

Vizi Balázs: A kisebbségek közéleti részvételhez való joga*

1. Bevezetés

A kisebbségek közéleti, politikai részvétele a kisebbségi jogok és a kisebbségekkel szembeni társadalmi attitűdök metszéspontján helyezhető el. A második világháborút követő évtizedekben az ún. kisebbségi kérdés a nemzetközi porondon csak nagyon marginálisan jelent meg. A kommunista rezsimek bukása után azonban, az 1990-es évektől egyre nagyobb nemzetközi figyelmet kapott a kisebbségek helyzete, a kisebbségek jogainak védelme is. Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosi intézményének felállítása, az Európa Tanács Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménye, a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartájának elfogadása mind ezt a fordulatot jelezte. S ennek a fordulatnak a jele volt az is, hogy az Európai Unió a tagság feltételeit meghatározó koppenhágai kritériumok közé emelte a kisebbségek védelmét is.¹ A kisebbségi jogok tartalma azonban továbbra is széleskörű viták tárgya, ahogy a „kisebbség” fogalmának sincsen nemzetközileg elfogadott definíciója. Ennek ellenére, vagy helyesebben, talán épp ezért, a kisebbségek politikai vezetői és a kormányok képviselői

* A tanulmány megírásához felhasználtam az OTKA K-120469 projektben támogatott kutatás eredményeit is.

¹ Erről részletesen lásd Vizi, 2013.

egyaránt előszeretettel hivatkoznak a „legmagasabb európai kisebbségi jogi standardokra”, bár ez a kifejezés valójában, ebben a formában nem jelent sokat. Az 1990-es években kialakult nemzetközi kisebbségvédelmi normák jelentős részben feltételekhez kötöttek és komoly mérlegelési lehetőségeket adnak az államok számára a jogalkalmazásban. A kisebbségvédelem elveiben a hátrányos megkülönböztetés tilalmán kívül, leginkább az oktatási és nyelvhasználati jogokat ismerték el. A politikai részvételhez való jogok nem jelentek meg prioritásként és igen tágra fogalmazták meg őket.

A közéleti vagy politikai részvételi jogokat két oldalról lehet megközelíteni: egyfelől kisebbségi jogként értelmezhetőek, másfelől pedig, mint a demokratikus intézmények stabilitásának politikai garanciájaként. Természetesen a két szempont szorosan összefügg egymással, ha elfogadjuk, hogy a kisebbségek identitásának védelmét szolgáló jogok meghatározásában a kisebbségek képviselőinek is részt kell venni. Azaz a kisebbségek politikai szerepvállalásának hiánya, a döntéshozatalból való kirekesztése minden más kisebbségi jogot is jelentősen leronthat.

1.1. A demokrácia stabilitása és a kisebbségek politikai részvételi lehetőségei

Mielőtt a kisebbségi jogi kérdéseket tárgyalnánk, érdemes kitérni a demokrácia stabilitásának jelentőségére. A közép- és kelet-európai országok demokratikus átalakulásának egyik fontos jellemzője volt az egymással szemben megfogalmazott kisebbségi és többségi nemzetépítési törekvések megjelenése. A szocialista országok baráti együttműködésére építő internacionalista retorikát és ennek álcája alatt gyakran megjelenő asszimilációs politikákat a diktatúrák bukása után jellemzően a nemzeti újjáépítés, az etnikai nacionalizmus diskurzusa váltotta fel a többségi politikai elitekben. Közép- és Kelet-Európában az etnikai politizálás modernkori megjelenése a kommunista diktatúrák bukásához és a demokratikus intézményrendszer kialakulásához köthető:

ahogy a többségi nemzet birtokba vette és kialakította az új politikai rendszert, úgy azt saját nemzeti-kulturális képére is igyekezett alakítani. Ennek voltak jelei a nemzeti állam megteremtésére irányuló politikai törekvésekben, amelyek pl. az államnyelv vagy az államalkotó nemzet fogalmának kirekesztő értelmezésében vagy akár nyílt vagy burkolt asszimilációs politikákban öltöttek testet.² A demokratikus átalakulás keretében némiképp a többségi politikai nacionalizmusra is reakcióként indultak el a kisebbségi politikai mozgalmak, amelyek lényegi jellemzője, hogy a közösség identitásának megőrzésére, erre építve etnikai-nemzeti képviseletet próbálnak ellátni. A demokratikus politikai rendszerben a kisebbség és a többség nemzeti alapú politikai mobilizációja egymást kizáró vagy egymással konfliktusba kerülő nemzetépítési stratégiákat jelenített meg. Az új alkotmányos rendszerben elfogadott politikai képviseleti modell, a választási eljárás nagyban befolyásolta a kisebbségek politikai képviseletének lehetőségeit. Egyes államok, mint például Bulgária vagy Albánia eleve kizárták, hogy etnikai alapon szerveződő pártok alakuljanak. Adott esetben pedig a választási rendszer – például a választókerületek egyszerű többséggel elnyerhető képviselői helyei – a szétszórt, nem egy tömbben élő kisebbségek számára lehetlenné tehetik a parlamenti képviseletet is. Ráadásul a választókerületeket a többségi nemzet számára kedvezően is alakíthatják. Ezek a jelenségek és nehézségek azonban nem csak a közép- és kelet-európai államokban fordulnak elő, nem véletlen, hogy a szakirodalomban már az 1970-es években megfogalmazódott, hogy önmagában a demokratikus választások nem biztosíthatják feltétlenül a kisebbségek képviseletét.³

Az etnikai politikai mobilizáció alapja leegyszerűsítve a kisebbségi közösség identitásának védelmére épít általában az állammal szemben vagy az olyan globalizációs hatásokkal szemben, amelyek a nagyobb

² Lásd még Bugajski, 2002.

³ Lijphart, 1977: 25-52.

migráció vagy gazdasági kiszolgáltatottság miatt a közösség megőrzésére veszélyt jelenthetnek.⁴

Azt sem szabad elfelejteni, hogy a kisebbségek kizárása a döntéshozatalból könnyen hozzájárulhat a kisebbségi közösségeknek az államtól való elidegenedéséhez is. Amennyiben a közhivatalokban, a közéletben, a helyi és országos képviselői szervezetekben nincsenek ott a kisebbségek képviselői, a közösség nem érezheti az államot sem magáénak igazán. Ez a kisebbségi érdekképviselet számára elzárja az intézményes csatornákat és azon kívül fogalmazódhatnak meg a kisebbségi érdekek, követelések az állammal szemben. Ez adott esetben párhuzamos intézmények kialakításához, elszakadási törekvések megjelenéséhez vezethet. Az, hogy az állam a kisebbségek szemében elveszítheti legitimitását, döntő mértékben függ attól, hogy a kisebbségek milyen formában és milyen tényleges ráhatással tudnak részt venni az őket és különösen az identitásuk megőrzését érintő döntésekben.

