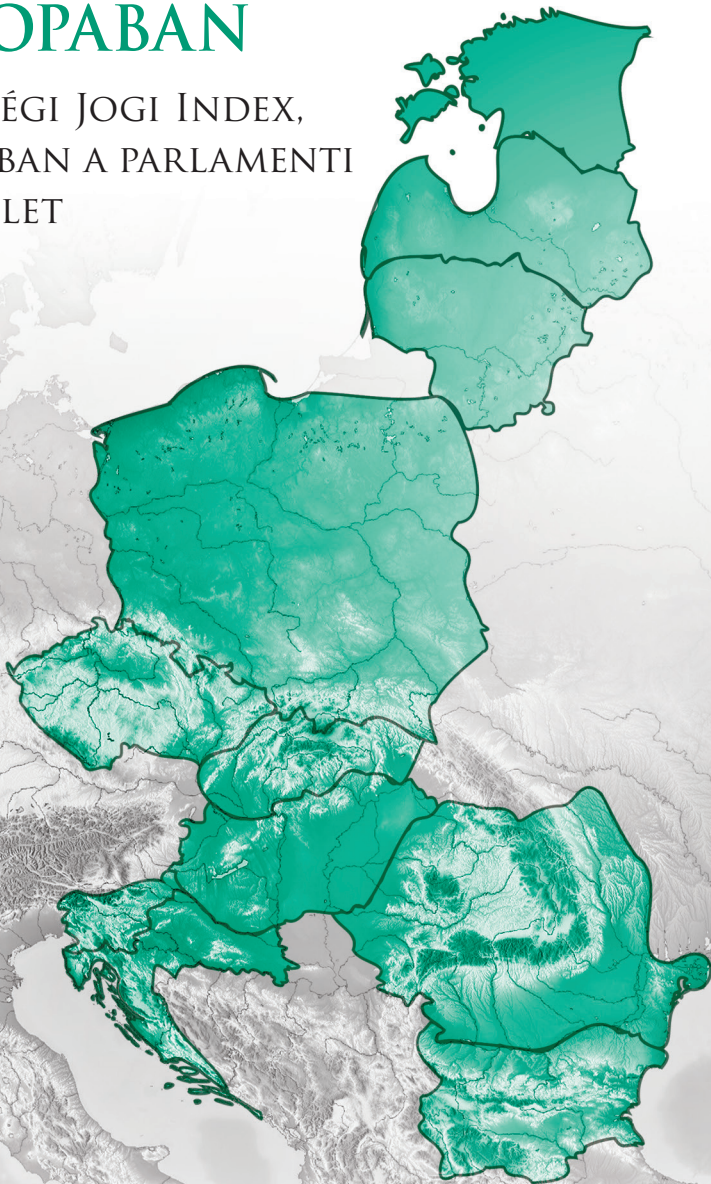


II KÁLLAI PÉTER

NEMZETISÉGI (KÜLÖN)JOGOK KELET- ÉS KELET-KÖZÉP EURÓPÁBAN

KISEBBSÉGI JOGI INDEX,
FÓKUSZBAN A PARLAMENTI
KÉPVISELET



KÁLLAI PÉTER

NEMZETISÉGI (KÜLÖN)JOGOK
KELET- ÉS KELET-KÖZÉP EURÓPÁBAN

KISEBBSÉGI JOGI INDEX,
FÓKUSZBAN A PARLAMENTI KÉPVISELET

KÁLLAI PÉTER

**NEMZETISÉGI
(KÜLÖN)JOGOK KELET- ÉS
KELET-KÖZÉP EURÓPÁBAN**

KISEBBSÉGI JOGI INDEX,
FÓKUSZBAN A PARLAMENTI
KÉPVISELET

BUDAPEST, 2022

A kötet az Eötvös Loránd Tudományegyetem tankönyv- és jegyzettámogatási pályázatán elnyert forrás felhasználásával jelent meg.

© Kállai Péter, 2022

ISBN 978 963 489 445 2

ISBN 978 963 489 447 6 (PDF)



ELTE | TáTK

Felelős kiadó: az ELTE Társadalomtudományi Kar dékánja
Projektvezető: Csanádi-Egresi Nóra
Kiadói szerkesztő: Tihanyi Katalin
Tördelőszerkesztő: Farkas Milán, Balázs Andrea
Borítótervező: Csele Kmotrik Ildikó
Nyomda: Multiszolg Bt.

Alíznak és Jakabnak

TARTALOMJEGYZÉK

Előszó	11
1. BEVEZETÉS	13
1.1. Hipotézis, lehetséges következtetések	22
1.2. Módszertani megfontolások	24
1.3. A kötet felépítése	27
2. ELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉS	29
2.1. Liberális multikulturalizmus, multinacionalizmus	34
2.2. A liberális multikulturalizmus kritikái	42
2.3. Az interkulturalizmusról röviden	47
2.4. Multikulturalizmus mint elismerés – a kötetben használt definíció	52
2.5. A nemzetiségi képviseletről általában – kell-e és mire kell?	56
2.6. Képviseletelmélet – milyen képviselet?	60
2.7. Az elméleti keret összegzése	83
3. ORSZÁGTANULMÁNYOK	85
3.1. Nemzetközi jogi dokumentumok és az államok monitorozása	89
3.2. A politikai részvételi lehetőségek összehasonlító elemzése	93
3.2.1. Intézményesített nemzetiségi képviselet	98
Fenntartott mandátumok	98
Horvátország	98
Szlovénia	104
Összehasonlító megjegyzések	110

Kedvezményes küszöb / kvóta	112
Lengyelország	112
Magyarország	116
Románia	123
Összehasonlító megjegyzések	130
3.2.2. Nincs intézményesített nemzetiségi képviselő	133
Nemzetiségi párt(ok) a parlamentben	133
Bulgária	133
Litvánia	140
Összehasonlító megjegyzések	145
Nemzetiségi képviselők legfeljebb egyénileg, vagy más, nem nemzetiségi pártok listáján	146
Csehország	146
Észtország	151
Lettország	157
Szlovákia	162
Összehasonlító megjegyzések	170
3.2.3. Összegző értékelés	171
Az értékelés fő szempontjai – az elméleti megközelítésből következően	172
Kvalitatív értékelés	175
Az értékelés kvantifikálása	180
3.3. Az antidiszkriminációs és kulturális jogok vizsgálata	183
3.3.1. Módszertani megfontolások	183
3.3.2. A Kisebbségi Jogi Index bevezetése	186
A KJI elemei	189
3.3.3. Szakértői kérdőívek	196
3.3.4. A Kisebbségi Jogi Index (KJI 2020) eredményeinek értékelése	196
KJI 2020: Rövid értékelés országonként	205
Összehasonlító megjegyzések	218
Az MCP Index szerinti értékelés, összehasonlítás	219
3.3.5. A kutatás korlátai	223
A jogállamiság kérdésének beemelése a kvantitatív elemzésbe	225
4. ÖSSZEGZÉS	233

Irodalomjegyzék	243
Szakirodalom	243
Jogszabályok	252
Statistikai adatokkal, választási eredményekkel kapcsolatos dokumentumok	255
Az országokról szóló jelentések és egyéb felhasznált cikkek	260
Nemzetközi dokumentumok, jelentések	275
Indexekkel kapcsolatos dokumentumok	277
Függelékek	279
1. sz. függelék: Az országok jellemzőinek összegző táblázata	280
2. sz. függelék: A kiküldött kérdőív (angol nyelven)	282
3. sz. függelék: Az országok szakértői értékelésének átlagai és mediánjai elemenként	289
4. sz. függelék: További ábrák	291

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat: A vizsgált országok	85
2. táblázat: A képviseleti megoldások	97
3. táblázat: Nemzetiségi képviselők száma, aránya	175
4. táblázat: A kvalitatív értékelés indexelő összefoglalása	182
5. táblázat: A Kisebbségi Jogi Index (KJI 2020) elemeinek csoportosítása, részindexek	197
6. táblázat: KJI 2020 index, átlagos értékek országonként	198
7. táblázat: Az országok sorrendje a Kisebbségi Jogi Indexnek (KJI 2020) megfelelően	204
8. táblázat: Kisebbségi Jogi Index (KJI 2020) szűkített skálán	220
9. táblázat: 22 ország MCP Indexe	221
10. táblázat: A felhasznált jogállamiság-indexek	228
11. táblázat: A vizsgált országok jellemzői, összegző táblázat	280
12. táblázat: A Kisebbségi Jogi Index (KJI 2020) elemeinek átlagos értékei országonként	289
13. táblázat: A Kisebbségi Jogi Index (KJI 2020) elemeinek értékelése országonként, medián értékek	290

ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. ábra. A parlamenti képviselethez viszonyított egyéb jogosultságok	200
2. ábra. A parlamenti képviselet saját értékeléséhez viszonyított egyéb jogosultságok.....	202
3. ábra. KJI 2020: Szlovénia	205
4. ábra. KJI 2020: Horvátország	207
5. ábra. KJI 2020: Románia.....	208
6. ábra. KJI 2020: Lengyelország.....	209
7. ábra. KJI 2020: Magyarország	210
8. ábra. KJI 2020: Litvánia	212
9. ábra. KJI 2020: Csehország.....	213
10. ábra. KJI 2020: Észtország	214
11. ábra. KJI 2020: Szlovákia	215
12. ábra. KJI 2020: Bulgária	217
13. ábra. KJI 2020: Lettország.....	218
14. ábra. KJI 2020: Összehasonlító ábra: a 11 vizsgált ország sávdiaagramon.....	219
15. ábra. Az országok MCP Index szerint térképen	222
16. ábra. A parlamenti képviselet és az egyéb jogok viszonya a <i>Freedom in the World</i> 2020 demokráciaindex fényében, háromdimenziós ábrázolás	229
17. ábra. A Kisebbségi Jogi Index (KJI 2020) és a <i>Freedom in the World</i> 2020 demokráciaindexének összefüggése, kétdimenziós ábrázolás.....	230
18. ábra. A parlamenti képviselethez viszonyított kulturális jogok.....	291
19. ábra. A parlamenti képviselethez viszonyított antidiszkriminációs jogok.....	292
20. ábra. A politikai jogok részindexhez viszonyított egyéb jogosultságok	292
21. ábra. Kisebbségi Jogi Index (KJI 2020): Összehasonlító ábra: a 11 vizsgált ország sávdiaagramon – nagyobb változat.....	293
22. ábra. A parlamenti képviselet és az egyéb jogok viszonya a Világbank <i>WorldWide Governance Indicator</i> jogállamiságra vonatkozó részének fényében, háromdimenziós ábrázolás	294
23. ábra. A Kisebbségi Jogi Index (KJI 2020) és a Világbank <i>Worldwide Governance Indicator</i> jogállamiságra vonatkozó részének összefüggése, kétdimenziós ábrázolás	295

ELŐSZÓ

Ez a kötet a 2020 őszi megvédett doktori értekezésem szerkesztett változata. A kötetben bemutatott kutatás célja az volt, hogy értékelje a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseleti lehetőségeit a vizsgált kelet- és kelet-közép európai országokban.

A kutatás három nagyobb részre tagolható.

Először a multikulturalizmus / multinacionalizmus elméletére, valamint képviseletelméleti munkákra alapozva azt járom körül, hogy van-e szükség a nemzeti kisebbségek országos szintű képviseletének megteremtésére, és ha igen, akkor miért, milyen célból, illetve milyen feltételek mentén lehet ezt az eszközt hatékonnak nevezni.

Ezután a vizsgált 11 ország elemző összehasonlítása következik. Minden esetben feltárom a releváns jogszabályi környezetet, illetve bemutatom a nemzetiségek politikai helyzetét, képviseleti lehetőségeit, vagy azoknak hiányát. Az intézmények értékeléséhez a releváns nemzetközi dokumentumokhoz kapcsolódó jelentéseket, véleményeket használtam fel.

A kutatás harmadik fő elemeként felállítottam a Kisebbségi Jogi Indexet. Az új mérőszám révén szakértők, kutatók értékelték a szóban forgó országokban biztosított kisebbségi jogokat, kisebbségpolitikai lépéseket. Így már nemcsak a parlamenti képviselet intézményét, hanem más, kulturális jogokat és antidiszkriminációs intézkedéseket is vizsgálni tudtam.

A kutatás újdonsága, hogy az egyéb kisebbségi jogokat a parlamenti képviselet meglétéhez, jellegéhez képest vizsgáltam, arra keresve a választ, hogy gyakorlati szempontból alátámasztható-e a parlamenti képviselet hasznossága, hatékonysága. A kutatás azt bizonyítja, hogy empirikus összefüggés áll fenn a nemzetiségek számára biztosított parlamenti képviseleti lehetőségek, és egyéb jogaik megléte, érvényesülése között. Minél inkább biztosít megfelelő parlamenti képviseletet egy állam, annál valószínűbb, hogy a kulturális jogosultságokat és az antidiszkriminációs jogokat is jobbra értékelhetjük.

A kézirat tehát, disszertációként, először 2020 májusában zárult le, de az országtanulmányokat a politikai fejlemények tekintetében 2021 decemberében aktualizáltam.

E helyütt csak a doktori eljárásban hivatalosan is szerepet vállaló – immár, mondhatom – kollégáknak szeretnék köszönetet mondani. Köszönet illeti mindenképp Halmi Gábor és Majtényi Balázs témavezetőimet, az ő segítségük nélkül ez a könyv nem készülhetett volna el. Köszönöm Csepeli György programvezetőnek és Örkény Antal iskolavezetőnek a folyamatos támogatásukat. Köszönöm továbbá Jakab Andrásnak, Dobos Baláznak, Kardos Gábornak, Bíró Juditnak, Fleck Zoltánnak és Gerő Mártonnak, hogy idejüket és figyelmüket szánták a disszertáció megvitatására.

Kállai Péter

1. BEVEZETÉS

E könyv célja feltérképezni, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek számára biztosított országos parlamenti képviselő hozzájárul-e kulturális jogaik érvényesüléséhez, pontosabban együtt jár-e a kulturális jogaik és a megkülönböztetés tilalmának érvényesülésével a vizsgált kelet- és kelet-közép-európai országokban: Bulgáriában, Csehországban, Észtországban, Horvátországban, Lengyelországban, Lettországban, Litvániában, Magyarországon, Romániában, Szlovákiában és Szlovéniában. Mindezt a multikulturalizmus, multinacionalizmus szakirodalmi keretében vizsgálom, mivel e szakirodalmi keret egyszerre beszél a politikai részvételi jogok és a kulturális jogok igényéről.

Noha a multikulturalizmus mint adott társadalmi berendezkedést leíró kategória vagy különösen mint társadalomszervezési „ideológia” kifejezetten egyes államokban, Kanadában és Ausztráliában született, és ma a különböző, kisebbségekkel kapcsolatos politikák tekintetében Nyugat-Európa országaiban vizsgált témakör, ez a könyv azt mégis, kifejezetten Kelet-, illetve Kelet-Közép-Európa országai példáján kívánja alkalmazni.

Bhikhu Parekh¹ nyomán érdemesnek gondolom elválasztani a multikulturalizmus leíró és normatív értelmezését. Elvitathatatlan, hogy Európa keleti felén is egy-egy államban több etnokulturális közösség él, és mára az államok nagy része – jórészt a nemzetközi jog elvárásait követve – különleges jogokat biztosítanak kisebbségeiknek. Tehát nem csak multikulturális (leíró), hanem adott esetben multikulturalista (normatív) jegyeket is mutatnak. Megítélésem szerint tehát az ebben a régióban felfedezhető több, a politikai közösségen belüli elismerési, akkomodációs, képviselői eljárás a multikulturalizmus, multinacionalizmus fogalmával ragadható meg, annak ellenére, hogy a nemzetállami felfogás, a domináns nemzet mint fő államalkotó tényező gondolata jelen marad.²

1 Bhikhu C. Parekh, *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory* (Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2000), 4.

2 A multikulturalizmus kelet-európai értelmezésére tett kísérletet a Timofey Agarin és Malte Brosig által szerkesztett kötet is, melynek zárótanulmányában úgy fogalmaznak: „vitathatatlan”, hogy

Rogers Brubaker a Szovjetunió, Jugoszlávia és Csehszlovákia felbomlása után létrejövő új kelet-európai és eurázsiai államokról és azok nemzetépítéséről szóló könyvében³ a szóban forgó országokat nacionalista, „nemzetisítő” államokként írja le, melyekben egy úgynevezett államalkotó nemzet van, az államot egy ún. „magnemzet” birtokolja, és az apparátus annak céljait szolgálja. Brubaker három alternatív felfogást különböztet meg. Az első a *civic state*, a polgári állam modellje, amely a politikai közösséget nemzeti vagy etnikai hovatartozásra való tekintet nélkül fogalmazza meg. Itt tehát a politikai közösség, a *demos* nincs tekintettel kulturális vagy etnikai jellemzőkre, hovatartozásra. A második a *multinacionalista*, többenemzetiségű modell, ahol már megjelenik az *ethnos*, itt két vagy több nemzet politikai közösségként alkot egy államot. Harmadik modellje a *hibrid modell* vagy kisebbségi jogi modell, melyben a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó állampolgárok nem csak egyenlő állampolgárai a közösségnek, de különleges kisebbségi jogokkal (például a nyelvhasználat és oktatás területén) is rendelkeznek.

Véleményem szerint, szoros összefüggésben a szóban forgó államok európai integrációjával, és az ahhoz kapcsolódó nemzetközi kisebbségi jogi elvárásokkal, a legtöbb ország ma már (legalább) a hibrid modellbe sorolható. E hibrid modellen belül a kisebbségek kulturális jogai és a (különleges) politikai részvételi jogok biztosítását nevezem a kötetben multikulturalista vagy multinacionalista jellegzetességeknek.

A vizsgált országok tehát olyan kelet- és kelet-közép-európai országok, melyek a multikulturalizmus bizonyos jegyeit mutatják, és a könyv az ezekben az országokban meglévő különböző, az országos parlamenti képviseletet biztosító vagy elősegítő intézményi megoldások feltérképezésére, összehasonlítására, valamint annak feltárására törekszik, hogy előbbieik hozzájárulnak-e, illetve milyen mértékben járulnak hozzá, nemzetiségek kulturális jogainak biztosításához, és a megkülönböztetés nélküli bánásmód érvényesüléséhez.

Kelet-Közép-Európában a multikulturalizmus valóság. „Multicultural Solutions for Central and Eastern Europe? Concluding Observations”, in *Minority Integration in Central Eastern Europe: Between Ethnic Diversity and Equality*, szerk. Timofey Agarin és Malte Brosig (Amsterdam, New York: Rodopi, 2009), 335.

³ Rogers Brubaker, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), 104–105. (Magyarul összefoglalja: Bihari Mihály, *Politológia: A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*. Budapest: Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, 2013), 160.

Fontos megjegyezni, hogy míg például Kanada és Ausztrália, mely országok kapcsán a multikulturalizmus először megfogalmazódott, szövetségi államok, addig a kötetben vizsgált 11 ország unitárius állam, melyekben tehát föderális hatalommegosztás nem érvényesül, sőt, sok esetben a nemzeti kisebbségek nem területhez kötöttsége miatt nem is igazán jöhetne számításba a kisebbségi jogok, igények biztosítására-kielégítésére. Ugyanakkor a föderalizmus alapvetően a fogalom definíciójának nem kifejezetten része, inkább a multikulturalizmus/multinacionalizmus egyik lehetséges megvalósulási módozata, egyik lehetséges politikája, melyhez kapcsolódhat országos parlamenti képviselő, amellyel megfelelően biztosítható a nemzetiségek politikai képviselőhöz való joga. Azonban az országos képviselő igénye unitárius államokban is megjelenik, és a választott országok némelyikében a gyakorlatban is működik. A könyv tehát éppen e működés vizsgálatát tűzi ki célul.

A kutatási kérdés átfogó megválaszolása érdekében a mindenekelőtt széleskörű szakirodalmi merítésből mutatom be a kötet által használt elméleti megközelítést. A teoretikus megalapozáshoz politikatudományi, szociológiai és (alkotmány)jogi munkákat dolgozok fel, ezzel megteremtve a kötetnek azt a sajátos keretét, melyben a különböző politikai részvételi jogi formákat vizsgálni lehet. A kötet elméleti keretét tehát a multikulturalizmus elmélete és a képviselőelmélet, illetve ezek metszete adja.

„Mindannyian multikulturalisták vagyunk” – állítja Nathan Glazer.⁴ Könyve címének (az általa használttól némileg eltérő) értelmezése mögött⁵ ma már az a megállapítás is húzódhat, hogy az államok nagy része – különböző mértékben – tekintetbe vesz bizonyos kulturális, identitásbeli eltéréseket abban, ahogyan állampolgáraikat vagy azok csoportjait kezelik. Ezzel szemben az elmúlt évtizedben az európai közbeszéd egyik fontos eleme volt politikusok⁶

4 Nathan Glazer, *We Are All Multiculturalists Now* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1997).

5 Glazer – noha néhányan így hivatkoznak rá – nem elsősorban arról ír, hogy a világban terjed-e a multikulturalizmus, hanem inkább az amerikai oktatás példáján mutatja be, hogy egyre több területre férkőzik be a multikulturális, pontosabban a multikulturalista hozzáállás, elgondolás.

6 A „multikulturális konszenzus” felbomlásáról lásd: Pogonyi Szabolcs, „Multikulturalizmus, emberi jogok, integráció”, *Fundamentum* 2011/1: 5–14.; Mások mellett összefoglalja Angela Merkel, David Cameron és Nicolas Sarkozy releváns felvetéseit: William Bradley, „Is There a Post-Multiculturalism?”, in *Studies on Multicultural Societies*, Working Paper Series No. 19. (Afrasian Research Centre, Ryukoku University, 2013), 2, <https://afrasia.ryukoku.ac.jp/phase2/english/publication/upfile/WP19.pdf>.

és néhány kutató részéről,⁷ hogy a multikulturalizmusnak vége. A gyakorlatban valójában kevésbé látható, hogy a vonatkozó szakpolitikák terén is lenne visszalépés a multikulturalistának nevezhető államokban, nem pedig csak retorikai lenne a változás. Keith Banting és Will Kymlicka, akik megkülönböztetik az elismert, őshonos kisebbségekkel és az új, bevándorló kisebbségekkel kapcsolatos politikákat, az előbbi multinacionálisnak, az utóbbit polietnikusnak nevezve, visszaesést legfeljebb ez utóbbi esetben tapasztalnak.⁸

A multikulturalizmust ma a *mainstream* szakirodalom a liberális demokráciából, annak egyénekre fókuszáló egyenlőségfelfogásából következő társadalmi berendezkedésként kezeli. Will Kymlicka⁹ a hagyományos liberális hozzáállás átgondolását javasolva vezeti le, hogy a kisebbségi különjogok, sőt csoportjogok miképpen illeszkedhetnek bele a liberális, egyéni jogok diszkriminációmentes biztosítására fókuszáló demokráciafelfogásba. Joseph Raz¹⁰ a liberális multikulturalizmust normatív fogalomként használja arra, hogy az államoknak meg kell haladniuk az individualista megközelítést, és a diszkrimináció tilalmának garantálása mellett lehetőséget kell biztosítaniuk a különböző „kulturális csoportoknak” az identitásfolytonosságuk fenntartására. Ezzel szemben, a *mainstream* álláspontok fő kritikusai elvetik a multikulturalizmus liberális jellegét, és elutasítják azt a felfogást, hogy a liberális multikulturalizmus lenne a kulturális pluralizmus megőrzésének egyetlen módja. Mások mellett Parekh¹¹ ad részletes elemzést arról, hogy a liberális egyenlőségkoncepciók miért nem képesek megragadni a kulturális pluralizmust.

Főként e kritikai elméletekre támaszkodva e kutatás során a multikulturalizmust tehát én sem a liberális demokráciából következő rendszerként kezelem, hanem azt kifejezetten a csoportelismeréshez kötöm. Azt tekintem elsősorban multikulturalista jellegű megoldásnak, ahol a nemzetiségi közösségeknek nem csak tagjait illetik meg egyéni jogosultságok, hanem a közösség egésze rendelkezik kollektív jogokkal, és elsősorban a politikai képviseletet biztosító jogosultságokkal.

7 E viták nagyobbbrészt a később bemutatandó interkulturalizmusról szóló vitához kapcsolódnak. Két beszédes című írás: Christian Joppke, *Is Multiculturalism Dead?: Crisis and Persistence in the Constitutional State* (Cambridge: Polity Press, 2017); Vijay Mishra, *What Was Multiculturalism?: A Critical Retrospect*, Academic Monograph Series (Carlton, Vic: Melbourne University Press, 2012).

8 Keith Banting és Will Kymlicka, „Is There Really a Retreat from Multiculturalism Policies? New Evidence from the Multiculturalism Policy Index”, *Comparative European Politics* 11, sz. 5 (2013): 577–598.

9 Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* (Oxford: Oxford University Press, 1996).

10 Joseph Raz, *Ethics in the Public Domain. Essays in the Morality of Law and Politics* (Oxford: Clarendon Press, 1994).

