július 23. napján meghozott, ideiglenes intézkedés iránti kérelemnek helyt adó végzése. A végzés az elsőrendű alperes (a polgármester) fellebbezése folytán nem jogerős, de a fellebbezésre tekintet nélkül előzetesen végrehajtható. A keresetet a Háttér Baráti Társaság a Melegekért Egyesület 2001. július 12. napján nyújtotta be a bírósághoz, a döntést alig két héten belül meghozták.

NÉPSZAVAZÁSI KEZDEMÉNYEZÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELŐTT

A Magyar Szocialista Párt idén tavasszal négy kérdésben kezdeményezett népszavazást. Az Országos Választási Bizottság (OVB) a kérdéseket tartalmazó aláírásgyűjtő ívet hitelesítette,¹ majd több indítványozó formai és tartalmi okokból kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz. A testület a tartalmi észrevételekkel nem foglalkozott, az OVB határozatát azért semmisítette meg,² mert az nem tette lehetővé, hogy a választópolgár mind a négy kérdéstről kifejtthesse álláspontját: javasolja-e az adott téma népszavazásra bocsátását. A kezdeményezők ezután külön-külön íven nyújtották be a kérdéseket, az OVB pedig valamennyit hitelesítette. Az ügy ismét az Alkotmánybíróság elé kerül, mivel ismételten kifogásokat terjesztett elő több állampolgár. Az Alkotmánybíróságnak ezúttal már a kérdések tartalmi alkotmányosságáról kell kifejeznie álláspontját.

A továbbiakban először elméleti síkon foglalkozom a népszavazás jogintézményével – azonban csak olyan mélységben, amely a kifogások elbírálásához szükséges. Az OVB mostani határozatát az egyik korábbi indítványozó is megtámadta, ezért a konkrét kérdések elemzésénél az ő érveit vizsgálom majd, ahogyan azok az Alkotmánybíróság júliusi határozatában megjelentek.

A népszavazásra bocsátható kérdéseket tartalmilag egy pozitív és több negatív szabállyal határozza meg az alkotmány³ és annak alkotmánybírósági értelmezése.⁴ A pozitív szabály szerint népszavazás tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, a negatív szabályok pedig kizárnak egyes tárgyköröket a referendum tárgyai közül. Vegyük szemügyre először a pozitív lehatárolást.

AZ ORSZÁGGYŰLÉS HATÁSKÖRE

Az alkotmány 28/B. § (1) bekezdése szerint népszavazás tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet; azaz maga az alkotmány zárja ki, hogy más hatalmi szervek hatáskörét népszavazás útján gyakorolja a politikai közösség.

ÁLTALÁNOS HATÁSKÖR

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint „a végrehajtó hatalom feladatköre és hatásköre olyan komplex és átfogó, hogy hatásköri jogosítványainak kimerítő felsorolása lehetetlen. Valójában a kormány hatásköre kiterjed mindarra, amit az alkotmány nem utal kifejezetten más szervek hatáskörébe. Ez az alkotmányban úgy jelenik meg, hogy míg minden más szerv hatáskörét konkrétan és kimerítően határozza meg az alkotmány, a kormány számára csak általános irányítási és szervezési feladatokat jelöl meg, illetve – más szervekkel közös feladatok esetén – hatáskör-megosztási szabályokat tartalmaz.”⁵

Az Alkotmánybíróság szerint tehát a kormány rendelkezik mindazon jogosítványokkal, melyeket az alkotmány nem utal más szerv hatáskörébe. Ebből következően az Országgyűlés hatáskörét az alkotmánynak kimerítően tartalmaznia kell. Melyek ezek a hatáskörök?

Az alkotmány számos ilyen nevesít: egyes konkrét intézkedések megtételét, személyi döntéseket és konkrét szabályozási tárgyakat utal a parlament hatáskörébe. Ezek a konkrét jogosítványok aligha adhatnak okot vitára.⁶ Az alaptörvény által adott törvényalkotási felhatalmazással már nem ez a helyzet. Meg kell vizsgálnunk, van-e formai és tartalmi korlátja a népszavazásra bocsátható, törvényhozást igénylő kérdések körének abból a szempontból, hogy azoknak az Országgyűlés hatáskörébe kell tartozniuk. Formai korlát lehet más szervek eredeti jogalkotó hatásköre. Tisztáznunk kell az Országgyűlés két hatáskörének, az alkotmányozó és törvényhozó hatalomnak az egymáshoz való viszonyát a népszavazás szempontjából. Tartalmi korlát az lehet, ha egy adott kérdésben tartalmi okokból az Országgyűlés nem alkothat törvényt, ezért az népszavazás tárgya sem lehet.

Eredeti jogalkotói hatáskörrel rendelkezik az Országgyűlésen kívül a kormány⁷ és a helyi önkormányzat képviselőtestülete.⁸ Vizsgáljuk meg először a kormány rendeletalkotási jogkörének hatását a népszavazási tárgykörökre.

A KORMÁNY JOGALKOTÁSA

Igen erős az Országgyűlés jogalkotói szupremáciája a kormány fölött formai szempontból. Két alkotmány-

beli rendelkezést kell összevetnünk a kérdés elemzéséhez. A 8. § (2) bekezdése szerint az alapjogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, a 35. § (2) bekezdése szerint pedig a kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint „nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is.”⁹

Az alkotmány a kormány számára semmilyen tárgyban nem biztosít kizárólagos jogalkotói hatáskört. Azaz ha az Országgyűlés bármilyen kérdést törvényben szabályoz, az alaptörvény 35. § (2) bekezdése szerint azt a kormány a későbbiekben már akkor sem vonhatja saját hatáskörébe, ha az alapjog-korlátozás mértéke eredetileg sem indokolta volna a törvényi formát. Egy eredményes népszavazás tehát kötelezheti az Országgyűlést arra, hogy egy a kormány által is szabályozható kérdéstről egy adott módon alkosson törvényt. E törvény meghozatalával a kérdés eldöntése az Országgyűlés hatáskörébe kerül. Mivel ennek lehetősége alkotmányosan a korábbiakban is adott volt, nem aggályos, hogy az csak a népszavazás eredményeként került a parlament hatáskörébe, és hogy a referendum kezdeményezésekor arról még a kormány is rendelkezhetett. A kormány rendeletalkotási jogköre így nem korlátozza a népszavazásnak.

HELYI KÖZÜGYEK

A helyi közösségeket az alkotmány szerint megilleti az önkormányzás joga,¹⁰ ennek keretében pedig a képviselő-testületek a helyi közügyek szabályozása terén eredeti jogalkotói hatáskörrel rendelkeznek. Az önkormányzati rendeletek azonban magasabb szintű jogszabállyal nem lehetnek ellentétesek,¹¹ így értelemszerűen az Országgyűlés által meghozott törvénnyel sem. Ebből máris levonhatnánk – a kormány jogalkotásának analógiájára – azt a következtetést, hogy az önkormányzat jogalkotó hatásköre sem korlátozza a népszavazásnak. De ennél azért bonyolultabb a helyzet.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint „a törvényhozót az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok annyiban korlátozzák, hogy azokat nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati alapjog kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetnek”.¹² Az önkormányzati törvény 6. § (2) beke-

dése szerint törvény kivételesen utalhat más szerv hatáskörébe helyi közügyet. Az Alkotmánybíróság értelmezése és az önkormányzati törvény szerint törvénnyel az Országgyűlés hatáskörébe vonható helyi közügy szabályozása is – amennyiben az nem vonja el teljesen a helyi közügyekben való szabályozás önkormányzati alapjogát. Önmagában ebből pedig az következne, hogy létezik olyan jogalkotási tárgy – a helyi közügyek „esszenciája” –, amelyet az Országgyűlés nem vonhat hatáskörébe, így nem lehet országos népszavazás tárgya sem. Az Alkotmánybíróság 1/2001. (I. 17.) számú határozata szerint azonban annak meghatározása, hogy mi minősül helyi közügynek, végső soron az Országgyűlés hatásköre. A testület szerint tisztán helyi közügy igen ritkán fordul elő – bár az alkotmány a képviselő-testület szervezeti szabályzatát például ilyennek tekinti¹³ –, vagyis az országos ügyek és a helyi közügyek fogalma átfedi egymást. Azt pedig a törvényhozó feladata eldönteni, hogy a területi érdek két szintje közül adott esetben melyik hangsúlyosabb, és ennek megfelelően az Országgyűlés minősíti ezeket önkormányzati úton intézendő helyi közügynek vagy államigazgatási útra tartozó országos ügynek. A szervezett bűnözéssel összefüggő prostitúció kérdéséről a határozat kifejti, hogy annak szabályozásához „nem csupán helyi, hanem kifejezetten országos, állami érdek is fűződik. [...] azt kell tehát mérlegelnie a törvényhozónak, hogy az ellene való fellépése mikor biztat inkább sikerrel: akkor, ha [...] ellátását – helyi közügyként kezelve a helyi önkormányzatokra bízva, vagy akkor, ha azt [...] alapvetően államigazgatási feladatnak tekinti.”¹⁴

Vagyis a ritkán előforduló, tisztán helyi közügynek minősülő kérdésekben létezik olyan szabályozási tárgy, amely nem vonható az Országgyűlés hatáskörébe; a legtöbb esetben azonban a parlament saját hatáskörében oldhatja meg helyi közügynek is minősülő kérdések szabályozását. Ez utóbbiak lehetnek – a kormány jogalkotását mint korlátot elemző érvelés szerint – népszavazás tárgyai.

ALKOTMÁNYOZÓ HATALOM

Az alkotmány 28/B. § (1) bekezdése nem választja szét az Országgyűlés alkotmányozó és törvényhozó hatáskörét, azaz önmagában e rendelkezés alapján mindkét tárgyban tartható népszavazás. Az Alkotmánybíróság 25/1999. (VII. 7.) számú határozata azonban kimondta: „Az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye.”¹⁵ A döntés elemzése azért lehet érdekes, mert elképzelhető, hogy a határozat érvelése alapján nem csupán az al-

kormány módosítására nem kényszeríthető népszavazás útján az Országgyűlés, de semmilyen törvény megalkotására sem.