1.2. A közéleti részvétel, mint kisebbségi jog

Kisebbségi jogként, vagy még messzebbről indulva, alapvető emberi jogként a közéleti részvétel legáltalánosabb formáját hangsúlyozza az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, amikor kimondja:

„(1) Minden személynek joga van a hazája közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján való részvételhez. (2) Minden személynek egyenlő feltételek mellett joga van saját hazájában közszolgálati állásokra való alkalmazásához. (3) A közhatalom tekintélyének alapja a nép akarata; ez az akarat egyenlő szavazati jog és titkos szavazás vagy a szavazás szabadságát ezzel egyenértékűen biztosító eljárás alapján időszakonként tartandó tisztességes választáson

4 Vö.: Huri Türsan: Introduction – Ethnoregionalist parties as ethnic entrepreneurs in: Lieven De Winter – Huri Türsan (eds.): Regionalist Parties in Western Europe (London, Routledge, 1998).

kell hogy kifejezésre jusson.” (21. cikk).⁵ A hátrányos megkülönböztetés tilalmával együtt (2. cikk) értelmezve, ez a rendelkezés – a személy kisebbséghez vagy többséghez tartozására tekintet nélkül – világosan elismeri az egyének politikai egyenlőségét. A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (PPJNE) pedig kimondja, hogy:

„(...) minden állampolgárnak a 2. Cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy:

- a) a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen;*
- b) szavazzon és megválaszthassák az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését;*
- c) az egyenlőség általános feltételei alapján hazájában közhivatali tisztiséget viselhessen.”*

A diszkrimináció tilalmára vonatkozó rendelkezésekkel (a PPJNE 26. cikke) együtt értelmezve ez elég világos kötelezettséget jelent az államok számára arra, hogy a kisebbségekhez tartozó személyeket ne lehessen a közügyekből automatikusan kizárni. Ez azonban nem lép túl a kisebbségekkel szembeni hátrányos megkülönböztetés tilalmán. A PPJNE 27. cikke ugyan elismeri a kisebbségekhez tartozó személyek jogait saját kultúrájuk ápolásához, vallásuk gyakorlásához, nyelvük használatához, azaz összességében kisebbségi identitásuk megőrzéséhez, de egyáltalán nem említi részvételüket a közéleti, társadalmi, gazdasági életben.

A kisebbségek sajátos részvételi jogai az 1990-es évek óta jelennek meg a nemzetközi dokumentumokban. Az ENSZ Közgyűlésében elfogadott 1992-es Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól, 2. cikk 2. bekezdésében

⁵ Hasonló megfogalmazást tartalmaz az Emberi jogok európai egyezménye (I. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikk) is.

kimondja, hogy a kisebbségekhez tartozó személyeknek joga van a hatékony részvételhez a gazdasági, társadalmi, kulturális életben és a közéletben. Ehhez még a 4. cikk 5. bek. hozzáteszi, hogy az államoknak megfelelő intézkedéseket kellene hozni ahhoz, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek teljes mértékben részt tudjanak venni országuk gazdasági fejlődésében és fejlesztésében. Ez egy egészen egyedi megközelítés, hogy tekintetbe veszi a hátrányos helyzetű, társadalmi kirekesztésben élő kisebbségeknek a sajátos problémáit is.

A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 15. cikke így fogalmaz:

„A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben – különösképpen az őket érintőkben – való hatékony részvételhez szükségesek.”⁶

Látható, hogy a Keretegyezmény szövegezői az EBEÉ 1990-es Koppenhágai okmányához képest óvatosabb megközelítést használtak itt.⁷ Egyik rendelkezés sem határozza meg azonban, milyen feltételek is kellenek a „hatékony részvétel” biztosításához. A politikai vagy közéleti részvételhez való jogot jellemzően az államon belül lehet értelmezni: egyébek mellett pl. a kedvezményes parlamenti képviselő, a

6 A keretegyezmény hivatalos angol változatában szerepel a „hatékony” („effective”) szó, ez azonban a szerződést kihirdető magyar jogszabályban (1999. évi XXXIV. törvény) a fordításból kimaradt.

7 Az EBEÉ Emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozójának dokumentuma (1990) 35. bek. így fogalmaz: „A résztvevő államok tiszteletben tartják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyekben való hatékony részvételhez, beleértve az ilyen kisebbségek identitásának védelmére és előmozdítására vonatkozó ügyekben való részvételt. 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.”

konzultatív testületek felállítása, döntéshozatalban való részvétel, vagy akár a különféle autonómia-megoldások nyilvánvalóan az állam kormányzatában való részvételt érintik.⁸ Joseph Marko a Keretegyezményhez írt kommentárjában úgy találta, hogy a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának gyakorlata pontosította és tovább fejlesztette ezt a cikket.⁹ A Tanácsadó Bizottság elítélte azokat az országokat, mint pl. Albánia, amelyek korlátozták a kisebbségi pártok alakításának lehetőségét. Az országjelentésekről készült véleményekből kiderül az is, hogy a Tanácsadó Bizottság üdvözli azokat az intézkedéseket, amelyek segítik, megkönnyítik a kisebbségek politikai képviselőhöz jutását. Ugyanígy nem tekinti a TB diszkriminációnak azt, ha a kisebbségek politikai képviselőtét kedvezményes kvótákkal vagy eljárási kedvezményekkel biztosítják a részes államok.

A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája igen részletesen foglalkozik a kisebbségi nyelvhasználat kérdésével a közéletben, beleértve a közigazgatási intézményeket is. Ki kell emelni ezzel kapcsolatban, hogy a Karta előírja azt is, hogy a kisebbségeket be kell vonni a nyelvpolitikai döntésekbe is. Ahogy a 7. cikk 4. bek. fogalmaz:

„(...) a Felek vállalják, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelveket illető politikájuk kialakítása során figyelembe veszik az ezeket a nyelveket használó csoportok által jelzett szükségleteket és kívánságokat. A Feleket arra bátorítják, ha szükséges, hozzanak létre olyan szervezetet, amelyek a regionális vagy kisebbségi nyelveket érintő minden kérdésben tanácsokat adhatnak a hatóságoknak.”

8 A közéleti részvétel különböző formáit elemzi két nagyon fontos kommentár: Commentary No. 2. on The Effective Participation of Persons belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and Public Affairs. Adopted by the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities on 27 February 2008. ACFC/31DOC(2008)001 és a Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben. Nemzeti Kisebbségi Főbiztos, Hága, 1999. <<http://www.osce.org/node/32248>> (utolsó elérés 2016. október 19.)