11 Parekh, *Rethinking Multiculturalism*.

Charles Taylor híres esszéjében fogalmazza meg, hogy az egyenlőségen, az egyenlő emberi méltóságon alapuló elismerés mellett – amiből például az egyenlő állampolgárság következik – a posztmodern korban a különbözőségen alapuló elismerés is legitim igényné vált. Taylor szerint tehát ez, a kulturális identitáshoz kapcsolódó különbözőség politikáján alapuló elismerés az, ami a multikulturalizmust megalapozza, és ami a liberális állam „színvak” politikájának ellentmond ugyan, de az egyenlő méltóság elvének nem.¹²

Ebben a könyvben tehát multikulturalizmus, sőt, még inkább multikulturalista jegy vagy jellemző alatt nem azt értem, hogy a vizsgált állam egy olyan liberális demokrácia, melyben az alapvető emberi jogok és a liberális demokrácia alapelvei maradéktalanul, minél nagyobb mértékben érvényesülnek, inkább olyan állam, amely elismer társadalmi (-kulturális) entitásként és jogalanyként nemzeti kisebbségi csoportokat, illetve a csoporthoz tartozás tényéből származtat bizonyos egyéni jogokat. E definícióhoz George Crowdernek a kötetében használt munkadefinícióját használom.¹³ Crowder részletesen bemutatja és elemzi a különböző felfogásokat, de a vitában való állásfoglalás helyett egy három elemből álló definíciót állít fel.

Szerinte a multikulturalizmus annak felismerésével „kezdődik”, hogy a legtöbb mai társadalom multikulturális, abban az értelemben, hogy több kultúrát foglal magába. A második feltétel, hogy ez egy helyeselt, vagy *elismert* fejlemény, nem pedig ellenzett vagy csak eltűrt. Crowder szerint ez a két pont már a multikulturalizmus legszélesebb értelemben vett definícióját jelenti. E kötetben a különleges képviseleti jogok biztosításában (is) testet öltő elismerést már a második feltétel teljesítéseként tételezem, noha az elismerés explicit módon Crowder definíciójának csak harmadik elemében jelenik meg: a társadalomban megtalálható kultúrákat nemcsak elfogadni, hanem pozitív módon elismerni kell a közpolitikák és a közintézmények szintjén is. A fentiek alapján tehát a kifejezetten egyes nemzetiségi csoportoknak biztosított országos törvényhozási képviselet ezt a fajta elismerést biztosítja, és így nemcsak multikulturális, hanem *multikulturalista* jellemzőként tételezhető, még akkor is, ha az állam egészét nem nevezzük multikulturálisnak, hanem (a kisebbségek helyzetére vonatkozóan) csak hibrid modellként jellemezhetjük.

Mindez hangsúlyozottan nem azt jelenti, hogy könyvemben a vizsgált országokat multikulturalista államokként mutatnám be, vagy azokon akár csak a liberális multikulturalizmusból következő feltételeket kérném számon.

12 Charles Taylor, „The Politics of Recognition”, in *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, ed. Amy Gutmann (Princeton: Princeton University Press, 1994), 25–74.

13 George Crowder, *Theories of Multiculturalism* (New York, NY: John Wiley & Sons, 2013).

A multikulturalizmus mint egyfajta elméleti keret használatát két dolog indokolja.

Egyrészt éppen azért használom a multikulturalista irodalmat, mert ellenében a témában született írások nagy részével, nem külön a képviselőtről és külön a kulturális jogokról szól a munka, hanem e kettőt együtt, sőt egymáshoz viszonyítva vizsgálom. Éppen azt kívánom feltárni, hogy a multikulturalista jellemzőként felfogható csoportelismerés, és az azon alapuló politikai képviselő vezet-e szélesebb körű kulturális jogokhoz. Ehhez feltárom a szakirodalomból kiolvasható azon állításokat, hogy az országos szintű képviselő mi végre, milyen célból szükséges, mit várhatunk tőle. Erre a kérdésre a multikulturalista irodalom leginkább az igazságosság fogalmán keresztül ad választ. Vitatott kérdés, hogy a politikai döntéshozatalban való részvétel önmagában is cél lehet vagy önmagában is hasznára válik-e a közösségnek, de az *igazságosság* fogalma mentén a szakirodalmi állítások abba az irányba mutatnak, hogy a politikai részvételi jogok inkább csak eszközei annak, hogy egy mindinkább kisebbségbarát szabályozás alakuljon ki. Ugyanakkor mindez nem jelenti azt, hogy parlamenti képviselő nélkül ne lehetne a kulturális jogokat biztosítani, akár szélesebb körben érvényesíteni. Ezt a vitát az elméleti megközelítéssel foglalkozó fejezetben részleteiben bemutatom.

Azt, hogy a képviselő a nemzetiségi kisebbségek számára valóban kedvező hatással jár-e, én leginkább a multikulturalista irodalomból következő másik követelménnyel, a kulturális jogok meglétével vizsgálom. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 27. cikkére¹⁴ alapozva a saját csoport kulturális életében való részvétel és a kultúra fenntartásához való jog több nemzetközi jogi dokumentumban kapott némileg konkrétabb tartalmat. Ezek közül a kötetben, igazodva a leghíresebb multikulturalista értékelés, a Banting és Kymlicka által alkotott Multikulturális Politika Indexhez,¹⁵ illetve még pontosabban annak nemzeti kisebbségekre vonatkozó részéhez, az anyanyelvhasználathoz való jog, az anyanyelvi oktatáshoz való jog, a kulturális intézmények fenntartásának joga és az ahhoz adott központi költségvetési keretek kérdése merül fel.

14 EJENY 27. cikk 1. „Minden személynek joga van a közösség kulturális életében való szabad részvételhez, a művészetek élvezéséhez, valamint a tudomány haladásában és az abból származó jótéteményekben való részvételhez. 2. Mindenkinek joga van minden általa alkotott tudományos, irodalmi és művészeti termékkel kapcsolatos erkölcsi és anyagi érdekeinek védelméhez.”

15 Keith Banting és Will Kymlicka, „Multiculturalism Policy Index” (Kingston: Queen’s University), <https://www.queensu.ca/mcp/>.

Mindezek kiegészülnek, a multikulturalizmus, multinacionalizmus irodalmában kevésbé érintett, mintegy előfeltételként kezelt kérdéssel, a megkülönböztetés tilalma érvényesülésének kérdésével.

Fontos kitétel, hogy a multikulturalizmus fogalmát az olyan többnemzeti-ségű (*plurinational*) államok tekintetében használom, melyek őshonos vagy elismert nemzetiségekkel és rájuk vonatkozó kisebbségpolitikával rendelkeznek. És mivel a vizsgált országok nem ismerik el csoportként a bevándorló kisebbségeket, és különösen nem foglalkoznak politikai részvételük kérdésével, a bevándorló kisebbségekkel való bánásmód e kötet tematikai keretein kívül esik.

A multikulturalizmus mellett tehát az elméleti keret másik felét a politikai képviselő értékelése adja. E kapcsán azt is be kívánom itt mutatni, hogy a képviselő megteremtéséről a multikulturalizmus irodalma nagyon szűkre szabottan szól, a képviselő minőségéről, milyenségéről csak kevés általánosan érvényes állítást találunk. A legjelentősebb szerzők kevés szót ejtenek arról, hogy az elméletből következő, elvárt országos szintű politikai képviselőnek általában milyen módon kell megvalósulnia, milyen jellegű intézmények kialakításával kell azt biztosítani. Ennek okát legtöbbször az eltérő méretű, jellegű és különböző igényekkel rendelkező nemzetiségek különbözőségében, valamint az országok és azok hagyományai közötti eltérésben jelölik meg.

A könyv tehát kifejezetten azt a multikulturalizmus kapcsán említett kérdést kívánja elméleti szempontból is körbejárni, hogy a nemzetiségi kisebbségek képviselője milyen célból kell, hogy megvalósuljon, és az adott cél(ok) eléréséhez milyen intézményi keretekre van szükség. A képviselői megoldások értékelésével az irodalomnak e részéhez kíván a könyv hozzájárulni. Az is célom, hogy a képviselőelméletek segítségével a multinacionalizmus kívánalmának (parlamentari) képviselői eleméről normatív állításokat fogalmazzak meg.

A képviselő tekintetében a klasszikus, Hanna Fenichel Pitkin által meghatározott modellekhez szükséges visszanyúlni.¹⁶ Pitkin a képviselőnek, pontosabban a képviselőről való gondolkodásnak négy (formális, szimbolikus, deskriptív és szubsztantív) formáját különbözteti meg, ám a szakirodalom a nemzetiségek tekintetében leginkább csak a *deskriptív* (leíró) és *szubsztantív* (tartalmi) képviselővel foglalkozik. Tulajdonképpen, az ilyen vizsgálódásoknak az a tárgya, hogy a nemzetiség megjelenik-e a törvényhozásban, és a megjelenésen túl érdemi politikabefolyásolási képessége is van-e a képviselő(k)nek. Ez a könyv is éppen

16 Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley: University of California, 1972).

ezzel foglalkozik. A szimbolikus és deskriptív képviselő nem cselekvésen, csak a jelenlétén alapul, a képviselő formális jellege a (ki)választást, a választói felhatalmazást vizsgálja, a képviselő szubsztantív jellege pedig a képviselők cselekvéséből, magatartásából állapítható meg.

Pitkin szerint ha csoportjellemzőkhöz kötjük a képviselőt, akkor az szükség-szerűen csak leíró és szimbolikus marad, ezáltal fontossága, és a részvé-tel csökkenhet, és így végső soron az elszámoltathatóságot is csökkenti. Ezzel szemben (mások¹⁷ mellett) Anne Phillips¹⁸ a „jelenlét politikája” mellett érvel, azt állítva, hogy a leíró képviselő önmagában segítheti a nemzetiségek hangjá-nak megjelenését a törvényhozásban, ha az megfelelő konzultációs és deliberatív mechanizmusokkal van körülbástyázva. Három fő érve szerint a nemzetiségek esetében a sajátos nézőpont beemelésének szimbolikus értéke van; a vélemény-kifejezés mindennapi csatornájaként is megjelenik; valamint segíti új érvek behozását a politikai vitákba.

A fő kérdés tehát a jelenlét politikája vagy szimbolikus képviselő tekintetében végül is az, hogy a jelenlét vagy nem jelenlét között van-e valódi különbség. Ez a kérdés az, ami tulajdonképpen ennek a kutatásnak is a fő tárgyát képezi: a törvényhozásban való jelenlét jelent-e érdemi különbséget egyéb, a kulturális jogok és antidiszkriminációs intézkedések érvényesülése tekintetében, és ez a jelenlét milyen képviselői modellnek feleltethető meg.

A Pitkin féle képviselői típusok továbbgondolását Jane Mansbridge-nél talál-juk meg.¹⁹ Ő a klasszikus megbízó–ügynök felfogásból kiindulva megkülönböz-tet az ígéreteken alapuló (*promissory*) képviselőt, anticipáló vagy megelőlegző (*anticipatory*), giroszkópikus (*gyroscopic*) és helyettesítő (*surrogate*) képviselőt. Míg a *promissory* képviselő esetében a képviselő a kampány során tett ígérete-ire hivatkozik, addig az anticipáló képviselő esetében aszerint cselekszik, hogy mi alapján fogják újráválasztani. A giroszkópikus képviselő esetén a képviselő saját érdekeit, saját belső meggyőződését követi, hiszen megválasztása is nagy-részt az alapján történt, hogy a választói valamilyen szempontból magukénak, magukhoz közel állónak érezték személyét. A nemzetiségi képviselő eseté-ben – különösen versengő választás hiányában, amikor is az előző két forma

17 Karen Bird, Thomas Saalfeld, és Andreas M Wust, *The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies* (Milton Park, Abingdon, Oxon; New York, N.Y.: Routledge, Taylor & Francis Group, 2015).

18 Anne Phillips, *The Politics of Presence* (Oxford: Oxford Univ. Press, 2004).

19 Jane Mansbridge, „Rethinking Representation”, *The American Political Science Review* 97, sz. 4 (2003): 515–528.

nem jöhet szóba – tehát beszélhetünk arról, hogy a képviselet hordoz ún. giro-szkópikus vonásokat. A helyettesítő képviselet esetén arról van szó, hogy egy képviselő olyan választók (érdekeinek) képviseletét (is) felvállalja, akik nem vettek részt megválasztásában. A kisebbségi képviselet tekintetében itt tehát az merülhet fel, hogy egy a többséghez tartozó képviselő felvállalja-e a nemzetiségi érdekek vagy nézőpont képviseletét, illetve, hogy az adott nemzetiség képviselője más nemzetiség érdekeit (is) képviseli-e a parlamentben.

A kutatás elsődleges tárgya tehát az országok kisebbségi különleges politikai részvételi jogainak vizsgálata képviseletelméleti szempontból. Egy olyan kritériumrendszer meghatározására törekszem, amely alapján értékelni lehet a különböző intézményi megoldásokat. Mivel a makroszintű kutatás az intézményi keretekre, lehetőségekre fókuszál, ezért az egyes képviselők személyes döntéseit, felszólalásait, cselekvéseit e könyvben nem vizsgálom. A makroszintű vizsgálat két részből áll: a képviselet értékeléséhez először magát a kialakult jogintézményt vizsgálom, azt kutatva, hogy a képviseletet ellátó személyek milyen úton kerülnek a törvényhozásba, illetve képviselőként milyen lehetőségeik (bizottsági tagságok, felszólalási lehetőségek, szavazati jog, esetleg vétő-jog stb.) vannak. A vizsgálat második részét a (különböző nemzetiségi képviselet mellett működő) parlamentek által korábban elfogadott kulturális jogok, illetve antidiszkriminációs intézkedések értékelése adja. Ezen a ponton a kutatás már a kisebbségi jogok helyzetének átfogó felmérésére törekszik, de végső soron arra keresem a választ, hogy az a parlament, ahol jelen van az intézményesített nemzetiségi képviselet, nagyobb valószínűséggel fogadott-e el olyan törvényt, intézkedést, ami a nemzeti és etnikai kisebbségeket, azok kulturális jogait érintő kérdéseket rendez, méghozzá olyan formában, ami az adott nemzetiség hasznára válik. Ezen jogosultságok értékelése nemzeti kisebbségekkel foglalkozó szakértők bevonásával történik.

Összességében tehát a különböző képviseletelméleti felfogások különböző kérdésfeltevéseket engednek meg. A vonatkozó szakirodalmi áttekintés alapján a különböző képviseleti megoldásokat én aszerint értékelem, hogy szimbolikus jelentőségükön túlmutatva mennyire mozdulnak el szubsztantív, tartalmi irányba.

A képviseletelmélet irodalmára alapozva azt kívánom körüljárni, hogy a multikulturalizmus kapcsán milyen képviseleti megoldások jöhetnek számításba. Nem csak a multikulturalizmus, hanem a képviseletelméletek kapcsán is felmerül, hogy a szerzők ezekről – nagyrészt – liberális demokráciák kapcsán

beszélnek. Az elemzéshez a kiindulópontot a demokratikus képviseletelméletek jelentik, de több szerző is felhívja a figyelmet arra, hogy bár a klasszikus politikai képviseletelméletek alapvetően demokratikus berendezkedésben gondolkodnak (tekintve, hogy a képviseletet ma leginkább a választásokkal és a demokratikus döntéshozatallal összefüggésben értékeljük) nagy részük olyan rendszerekben is értelmezhető, ahol a demokrácia minősége eleve kifogásolható.

Egyrészt nem demokratikus rendszerekben is vannak személyek, csoportok melyek képviseletet követelnek, így ez a fajta akaratképzés és a képviseletért folyó küzdelem, a képviselet milyenségéről való gondolkodás itt is érvényes lehet, annak ellenére, hogy az igény realizálódása kizárólag a politikai hatalmat birtoklók döntésének függvénye. Másrészt a szóban forgó országok egy részében kifejezetten létrehozta egy olyan, eredetileg demokratikusnak elgondolt intézményt, mellyel a nemzetiségek országos képviseletét tudják garantálni. Ezen intézmények kialakítása mögött különféle, most alaposabban nem vizsgált szándékok húzódnak, de az biztos, hogy a csoportelismerés és a nemzeti-ségek politikai képviseletének megteremtésével egy olyan intézményt hoztak létre, melyeken számonkérhetők a demokratikus játékszabályok. Ugyanakkor az egyértelmű, hogy a vizsgált intézmények működésének elemzése nem teljesen szakítható el az országok demokráciafelfogásától, -minőségétől. Ezért a kutatás eredményeinek értékelésének végén, gondolat kísérletként, demokráciaminőségi mutatókat is beemelek az elemzésbe.

1.1. HIPOTÉZIS, LEHETSÉGES KÖVETKEZTETÉSEK

Ez a könyv arra keresi a választ, hogy a vizsgált különleges / kedvezményes képviseleti jogok valóban, az elismerési szimbolikán túl is hasznára válnak-e a szóban forgó közösségeknek, tehát kulturális jogaik és a megkülönböztetés tilalmának érdemibb érvényesüléséhez vezetnek-e.

Leegyszerűsítve kétféle eredmény kapható:

- 1) vagy az látszik, hogy a politikai részvételi jogok biztosítása érdemi kulturális jogok és antidiszkriminációs intézkedések érvényesülésével párosul;
- 2) vagy az derül ki, hogy a politikai részvételi jogok nem vezetnek szélesebb körű kulturális jogokhoz és antidiszkriminációs intézkedésekhez, a politikai értelemben vett elismerést nem követik olyan közpolitikai döntések,

melyek a kisebbségek kezelésének multikulturális módját mutatnák. Ezt a „valódi” multikulturalizmus, vagy a liberális multikulturalizmus hiányának tekinthetjük, de egy újfajta „hamis multikulturalizmusként” is elnevezhetjük. John MacGarry²⁰ és szerzőtársai szerint a hamis multikulturalizmus ugyanis kulturális integrációra vagy asszimilációra készítő közpolitikák, melyek a multikulturalizmus retorikájával párosulnak. Az általam felvázolt esetben azonban azt látnánk, hogy az nem (vagy nem csak) a multikulturalizmus retorikájával, hanem a multikulturalizmus politikai felszínén, a törvényhozásban való megjelenésével párosul.

E kétféle eredményt egy négymezős mátrixban ábrázolva, ha az egyik tengely a politikai képviselő szubsztantív mivoltát, a másik tengely a kulturális (illetve antidiszkriminációs) jogok meglétét mutatja, különböző modellek alkothatók meg. Amennyiben a politikai részvételi jogok biztosítása érdemi kulturális jogok érvényesülésével párosul, akkor teljes vagy szubsztantív multinacionalizmusról beszélhetünk, amennyiben van ugyan szubsztantív képviselő, de az nem jár a kulturális jogok szélesebb érvényesülésével, akkor üres, eredménytelen képviselőről beszélhetünk. Előfordulhat olyan modell is, amelyben politikai részvétellel nem, de kulturális jogokkal élhetnek a nemzetiségi csoportok tagjai. Amennyiben pedig sem politikai részvétel, sem kulturális jogok nincsenek, akkor kizáró nacionalizmust láthatunk.

Fontos megemlíteni, hogy mint az elmélet alapján is elképzelhető, úgy a gyakorlatban is vannak államok, ahol a parlamenti képviselő nem feltétele a kulturális jogok biztosításának, mégis, gyakorlati példák is segítik a hipotézis megfogalmazását. Ha az MCP Index 1980-ban, 2000-ben és 2010-ben készült értékeléseit nézzük, akkor az államok többségében az országos képviselő biztosítása együtt járt az összindex érték – a képviselőből következő mértéket meghaladó – növekedésével, tehát a kulturális jogok biztosításával. Ez látszik Belgium, az Egyesült Királyság, Olaszország és Spanyolország példáján is. Az MCP Indexben vizsgált 11 ország közül csak Kanadában, Finnországban és Franciaországban történt olyan változás, ami az országos képviselőt nem, viszont a kulturális jogokat érintette.²¹

20 John MacGarry, Brendan O’Leary, és Richard Simeon, „Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation”, in *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?*, szerk. Sujit Choudhry (Oxford: Oxford University Press, 2008), 41–88.

21 A fenti megállapítások egyes országoknál 1980 és 2000, más országoknál 2000 és 2010 között érvényesek. Nem változott sem országos politikai részvétel, sem egyéb politika értékelésének tekintetében az Egyesült Államok és Svájc, (továbbá a 0 pontos Görögország és Japán). „Results | Multiculturalism Policies in Contemporary Democracies”, <https://www.queensu.ca/mcp/national-minorities/overall-results-nm>.

1.2. MÓDSZERTANI MEGFONTOLÁSOK

A kötet célja tehát, hogy megvizsgálja, hogy a különleges politikai részvételi jogok hozzájárulnak-e, párosulnak-e a nemzeti kisebbségek kulturális jogainak érvényesülésével. A teoretikus elemzés mellett 11 ország példáján keresztül különböző modelleket, technikákat mutatok be és vizsgállok. A kötetben összehasonlító módszerrel vizsgállok különböző intézményi megoldásokat, politikai részvételi jogokat, azok érvényesülését. Mivel a kötet – az összehasonlíthatósági korlátok feloldásán túl a nemzetiségi csoportok közötti különbségekkel, azok igényeivel, belső felépítésével nem, hanem – kifejezetten a jogi lehetőségekkel foglalkozik, így *top-down*, makroszintű, megközelítése egy felülnézetet eredményez, és elsősorban kvalitatív adatokkal dolgozik. A könyv tehát egyrészt interdiszciplináris elméleti megközelítésű, másrészt az országtanulmányok tekintetében alapvetően jogszabályok feldolgozásából indul ki, tehát intézményi fókuszú.

Vizsgálatának tárgya a különböző intézmények, politikai intézkedések, közpolitikák megléte és azok minősége. A kutatásban tehát olyan országokat hasonlítok össze Kelet- és Kelet-Közép-Európából, melyekben valamilyen módon érvényesülnek a nemzetiségek politikai részvételi jogai, viszont az összehasonlítás teljessége érdekében a vizsgálódás nem korlátozódik különleges képviseleti megoldásokra, olyan országokat is elemzek, melyekben különleges politikai részvételi jogok nem érvényesülnek, és a nemzetiségek vagy különleges képviseleti megoldások nélkül, a „sima” demokratikus versenyben (például kisebbségi pártok, egyéni képviselők, vagy a nemzeti többséghez tartozó pártok képviselőjeként) jutnak be az országgyűlésbe, vagy éppen egyáltalán nem jutnak be az országos szintű törvényhozásba. Ezzel általában a képviselet, és kiemelten a különleges képviseleti mechanizmusok egyéb jogokkal fennálló korrelációját is vizsgálom. A vizsgált országok tehát a térség országai, melyek (legalább) az európai integráció érdekében tettek valamilyen akkomodációs intézkedéseket nemzetiségi kisebbségeik tekintetében. A kötet az Európai Unióhoz 2004-ben és utána csatlakozott államokra fókuszál.

Annak ellenére, hogy a nemzetközi jogi kisebbségvédelmi rendelkezések egyfelől jellemzően nem kötelező mivolta, másfelől széleskörű értelmezési lehetőségei miatt a *soft law*-ként jellemezhető eszközök közé sorolandók, jelentős szerepük volt az elmúlt néhány évtizedben a szóban forgó országokban a kisebbségekkel való kedvezőbb bánásmód elősegítésében. A *soft law*-jelleg ellenére megállapításom szerint a rendelkezések, különösen, ha azokat a politikai részvételre

vonatkozó rendelkezésekkel olvassuk együtt, szintén tartalmazznak a multinacionalizmus irányába mutató elemeket.

A kiválasztott országok EU tagállamok, ugyanakkor az Európai Unióban nem működik kifejezetten a kisebbségekre fókuszáló intézményrendszer.²² A politikai részvétel tekintetében az EBESZ Lundi Ajánlásai kiemelendők,²³ kulturális jogok tekintetében az ET Keretegyezménye és a Nyelvi Charta érdemel hangsúlyos figyelmet.

E kötetnek azonban nem elsődleges célja a különböző nemzetközi jogi elvárások / kötelezettségek elméleti szempontból történő értékelése. A nemzetközi kisebbségvédelmi intézményrendszer vizsgálata leginkább az országtanulmányok összeállításában segít. A vizsgált országokban a nemzetiségek képviselőinek érvényesülését a különböző nemzetközi felülvizsgálati jelentések alapján, azok kritikai elemzésével rendszerezem.

A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény végrehajtásának az Európa Tanács által működtetett országspecifikus monitorozása²⁴ révén az országjelentésekből a nemzetiségek kulturális jogainak érvényesülésére vonatkozó adatok nyerhetők. Az EBESZ kisebbségi főbiztosának ajánlásai is, amennyiben relevánsak, betekintést nyújtanak egy-egy állam kisebbségvédelmi rendszerébe. Illetve, kevésbé kisebbségi jogi fókuszú, de az ENSZ Emberi Jogi Tanács Egyetemes Időszakos Felülvizsgálat (UPR)²⁵ mechanizmusa révén született országjelentéseket és civil jelentéseket is felhasználja a kutatás.

Az országtanulmányok esetében tehát a politikai részvételi jogok minőségéhez képest kívánom feltárni a kulturális jogok meglétét, azzal a kiindulóponttal, hogy a hatékonyabb, szubsztantívabb, tartalmibb jellegű képviselő több, szélesebb körben érvényesülő kulturális kisebbségi joghoz, valamint antidiszkriminációs szabályok érvényesüléséhez vezet.

Az országok esetében egyszerre tehát három dolog vizsgálandó, és e kötet ennek a három vizsgálandó elem közötti összefüggéseknek a megtalálását tűzi ki céljául. Ezek kérdésként a következőképpen tehetők fel:

22 Természetesen az Alapjogi Charta a diszkriminációmentesség alapelvét kimondja, és másodlagos jogforrásként születnek releváns dokumentumok. Pl.: Report on minimum standards for minorities in the EU (2018/2036(INI)) 2018. október 24.

23 EBESZ Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről, <https://www.osce.org/hcnm/lund-recommendations>.

24 Country-specific monitoring of the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, <https://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring>.

25 United Nations Human Rights Council Universal Periodic Review, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx>.

