

BÍRÓ GÁSPÁR

Kisebbségek és kollektív jogok

1989 novemberében elkészült a Kisebbségi Kódex néven ismertté vált, a nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségek jogairól szóló magyarországi törvénytervezet első változata. Az azóta folytatott számos vita, egyeztetés és az időközben megjelent alternatív tervezetek két alapvető szempont tisztázását követelik meg. Az opciók megfogalmazása mindkét esetben lényeges koncepcionális és gyakorlati következményekkel jár.

Liberalizmus, szabad identitásválasztás és közttestület

A liberalizmus fogalmát a következőkben abban az értelemben használjuk, ahogyan azt Fr. Hayek *The Constitution of Liberty* című művében, különösen annak utószavában kifejtette.¹

Az első szempont: a nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségek és a hozzájuk tartozó egyének sajátos jogait kizárólag individuális emberi és állampolgári szabadságjogokként értelmezni olyan felfogást jelent, melynek csak látszólag van köze a klasszikus liberalizmushoz. Ez az elméleti opció valójában tagadja az egyéni identitásválasztás szabadságát. Azt csak interiorizált, ki nem nyilvánított, majdhogynem titkos akarati aktusként engedi meg, mivel figyelmen kívül hagy egy létező társadalmi jelenséget, a kisebbségi csoportautonómiára vonatkozó törekvések igényét, a választott identitás nyilvános megélésének intézményesített keretét.² Következésképpen megalapozatlannak és elméletileg indokolatlannak tekinti a kisebbségek sajátos jogait szabályozó törvényt. Az érv még hangsúlyosabb azzal a felfogással szemben, mely még a nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek sajátos jogait is kétségbe vonja.

A második szempont: a nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségek mint társadalmi csoportok egy modern demokráciában nem rendelkeznek és nem is kell hogy rendelkezzenek semmilyen különleges státusszal, így közjogi státusszal sem. Ez nyilvánvalóan ellenkezik az állampolgári jogegyenlőség elvével. Közjogi státusszal a kisebbségek által szabad akaratukból, az alkotmány tiszteletben tartásával létrehozott, meghatározott típusú és hatáskörű intézményeket célszerű bizonyos esetekben felruházni. Ezek legitimitása a nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségek közösségi létéből és közösségteremtő sajátosságaiból és potenciáljából ered - amennyiben, nem lehet elégszer hangsúlyozni, az illető kisebbségek erre igényt tartanak. Azt, hogy a kisebbségek létrehozhatnak-e ilyen intézményeket, közületeket vagy sem, azt rájuk, és kizárólag rájuk kell bízni. Az állam, amennyiben kisebbségpárti, azaz demokratikus és liberális politikát kíván folytatni, az ehhez szükséges jogi és anyagi keretet kell hogy megteremtse. S itt már szükség van egy kerettörvényre; ez tartalmazza azokat a rendelkezéseket, amelyek

1. lehetővé teszik a közjogi státusszal bíró kisebbségi intézmények kezdeményezését és létrehozását (feltételezve, hogy más típusú kisebbségi egyesületek és szervezetek megalakítási lehetősége adott);

2. lehetővé teszik meghatározott, sajátos egyéni jogok gyakorlását azon nemzeti, etnikai vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó egyének számára is, akik sem közjogi státusszal rendelkező, sem egyéb, politikai vagy magánjogi természetű kisebbségi intézményekben, szervezetekben, egyletekben stb. nem kívánnak részt venni, ám őrizni és nyilvánosan megélni kívánják nemzeti, etnikai vagy nyelvi identitásukat.