9 Marko, 2006: 5-8.

Az EBESZ keretében a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos fogalmazott meg részletesebb ajánlásokat az 1999-ben kiadott Lundi Ajánlásokban. Ahogy a Lundi Ajánlások bevezetője ezt megfogalmazza:

„(...) a Lundi Ajánlások célja a korábban Hágában és Oslóban megszületett ajánlásokhoz hasonlóan ösztönözni és elősegíteni olyan konkrét állami intézkedések bevezetését, amelyek oldják a nemzeti kisebbségeket érintő feszültségeket és ezáltal elősegítik a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos által megfogalmazott legfőbb célkitűzés megvalósítását – a konfliktusok megelőzését. A Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben megpróbálják közérthetően tisztázni a kisebbségi jogok tartalmát és értelmezni azokat az egyéb normákat, amelyek általában érvényesek azokra a helyzetekre, amelyeknek a feloldásában a Kisebbségi Főbiztos részt vesz. Az ajánlások értelmezése azt a célt szolgálta, hogy elérjék ezen normák koherens alkalmazását a nyílt és demokratikus államokban.”¹⁰

A Főbiztos részletesen foglalkozott a döntéshozatal, a helyi és regionális önkormányzatok, a részvételi garanciák kérdésével is.

Összességében azonban a nemzetközi jogi normák csak útmutatót adhatnak az államoknak, végső soron ugyanis a nemzeti jogszabályok és intézkedések valamint ezek alkalmazásának módja sokkal fontosabb a kisebbségek számára, mint a nemzetközi standardok. Természetesen vannak olyan helyzetek, ahol a nemzetközi közösség közvetlenül beavatkozott a kisebbségeket érintő belső jogi szabályozás kialakításába, elég csak Bosznia-Hercegovinára vagy Észak-Írországra utalnunk itt. Azonban a közvetlen nemzetközi beavatkozás sokkal ritkább, mint az alkotmányos fejlődés során kialakult jogszabályi környezet.

10 Lundi Ajánlások, 1999: 7.

2. A kisebbségek politikai részvételének modelljei

Az egyes államok alkotmányos struktúrája a kisebbségek politikai részvételének elismerése tekintetében négy fő modellt mutat:¹¹

Az etnikai különbségeket tagadó állam	Az etnikai különbségeket elismerő állam
I. állampolgári identitásra építő állam II. elnyomó nacionalista állam	III. pluralista nemzetállam IV. többnemzetiségű állam

Az I., az állampolgársági identitás kizárólagosságára és semlegességére építő állam – akár francia modellnek is nevezhető – gyökerei a francia forradalomig nyúlnak vissza, amely két komoly alapelvet fektetett le: a nemzeti szuverenitás elvét és az egyén nemzeti, vallási, nyelvi identitásával szembeni vakságot. Ebben a modellben az állam egyedül az állampolgárság intézményén keresztül ismeri el az egyén jogait és az állampolgári jogok megkérdőjelezhetetlen egyenlőségében nem ad teret a sajátos kisebbségi jogok számára. Az ilyen modellt követő államokban jellemzően tiltják az etnikai alapú szervezeteket, a pártalapítást és az egyéni jogok egyenlőségének és az etnikai semlegesség fikciójának ígézetében a kisebbségek erős asszimilációs hatásoknak vannak kitéve. Bár maga az állam identitáspolitikájában semlegesnek hirdeti magát, tényleges hatásaiban a többségi, államalkotó nemzet kultúráját és identitását privilegizálja.

A II. modell, az elnyomó nacionalista állam, a homogén nemzetállam ideális típusának megfelelőjeként fogalmazza meg államiségét. A nemzetet az egy nyelvet beszélő, egy történelmi gyökerekkel rendelkező, egy nemzeti identitással bíró egyének közössége alkotja és az így meghatározott, egy kizárólagos etnikai csoport tagjait felölelő nemzet tagjai alkotják az államot. Ebben az állami modellben a más nyelvet beszélő, más vallású vagy más etnikai identitású állampolgárok eleve olyan kisebbségi csoportokhoz tartoznak, amelyek léte nem

¹¹ Lásd erről részletesen: Verstichel, 2009: 377-382.

egyeztethető össze a nemzeti állam eszméjével. Ennek megfelelően az ilyen államok előszeretettel alkalmaznak diszkriminatív intézkedéseket a kisebbségekkel szemben, és nyílt céljuk a társadalom homogenizálása, a kisebbségek beolvasztása.

A kisebbségek létét elismerő két modell közül a pluralista nemzetállamban egy többségben és domináns helyzetben élő nemzet és egy vagy több kisebbségi csoport él együtt. Bár az ilyen államok demográfiai-szociológiai jellemzőiben nagyon hasonlíthatnak a homogén nemzetállamokra, a kisebbségek jogainak elismerése és alkotmányos védelme strukturális eleme a jogrendszerüknek. Elképzeltető, hogy a többségi nyelvet külön jogszabályi védelemben részesítik vagy akár hivatalos állami nyelvként ismerik el ezek az államok, de a kisebbségi nyelvhasználat feltételei valamilyen körben biztosítottak, nyílt asszimilációs politikák nincsenek. Európában kitűnő példa erre Olaszország, amely különböző formában és eltérő szintű regionális védelemben részesíti a területén élő kisebbségeket, miközben az olasz nemzet és nyelv többségi dominanciája megkérdőjelezhetetlen.

A fenti táblázatban többnemzetiségű államnak nevezett modellt, talán Belgium és Svájc példáján lehet a legjobban bemutatni. Mindkét államban az alkotmányos rendszer két vagy több nemzet együttélésére épül, az ország területi közigazgatási rendszere nemzeti alapon szerveződik és a különböző nemzeti közösségek jelentős önkormányzati, döntéshozatali jogkörökkel rendelkeznek. Ennek az állami modellnek a jellemzője, hogy különféle hatalommegosztási technikákat alkalmaznak, az arányos képviselet mellett lehetőséget adva a stratégiai vétő-jog gyakorlására is olyan ügyekben, amely egyik vagy másik nemzeti közösség számára életbevágó fontosságú kérdés lehet.

Az említett modellek megoldásai azonban adott körülmények között változhatnak, vegyülhetnek is egyes országok alkotmányos struktúráiban. Ráadásul a történelmi változások vagy adott esetben a bírósági gyakorlat is hatással lehet az egyes modellek alakulására.