- 1) Milyen politikai részvételi lehetőségeket biztosítottak a nemzeti és etnikai kisebbségek számára, és az adott intézményt, illetve működését képviselő elméleti szempontból hogyan lehetne besorolni, értékelni?
- 2) Mennyiben érvényesülnek kulturális jogok, olyan közpolitikai döntések, melyek a nemzeti és etnikai kisebbségek nyelvhasználatát, oktatáshoz kapcsolódó jogait, adott esetben kulturális öngazgatását stb., összességében kultúrájának fennmaradását segítik elő?
- 3) Mennyire erős a megkülönböztetés tilalmát biztosító, a megkülönböztetés elleni fellépést segítő állami intézményrendszer, illetve mennyire van jelen az állam részéről megkülönböztető bánásmód?

Ez a kötet tehát átfogó, összehasonlító elemzését kívánja adni az országoknak, azt vizsgálva, hogy a különbözőképpen értékelhető politikai részvételi megoldások hogyan befolyásolják az adott országban a kisebbségekkel kapcsolatos állami bánásmódot. Célkitűzés az is, hogy az ilyen szempontú értékelés más országok számára is használható módszertani megközelítést kínáljon. Ez a módszer a politikai részvétel jellegére fókuszálva, de az országok demokráciaminőségét is figyelembe véve rangsorol. Ezzel lehetővé téve a multikulturalizmus szempontú értékelést olyan államokra vonatkozóan is, melyeknél deliberalizálódási tendenciák érhetők tetten.

A Kymlicka és Banting által megalkotott *Multiculturalism Policy Index* több térségből vizsgál ugyan országokat, de a *mainstream* felfogás szerint Európában a multikulturalizmus csak Nyugat-Európa egyes országaira alkalmazható.²⁶ Egyfelől a multikulturalizmus liberális felfogása és így a demokrácia, a jogállamiság minőségének a multikulturalizmus előfeltételeként való kezelése, másfelől a Kymlicka által megfogalmazott „biztonságiasítás” érv miatt.²⁷ Kymlicka szerint a keleti államok potenciális biztonsági fenyegetésként tekintenek – különösen anyaállammal rendelkező – kisebbségeikre, ezért sem biztosítanak kisebbségi jogokat, multikulturalista jogokat.

Ezzel szemben én kifejezett céllal tekintek arra, hogy a kelet- és kelet-közép-európai országokat – a meglévő teoretikus korlátok elismerése mellett – bevonjam a multikulturalizmus, még pontosabban a multinacionalizmus keretében zajló szakpolitikai vitákba. Már csak azért is, mert három évtizeddel a kelet-közép-európai

26 Banting és Kymlicka, „Multiculturalism Policy Index”.

27 Will Kymlicka, „Multiculturalism and Minority Rights: West and East”, *JEMIE: Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 14, sz. 4 (2015): 4–25.

rendszerátalakítások után, és az európai integrációhoz kapcsolódóan közös nemzetközi jogi rendszerben lévő államok vizsgálatára a fentiek már nem elegendő ellenérvek. Az MCP Index nemzeti kisebbségekre vonatkozó részében Banting és Kymlicka vizsgál nyugat-európai, dél-európai és skandináv országot is, csak Európa keleti fele marad ki teljesen az elemzésből. A biztonságiasítás érv általános érvényű elfogadása mellett Spanyolország és Görögország vizsgálata sem lenne indokolt. Ezzel szemben érdekes, hogy az index Görögországot (és még Japánt is) szerepelteti végig 0 ponttal, sőt a nemzetiségek létét el nem ismerő Franciaország is szerepel, 2010-től kezdődően már 1,5 ponttal, tehát egy, a nemzeti kisebbség fogalmát nem ismerő országnak is lehet multikulturalista jellegét mutató, nullától eltérő értéke. Mindez tehát véleményem szerint azt mutatja, hogy nem indokolható az általam vizsgált térség multikulturális vizsgálatokból történő kihagyása, noha a sajátosságok (akár a biztonságiasítás, akár a jogállamiságra vonatkozó jellemzők) feltárását az összehasonlítás természetesen megköveteli.

Összegezve tehát e könyv a politikai részvételi jogokat és a kulturális jogi lehetőségeket egymáshoz képest, egy koordináta-rendszerben elképzelve kívánja értékelni. Emellett az is célom, hogy a különböző demokráciaindexek segítségével a szóban forgó demokráciák minőségi mutatóját is bevonjam az elemzésbe, ezzel a térséget is vizsgálhatóvá téve a vonatkozó közpolitikák tekintetében. Ebben nem csak az MCP Index, hanem a Cristoph Pan és Beate Sibylle Pfeil által 2006-ban publikált értékelés is kiindulásként segít.²⁸

A kutatás olyan átfogó mérési mechanizmust kíván nyújtani, ami elismerve a multikulturalizmus elméleti megközelítésének korlátait, egy pontosabb, a térségre jobban használható mérési keretbe fogja a kisebbségi jogok értékelését. Az összehasonlítható országok magas száma miatt az értékelést az adott országok kisebbségpolitikáját jól ismerő szakértők bevonásával végzem el.

1.3. A KÖTET FELÉPÍTÉSE

A kötet első fele a multikulturalista és multinacionalista, valamint a képviselőelmélettel kapcsolatos szakirodalmi keretet mutatja be. Ez a fejezet mindenekelőtt arra fókuszál, hogy a multikulturalizmusnak egy olyan meghatározására alapozza a kutatást, ami alkalmazható ebben a régióban, majd az országos politikai

²⁸ Christoph Pan, Beate Sibylle Pfeil, *Minderheitenrechte in Europa: Handbuch Der europäischen Volksgruppen*, Band 2. (Wien: Springer, 2006).

képviselőt követelményének mibenlétét, az ahhoz kapcsolódó minőségbeli elvárásokat járja körbe.

A kötet második része az országtanulmányokat tartalmazza. E fejezet első szakaszában kvalitatív módszerrel értékelem a különböző parlamenti képviselőre vonatkozó intézményrendszereket, amellet, hogy a vizsgált országok általános nemzetiségi összetételét és szabályait is bemutatom. A fejezet második szakaszában a parlamenti képviselő és a kulturális jogok, illetve antidiszkriminációs intézkedések közötti összefüggéseket tárom fel, méghozzá a Kisebbségi Jogi Index (KJI, angolul *Minority Rights Index*, MRI) bevezetésével, szakértői kérdőívek segítségével, 2020-ban készült kutatásom adatai alapján.

2. ELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉS

A kötet elméleti megközelítését tehát a multikulturalizmus és a képviseletelmélet metszete adja. A multikulturalizmus-, vagy az általam szinonimaként használt multinacionalizmus-megközelítés foglalkozik egyszerre a kötet fő fókuszát jelentő politikai részvételi jogokkal, a képviselet kérdésével, illetve a nemzetiségek számára biztosítandó kulturális (külön)jogokkal. A multikulturalizmus irodalmában érdemes elválasztani mindenekelőtt a leíró fogalmat a normatív tartalommal is bíró fogalomtól. A „multikulturális” kifejezés mindössze annyit jelent, hogy egy államon belül több nemzetiség, több, eltérő kulturális, nemzeti identitással rendelkező csoport van jelen. Ezzel szemben a normatív „multikulturalista” kifejezés és az ehhez kapcsolódó szakirodalom már előíró állításokat tesz arról, hogy a nemzetiségi csoportokkal és azok tagjaival szemben milyen bánásmód a kívánatos a társadalmi béke megőrzéséhez, az együttélés feltételeinek igazságos kialakításához.²⁹ A szakirodalmat ez utóbbin belül, a definíciókeresés szempontjából a kötetben alapvetően két nagyobb csoportra osztva mutatom be. Az első csoportot a liberális multikulturalizmus vagy liberális multinacionalizmus szerzői alkotják, akik a klasszikus liberalizmus jogegyenlőségét továbbgondolva jutnak el a nemzetiségi különjogok szükségességéhez. Az ő elgondolásaikban – a létező különbségek dacára – az a közös, hogy a multikulturalizmust egy fejlett liberális demokráciában kialakítható államberendezkedésként látják.³⁰ Ezeknél a szerzőknél tehát vagy a definíció részét képezik, vagy előfeltételként jelennek meg bizonyos, a liberális demokráciához köthető elvárások.

Ezzel szemben a vizsgált országok némelyikénél olyan, a liberális demokráciával, annak alapértékeinek érvényesülésével kapcsolatos problémák merülnek fel, melyek alapjaiban lehetetlenítik el a multikulturalizmus liberális definíciójának alkalmazását. Ezért a szakirodalom másik nagy csoportjába tartozó szerzők, a liberális multikulturalizmussal szemben kritikus szerzők munkáira

²⁹ Parekh, *Rethinking Multiculturalism*.

³⁰ Többek között ez is az oka annak, hogy Banting és Kymlicka nem alkalmazzák a *Multiculturalism Policy Indexet* kelet-közép-európai államokra.

építve egy olyan definíciót kívánok megragadni, amely nem tartalmazza ezeket a liberális demokratikus kívánalmakat.

E szakirodalmi keret használata mellett több érv is szól. Egyrészt a nemzeti és etnikai kisebbségek, elismert nemzetiségek tekintetében a vizsgált államok ugyanahhoz a nemzetközi jogi kisebbségvédelmi rendszerhez tartoznak, mint azok a nyugat-európai államok, amelyekben például a multikulturalizmussal, annak akár csak multinacionalizmusra vonatkozó részével, például a *Multi-culturalism Policy Index* alapján vizsgálódnak, így véleményem szerint a meglévő demokráciafelfogásbeli vagy a nacionalizmus jellegére vonatkozó különbségek mellett is számon kérhetők bizonyos intézkedések, illetve azok demokratikus jellege. Ehhez az is hozzátartozik, hogy a demokráciák igen eltérők nyugaton is, egészen más választási rendszereket működtetnek, különböző kormányformákkal is találkozhatunk, sőt, nem függetlenül egyes, ma populistának is nevezett vezetők felemelkedésével, ma már akár demokráciával vagy jogállamisággal kapcsolatos problémák Nyugat-Európa egyes országai kapcsán is előkerülnek. Azonban a kisebbségvédelmi rendelkezésekről szóló vizsgálatoknak ezek jellemzően nem képezik tárgyát.

Másrészt – és talán ez a legfontosabb – az itt vizsgált országok jó részében, ellentétben a nyugat-európai országok többségével, léteznek olyan mechanizmusok, melyek a nemzetiségek országos szintű, parlamenti képviselőt segítik elő. E mechanizmusok mögött többféle ok is állhat, egyfelől a szóban forgó államokban javarészt viszonylag új, modern, néhány évtizedes alkotmányok születtek, amelyek explicit módon elismerik a nemzetiségek jogait. Másfelől, ettől nem függetlenül, az államok a nyugati integrációjuk kapcsán is építettek be olyan rendelkezéseket, melyek (legalábbis elvben) a nemzetiségekkel való kedvező bánásmódra irányulnak. Továbbá az állam és nemzet határainak egybe nem esése miatt több esetben a példamutatás, a saját nemzethez tartozó, más államban élő nemzetiség áttételes védelme is szerepet játszhat.³¹

Fontos azt is kiemelni, hogy az országok nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos szabályozására az a közös jellemző is hatással van, hogy valamennyien posztszocialista országok. A Szovjetunióban bonyolult, többszintű nemzetiségi hierarchia volt jelen. Több etnikai csoport státuszhoz jutott, miközben a tényleges hatalom a kommunista párt kezében maradt, így ez a rendszer

31 Ezt a jelenséget fogalmazta meg Majtényi Balázs „bezzeggyerek”-felfogásként: „Mi lesz veled »bezzeggyerek«?: Változóban a kisebbségi jogi szabályozás”, *Fundamentum* 2005/3: 109–120.

mégis a nemzetiségi alapú hatalommegosztás fiktív benyomását keltette.³² Ez tehát hozzájárulhat ahhoz, hogy az adott országban jelen lévő etnikai közösségeket adottnak, természetesnek tekintsék, és nekik (ha nem is kifejezetten kollektív, de az adott nemzetiséghez tartozás okán járó) különjogokat, több esetben politikai részvételi jogokat biztosítsanak. Miközben a II. világháború után ez, a primordializmusban gyökerező felfogás nyugaton hanyatlásnak indult, a poszt-szovjet térségben továbbra is meghatározóan jelen van. Ebben az értelemben tehát ez a felfogás a nyugati integrációs elvárásokkal együtt hozzájárult ahhoz, hogy valamilyen jogokat biztosítsanak, kisebbségi politikákat fogadjanak el az államok, illetve „különbséget tegyenek nemzeti hovatartozás és állampolgárság között”.³³

Ugyanakkor ez a felfogás másfelől éppen, hogy gátolja a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos intézmények megfelelő, hatékony működését, mivel a nemzetállami felfogás, a domináns nemzet mint fő (vagy akár egyetlen) államalkotó elgondolás, ez a fajta nacionalizmus jelen van.³⁴ Ez – együtt a nyugati kisebbségi jogi szemlélet államközpontúságával, tehát azzal, hogy a központi hatalom az érintettek bevonása nélkül is kidolgozhatott a kisebbségekkel kapcsolatos politikákat – azt eredményezte, hogy nemzeti kisebbségek továbbra is intézményesített módon hátrányosabb helyzetben vannak, mint a többségi / névadó nemzet.³⁵ A nemzet homogenizáló felfogása így idegenségérzethez, bizalmatlansághoz is vezethet.³⁶

Összefoglalva tehát: az államszocialista „örökség” részint oka lehet bizonyos kisebbségekkel kapcsolatos politikák bevezetésének, ugyanakkor oka lehet azok nem megfelelő működésének is,³⁷ hiszen néhány nemzeti kisebbségekkel

32 Boris Tsilevich, „New Democracies in the Old World”, in *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, szerk. W. Kymlicka, M. Opalski, (Oxford: Oxford University Press, 2002), 155.

33 Natalie Sabanadze, „Beyond Conflict Prevention: HCNM and Minority Integration”, in *Minority Integration in Central Eastern Europe: Between Ethnic Diversity and Equality*, szerk. Timofey Agarín és Malte Brosig (Amsterdam, New York: Rodopi, 2009), 109. Sabanadze Magda Opalskira hivatkozik: „Can Will Kymlicka be exported to Russia?” in *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, szerk. W. Kymlicka, M. Opalski, (Oxford: Oxford University Press), 313.

34 Arról, hogy a nacionalizmus Nyugat- és Kelet-Európában is jelen van, illetve a nacionalizmus különböző módokairól lásd: Zsuzsa Csergő és James Goldgeier, „Nationalist Strategies and European Integration”, *Perspectives on Politics* 2 (2004. március): 21–37.

35 Csergő Zsuzsa és Ada-Charlotte Regelman, „Europeanization and Minority Political Action in Central and Eastern Europe.” *Problems of Post-Communism* 64, sz. 5 (2017): 215–218.

36 Timofey Agarín és Karl Cordell, *Minority Rights and Minority Protection in Europe* (London, New York: Rowman & Littlefield International, 2016), 50–51.

37 Ezt a hatást dolgozza fel néhány esettanulmányon keresztül a Karl Cordell, Timofey Agarín és Alexander Osipov által szerkesztett kötet: *Institutional Legacies of Communism: Change and Continuities in Minority Protection* (Abingdon, New York: Routledge 2013).

kapcsolatos politika vagy jogosultság ellenére is az államok jó része „továbbra is a többségi nemzet védelmében igazolva a megszokott nemzetállami politikát folytatják.”³⁸ Több, a kelet-európai kisebbségek helyzetével foglalkozó írás éppen a továbbélő etnikai nacionalizmusban látja a jogok érvényesülésének korlátját, és tulajdonképpen ezt az ellentmondásos helyzetet ragadja meg Timofey Agarin és Malte Brosig is, amikor úgy fogalmaznak, hogy a kelet-közép-európai multikulturalizmus valóság, de az jellemzően egyfajta nyomással párosul a nemzeti többség részéről, így az asszimiláció és marginalizáció közötti hamis választás egy újfajta, posztszocialista multikulturalizmust eredményez.³⁹

Összességében viszont mégis csak arról van szó, hogy míg nyugaton nem jellemző az országos szintű képviselet biztosítása, addig az általam vizsgált országok közül több esetben is a multikulturalizmus e kívánalma a nemzeti kisebbségek vonatkozásában – valamilyen módon – teljesül. Ennek a „valamilyen módnak” a felfejtéséhez adja a kötet teoretikus megközelítésének másik fő oldalát a képviseletelmélet szakirodalma. Noha a legtöbb szerző szót ejt a különleges képviselési jogok biztosításáról, azonban van két összefüggő, általam fontosnak, vizsgálandónak ítélt kérdés, melyekre nehéz egyértelmű, általános választ találni a multikulturalista szakirodalom alapján.

Először is, meglátásom szerint kevés szót ejtenek arról, hogy az elméletből következő országos szintű politikai képviselet milyen jellegű legyen, hogyan valósuljon meg. Tükrözze-e például pontosan a nemzetiségi arányokat egy arányos listás rendszerben, vagy területi szinten, egyéni választási rendszerben kell, hogy megvalósuljon, milyen jogai legyenek egy nemzetiségi képviselőnek, pontosan kiket, hogyan és mi alapján kell képviselnie. A hiányos kifejtés egyik oka összefügghet a már említett ténnyel, hogy a multikulturalizmus- vagy multinacionalizmus-vizsgálatok elsődleges terepének számító, illetve az ideologikus megközelítéssel leírható államokban, valójában csak elvétve találunk országos képviseletet jelentő megoldásokat. A másik, azoknál a szerzőknél, ahol mégis van törekvés a képviseletről szóló követelmények megállapítására, időnként hivatkozott ok az, hogy nehéz pontosan ilyen általánosan

38 Zsuzsa Csergő, Ognen Vangelon és Balázs Vizi, „Minority Inclusion in Central and Eastern Europe: Changes and Continuities in the European Framework.” *Intersections East European Journal of Society and Politics* 3, sz. 4 (2017): 6.

39 Timofey Agarin és Malte Brosig, „Multicultural Solutions for Central and Eastern Europe? Concluding Observations”, in *Minority Integration in Central Eastern Europe: Between Ethnic Diversity and Equality*, szerk. Timofey Agarin és Malte Brosig (Amsterdam, New York: Rodopi, 2009), 335.

érvényes követelményeket megfogalmazni, hiszen a szóban forgó nemzetiségek eltérő arányban, eltérő igényekkel, eltérő társadalmi környezetben vannak jelen a különböző országokban. A harmadik magyarázat pedig az lehet, hogy amikor a hatalommegosztás kérdése kerül előtérbe az jellemzően nem horizontális, hanem vertikális viszonylatban, a központi állam alatti szinten valósul meg. A multikulturalizmushoz, sőt, az itt már többször multinacionalizmusként emlegetett berendezkedéshez jellemzően a föderatív államok kérdése és az ahhoz kapcsolható intézményi megoldások jönnek szóba.⁴⁰ Ezzel szemben én – nem lebecsülve az autonómiához, területi autonómiához, önkormányzatisághoz kapcsolódó potenciális előnyöket – kifejezetten az országos szintű törvényhozásban történő hatalommegosztás, még pontosabban a döntéshozó hatalomban való részesedés kérdését kívánom körüljárni.

Míg a különböző területi, vagy konszociális hatalommegosztási rendszerekben a nemzetiségi alapon meghatározott csoportok(hoz tartozók) kisebbségi jogai a mindenkori hatalom korlátjaként tételezhetők (hiszen a központi hatalom bizonyos témakörökben és/vagy területeken nem hozhat döntést), addig az országos (különleges) képviseleti mechanizmusok inkább a politikai közösség, a *demos* hatalmában való részesedésének intézményét alkotják meg (hiszen arra irányulnak, hogy a csoportok képviselői részt vegyenek a központi, közös politikai döntések meghozatalában),⁴¹ akár az állampolgár jogegyenlőség sérelmének kárán is. E kötet tehát az ilyen intézmények működésének feltáró összehasonlítására tesz kísérletet.

Másodszor pedig, amire kifejezetten fókuszálva kevés szó esik: a két kíváncsi, a politikai részvétel és a kulturális jogok közötti kapcsolat kérdése. Illetve még egyszerűbben fogalmazva: az, hogy miért, mivégre, milyen célból érdemes (különleges) politikai részvételi jogokat biztosítani a nemzetiségek(hez tartozók) számára. Néhány, általam is bemutatandó érv előkerül, de hogy pontosan mi a célja az országos politikai képviseletnek, illetve az milyen viszonyban van (vagy kellene lennie) a kulturális jogokkal, az nem egyértelműen derül ki. A két kíváncsi a szakirodalom alapján leginkább az *igazságosság* fogalmával lehet összekapcsolni, erre többen is kísérletet tesznek. E kötetben erre kifejezett hangsúlyt téve

40 Lásd pl.: Will Kymlicka, *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada* (Oxford: Oxford University Press, 1998).

41 Erről, illetve *demos* és *ethnos* viszonyáról lásd: Demeter M. Attila, *Ethnosz és démosz: Válogatott tanulmányok 2002–2012*. (Pro Philosophia Egyetemi Műhely Kiadó: Kolozsvár, 2013.) A 72. oldalon Bruno de Witte-t idézi: Az etnikai kisebbségek kérdésének megközelítése az EU-ban: politika a jog ellenében, in: *Magyar Kisebbség*, Kolozsvár, sz. 2–3 (2003): 241–267.

igyekszem e megállapításokat az eddiginél explicitebbé tenni. A szakirodalmi állításokra és a gyakorlatra támaszkodva amellett kívánok érvelni, hogy a képviseletnek nemcsak önmagában kellene állnia, nem csak szimbolikus jelentőséggel kellene bírnia, hanem szubsztantív következménnyel is, arra nézve, hogy a nemzetiségi érdekek törvényhozásban való megjelenítése által több szélesebb körű kulturális jog érvényesüléséhez vezet, és hozzájárul a multikulturalizmus előfeltételeként felfogható antidiszkriminációs intézkedések biztosításához. Tulajdonképpen az, hogy ez a vizsgált országok tekintetében teljesül-e, képezi a kutatás fő tárgyát.

A következő részben először a liberális multikulturalizmus elméleti kívánalmait foglalom össze, majd a kritikai elméletekre alapozva mutatom be a kötetben általam használt, csoportelismerésre épülő multikulturalizmus-definíciót. Utána a definícióhoz kapcsolódóan a képviselet okára–céljára és milyenségére vonatkozó szakirodalmi állításokat járom körbe.

2.1. LIBERÁLIS MULTIKULTURALIZMUS, MULTINACIONALIZMUS

Mindenekelőtt érdemes néhány szót szólni arról, hogy miért használom a *multinacionalizmust* – különösen ha ezzel a kifejezéssel legtöbbször föderatív államok esetén találkozunk – a *multikulturalizmus* szinonimájaként. Ennek legfőbb oka, hogy a multikulturalizmusról író szerzők egy része is olyan különálló identitással rendelkező nemzeti-kulturális csoportokról és azok jogairól ír, melyek adott esetben régóta az adott államban élő, elismert, regisztrált nemzetiségi kisebbségi csoportok. Mivel ez a könyv a bevándorló kisebbségekkel kifejezetten nem foglalkozik, így a multinacionalizmus tulajdonképpen pontosabb, találóbb kifejezés, mivel a szóban forgó többségi–kisebbségi viszonyokban kevésbé érhető tetten olyan mély kulturális különbségek, melyek egyébként az elmélet és az abból következő államberendezkedés liberális természetének mivoltáról szóló vitákban előkerülnek.⁴² A multikulturalizmusról szóló tudományos diskurzusnak persze meghatározó része (adott esetben nagyobb része) a bevándorló

⁴² Gondolhatunk itt a fejkendővitától elkezdve a klitoridektómiáig sok mindenre. A kulturális jogok klasszifikációjáról szóló cikkében összefoglalja ezeket Jacob T Levy, „Classifying Cultural Rights”, in *Nomos XXXIX: Ethnicity and Group Rights*, szerk. Ian Shapiro és Will Kymlicka (New York: New York University Press 1997), 22–66.

kisebbségekről szól, és ez egyik fő oka lehet az elmélet Kelet-Európára történő alkalmazása hiányának, de miközben a bevándorló kisebbségekkel kapcsolatos vita is élénk és aktuális, Kelet- és Kelet-Közép-Európában a nemzeti és etnikai kisebbségek jogaival kapcsolatos vizsgálódás mit sem veszített aktualitásából.

Kymlicka különbséget tesz az őshonos, a bevándorló és az elismert nemzeti kisebbségek között, azt állítva, hogy mindhárom kategóriához tartozó személyeknek különböző jogok iránti igényét tarthatjuk megalapozottnak, érvényesülését igazságosnak. *Polietnikus*nak nevezi azokat az országokat, ahol migráció révén letelepedett etnikai csoportok vannak jelen, és *multinacionális*nak azokat, ahol őslakos vagy elismert nemzetiségi csoportok alkotnak kisebbséget. Egy multikulturális társadalom természetesen lehet egyszerre polietnikus és multinacionális. Sőt, Kymlicka még arra is felhívja a figyelmet, hogy elvben egy bevándorló csoport nemzeti kisebbséggé válhat. Állítása szerint a „polietnikus” és „multinacionalizmus” fogalmak egész egyszerűen csak kevésbé elterjedtek,⁴³ mint a „multikulturalizmus”, de valójában az utóbbin belüli fogalom a multinacionalizmus. Ezt erősíti meg az is, ami Kis János⁴⁴ szóhasználatából következik. Az elkövetkezendőkben részletesen bemutatott *társ-nemzeti állam*, *multinacionalista állam* elgondolása, de még gyakorlati példái is rendkívül hasonlatosak a Kymlicka elméletében foglaltakhoz, és alapvetően ő is a nemzeti és etnikai kisebbségekkel foglalkozik.