Az egyik indítványozó szerint¹⁶ a népszavazás során a választópolgárok közössége nem veszi át az alkotmányozás vagy a törvényalkotás hatáskörét, e kérdésekről tehát lehet népszavazást tartani, mégsem garantálja egyetlen alkotmányos szabály sem azt, hogy az Országgyűlés a népszavazás eredményét automatikusan, szavazás nélkül törvénybe foglalja. A népszavazási kérdés szerintük nem rendelkezik a törvényjavaslatok formai kellékeivel, és a kétszázézer választópolgárt az alkotmány szerint nem illeti meg a törvénykezdeményezés joga. Az indítványozók szerint az országgyűlési képviselők minden olyan kérdésben, amelyben az Országgyűlést megilleti a mérlegelés joga, lelkiismeretük szerint szavaznak. A szavazást megkerülő döntéshozatali eljárást pedig a magyar Országgyűlés működésének alkotmányos rendje nem ismer. A népszavazás nem alkothat törvényt, és nem kényszerítheti az Országgyűlést az eredményének megfelelő törvény megalkotására.

A határozat az indítványozó érvelését az alkotmányozás tekintetében elfogadta: „Amikor az Országgyűlés az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontjában rögzített hatáskörében jár el, alkotmányozó hatalmat gyakorol az Alkotmány 24. § (3) bekezdésében szabályozott eljárás szerint. Az Alkotmány e rendelkezései egyértelműen az Országgyűlés hatáskörébe utalják az Alkotmány elfogadásáról és módosításáról való döntést. Ebből az következik, hogy az Alkotmány – választópolgári kezdeményezésre – népszavazással nem módosítható.”¹⁷ Mivel a népszavazásra bocsátani kívánt kérdés alkotmányozásra irányult, a határozat nem vizsgálta, tartható-e ez az érvelés az egyszerű törvényeket illetően.

Az alkotmány 19. § (3) bekezdése b) pontja a törvényalkotást éppúgy az Országgyűlés hatáskörébe utalja, mint az a) pont az alkotmányozást; a 24. § (2) bekezdésében pedig a törvényhozás eljárási szabályát szabályozza, csakúgy, mint a (3) bekezdés az alkotmányozását. A határozat érvelése alapján tehát népszavazással törvényalkotásra sem kényszeríthető a törvényhozás. Igen erős érv ugyanakkor ezen értelmezéssel szemben, hogy ha az alkotmányozó csupán a megerősítő népszavazást kívánta volna a magyar alkotmányos rendszer részévé tenni, ennek megfelelően alkotta volna meg az alaptörvény 28/B–28/C. §§-ait. Adottnak fogadom el, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint alkotmánymódosító népszavazásnak nincs helye.¹⁸ Igazolható-e ennek ellenére a törvény alkotására irányuló népszavazás? Akkor igen, ha ki tudjuk mutatni, hogy az alkotmányozás az Országgyűlés olyan kitüntetett hatásköre,

amely az 1999-es határozatban foglaltakon túl sem lehet népszavazás tárgya.

A gyengébbik érv az lehet, hogy az alkotmány az összes képviselő kétharmadának szavazatához köti önnön módosítását, míg a törvényalkotáshoz vagy a jelenlévő képviselők felének, vagy kétharmadának szavazata szükséges. Ez az érv az alkotmányozás kitüntetett szerepét igazolja ugyan, de azt nem, hogy ennek bármi hatása lenne a népszavazás lehetséges tárgyaira.

Erősebb érveléshez jutunk el álláspontom szerint, ha az alkotmány 28/B. § (1) bekezdését szűkítően értelmezzük, és azt állítjuk, hogy „az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés” formula csak a parlament törvényalkotó hatalmára vonatkozik. Ennek azonnal ellentmondana a 28/C. § (5) bekezdés c) pontja, amely csak a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló alkotmánybeli passzusokat zárja ki a népszavazás tárgyai közül. Erre válaszul az előbbi, szűkítő értelmezés védelmezője azt válaszolhatja, hogy a főszabály értelmezési tartományán (ami szerinte az Országgyűlés törvényalkotó hatalma) kívül eső fogalmak (ami az alkotmányozó hatalom) aleteit (ami a népszavazás tárgyára vonatkozó alkotmányozó hatalom) lehet ugyan kivételként is nevesíteni, azok mégsem kivételként vannak kizárva az értelmezésből, hanem amiatt, mert eleve kívül esnek a főszabály értelmezési tartományán. Ha például egy jogi norma elefántokra vonatkozik, és alkalmazását a fekete szőrű macskákra kizárja a jogalkotó, attól még nem lesz értelmezhető a fehér szőrű macskákra.

Ezzel persze még nem igazoltuk a kiindulópontként használt szűkítő értelmezés jogosságát. Szögezzük le, hogy egy *res publica* alaptörvénye – a téma tárgyalásához szükséges egyszerűsítéssel – két dologra hivatott: egyrészt elválasztja a közügyeket a magánszférától és az egyén autonómiájától, másrészt megállapítja a közhatalom gyakorlásának szabályait. Az utóbbi kérdéskörben elviselhetetlen érdeksérelem aligha adódna abból, ha a politikai közösség közvetlenül módosíthatná az alaptörvényt. Az egyéni autonómia védelmét azonban többek között éppen a többségi akarattól védett létszféra igénye indokolja. Ha pedig a választópolgárok többsége népszavazással módosíthatja az alaptörvényt, ez a védelem könnyen elenyészhet, értelmetlenné válhat. Mivel pedig a hatályos alkotmánynak a magánszférát elismerő rendelkezéseit nem nehezebb módosítani más szakaszoknál, az alaptörvény megváltoztatása szempontjából a népszavazási úttal kapcsolatban sem lehet különbséget tenni.

Arra jutottunk tehát, hogy az Alkotmánybíróság 1999-es határozata ellenére is igazolható a törvényalkotásra irányuló népszavazás. Tényként fogadtuk el

azt a premisszát, hogy az Alkotmánybíróság nem fogja megváltoztatni az alkotmánymódosítással kapcsolatos álláspontját. Ezekből pedig az következik, hogy népszavazási kérdés olyan törvény megalkotására irányulhat, amelynek elfogadása nem kívánja meg az alkotmány módosítását.

AZ ALAPJOGOK KORLÁTOZÁSA

Az Országgyűlés hatáskörének, így a népszavazásra bocsátható tárgyköröknek egyértelmű korlátot szab az alkotmány 8. § (2) bekezdése. Ennek értelmében alapjog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja. E rendelkezés következetes alkotmánybírói értelmezése szerint „ez [...] megköveteli, hogy az elért cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya összhangban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani. Ha az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.”¹⁹ Alapjog aránytalan vagy szükségtelen korlátozására tehát a parlament sem rendelkezik hatáskörrel, mivel egy ilyen törvényt az Alkotmánybíróság megsemmisítené. Ebből következik, hogy ilyen alapjog-korlátozásra irányuló népszavazásnak sincs helye a magyar jogi rendszerben, az ilyen kérdés hitelesítését az Országos Választási Bizottságnak meg kell tagadnia. A referendum kezdeményezői által kívánatosnak tartott jogkorlátozás alkotmányosságáról pedig végső soron az Alkotmánybíróság dönt, amikor elbírálja az OVB határozata ellen benyújtható kifogást.

KIZÁRT TÁRGYKÖRÖK

Az alkotmánymódosításra vonatkozó népszavazási tilalmat korábban már elemeztem. Az MSZP népszavazási kérdéseivel kapcsolatban szólnunk kell egy másik passzusról is: a költségvetési kérdés témaköréről. Az alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontja szerint nem lehet országos népszavazást tartani a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról. Az adótörvényeket illetően kevesebb gondot okoz a tilalom értelmezése, hiszen jól körülhatárolható, mely népszavazási kérdések irányulnak ezen törvények módosítására.

Ha a „költségvetési törvény tartalmáról” nem lehet népszavazást tartani, olyan értelmezés is elképzelhető, amely szerint semmilyen, végső soron a költségvetési törvény módosítását igénylő kérdésben

nem írható ki referendum. A költségvetési törvények azonban olyannyira áthatják mind az államszervezet, mind a társadalom mindennapjait, hogy bajorosan lehet olyan kérdést találni, amely eredményes népszavazás esetén legalább közvetetten ne kívánna meg a büdzsé módosítását.

Tisztán csak a magánszférát érintő kérdésben – mint azt fentebb, az alapjogok korlátozásánál kimutattam – nem is tartható népszavazás. Ha pedig már a magánszférán túli kérdést érint a referendum, a jelenlegi újraelosztási szint és állami szerepfelfogás mellett lényegében kizárható, hogy az államtól az eredményes népszavazás nem kíván meg sem cselekvést, sem cselekvéstől való tartózkodást.

Ha az állam cselekszik, az forrásokat igényel, azaz a költségvetési törvény tartalmát érinti. Ha az államot a népszavazás olyan cselekvéstől való tartózkodásra kényszeríti, amely cselekvést korábban végzett, források szabadulnak fel, vagyis módosításra szorul a költségvetés, vagy legalábbis a zárszámadási törvény. Ha ez az okfejtés helytálló, csak olyan kérdésekben tartható népszavazás, amelyekben az állam addig is tartózkodott a cselekvéstől és eredményes népszavazás esetén is fog, vagy amelyben az állami cselekvés forrásigénye – előirányzatontként érve – nem változik. Ezzel pedig lényegében megszűnik a népszavazás alkotmányos intézménye. Olyannyira igaz ez, hogy az alaptörvény szoros értelmezése szerint az Európai Unióhoz való csatlakozásról sem tartható referendum, hiszen Magyarországnak hozzá kell járulnia az Unió költségvetéséhez, és különböző támogatásokat is kap az Uniótól. Azaz az EU-ba történő belépés a költségvetési törvény tartalmára is kihat.

Tegyünk egy kitérőt: lehet, hogy egyszerűbb a megoldás, mint az az eddigi okfejtésből látszik. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXLIII. törvény (Áht.) 38. §-a szerint a kormány rendelkezik a költségvetés általános tartalékával, a 39. § alapján pedig széles körben jogosult a költségvetésen belüli átcsoportosításra. Azaz lehetséges, hogy az általános tartalék terhére vagy átcsoportosítással megkerülhető az eredményes népszavazás által kikényszerített költségvetés-módosítás. Ezzel a gondolatmenettel azonban több probléma is van. Egyrészt a kormánynak a zárszámadási törvényben a parlament utólagos jóváhagyását meg kell szereznie a költségvetést érintő évközi döntéseire. Vagyis újból alaptörvénybeli korlátba ütközünk: a zárszámadási törvény tartalmáról éppúgy nem tartható népszavazás, mint a költségvetésről. Másrészt az átcsoportosítás joga a kormányt illeti meg, azaz nem az Országgyűlés hatásköre. Ugyan elvonhatja ezt a hatáskört a parlament, de ezt csak a költségvetési törvény évközi módosításával teheti

meg. A kormány költségvetést érintő jogköre tehát nem oldja meg a problémát.