Mindegyik esetben azonban vannak bizonyos előfeltételek, amelyek a kisebbségek részvételi jogait alapvetően érintik. Az egyik ilyen, az

állampolgárság kérdése. Az állampolgárság a politikai jogok gyakorlásában megkerülhetetlen szerepet játszik. Annak ellenére, hogy találunk példát arra, hogy a helyi önkormányzatok megválasztásánál a tartózkodási engedéllyel rendelkezők vagy épp az EU-tagállamokban a más EU-tagállamok polgárai rendelkezhetnek választójoggal, a legfontosabb döntéshozó szervek, pl. a parlament megválasztásánál ez nem érvényesül és a passzív választójoghoz éppúgy, mint az aktív választójoghoz nélkülözhetetlen az állampolgárság. Európa több országában élnek olyan kisebbségekhez tartozó személyek, akik a lakossági nyilvántartás hiányosságai miatt, bevándorlók leszármazottaiként vagy épp politikai következmények miatt (államutódlás) nem rendelkeznek állampolgársággal abban az országban, ahol – akár születésük óta – élnek. Az egykori Jugoszlávia utódállamaiban vagy Csehszlovákia szétválása után Csehország és Szlovákia határvidékén a romák számára sokszor gondot okozott az állampolgárság megszerzése. Hasonlóképpen – más okokból természetesen – a balti államokban élő oroszok állampolgársága is hosszú ideig megoldatlan volt.

A másik, hasonlóan jelentős előfeltétel az lehet, hogy az állam hivatalosan is kisebbségként ismerje el az érintett kisebbséget. Csak az állami elismeréssel nyílik meg ugyanis az út a sajátos kisebbségi részvételi jogok előtti is. Szlovénia, az 1991-es függetlensége után elfogadott alkotmányában például egyedül a magyar és az olasz népcsoportot ismerte el kisebbségként, annak ellenére, hogy az ország területén nagyobb számban éltek szerbek, horvátok vagy romák is. Értelemszerűen így ez utóbbiak semmilyen kisebbségi jogra nem tarthattak igényt, a kisebbségeket megillető politikai részvételüket segítő kedvezményekre sem.

Szintén érdemes megemlíteni a gyülekezési szabadság és a társuláshoz való jog fontosságát. Ez utóbbi nélkül a kisebbségeknek nem lehet lehetősége az önszerveződésre, ami nélkül a politikai életben sem tudnak részt venni. Ezért a társuláshoz való jognak mindenképp ki kell terjedni a pártalapításhoz való jogra is.¹² Annak ellenére, hogy egyes

12 Frowein – Hofmann – Oeter, 1993.

államok – például a Keretegyezmény 15. cikke alkalmazásának értelmezésében¹³ – szükségtelennek tartják a kisebbségek etnikai, vallási vagy nemzeti alapon szerveződő pártjait, az Európa Tanács keretében ez nem egyeztethető össze a tagállamok emberi jogi vállalásaival.¹⁴ Ezt a vonatkozó tematikus kommentárjában a Tanácsadó Bizottság így fogalmazta meg:

„75. A nemzeti kisebbségekhez tartozó valamennyi személy joga a békés célú gyülekezés szabadságához és az egyesülés szabadságához, ahogyan azt a keretegyezmény 7. cikke megfogalmazza, magában foglalja többek között a politikai pártok és/vagy szervezetek alapításának jogát. Az etnikai vagy vallási alapon álló politikai pártok alapítását tiltó szabályozás e jog indokolatlan korlátozásához vezethet. Mindenesetre bármely korlátozásnak összhangban kell állnia a nemzetközi jog normáival és az emberi jogok európai egyezményében foglalt elvekkel.

76. A nemzeti kisebbségi szervezetek és politikai pártok bejegyzése bizonyos feltételekhez köthető. E követelményeket azonban úgy kell megállapítani, hogy azok ne korlátozzák indokolatlanul vagy aránytalanul a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek lehetőségeit ilyen szervezetek alapításában, s ezáltal a politikai életben és a döntéshozatali folyamatban való részvételük esélyeit. Ez többek között érinti a bejegyzés számszerű és földrajzi feltételeit is.”¹⁵

A Lundi Ajánlások hasonlóképpen kiemeli, hogy:

„(...) a politikai pártok alapítására és működésére vonatkozó szabályozásnak meg kell felelnie az egyesülési jog nemzetközi jogelvének. Ebbe az elvbe beletartozik a közösségi identitás alapján szerveződő politikai

13 Weller, 2005: 440.

14 Vö.: ET Parlamenti Közgyűlés 1201(1993) sz. ajánlása 6. cikk.

15 A Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, Kommentár a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, szociális és gazdasági életben valamint a közügyekben. ACFC/31DOC(2008)001 Strasbourg, 2008. február 27.

*pártok, valamint magukat nem kifejezetten egy bizonyos közösség érdekeivel azonosító politikai pártok alapításának szabadsága.*¹⁶

Ennek dacára az egyes államok gyakorlatában láthatunk példákat arra, hogy nemzetbiztonsági okokra hivatkozva megtagadják egyes kisebbségi egyesületek vagy szervezetek bejegyzését. Görögországban például ilyen indokkal tagadta meg a legfelsőbb bíróság egy muszlim egyesület bejegyzését, mivel az nevében a „török” jelzöt kívánta használni (Xanthi Török Egyesület).¹⁷ Ebben a döntésében a legfelsőbb bíróságot az sem akadályozta, hogy korábban az Emberi Jogok Európai Bírósága egy hasonló esetben megállapította a bejegyzés megtagadása miatt okozott jogsérelmet.¹⁸

Mindezek alapján egyértelmű, hogy bizonyos előfeltételek teljesülése nélkül semmilyen eljárási garancia nem biztosíthatja a kisebbségek politikai részvételi jogait.

3. A részvétel formái

A „részvétel” fogalmát igen tágan lehet értelmezni. A konzultatív eljárásoktól kezdve az együtt döntési eljárásokon keresztül a teljes döntéshozatali jogokig minden megfelel a „részvétel” követelményének. Természetesen a konzultatív jogok csak nagyon szerény mértékben teljesítik azt az elvárást, hogy a részvételnek valóban hatása is legyen a döntésekre. A kisebbségek tagjai vagy képviselőik a konzultációk során hallathatják a hangjukat a döntésekért felelős intézmények előtt, ám arra nincs garancia, hogy a véleményüket figyelembe is vegyék. Együtt-döntési mechanizmusnak tekinthetjük azt, ha a kisebbségek képviselői ott vannak a döntéshozó szervezetben, különösen, ha a kormány, a parlament