Szabad identitásválasztás és szabad identitásnyilvánítás

A klasszikus liberális politikai filozófiának az egyéni szabadság lehető legteljesebb mértékű biztosítása a kiindulópontja. Az államot az egyéni szabadság tiszteletben tartására rászorítani alapvetően az állam és az egyház, valamint az állam és az oktatás szétválasztása után, az államot alkotó hatalmak szétválasztása és egyensúlyának megteremtése útján lehetséges. A politikai hatalmat konstituáló civil társadalom politikai konszenzusa nyomán születnek meg azok a konkrét megoldások, az alkotmányok, amelyek e technikákat a kulturális és történelmi hagyományoknak és sajátosságoknak megfelelően meghatározzák. A liberális politikai demokrácia többek között azt jelenti, hogy a politikai vita eldöntése után, vagyis miután létrejött a konszenzus a majoritás elve alapján, a nézetével lényegében és pillanatnyilag alulmaradt kisebbség, vagyis a politikai kisebbség nemcsak hogy fennmarad, hanem emberi és politikai szabadságjogainak teljes birtokában marad. Tehát normaalkotásra, szabályozásra továbbra is képes, sőt beleszólása van az általános, őt magát is érintő politikai vitákba. A politikai kisebbség közösség, de mindenekelőtt politikai közösség, s mint ilyen rendszerint rendelkezik mindazokkal az ismérvekkel, amelyek egy közösséget közösséggé tesznek általános értelemben, vagyis: akaratiság (a közösség akarása), normaalkotó képesség és meghatározott kulturális azonosság.

Az európai államok politikai határváltozásai nyomán megjelenő és ilyen minőségükben máig fennmaradt nemzeti, etnikai vagy nyelvi kisebbségek, nem utolsósorban egyes esetekben a múltbeli államalkotói tapasztalatok és beidegződések nyomán, a legtöbbször politikai kisebbségek is a fenti értelemben. De nem azért, mert az anyanemzet politikai „nyúlványának” tekintik magukat, hanem mert, amint az 1990-ben például a határon túli magyarság esetében bebizonyosodott, képesnek bizonyultak önálló politikai akarat megfogalmazására és annak képviselésére az adott állami struktúrába integrálódva, az általánosan elfogadott játékszabályok alapján. Amellett, hogy rendelkeznek a közösséget általánosan jellemző adottságokkal, vagyis 1. a közösségeként való önmeghatározás igényével; 2. normaalkotó képességgel (különösen a „saját státútum adásának” képességével), és 3. az etnikai többségtől eltérő kulturális önazonossággal.

Amennyiben e kisebbségek politikai közösségi jellegét tekintjük elsődlegesnek, felmerülhet az állami struktúra és a kisebbségi autonómatörékvések összeegyeztetésének kérdése (föderáció, unió stb.), mely Magyarország esetében, számos, itt nem részletezendő ok miatt, nem releváns. Fontos azonban megjegyezni, hogy az állami struktúrára vonatkozó kérdés nem vonja maga után szükségszerűen sem az állam területi egységének, sem szuverenitásának vagy függetlenségének kétségbevonását.

Mivel Magyarországon nem is egy nemzeti, etnikai vagy nyelvi kisebbség részéről kifejezésre jutott a sajátos nemzeti, etnikai vagy nyelvi identitás meghatározásának, valamint a kulturális önazonosság megőrzésének igénye, vagyis a közösségeként való önmeghatározás és elismertetés, mindenekelőtt az alábbi kérdésekre kell és lehet választ adni a klasszikus liberalizmus értékrendje alapján.

Képes-e az illető kisebbség önmaga számára a politikai demokrácia szabályai alapján státútum alkotására? (Státútumon itt az alkotmány rendelkezéseinek megfelelő normák összességét értjük, amelyet azért nem nevezünk törvénynek, hogy ne keveredjen össze a parlament által elfogadott kisebbségi törvény fogalmával.) Ezt nem lehet prejudikálni, egyszerűen meg kell teremteni a lehetőséget, hogy kiderüljön a kisebbség e képessége vagy ennek hiánya. Az, hogy az illető kisebbség képes státútum létrehozására és elfogadására a demokratikus játékszabályoknak megfelelően, az azután dől el, miután a kisebbség képesnek bizonyul saját érdekvénesítési intézmény vagy intézmények létrehozására demokratikus választások útján, vagyis egy funkcionális, személyi elven alapuló autonómia megteremtésére. Különbséget kell tenni érdekvédelem és érdekvénesítés között: így például érdekvénesítő a kisebbségi önkormányzat vagy alapítvány, érdekvédő a kisebbség

politikai szervezete. Feltéve, hogy e képesség bizonyítást nyer, három további probléma merül föl:

1. Hogyan illeszkedjék ez az intézmény vagy illeszkedjenek ezek az intézmények egy társadalmilag és hatalmilag tagolt struktúrába ahhoz, hogy sajátos tevékenységi céljaiknak megfeleljenek, és ne legyenek diszfunkcionális hatásaik az adott állami-politikai struktúra egészére nézve, vagyis milyen státusszal és kompetenciákkal rendelkezzenek: politikaival, közjogival vagy magánjogival? Alapvető az *egy szervezet - egy státusz, több szervezet - különböző státuszok* elvének elkülönítése az *egy szervezet - több státusz* elvétől (melynek megfelelően egyetlen kisebbségi szervezet vagy intézmény egyszerre több státusból fakadó politikai, jogi stb. jogosítványokat gyakorol.)⁵

2. Alkalmassak legyenek arra, hogy megvédjék és érvényesítsék a kisebbség sajátos érdekeit a többséggel és az államhatalommal szemben.

3. Megvédjék a kisebbséghez tartozó egyént a kisebbségi közösség és intézményeinek esetleges paternalisztikus túlkapásaival vagy éppen diktatúrájával szemben.

Ha mindezekre a kérdésekre, valamint az itt jelzett kihívásokra és igényekre az a válaszunk, hogy az egyéni jogok biztosításán kívül semmilyen sajátos kisebbségi intézményekre és kisebbségi jogokra nincs szükség, akkor pusztán azt állítjuk, hogy létezik egy jó állam és léteznek derekas politikai erők a társadalomban, amelyek kellően tágkeblűek és toleránsak, sőt segítőkészek a kisebbségekhez tartozó egyének sajátos gondjainak orvoslásában és igényeinek kielégítésében. Ez pedig vagy igaz, vagy nem, de ezt most ne feszegezzük. Nem is beszélve arról, hogy szembehelyezkedünk létező és a legtöbb esetben indokolt és legitim törekvésekkel, és arra buzdítjuk, majd a jogi szabályozás elutasításával kötelezzük a kisebbségekhez tartozó személyeket, hogy egy általuk nem kívánt, de kényszerűen elfogadott struktúrába integrálódjanak. Ez nemcsak hogy liberális, de még demokratikus magatartásnak sem nevezhető, hiszen eleve kétségbe vonja egyének képességét autonóm intézmények és szervezetek létrehozására, s így megkérdőjelezi egyéni autonómiájukat is.

Köztisztület és civil társadalom

Olyan helyzetbe kell hozni a kisebbségekhez tartozó egyéneket, hogy egyrészt maguk döntsék el, ragaszkodnak-e egy sajátos, közösségi létehez, s ha igen, e közösségnek az adott alkotmányos keretek között milyen mértékű funkcionális autonómiát kívánnak. Ez viszonylag bonyolult dolog, de nem lehetetlen.

A Magyar Köztársaság alkotmánya és törvényei alapvetően három lehetőséget biztosítanak a hazai nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségek számára, hogy autonómiájukat intézményes formában megjelenítsék:

1. magánjogi egyesületek létrehozása az egyesülési törvény alapján, valamint alapítványok létrehozása a Polgári Törvénykönyv rendelkezéseinek megfelelően;

2. politikai pártok megalakítása a pártokra vonatkozó jogszabályok alapján;

3. önkormányzatok létrehozása az alkotmány 68. szakaszának 4. pontja alapján. Bár a szöveg nem mondja ki, ezek a „helyi és országos kisebbségi önkormányzatok” alapvetően közjogi státusszal rendelkező intézmények, közületi jellegüket formálisan az adja, hogy maga az alkotmány szól róluk. Egyébként a helyi önkormányzatokról szóló fejezetben a törvényhozó ezek közjogi státuszát vagy közületi jellegét illetően így rendelkezett: „a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga”.⁶

Napjainkban azokban az államokban, ahol a nemzeti és etnikai kisebbségek kulturális másságát elismerik és tiszteletben tartják, a funkcionális autonómia elve általában ráépül a területi elvre.