Az Alkotmánybíróságnak, ha nem akarja felvállalni a népszavazás intézményének kiüresítését, szűkítő értelmezést kell adnia a költségvetési kérdés kategóriájára. Ilyen értelmezés lehet, ha csak azt a népszavazási kérdést tekinti az alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjával ellentétesnek, amely közvetlenül a költségvetési törvények módosítását kívánja meg. „Közvetlen” kapcsolatnak tekinthető, ha a népszavazás – újabb közhatalmi aktus nélkül – maga eredményez pontosan meghatározható költségvetési kiadást (vagy bevételt).

Ez az értelmezés nem vonja el az Országgyűlés jogát a költségvetés megalkotására, azaz összeegyeztethető az alkotmány rendszertani értelmezésével. Ha ugyanis csak újabb közhatalmi aktus eredményeként módosul a költségvetés, az Országgyűlés vagy a hatáskörrel rendelkező szerv mozgásterét megmarad. Ennek megfelelően a NATO-ba való belépésről tartott referendum nem ütközik az alaptörvényi tilalomba, hiszen bár a csatlakozási szerződésből a védelmi kiadások megemlése következik, annak pontos összegét és felhasználását az Országgyűlés állapítja meg.

MUNKAI DŐ

Az MSZP első népszavazási kérdése („Akarja-e Ön, hogy a Munka Törvénykönyve a munkavállalóknak ismét heti két teljes pihenőnapot biztosítson úgy, hogy ezek egyike vasárnap legyen és a vasárnap vagy más pihenőnapon végzett munkáért kiemelt díjazás járjon?”) három alkérdésre bontható: (1) heti két teljes pihenőnap, (2) vasárnapi kötelező pihenőnap, (3) kiemelt díjazás a pihenőnapon végzett munkáért.

Az egyik kifogásban szereplő érv szerint a betegellátásban lehetetlen helyzetet teremtene a kötelező vasárnapi pihenőnap, egyébként sem egyértelmű, hogy a kérdés csak az általános munkarendre utal, vagy a speciálisra is. Az utóbbi felvetés megválaszolásával az előbbire is választ kapunk: ha kimutatható, hogy csak az általános munkarendre vonatkozik a kérdés, akkor a speciális munkarendben dolgozó egészségügyet nem is érinti, vagyis a betegellátás – és az alkotmány 70/D. §-ában biztosított egészséghez való jog – sem kerül veszélybe. A harmadik alkérdés egyértelműen megadja a választ az indítványozó kifogására: ha kiemelt díjazás jár a pihenőnapon végzett munkáért, értelemszerűen olyan szabályozás meghozatalára kötelezi az eredményes népszavazás az Országgyűlést, amely speciális munkarendben lehetővé teszi a munkavégzést pihenőnapon is, máskülönben értelmetlen lenne a kiemelt díjazás előírása.

A másik indítványozói kifogás ezzel szemben alapos. Az OVB korábbi határozatát megsemmisítő alkotmánybírósági határozat szerint népszavazás kezdeményezése során a választópolgároknak minden egyes kérdésről nyilatkozniuk kell: el kívánják-e vonni az Országgyűlés hatáskörét. Ez „megköveteli, hogy az ajánlási jogukkal élni kívánó választópolgárok egyértelműen és világosan nyilváníthassanak véleményt a népszavazási kezdeményezés tárgyát alkotó kérdésről. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez csak akkor lehetséges, ha a népszavazásra szánt egyes kérdések olyan aláírásgyűjtő íveken szerepelnek, amelyek garantálják, hogy a választópolgár kétséget kizáróan megjelölhesse az általa népszavazásra ajánlott egyes kérdéseket.”²⁰

Ha pedig ez a követelmény a népszavazás kezdeményezésével szemben áll, fokozottan érvényesülnie kell magán a népszavazáson, ahol – ügydöntő népszavazás esetén – a közvetlen demokrácia a maga teljességében megnyilvánul. Amennyiben tartalmilag nem egy kérdést tartalmaz a népszavazásra bocsátani kívánt kérdés, a választópolgár nem tudja érvényesíteni preferenciáit: könnyen előfordulhat, hogy a kérdés egyik részére igennel, a másikra nemmel szavazna. Ilyenkor – ha a népszavazáshoz való alkotmányos jogával [alkotmány 70. § (1) bekezdés] élni kíván – valamelyik preferenciáját fel kell adnia. Ez ellentétes az alkotmány 2. § (2) bekezdésével, mivel a népszuverenitás közvetlen megnyilvánulását lehetetleníti el.

Az első népszavazási kérdés három külön alkérdést tartalmaz: ezekre csak egyféleképpen tud a választópolgár szavazni. Ez pedig a levezetettek szerint sérti az alkotmány 2. § (2) bekezdését, azaz ebben a formában a kérdés nem bocsátható népszavazásra.

NYUGDÍJ

A kifogásolt népszavazási kezdeményezés második kérdése a nyugdíjmelés számítási módjára vonatkozik: „Akarja-e Ön, hogy az évenkénti nyugdíjmelés módjának meghatározásakor a keresetnövekedés mellett a nyugdíjasok fogyasztása (fogyasztói kosara) alapján számított áremelkedést is figyelembe vegyék?” Kérdés, nem a „költségvetési törvény tartalmára” vonatkozik-e a kezdeményezés.

Mivel az Alkotmánybíróság esetjogában még nem foglalkozott ezzel a népszavazási tilalommal, csak hipotetikus választ adhatunk a kifogásra. A korábbiakban arra a következtetésre jutottam, hogy az a népszavazási kérdés ütközik az alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjába, amelyből pontosan meghatározható költségvetési kiadás vagy bevétel következik. Álláspontom szerint ezzel a kérdéssel ez a helyzet.

Az Áht. 2/A. §-a szerint „az állami költségvetést (a továbbiakban: költségvetés) a központi kormányzat költségvetése (a továbbiakban: központi költségvetés), a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és az elkülönített állami pénzalapoknak költségvetései alkotják”. A társadalombiztosítási alapok 2001. és 2002. évi költségvetését ennek megfelelően a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény tartalmazza. Az Áht. 86. § (10) bekezdése szerint „ha a Nyugdíjbiztosítási Alap tervezett éves bevétele kisebb a teljesítendő kifizetések összegénél, akkor a különbséget az állam a központi költségvetésben tervezett előirányzatként átadja a Nyugdíjbiztosítási Alap számára...” A magasabb nyugdíjmelésért a társadalombiztosítási alapok költségvetésétől függetlenül a központi költségvetés köteles helytállni. Ezért a nyugdíjmelés számítási módjának megváltoztatása pontosan meghatározható költségvetési kiadást eredményez. Pontosan meghatározható akkor is, ha a KSH által számított atipikus fogyasztói árindexről van szó, hiszen ez a számítás nem igényel újabb közhatalmi aktust, ténybeli kérdés csupán.

Mivel tehát pontosan meghatározható költségvetési kiadást közvetlenül eredményez a második népszavazási kérdés, véleményem szerint abban nem tartható referendum.

HADKÖTELEZETTSÉG

Az MSZP népszavazási kérdései közül a sorkatonaságról szóló váltotta ki talán a legtöbb vitát. Sokan érveltek mellett, hogy mivel az alkotmány tartalmazza a fegyveres katonai szolgálat kötelezettségét, a kérdésben nem tartható népszavazás, mivel akkor egy eredményes referendum esetén módosítani kellene az alaptörvényt. A kérdés az, eredményes népszavazás esetén alkothat-e olyan törvényt az Országgyűlés, amely a népszavazási kérdésnek megfelel, mégsem sérti az alkotmányt.

A kérdés („Akarja-e Ön, hogy békeidőben a sorkatonai szolgálat megszűnjön és azt önkéntes hivatásos haderő váltsa fel?”) egy ma még nem létező jogintézményt említ: a hatályos szabályozás nem különíti el a békeidőben és a nem békeidőben teljesített sorkatonai szolgálatot. A honvédelemről szóló 1993. évi XC. törvény annyit említ csupán 130. §-ában, hogy mozgósítás esetén valamennyi hadköteles behívható katonai szolgálatra. Éppen ezért a népszavazási kérdés alkotmányossága úgy vizsgálható, ha arra keressük a választ, hogy a sorkatonai szolgálat helyzetbeli korlát nélküli eltörlése megkívánja-e az alaptörvény módosítását.

A kérdés megválaszolásához rendszerezniünk kell a sorkatonai szolgálatra vonatkozó hatályos szabályozást.

A haza védelmével összefüggő normák többszintűek, részint az alkotmányban, részint a honvédelmi törvényben található. A továbbiakban az általánosabb állampolgári köteleességtől haladok a speciális felé, és csak azt az utat szeretném rekonstruálni, amelylyel szintről szintre eljuthatunk a sorkatonaság kötelezettségéhez.

1/a. A haza védelmének általános kötelezettséget kimondó norma az alkotmány 70/H. § (1) bekezdésében található, ez alapján a haza védelme a Magyar Köztársaság minden állampolgárának kötelessége.

1/b. Az alkotmány 70/H. § (1) bekezdésében szereplő védelmi kötelezettséget a honvédelmi törvény 69. §-a első körben két tárgyban állapítja meg: személyes és vagyoni szolgálatként. A kötelezetti kör a magyar szuverenitás alá eső valamennyi (természetes és jogi) személyre kiterjed. A szabályozás legfelső szintje tehát mind az alkotmányban, mind a honvédelmi törvényben a haza védelmének elvont kötelezettsége, az általános honvédelmi kötelezettség.

2. A honvédelmi törvény 69. § (2) bekezdése szerint a személyes szolgálat hadkötelezettséget, polgári védelmi kötelezettséget és honvédelmi munkakötelezettséget jelent. Személyes szolgálatra a magyar állampolgárok kötelezettek. A szabályozás második szintje az alkotmányból hiányzik, a honvédelmi törvény személyes szolgálatnak nevezi.

3. A honvédelmi törvény 70. §-a hadkötelezettséget állapít meg a köztársaság területén élő, 17 és 50 év közötti férfiak tekintetében. A szabályozás harmadik szintje, a hadkötelezettség szintén csak a honvédelmi törvényben található meg.