16 Lundi Ajánlások 8. pont

17 Verstichel, 2009: 388.

18 *Sidiropoulos* kontra *Görögország* (1998. július 10-i ítélet)

tagjaiként vesznek részt a döntéshozatalban. Adott esetben még külön kisebbségi intézmények is lehetnek, amelyek a kisebbségek ügyeiért felelnek a döntéshozatalban, akár egy külön parlamenti bizottság, akár egy kormányhivatal formájában. Ezek a megoldások már komolyabb garanciákat jelentenek a kisebbségek számára, ugyanakkor a gyakorlat azt mutatja, hogy a kisebbségek álláspontját még így is figyelmen kívül hagyják, mivel a parlamentben vagy a kormányban is leszavazhatóak.¹⁹ A legnagyobb biztosítékot a saját döntéshozatali jogkör jelentheti a kisebbségek számára. Ebben az esetben akár egy speciális közigazgatási önkormányzati formában (területi vagy nem-területi autonómia) vagy valamely ügykörök átadásával a kisebbségek képviseletét ellátó intézmények kerülhetnek döntéshozatali helyzetbe. Akár egyes hatáskörök átruházásáról, akár valamilyen autonómia formáról van szó, a kisebbségek döntéshozatali jogköre csak korlátozott lehet, jellemzően a központi kormányhoz képest csak másodlagos és hatáskörében is területileg vagy tárgyi hatályában korlátozott. A kisebbségek számára fontos, meghatározó ügyekre tekintve az derül ki, hogy a különböző kérdésekben különböző szintű és jellegű részvétellel lehet szükségük. Nagyon általánosítva, például a kormány szomszédságpolitikájában elég lehet a konzultatív jogok gyakorlása, míg a kisebbségi nyelvű oktatási kérdésekben az együtt döntés vagy önálló döntéshozatali jogkör lehet indokolt.

¹⁹ Bieber, 2008.

Bieber alapján ezt az alábbi táblázattal lehet illusztrálni:²⁰

		A kisebbségi részvétel mértéke		
		Konzultáció	Együttdöntés	Saját döntéshozatali jogkör
A döntés célja	általános jellegű kérdések	X	X	
	részben a kisebbségeket érintő döntések	X	X	
	a kisebbségeket közvetlenül és kizárólagosan érintő ügyek		X	X

A tapasztalat azt mutatja, hogy önmagában az intézményi garanciák nem biztosítják feltétlenül a kisebbségek részvételét, amennyiben a politikai együttműködés hiányzik a felek között, akkor a kisebbségek képviselőinek véleményét sokszor egyáltalán nem veszik figyelembe. Sok esetben az intézményi struktúra jól mutat ugyan papíron, de a valóságban nem működik a kisebbségek képviselete. A közép- és kelet-európai államokban különösen látványos példákat találhatunk erre.²¹ Az etnikailag megosztott társadalmakban a megfelelő politikai bizalom nélkül a többség és a kisebbség közötti politikai együttműködés nem lehet hatékony. A bizalomépítés pedig sokkal inkább társadalmi, mint intézményi kérdés, ami ennek megfelelően jelentős hatással lehet a kisebbségi érdekek képviseletének hatékonyságára is.

Az alábbiakban mindezek bemutatására sorra veszünk néhány jellemző képviseleti formát.

²⁰ Bieber, 2008: 10.

²¹ Vizi-Tóth-Dobos, 2016.

4. Kisebbségek parlamenti képviselete

A kisebbségek parlamenti képviseleténél az első kérdés, hogy vajon vannak-e olyan preferenciális eljárási szabályok, amelyek minden körülmények között biztosítják a kisebbségi képviselők bejutását a törvényhozásba, vagy nincsenek. Sok országban, főleg azokban, amelyek nem ismerik az etnikai, vallási vagy nyelvi különbségeket alkotmányos rendszerükben (ahogy említettük, például az állampolgári identitásra építő államok) a kisebbségi pártok pusztán választóik számának köszönhetően bekerülhetnek a parlamentbe. Természetesen ez csak a nagy, népes kisebbségek számára lehetséges változat. Az is előfordul ugyanakkor, hogy a többségi pártok a kisebbségi lakosság megszólítása érdekében kisebbségi jelölteket is felvesznek a listájukra vagy kisebbségi jelöltet indítanak egy adott választóközvetben. Ilyenkor a kisebbségi képviselő csak a többségi politikai párt keretein és korlátain belül tudja képviselni a kisebbségi érdekeket (erre láthattunk példát a többségi ukrán pártok listáján a kijevi parlamentbe bejutott kárpátaljai magyar képviselők esetében). Az is megtörténhet azonban, hogy a többségi pártok csak felvesznek a jelöltjeik közé egy kisebbséghez tartozó személyt, anélkül, hogy magának a kisebbségnek a képviselete mellett elköteleznék magukat. Ausztriában például a pártok rendszeresen vesznek fel kisebbségeket is a jelöltjeik közé, anélkül, hogy különösebb elköteleződést vállalnának az adott kisebbség sajátos érdekei mellett.

Az egyes országok választási rendszere kifejezetten ösztönözheti, hogy a kisebbségek az országos pártok jelöltjeiként induljanak. Ezt szolgálhatja a választóközveteknek a kisebbségek számára hátrányos kialakítása, az, ha olyan bejutási küszöböt állapítanak meg, amely a kisebbségek számára demográfiailag lehetetlenné teszi az önálló bejutást, vagy pedig, ha a pártok koalícióinak indulását kedvezményezi az eljárási rendszer.

A Lundi Ajánlások az alábbi megoldásokat sorolja fel:

„9) A választási rendszernek elő kell segítenie a kisebbségi képviseletet és a kisebbségi befolyás érvényesítését.

Ott, ahol a kisebbségek területi értelemben koncentráltan élnek, a választókerület határa inak ennek megfelelő kialakítása és egyetlen képviselő megválasztása biztosíthatja az elégséges kisebbségi képviseletet.

Az arányos képviseleti rendszerek, ahol egy politikai párt által megszerzett szavazatok határozzák meg a párt mandátumainak számát a törvényhozásban, segíthetnek a kisebbségek képviseletében.

A preferenciális szavazás bizonyos formái, ahol a szavazók a választás sorrendjében rangsorolják a jelölteket, szintén elősegíthetik a kisebbségi képviseletet és előmozdíthatják a közösségek közötti együttműködést.

A törvényhozásban a képviseletre vonatkozó alacsonyabb mandátum-szerzési küszöbök meghatározása fokozhatja a nemzeti kisebbségek részvételét a kormányzásban.

10) A választási körzetek földrajzi határai segítsék elő a nemzeti kisebbségek méltányos képviseletét.”²²

Az eljárásjogi kedvezmények a választásokon szintén lehetőséget adhatnak a kisebbségi pártoknak a parlamenti képviselet megszerzésére. Azok az államok, amelyek elismerik a kisebbségek létét és talán pluralista nemzetállamként tekinthetünk rájuk, a választási eljárásban vagy épp alkotmányos eszközökkel többféle módon is biztosíthatnak kedvezményeket a kisebbségi pártoknak.