A nemzetállamok, még a liberális demokráciaként leírható nemzetállamok – tehát ahol az emberi jogok széles körben és diszkriminációtól mentesen, a témát tekintve faji, etnikai, nemzetiségi hovatartozás szerinti diszkriminációtól mentesen érvényesülnek – sem képesek a multinacionalizmus, multikulturalizmus keretében értelmezendő *igazságosság* elérésére. A liberális nacionalizmus mögötti elgondolás az, hogy – akárcsak vallási kérdések tekintetében – a nemzeti hovatartozás kérdésében az állam semleges marad. Ez azonban, mint mások mellett Kis János és Will Kymlicka is rámutat, lehetetlen. Egy államnak mindig lesz(nek) hivatalos nyelve(i), és nemzeti (illetve ahhoz kapcsolódóan részben vallási) alapon meghatározott állami ünnepei, állami kultúrája vagy oktatáspolitikája. Ezek még a semlegesség valódi szándéka mellett is mindig a nemzeti többség, a „fő” államalkotó, a „névadó” nemzet által meghatározottak, az ő kultúrájukhoz, nyelvükhöz kapcsolódnak.

43 Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, 15–17.

44 Kis János, „Túl a nemzetállamon 2. rész”, *Beszélő* 1, sz. 2. (1996), <http://beszelo.c3.hu/cikkek/tul-a-nemzetallamon-o>.

A multikulturalizmus tehát azt követeli meg a plurális, több nemzetiséghez tartozó állampolgárokkal rendelkező államoktól, hogy az egyéni emberi jogok diszkriminációmentes érvényesítése mellett további jogokat, különjogokat, adott esetben kollektív jogokat biztosítsanak a nemzeti többségtől eltérő nemzeti hovatartozású, eltérő nemzeti identitással rendelkező állampolgáraik számára. Ezért a vizsgált politikai részvételi jogokat ebben a keretrendszerben kell értelmezni. Ugyanakkor a vizsgált országok egy csoportjában – különösen az elmúlt évtizedben – a liberális multikulturalizmus előfeltételeinek felfogható liberális demokrácia és az emberi jogok érvényesülése tekintetében visszaesést tapasztalhatunk. Ennek ellenére a könyvben elemzett részvételi megoldások véleményem szerint multikulturális (vagy pontosabban: multikulturalista) jellemzőként tételezhetők, a kötet ezért – a multikulturalizmus liberális mivoltának kritikája nyomán – e fogalomnak egy olyan definíciójára támaszkodik, melyben e liberális előfeltételek nem jelennek meg, a hangsúly ehelyett a nemzetiségi közösségek – adott esetben éppen politikai különjogok általi – elismerésére kerül.⁴⁵

Will Kymlicka 1990-es évek közepén megfogalmazott kiindulópontja⁴⁶ szerint az államok előtt álló legfontosabb kihívás az, hogy morálisan védhető és politikai értelemben életképes megoldásokat találjanak a többség és kisebbség(ek) között felmerülő kérdések tisztázására. Míg nyugaton a bevándorló kisebbségek jogairól folyik a vita, addig keleten és a harmadik világban a demokratikus intézményrendszer kiépítését nehezítik meg vagy éppen lehetetlenítik el etnikai konfliktusok. Ezért a II. világháború végeztével kiépült „színvak”, vagyis a nemzetiségi, kulturális hovatartozás iránt érzéketlen emberi jogi rendszer mellett nemzeti kisebbségi jogokra is szükség van. Hiszen az emberi jogok rendszere önmagában nem ad támpontot arra nézve, hogy az állam hivatalos nyelve mi legyen, mikor legyenek az állami ünnepek, milyen szimbólumokban fejeződjék ki az államiság. Még a mindennemű diszkriminációtól mentesen érvényesülő szólásszabadság sem válaszolja meg azt a kérdést, hogy milyen nyelve(ke)n működjenek az állami hivatalok. Az állampolgárok választójogi egyenlőségének követelményéből ugyan következik, hogy a választókerületeket közel azonos létszámmal kell meghatározni, de hogy tekintetbe kell-e venni határaik meghúzásánál nemzetiségi szempontokat annak érdekében, hogy ők kerüljenek többségbe egy-egy körzetben, és így nagy eséllyel parlamenti képviselőt válasszon a nemzetiségi kisebbségi

45 A következő, Will Kymlickáról és Kis Jánosról szóló részek átdolgozott formában részleteket tartalmaznak korábbi írásomból: Kállai Péter, „Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéig”, *Fundamentum* 2012/4: 43–64.

46 Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*.

közösség, arra nem ad választ. A vertikális hatalommegosztás szempontjaira sem ad kapaszkodót: milyen módon, mely szinteken kell az államon belül a hatalmat megosztani. Így e jogok biztosítása és érvényesíthetősége mindenféleképpen a nemzeti értelemben vett többségből következő politikai többség kezébe kerül. Ennek elkerülésére alkalmas eszközök a kisebbségi és különösen a kisebbségi kollektív jogok.

A nemzeti kisebbségek és a többség közötti különbségek kiegyensúlyozásának, összeegyeztetésének, illetve az asszimiláció elkerülésének eszköze eszerint három, Kymlicka által „csoportspecifikusnak” nevezett jog; az önkormányzati jogok, a polietnikus jogok és a különleges képviselői jog.

Az önkormányzáshoz való joghoz tartozik a kulturális / területi autonómiától kezdve a föderalizmusig minden, a központi kormányzat és regionális egység közötti hatalommegosztást szolgáló mechanizmus. Az általa *polietnikus* jogoknak nevezett nyelvi, kulturális, oktatási, illetve diszkriminációellenes jogok abban segítik a nemzetiségi közösségek tagjait, hogy bármiféle hátrány elszenvedése nélkül fejezhessék ki kulturális, nemzetiségi identitásukat. Itt tehát (némi össze-zavarva a korábbi elválasztást) már *polietnikus* jognak nevez olyan intézményi megoldásokat, melyek nem (kizárólag és nem elsősorban) a bevándorló, hanem a nemzeti kisebbségek számára biztosítandók. Ide tartozik a nyelvhasználathoz való jog, az anyanyelvi oktatáshoz való jog, a kulturális intézmények fenntartásához és finanszírozásához való jog, de a nyilvános térben, a médiában való megjelenés joga is. A kötetben is ezek jelentik a kulturális jogok vizsgálatának kiindulópontját. A harmadik eszköz a *különleges képviselői* jogok biztosítása. Az államok kormányzásában, politikai vezetésében rendszerint nem képviselik magukat a kisebbségek, ezért Kymlicka mindenekelőtt az arányos választási rendszer felé történő elmozdulást, illetve különleges képviselői jogok biztosítását tartja szükségesnek.

E kötet kiindulópontja, hogy a szóban forgó kelet- és kelet-közép-európai államokban megvizsgálja éppen e harmadik elem, a központi törvényhozásban való részvétel lehetőségeit, a nemzeti és etnikai kisebbségek politikai részvételi jogainak érvényesülését, valamint azt, hogy ez az elem milyen intézményrendszeren keresztül valósul meg, és ha megvalósul, akkor az együtt jár-e a kisebbségek számára biztosított kulturális jogok és a megkülönböztetés tilalmának biztosításával.

Kis János szintén a multinacionalizmus liberális mivolta, illetve a nemzetállam nemzeti értelemben vett semlegességének lehetetlensége mellett érvel.⁴⁷

47 Kis, „Túl a nemzetállamon 2. rész”.

Noha Kis egyébként meggyőzően emel szót az állam semlegességének⁴⁸ – általa később egyébként újragondolt, mélyebben kifejtett⁴⁹ – tétele mellett, ez azonban különböző morális értéktételekre vagy éppen vallási semlegességére vonatkozik az állam részéről. Kis érvelése szerint, mivel (még) a liberális nemzetállam (is) rendelkezik hivatalos nyelvvel és például állami ünnepekkel, nemzeti értelemben nem tud semleges maradni. A nemzeti és etnikai kisebbségeknek biztosított kollektív jogok tekintetében a semlegesség inkább mint eredménybeli követelmény jelenik meg, hiszen a nemzeti kisebbséghez tartozás egy olyan eleve adott, nem választott hátrányos helyzetet jelent, melynek kiegyensúlyozásához van szükség a diszkriminációmentesen érvényesülő emberi jogok mellett többletjogokra is. A multinacionalizmus tehát választ kínál az emberi jogok széleskörű biztosításán alapuló liberális álláspont megválaszolatlan kérdéseire, amikor az egyéneknek biztosított emberi jogok mellett a közösségeknek (és azok tagjainak) biztosított kollektív jogok követelményét fogalmazza meg.

Kis János három példán keresztül illusztrálja, hogy miért van szükség különleges jogosultságokra, és e példákon keresztül mutatja be a kollektív jogok természetét. Első példája a nyelvhasználat kérdése. Az egyenlőtlen helyzet a nemzeti többség és kisebbség között abból fakad, hogy a kisebbséghez tartozók nem saját anyanyelvükön intézhetik ügyeiket az állami hivatalokban, és a szóban forgó állásokra is nehezebben, kisebb eséllyel pályázhatnak. Ezért az államnak többet kell tennie annál, hogy engedélyezi a nyelvhasználatot. Ha a politikai közösség nem biztosítja kisebbségi állampolgárai számára azt a jogot, hogy saját anyanyelvükön intézhessék ügyeiket, akkor a kommunikáció költségeit teljes egészében a kisebbség tagjaira terheli. Természetesen az sem várható el, hogy egy hivatal dolgozóitól minden számba jöhető nyelv tudását megköveteljék, tehát az államnak tolmácsolási lehetőségeket kell biztosítania, méghozzá oly módon, hogy az ebből fakadó többletköltséget az adófizetőkre (és ezáltal nagyobb részt a nemzeti többség tagjaira) terheli. A „nyelvérzék nélküli” (vagy más szituációkban, és mások mellett Kymlicka által „színvaknak” nevezett) politikával szemben a kisebbséget itt ugyan egyéni, de mégis a csoporttagságukhoz kötött különjog illeti meg.⁵⁰

48 Kis János, „Túl a nemzetállamon 1. rész”, *Beszélő* 1, sz. 1. (1996), <http://beszelo.c3.hu/cikkek/tul-a-nemzetallamon>.

49 Kis János, „Az állam semlegessége: újabb nekifutás”, *Fundamentum* 2011/3: 5–22; Kis János, *Az állam semlegessége* (Pozsony: Kalligram, 2015).

50 Kis, „Túl a nemzetállamon 2. rész” (A Túl a nemzetállamon 1. és 2. rész című írások esetében a *Beszélő* online archívumát használtam, így az idézetek oldalszáma nem megadható.).

Kis másik példája az iskolaügy, egész pontosan az osztályindítási létszámok meghatározásának ügye. Az anyanyelvi oktatáshoz, művelődéshez való jog megfogalmazható egyenlő állampolgári jogként is, különösen ha az állam ingyenes alap- és középfokú oktatást biztosít állampolgárai számára, de nem rendezi, hogy ezeknek milyen körülmények között kell működniük. Kis érvelése szerint ha a nemzeti többséghez tartozók osztályának elindításához szükséges létszámmal megegyezik a kisebbséghez tartozók osztályindítási létszáma, akkor minden bizonnyal a legtöbb helyen a kisebbséghez tartozók nem fognak tudni osztályokat indítani, és így elesnek az állam által egyébként névleg biztosított anyanyelvi oktatás jogától. A küszöb leszállításának persze, fogalmaz Kis, „ára van”: minél alacsonyabb létszámú egy osztály, a költségek annál magasabbak. És ezt az árat egy multinacionális államban megint csak nem lehet kizárólag a kisebbség tagjaira (pontosabban jelen esetben a jogalanyok szüleire) terhelni, mert azzal az állam csak tovább nehezítené a kisebbségi létből fakadó, eleve meglévő hátrányokat. Az államnak, vagyis az adófizetőknek (és így nagyjából a nemzeti többségnek) tehát át kell vállalnia ezeket a költségeket. Kis megfogalmazása szerint ez már „átvezet abba a tartományba, ahol a kollektív jogok kezdődnek”. Az egyének gyakorolják ugyan a kisebbségi nyelven induló osztályba jelentkezés jogát, de az anyanyelven történő oktatás jogát csak másokkal együtt, és csakis akkor gyakorolhatják, ha a leszállított, „kisebbségi helyzethez igazított” létszámot eléri a jelentkezők száma. Ehhez a kedvezményes kvótához ilyen értelemben tehát nem az egyéneknek, hanem a szóban forgó közösségnek van joga.⁵¹

Kis, írásában még csak fel sem veti az oktatási szegregáció kérdését. Fontos persze különbséget tenni az önkéntes (anyanyelvi oktatáshoz való joggal élés) és a nem önkéntes oktatási szegregáció között, de a két jelenség akár együtt is járhat. Az elemzett országok és nemzetiségek egy részénél azt is vizsgálat tárgyává kell tenni, hogy az anyanyelvi oktatáshoz való jog együtt jár-e olyan hátrányos szegregációval, ami az oktatás minőségének romlásával, vagy éppen a nemzeti többségi nyelv és kultúra elsajátításának megnehezítésével párosul. (Mindez természetesen anyanyelvi oktatás nélkül is megvalósulhat.) Utóbbi esetben a saját nyelven történő oktatást önmagában nem tekinthetjük kívánatos fejleménynek.

Kis harmadik példája a területi önkormányzat, illetve ahogy ő nevezi, a közigazgatás kérdése.⁵² Az országos többség a központi államhatalom szintjén

⁵¹ Kis.

⁵² Kis.

mindenképpen előnyben van, de ha a közigazgatás önkormányzati rendszerű, akkor az állam, ahol csak lehetséges, az önkormányzati határok megfelelő meghúzásával és „a hatáskörök decentralizálásával” ezt az előnyt ellensúlyozni tudja. A liberális jogegyenlőség eszméje elutasítja a határok ilyen szempontból történő átrajzolását: „színvak” megoldást kínál. A multinacionalizmus eszméje ezzel szemben azt követeli meg, hogy a közigazgatási határokat az állam tudatosan úgy határozza meg, hogy az elősegítse a kisebbségek autonómiáját, önkormányzását. Kis szerint ez már tisztán kollektív jog. A liberális kritikusok szerint mindez azonban sérti a jogegyenlőséget, mivel a társadalom tagjaira más-más jogok vonatkoznak, és ezek a kollektív jogok sértik más nemzeti közösséghez tartozók állampolgári jogait. Kis mégis amellett érvel, hogy a multinacionalizmus liberális természetű. A kollektív jogok ellensúlyozzák a kisebbségeket érő méltánytalan hátrányokat, de mindezt az egységes jogrend keretén belül teszik; szerinte éppen a társadalom többségét érintő költségek mérícskélése lenne „illiberális”.

Joseph Raz⁵³ szerint a liberális politikai filozófia háromféle választ adott a kulturális különbözőség problémájára. Először a *toleranciát* látta igazolhatónak. Ez gyakorlatban a be nem avatkozást, a köz- és magánélet elválasztását, a kulturális hovatartozás kérdésének magánszférába űzését jelentette, ami tulajdonképpen az állam nemzeti semlegességének felelt meg. Így viszont korlátozódott a kisebbségekhez tartozók közéletben és médiában való jelenléte, méghozzá a költségeken keresztül, ugyanis – hasonlóan Kis példáihoz – a kisebbségeknek ettől kezdve a saját kultúra fenntartására irányuló minden tevékenységüket maguknak kellett finanszírozniuk, ráadásul úgy, hogy az adófizetéssel a többségi kultúra fenntartásához is hozzájárultak.⁵⁴ Raz szerint ezt követte, egészítette ki a liberális egyéni jogok diszkriminációmentes érvényesülése, a hátrányos megkülönböztetést tiltó kisebbségpolitika. Ez a megoldás a toleranciánál jóval több lehetőséget, a nemzeti kisebbségi identitás nyilvános megélését tette és teszi lehetővé a kisebbséghez tartozó polgárok számára, mivel így már „az ország közszolgáltatásai, az oktatási rendszer, a gazdaság

53 Joseph Raz, „Multiculturalism: A Liberal Perspective”, *Dissent Winter*, 1994 (1994): 67–77, magyar fordításban: Joseph Raz, „Multikulturalizmus liberális szempontból”, in *Multikulturalizmus: Kultúra, identitás és politika új diskurzusa*, szerk. Feischmidt Margit (Budapest: Osiris, 1997), 173–189; illetve Joseph Raz, *Ethics in the Public Domain. Essays in the Morality of Law and Politics* (Oxford: Clarendon Press, 1994), 170–192.

54 Kis, „Túl a nemzetállamon 2. rész”.

és a politika küzdőterei többé nem a többség kizárólagos területei, hanem a társadalom minden tagjának közös tulajdonai”.⁵⁵

Raz szerint a harmadik liberális megközelítés a multikulturalizmus. A szerző fontos előfeltételként támasztja, hogy ez csak olyan kisebbségek esetén alkalmazható, amelyek képesek és alkalmasak a fennmaradásra. Ezzel Raz lényegében, legalábbis ott, ahol több bevándorló közösség van jelen viszonylag alacsony létszámban, vagy nem kívánják kultúrájukat megőrizni, kizárja a multikulturalizmus alkalmazhatósági köréből a bevándorló kisebbségeket, mert ahogy fogalmaz: „(talán) a bevándorlás maga is a saját kultúra elhagyását, egy másik kultúrába való beolvadás, asszimiláció szándékát mutatja.”⁵⁶

Szerinte a multikulturalizmus legfontosabb követelménye, hogy ismerje el az adott országban jelen lévő (életképes) kultúrák, illetve kulturális közösségek egyenrangúságát. A multikulturalizmus nemcsak valamiféle új morális érzékenység, hanem a társadalmaknak teljesen újra kell gondolniuk a magukról alkotott képet, át kell lépniük az individualista megközelítésen, sőt még a többségben és kisebbségekben való gondolkodáson is. Társadalmi csoportok plurális együttélésében kell gondolkodniuk. Itt tehát már megjelenik a másik kultúra és a kulturális csoport elismerésének gondolata, ugyanakkor Raz érvelésében az egyénnek továbbra is kiemelt szerepe van. Megfogalmazása szerint a kulturális csoportok morális igénye a megbecsülésre éppen azon nyugszik, hogy az „fontos az egyének boldogulásához” és az egyéni szabadság a megbecsült kulturális csoportban való „korlátozatlan” tagságtól függ.⁵⁷

Raz öt konkrét multikulturális intézkedést, programot ír elő.⁵⁸

(1) A saját kultúrában való nevelkedés megengedhetőségét, de azzal a kitételrel, hogy az egyének az országban található összes kultúrát megismerjék. Ez olyasmi, amit ma sok szerző már interkulturális nevelésnek nevez, de kiindulópontjaként az anyanyelven történő oktatást és a művelődéshez való jogot azonosíthatjuk. Fontos továbbá (2) a csoportok kulturális gyakorlatainak törvényi erejű elismerése a tolerancia határain belül. Ide sorolhatjuk például a vallási szokásokhoz, illetve ruházat nyilvános viseléséhez kapcsolódó kérdéseket is. Kiemelt program, vagy tekinthetjük (elő)feltételnek is Raz érvelésében, hogy (3) meg kell törni a nyomor, az aluliskolázottság és az etnicitás közötti kapcsolatot. Amíg a nemzetiségi kisebbségek

55 Raz, *Ethics in the Public Domain*, 173; Raz, „Multikulturalizmus liberális szempontból”, 163.

56 Raz, *Ethics in the Public Domain*, 173.

57 „unimpeded membership in a respected and prosperous cultural group” Raz, 178.

58 Raz, 189–190.

tagjai között arányaikban meglehetősen nagy számban vannak a szegénységben / mélyszegénységben élők, addig nemhogy a kulturális identitásukhoz kapcsolódó megbecsülés, de „az önbecsülés lehetőségei is meglehetősen korlátozottak”.⁵⁹

(4) A nemzetiségi kisebbségek autonóm kulturális intézményeit nagyvonalú, arányaikon felüli állami finanszírozásban kell részesíteni, valamint (5) előírja a nyilvános terek és a média összes kulturális csoporthoz történő alkalmazkodását.

A kötetben vizsgált országok esetében előre kimondható, hogy a (3) számú feltétel biztosan nem érvényesül általánosan. Az országokban jelen lévő roma kisebbség tagjainak nagy része él olyan helyzetben, amelyre nézve a multikulturalista politika nem érheti el a kívánt hatást, még akkor sem, ha a kisebbségek számára biztosított (külön)jogok formálisan megegyeznek a roma és más kisebbségeknek biztosított jogokkal, de ez egyébként sincs minden országban így. Az országtanulmányok esetében ezt a jellemzőt – nem függetlenül a Kis János kapcsán általam említett iskolai szegregációtól – kiemelten figyelembe kell venni.

2.2. A LIBERÁLIS MULTIKULTURALIZMUS KRITIKÁI

Kymlicka, Kis és Raz tehát a klasszikus liberalizmus kritikáján keresztül, de még a liberális politikai filozófia keretébe illesztve fogalmazzák újra az igazságosság és jogegyenlőség viszonyát, és így fogalmazzák meg a többnemzetiségű vagy többkultúrájú államokban kívánatos intézményi berendezkedés alapelveit.

Ezzel szemben Bhikhu Parekh álláspontja szerint a liberális elmélet keretein belül nem tudunk kialakítani olyan pártatlan intézményrendszert, amelyen keresztül a különböző kulturális csoportok közötti viszonyok és az ő közös kormányzásuk kezelhető lenne.⁶⁰ Parekh megítélése szerint a liberális szerzők akarva-akaratlanul továbbra is a liberalizmust abszolutizálják azzal, hogy az egyén kultúráját, kulturális kötődését beemelik ugyan gondolkodásukba, de azt csak az egyéni „jó élet” megtalálásával és az egyéni autonómiával kötik össze. Kymlicka szerint az államnak feladata van fellépni a nem liberális gyakorlatokkal szemben,⁶¹ Raz pedig a csoportból való kilépés lehetőségét hangsúlyozza.⁶²

59 Idézet a szöveg magyar fordításából: Raz, „Multikulturalizmus liberális szempontból”, 175.

60 Sarah Song, „Multiculturalism”, in *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, szerk. Edward N. Zalta (Stanford: Metaphysics Research Lab, Stanford University, 2017), <https://plato.stanford.edu/archives/spr2017/entries/multiculturalism/>.

61 Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, 94.

62 Raz, *Ethics in the Public Domain*, 181.

Raz megközelítése szerint az egyén számára indifferens, hogy más kultúra elhal, asszimilálódik vagy éppen virágzik-e, mindenkinek csak a saját kultúrája érdekes;⁶³ Kymlicka szerint pedig más kultúrák csak az egyén lehetőségeiként, az opciók széles köre miatt érdekesek.⁶⁴ A kultúrák tehát nem önmagukban, csak az egyén szempontjából válnak értékessé. Az államnak morális kötelezettsége tisztelni és elismerni ezen kultúrákat, de csak azért, mert az egyének számára értékkel bírnak. Ezzel szemben Parekh önmagában a kulturális diverzitást is értéknek, védendő dolognak tartja, és álláspontja szerint minden kultúrát megillet egy alapvető tisztelet – vagyis minden közösséget megillet a kultúrához való jog, hiszen az egyének megválaszthatják hogyan élnek, kultúrájuk pedig szoros összefüggésben van saját történelmükkel és identitásukkal.⁶⁵ Itt nincs helye egyenlőtlenségnek, Parekh a Kymlicka által felvázolt, kisebbségek típusai közötti megkülönböztetést is elveti. Ezzel nem állítja viszont, hogy a kultúrákat, azok tartalmát egyenlő tisztelet illetné meg. Attól, hogy minden közösségnek joga van a saját kultúrájához, még jogunkban áll az adott kultúrát tartalmi szempontból kritizálni.⁶⁶

Noha Parekh a kulturális diverzitást önmagában is védendő értéknek tekintve bírálja azt a szemléletet, mely a kultúrát kizárólag az egyéni autonómia és boldogulás szempontjából ruhazza fel értékkel, e kitétel – megítélésem szerint – mégis kevésbé lép túl a multikulturalizmus liberális felfogásán. Szerinte más kultúrák megítélésénél ugyan óvatosnak kell lennünk, ugyanakkor alapvető értékeket, például az emberi méltóságot, számonkérhetjük. Az ellentmondást feloldandó leszögezi, az egyenlő méltóság nem keverendő össze a liberális individualizmussal.⁶⁷ Még ha Parekh illusztrálja is, hogy az alapvető, univerzálisnak tartott értékek (például az emberi méltóság) felfogása kulturálisan eltérhet, mást-mást jelenthet a különböző kulturális csoportokban, ezzel nézetem szerint kevésbé tudja azokat a liberalizmustól eltávolítani. Leegyszerűsítve, Parekh szerint egy kultúrát akkor kell tiszteletben tartanunk, ha közössége tiszteli az emberi értéket és méltóságot (tehát egyének jellemzőit), védi az emberek alapvető érdekeit, bírja a csoporttagok elkötelezettségét, és nem fenyegeti a kívülállókat.

Parekh azt hangsúlyozza, hogy a multikulturális társadalomban olyan politikai struktúrát kell kialakítani, amelyben a társadalom nem hagyja figyelmen

63 Raz, 177.

64 Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, 83.