Két példa: A belga alkotmány 1980-as módosítása jóval meghaladja a funkcionális és a területi autonómia kombinálásának azelőtt működő sajátos belga modelljét, s a gyakorlatban megvalósítja a föderalizmust. Mivel a belga közjog a nyelvi közösségeket tekinti jogalanyoknak, a „közösségi tanácsok”, a nyelvi közösségek közjogi intézményeinek működését szükséges volt a négy nyelvterület közigazgatási struktúrájához kötni.⁷

Az indián autonómia az Egyesült Államokban (indián szuverenitás) szintén területhez kötött funkcionális autonómia. Az indiánokra vonatkozó törvény, az *Indian Act* kerettörvény, mely a többség, illetve a szövetségi és az állami hatalom és az indián közösségek, illetve az indián törzsek tagjai és a törzsön kívüliek viszonyát szabályozza különböző területeken a legnagyobb részletességgel. Belső jogrendjüket, szuverenitásukat a törzsek maguk határozzák meg.⁸

A mai magyar közjogi felfogásban az önkormányzat jogintézményének lényege a végrehajtó hatalomtól való függetlenség, mindenekelőtt a vagyoni önállóság. Az önkormányzatok mint közületek költségvetési alanyok, míg a magánjogi egyletek vagy a politikai pártok állami finanszírozása megengedett. (Ezt azonban semmilyen tekintetben nem célszerű kötelezővé tenni az állam számára. Jó lenne ha ez az állapot átmenetinek bizonyulna.)

Egy intézménynek a „közületi” jellegét ma végső soron a civil társadalom fejlődése és konszolidációja szempontjából megítélt fontossága határozza meg. Így a közületek száma és típusa politikai konszenzus kérdése, tehát véges és meghatározott. Minthogy létrehozásuk és működésük közügy, nyilvános, folyamatos és világosan szabályozott kell hogy legyen. Ennek megfelelően az alkotmány 68. szakaszát célszerű lenne kibővíteni a kisebbségi önkormányzatok autonómiáját biztosító rendelkezésekkel, mivel egyelőre ezen önkormányzatok jogköre tisztázatlan, és jogállásuk meghatározása, mint láttuk, jelenleg csak az analógia jogértelmezési módszerével lehetséges. A magyar történelmi fejlődés és a mai helyzet sajátosságai megkövetelik a közületek alkotmányos szabályozását, mert látni kell, hogy pillanatnyilag ezek képezik az önmagát kereső civil társadalom legszilárdabb kapaszkodóit.

Magyarországon ma politikai konszenzus uralkodik azzal kapcsolatban, hogy a hazai nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségek önazonosságának megőrzése össztársadalmi érdek. Magánjogi kisebbségi egyleteket vagy politikai pártokat szabadon lehet alakítani, s számos sajátos kisebbségi jogot elvileg szabadon lehet gyakorolni. Csakhogy a hazai kisebbségek jogosan teszik szavá, hogy az elmúlt évtizedek politikája eredményeként hathatós állami politikai és anyagi támogatás nélkül „autonóm módon” romlik nyelvük és közérzetük, gyorsul fel asszimilációjuk. S ez az állapot egy sor politikai feszültséggel jár, amellett, hogy egyedülálló kulturális értékek mennek veszendőbe. Fölmerül azonban a kérdés, hogy milyen alapon igényli az anyagi támogatást az a több mint húsz kisebbségi szervezet, amelyek között pusztán működési költség címén 180 millió forintot osztott szét (1991-ben) a parlament, hiszen ezek vagy politikai vagy magánjogi szervezetek. S a legitimitás kérdését ne is firtassuk, hiszen a legtöbb a kisebbségi közösség egészének nevében lép fel. Ha ez az állapot fennmarad, konzerválódik az elmúlt évtizedek gyakorlata, mely egyszerűen a politikai és kulturális passzivitás ösztönzésével segítette elő az asszimilációt. Az autonómia nemcsak a kormánytól való függetlenséget jelenti, hanem felelős kezdeményezést és aktivitást, polgári magatartást a kisebbségekhez tartozó állampolgárok részéről is.