Ilyen lehetőség a regisztrációs követelmények alóli teljes vagy részleges mentesítés: Dániában például a német kisebbségi párttól nem követelik meg a választói aláírások gyűjtését a választásokon való regisztrációhoz. Moldovában a politikai pártok nyilvántartásba vételénél előírt aláírások számánál kevesebbet követelnek meg a kisebbségi képviselet ellátó pártok esetében. Természetesen önmagában a választásokon

22 Lundi Ajánlások, 9-10. pont.

való indulás lehetősége nem garantálja a sikeres bejutást, ezért jellemzően a kisebbségi pártok számára a bejutási küszöböt is le kell szállítani. A legkomolyabb – és sokszor figyelmen kívül hagyott – kihívás ebben a tekintetben, hogy amennyiben egy kisebbségi párt indulásának lehetőségét támogatja a választási eljárási rendszer, akkor, hogyan biztosítható a kisebbségi közösségen belüli, sokszínű politikai nézetek képviselete egy párt listáján. Erre igazán hatékony megoldások nincsenek, bár például a kisebbségi választók között valamilyen formában előválasztások megtartása segíthet ezen.

Több országban is biztosítják a garantált parlamenti képviseletet a kisebbségek számára fenntartott képviselői helyekkel. A képviselői helyeket a parlament összlétszámához arányosan vagy a kisebbség demográfiai arányához igazítva is megállapíthatják. A garantált képviselői helyeknek igazán az egykamarás parlamentekben van jelentősége vagy akkor, ha mindkét kamarában biztosítják azokat. A román gyakorlat mutatja, hogy bár minden kisebbség számára fenntartanak egy helyet a képviselőházban, az ide bejutott képviselők politikai befolyása minimálisnak tekinthető.

A törvényhozási képviselet önmagában nem lesz alkalmas arra, hogy a kisebbségi érdekek hatékony megjelenítését, a döntéshozatalban hatékony részvételt biztosítson a kisebbségek számára. A „befolyás” mértéke függ attól, hogy milyen eljárási garanciákat építenek be a parlamenti munkába. Ebből a szempontból az európai államok gyakorlatát elemezve Verstichel három megoldást emel ki: a kisebbségi képviselők számára feltételek nélkül biztosított frakció-alakítás joga, a kisebbségeket érintő döntések minősített többségi támogatáshoz kötése, illetve a kisebbségeket az őket érintő ügyekben megillető vétójog lehetősége.²³ A koszovói parlamentben vagy a szlovéniai törvényhozásban is, a kisebbségek képviselőit, a jogaikat közvetlenül érintő ügyekben vétójog illeti meg őket. Bár a vétójog valóban a leghatékonyabb eszköz egy döntés befolyásolására, a szlovén parlamentben sokszor vitatták a

23 Verstichel, 2009: 430-431.

többségi pártok képviselői, hogy az adott, épp tárgyalt jogszabály valóban kisebbségi érdekeket érint-e vagy sem.

A parlamenti képviselethez kapcsolódóan kell megemlíteni a kisebbségek ügyeivel foglalkozó parlamenti különbizottságok működését. Az ilyen bizottságoknak a munkáját, a házszabály mellett a bizottsági összetétel is meghatározza. A magyar országgyűlésben például a Magyarországi Nemzetiségek Bizottságának csak a szavazati joggal nem rendelkező tizenhárom nemzetiségi szószóló a tagja. Így bár a bizottság fontos szerepet tölthet be a különböző nemzetiségek érdekeinek egyeztetésében, de arra alkalmatlannak látszik, hogy a törvény előkészítésben valóban befolyásoló szerepe legyen. Más esetekben, például Németországban, az összes parlamenti képviselőcsoport delegál tagot a kisebbségi ügyekkel foglalkozó rendes bizottságba. Míg például Horvátországban, az emberi jogokkal foglalkozó parlamenti bizottságon belül állítottak fel egy kisebbségi ügyekkel foglalkozó albizottságot. Sokféle megoldás elképzelhető, de a lényeg, hogy a kisebbségek ügyeivel foglalkozó parlamenti bizottságnak tényleges szerepe legyen a törvények előkészítésben.

5. A kisebbségek részvétele a kormányzatban

5.1. A kisebbségek képviselői a központi kormányzatban

A törvényhozás mellett a központi kormányzati részvétel érdemel még figyelmet. Frowein és Bank szerint nem szokatlan, hogy az európai államok kormányai semmilyen feladat-specifikus kormányzati szervet nem állítanak fel a kisebbségi ügyek kezelésére.²⁴ Igen ritka, hogy a

24 Frowein – Bank, 2001: 16.

kisebbségek ügyeivel foglalkozó önálló minisztériumot hozzanak létre. Gyakran azonban ez a tárca egy-egy kormányban a politikai alkuk eredménye és nem egy strukturális felelősségvállalás jele (lásd pl. Észtország, Csehország, Románia, stb.). Komoly nehézséget jelent, hogy egy önálló kisebbségügyi minisztérium felelősségi köre mire terjed ki. Hiszen a kisebbségek számára egyaránt fontos lehet az oktatási tárca, az agrárpolitikáért felelős minisztérium vagy a területfejlesztési portfólió. Ezért egy tárcaközi bizottság, akár egy önálló minisztériumnál is hatékonyabb lehet. Külön gondot okoz a minisztériumi felelősségi határok elkülönítése a szövetségi államokban: a szövetségi szinten és a tartományi szinten egyaránt felmerül a kisebbségi ügyekért való kormányzati felelősség. A tapasztalat azt mutatja, hogy a szövetségi kormány, például Németországban a nemzetközi kisebbségvédelmi egyezmények végrehajtásánál, előszeretettel hivatkozik hatásköre hiányra és utal a tartományi kormányok felelősségére, anélkül, hogy a tartományi kormányok ezt a felelősségüket elismernék.²⁵

Az önálló minisztérium felállításánál sokkal gyakoribb, hogy a kormány egy külön hivatalt vagy irodát hoz létre a kisebbségi ügyek vitelére. Adott esetben az ilyen kormányhivatalok, háttérintézmények csak egy sajátos helyzetben lévő kisebbségi csoporttal foglalkoznak, mint azt Norvégiában a számikkal foglalkozó hivatal léte mutatja. Itt is nagy jelentősége van annak, hogy a kormányzati hivatal vagy háttér intézmény, a jogalkotás előkészítésében vállal-e szerepet vagy csak tanácsadó, konzultációs feladatai vannak. Kiemelten fontos, hogy az ilyen kormányzati intézmények milyen kapcsolatot tudnak vagy épp hajlandóak kialakítani a kisebbségekkel.