65 Parekh, *Rethinking Multiculturalism*, 109–113.

66 Parekh, 172–178.

67 Parekh, 177.

kívül a különbözőség iránti és abból fakadó igényeket. Sőt, érvel Parekh, az egyénekből a saját kulturális beágyazottságuk iránti tisztelet vált ki lojalitást, és ad bátorságot nekik arra, hogy más kultúrákkal, más kultúrákhoz tartozó egyénnel történő interakcióik során integrálódjanak az egész politikai közösségbe.⁶⁸ Parekh egyfajta tipológiáját adja a multikulturális államokban fellelhető gyakorlatoknak, de véleménye szerint sem az asszimilacionista, sem a proceduralista, sem a polgári asszimilacionista, sem az általa „*millet modellnek*” nevezett struktúra nem megfelelő. Parekh ezekkel szemben egy olyan intézményrendszert javasol, melyben a párbeszéd, a tárgyalás és a kompromisszum fontosságát hangsúlyozza. Kiemelten foglalkozik a nemzeti identitás kérdésével, mivel egy multikulturális államnak is kell, hogy legyen valamilyen egységes, összetartó erőteljes jelentő identitása. Hangsúlyozza viszont, hogy a multikulturális állami identitás nem kötődhet az egyének kulturális affiliációjához, hanem kizárólag a társadalom intézményi berendezkedésével lehet összefüggésben.⁶⁹

Parekh a saját egyenlőségfelfogását „a különbözőség egyenlőségének” nevezi, és elismeri, hogy szükséges lehet a nemzetiségek számára az eltérő vagy különjogokon túl kifejezetten többletjogokat is biztosítani. Különleges parlamenti képviseletet például, annak érdekében, hogy részt tudjanak venni a „*mainstream*” társadalmi közéletben, ezzel mintegy szubsztantív tartalmat adva az egyenlő állampolgárság elvének.⁷⁰ Itt tehát már megjelenik a célhoz kötés mozzanata, miszerint a képviselet nem csupán önmagáért való dolog, hanem azért szükséges, hogy a kisebbséghez tartozó állampolgárok a közéletben részt tudjanak venni.

A párbeszéd, a tárgyalás fontosságát hangsúlyozandó, Parekh a multikulturális állam demokratikus eljárás módjaira helyez hangsúlyt, de ahogy azt több felmerülő példa kapcsán bemutatja, a párbeszéd kiindulópontjának mégiscsak a liberalizmust tartja. Ugyanakkor – mivel szerinte a mai nyugati társadalmakat liberálisnak hívni merőben leegyszerűsítő – a liberalizmusnak csak egy, kulturálisan specifikus hangnak kell lennie az interkulturális párbeszéd intézményesített keretei között.⁷¹

A multikulturalizmus fejlődését Tariq Modood szerint sem kell a liberalizmusnak meghatároznia, még ha ő maga is elismeri, hogy az a liberális demokráciából következő elvek, intézmények és politikai normák meglétéből következő „-izmus”, azonban maga a multikulturalizmus kérdőjelez meg jó párat ezekből az

68 Parekh, 196.

69 Parekh, 219–238.

70 Parekh, 304–313.

71 Az interkulturalizmus és az interkulturális párbeszéd mibenlétére később még visszatérek.

intézményekből és normákból. Kritikájának kiindulópontja a Kymlicka által említett társadalmi kultúra, ami az emberi tevékenységekre vonatkozóan különböző alternatívákat kínál, ezzel az egyéni autonómiára alapozva a lehetőségek tárházát nyitja meg az egyén előtt. Előbbivel szemben Modood szerint a multikulturalizmus kultúráinak nem kell „társadalmiaknak” lenniük. A „különbözőként” megjelölt emberek számára fontos identitásokról vagy kultúrákról van inkább csak szó, ami nem feltétlenül csak belsőleg, hanem külsőleg is konstituálódik.⁷²

A multikulturalizmusnak eszerint kevésbé kellene kultúráról, mintsem különbözőségről beszélnie, amely különbözőség nemcsak a kisebbségi kultúrán belülről, hanem a kisebbséggel való bánásmódból következően kívülről is alakul, kívülről is meghatározott. Ez a különbözőség központi jelentőségű a társadalom szervezettségében, és ennek (f)elismerése adja a multikulturalizmust magát. Noha Modood elsősorban bevándorló kisebbségekről beszél, elméletének lényegi eleme az, hogy a multikulturalizmus nem jelenthet csak kulturális jogokat politikai (és gazdasági) értelemben vett egyenlőség helyett, és az állam berendezkedése vagy a multikulturális politikák mögött nem egy elképzelt kultúrafogalom áll, hanem azt a különbözőnek titulált egyének és csoportjaik elfogadásra és egyenlő tagságra vonatkozó küzdelmeiből és az azokra adott politikai válaszokból következő implicit és explicit igényekre kell alapozni.⁷³

Összefoglalva tehát, Modood szerint a „multi-” jelző igazából azt jelenti, hogy a különféle politikákat, politikai rendszereket és a multikulturális intézményi berendezkedést úgy kell kialakítani, hogy az a különböző igényeket kielégítse.⁷⁴ Modood, részben Parekhre alapozva, azt állítja, hogy az egyenlőség elvét nemcsak egyénekre, hanem csoportokra is alkalmazni kell, és ebben az egyenlő méltóságból következő megkülönböztetés tilalma mellett az egyenlő tisztelet elvéből következő, a különbözőséget figyelembe vevő igazságosság, egyenlőség koncepciót is alkalmazni kell.

Míg az asszimilációt mint a társadalom két csoportja közötti viszonyt egyoldalúnak látja, amelyben a kisebbség tagjai úgy „települnek be” a többségbe, hogy a legkevésbé változtatják meg annak politikai életét, addig az integráció alatt már

⁷² Tariq Modood, *Multiculturalism: A Civic Idea* (Chichester: Polity Press, 2007), 36.

⁷³ Tariq Modood a világháborúk utáni bevándorló kisebbségekről beszél, elsődleges példája Nagy-Britannia, azonban nincs okunk feltételezni, hogy a (részben a) világháborúk következtében az adott területen/országban kisebbségbe szorult, de nem bevándorló kisebbségekkel kapcsolatos bánásmódra ne vonatkoznának az állításai.

⁷⁴ Tariq Modood, „Difference, ‘Multi’ and Equality”, in *The Plural States of Recognition*, szerk. Michel Seymour (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010), 152–171.

a társadalmi interakciók kétoldalúságát hangsúlyozza, ahol mind a többségtől, mind a kisebbségtől elvárható, hogy tegyenek érte, és a társadalmi intézményeknek van szerepük a beilleszkedés elősegítésében. A multikulturalizmus természetesen nem ellentét az utóbbival, viszont abban különbözik, hogy nemcsak egyéneket, hanem csoportokat (és azok különbözőségeit) ismer el, az identitások, a társulási formák, a hovatartozás, a diaszporikus kapcsolatok, a viselkedés, a kultúra, a vallásgyakorlás és a politikai magatartás szintjén is.⁷⁵

Itt megint hangsúlyozni kell, hogy Modood elsősorban bevándorló kisebbségi csoportokról beszél az Egyesült Királyság példáján keresztül, és leginkább ezért hangsúlyozza a „diaszporikus” kapcsolatok fenntartásának, elősegítésének fontosságát. Ugyanakkor ez az elem – ha nem is klasszikus értelemben vett diaszpóráról van szó – fontossá válhat az e kötetben vizsgálat tárgyát képező nemzeti kisebbségek szempontjából, mivel a szerző logikáját átvéve az bizonyosan következik mindebből, hogy egy multikulturális állam nem gátolhatja a területén élő nemzetiségi csoport kapcsolatainak fenntartását anyaországával. Noha Modood a többes identitást („*hyphenated-identities*”)⁷⁶ hangsúlyozza, és nem jut el explicit módon a kettős állampolgársáig, mégis, megközelítését a vizsgált államokra alkalmazva azt mondhatjuk, hogy a többes állampolgárság tiltása mindenképpen a multikulturalizmussal szemben álló intézkedés. Ennek az elemnek a vizsgálatba történő beemelésére később bővebben kitérek.

A multikulturalizmus liberális mivoltáról szóló viták láthatóan csak kevésbé érintik azt a kérdést, hogy egy-egy állam demokratikus vagy éppen antidemokratikus, liberális vagy éppen illiberális jellege befolyásolja-e multikulturalitását. A liberalizmusról szóló viták inkább azt a kérdéskört érintik, hogy mi a teendője egy, a multinacionalizmus, multikulturalizmus mellett elkötelezett államnak olyan esetekben, amikor a képviselőre vagy éppen kulturális jogokra igényt tartó csoport belső működési mechanizmusai, szokásai nem felelnek meg az individualizmusra épülő liberalizmus logikájának. E vitákról részint szó esett, de felfejtésük, megoldásuk nem tartozik e kutatás témájához. Leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy a liberális multikulturalista szerzők a liberális demokrácia működését mint kiindulópontot veszik egyértelműnek, a liberalizmus multikulturalista kritikusaival pedig nem játszik központi szerepet a demokrácia vagy jogállamiság kérdése. Ennek megfelelően egyébként még a Banting és Kymlicka által alkotott MCP Indexben sem vesznek tekintetbe önmagában ilyen jellegű

⁷⁵ Modood, *Multiculturalism: A Civic Idea*, 44.

⁷⁶ Modood, 45.

változásokat, noha az biztosan nem állítható, hogy 1980 és 2010 között az általuk vizsgált államokban a jogállamiság szempontjából ne történtek volna olyan változások, melyek önmagukban az egyébként létező kisebbségekkel kapcsolatos politikák érvényesülését befolyásolhatják vagy akár annak potenciális gátját jelenthetik.

2.3. AZ INTERKULTURALIZMUSRÓL RÖVIDEN

A bevezetőben említett, a multikulturalizmus végéről szóló politikai viták a tudományos diskurzusban leginkább a poszt-multikulturalizmushoz, és azon belül leginkább az interkulturalizmus kérdéséhez kapcsolódnak. A definíciós kérdések rendezéséhez annak ellenére is érdemes az interkulturalizmus kérdését bemutatni, hogy e vitákat elsősorban nem a nemzeti és etnikai kisebbségekkel, hanem a bevándorlással / bevándorló kisebbségekkel kapcsolatos problémák katalizálták. A multikulturalista politikák tekintetében a visszaesésről szóló vita is a bevándorlókra vonatkozó politikákról szól.

A multikulturalizmuson belül is kiemelt fontossággal jelenik meg az *interkulturális párbeszéd* Parekh írásában. Ebben az értelemben az interkulturális párbeszéd horizontális kapcsolatot jelent ugyan többségi és kisebbségi (vagy ahogyan Raz fogalmaz, e felosztás helyett csak különböző kulturális identitással rendelkező)⁷⁷ csoportok között, nem pedig egy vertikálisan szemlélhető viszonyt állam és egyének csoportjai között. Véleményem szerint a politikai részvételi jogok tekintetében azt láthatjuk, hogy az interkulturalizmus-felfogás még talán fontosabbá is teszi a politikai döntéshozatalban való részvételt. Különösen akkor, ha az országok parlamentjét a politikai döntéshozatal szintjén lévő, a kisebbségek és többség, a társadalom különböző csoportjai közötti párbeszéd (deliberáció) terepének fogjuk fel. Az interkulturalizmus azt hangsúlyozza, hogy e párbeszéd kapcsán alakítható ki az a közös identitás, ami kulturális hovatartozástól függetlenül az egész társadalmat egyben tartja, tagjai között szolidaritást, az állam felé pedig hűséget, hovatartozás-érzést alakít ki.

Ugyanakkor ez a fajta döntéshozatali párbeszéd arra is alkalmas (sőt, egyenesen arra is való), hogy a különböző (külön)jogosultságokról illetve politikákról, azok mibenlétéről döntsön, azok szükségessége melletti érveket felsorakoztassa. Végso soron a kötetben megválaszolni kívánt kérdés éppen erre vonatkozik.

⁷⁷ Raz, *Ethics in the Public Domain*, 178, 189.

Steven Vertovec arra helyezi a hangsúlyt, hogy mivel – akár igaz, akár nem – sokak szerint a multikulturalizmus teremti meg a kisebbségi közösségbe történő „visszahúzódás” legitim voltának alapjait, ezért sokan a társadalmi kohézió hiányát, a társadalom felbomlásának veszélyét látják benne.⁷⁸ Ezért sok ország helyez egyre nagyobb hangsúlyt a társadalmi kohéziót elősegítő politikai intézkedésekre és erősebb „nemzeti” (ebben az értelemben az egész politikai közösségre vonatkozó) identitás kialakítására. Vertovec ide sorolja a bevándorló kisebbségek tekintetében az állampolgársági kurzusokat, feltételként szabott tesztek, a nyelvismereti kurzusokat és egyéb integrációs intézkedéseket.

Viszont arra hívja fel a figyelmet, hogy mindez nem az asszimilációhoz való visszatérést jelenti, mivel ezek az intézkedések olyan kontextusban kerülnek megvalósításra, melyben továbbra is különös fontossággal bír a kulturális diverzitás tényének, sőt jelentőségének és értékének elismerése. Azt is hangsúlyozza, hogy a multikulturalizmus nem egyetlen típusú intézkedéscsomagból és politikai intézményrendszerből áll, tehát, még pontosabban a multikulturalista politikai intézkedéseket soha nem azért hozták meg, a különjogokat nem azért vezették be az államok, hogy ezek révén a kisebbségi csoportok tagjai körében a „különállás érzését felébredessék”, hanem azért, hogy azok a társadalomban elfogadást és befogadást hozzanak magukkal.⁷⁹

Mindezzel tehát – noha nem beszél interkulturalizmusról – Vertovec azt állítja, hogy a poszt-multikulturalizmus nem valami olyasmi, ami gyökeresen eltérne a multikulturalizmustól vagy lecserélné azt, hanem a multikulturalista politikák továbbéléséről van szó egy, a kulturális diverzitást elismerő, csak éppen a társadalmi integrációra nagyobb hangsúlyt helyező környezetben.

Hasonló megállapításra jut Charles Taylor is,⁸⁰ aki Quebec példáján mutatja be, hogy a multikulturalista Kanadán belül Quebec miért nem válhat multikulturalistává. Először is, a népesség nagy része (több mint 70%-a) a többségi nemzetiséghez tartozik; másrészt, nyelvüket, kultúrájukat (és sokáig vallásukat is) komoly asszimilációs nyomás veszélyeztette, veszélyezteteti. A nyelvi nyomás háromrétű, egyrészt az angolszász többség Kanadában, másrészt az angol nyelvű

78 Steven Vertovec és Susanne Wessendorf, *The Multiculturalism Backlash: European Discourses, Policies and Practices* (London; New York: Routledge, 2010).

79 Steven Vertovec, „Towards Post-Multiculturalism? Changing Communities, Conditions and Contexts of Diversity”, *ISSJ International Social Science Journal* 61, sz. 199 (2010): 83–95.

80 Charles Taylor, „Interculturalism, Multiculturalism”, in *Multiculturalism Rethought: Interpretations, Dilemmas and New Directions*, szerk. Tariq Modood és Varun Uberoi (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2015), 329–347.

óriási többség Észak-Amerikában, és erre még ráakódik, hogy a globalizációnak is „egyfajta” angol a nyelve – fogalmaz.

Taylor úgy ragadja meg a különbséget multi- és interkulturalizmus között, hogy míg a különbözőség elismerése és az integráció kettős célja mindkettőnél jelen van, az interkulturalizmus nagyobb hangsúlyt fektet az utóbbira. Példának okáért Quebec területén nemcsak az a kérdés, hogy a más nemzetiséghez tartozó bevándorló „helyet találjon magának” a társadalomban, hanem hogy ez az integráció francia nyelven történjen meg.

A példa alapján tehát Taylor egy olyan interkulturalizmus-definíciót állít fel, ami Európa országaira is találó lehet. A példából következően általánosítva a felteteleket, Európában az látszik, hogy sok országnak hosszú időre visszanyúló, a történelmében gyökerező identitása van, amit az adott ország nagyon nagy többsége oszt, ez az identitás nagyrészt egy máshol nem használt közös nyelvre is alapul, amely nyelv valamilyen nyomás, legalábbis a globalizáció egységsítítő nyomása alatt áll; illetve egy „nem teljesen strukturált” félelem van jelen a kultúra és az életforma tekintetében.⁸¹ Ez a fajta megközelítés a kelet- és kelet-közép-európai országokra is alkalmazható, azzal a kiegészítéssel, hogy a nyelvet érő asszimilációs nyomás az államok határon túli saját nemzetiségeik tekintetében is tetten érhető.

Ugyanakkor a vitából és Taylor definíciójából⁸² sem látszik egyértelműen, hogy a kisebbségekkel kapcsolatos politikákban milyen eltérő követelményekre juthatunk a multi- illetve az interkulturalizmus esetében. Többen is azt állítják, a különbség pusztán retorikai. Kymlicka egyenesen arra hívja fel a figyelmet, hogy úgy tűnik, a „multikulturális” szót az európai politika feláldozza a populista politikusok ellenállása miatt.⁸³ Ted Cantle is arra mutat rá, hogy a multikulturalizmus örökségére épül az interkulturalizmus, de az örökség rossz elemeit elhagyja. A „rossz elemek” kapcsán azonban szinte kizárólag csak a kifejezés népszerűtlenségét, és a társadalomban előkerülő félelmeket említi.⁸⁴

Mások szerint a kölcsönös megértést az interkulturalitás jelszava alatt lehet megvalósítani, annak fontossága ugyanis a multikulturalizmusból kikopott.

⁸¹ Taylor, 341.

⁸² Taylor, 333.

⁸³ Sőt, lehet, hogy ez nem is baj, hanem előnyökkel jár, állítja: Will Kymlicka, „Comment on Meer and Modood”, *Journal of Intercultural Studies* 33, sz. 2 (2012): 211–216.

⁸⁴ Ted Cantle, *Interculturalism: The New Era of Cohesion and Diversity the New Era of Cohesion and Diversity* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012).

Hiszen az interkulturalizmus leginkább a párbeszédet hangsúlyozza a különböző kulturális csoportok (jellemzően persze többség és kisebbség) között horizontális értelemben, nem pedig egy meghatározott, felülről jövő, vertikális politikai megoldás. Meer és Modood is úgy látja, hogy az interkulturalizmus révén a kultúrák találkoznak egymással és egymásra hatva változnak, így létrehozva egy közös értékrendszert.⁸⁵ Az interakciók révén az interkulturalizmus nem mást jelent (idézik Alevet),⁸⁶ mint egyfajta kölcsönös integrációt, tehát az egyszerűen „jobb kifejezés, mint a multikulturalizmus”.⁸⁷ A kölcsönös integráció kifejezés problémás mivolta – ti. nehéz elképzelni, hogy a privilegizált, többségi kultúra idomulna a kisebbségi kultúrához – mellett is az látszik, hogy a multikulturalizmus valójában nem zárja ki, sőt megköveteli, hogy a különböző csoportok között kapcsolat legyen. A legtöbb teoretikus kifejezetten foglalkozik a közös társadalmi összetartó erő, kultúrákon átívelő szolidaritás kérdésével, ez nem csak az interkulturalizmus sajátja. Ennek megfelelően Meer és Modood is arra jutnak, hogy mindkét kifejezés kellően tág és alakítható, tehát az interkulturalizmus tulajdonképpen csak egy új kifejezés, melynek keretében újra felfedezzük a multikulturalizmus fogalma alatt már létező politikai megoldásokat, intézményeket.⁸⁸

Taylor ezzel szemben azt állítja, hogy a politikában nem lehet valami „csak” retorikai kérdés, hiszen a szóhasználat alapjaiban hatással lehet a szóban forgó politikák és azok végrehajtásának természetére. Szerinte tehát a különbözőség elismerése, a megkülönböztető bánásmód és a társadalmi integráció kettős célja a multikulturalizmusnak is, csak az az előbbire helyezi a hangsúlyt, míg az interkulturalizmus az integrációra. Ezt ő Kanada és Quebec „történetével” illusztrálja, azonban a definíciót általánossá téve nem mondható meggyőzőnek a tekintetben, hogy e kettőből eltérő kisebbségpolitikai törekvéseknek kell következniük a nemzetiségek kulturális jogainak tekintetében. A multikulturalizmust

85 Nasar Meer és Tariq Modood, „Interacting Interculturalism with Multiculturalism: Observations on Theory and Practice”, in *Interculturalism and Multiculturalism: Similarities and Differences*, szerk. Martin Barret (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013), 111–132.

86 Fatih Alev, „Europe’s Future: Make Yourselves at Home”, *The Guardian*, 2007. június 5., <https://www.theguardian.com/commentisfree/2007/jun/05/europesfuturemakeyourselvesathome>.

87 Meer és Modood, „Interacting Interculturalism with Multiculturalism: Observations on Theory and Practice”, 177.

88 Nasar Meer és Tariq Modood, „Interacting Interculturalism with Multiculturalism: Observations on Theory and Practice”; illetve: Nasar Meer és Tariq Modood, „Interculturalism, Multiculturalism and Citizenship”, in *Multiculturalism and Interculturalism: Debating the Dividing Lines*, szerk. Nasar Meer, Tariq Modood és Ricard Zapata-Barrero (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2016), 27–52.

végző soron Charles Taylor is egyfajta fő kategóriaként kezeli. Azt állítja, hogy a „multikulturalizmus” egy általánosabb szinten jelöli a(z említett) kettős cél elérésére szolgáló politikák együttesét, míg az „interkulturális politikák” külön alkategóriát képez, az előbbinek alárendelt szinten..

Mint azt említettem, számomra nem meggyőzőek azok az érvek, melyek szerint az interkulturalizmus feltétlenül újfajta politikai megoldásokat, újfajta jogosultságokat jelentene a multikulturalizmushoz képest. Már csak azért sem, mert multikulturalizmusnak is többféle definíciója létezik, így valamelyikbe biztosan beilleszthetők azok a kérdések, melyek most nagyrészt az interkulturalizmus címszava alatt kerülnek megtárgyalásra. Vagy legalábbis, ahogy Taylor is megfogalmazza, az inter- a széles értelemben vett multikulturalizmusba tartozik. A kutatás fő keretét ezért én az elismerés koncepciójára építve határozom meg, amit végző soron mind a multi- mind az interkulturalizmus előfeltételeként fogok fel.

Ugyanakkor a kötetben legfőképpen olyan politikák vizsgálatára kerül sor, melyeket a multikulturalizmus irodalma vagy például az MCP Index is tárgyal. Úgy vélem, hogy – amennyiben mégis lehet vagy kell különbséget tenni, akkor – az interkulturalizmus fogalma alatt olyan elemek kellene megvizsgálnom a különböző kulturális jogokra vonatkoztatva az adott államok kisebbségekkel kapcsolatos politikáinak, melyek biztosan meghaladják e kötet kereteit. Nem áll módomban például az általános vagy középiskolai tananyag vizsgálata, hogy abban a fő államalkotó nemzet mellett megjelennek-e, hogyan jelennek meg, arányaiban mennyire jelennek meg a nemzetiségi csoportok történelme(i), kultúrája, szempontjai, ugyanakkor az anyanyelvi oktatáshoz való jogot (szembeállítva a nem önkéntes szegregációval) vizsgálni kívánom. Ezért (e tekintetben legalábbis) a multikulturális (és más tekintetben persze a multinacionális) kifejezés a szóban forgó, itt részletesebben bemutatott politikákra találóbbrak tűnik, még akkor is, ha az interkulturalizmus fogalmához hozzátartozó (és a kötet fókuszát jelentő) csoportok közötti politikai döntéshozó párbeszéd (deliberáció) segít a politikai képviselő fontosságának megragadásában.

2.4. MULTIKULTURALIZMUS MINT ELISMERÉS – A KÖTETBEN HASZNÁLT DEFINÍCIÓ

A multikulturalizmus liberális szerzői tehát kifejezetten a liberális demokráciákból következő rendszerként, a kulturális beágyazottságot, identitást figyelembe vevő, adott esetben kollektív (többlet)jogokat is elismerő, de továbbra is az egyénekre fókuszáló elméletként írják le a multikulturalizmust. Parekh és Modood ezzel szemben bemutatják, hogy a liberális egyenlőségkoncepciók még átgondolva is kevésbé tudják megragadni a kulturális pluralizmust, és Parekh egy, a kultúrák közötti párbeszéd lehetőségére fókuszáló intézményrendszer fontosságát hangsúlyozza, Modood pedig a különbözőség elismerésére helyezi a hangsúlyt.

Ennek megfigyelhetően a multikulturalizmust én sem csak egy liberális demokratikus keretben, hanem más politikai rendszerekben is értelmezhető rendszerként kezelem, és azon elemeit hívom egy politikai rendszer multikulturalista jegyeket mutató elemének, melyek a csoportelismerésen alapulnak.

Charles Taylor ragadja meg az elismerés fontosságát.⁸⁹ Taylor fő tételként abból indul ki, hogy míg a premodern korban az identitás és az elismerés nem bírtak fontossággal, így az utóbbi hiánya sem jelent meg problémaként, addig mára, a posztmodern korban az egyének az identitásukat másokkal való interakciókban alakítják ki – tulajdonképpen ezt fogalmazza meg Modood úgy, hogy a kultúra, az identitás külsőleg is konstituálódik. És, mondja Taylor, ez jelentősen felértékelte a másik, illetve a másik identitása elismerésének fontosságát. Személyes szinten mindenki tisztában van azzal, hogy a másokkal való kapcsolat hogyan befolyásol(hat)ja identitásunkat. Ez vezet társadalmi szinten ahhoz, hogy az egyenlő elismerés politikája kulcsfontosságúvá váljék. Az elismerés egy egészséges társadalom feltételévé vált, hiszen az elismerés megtagadása az elnyomás egy formája lehet. Ez, tehát az elismerés jelentősége Taylor szerint ma már valamilyen formában univerzálisan elfogadott.

Taylor két fontos történelmi változásra hívja fel a figyelmet. Az első az univerzalizmusra való igény megjelenése, ahogy ő fogalmaz: a hierarchikus, különbségtető „becsülettől” a „méltóság”⁹⁰ irányába tett elmozdulás, a jogilag egyenlő és egyenlő méltóságú polgárok elvének az időszaka. A második változás viszont az identitás már említett modern felfogásának megjelenése volt, ami – az egyenlőség

⁸⁹ Taylor, „The Politics of Recognition”.