A Kisebbségi Kódex által 1989-ben ajánlott közületi intézményi autonómia mellett, hogy nem kötelező, létrejötté esetében önmagában nem is csodaeszköz. Ha azonban a törvényhozó e lehetőséget biztosítaná a hazai kisebbségek számára, s azok vagy nem élnének vele, vagy működésük hatástalan lenne, akkor bizony a politikának, s a kisebbség nevében fellépőknek is le kellene vonni a megfelelő következtetéseket. Addig azonban, amíg lehetőségek még csak nem is léteznek, pusztá spekulációk maradnak a hazai kisebbségek

létszámával, rétegzettségével, politikai és kulturális igényeivel stb. kapcsolatos nézetek, s alaptalanok az államot és a különböző politikai erőket érő dicséretes vagy éppen vádak a hazai kisebbségpolitika tekintetében.

Ezeket a lehetőségeket pedig akár kollektív kisebbségi jogoknak is nevezhetjük.

Jegyzetek

- 1 Friedrich A. Hayek: *Why I Am Not a conservative in The Constitution of Liberty*, Chicago, 1978. 397-411.
- 2 Magyar részről ezt a tézist ma már senki nem osztja ebben a kiélezett formában. A magyar jogbölcseleti irodalomban Moór Gyula mutatta ki a harmincas években, hogy semmilyen elméleti vagy jogtechnikai akadálya nincs „mindenféle társas alakulat” jogi személyiséggel való felruházásnak. Moór Gyula: *A jogi személyek elmélete*. Budapest, 1931. 22-23. és 352. Továbbá „hogya a jogi személyek politikai jogokkal általában közjogi jogosítványokkal és kötelességekkel felruházhatók, nem szenvedhet kétséget: a közjogi jogi személyek jórészt éppen politikai jogok gyakorlására alakultak: de nincs annak sem elvi akadálya, hogy magánjogi jogi személyek is felruháztassanak ilyen jogokkal és kötelességekkel”. (Uo. 356.) Moór szerint ez pusztán a törvényhozó akaratán múlik, tehát tételes jogi kérdés.
- 3 A nemzeti kisebbségek nemzetközi jogalanyisága körül a század első felében kibontakozott viták jól szemléltetik e megállapítást. L. Balogh Arthur: *A kisebbségek nemzetközi védelme a kisebbségi szerződések és a békeszerződések alapján*, Berlin, 1928, 99-103. Buza László: *A kisebbségek jogi helyzete a békeszerződések és más nemzetközi egyezmények értelmében*, Budapest, 1930, 414. s köv. Moór Gyula: id.m. 29. - A félreértés azonban ma is tartja magát: „A nemzeti kisebbségek jogainak elismerése végett - e jogok gyakorlati érvényre juttatását célozva - az érintett országok a nemzeti kisebbségek államalkotó szerepéből kiindulva a nemzeti kisebbségek számára olyan közjogi státusz megteremtését kívánják, amely biztosítja részvételüket a közügyekben, autonómiájukat az őket leginkább érintő, identitásuk megőrzésével kapcsolatos kérdések eldöntésében.” (Kiem. a szerzőtől) Törzsök Erika: *Szemponatok a nemzeti kisebbségek charta-tervezetéhez*, Regio, Budapest, 1990. 4, 55-56. -Nem is beszélve arról, hogy a magyar alkotmány 68. szakaszának 1., 2. és 3. bekezdései éppen ebből a szempontból tartalmaznak rendkívül félreérthető rendelkezéseket.
- 4 Carl Joachim Friedrich: *The Concept of Community in the History of Political and Legal Philosophy in Nomos*. Yearbook of the American Society of Political and Legal Philosophy. The Liberal Arts Press, New York, 1959.
Angliában a House of Lords a *Mandla v. Dorvell Lee* ügyben 1983-ban megállapította, hogy a szíkhék „etnikai csoportot” alkotnak, legfőképpen mivel közös történelemmel és kulturális hagyománnyal rendelkeznek. Philip S. James: *Introduction to English Law*. 12. kiadás, London, 1989, 173.
- 5 A Phralipe cigányszervezet felkérésére készített kisebbségi önkormányzati tervezetre pontosan e funkciókeveredés a jellemző. Véleményünk szerint a politikai, jogvédelmi, kulturális, szociális és gazdasági funkciók egy szervezet általi egyesítése súlyosan diszfunkcionális hatásokat eredményez. Nem túl szerencsés a példa, de makrotársadalmi szinten a szocialista állam esetében figyelhető meg az állam és a civil társadalmi funkciók közhatalmi integrálása. Bársony János: *Törvénytervezet a nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzatáról*. Kézirat.
- 6 Az idézett 42. szakasz a következő mondatban úgy rendelkezik, hogy ezek az önkormányzatok „a lakosság érdekében” gyakorolják a helyi közhatalmat. A hangsúly e szakaszban a „választópolgárok közösségén” van mely konstituálja az önkormányzatot, mint a helyi közhatalom birtokosát, melynek illetékessége a „helyi közügyekre” terjed ki. A kisebbségi önkormányzat esetében a Kisebbségi Kódex tervezete meghatározza a kisebbségi önkormányzat választópolgárainak közösségét - ez az önkormányzat tagsága -, kompetenciáját kulturális és szociális ügyekben, létrejövetelének és működésének módját, azaz megválasztásának technikáját, és egy státútum-modellt is kínál.
- 7 „3B. cikk. (1) Belgiumban négy nyelvterület van: a francia nyelvterület, a holland nyelvterület, Brüsszel kétnyelvű területe és a német nyelvterület.”
„3/C. cikk. (1) Belgiumban három közösség van: a francia közösség, a flamand közösség és a német ajkú közösség. (2) Valamennyi közösséget megilletik azok a jogok, amelyeket részükre az alkotmány vagy annak alapján elfogadott törvények biztosítanak.”
„III. Rész A közösségi tanácsok
59B. cikk. 1. (1) Mind a francia, mind a flamand közösségnek van egy tanácsa és egy végrehajtó bizottsága, melyek összetételét és működését törvény batározza meg. (3) A 107/D. cikk végrehajtása céljából a francia közösség tanácsa és a flamand közösség tanácsa, valamint végrehajtó bizottságaik a törvény által meghatározott feltételekkel és módon gyakorolják a vallon régióval és a flamand régióval kapcsolatos hatásköreiket.” Az 1988. augusztusi, valamint az 1989. júniusi alkotmányreformok a közösségekre fontos jogköröket ruháztak oktatási téren, illetve a német ajkú közösség autonómiáját bővítették és pontosították. 1.