Nemcsak parlamenti biztost, hanem kormányzati biztost, ombudsmant is kinevezhetnek a kisebbségek panaszainak kezelésére vagy egyszerűen csak a kisebbségek képviselőivel való kapcsolattartásra. Ez lehet

25 A Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának véleményei éppúgy, mint a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartájának monitoring eljárásában a Szakértői Bizottság többször felhívták erre a problémára a német kormány figyelmét.

egy ombudsman, lehet egy elnöki tanácsadó, lehet egy miniszterelnöki bizottság vezetője is. A lényeg, hogy a kinevezett személy feladatkörében – jellemzően általános politikai felhatalmazással – foglalkozzon a kisebbségek problémáival. Szinte egy politikai közvetítő szerepet tölt be a kormányzat és a kisebbségek között. Cipruson például a Kisebbségi Elnöki Tanácsadó (*Presidential Advisor on Minorities*) feladata egyfelől a kisebbségek részéről megfogalmazott panaszok közvetítése, másfelől a kisebbségeket érintő politikák alakításának segítése.²⁶ Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy egy kormányzati ombudsman kevésbé független szerepben lesz, mint egy parlamenti ombudsman, ezért sokkal inkább csak a politikai kommunikáció csatornája lehet a kisebbségek és a kormány között, semmint egy valódi jogvédő intézmény.

5.2. Kisebbségek részvétele a közigazgatásban

A kormányzat mellett a kisebbségekhez tartozó személyek részvétele a közigazgatásban szintén a hatékony képviselet részének tekinthető. A közigazgatás különböző szintjein a kisebbségek sokszor alulreprezentáltak. Ennek okai között a hivatalos nyelv ismeretének hiánya, a kisebbségek társadalmi marginalizációja vagy épp a többségi társadalom diszkriminációja is állhat. Mindenesetre találunk példákat arra, hogy a közigazgatásban külön intézkedésekkel próbálják a biztosítani, hogy a kisebbségek részvételét. Három megoldás jöhet szóba ezen a téren: a diszkrimináció tilalmának érvényesítése, a megerősítő intézkedések és a garantált közigazgatási helyek. A diszkrimináció tilalma elvben, az európai országokban triviális elvárás lenne, hiszen, az Európai Unió tagállamaiban egyebek mellett az EU 2000/43-as irányelve pontosan rendelkezik arról, hogy a foglalkoztatásban milyen intézkedéseket vár el az államoktól az etnikai, faji diszkriminációval szembeni fellépésben. A közigazgatásban a közvetett és a közvetlen diszkrimináció

²⁶ Myntti, 2001: 63.

túl a kisebbségekhez tartozó személyek számára külön akadályt jelenthet bizonyos – az állam működése szempontjából bizalminak tartott – tisztségek betöltése, például a rendvédelmi erők tábournoki karában, az országos hatáskörű hivatalok élén, stb. Az ún. megerősítő intézkedések (az amerikai jogi irodalomban kialakult *affirmative action*) célja olyan kedvezmények bevezetése, amelyek segítségével a kisebbségekhez tartozó személyek a közigazgatásban is preferenciális elbánásban részesülhetnek. Az ilyen intézkedések célja természetesen a kisebbségi identitásból eredő strukturális hátrányok ellensúlyozása, ezért ezek az intézkedések időszakosak és a leküzdeni vélt hátrányokkal arányosak lehetnek csak. A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága ezzel kapcsolatban így fogalmazta meg elvárásait

„(...) a közigazgatás, az igazságszolgáltatás, a jogalkalmazó szervek és a végrehajtó szervek a lehetőségek szerinti mértékben kell hogy tükrözzék a társadalom sokszínűségét. Tehát a közszférában elő kell mozdítani a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek felvételét. Mindazonáltal a különböző csoportok képviselőiben a merev, matematikai egyenlőségét célzó intézkedéseket el kell kerülni.”²⁷

A harmadik megoldás, a közigazgatásban garantált részvétel rendszerint azokban az esetekben merül fel, ahol valamilyen etnikai alapú hatalommegosztás történt. Dél-Tirolban az autonómia egyik lényeges jellemzője a különböző népcsoportokhoz tartozók arányos foglalkoztatása a közszférában. Az Ohridi Egyezmény Macedóniában szintén az albán kisebbség arányos közigazgatási részvételéről rendelkezett, akár csak Bosznia-Hercegovinában a központi állami igazgatásban a három államalkotó nemzet egyenlő képviselőinek garanciáit biztosította a Daytonban megkötött békeszerződés. A lényeg a méltányos és egyenlő

²⁷ A Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, Kommentár a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, szociális és gazdasági életben valamint a közügyekben. ACFC/31DOC(2008)001 Strasbourg, 2008. február 27.

részvétel elve, amely akár a lakosság demográfiai arányai szerinti megosztást, akár az egyenlő megosztást lehetővé teheti.

Az országos politikai részvételen túl, azonban a kisebbségek a nemzetközi porondon is aktívak lehetnek.

6. A kisebbségek politikai részvételi jogai nemzetközi szinten

6.1. A nemzetközi jog és a nemzetközi szervezetek monitoring bizottságai

A nemzeti, etnikai kisebbségek nem alanyai a nemzetközi jognak és nincs lehetőségük, hogy például a kisebbségek jogainak nemzetközi kodifikációjában bármilyen módon közvetlenül részt vegyenek. A kisebbségek politikai részvételi jogait a nemzetközi okmányok is csak az állam belső, alkotmányos keretei között ismerik el. A legtöbb nemzetközi kisebbségvédelmi okmány elismeri, hogy az identitás megőrzéséhez (így különösen pl. a nyelvi és kulturális jogokhoz) nélkülözhetetlen az is, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek mindenfajta megkülönböztetés nélkül tudjanak részt venni államuk közéletében illetve az őket érintő döntésekben is.

A kisebbségek részéről ugyanakkor igény lehet arra is, hogy nemzetközi szinten érvényesíteni vagy legalábbis megjeleníteni tudják a helyzetükre vonatkozó véleményüket. A Keretegyezmény 17. cikke – korlátozott formában ugyan, de – elismeri ezt:

„(2) A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy nem akadályozzák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket azon joguk gyakorlásában,

hogy részt vegyenek nemzeti és nemzetközi nem-kormányzati szervezetek tevékenységében.”

Bizonyos tekintetben az anyaországok külhoni kisebbségeiket támogató fellépését is elismerték nemzetközi szinten, bár ezt elsősorban a kulturális kapcsolatokra és nem a politikai ügyekben nyújtott támogatásra vonatkozóan értelmezik.²⁸ Azonban gyakorlati tény, hogy azok a kisebbségek, amelyek anyaállamuk hatékony és nyilvános támogatására számíthatnak, jobban tudják érdekeiket megjeleníteni a nemzetközi szintén.