⁹⁰ „Honor” és „dignity”, ld.: Taylor, 27.

politikájának megmaradása mellett – a különbözőség politikájának igényét vetette fel, ami mögött azonban szerinte szintén az univerzális egyenlőség elve áll.

Taylor már továbblép azon az elgondoláson, ami történelmileg elszenvedett sérelmek vagy hátrányok kiegyenlítése miatt – még a hagyományos egyenlő méltóság felfogáson belül – átmenetileg megengedi a „fordított”, pozitív diszkrimináció politikáját, majd a kiegyenlítődés megtörténte után visszatérne a „színvak egyenlőség” politikájához, hiszen az identitás talaján álló különbözőség kapcsán éppen azt tartja legfontosabbnak, hogy az „soha ne vesszen el”.⁹¹ A különbözőség politikájában el kell ismerni a különbségeket, a különbségekkel leírható egyéneket és csoportokat, és ebből az identitáshoz kapcsolódó elismerésből egyenesen következik, hogy a szóban forgó kulturális identitások különbözőségei üdvözlendők. Nemcsak átmenetileg, hanem örökké. Nemcsak az egyének lehetőségei számának növelése szempontjából, hanem önmagában. Így tehát Taylor ugyan kiindulópontnak tartja az egyenlő méltóság elvét, de Parekhez hasonlóan a kulturális különbözőséget az egyének érdekeitől elkülönülve is értéknek fogja fel. Az univerzalizmus itt abban jelenik meg, hogy minden egyénnek és minden kultúrának megvan a képessége, illetve meg kell, hogy legyen a lehetősége arra, hogy meghatározza, kialakítsa és formálja saját identitását – amit a közösség azután elismer.

Taylor elfogadja, hogy a különbözőség politikáját nem alkalmazó államok nem okvetlenül homogenizálják a különböző identitásokat. Azonban, mint ahogy Kymlicka és Kis is teszik, elveti azt az elgondolást, hogy az államok semleges alapot tudnának nyújtani a „kultúrák találkozásához és együttéléséhez”.⁹² A különböző identitású egyének, ezek csoportjainak és a kultúráknak az elismerése tehát nem mond ellent az egyenlő méltóság elvének, sőt abból következő, legitim követelmény.

Nancy Fraser,⁹³ éppen Charles Taylor és Axel Honneth⁹⁴ megközelítéseire alapozva egy olyan igazságosság-felfogást vezet be, melyben megkülönbözteti az

91 Charles Taylor, „The Politics of Recognition”, in *Multiculturalism and the Politics of Recognition* (Princeton: Princeton University Press, 1994); Idézet a magyar fordításból: Charles Taylor, „Az elismerés politikája”, in *Multikulturalizmus: Kultúra, identitás és politika új diskurzusa*, szerk. Feischmidt Margit (Budapest: Osiris, 1997), 122.

92 Taylor, „Az elismerés politikája”, 134.

93 Nancy Fraser, „From Redistribution to Recognition?: Dilemmas of Justice in a Post-Socialist Age”, in *Theorizing Multiculturalism: A Guide to the Current Debate*, szerk: Cynthia Willett (Oxford: Blackwell, 1998), 19–49.

94 Honneth leginkább az egyenlő méltóság alapfeltételeként felfogható individuális elismerés fontosságáról beszél. Axel Honneth, *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*, ford. Joel Anderson (Cambridge, MA: Polity Press, 1992).

elismerést, ami a kulturális vagy szimbolikus egyenlőtlenségre adott válasz, és az újraelosztást, ami a gazdasági, gazdaságpolitikai struktúrákon keresztül kifejeződő társadalmi egyenlőtlenségekre adott vagy adandó válasz. Hangsúlyozza, hogy a két probléma, a kétféle egyenlőtlenség sok esetben szoros összefüggésben van és együtt jár, így Fraser megközelítése kifejezetten teoretikus; ugyanakkor arra mutat rá, hogy a kettő közötti dilemma valós probléma, mivel: míg az elismerés a különbözőség hangsúlyozását, a különbözőségből fakadó igények elismerésének követelményét vonja maga után, addig az újraelosztás követelményéből éppen a különbözőséget jelentő társadalmi struktúrák lebontása következik.

Elfogadja ugyan az elismerés fontosságát, ugyanakkor értékelése szerint a liberális jóléti állam és a *mainstream* multikulturalizmus önmagában nem képes mindkét egyenlőtlenségből fakadó követelménynek megfelelni, mivel a kulturális különbözőséghez kapcsolódó elismeréssel a gyakorlatban sok esetben elfedik a javakhoz vagy a munkaerőpiachoz való hozzáférésben megjelenő különbségeket. Ezzel, ha a multikulturalista állam kialakulásának esélyei szempontjából közelítjük meg, implicit módon Raz azon előfeltételéhez csatlakozik, mely szerint egy valódi multikulturalista államban meg kell szüntetni a szegénység (valamint az aluliskolázottság) és az etnicitás közötti kapcsolatot,⁹⁵ hogy az (egyébként Honneth által is hangsúlyozott) egyéni megbecsülésen, elismerésen túl egyáltalán szó lehessen a kulturális identitáshoz kapcsolódó elismerésről.

Kritikusai jellemzően azt vetik Fraser szemére, hogy azzal, hogy az elismerést és az újraelosztást szembeállítja, előbbi fontosságát megkérdőjelezi. Fraser szerint viszont a „legjobb szocialista és a legjobb multikulturális” politikák összehangjára van szükség, és ennek nehézségeire hívja fel a figyelmet.⁹⁶ Iris Marion Young azt hangsúlyozza, hogy az elismerés nem önmagában álló érték vagy politikai cél, hanem éppen az újraelosztás érdekében szükséges társadalmi cél; és az elismerés (hiányának) kérdését újra össze kell kötni a materiális társadalmi egyenlőtlenség kérdésével.⁹⁷ Nemrégiben Will Kymlicka is rámutatott, hogy a multikulturalizmus több mint a kulturális különbözőségekkel foglalkozó elmélet vagy politikai gyakorlat: a társadalmi struktúrák olyan újragondolását

⁹⁵ Raz, *Ethics in the Public Domain*, 190.

⁹⁶ Fraser, „From Redistribution to Recognition?”, 41.

⁹⁷ Iris Marion Young, „Unruly Categories: A Critique of Nancy Fraser’s Dual Systems Theory”, in *Theorizing Multiculturalism: A Guide to the Current Debate*, szerk. Cynthia Willett (Oxford: Blackwell, 1998), 50–67.

jelenti, melyben az erőforrásokhoz (legyenek azok állami közpénzből fakadók vagy természeti közjavak) való hozzáférés is egyenlőbbé kell, hogy váljon.⁹⁸ Szerinte a multikulturális politikák az „újraelosztási szolidaritást” is növelik, így az újraelosztás és a multikulturális elismerés valójában nem szembeállíthatók.⁹⁹

Én ennek megfelelően multikulturalista jellemzőnek vagy politikának tételezem azokat a nemzetiségekkel kapcsolatos politikákat, nemzetiségeknek biztosított egyéni vagy kollektív jogokat, melyek azon alapulnak, hogy az egyenlő állampolgárok társadalmán belül egy adott nemzetiséghez tartozók olyan csoportot alkotnak, akik épp e csoporthoz tartozásuk okán válhatnak a szóban forgó intézkedések vagy jogok alanyaivá. E kötetben tehát a nemzeti és etnikai kisebbségek akkomodációjához hozzájáruló eszközökre akkor is multikulturalista jellemzőként tekintek, ha az adott államban nem érvényesülnek maradéktalanul az emberi jogok vagy a liberális demokrácia alapelvei, viszont az állam elismer csoportként, jogalanyként nemzeti kisebbségi csoportokat.

E definícióhoz a George Crowder¹⁰⁰ kötetében használt fogalommeghatározást használom. Crowder magát liberális pluralistának vallja, hangsúlyosan megkülönböztetve ezt a hozzáállást a kulturális relativizmustól. Noha könyve végén¹⁰¹ sok témát érintve egyfajta köztes álláspontot fejt ki, amit szerinte egy pluralistának vallania kell, de definíciójának nem része a liberális alapállás.

Crowder multikulturalizmus-definíciója három elemből áll. Az első elem leíró: egyszerűen látni kell, fel kell ismerni, hogy a legtöbb mai társadalom multikulturális, több kultúrát, több nemzetiséget foglal magába. A definíció második eleme, hogy ez egy helyeselt, „*elismert*” fejlemény, nem pedig egy ellenzett vagy csak eltűrt helyzet. Crowder ezt a két jellemzőt már önmagában a multikulturalizmus legszélesebb értelemben vett definíciójának tekinti. Az „igazi multikulturalizmushoz”,¹⁰² harmadik elemként, a társadalomban fellelhető kultúrákat és kulturális csoportokat nemcsak elfogadni, tolerálni kell

98 Will Kymlicka, „The Rise and Fall of Multiculturalism? New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies”, *International Social Science Journal* 68, sz. 227–228 (2018): 133–48.

99 Keith Banting és mtsai., „Do Multiculturalism Policies Erode the Welfare state? An Empirical Analysis”, in *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, szerk. Will Kymlicka és Keith Banting (Oxford; New York: Oxford University Press, 2006), 49–91.

100 Crowder, *Theories of Multiculturalism*.

101 Crowder, 191–208.

102 Crowder, 7–8.

(ahogy az Raznál is előkerül), hanem aktív módon elismerni a közélet, közpolitikák és közigazgatások területén. Crowder hangsúlyozza, hogy definíciója nem pusztán leírja a társadalmak kulturális diverzitását, és hogy különbözik minden olyan definíciótól, mely értéként kezeli ugyan a diverzitást, toleranciára hív fel, de nem tartalmazza az elismerés követelményét.

A könyv fő tárgyát képező csoportalapú nemzetiségi képviselet az országos törvényhozás szintjén éppen ezt a nyilvános elismerést biztosítja, tulajdonképpen előfeltétele a csoport elismerése. A fentiek értelmében ez a reprezentációs forma nemcsak multikulturális, hanem multikulturalista jellemzőként tételezhető, ezért nevezem az országokban jelen lévő, a nemzeti és etnikai kisebbségek országos törvényhozási képviseletét segítő jogokat, intézkedéseket multikulturalista jellemzőknek, még akkor is, ha adott országban éppen deliberalizálódási folyamat figyelhető meg.

2.5. A NEMZETISÉGI KÉPVISELETRŐL ÁLTALÁBAN – KELL-E ÉS MIRE KELL?

A multikulturalizmus elismerésre fókuszáló általános definíciója után a következőkben kifejezetten azt mutatom be, hogy a nemzetiségek, nemzetiségi csoportok politikai képviseletéről milyen állításokat tesz a multikulturalizmus irodalma.

Raz és Kis János sem beszél országos politikai képviseletről. Míg előbbi nem is igazán foglalkozik a politikai döntéshozatal intézményével, addig Kis az önkormányzatisággal és a föderalizmussal feloldani látszik a nemzetiségek politikai részvételével kapcsolatos problémát. Velük együtt több multikulturalista szerző is hangsúlyozza másfelől, hogy a különböző helyzetben lévő nemzetiségeknek különböző jogokra lehet szükségük, ezért az érdekek, értékek, elvek, történelmi hatások és jelenlegi körülmények mentén tárgyalásos úton kell ezeket a kérdéseket rendezni. Ezért a különböző jogokról határozó politikai döntéshozatalnak is igazságosnak kell lennie, ami – ahogy azt Kymlicka is megfogalmazza – ebben az értelemben azt jelenti, hogy a kisebbségek érdekeit, véleményét is figyelembe kell venni a döntéshozatali eljárás során.¹⁰³ A képviseletnek tehát már ebben

103 „Fairness in a decision-making procedure implies, amongst other things, that the interests and perspectives of the minority be listened and taken into account. (...) [I]ndividual political rights are sometimes insufficient to represent these differences fairly.” Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, 131.

a felfogásban sem csak valamiféle szimbolikus jelentősége van,¹⁰⁴ hanem kifejezetten a nemzeti kisebbség szempontjainak, nézőpontjának törvényhozásba történő beemelésére szolgál.¹⁰⁵

Parekh képviselet melletti érvelése hasonló Kymlickáéhoz, de szerinte a többletjogok, különleges jogok nemcsak a kisebbségek helyzetének kiegyenlítésére alkalmazandó eszközök, hanem olyan, a társadalom egésze számára fontos kollektív célok elérésére is, mint a politikai integráció, a békés társadalmi együttélés, a politikai stabilitás, vagy éppen a kulturális különbözőség támogatása, illetve a társadalmi összetartozás erősítése. Parekh elutasítja azt a gondolatot, hogy a többletjogok kárára lennének a társadalmi egységnek. Így például a speciális vagy aránytalan képviselet a parlamentben vagy más kormányzati intézményben, a konzultációhoz, sőt esetleg vétóhoz való jog célja is az, hogy a szóban forgó csoportot bevonja a „*mainstream*” társadalom életébe, ekképp valódi tartalommal töltsen meg az egyenlő állampolgárság elvét.¹⁰⁶ Parekh a kultúrák közötti párbeszédre, az interkulturalizmusra helyez különleges hangsúlyt. Álláspontom szerint a különböző csoportok közötti párbeszéd egyik legfőbb terepe pedig éppen a különböző különjogokról, kulturális jogokról is döntő országos törvényhozás, a parlament lehet.

Crowder is elfogadni látszik azokat az érveket, melyek arra vonatkoznak, hogy a liberális jogegyenlőségi felfogás nem képes kielégítően tekintetbe venni a kisebbségek álláspontját – sem saját sorsukat, sem a társadalom egészét befolyásoló döntések esetében. Miközben Taylor elismerésről szóló írásában nem esik szó kifejezetten a képviselétről vagy politikai részvételről, a tanulmányt és az azt övező vitát tartalmazó kötet bevezetőjében Amy Guttmann tulajdonképpen két szóval magyarázza az elismerést (*recognition*): a kérdés szerinte az, hogy az államok intézményrendszerében képviselve (*representation*) és tisztelve (*respect*) van-e az állampolgárok identitásbeli különbözősége.¹⁰⁷ Mindebből szintén nem következtethetünk egy kifejezett formára vagy módra a képviselettel kapcsolatban, explicit módon többletjogok sem következnek belőle, de az levezethető,

104 „Multiculturalism is not only symbolic.” Will Kymlicka, *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity* (Oxford: Oxford University Press, 2007), 82.

105 Ezt nevezi Pap András László etno-tudatos és etno-igazságos eljárásrendszernek. Pap András László, „Az etnicitás, mint a politikai képviselet alapja”, *Politikatudományi Szemle* VIII, sz. 4 (1999): 22–48.

106 Parekh, *Rethinking Multiculturalism*, 262.

107 Amy Guttmann, „Introduction”, in *Multiculturalism and the Politics of Recognition* (Princeton: Princeton University Press, 1994), 3–24.

hogy a törvényhozásban meg kell jelenniük valamilyen módon a kisebbséghez tartozók érdekeinek, nézőpontjainak. Taylor máshol, kifejezetten arra hívja fel a figyelmet, hogy a demokratikus részvételhez elengedhetetlen közös összetartó erő – ami a politikai közösséget egyben tartja – nem járhat különböző identitások kizárásával.¹⁰⁸

Modood, ahogy azt már bemutattam, kiemelt figyelmet fordít arra, hogy a különböző csoportok különböző helyzetekben különböző igényekkel rendelkeznek, így különböző intézményi megoldásokra lehet szükségük, és ez természetesen a csoport alapú képviselőre is igaz; ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy a végtelen differenciálásnak ellentétes, visszafejlődést ösztönző hatása is lehet. Szerinte a tükörreprezentáció jó kiindulópont lehet, de abból nem feltétlenül kvóták következnek, hanem egy flexibilis, állandóan fejlődő, átalakuló, differenciált, de a példákban okuló, a civil társadalomnak nagy szerepet tulajdonító rendszer. Modood nincs tehát ellene például alacsony létszámú kisebbségek esetén az általa korporativista logikájúnak nevezett képviselőnek, de inkább a többszintű döntéshozatali rendszert és az alternatív érdekérvényesítési, részvételi struktúrák fontosságát hangsúlyozza.¹⁰⁹

Parekh mellett Iris Marion Young az, aki kifejezetten a képviselőre helyezi a hangsúlyt. Szerinte az igazságos társadalom középpontjában nem az egyéni jogok és szabadságok állnak, hanem a demokratikus részvétel. A liberális individualizmus ugyanis a csoportalapú igények elhallgatásához vezet.¹¹⁰ A különbözőség elismerésének kritikusai attól tartanak, hogy a különjogok eredményeképpen az adott csoportot (újra) stigmatizálja a társadalom. Éppen ennek elkerülésére van szükség ahhoz, hogy a közbeszéd részét képezze a kisebbségek hangjának megjelenése; a politikai döntéshozatalban olyan intézményi megoldásokra van szükség, melyek biztosítják a kisebbségi csoportok saját nézőpontjának beemelését a döntéshozatali diskurzusba.¹¹¹ Young szerint ennek, és így a társadalmi igazságosságnak egyik legfőbb eleme a részvételi demokrácia.¹¹² Ugyanakkor, állapítja meg másokra hivatkozva Young, a részvételi demokráciában is domináns és elnyomott csoportok találhatók,

108 Charles Taylor, „The Dynamics of Democratic Exclusion”, *Journal of Democracy* 9, sz. 4 (1998): 143–156.

109 Modood, *Multiculturalism: A Civic Idea*, 75–76.

110 Iris Marion Young, „Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship”, *Ethics* 99, sz. 2 (1989): 250–274.

111 Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990), 11–13.

112 Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2010), 133.

így a „hatékony elismerés és képviselet”¹¹³ elvét kell érvényesíteni, hogy annak érdekében az elnyomott vagy hátrányos helyzetű csoportok saját véleménye és nézőpontja is a közbeszéd és a döntéshozatal részévé váljon.

Young tehát nem kifejezetten és különösen nem *csak* nemzetiségi kisebbségekről beszél. Ehelyett azt hangsúlyozza, hogy nem valamilyen múltban elszenvedett sérelmekért, diszkriminációért „cserébe” kell képviseletet biztosítani, hanem a jelenlegi hátrányos helyzetért. A nemzetiségek általában, és az e kutatásban vizsgált nemzetiségi csoportok sem azonos helyzetben vannak, eltérő mértékű, hogy mennyire szenvednek elnyomástól, asszimilációs nyomástól vagy diszkriminációtól. Ezzel együtt, noha a többi csoport (nem nemzetiségi csoportok, például a nők) képvisellete a kutatás fókuszán kívül esik, a korábban már említett állami semlegesség lehetetlensége miatt aligha állíthatjuk, hogy a nemzetiségek ne lennének hátrányosabb helyzetben a nemzeti többséghez képest. Maga Young is hangsúlyozza, hogy az állam semlegességének gondolata valójában nem más, mint „kulturális imperializmus áruházában.”¹¹⁴

Young két célját látja a csoportalapú képviseletnek. Először is a társadalmilag (és gazdasági értelemben) privilegizált csoport hajlamos úgy gondolni magára, sőt a hátrányosabb helyzetben lévő csoportok is hajlamosak úgy gondolni a privilegizált csoport tagjaira, mint akiknek joguk, illetve anyagi, személyi, szervezeti erőforrásuk van beszélni és meghallgatva lenni. Ennek megfelelően a politikai döntések, szakpolitikai kérdések a privilegizált helyzetben lévők szempontjaival, prioritásaival összhangban rendeződnek. A csoportalapú képviselet azonban teret ad a nem privilegizált csoportok szempontjainak megjelenítésére a politikai döntéshozatal során. Másodsor, Young az igazságos demokratikus döntéshozatalt az „igények kifejezésének politikájának” látja.¹¹⁵ A privilegizált (egyén, képviselő) jellemzően nem védi vagy támogatja az elnyomottak jogait vagy igényeit. Egyfelől nem feltétlenül érti azokat, másfelől privilegizált helyzete éppen a folytatódó elnyomáson alapszik. A különböző csoportok tehát különféle igényekkel rendelkezhetnek, és ők maguk képesek ezeket az igényeket megfelelően megjeleníteni.

113 Young, *Justice and the Politics of Difference*, 184.

114 George Crowder, *Theories of Multiculturalism* (New York, NY: John Wiley & Sons, 2013), 126. Idézi: Iris Marion Young-ot, *Justice and the Politics of Difference* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990), 115.

115 Young, *Justice and the Politics of Difference*, 185.

A két cél nagyon hasonlóan hangzik. Némileg leegyszerűsítve arról van szó, hogy egyfelől a csoportalapú, vagy esetünkben nemzetiségi képviselőt „megakasztja” a privilegizált csoport kulturális imperializmusát és egyfajta „egyeduralmát”; másfelől viszont arról, hogy ennél konkrétabban a nemzetiségi igények csak a nemzetiségi csoport tagjai által tudnak kifejezetten megjelenni a politikai döntéshozatalban.

James Tully is a kulturális elismerés politikáját fogalmazza meg. Tully úgy véli, a liberális multikulturalizmus egyéni jogokra fókuszáló, alkotmányos szinten „előre” garantált megoldásai nem okvetlenül elégségesek a csoportalapú integrációhoz, szerinte mindennek a kölcsönös és ezért igazságos elismerés, valamint a csoportok közötti párbeszéd következményeként kell létrejönnie. A politika világában a meghatározott szabályok szerint működő intézményekben való részvétel mellett a (különböző kulturális csoportokhoz) tartozó egyéneknek éppen a politikai intézmények „játékszabályainak” kialakításában és állandó újragondolásában kell részt venniük.¹¹⁶ Tully ugyanakkor azt is állítja, hogy az ilyen módon kialakuló játékszabályok, intézmények már nem kell, hogy normatív szempontú értékelés alá essenek.

Ez az a pont, amiért ez a kötet nem épülhet kizárólag Tully megközelítésére, meggyőződésem szerint ugyanis nem lehetünk közömbösek arra nézve, hogy a szóban forgó párbeszéd során kialakított jogok segítik-e a nemzeti kisebbségek lehetőségeit vagy éppen kultúrájuk megőrzését, továbbélését. Elméletileg nem lehetetlen, hogy a nemzeti kisebbség tagjai nem igényelnek bizonyos jogokat, például a nyelvhasználat területén, de hogy általánosan a deliberatív döntéshozatal során a nemzetiségek olyan politikai döntések meghozatala mellett álljanak ki, melyek jogukat csorbítják, az nehezen elképzelhető.

2.6. KÉPVISELETÉLMÉLET – MILYEN KÉPVISELET?

Az országos képviselőt szükségességének, és e szükség mibenlétének ismertetése, majd az eszköztől várt célok keretezése után a szakirodalomnak a képviselőt minőségére, milyenségére, kialakítására vonatkozó állításait kívánom bemutatni. Ehhez a képviselőtelméleti megközelítéseket alkalmazom, előbb azonban a már

¹¹⁶ James Tully, *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), 30–57.

említett multikulturalista szerzők által feltárt követelményeket ismertetem. Amint az látszik, noha vannak hivatkozások képviseletelméleti munkákra, a szerzők szinte kivétel nélkül hangsúlyozzák, hogy nehéz általános állításokat megfogalmazni, mivel a nemzeti kisebbségek különböző országokban különböző helyzetben vannak. Így állításaikat csak egyfajta általános minimumkövetelményként lehet felfogni.

Kymlicka szerint sok esetben elég lehet, ha a nemzeti kisebbségeknek a hagyományos politikai részvételi jogok biztosítva vannak: tagjaik politikailag szerveződhetnek, indulhatnak a választáson és szavazhatnak. Ezek a jogok pedig kiegészülhetnek a választókerületi határok kisebbségnek kedvező átrajzolásával, illetve az arányos választási rendszerrel. Ő is elismeri azonban, hogy sokszor ezek az egyéni politikai jogok nem garantálják a különbözőségek megjelenítését a törvényhozásban, és mivel a kötetben vizsgált országokban sok nemzetiség alacsony létszámmal van jelen, és/vagy a nemzeti többségbe történő integráció, esetleg asszimiláció előrehaladott állapotában van, sok esetben ez biztosan nem jelent kielégítő képviseletet. Ha az általam most „hagyományosnak” nevezett megoldások nem vezetnek eredményre, nem csökkentik az alul-reprezentáltságot, akkor jöhet számításba a csoportképviselet.

Kymlicka megemlíti a Pitkin által tükörképviseletnek¹¹⁷ hívott megoldással kapcsolatos demokratikus problémákat, és arra jut, hogy a csoporton alapuló képviselet hívei sem osztják azt, hogy a képviseletnek általánosan a társadalmat kellene leképeznie bizonyos attribútumok, jelen esetben a nemzetiségi hovatartozás, identitás alapján, inkább csak kivételes esetben engedik ezt meg. Kymlicka ezt a „kivételes” helyzetet a történelmi elnyomásban látja: akkor engedhető meg a csoportelismerés, ha a szóban forgó csoport olyan hátrányos helyzetben van, hogy nehézze vagy lehetetlenné vált számára a politikai döntéshozatalban való hatékony részvétel. Ezzel Kymlicka Young megközelítését veszi át, aki a különleges képviseletet nem csak kifejezetten valamilyen jellemző alapján, hanem minden elnyomott vagy hátrányos helyzetű csoportnak biztosítaná.¹¹⁸ Kymlicka azonban azt is hangsúlyozza, hogy e különleges képviseleti jogok csak a meglévő hátrányok kiküszöböléséig, átmenetileg fogadhatók el.

¹¹⁷ Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights* (Oxford University Press: Oxford University Press, 1996), 138. Idézi: Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley: University of California, 1972), 60–91.