4/a. A hadkötelezettség a honvédelmi törvény 70. § (2) bekezdése szerint adatszolgáltatási, bejelentési, megjelenési és szolgálati kötelezettséget jelent. A szolgálati kötelezettség a törvény 92. § (1) bekezdése szerint fegyveres vagy fegyver nélküli katonai, illetve polgári szolgálatot jelent. A kötelezetti kör az előző pontban leírt hadkötelezettekével egyezik meg.

4/b. Az alkotmány 70/H. § (2) bekezdése szerint az állampolgárok az általános honvédelmi kötelezettség alapján fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálatot, illetőleg törvényben meghatározott feltételek szerint polgári szolgálatot teljesítenek. A honvédelmi törvény és az alkotmány rendelkezéseinek összevetéséből kitűnik, hogy az alaptörvény idézett rendelkezésének a honvédelmi törvényben a szolgálati kötelezettség felel meg, bár a kötelezettség alanyai eltér-

nek egymástól. A szabályozás negyedik szintje tehát a szolgálati kötelezettség, ami mind az alkotmányban, mind a honvédelmi törvényben megtalálható.

5. A honvédelmi törvény 93. §-a szerint a fegyveres katonai szolgálat sorkatonai, tartalékos és póttartalékos katonai szolgálatot jelent. A szabályozás ötödik szintje ismét csak a honvédelmi törvényben található meg mint fegyveres katonai szolgálat, bár ezt a szolgálati kötelezettség részeként az alkotmány is nevesíti.

6. A szabályozás hatodik szintje az említettek szerint a sorkatonai szolgálat, ezt a honvédelmi törvény szabályozza csupán, és alanyi körét is számos kivétel meghatározásával szűkíti.

A sorkatonai szolgálat kötelezettsége tehát az alkotmányban nem található meg. Ha a referendum ebben a kérdésben eredményes, és az igen szavazatok kerülnek többségbe, csak a honvédelmi törvény 93. §-át kell módosítani, hogy a fegyveres szolgálat tartalékos és póttartalékos katonai szolgálatot jelent, mozgósítás esetén pedig sorkatonai szolgálatot is. Továbbá pontosítani kell a mozgósításra vonatkozó szabályokat, meghatározva, hogy ilyenkor hogyan működik a sorkatonai szolgálat intézménye. Ez a szabályozás az alkotmánnyal összhangban állna, azaz ebben a kérdésben tartható népszavazás.

NYELVVIZSGA

A népszavazásra javasolt negyedik kérdés a középiskolai nyelvtanulás kérdését érinti: „Akarja-e Ön, hogy a közoktatás az érettségi megszerzéséig minden tanuló számára térítésmentesen biztosítsa legalább egy idegen nyelvből a középfokú nyelvtudás megszerzésének és államilag elismert nyelvvizsga letételének feltételeit?”

A kérdéssel szemben az vethető fel, vajon szabályozása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e. Ennek elemzése előtt gondoljunk vissza arra, hogy a kormány és az Országgyűlés jogalkotó hatalmának elemzése során kimutattam: nincs olyan jogalkotási tárgykör, amelyet a kormány szabályozhat, a parlament azonban nem. Az érvelés fokozottan igaz a származtatott jogalkotói hatáskörrel rendelkező miniszterek, így az oktatási miniszter esetében is. Ennek fényében irreleváns az a kérdés, hogy ma a parlament hatáskörébe tartozik-e a közoktatásban folyó nyelvtanítás. Ezzel az érveléssel tehát nem támadható a szocialisták negyedik kérdése, így abban nincs akadálya az aláírásgyűjtés megkezdésének.

KÖVETKEZTETÉSEK

Az MSZP népszavazási kezdeményezését vizsgálva arra a következtetésre jutottam, hogy az első két kérdésben, a munkaidő-beosztás és a nyugdíjmelés ügyében – ebben a formában – nem tartható referendum, míg a sorkatonaság és a nyelvvizsga ügyében igen. Az Alkotmánybíróság korábbi ítéletei ugyan nyújtanak fogódzót a kifogások elbírálásához, mégis – elsősorban a költségvetési kérdés fogalmának pontosítása miatt – újabb konszolidáló ítéletet várhatunk a testülettől. Az pedig a sors fintora, hogy erre ismét a parlamenti választások előtti ősszel kerül sor.

JEGYZETEK

1. 3/2001. (V. 21.) OVB határozat.
2. 32/2001. (VII. 11.) AB határozat.
3. Alkotmány 28/B–28/E. §§-ok.
4. Többek között a 2/1993. (I. 22.) AB határozat; az 52/1997. (X. 14.) AB határozat; a 25/1999. (VII. 7.) AB határozat és a 32/2001. (VII. 11.) AB határozat.
5. 48/1991. (IX. 26.) AB határozat.
6. Az alkotmány 28/C. § (5) bekezdés d) pontja a személyi kérdéseket, valamint a szervezet-átalakításokat, az f) pont a kormányprogramról való döntést, a g) és h) pont a fegyveres erők alkalmazását, az i) a helyi önkormányzatok feloszlását, a j) pont pedig a közkegyelem gyakorlását kifejezetten kizárja a népszavazási tárgyak közül. Ennek fényében nehéz olyan egyedi döntési jogkört találni az alkotmányban, amely az Országgyűlést illeti meg, és arról népszavazás is tartható.
7. Alkotmány 35. § (2) bekezdés.
8. Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pont.
9. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.
10. Alkotmány 42. §
11. Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés.
12. 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204, 208.
13. Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés e) pont.
14. 1/2001. (I. 17.) AB határozat, ABK 2001. január, 6, 12.
15. ABH 1999, 251.
16. Az indítványt ismerteti a hivatkozott határozat. Lásd a 15. jegyzetet.
17. ABH 1999, 251, 261.
18. Jelen írás a népszavazási kezdeményezés alkotmányosságának lehetséges elbírálását elemzi. E cél eléréséhez nem szükséges a korábbi alkotmánybírósági határozat értékelése.
19. 20/1990. (X. 4.) AB határozat.
20. Lásd a 2. jegyzetet.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

27/2001. (VI. 29.) AB HATÁROZAT – A HIVATÁSOS ÁLLOMÁNYÚ ÉS SZERZŐDÉSES JOGVISZONYÚ KATONÁK MEGKÜLÖNBÖZTETÉSE

Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés – a hátrányos megkülönböztetés tilalma

Az ügy alapjául egy a Veszprémi Munkaügyi Bíróság előtt folyó per szolgált. Az ügyben eljáró bíró – mivel úgy ítélte meg, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) a szolgálati jogviszony megszűnésének szabályozásában különbséget tesz a hivatásos állományban, illetve a szerződéses jogviszonyban lévő katonák között – a per tárgyalásának felfüggesztése mellett indítványozta az Alkotmánybíróság eljárását.

Az ügy előadója Bagi István alkotmánybíró volt.

A Hszt. 53. §-a állapítja meg – mind a hivatásos állományban, mind a szerződéses jogviszonyban lévők-re vonatkozóan – a szolgálati viszony megszűnésének eseteit. Ezek között szerepel a felmentés is, melyre vonatkozóan azonban a Hszt. számos, a munkavállaló katonát védő (garanciális) megszorítást is előír. Ezzel szemben a Hszt. 230. § c) pontja, csupán a szerződéses jogviszonyban lévők-re vonatkozóan, lehetővé teszi a szerződés felbontását is – anélkül azonban, hogy a felmentésre vonatkozó megszorítások (garanciák) érvényesülését előírná. Ennek következtében a munkáltatói jogkör gyakorló eljáró belátása szerint dönt arról, hogy a szerződéses katona jogviszonyát felmentéssel vagy a szerződés felbontásával szünteti meg. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az eltérő garanciák között, ez hátrányosan, ésszerű indok nélkül különböztetnek a hivatásos állományban és a szerződéses jogviszonyban lévő katonák között, ezért a szerződés felbontására vonatkozó rendelkezést megsemmisítette, valamint kizárta a folyamatban levő perben való alkalmazhatóságát.

31/2001. (VII. 11.) AB HATÁROZAT AZ APEH-RENDŐRSÉG ÜGYE

Alkotmány 2. § (1) bekezdés – jogállamiság, jobbiztonság

Alkotmány 40/A. § (2) bekezdés – a jelenlévő országgyűlés

si képviselők minősített többségének követelménye a rendőrségi és nemzetbiztonsági törvények elfogadásához

4/1990. (III. 4.) AB határozat

4/1993. (II. 12.) AB határozat

1/1999. (II. 24.) AB határozat

Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal egyes feladatairól szóló 1998. évi XCIII. törvény (Atv.) vizsgált rendelkezései utalást tartalmaztak a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvénynek (Rtv.) egyes, a titkos információgyűjtés módjára vonatkozó rendelkezéseire. Az indítványozók álláspontja szerint e megoldás azért alkotmányellenes, mert egy egyszerű szótöbbséggel elfogadott törvény (Atv.) minősített szótöbbséghez kötött törvényből (Rtv.) vesz át rendelkezéseket.

Az ügy előadója Holló András alkotmánybíró volt.

1. Az Alkotmánybíróság – korábbi határozatai alapján – megállapította, hogy a minősített (kétharmados) szótöbbség funkciója az, hogy az adott döntés az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértéssel nyugodjon (konszenzuskényszer). A felmerült alkotmányossági kérdés megítéléséhez ennek alapján azt kellett megvizsgálni, hogy a konszenzus igénye az adott tárgykörben mire vonatkozott. Ez a konkrét ügyben annak vizsgálatát igényli, hogy a rendőrségi és nemzetbiztonsági törvények koncepciójának melyek a lényegi elemei. Az Alkotmánybíróság az érintett törvények áttekintése alapján megállapította, hogy a titkos információgyűjtés mind a nemzetbiztonsági törvény (1995. évi CXXV. tv.), mind az Rtv. koncepciójának lényeges eleme.

2. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban megállapította, hogy a kétharmados törvények módosítása egy másik, egyszerű többséggel elfogadható törvény megalkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg. Jelen határozatában az Alkotmánybíróság ezt az elvet kiterjesztette a felmerült alkotmányossági problémára is: a kétharmados megkerülésének alkotmányos tilalma ugyanúgy vonatkozik az „áttemelés” egyes eseteire is. E követelmény a minősített többségű törvény koncepciójának lényeges elemeire (tartalmára) terjed ki.