Az utóbbi években megnőtt a jelentősége a kisebbségek jogait érintő két európai egyezmény monitoring eljárásának is. Mind a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, mind a Nyelvi Karta Szakértői Bizottsága támogatja, hogy a kisebbségek szervezetei, képviselői eljuttassák véleményüket hozzájuk. A kormányok rendszeres időközi beszámolóit mellett, a monitoring bizottságok az országlátogatások során törekszenek arra, hogy a kisebbségektől közvetlen információkat szerezzenek a kisebbségi jogaik tényleges helyzetéről. Fontos eszköze lehet a kisebbségeknek az árnyékjelentések elkészítése is: mind a Tanácsadó Bizottság, mind a Szakértői Bizottság szívesen fogadja az olyan civil jelentéseket, amelyek pontról pontra mutatják be az egyes szerződéses kötelezettségek alkalmazásának hiányosságait az országban.

28 Vö.: A Joggal a Demokráciáért Európai Bizottsága (Velencei Bizottság) jelentése a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról Strasbourg, 2001. október 22. CDL-INF (2001) 19. <<http://kisebbségkutato.tk.mta.hu/ketosallampolgarsag/statusz/velenceijelentes.html>> (utolsó elérés 2016. október 19.)

6.2. Az Európai Unió és a kisebbségek politikai érdekérvényesítése

Az Európai Unió szintén komoly lehetőségeket teremt a kisebbségi politikai mozgalmak érdekképviselőire. Az Európai Gazdasági Közösséggel szemben az etnikai és regionális mozgalmaknak sokáig komoly ellenérzései voltak, bonyolult, túlbürokratizált és a kisebbségi, helyi igényekre süket szervezetet láttak benne. Az 1980–1990-es években azonban ez a hozzáállás jelentősen megváltozott, és olyan intézményi keretek jöttek létre, amelyek a kisebbségi pártokat is arra ösztönözték, hogy részt vegyenek az európai politikai játszmaiban. 1979 után az Európai Parlament közvetlen választása arra indította az etnoregionális mozgalmakat, hogy európai szinten is megszervezzék magukat, így 1981-ben létrejött az Európai Szabad Szövetség (EFA), amely közvetlen kapcsolatot és képviseletet teremtett ezeknek a pártoknak, így közös fórumot biztosít az európai integrációról, az EU jövőjéről zajló vitáknak. Ezzel jelentős mértékben hozzájárul, hogy az etnoregionális pártoknak ezekben a kérdésekben közösen képviselhető álláspontja alakuljon ki.

Emellett az EU, az 1980-as évektől kezdve egyre több olyan területen is önálló politikákat alakít ki, amelyek az etnoregionális csoportokat közvetlenül érintik. A felzárkóztató regionális politikák, a Régiók Bizottságának a létrehozása, és a közösségi politikák decentralizációja a régiók felértékelődéséhez vezetett. Az EU sosem határozta meg pontosan, hogy mekkora területű, milyen alkotmányos hatáskörökkel rendelkező régiók lehetnek partnerei ebben, ilyen jellegű definíciót amúgy is bajos lenne úgy megfogalmazni, hogy abban minden regionális kisebbség, államnélküli nemzet vagy régió beleférjen. Ezért ebben a kérdésben a tagállamok alkotmányos berendezkedése a döntő: amíg pl. a német tartományok, vagy Skócia, Flandria képviselői élhetnek azzal a lehetőséggel, amelyeit az 1992-es Maastrichti Szerződés kínált, hogy a regionális fejlesztési politikák tárgyalásakor a központi kormányzatot valamely regionális kormányzat tagja is képviselheti, addig a jelentős autonómiával rendelkező Katalóniának vagy Baszkföldnek a spanyol

közjog nem adja meg ezt az esélyt. Ugyanígy látunk kísérleteket arra, hogy a közösségi regionális támogatásoknak megfelelő régiókat kifejezetten úgy alakítsák ki egyes tagállamok, hogy azok ne tükrözzék a hagyományos, kisebbségek által jelentős számban vagy többségben lakott történelmi régiókat. Az európai integrációnak a tagállamok belső közjogi, közigazgatási struktúráinak kialakítására nincs hatása, ez akkor is az államok kizárólagos belügye, ha a politikai érdekekből kialakított régiók a közösségi politikák szempontjából sem tudnak olyan hatékonyan működni, mint ha a történelmi, etnikai, regionális sajátosságokat figyelembe vették volna.

Mindazonáltal annak ellenére, hogy a közösségi politika elsősorban kormányközi együttműködésre épül, vannak olyan intézményes fórumok, ahol a régióknak is lehetőségük van megjelenni. Bár ez, csak azoknak a régióknak nyit távlatosan új lehetőségeket, amelyeknek a saját államukban ehhez megfelelő alkotmányos autonómiát sikerült kivívniuk.

A régióknak lehetőségük van lobbiirodát vagy képviselőket nyitni a brüsszeli intézmények mellett, amely az etnikai kisebbségek által lakott régiók számára kisebbségi politikai képviselőket is jelenthet. Az európai integráció fejlődése egészen más perspektívát nyit a legerősebb kisebbségeknek. Különösen azoknak a nagy lélekszámú kisebbségi közösségeknek, amelyek saját államukban stabil alkotmányos autonómiával rendelkeznek és kellően erős politikai mobilizációval ahhoz, hogy ki tudják használni az Európai Unió kínálta érdekképviseleti lehetőségeket.

7. Irodalomjegyzék

1. Jan Bugajski (2002) *Political Parties of Eastern Europe. A Guide to Politics in the Post-Communist Era.* New York, M.E. Sharpe.
2. Jochen A. Frowein – Rainer Hofman – Stefan Oeter (1993) *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten – Teil 2.* Berlin, Springer.
3. Jochen A. Frowein – Roland Bank (2001) 'The Participation of Minorities in Decision-Making Processes' 61(1) *ZaöRV*
4. Arend Lijphart (1977) *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration.* New Haven-London, Yale University Press
5. Joseph Marko, *Effective Participation of National Minorities. A Comment on Conceptual, Legal and Empirical Problems.* Committee of Experts on Issues Relating to the Protection of National Minorities, DH-MIN (2006)014, Strasbourg, 20. 10. 2006.
6. Kristian Myntti (2001) *A Commentary on the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life.* Turku, Abo Akademi.
7. Annalies Verstichel (2009) *Participation, Representation and Identity.* Antwerp-Oxford, Intersentia.
8. Vizi Balázs (2013) *Európai kaleidoszkóp.* Budapest, L'Harmattan.
9. Vizi Balázs – Tóth Norbert – Dobos Edgár (2016) *Beyond International Conditionality: Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe.* Baden-Baden, Nomos. (megjelenés alatt)
10. Mark Weller (2005) *The Rights of Minorities.* Oxford, Oxford University Press.