¹¹⁸ Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, 141. Idézi: Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990), 183–191.

Kymlicka felvet még további kérdéseket, például az elszámoltathatóságról, vagy hogy hány képviselője kell, hogy legyen egy elnyomott csoportnak, de nem foglal egyértelműen állást egyetlen képviseleti intézményrendszer mellett sem, sőt határozottan kiáll amellett, hogy az általános elvekből nem vezethető le egy általánosan alkalmazandó és alkalmazható megoldás.

Az tehát látszik, hogy Kymlicka képviselet melletti érve mögött valamiféle, múltban elszenvedett sérelmek kiküszöbölésére szolgáló igazságosságelfogás áll. Sok rész kérdés felvetése mellett alapvetően a hatékonyság fogalmát vezeti be, és az EBESZ vonatkozó ajánlásaiból, illetve a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény szövegéből átvéve, a nemzetiségek területi autonómiáját megalapozó elvvel, a *hatékony részvétellel* kapcsolatban fogalmazza meg állításait. Szerinte ez az elv sokkal inkább újratermeli, mintsem megoldaná az európai kisebbségvédelmi rendszer kihívásait, ugyanakkor nem esszencializálja, nem kezeli egységes eszként a szóban forgó csoportokat, szemben a kultúra élvezetéhez való jog vagy a csoport önrendelkezési jogának fogalmával. A politikai döntéshozatalban való részvétel valamilyen formában történő biztosítása ugyanis – szemben például a tartalmi kisebbségi jogok alkotmányba történő foglalásával – lehetőséget ad a csoportnak arra, hogy maga is demokratikus folyamatok révén hozzon döntést saját szokásairól, kultúrájáról, nemzetiségi igényeiről. Ugyanakkor Kymlicka szerint a hatékony részvételtől az következik, hogy a képviseletnek legyen valamiféle hatása. Az országos képviselettől viszont ez nem várható, mivel a nemzeti kisebbség minden esetben politikai kisebbség is marad.

A kötetben éppen azt kívánom megvizsgálni, hogy lehet-e hatásról beszélni: jelent-e különbséget a valóban politikai kisebbségként megjelenő nemzetiségi képviselet a nemzetiségek jogait, lehetőségeit érintően. Kiinduló hipotézisem szerint, ahogy azt a képviselet céljáról szóló részben kifejtettem, a nemzetiségek hangjának, nézőpontjának, igényeinek megjelenítése az országos politikai döntéshozatalban, hatással kell, kellene, hogy legyen a nemzetiségek helyzetére is. Kymlicka szerint a hatékony részvétel ebben az (általa maximalistának nevezett) olvasatban csak akkor jár eredménnyel, ha valamilyen „ellen-többségi” föderális vagy konszociális hatalommegosztási rendszerben jelenik meg.¹¹⁹ Ez azonban Kymlickánál sem jelenti azt, hogy a képviselet igénye, biztosítása csak konszociális rendszerekben lenne igazolható.

¹¹⁹ Kymlicka, *Multicultural Odysseys*, 239.

Pitkin szerint a modern kor egyik kulcsfogalma a képviselet, mivel majdnem mindenki képviselők által kormányzott társadalomban akar élni; minden csoport, minden politikai ok vagy célkitűzés *képviseltetve* akar lenni; és minden kormányzat arra hivatkozik, hogy valakiket, illetve valamilyen érdekeket *képvisel*.¹²⁰ Pitkin nem a nemzetiségek tekintetében, hanem általánosan ír a képviselet mibenlétéről. Négy formáját különbözteti meg a képviseletnek, illetve még pontosabban a képviseletről való gondolkodásnak, és így a képviselet mint intézmény négy aspektusát tárja fel. A különböző megközelítésekben más és más kutatási kérdések tehetők fel a képviselő és a képviseltek, a választópolgárok egymáshoz való viszonyáról, a képviselő és a képviseltek lehetőségeiről.

Az első a *formális képviselet*, ami az intézményi berendezkedésről szól, melyben a képviselet létrejön. Ez egyfelől a felhatalmazáson alapuló nézet: a képviselő olyan jogot kapott a cselekvésre, amilyen joga korábban nem volt, ugyanakkor a felelősséget a képviseltek viselik. Itt csak a képviselő intézményi pozíciójával tudunk foglalkozni; nincsen hatékonyabb, jobb, rosszabb képviselet, minden, amit a megfelelő felhatalmazáson belül tesz, az képviseletnek tekintendő, és amikor ennek határát átlépi, akkor már nem képvisel. Másfelől, szintén a formális képviselet alá tartozik az elszámoltathatóságon alapuló képviselet. Itt a hangsúly már nem a felhatalmazáson van, hanem azon, hogy a képviselő felelősséggel tartozik azok felé, akiket képvisel, el kell tudnia számolnia azzal, hogy mit miért tett, mikor milyen döntést hozott. Ebből a nézőpontból a képviselet tekintetében az vizsgálható, hogy a képviselteknek milyen eszközeik vannak szankcionálni azt, ha a képviselő nem az ő elvárásainak megfelelően cselekszik. Egyik felfogásból, nézőpontból sem tudunk választ találni arra, hogy mi történik az érdekképviselet aktusa közben. Vizsgálatunk tárgya csak az lehet, hogy legitim módon birtokolja-e a képviselő a pozíciót, megfelelő felhatalmazása van-e, például választásokon alapul-e képviselői mandátuma (és milyen választási szabályok mellett kialakuló kvóták szerint), illetve a választópolgároknak van-e lehetőségük őt visszahívni pozíciójából.¹²¹

Pitkin ezután fordul a képviselet tartalmi szempontú értékelése, a szimbolikus és a deskriptív képviselet felé.

A *szimbolikus* megközelítés szerint a kulcs az, hogy a képviselet – mint társadalmi konstrukció – csak akkor jöhet létre, ha az emberek „hisznek benne”.¹²²

120 Pitkin, *The Concept of Representation*, 2.

121 Pitkin, 38–59.

122 Pitkin, 109.

Tehát a képviselő tulajdonképpen egyfajta szimbóluma azoknak, akiket képvisel. Itt még nem tevékenységről, aktív cselekvésről van szó, a vizsgálat tárgya az lehet, hogy mit jelent a képviselő azok számára, akiket képvisel. A reprezentativitás mértéke e megközelítésben úgy ragadható meg, hogy a képviseltek milyen mértékben fogadják el a szóban forgó képviselőt képviselőjüként, olyasvalakiként, aki értük „áll ki”, a Pitkin által használt „*standing for*” kifejezés magyar fordításának nem cselekvő, lehető legpasszívabb értelmében.¹²³

A *deskriptív* vagy *leíró* képviseletnél még szintén nem beszélhetünk cselekvésről, ekkor a képviseleti szerv összetételére fókuszálva azt vizsgálhatjuk, hogy a képviselők mennyire „hasonlítanak” azokra, akiket képviselnek, mennyire írják le a társadalmat. Az ilyen megközelítéssel dolgozó szerzők tehát – mondja Pitkin – azt állítják, hogy csak az a valódi képviselet, ami összetételében lefedi az egész országot, az egész politikai közösséget. A képviselő még itt sem cselekszik (illetve nem ezt vizsgáljuk) másokért, hanem jelképesen „áll” („*stand for*”) mások „helyett” a képviselőtestületben, kutatásom esetében a törvényhozó testületben. A vizsgálandó kérdés makroszinten az, hogy a társadalom különböző érdekei megjelennek-e a törvényhozásban. Egyéni szinten mindez azt jelenti, hogy a képviselő és a saját választóinak (vagy választókerületének) érdekei megegyeznek-e. Young nyomán azonban, amikor a képviselet leíró jellegét vizsgáljuk, nemcsak érdekek kerülnek előtérbe, hanem az a fajta „társadalmi nézőpont”¹²⁴ is, aminek törvényhozásban való megjelenésének szükségességére alapozva Young a csoportképviselet mellett érvel. A kötet kérdése tehát a leíró képviselet esetében az, hogy *a)* megjelennek-e a nemzeti és etnikai kisebbségek a törvényhozásban; és *b)* megfelelő mértékben írja-e le a parlament a társadalmat ilyen szempontból, tehát a nemzetiséghez tartozó választópolgárok számarányának megfelelő arányú nemzetiségi képviselő van-e a parlamentben. Ugyanakkor ez utóbbi feltételt teljesítő mechanizmus sehol sem igazán jellemző országos szinten, így e tekintetben a kötet nem fogalmaz meg elvárásokat. Az *a)* kérdés kapcsán az viszont releváns, hogy az adott nemzetiséget valóban az adott nemzetiséghez tartozó személy képviseli-e, vagy sem. Hiszen az nem kizárható, hogy a többség is képviselje a nemzetiségek érdekeit, ennek vizsgálata azonban már kifejezetten a szubsztantív képviselethez tartozik. Ha követelményként fogalmazzuk meg a deskriptív képviseletet, és nem a társadalmi számarányokat kérjük számon, akkor mintegy minimumkövetelményként arra van szükség, hogy a nemzetiségi

123 Pitkin, 92–111.

124 Young, *Inclusion and Democracy*, 136. Erre később részletesebben visszatérek.

csoportokat a csoporthoz tartozó képviselő képviselje. Az egy következő kérdés, hogy adott esetben például egyetlen képviselő mire képes, milyen befolyással rendelkezhet a törvényhozó testület egészére, és ebben a köznapi értelemben szimbolikus marad-e a képviselet.

Pitkin tipológiájának negyedik eleme a szubsztantív vagy más néven tartalmi képviselet.¹²⁵ Itt már nem csak a megjelenítésről („*standing for*”), hanem aktív cselekvésről („*acting for*”) beszélhetünk: a képviselő(k) magatartását, tevékenységét kell értékelnünk, méghozzá abból a szempontból, hogy a képviseltek nevében, érdekében jár-e el. Nemzetiségi politikai tekintetében tehát a kérdés az, hogy egy nemzetiségi képviselő valóban a nemzetiség érdekeit jeleníti-e meg, képviseli-e, tesz-e azért, hogy a testület egésze (illetve többsége) ezeket elfogadja.

Pitkin tipológiája alapján a különböző elméleti megközelítésekben tehát a nemzetiségi és etnikai kisebbségi csoportok képviseletének tekintetében a következő kérdésekre keres választ a kutatás. Először is azt mutatom be, hogy a nemzetiségi képviselők milyen intézményi pozícióba kerülnek a törvényhozásban. A választási rendszer és a választójogi szabályozás vizsgálatával azt kell felmérni, hogy a nemzetiségi képviselők milyen módon, milyen felhatalmazással kerültek a politikai döntéshozó testületbe. Ez a felhatalmazás (és az ahhoz kapcsolódó elszámoltathatóság, leválthatóság) alapulhat az általános választási szabályokon, de alapulhat kedvezményes nemzetiségi képviseleti szabályokon, vagy akár más jellegű képviseleti megoldáson, behíváson vagy delegáláson is. Kérdés, hogy versengő választáson választhattak-e a nemzetiséghez tartozók maguknak képviselőt. A kutatásnak az is tárgya, hogy a képviselő teljes jogú tagja-e a törvényhozásnak, van-e mindenben szavazati joga (vagy nincs, „csak” szószóló) vagy épp ellenkezőleg, esetleg többletjogokkal rendelkezik-e, például vétójoggal bizonyos, a nemzetiséghez köthető területeken. Mindez a képviselet formális megközelítésén alapszik, bár véleményem szerint merőben meghatározza a képviseleti lehetőségek szubsztantív mivoltát is.

Másrészt, a választási rendszer és a választójogi szabályozás vizsgálatával azt is fel kell mérni, hogy valóban a nemzetiséghez tartozók tudnak-e maguk közül képviselőt választani, ezzel a leíró jelleg minimumfeltételét teljesítve (deskriptív képviselet). A választójog és a választási eredmények értékelésével az is felmérhető, hogy a szimbolikus képviselet mennyiben van jelen, valóban fontos-e a nemzetiséghez tartozóknak, hogy nemzetiségi képviseletet teremtsenek a parlamentben.

125 Pitkin, *The Concept of Representation*, 112–143.

Annak vizsgálata, hogy a képviselő tud-e a közösség számára megfelelően cselekedni, a nemzetiségi csoportja számára megfelelő politikákat képviselni, makroszinten történik. A kutatásban nem az egyes képviselők felszólalásait, cselekedeteit mérem fel, hanem azt, hogy a szóban forgó országok parlamentjei milyen, a nemzetiségek kulturális jogaihoz és a diszkriminációmentességhez hozzájáruló szabályokat fogadtak el. A hipotézis mindezek alapján az, hogy az olyan parlamentekben, melyekben van (az előző szempontok szerint megvizsgált bármilyen) nemzetiségi képviselet, azokban a parlamentekben érdemibb, a nemzetiségek kulturális jogait biztosító, kiterjesztő jogszabályokat fogadtak el, és érdemibb ilyen jellegű jogosultságok vannak érvényben az országban.

Feltételezve, hogy a különböző felfogásokhoz különböző intézményi struktúrát képzelünk el, és nem kizárólag a vizsgálat fókuszát jelentő tipológiaként tekintünk rájuk, Pitkin erősen a szimbolikus és a deskriptív képviselet ellen érvel, velük szemben a cselekvés, az „*acting for*” típusú szubsztantív képviselet fontosságát emeli ki. Véleménye szerint, annak kérdése, hogy ki a képviselő, kik vannak jelen a döntéshozó szervben, eltereli a figyelmet a sokkal fontosabb, mit tesz, mit csinál a képviselő, mit tesz a képviselőtestület jellegű kérdésekről. Tehát nem a képviselők jellemzőivel, például nemzetiségi hovatartozásukkal kell foglalkozni, hanem viselkedésükkel, cselekedeteikkel, szavazási magatartásukkal. Ha pusztán csoportjellemzőkhöz kötjük a képviseletet, az szükségszerűen csak a szimbolika talaján marad – lehet, hogy ilyen-olyan jellemzők szerint leírja a társadalmat, de nem vezet tartalmi, cselekvő képviselethez, érdekérvényesítéshez.¹²⁶

Pitkin tehát elsősorban különálló megközelítéseként tekint tipológiája elemeire, a kötetben viszont egyfajta mérési skáláját fogom megjeleníteni a különböző képviseleti megoldásoknak: az, úgymond „csak” szimbolikustól a tartalmi képviseletig. Véleményem szerint tehát az országos képviseletnek olyan szimbolikus értéke is van, melyet nem szabad lebecsülnünk, de (az Anne Phillips által „jelenlét politikájának” nevezett) részvétel nem szükségszerűen mentes szubsztantív, tartalmi következményektől sem.¹²⁷ Kifejezetten ennek vizsgálata áll e kötet fókuszában.

Young szintén azt veti fel, hogy az azonos bánásmód követelménye asszimilacionista következményekkel jár, ezzel szemben a különbözőség politikájából kell

126 Suzanne Dovi, „Political Representation”, in *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, szerk. Edward N. Zalta (Stanford: Metaphysics Research Lab, Stanford University, 2018), <https://plato.stanford.edu/entries/political-representation/>.

127 Phillips, *The Politics of Presence*.

kiindulni, ami azt jelenti, hogy az összes társadalmi csoport bevonását és részvételét jelentő egyenlőség eléréséhez eltérő bánásmódban kell részesíteni elnyomott vagy hátrányos helyzetben lévő csoportokat.¹²⁸ Young nem kizárólag nemzeti kisebbségeket vizsgál – e kutatás fókuszánál jóval szélesebb körben foglalkozik a hátrányos helyzettel, így például a nőket megillető különleges jogokkal és különleges képviselőjükkel –, de amennyiben kiindulópontként az államok nemzeti értelemben vett semlegességének lehetetlenségét elfogadjuk, állításai a kelet- és kelet-közép-európai országok nemzeti kisebbségeire is vonatkoztathatók, és kifejezett példaként is megjelennek nála.

Young határozottan állítja, hogy a különbözőség politikájának támogatói szerint a különbözőségek nélküli társadalom nemhogy nem lehetséges, de nem is kívánatos. Szerinte sem a modernizáció, sem az urbanizáció, sem az egyéni jogok (formális) kiterjesztése, a formális egyenlőség a gyakorlatban nem vezetett ahhoz, hogy az egyének elfeledjék sajátos kötődésüket, társadalmi csoportoknak megfelelő identitásukat.

Young számára a csoporton alapuló képviselő a politikába való bevonás eszköze. Szerinte az az ellenérv, hogy egy képviselő nem tud egy egész csoportot képviselni, mert az egyének sokféle, egymást átfedő vagy keresztező viszonyban léteznek, nem oltja ki a marginalizált csoportok különleges képviselői igényét. Akik így érvelnek, valójában a képviselő természetét értik félre.¹²⁹ Hiszen azt el kell fogadni, hogy a képviselő nem tudja a képviseltek sokféleségét megjeleníteni, tehát éppen nem azonosnak, hanem különbözőnek kell tekinteni azokhoz képest, akiket képvisel. A képviselőtől eszerint nem azt várjuk, hogy a képviselő akként beszél („*speaking as*”), mint akiket képvisel, hanem értük, az ő érdekükben szólal meg („*speaking for*”) a politikai döntéshozatali intézményrendszer különböző szintjein. Nincs tehát egyetlen általános akarat, amit a képviselő megjelenít; nem egy olyan esszencializált véleményt vagy érdeket jelenít meg, amit a választók összessége magának vall. A képviselő különbözik választóitól, de meghatározott módon kapcsolódik hozzájuk. Young szerint ennek a kapcsolatnak a vizsgálatával érdemes foglalkozni a képviselő értékelésekor.¹³⁰

Young maga is Pitkinre építi a képviselőtről való gondolkodását, a felhatalmazás és az elszámoltathatóság jelenségét tartja kulcselemeinek, azonban megpróbálja a Pitkin általt bemutatott különböző koncepciókat mint egy nagy,

128 Young, *Justice and the Politics of Difference*, 158.

129 Young, *Inclusion and Democracy*, 123.

130 Young, 127–128.

komplex intézményi és gyakorlati rendszer különböző aspektusait összerendezni, és ezzel egy jól működő képviselet ideálját megalkotni, amelyik mind a demokratikus legitimitást, mind a politikai bevonást elősegíti.

Mikor érzi magát az egyén a politikai folyamatokban képviselve? – teszi fel a kérdést Young.¹³¹ Szerinte akkor, ha a három eltérő szempontból is képviseltetve van: képviselve vannak az érdekei, megjelennek a politikai döntéshozatalhoz kapcsolódó vitában a saját elvek, értékek, prioritások, melyeket összességében Young a „vélemény” szóval ír le, illetve ha a döntéshozók legalább egy része ismeri, érti és kifejezi az egyénnek azt a saját társadalmi perspektíváját, nézőpontját, látásmódját, amit az egyén adott társadalmi csoporthoz való tartozása és a csoportok közötti viszony által kialakított. Ez az a nézőpont, amit az adott csoport tagjainak a társadalmi folyamatokban betöltött szerepe határoz meg.

Ezzel az esszencializmusra, a csoportalapú képviselet leegyszerűsítő, véleményeket kizáró mivoltára alapuló kritikákat próbálja meg Young megkerülni.¹³² Crowder is felveti, hogy valójában elkülöníthetők-e ezek a kategóriák, és egyáltalán hogyan, (illetve még pontosabban) ki által határozható meg a társadalmi nézőpont fogalma.¹³³

Young szerint a társadalmi nézőpontból még nem feltétlenül következik egy meghatározott politikai tartalom. Az adott társadalmi csoportban, annak tagjai között lehetnek eltérő érdekek és vélemények, ahogy a csoporthoz tartozó vagy legalábbis ahhoz közel álló képviselőnek is lehetnek eltérő érdekei, véleményei. Mégis, a képviselő a sajátos társadalmi nézőpontot (is) megjeleníti a politikai döntéshozatalban, ami kevésbé változtatható, cserélhető, strukturálisan meghatározott. Szerinte e három elem azért is különböztethető meg, mert az érdekek és a vélemények kifejezett eredményeket várnak a politikai döntéshozataltól, ezzel szemben a perspektíva különböző kifejezett kiindulópontokat kínál a döntéshozatalt megelőző vitához. Az is különbség, hogy míg az érdekek és a vélemények lehetnek „rosszak” vagy illegitímek, addig a társadalmi nézőpont önmagában sohasem lehet az.

Young a csoportalapú képviselet különböző módjait mutatja be, ugyanakkor ő is felhívja arra a figyelmet, hogy nem lehet általános követelményrendszert meghatározni.¹³⁴

¹³¹ Young, 134.

¹³² Lásd pl.: Andrew Mason, „Multiculturalism and the Critique of Essentialism”, in *Multiculturalism and Political Theory*, szerk. Anthony Laden Simon és David Owen (Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2007), 233.

¹³³ Crowder, *Theories of Multiculturalism*, 129.

¹³⁴ Young, *Inclusion and Democracy*, 149.

Míg korábban a csoportok számára fenntartott vagy kijelölt képviselő helyek mellett erősebben érvelt, később már elfogadja azokat a kritikákat, melyek szerint ez akár a csoport identitásának és más csoportokhoz való viszonyának a rögzülésével járhat együtt, illetve azzal, hogy az így törvényhozásba kerülő képviselők (és akár csoportok is) eleshetnek más képviseleti lehetőségektől.¹³⁵ Ugyanakkor szerinte (és Melissa Williams szerint) a csoportképviselettel szembeni legtöbb érv csak kifejezetten a fenntartott képviselői helyekkel kapcsolatos ellenérv, nem a csoportalapú képviselet egészét vonja kétségbe.¹³⁶ Mivel viszont a fenntartott helyek ahhoz is vezethetnek, hogy a választópolgárok felhatalmazó és elszámoltató aktivitása csökken, így összességében az alulreprezentáltság-érzet megmaradhat, Young szerint a fenntartott helyek csak legvégső és átmeneti intézkedések lehetnek a politikai bevonás és igazságosság elérésére.

Ezen ellenérvek azok, melyek alapján a fenntartott mandátumok kapcsán az intézményrendszer demokratikus elemeinek vizsgálatát helyezem én is középpontba. A képviselet létrejötté, tehát a felhatalmazás kapcsán fontos lesz annak vizsgálata, hogy a fenntartott hely betöltésére valódi politikai verseny folyik-e az adott csoporthoz, a nemzetiségi kisebbséghez tartozó választópolgárok szavazataiért. Ha demokratikus verseny nincs, akkor valóban könnyedén kiüresedhet a felhatalmazás és az elszámoltathatóság is. Young is felveti a képviselet „pluralizálását”, de ő csak abban a kontextusban, hogy egy képviselőbizottság, például „néhány” nő, biztosan jobban tudja képviselni a nők érdekeit, mint egyetlen nő. Én magam ezt a pluralizálást a képviseletért indulók (lehetséges) számában tartom fontosnak megjeleníteni, tehát hogy a választópolgárok tudjanak valóban választani a jelöltek között, ezzel erősebb szerepet adva a felhatalmazás aktusának. De a képviselet aktusának „minőségével” kapcsolatban is könnyű teoretikusan arra jutni, hogy ha a képviselő valódi befolyással bír, azaz még a politikai kisebbségben maradás mellett is érdemi lehetősége van az adott társadalmi pozícióból kiinduló nézőpont megjelenítésére a döntéshozatalban, és befolyása van a vita menetére, akkor ennek a fajta kiüresedésnek, a képviselő és a képviseltek közötti elszakadás kialakulásának veszélye kisebb.

135 George Crowder, *Theories of Multiculturalism* (New York, NY: John Wiley & Sons, 2013), 131. Hivatkozta: Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2010), 150.

136 Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2010), 149. Hivatkozta: Melissa S. Williams, *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation* (Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 2000), 203–237.

A fenntartott, kijelölt mandátumok mellett a másik módozat a pártlistákon belüli kvóták felállítása. Young szerint ezek azért előnyösek, mert nem különítik el a nőket vagy a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozókat, hanem bevonják őket a szélesebb, párton belüli deliberációs folyamatokba.

A harmadik mód, különösen egyéni többségi választási rendszerekben az, ha a választókerületeket olyan módon rajzoljuk meg, hogy a csoporthoz tartozók egy választókerületbe kerüljenek, és így jó eséllyel képviselőt küldjenek a törvényhozásba. Ennek előfeltétele természetesen, hogy az adott nemzetiségi vagy etnikai csoport területileg koncentráltan legyen jelen egy-egy államban, ami a kutatásban vizsgált államokra nem vagy csak részben / korlátozottan érvényes. Egymandátumos választókerületek esetén az ilyen választókerületekben kisebbségben maradtak érezhetik magukat alulreprezentáltak.

A negyedik megoldás tehát a többmandátumos választókerületek létrehozása, sőt még inkább az arányos választási rendszer kialakítása. Az arányos választási rendszerben ugyanis nagy valószínűséggel több párt fog versenyezni és több párt is kerül be a törvényhozásba, így a csoporthoz tartozóknak is több lehetőségük van szavazatuk leadásakor (különösen, ha mindez a párton belüli kvótákkal párosul). Young nem említi kifejezetten az etnikai alapon szerveződő pártokat, de a kutatásnak ezek is tárgyai lesznek.¹³⁷

Ugyanakkor Young – korábbi könyvében¹³⁸ – mégiscsak arra hívja fel a figyelmet, hogy az arányos képviselet és különösen az egy ember egy szavazat elve továbbra is azon a feltételezésen, felfogáson alapszik, hogy az egyéneket kell a politikai döntéshozatalban képviselni. Amit elfogadhatunk igaznak ugyan, de a csoport (és különösen az említett társadalmi perspektíva) képviselete kapcsán éppen e felfogást kívánjuk meghaladni vagy legalábbis kiegészíteni.