3. Vonatkoztatva e követelményeket a konkrét ügyre, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényhozó az Atv.-be az Rtv. által a rendőrség „működése” körében meghatározott szabályokat (a rendőrség működésével szorosan összefüggő titkos infor-

mációgyűjtést), tehát az Rtv. szabályozási koncepciójának lényeges elemeit vette át – egyszerű többséggel. Ezért az átvétel sérti az alkotmány 40/A. § (2) bekezdését. Ráadásul – érvelt a többségi határozat – az Atv. e megoldással – közvetve – kiterjeszti az Rtv. szervezeti hatályát, ezáltal is sértve a minősített többség alkotmányos követelményét.

4. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a törvényhozó által választott megoldás sérti az alkotmány 2. (1) bekezdésében foglalt jogbiztonságot is, mivel a kétharmadoság, a kiemelt törvényhozási tárgy értelmezése mintegy relativizálódik, és elveszti garanciális jellegét.

5. Az alkotmányellenesség az Alkotmánybíróság szerint tehát formai okok alapján áll fenn. Az indoklás megjegyzi, hogy az a törvényhozói cél, hogy az adóbűncselekmények hatékony felderítése érdekében az APEH rendelkezze bizonyos titkos eszközökkel és módszerekkel, önmagában alkotmányossági szempontból nem kifogásolható.

Mindezen érvek alapján az Alkotmánybíróság a választott jogalkotói eljárást – és ennek következtében az érintett rendelkezéseket – alkotmányellenesnek ítélte, és azokat 2002. december 31-i hatállyal megsemmisítette.

6. A határozathoz Erdei Árpád és Harmathy Attila alkotmánybíró csatolt egy-egy különvéleményt, melyekhez további három alkotmánybíró csatlakozott. A különvélemények szerint a támadott rendelkezések nem alkotmányellenesek, ezért az indítványokat az Alkotmánybíróságnak el kellett volna utasítania. A két különvélemény hasonlóan érvel: a minősített többség követelménye nem valamely törvényhozási tárgyra vonatkozik, hanem csak az alkotmányban tételesen megjelölt törvényre. Jelen esetben az alkotmány 40/A. § (2) bekezdése a rendőrség mint szervezet tekintetében állapítja meg a kétharmados szavazattöbbséghez kötöttséget, ami csupán a rendőrségnek az alkotmányban megállapított kizárólagos hatáskörei esetében követel meg minden esetben minősített többséget. A vizsgált rendelkezések az APEH számára nyomozati hatásköröket adnak, amelyek azonban nem kizárólagos rendőrségi hatáskörök: a Be. több szervezetet is megjelöl mint nyomozó hatóságot. Az, hogy az APEH esetében a hatáskörök telepítése egy másik, történetesen az Rtv.-re utaló szabállyal

történt, bevett jogtechnikai megoldás, alkotmányossági aggályt nem vet fel. Miként nem vet fel alkotmányellenességet – fejtik ki a különvéleményeket megfogalmazó alkotmánybírák – a támadott eljárás a jogbiztonság tekintetében sem.

33/2001. (VII. 11.) AB HATÁROZAT – A KIZÁRÁS A BÜNTETŐELJÁRÁSBAN

Alkotmány 57. § (1) bekezdés – az igazságos tárgyalás és a bíróság pártatlansága („fegyverek egyenlősége”)

Alkotmány 57. § (3) bekezdés – a védelem joga
25/1991. (V. 18.) AB határozat
6/1998. (III. 11.) AB határozat

Az ügy alapja a Nógrád Megyei Bíróság büntetőügyben hozott végzése elleni alkotmányjogi panasz volt. Az indítványozó kifogásolta, hogy a Be. 42. § (4) bekezdése alapján a másodfokú bíróság (például elfogultsági kifogás elbírálása során) a kizárási eljárásban a döntés előtt csak az ügyész nyilatkozatát köteles beszerezni, a terheltét nem.

Az ügy előadója Strausz János alkotmánybíró volt.

1. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a támadott rendelkezés sérti a „fegyverek egyenlőségének elvét, ugyanis az ügyésznek többletjogokat biztosít. A kizárási tárgyában a Be. 42. § (4) bekezdése előírja az ügyész nyilatkozatának kötelező beszerzését, a terheltét azonban nem. Sőt az ügyészi indítványnak a terhelt részére való kézbesítését sem írja elő, így a terhelt a kizárási és kijelölési eljárásról az esetek többségében csak utólag szerezhet tudomást; észrevételeit stb. a döntés előtt a másodfokú bírósággal nincs módjában közölni. A Be. támadott rendelkezése ezért sérti a bíróság előtti egyenlőségre, a védelem jogaira és a pártatlan bíráskodásra vonatkozó alapjogokat, ezért azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

2. Az Alkotmánybíróság mindazonáltal nem látta szükségesnek, illetve célszerűnek, hogy az alkotmányellenes rendelkezés alkalmazhatóságát a konkrét ügyben – visszamenőleges hatállyal – kizárja. Az Alkotmánybíróság ugyanis nem talált megállapíthatónak az indítványozó oldalán olyan különösen fontos érdeket, amely ezt indokolná.

Kárpáti József

A MELEG JOGSEGÉLY SZOLGÁLAT EGY ÉVE

A MELEG JOGSEGÉLY SZOLGÁLAT MEGALAKULÁSA, CÉLJAI, SZERVEZETE

Az Open Society Institut által támogatott és a Háttér Baráti Társaság a Melegekért Egyesület által alapított Meleg Jogsegély Szolgálat 2000. július 1. napján kezdhetette meg érdemi működését.

A Háttér Baráti Társaság a Melegekért 1996-tól működteti a Meleg Háttér elnevezésű telefonos lelkeségély szolgálatot, amely évente kb. 7000 telefonhívást fogad. A Meleg Háttér telefonszolgálatának eseteiből derült fény arra a tényre, hogy számos ügyfélnek a szexuális orientációjával összefüggésben komoly jogi problémákkal kell szembenéznie, s gyakran nincs olyan ügyvéd, jogi szakember, akihez bizalommal fordulhatna. Ez a felismerés hívta életre a Meleg Jogsegély Szolgálatot.

A Meleg Jogsegély Szolgálat célja minden olyan ügyben az operatív tájékoztatás és segítség nyújtása, amelyben az érintett fél leszbikus, meleg, biszexuális vagy transznemű (továbbiakban: meleg), és szexuális orientációjával összefüggésben hathatós jogi segítségre szorul. Az esetek egy csoportját képezik a diszkriminációs esetek, ezek mellett azonban igen fontos szerephez jutnak azok a problémák is, amikor – adott esetben konkrét jogsérelem hiányában ugyan, de a szexuális orientációval összefüggésben – komoly támogatás nyújtható. (Például élettársi szerződés, végrendelet készítése stb.) Ez utóbbi ügyekben a szolgálat szerepe azért lehet fontos, mert a szexuális orientációjukat felvállalni nem merő személyek részére melegbarát, toleráns ügyvédek biztosít, így lehetőséget ad a hathatós jogvédelemre, illetve a szakzerű képviseletre, esetenként a szolgálat fellépése megakadályozhatja a jogsérelmet.

A Meleg Jogsegély Szolgálat működésének első éve a szervezeti rendszer kiépítésével és az irányvonalak meghatározásával telt, de már e viszonylag rövid időszak alatt is sor került érdemi, konkrét esetek kezelésére. A jogi esetek túlnyomó része a Meleg Háttér elnevezésű telefonos lelkeségély szolgálathoz beérkezett hívások kapcsán került a szolgálathoz, de előfordultak olyan ügyek is, amelyeket az egyesület munkatársainak személyes kapcsolatai alapján vállalt fel.

Az első félévben kialakult a Meleg Jogsegély Szolgálat szervezete: a jogi személyiséggel rendelkező Háttér Baráti Társaság a Melegekért Egyesületen belül a közgyűlés által egy évre megválasztott *programvezető* lett felelős a működésért. A programvezető hivatását tekintve ügyvéd, az egyesülettel – a szervezeti viszonyon túlmenően, a technikai megvalósíthatóság érdekében – megbízásos jogviszonyban is áll. Feladatai közé tartozik a szolgálat működésének koordinálása, a partnerügyvédek felkutatása, a velük való kapcsolattartás, szakmai munkájuk figyelemmel kísérése. Gondoskodik a megfelelő reklámtevékenységről, felelős a hatályos jogszabályok betartásáért, a beszámolók elkészítéséért. Megszervezi a telefonos operátorok felkészítését és állandó szupervízióját.

A szolgálat – illetőleg a jogi személyiséggel rendelkező egyesület – három, a szakmában magasan kvalifikált, az emberi jogok iránt elkötelezett ügynevezett *partnerügyvéddel* dolgozik együtt: a határozott idejű megbízási szerződéseket az egyesület nevében annak elnöke, a szolgálat nevében pedig annak programvezetője jegyzi. A folyamatos rendelkezésre állásért jelképes összegű állandó megbízási díjban részesülnek, a sikeresen ellátott ügyekért – a mindenkorai lehetőségekhez képest – további díjazásban is részesülhetnek.

A programvezető és a partnerügyvédek a Meleg Jogsegély Szolgálat által hozzájuk irányított ügyfelektől díjazást nem fogadhatnak el, a díjazás forrása az Open Society Institut által a Háttér Baráti Társaság a Melegekért Egyesület részére ebből a célból folyósított juttatás.

A szolgálat a partnerügyvédeken kívül más ügyvédekkel is kapcsolatot tart: ezek közül megemlítenődök az ügynevezett *megkeresett ügyvédek*. A megkeresett ügyvédek olyan jogi képviselők, akik nem állnak állandó megbízási viszonyban a szervezettel, de egyedi ügyben az egyesület felkéri őket a közreműködésre, és szükség esetén a szolgálat céljaival összhangban az egyedi megbízási ellátásához szükséges tanáccsal, információkkal látja el. Amennyiben a megkeresett ügyvéd a szolgálat céljaival összhangban, sikeresen lép fel egyedi ügyben, díjazásban részesülhet.

Az ügyvédek mellett egyéb *szakértők* is rendelkezésre állnak: ők a területre megfelelő rálátással bíró,

HOMOSZEXUALITÁS ÉS HONVÉDSÉGI ALKALMASSÁG KÉRDÉSKÖRE

nem feltétlenül jogi végzettségű személyek, akik a szolgálat működésében, a telefonos operátorok felkészítésében, a szakmai munka előkészítésében vagy végrehajtásában munkájukkal ténylegesen részt vesznek.