Nyugat-Európa alkotmányai, Budapest, 1988. 239. 246-248. *Die Deutschsprachige Gemeinschaft nach der Verfassungsreform von 1988*, a Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft kiadásában é.n. h.n.

8 *United States Code (U.S.C.) -Title 25-Indians*. A kongresszus az 1868-as szerződésben elismerte a navajo törzs önkormányzati szuverenitását, s ezt következetesen tiszteletben tartotta. A Legfelsőbb Bíróság a múlt század második felétől kezdődően a törzsi önkormányzatok szuverenitására figyelemmel hozta döntéseit: *Lone Wolf v. Hitchcock 187 U.S. 554*. 566-568. *William v. Lee 358 U.S. 223.*, *Kerr-McGee Corp. v. Navajo tribe of Indians 471 U.S. 195*, *Montana v. United States*, Mont. 1981, 101 S. Ct. 1245, döntés után 101 S.Ct. 3042.

GÁSPÁR BÍRÓ

MINORITIES AND COLLECTIVE RIGHTS

The study is trying to answer two questions. Are individual rights sufficient to assure the conditions for the preservation of the identity of ethnic minorities and to provide the frame of group autonomy? Could have groups of men any different political or juridical status from that of the majority? The answer in both cases is no.

Saying that general individual rights are enough for the preservation of ethnic identity of minority groups and persons belonging to such groups and no special regulations are needed is to say that cultural and ethnic identity is an absolutely personal, in extreme cases almost secret matter.

The free choice of identity - which the author puts as a basic principle in his system based on the values of classic liberalism -has meaning only inside of a group, or a community. This does not mean that such a community is a metaphysical or organic entity or must have a special status, which is contrary to the principle of modern democracy.

The opinion of the author is that the elected social and cultural self-government bodies of minorities - under the specific conditions of Central and Eastern Europe as public bodies - can provide the group autonomy of minorities and are compatible with the principles of a liberal democracy. This autonomy is first of all independence from the executive branch of the government and financial independence.

The right to create such public bodies may be called a collective right - is the conclusion of the study.