A szolgálat eseteinek túlnyomó részét a telefon-szolgálatához befutó ügyek adják. A *telefonos operátorok* a felmerülő jogi problémák felismerésére, annak szakszerű kezelésére megfelelő, több napos képzésben vesznek részt, állandó lehetőségük van a konzultációra, és folyamatos a szupervízió is. Külön kiemelendő, hogy a képzés a személyes kompetencia kérdéseivel is foglalkozik, azaz annak felismertetésével, mikor lehetséges az adott problémát telefonos tájékoztatás vagy konzultáció keretei közt kezelni, s mikor van szükség felkészült jogi szakember segítségére.

Tekintettel arra, hogy a szolgálat eseteinek zömét a telefonszolgálatához beérkezett hívások jelentik, elkészítettük a második félév hívásainak elemzését statisztikai szempontból is.¹ A hat hónap leforgása alatt 51 olyan telefonhívás érkezett, amelyben operátoraink jogi tájékoztatást adtak, konzultáltak, illetve partnerügyvédek szolgálatát ajánlották fel.

A hívók 9,8%-a volt nő, 90,2%-a férfi, 72,5%-a magát melegnek vallotta, 3,9–3,9%-a leszbikusnak, illetve biszexuálisnak, 5,9%-a heteroszexuálisnak mondta magát. A hívások 13,7%-ában nem derült ki a hívó szexuális orientációja. A telefonon jogi tanácsot kérők 29,4%-a volt vidéki, 70,6%-a budapesti. A hívók 58,8%-áról nem derült ki az életkora, a további 41,2% korcsoportonkénti megoszlása a következő: 18 éves korig 5, 9, 18–25 éves korig 19,6, 25–40 éves korig 11,77, 40 év felett 3,9% az összes hívás számához viszonyítva.

Tapasztalataink szerint az ügyvédhez irányított érdeklődők kb. 10%-a keresi fel az ajánlott jogi szakembert.

A MELEG JOGSEGÉLY SZOLGÁLAT ESETEI

Látható, hogy a szolgálat működése nem merül ki az ügyvédek esetkezelésében, a telefonos lelkisegély szolgálat munkatársai – ügyelve a kompetencia-határokról – is aktívan részt vesznek benne.

Az esetsorozatok alábbi bemutatása nem a tudományos dokumentálás és a teljesség igényével történik, célja csupán annak megismertetése, hogy milyen gyakrabban előforduló, tipikus helyzetek okoznak Magyarországon jogi problémát a melegeknek. Az esetsorozatokon belül vagy azokhoz kapcsolva idézzük konkrét ügyeket is.

Három alkalommal fordultak hozzánk ügyfelek célzatosan a katonai alkalmasság kérdésében. Az érdeklődőknek tájékoztatást nyújtottunk a hatályos jogszabályok tartalmáról. A magyar jogi szabályozás a homoszexualitást deviációnak, azaz személyiségzavarának tekinti.² Az erre vonatkozó rendeletek, amelyek mind a sorállományú, mind a hivatásos állomány alkalmassági kérdéseivel foglalkoznak, nem teszik lehetővé pusztán a homoszexualitás okán az alkalmatlanság kimondását, az alkalmasság kérdéskörében a személyek egyedi vizsgálatára koncentrálnak.

S. B. azzal a problémával fordult a szolgálatához, hogy a katonai alkalmassági vizsgálat során eljáró pszichiáterek gunyoros, lekezelő hangnemben beszéltek hozzá, azzal rágalmozdították, hogy homoszexualitása pusztán ürügy arra, hogy elkerülje a katonai szolgálatot. S. B.-vel az eset után beszélgetett a szolgálat vezetője, akinek a nevezett elmondta, hogy máig is rossz élményként éli meg az eseményt, az orvosi, szakmai kompetencia-problémán túl a hozzáállás emberi méltóságát is sérti. Ebben az esetben a diszkrimináció speciális formája valósult meg: az eljáró hatóság az egyenlő bánásmód elvét sértette meg; a panaszos nem akart bírósághoz fordulni. A fiatalember a sorozáskor ideiglenesen alkalmatlan besorolást kapott, jelenleg az ismételt sorozást várja és az újabb döntést.

Az élettársi vagyonszövetség jogi jellege, élettársi szerződés kötése, végrendelet

A magyar polgári jog az Alkotmánybíróság döntésének következményeként 1996 óta ismeri el a melegek élettársi viszonyát.³ Sok esetben az együtt élő személyek nincsenek tisztában az élettársi viszony fogalmával, keletkezésével, joghatásaival, figyelemmel a jogviszony faktuális jellegére is.⁴ Számos esetben hívtuk fel az érdeklődők figyelmét arra a körülményre, hogy a magyar jog szerint az élettárs nem törvényes örökös, így nem mellőzhető a szabályszerű végintézkedés megtétele, amennyiben halála esetén párját vagyonából részeltetni kívánja.

Előfordult, hogy azonos nemű párok azzal keresték meg a szolgálatot, hogy írásbeli élettársi vagyonszövetségi szerződést szeretnének kötni. Egy esetben partnerügyvédünk élettársi vagyonszövetségi megállapodást készített, és ugyanezen élettársak közötti ajándékozási szerződést szerkesztett.

Zsarolás, fenyegetés

Viszonylag gyakoriak azok az esetek, amikor lelki erőszak miatt keresik meg a szolgálatot a sértettek. A panaszos gyakran a telefonos lelkisegély kérése közben vázolja fel a történeteket. Tipikus, hogy az elkövetők azzal fenyegetve veszek rá valakit arra, hogy

valamit tegyen (ne tegyen avagy eltűnjön), hogy amennyiben a követelésnek eleget nem tesz, a zsaroló felfedi a sértett homoszexualitását a család, a barátok, a munkahely avagy a hatóság előtt.

A rászorulóknak minden esetben ügyvédi segítséget ajánlottunk, azonban a sértett fél szinte sosem keresi fel a jogi szakembert: a melegek gyakran nem merik egy esetleges hatósági eljárásban felvállalni, hogy milyen ténnyel zsarolják meg őket. Jellemző, hogy a bűncselekmény áldozatai jobban félnek a negatív társadalmi hozzáállástól, mint amennyire bíznak a nyomozó hatóság következetes bűnüldözésében. Az esetek egy részében – úgy tűnik – azzal is hathatós segítséget nyújtunk, hogy meghallgatjuk a problémáját és elviekben tájékoztatjuk a jogi lehetőségekről.

Lopás, rablás, testi sértés

Gyakran fordulnak hozzánk olyan esetekkel, amelyek vagyon elleni bűncselekményhez, illetve személy elleni erőszakhoz kapcsolhatók, esetenként együtt fordulnak elő zsarolósos, fenyegetéses ügyekkel. Sokszor homoszexuális partnere vagy prostituált bántalmazza a kliensét, esetenként meglopja, kirabolja. Néha szomszédok, ismerősök bántalmazzák a sértettet homoszexuális volta miatt.

Sajnos, ezen ügyekre is igaz, hogy a hívóink igen ritkán keresik fel partnerügyvédeinket, a hívások anonimitása miatt pedig a szolgáltatnak nem áll módjában a sértett felkeresése.

Munkaügyi diszkrimináció

A szolgálathoz klasszikus munkahelyi diszkrimináció tárgyában egy esetben fordult panaszos.

Az operátor tapasztalata szerint férfias hangú, fiatal lány hívta a szolgálatot, aki elpanaszolta, hogy azonos nemű partnerével mindketten villanyszerelők. A lehetséges munkáltatók arra való hivatkozással utasítják el jelentkezésüket, hogy a villanyszerelés nehéz fizikai munka.

A beleegyezési korhatár

A szolgálatot a Meleg Hátér telefonvonalán keresztül a tárgyidőszakban hét esetben keresték meg olyan ügyekkel, amelyekben valamely módon felmerült a beleegyezési korhatár kérdése. Egyes esetekben pusztán információszolgáltatásról volt szó: fiatalok hívták érdeklődtek az azonos neműek közötti szexuális kapcsolat büntetőjogi vonatkozásairól. A másik esetcsoportban a fiatalok prostituált megzsarolja 18 év feletti partnerét azzal, hogy bizonyos anyagi szolgáltatásokat kér azért, hogy a nagykorú partnert ne jelentse fel a Btk. 199. §-a miatt.

Különösen kényes esetek ezek, hiszen jogászi szempontból nem lehet biztosítani a sértettet arról, hogy zsarolója biztosan megkapja méltó büntetését; ellenkezőleg, az a valószínűbb, hogy a rendőrség csupán a Btk. 199. §-a vonatkozásában vizsgálódik.

A Meleg Jogsegély Szolgálatot telefonon 2001 februárjában

kereste meg egy nő azzal, hogy édesapja, V. J. egy vidéki városban hónapok óta előzetes letartóztatásban van, a Btk. 199. §-a miatt büntetőeljárás folyik ellene, mert fiatalok, de nagykorúnak látszó partnerei előbb megzsarolták, majd – miután V. J. nem tett eleget követeléseiknek – feljelentették.

V. J.-t 2000. november 16. napján őrizetbe vették, két nap múlva a Városi Bíróság előzetes letartóztatásba helyezte, először egy hónap időtartamra. A terhelt ellen a nyomozás meglehetősen lassan, komótosan folyik. A terhelt egyébként a társadalomba beilleszkedett, büntetlen előéletű személy, életmódját, személyiségét két nagykorú, főiskolás gyermeke is mindenben elfogadja.

V. J. magánvállalkozó, az üzlet az egész család megélhetését biztosítja, a letartóztatással veszélybe került működése, jelenleg a leánya kénytelen az ügyeket intézni. V. J. a büntetőeljárás alatt egyre rosszabb pszichés állapotba került, a szabadságelvonás idegileg megerhelte.

2000. decemberében a bíróság 2001. április 18. napjáig ismételt meghosszabbította az előzetest azzal az indokkal, hogy fennáll a bűnismétlés veszélye. Az ügyesség állapontja is hasonló volt; a meghosszabbítás iránti előterjesztéssel „védeni” akarták a volt partnereket is...

Ezt követően kapcsolódott be az ügybe a Meleg Jogsegély Szolgálat: egyik ügyvédünk megkereste V. J. védőjét, majd személyesen is konzultált vele. A Meleg Jogsegély Szolgálat postán megküldte a jogi képviselőnek azokat a magyarországi eseteket, amikor az eljáró bíróság fordult az Alkotmánybírósághoz, kérve a kérdéses Btk. szakasz alkotmányossági kontrollját. Ezen túlmenően megküldtük az Amszterdam után⁵ című, a Hátér Társaság által kiadott felvilágosító, ismeretterjesztő könyvet is. Többszöri konzultáció és a megfelelő érvelés után – amiben szolgálatunk ismételt segítséget nyújtott – sikerült elérni, hogy V. J.-t szabadlábra helyezték 2001. április 18-i hatállyal. (A másodfokon eljáró megyei bíróság megváltoztatta az elsőfokú bíróság végzését, és a terheltet szabadlábra helyezte. A büntetőeljárás V. J. ellen jelenleg is folyik...)

A eset ékes bizonyítéka annak, hogy Magyarországon az egyetértő személyek közötti szexuális kapcsolatnak rendkívül súlyos következményei vannak/lehetnek. Külön kiemelendő, hogy a terhelt ellen a nyomozás kizárólag a Btk. 199. §-a alapján folyik, az úgynevezett „sértettek” majdnem nagykorú, beleegyező személyek voltak, a terhelt pedig normális, rendezett, családja által tolerált életvitelt folytatott.

A sajtó és a politika homofób megnyilvánulásai

Az Európai Unió Phare programja támogatásával a Labrisz Leszbikus Egyesület információs program beindítását célozta meg Melegség és megismerés címmel: a program középiskolai tanulóknak és oktatóknak szól, és a társadalomban a homoszexualitással kapcsolatban élő előítéletek eloszlását célozta. Az előadássorozat megvaló-

sítása érdekében a szervezők egy fizetett hirdetést tettek közzé a *Köznevelés* című havilapban, melynek okán a jobboldali sajtó mind a lap főszerkesztőjét, mind a szervező egyesületet élesen támadta.

Az ellenkampány része volt egy az MDF által kiadott sajtóközlemény és a parlamentben egy MIÉP-frakciótag által 2000. december 28-án előterjesztett, az oktatási miniszterhez címzett homofób kérdés, amelyre az illetékes államtitkár valamivel visszafogottabb, ám hasonlóan meglelő válaszot adott.

A felvilágosító programmal kapcsolatban 2001. február 4-én a Magyar Televízió A Hét című műsorában megszólaltatott egy közhiatalnokot, aki vélhetően szándékosan (esetleg tudatlanságból) félretájékoztatta a nézőket mind a homoszexualitás természetét, mind az oktatási programmal kapcsolatos hatályos jogi szabályozás tartalmát illetően. Ezen túlmenően a műsor hangvétele, stílusa messzemenően alkalmas volt arra, hogy a közvéleményben az egész programról hátrányos kép alakuljon ki.

A Meleg Jogsegély Szolgálat eljáró ügyvédje a műsor szerkesztőjétől helyreigazítás közlésételét kérte, aminek a műsorszolgáltató nem tett eleget, ezért az egyesület sajtóhelyreigazítási pert indított a Magyar Televízió Részvénytársaság ellen. A bíróság elsőfokú ítéletében a felperes keresetét elutasította és kimondta, hogy a műsorban elhangzottak nem a tényállítás kategóriájába tartoztak, hanem a vélemény fogalmköréhez kapcsolhatók, s mint ilyenek, sajtóhelyreigazítás tárgyát nem képezhetik. A ítélet nem jogerős, ellene a Labrisz Leszbikus Egyesület fellebbezést terjesztett elő.

Az eddigi pervitelből úgy tűnik, hogy sajtóhelyreigazítással nem nagyon lehet harcolni az előítéleteség és a szándékos félretájékoztítás ellen: egy ügyesen szerkesztett műsorban elhangzottak mindig beilleszthetők a vélemény kategóriájába.

A Meleg Jogsegély Szolgálat – más meleg szervezetekkel együtt – panasz formájában támadta az Országos Rádió és Televízió Testület előtt a Magyar Televízió A Hét című műsorában 2001. július 8. napján sugárzott, a VI. Leszbikus és Meleg Fesztiválról levetített összeállítást. A műsor a szolgálat álláspontja szerint a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményeit durván megsértette, a homoszexualitást egy önkényesen és egyoldalúan kiragadott bibliai idézet ismertetésével a halálos bűn fogalmával azonosította, a műsorban megszólaltatott szexuálpszichológus nem a tudomány mai állásával összhangban nyilatkozott a kérdéskörrel. Az összeállítás végén bemutatott klip pedig a szexuális erőszakot, a HIV-fertőzést és a homoszexualitást összekapcsolva, háttorzongató effektusokkal bizonygatta a nézőknek a meleg mozgalom veszélyeit.

A Panaszbizottság az ügyben több órán át tartó nyilvános tárgyalást tartott, ahol a Meleg Jogsegély Szolgálat képviselője a szerkesztőnek egyezségi ajánlatot tett. Az ajánlatra érdemi válasz nem érkezett, ezért az ügy folytatódik.

Közjogi diszkrimináció. A Tarlós-ügy

2001. július 10. napján a Pepsi Sziget néven világszerre ismertté vált kulturális-szórakoztató fesztivál szervezői, továbbá Tarlós István, Óbuda-Békásmegyer polgármestere, a Budapesti Rendőrfőkapitányság közbiztonsági igazgatója és Óbuda-Békásmegyer Rendőrkapitányságának vezetője – a polgármester nyomatékos felkérésére – olyan tartalmú megállapodást kötöttek, amelyben az aláírók leszögezik, hogy a Szigeten semminemű „homoszexuális felvilágosító tevékenység” nem lesz. A Háttér Baráti Társaság a Melegéért Egyesület mint jogi érdekelt a szolgálat segítségével polgári pert indított a megállapodást aláírók ellen, kérve a szerződés érvénytelenségének, valamint az alkotmányos és személyhez fűződő jogok megsértésének a megállapítását. A bíróság első fokon a felperes ideiglenes intézkedés elrendelése iránti kérelmének helyt adva a támadott szerződés hatálybalépését végzésével felfüggesztette, így lehetőség nyílt arra, hogy a meleg szervezetek a Szigeten megtartsák eredetileg tervezett programjaikat.

Az ismertetett eseteken túlmenően számos kérdésben kérnek információt szolgálatunktól: hagyatéki ügyek, válóper, gyermekelhelyezés, gyermektartási esetek, de előfordult olyan ügyfél is, akinek az azonos nemű partnerével az új német életpartnerségi törvény alapján kötendő házasságához kapcsolódó hazai hatósági ügyintézésben nyújtott ügyvédünk segítségét.

A MELEG JOGSEGÉLY SZOLGÁLAT JÖVŐJE

A szolgálat céljai közé tartozik további esetek felvállalása, a jogaikban megsértett személyek megkeresése, a már felvállalt és folyamatban lévő ügyek további kezelése; kifejezett diszkriminációs esetek felkutatása, esetleg próbaperek indítása. Szükségesnek mutatkozik további ügyvédek bevonása, vidéki jogi szakemberek megkeresése. Idén júniusban sikerült olyan közjegyzőt találni, aki szívesen fogad meleg ügyfeleket is.

A tervek között szerepel – az egyesület közgyűlése döntésének függvényében – a Meleg Jogsegély Szolgálat önálló jogi személyiségének kialakítása. A 2001–2002. évben megvalósítandó közösségépítő program szerint vidéki meleg csoportosulásokat kutatnánk fel, s felajánljuk segítségünket egyesületek, társadalmi szervezetek létrehozására abból a célból, hogy regionális, jogilag is létező szervezeteket alkothassanak, ellen-súlyozva a meleg mozgalom főváros-centrikusságát.

JEGYZETEK

1. A százalékos adatok kerekítettek.
2. A 7/1996 (VII. 30.) HM–NM együttes rendelet 037-es mellékletének a) pontja és a 12/1997 (V. 16.) HM ren-

delet 037-es mellékletének a) pontja. A Meleg Jogsegély Szolgálat a tudomány mai állásával ellentétes szemlélet és megfogalmazás emberi méltóságot sértő volta miatt 2001. májusában az Alkotmánybíróságnál utólagos normakontrollt kezdeményezett.

3. A 14/1995. (III. 13.) AB határozat megállapította: ellentétes az alkotmánnyal, hogy azok a jogszabályi rendelkezések, amelyek az érzelmi, szexuális és gazdasági közösségben házasságon kívül együtt élő, kapcsolatukat nyilvánosan vállaló személyekre nézve jogokat és kötelességeket állapítanak meg, csakis a Polgári törvénykönyv fogalom-meghatározása szerinti élettársi viszonyhoz fűznek jogkövetkezményeket. Egyben az eljárást felfüggesztette, és felhívta a jogalkotót, hogy a határozat szellemében alkosson törvényt az azonos neműek élettársi viszonyáról. Az Országgyűlés az 1996. évi XLII. törvénnyel módosította a Ptk. 578/G és 685/A §-át, ezzel az eddig csupán különnemű párokra vonatkozó szabályozást kiterjesztette az azonos neműek együttélésére is. A törvénymódosítás 1996. június 19. napján lépett hatályba.
4. A magyar szabályozási modell szerint – amit a 20. század közepén a Legfelsőbb Bíróság által irányított ítélkezési gyakorlat alakított ki, majd a törvényalkotó kodifikált – az élettársi viszony tényviszony. Az érzelmi és gazdasági közösség kialakulásával egyidejűleg, ráutaló magatartással bármilyen hatósági aktus vagy írásos magánjogi

szerződés nélkül is létrejön, és mindaddig tart, amíg az életközösség fennáll. Az érintettek – a szerződéses szabadság elveivel összhangban – természetesen nincsenek elzárva attól, hogy élettársi viszonyuk tartalmát írásos megállapodásba foglalják, és adott esetben a Ptk. diszpozitív rendelkezéseitől eltérjenek.

5. A Btk. 199. §-a értelmében az a tizennyolcadik életévét betöltött személy, aki ennél fiatalabb, azonos nemű személlyel fajtalankodik, bűntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. A Lambda Budapest Baráti Társaság, a Homérosz Egyesület, a Magyar Zsidó Leszbikus és Gay Csoport már 1993. szeptember 13. napján az Alkotmánybírósághoz fordult utólagos normakontrollt kezdeményezve, ezt követően általános hatáskörű első- és másodfokú bírák – a büntetőeljárás egyidejű felfüggesztése mellett – kérték (először 1998-ban) az Alkotmánybíróság állásfoglalását a jogszabályhely alkotmányossága kérdésében. A testület – az ésszerű eljárási határidő kereteit túllépve – nyolc éve nem dönt az ügyben, fenntartva egy olyan jogszabály hatályát, amely embercsoportok közt nyilvánvaló különbséget tesz pusztán szexuális orientáció alapján. A formális jogegyenlőtlenséget megtestesítő paragrafus léte drámaian megnehezíti a meleg polgári jogi mozgalmak munkáját, egyben lehetőséget ad a melegekkel szembeni fellépésre az „ifjúság védelmének” hangoztatása mellett.

AJÁNLO

MALCOLM N. SHAW: NEMZETKÖZI JOG

Malcolm N. Shaw *Nemzetközi jog* című tankönyvét a világ számos egyetemén használják az angol nyelvű oktatásban. Most megjelent magyar nyelvű változata mellett készül a lengyel fordítás is. A tankönyv, amely terjedelménél és mélységénél fogva szakmai kézikönyvként is használható, teljes áttekintést nyújt a nemzetközi jog majdnem valamennyi fontos kérdéséről. A könyvből, amely egyébként új angol kiadásában egyre több tárgykört ölel fel, lényeges kérdések is kimaradtak, így például a menekültügy. A szerző egyes témaköröket szemmel láthatóan jobban kedvel, ezekkel a többiekénél részletesebben foglalkozik, míg másokat viszonylag röviden elintézi, ilyen például a nemzetközi szerződések joga. Szerencsére Shaw szeretheti az emberi jogok nemzetközi védelmének kérdését, mivel részletesen foglalkozik vele, vizsgálja az ide tartozó elméleti problémákat és az univerzális, illetve regionális normák és intézmények szerepét. A tankönyv értékét növeli, hogy esetjogi szemléletű, a legfontosabb nemzetközi és nemzeti bírói döntések jól megismerhetők belőle. A fordítók és a szerkesztők munkája nyomán a tankönyv szövege jól olvasható.

(*Osiris,*
Budapest, 2001.
832 oldal, 4980 Ft.)

AZ EURÓPAI UNIÓ MUNKAJOGA

A Kiss György szerkesztésében megjelent *Az Európai Unió munkajoga* című kézi- és tankönyv széles körű elemzést és áttekintést nyújt a közösségi munkajogról, amit jogharmonizációs perspektívából is megvizsgál. Ezen túl az egyes jogintézmények kapcsán kitér az egyéb nemzetközi munkajogi vonatkozásokra, az Európai Bíróság döntéseire, továbbá egyes tagállami jogrendszerek megoldásaira. A könyv az olvasó dolgának megkönnyítése érdekében utolsó részében tartalmazza a hivatkozott valamennyi közösségi jogszabály szövegét magyar és angol nyelven. A szerzők (Bankó Zoltán, Berke Gyula, Rolf Birk, Gyulavári Tamás, Kiss György és Ladó Mária) alapos munkát végeztek, a könyv olyan mélységben foglalkozik a vizsgált kérdésekkel, hogy anyaga gyakorlati szakemberek számára is jól használható. Emberi jogi szempontból fontos, hogy a könyv részletesen elemzi az esélyegyenlőséggel foglalkozó közösségi irányelveket, és kellő figyelmet szentel a legújabb fejleményeknek is. A kötet azt is jól illusztrálja, hogy a közösségi munkajogi szabályozás a gazdasági és szociális jogok sajátos védelmét jelenti.

(*Szerk. Kiss György,*
Osiris,
Budapest, 2001.
847 oldal, 4500 Ft.)

ABSTRACT

ESSAYS

Will Kymlicka in his article about justice and security in the accommodation of minority nationalism, compares the practice of East and West when tackling minority problems. In the West, there is a trend towards accepting the legitimacy of minority nationalism, and towards accommodating it through some form of territorial autonomy. In Eastern and Central Europe, by contrast, minority nationalism is often viewed as illegitimate, and the idea of territorial autonomy is strongly resisted. What explains these differing responses to minority nationalism? There are many factors at play here, but Kymlicka focuses on one of them – namely, that the claims of national minorities are judged by different criteria. In the West, they are assessed primarily in terms of *justice*. The goal is to find an accommodation that is more or less fair to both majority and minority, and an increasing number of states accept that justice requires some form of self-government for minorities. In the Eastern and Central European countries, the claims of minorities are primarily assessed in term of *security*. The goal is to ensure that minorities are unable to threaten the existence or territorial integrity of the state, and most Eastern and Central European states believe that self-government for minorities poses such a threat.

An international scientific conference was organised by the Raoul Wallenberg Institute, ELTE University the Collegium Budapest, and the Hungarian Human Rights Information and Documentation Centre (INDOK) in May 2000, dealing with minority rights. In this issue – in columns “Essay” and “Forum” we disclose the compiled versions of several reports and comments made at the conference. It is the Lapp, a European minority in a special position that Balázs Zoltán Vizí’s essay was concerned with; he compared the Parliaments of the above mentioned nationality in several northern countries. He observed that while the international documents of minority rights are very reserved as regards defining political rights, the ILO Convention No. 169. concerning Indigenous Peoples and Tribal Peoples in Independent Countries says in Article 7.1: The people concerned shall have the right to decide their own priorities for the process of development as it effects their lives, beliefs, institutions and spiritual well-being, and the lands they occupy or otherwise use, and to exercise control to the extent possible over their own economic, social and cultural development. Although the Lapp have not been able to reach a reassuring settlement, through their Parliaments they have had an opportunity to take part in public affairs that directly concern them. The author thinks that on the whole in all three of these countries – in Sweden, Finland and Norway – they have succeeded in finding a political solution suitable for the effective protection of the Lappish culture and identity.

Balázs Majtényi was also a lecturer of the conference. He analysed the principles and functioning of the Hungarian minority self-government. In Majtényi’s opinion the Hungarian law currently in force exceeds international regulation, in that it declares the state-creating nature of the minorities of Hungary (What the author refers to is: the Constitution, Article 68 (1): The national and ethnic minorities living in the Republic of Hungary participate in the sovereign power of the people: they represent a constituent factor of the State); the collective right to identity and other collective rights to be derived from it. In spite of this, the new minority administrative system in practice shows many deficiencies, as a result of which the legislature is preparing to amend the law. The author is reminding us, that opinions vary whether the system is in need of smaller changes, or has already ceased to function. He thinks that we would need a broad social consensus for the

change – still, it is doubtful whether such an agreement is possible between two sides with contrasting interests, or not.

INTERVIEW

How do words become actions? – this was the subject of psychiatrist Ferenc Erős' interview with Zsolt Zádori. Zádori, referring to the results of several researches emphasised: prejudice, and the institutionalised and non-institutionalised forms of discrimination are very closely associated. When the prevalent culture is a strongly prejudiced one, the authority, the state and the institutions can act in a discriminative way more easily, than within a more admissible culture, or when the forces opposing the prejudiced culture are more effective. Ferenc Erős also touched upon the issue of the 19th century Romantic ideal of nation having become a segregationist definition of nation. The way some talk about Hungarian identity as a Romantic dream in the Carpathian-Basin makes the evolution of a multicultural society very difficult. As one of the reasons of the revival of racist views Erős mentions the fact that society has still not faced the Jewish and gypsy Holocaust; although the taboos that had made it impossible during socialism have already come down.

FORUM

In this column we basically deal with the compiled versions of some comments made at the already mentioned conference in Budapest, held in May. Gábor Kardos examined the level of using minority languages, and he concluded that it is not really sufficient in Hungary. Among the reasons he mentioned fragmented geographical situation, and advanced linguistic assimilation. Kardos emphasised, that the protection of minority languages demands not only adequate legal regulation, but also a proposition in relation to infrastructure from the majority nation. Without adequate political participation, however, minorities can hardly achieve this. János Hargitai analysed the debates around the parliamentary representation of national and ethnic minorities, and the reasons of not having reached a resolution yet. He demanded, that minority communities should realise: Parliament is unified as regards the drafting of declarations about minority representation, but is weak-willed when it comes to enforcing them. Éva Orsós analysed the role of the government in the participation of minorities in public life. She pointed out, that governments should realise: there is no alternative to the development of autonomy and solidarity, and to a dialogue between society and authority. Antal Örkény examined the role of the media in the participation of minorities in public life, and reckoned it not to be accidental that analyses evaluating the preconditions of joining the European Union state serious deficiencies in these two fields. According to the author, Hungarian society, the political élite and the media can think of the social integration of gypsies only in terms of essentialist national construction; the pluralist approach does not find acceptance. In examining the position of gypsies in Hungary Claude Cahn's conclusion was that some of the problems of gypsy and non-gypsy relationships are the heritage of centuries of pervaded prejudice, and that of a forced assimilation policy. The question remains, whether Hungarian authorities will now try to deal with this heritage, or they will wait until the situation gets even worse. Péter György was also concerned with the position of gypsies in Hungary: on one hand criticising the racist views of a sociobiologist in Pécs; on the other hand stating, that the different forms of contempt and segregation once falling on the barbaric today afflict

the gypsies. He emphasised: it mainly depends on the majority of society, whether gypsies view themselves as Hungarians, as Hungarian gypsies, or as citizens with dual identity.

DOCUMENTS AND COMMENTARIES

An agreement between the mayor of Óbuda and the organisers of the Pepsi Sziget, a happening that attracted thousands of young people, created a great stir at the end of July. The agreement stated, that no gay and lesbian organisations should take part in the programmes. In this column we disclose the order passed by the Courts of District II and III in Budapest, and the writing of Attorney József Kárpáti. He, commenting on the happenings states, that the Tarlós-case – irrespective of its conclusion – gives a wholesome and precise picture of Hungarian constitutionalism, and of society's maturity. Kárpáti is of the opinion, that this has long been more than the cause of gays and lesbians; the consequences concern everybody: the question is, will unpopular but important civil rights movements sink back into illegality, or will a Western type of legal state develop?

PRIOR TO DECISION

The Constitutional Court of Hungary has recently come to a decision concerning complaints about the referendum initiation of the Socialist Party; however with this decision neither the case itself, nor the debate surrounding the constitutional problems of referenda has ended. Before the prospective decision Csaba Tordai surveyed the changes in the practice of the Constitutional Court in relation to referenda, and also the possible consequences. First, his writing presents the principle of the legal institution of referendum, then he goes on to examine the questions to be put to referendum one by one. In his opinion two of the questions proposed by the Hungarian Socialist Party are suitable for a referendum, whereas two others are not.

AFTER DECISION

Readers of this column can again meet some cases with interesting legal conclusions, from the practice of the European Court of Human Rights, and we also present some of the human rights related decisions of the Constitutional Court of Hungary.

PROTECTORS OF RIGHTS

Related to the issue of minorities, in this issue of *Fundamentum* we introduce the legal aid of the Background Friendly Association for Homosexual People, and we sum up some characteristic cases from the Association's practice.