Anne Phillips, kifejezetten Pitkinnel szemben – nem vitatva, hogy fontos hangsúlyt fektetni a képviselők magatartásának vizsgálatára – amellet érvel, hogy a nemzetiségek (és a nők) képviselete esetén a politikai jelenlét igénye az, ami meghatározza a demokráciáról szóló vitákat.¹³⁹ Az a jogos igény, amit a Youngnál is fontos szerepet kapó „politikai bevonás” szóval írhatunk le.¹⁴⁰

Phillips Arend Lijphartra támaszkodva fejt ki, hogy a többségi demokrácia az ilyen plurális államokban nemcsak antidemokratikus, hanem a politikai

¹³⁷ Young, *Inclusion and Democracy*, 150–153.

¹³⁸ Young, *Justice and the Politics of Difference*, 187.

¹³⁹ Phillips, *The Politics of Presence*.

¹⁴⁰ Young, *Inclusion and Democracy*, 52–80.

kizárás miatt komoly veszélyeket is hordoz magában, akár az állam stabilitását veszélyeztetheti.¹⁴¹ Ugyanakkor Phillips szerint helyesebb lenne a politikai igazságosság fogalmával megközelíteni a kérdést, nem pedig azzal foglalkozni, hogy mi szükséges a veszélyek elkerüléséhez. Szerinte Lijphart konszociális demokraciamodellje nem ad megoldást az olyan társadalmi berendezkedésben felmerülő pluralitásból következő problémákra, amelyben a különböző társadalmi csoportok képtelenek megalkotni saját pártjaikat, és a politikai kizárás még inkább veszélyezteti őket.¹⁴²

A praktikus érvek helyett azonban Phillips a Taylor-féle csoportelismerésre alapozva fogalmazza meg, abból következteti a politikai részvétel melletti érveket. Az elismerés, ami az egyének egyenlő értékének elismeréséhez vezet, egyre inkább a közsférában, a politikai életben való jelenlét igényeként jelenik meg.¹⁴³

Phillips három fő érvet vet fel a jelenlét politikája mellett. Először is, a sajátos nézőpont döntéshozatalba történő beemelésének szimbolikus értéke van, amely nem lebecsülendő. Másodszor, a hátrányosabb helyzetben lévő csoportok számára erőteljesebb érdekképviselőre van szükség, és így a jelenlét politikája a véleménykifejezés mindennapi csatornájává is tud változni. Harmadszor pedig a jelenlét politikája, tehát a nemzetiségek képviselője, segíti új érvek behozását, a lehetőségek tárházának kiszélesítését a (szak)politikai vitákban. Felhossa ugyanakkor azt is, hogy a pártpolitikában zajló ideológiai csatározások révén alakul ki az a politikailag kizáró helyzet, ami a jelenlét politikája iránti igényt felerősíti.¹⁴⁴

Phillips a csoportalapú képvisellel szemben három fő érvet lát. Az egyik az identitáspolitikától való irtózás, az attól való félelem, hogy az állampolgárok így nem arra figyelnek, nem azzal foglalkoznak, ami közös bennük, hanem a különbözősége, és mindez a társadalmi kohéziót ássa alá. Phillips ezt balkanizációnak nevezi. A másik, ami a legközelebb áll a Pitkin által megfogalmazott ellenérvekhez,

141 Anne Phillips, *The Politics of Presence* (Oxford: Oxford University Press, 2004), 14. Idézi: Arend Lijphart-ot, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984), 22–23.

142 Anne Phillips több liberális szerzőt is bírál. Például szerinte (19.) Raz megfelelő képviselőre (*proper representation*) vonatkozó állításai sem mennek túl a liberális jogegyenlőség keretein belüli egyenlő bánásmódnak, egyenlő választójognak, így a jelenlét politikájához biztosan nem vezet el ez az elv sem. John Rawls, *Political Liberalism* (New York: Columbia University Press, 1993), 115–116.

143 Phillips, *The Politics of Presence*, 40.

144 Phillips, 27–56.

miszerint a csoportjellemzőn alapuló képviselet csökkenti az elszámoltathatóságot. A harmadik ellenérv szerint a deliberatív demokráciában közös ügyekkel foglalkozó törvényhozó szervekről beszélhetünk, melyek nem lehetnek különböző részcsoporthoz, részjellemzők által meghatározottak.¹⁴⁵ Ezzel szemben (mások mellett) Young kifejezetten a deliberatív demokráciához köti a nemzetiségi (és a női) képviseletet.¹⁴⁶

Phillips e kritikákra a különböző érdekeken alapuló politika, amit az eszmék politikájának nevez (*politics of ideas*) és a jelenlét politikája (*politics of presence*) közötti különbségtétellel ad választ. Fontos, hogy e kettőt meg kell különböztetni, ugyanakkor nem lehet őket vagy egyik vagy másik viszonyrendszerben kezelni, és egyik sem lehet fontosabb a másiknál. Ez alatt azt kell érteni, hogy a politikai döntéshozatalban való jelenlét jogos igénye, ami olyasmin alapszik, amit Young társadalmi nézőpontnak nevez, nem jelentheti azt, hogy a képviseletért küzdő társadalmi csoportok elessenek az (akár ettől függetlenül létező) érdekek érvényesítésétől, az eszméken, ideológiákon alapuló politizálás lehetőségétől. A hagyományos értelemben vett politikai elszámoltathatóság inkább az eszmék és érdekek szférájában kerül elő. A nemzetiségi leíró vagy szimbolikus képviseletnél Phillips az autonómia, önállóság, szabad mandátum elvének fontosságát hangsúlyozza. Hiszen amíg a képviselő azt csinálja, amit mondanak neki vagy amit ígért, addig mindegy, hogy milyen társadalmi jellemzőkkel rendelkezik – jelen esetben, hogy az adott nemzetiséghez tartozik-e vagy sem. Ha azonban egy deliberatívnek elgondolt demokráciában a képviselő rendelkezik autonómiával, akkor már legitim módon fókuszálhatunk arra a kérdésre, hogy a képviselő vajon mennyiben osztja az általa képviselt „élményeit” vagy társadalmi perspektíváját.¹⁴⁷ A társadalmi egységre vonatkozóan Kymlickára alapozva Phillips azt is leszögezi, hogy az önkormányzáshoz való jog és a különleges politikai részvételi jogok közül éppen az előbbihez, és az utóbbihoz kifejezetten nem kapcsolhatunk káros következményeket, hiszen az országos szintű képviselet igénye éppen a politikai bevonódásra irányul, nem valamiféle kívülrőlállásra.

Phillips elvei a gyakorlatra lefordítva tehát azt jelenthetik, hogy a különleges nemzetiségi képviselő megválasztásában való részvétel nem járhat azzal, hogy a nemzetiségi választópolgár nem jelenítheti meg érdekeit (csak sajátos nézőpontját) a választásában, tehát a nemzetiségi képviselő megválasztása mellett

¹⁴⁵ Phillips, 1–26.

¹⁴⁶ Phillips, 145–166.

¹⁴⁷ Phillips, 159.

bele kell tudnia szólni a pártpolitikai csatározásokba, és/vagy versengő módon kell megválasztani a nemzetiségi képviselőt, akár egyénileg, akár a pártok (melyek listáján van nemzetiségi jelölt) közötti választáson keresztül.

Phillips az esszencializmus kérdésére alapuló kritikát önmagában nem látja a csoportalapú képviselet elleni meggyőző érvek, ugyanakkor arra felhívja a figyelmet, hogy világosan definiált csoportérdekek és identitás hiányában nem elégséges csak arra fókuszálni, hogy ki a képviselő, mert a képviselő személyének megváltoztatása nem feltétlenül jár együtt semmiféle további változással, pedig a képviselet melletti érvelés mögött az az elvárás húzódik meg, hogy az a szakpolitikai kimenetelre is hatással lesz.¹⁴⁸ A képviselet tehát nem egy egyoldalú folyamat, hanem a leíró képviselet akkor segítheti a képviselet szubsztantív, tartalmi irányba történő elmozdulását, ha megfelelő konzultációs, deliberatív mechanizmusokkal van körbeágyázva, és így a képviselő és a képviselők közötti egyensúly, kapcsolat révén egy részvételibb forma alakul ki.

Jane Mansbridge szintén továbbgondolja a klasszikus ügynök–megbízó modellt, illetve Pitkin tipológiáját, ezekből kiindulva a képviselet négy típusát különbözteti meg.¹⁴⁹ Első két formája nagyon szorosan kapcsolódik a Pitkin által formálisnak leírt típusokhoz, noha Mansbridge talán már ezeknél sem a képviselet létrejöttének módjára, hanem a képviselő tevékenységére helyezi a hangsúlyt. Az első, tehát a klasszikus ügynök–megbízó felfogásnak megfelelő képviselet az ígéreteken alapuló, úgynevezett promisszórikus képviselet, amikor a képviselő a megválasztását megelőző (és végső soron eredményező) kampány során tett ígéreteire hivatkozva cselekszik, hiszen ahogy Pitkin nyomán megfogalmazhatjuk ezeken alapszik a felhatalmazása. Ezzel szemben a második típusú képviselet a megelőlegező vagy anticipáló képviselet, amikor a cselekvés hivatkozási alapja az, ami alapján a képviselőt – szerinte – újra fogják választani. Ez azon alapszik, hogy a választók viselkedése hajlamos visszatekintővé, retrospektívvé válni, így nem az ígéreteket, hanem a múltbeli cselekedetet, teljesítményt mérlegelni szavazáskor. Tekintettel arra, hogy Európában a visszahívásnak vagy más közvetlen elszámoltathatósági mechanizmusoknak képviselő és képviseltek között alig találjuk gyakorlatát, a politikai értelemben vett elszámoltathatóság végső soron egyetlen eszköze a következő választásokon

¹⁴⁸ Phillips, 100.

¹⁴⁹ Mansbridge, „Rethinking Representation”, 2003; Megjelent még: Jane Mansbridge, „Rethinking Representation”, in Jane Mansbridge, *Participation, Deliberation, Legitimate Coercion*, szerk. Melissa S. Williams (London; New York: Routledge, 2019).

történő leváltás vagy újraválasztás, így ez tulajdonképpen a pitkinyi elszámoltathatóság modellnek feleltethető meg.

A nemzetiségi képviselet szempontjából különösen fontos az ún. *giroszkópikus képviselet*, amit máshol¹⁵⁰ introspektívnek nevez. Ekkor a képviselő nem valamiféle külső benyomások, elvárások, elgondolások, nyomásgyakorlás alapján, hanem saját érdekeit szem előtt tartva, saját belső meggyőződését követve, a „józan ész” használva cselekszik, méghozzá azért – és itt fordul Mansbridge a képviselő magatartásától újra a képviselet létrejöttének módjához, – mert megválasztása is elsősorban az alapján történt, hogy választói, akiket képvisel valamilyen szempontból magukénak, közülük valónak, magukhoz közel állónak érezték a személyét. Ebben az értelemben a képviselő kevésbé felelős, de legalábbis kevésbé elszámoltatható a képviseltek által, hiszen választásuk nem valamiféle ígéreten vagy teljesítményértékelésen alapul, hanem sokszor egyszerűen leíró jellemzőkön. Mansbridge példái alapján az ilyen jellegű választói magatartás alapulhat attitűdön vagy egyszerűen csak párhússágon is. E kutatás szempontjából ezt a nemzeti és etnikai hovatartozás szerinti azonossággént azonosíthatjuk. Ugyanakkor a leírtak alapján önmagában nehéz lenne a képviselők magatartását értékelni, hiszen ennek a formának a lényege éppen az, hogy – ha a képviselő nem vezette félre a közvéleményt értékeiről, jellemzőiről, akkor – az ő tevékenysége és különösen annak motivációi normatív szempontból nem eshetnek mérlegelés alá. Mansbridge úgy fogalmazza meg, hogy ebben az esetben a választónak nem a képviselő fölött, hanem a döntéshozatali rendszer fölött van (csak) hatalma: éppen az, hogy a képviselőt a rendszerbe küldi.¹⁵¹

A negyedik forma a *helyettesítő (surrogate) képviselet*, melynek elemei szintén megjelenhetnek a vizsgált országokban. A helyettesítő képviselet esetén arról van szó, hogy egy adott, megválasztott képviselő olyan választók, például egy másik választókerületben élők képviseletét (is) magára vállalja, aki nem vett részt az ő megválasztásában, így klasszikus értelemben nem hatalmazták fel a képviseletükre. Mansbridge ügyek mentén hoz példákat: ha például az egyik választókerületben megválasztott képviselő háborúpárti, akkor az e választókerületben élő pacifistákat ebben az értelemben, informálisan egy olyan

150 Jane Mansbridge, „What Does a Representation Do? Descriptive Representation in Communicative Settings of Distrust, Uncrystallized Interests, and Historically Denigrated Status”, in *Citizenship in Diverse Societies*, szerk. Will Kymlicka és Wayne Norman (Oxford: Oxford University Press, 2000), 99–123.

151 Mansbridge, „Rethinking Representation”, 522.

választókerületből bejutott képviselő képviseli, aki osztozik háborúellenességükben; vagy például egy nyíltan homoszexuális képviselő az egész országban élő nem heteroszexuálisokat képviselheti, akár tudatosan.¹⁵² Ennek tehát nyilvánvalóan egyéni, *first-past-the-post* rendszerekben lehet ilyen módon jelentősége.

Noha e típusú képviseletben nincs semmiféle erőviszony vagy hatalmi viszony képviseltek és képviselő között, Mansbridge mégis lefekteti az ilyen típusú képviselet normatív értékelésének alapját, ami nem más, mint az, amit a leíró képviselet kapcsán megemlítettünk: a törvényhozásnak a népesség egészének érdekeit és nézőpontjait (lásd Youngnál) kell arányaiban megjelenítenie, fogalmaz. Ehhez azt teszi hozzá, hogy a leginkább konfliktusos ügyekben kell a leginkább arányos képviseletre törekedni, ugyanakkor a deliberatív jellegből az nem következik, hogy a különböző nézőpontoknak népességarányosan kell megjelenniük, a cél csak az, hogy a releváns információkhoz, nézőpontokhoz hozzáférjünk, azokba bepillantást engedjen a törvényhozás folyamata.

Mindez tehát a kötet szempontjából a nemzetiségi képviseletre alkalmazva (különösen akkor, ha a képviselet nem versengő választáson alapszik, amikor kis mértékű a felhatalmazás és az elszámoltathatóság, vagyis a promisszórius elemek gyengék), azt a kérdést veti fel, hogy nemzetiségi képviselet hiányában van-e olyan a kulturális többséghez tartozó képviselő, aki felvállalja a nemzetiségek érdekeinek és nézőpontjának képviseletét. Illetve még az is felmerülhet, hogy ha egy nemzetiség képviselőt juttat a parlamentbe, míg egy másik nemzetiségi csoport nem, akkor adott nemzetiség képviselője más nemzetiségek érdekeit is képviseli-e a döntéshozatali folyamat során.

A helyettesítő képviselet kapcsán kell megemlíteni azt a felvetést is, mely szerint nem szükséges, sőt tulajdonképpen nem is feltétlenül kívánatos, hogy a képviselő különböző attribútumai azonosak legyenek azokéval, akik megválasztják, akiket képvisel. Az ilyen értelemben vett „tükör-képviselet” elutasítói szerint ez szemben áll a demokratikus képviselet eszméjével. Ezen érvelés mögött leginkább a passzív választójognak az aktív választójoghoz igazított korlátozásának elutasítása áll.¹⁵³ Meggyőződésem szerint multikulturalista szempontból sem kell elfogadnunk a passzív választójog további korlátozását, ugyanakkor a multikulturalizmus elméletéhez kötött csoportalapú politikai képviselet fentebb tárgyalt követelményeiből, valamint a kapcsolódó nemzetközi ajánlásokból is

¹⁵² Mansbridge konkrét példákat használ, én szándékosan ismertetem őket általánosan.

¹⁵³ Pap András László, *Identitás és reprezentáció: Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig* (Budapest: Gondolat, 2007), 155.

inkább az olvasható ki, hogy a közösségeknek nemcsak maguknak kell, hanem *maguk közül* is kell képviselőket választani. Az itt vizsgált gyakorlat is inkább ennek megvalósulását mutatja, jellemzően a passzív választójog ilyen irányú, etnikai alapú korlátozása nélkül.

Mansbridge kifejezetten a csoportjellemzőn alapuló képviseléssel foglalkozik. A leíró jelleget ő sem feltétlenül csak külsőleg is felfogható jellemzőkhöz (bőrszín, nem) köti, hanem közös élményekhez, tapasztalatokhoz, melyeken a young-i értelemben vett perspektívák alapulhatnak. Mansbridge szerint három oka van annak, amiért a hátrányos helyzetben lévő csoportok képviselést, méghozzá a sajátjukkal megegyező társadalmi háttérű, a csoporthoz tartozó képviselő által történő képviselést követelhetnek.¹⁵⁴ Először is a képviselők egy állandó konzultációs, kommunikációs folyamat részesei, és ebben az értelemben ez a deliberatív folyamat vertikálisan szervezett, a képviselő és a képviseltek között vertikális viszony van, még akkor is, ha a helyettesítő képviseléstnek megfelelően ez a viszony nem szűkül le adott képviselő adott szavazóira (pontosabban választókerületére, tehát azokra, akiket a klasszikus értelemben véve képviselnie kell). A többségi és kisebbségi csoportok közötti, történelmileg fölé- és alárendeltségi viszonyban azonban társadalmi bizalomhiány alakulhat ki: az elnyomott csoport joggal érezheti úgy, hogy a többséghez tartozók nem figyelnek rá, ezért egy olyan képviselőre vágyik, akivel – közös identitásukra, társadalmi nézőpontjukra, szokásaikra alapozva – könnyebben tud kommunikálni, aki „közülük való”. Másodszor, a törvényhozás szintjén a deliberatív folyamat immár horizontális viszonyt feltételez: a képviselőknek hatékonyan kell tudniuk kommunikálni egymással annak érdekében, hogy politikai döntések születessenek. Ehhez viszont a kisebbségi csoportoknak új ügyeket kell tudniuk a politikai napirendre tűzni. Ezek az ügyek még nem „kikristályosodottak”, hiszen értelemszerűen nem voltak részesei a megelőző deliberációs folyamatoknak. Ebben a folyamatban egy nem az adott csoporthoz tartozó képviselőt nagy valószínűséggel nem lehet megbízni az adott téma meggyőző képviselésével, szükség van arra, hogy a csoporthoz tartozó képviselő a saját háttérére – avagy társadalmi nézőpontjára – támaszkodva tudja az ügyeket napirenden tartani. A harmadik érv az elfogadott szabályok, törvények *de facto* legitimitására vonatkozik. Azzal, hogy a törvényhozásban, méghozzá nem csak az adott csoportra, hanem az egész politikai közösségre vonatkozó

154 Mansbridge, „What Does a Representation Do? Descriptive Representation in Communicative Settings of Distrust, Uncrystallized Interests, and Historically Denigrated Status”, <http://dx.doi.org/10.1093/019829770X.003.0004>.

törvények meghozatalában szerepet vállalnak a hátrányos helyzetű csoportok tagjai is, újradefiniálható csoporttagságuk társadalmi jelentése. Az arányos képviseletből az következik, hogy nemcsak képesek jelenlétükkel és tevékenységükkel befolyásolni a politikai közösség sorsát és ezáltal saját csoporttagságuk társadalmi jelentését is, hanem mindez elvárt tőlük.

E három képviselet melletti érvet korábban négyként fogalmazza meg.¹⁵⁵ Két funkció a szubsztantív, tartalmi képviseletet segíti elő azzal, hogy emeli a delibéráció minőségét. Ezek a csoportok közötti társadalmi bizalmatlanságot ellensúlyozó kommunikáció, illetve a még nem „kikristályosodott”, nem megfelelően kifejezett csoportérdekek megjelenítése kapcsán előkerülő újító gondolkodás. A másik két funkció: a „kormányzási képesség társadalmi jelentésének”¹⁵⁶ megteremtése azon csoport számára, melytől azt történetileg elvitták; és a múltbéli diszkriminációval összefüggésben a képviselet által a politikai döntések legitimitásának növelése. Ezek szerint nem kapcsolódnak a szubsztantív képviselethez.

Az esszencializmus, az elszámoltathatóság és az ösztársadalmi egység kérdését e tanulmányában tulajdonképpen lesöpri Mansbridge. Szerinte ezek a leíró képviseletnek olyan árai lehetnek, melyeket érdemes megfizetni, és amelyek a taylori értelemben vett egyenlő elismerést biztosítják.¹⁵⁷ Mansbridge szerint a leíró képviselet tehát a szubsztantív képviseletet is segítheti, de valójában a szimbolikának, a szimbolikus képviseletnek is komoly haszna lehet.

A leíró képviselet szükségessége ugyanakkor kizárólag az általa betöltendő funkciók függvénye, tehát nem biztos, hogy szükség van rá – vagy ahogy Kymlicka fogalmaz, csak a hátrányok kiküszöböléséig, átmenetileg szükséges. Ugyanakkor Mansbridge (Kymlickához hasonlóan) nem fogalmazza meg, hogy melyek azok a feltételek, amikor már nincs szükség a leíró képviseletre (illetve Kymlickánál egyáltalán különjogokra). Nehéz megállapítani, hogy mikor jön el, eljöhét-e egyáltalán az a pont, amikor már nincs a társadalom többségi és kisebbségi csoportjai között bizalmatlanság, nincs privilegizált helyzet, vagy amikor az előbb említett érdekek már kikristályosodtak.¹⁵⁸

155 Jane Mansbridge, „Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contin-
gent »Yes«”, *The Journal of Politics* 61, sz. 3 (1999): 628–657.

156 Mansbridge, 628.

157 Mansbridge, „What Does a Representation Do? Descriptive Representation in Communicative
Settings of Distrust, Uncrystallized Interests, and Historically Denigrated Status”, 122.

158 Mansbridge, „Rethinking Representation”, 2003.

Mansbridge elismeri, hogy a szubsztantív képviselet megteremtése kell, hogy legyen a cél, azonban ezt nem szembeállítja a leíró képviselettel, hanem olyan követelményeket társít hozzá, melyek révén szubsztantív irányba mozdulhat a képviselet intézménye. Ezzel nagyon hasonlóan áll a kérdéshez, mint Anne Phillips, aki szerint a leíró képviselet akkor járulhat hozzá szubsztantív képviselethez, amennyiben megfelelő deliberatív és konzultációs mechanizmusok veszik körül. Tehát szerinte a leíró képviselet hozzájárulhat a szubsztantív képviselethez, amikor a fenti funkcióit tölti be. Megkülönbözteti a képviselet deliberatív és aggregatív funkcióit. A deliberatív funkció a döntéshozó képviselők közötti megértést jelenti: az ország számára, a választók, az adott csoport számára megfelelő politika megkeresését. Az aggregatív funkció viszont az alapjaiban konfliktusos érdekek mellett is legitim döntés meghozatala.¹⁵⁹ Míg előbbi funkcióhoz – noha a kritikus tömeg segít – elég lehet a társadalmi aránytól eltérően megjeleníteni az adott csoport értékeit és nézőpontját, például egyetlen képviselővel, addig az aggregatív funkció alapvetően a társadalmi arányoknak megfelelő törvényhozó testületi összetételt kíván meg. Mansbridge még tovább bontja a leíró képviselet formáit, mikrokozmoszra és szelektív formára. Előbbinél a törvényhozó intézmény valóban tükrözi a társadalmi arányokat, a sokkal gyakoribb utóbbinál viszont az intézményrendszer kiválasztott csoportoknak nagyobb arányú képviseletet biztosít, mint amit egyébként az enélkül meglévő választási rendszerben elérnének, és ezzel a társadalmi arányhoz közelíteni próbálja a képviselőkől álló testület összetételét. A vizsgált különleges képviseleti megoldások tekintetében ez utóbbival van dolgunk, még akkor is, ha a társadalomban létező arányszámok valódi letükrözéséről nem igazán beszélhetünk.

Melissa Williams is amellet érvel, hogy a liberális képviseletfelfogásnak, ami azon alapul, hogy mindenkinek ugyanannyi számú és súlyú szavazata van egy szabad választáson, ki kell egészülnie a különböző csoportok méltányos képviseletére épülő felfogással. Azt hangsúlyozza, hogy a képviseletet nem szabad kizárólag intézményi berendezkedésekre fókuszálva vizsgálni, mivel a képviseletnek mediátor, közvetítő szerepe is van a képviseltek és a képviselő között. A képviselet mediátori funkciója azt jelenti, hogy a különböző intézményi megoldásoknak feladata, hogy az egyének politikai érdekeit, ügyeit átalakítsa, közvetítse, megjelenítse a politikai döntéshozatal és a szakpolitikák szintjén.¹⁶⁰ Azt viszont

159 Mansbridge, „What Does a Representation Do? Descriptive Representation in Communicative Settings of Distrust, Uncrystallized Interests, and Historically Denigrated Status”, 103.

160 Williams, *Voice, Trust, and Memory*, 23.

hangsúlyozza, hogy ez nem egy funkionalista felfogás, az állampolgárok nézeteit, preferenciáit nem lehet előre adottként, a politikai folyamat „inputjaként” felfogni. Ezzel szemben arról van szó, hogy a kormányzatnak legalább három eljárást kell működtetnie az állampolgárok és a szakpolitikai kimenetek között. Ezek: a törvényhozás és a választópolgárok közötti viszony, a jogalkotó politikai döntéshozatal és a választókerületek (nemcsak földrajzi értelemben vett) meghatározása.

Egyfelől tehát direkt kapcsolat van választó és megválasztott képviselő között: ez az elszámoltathatóság és a felhatalmazás viszonya a Pitkin-féle tipológiában. Másfelől viszont – ahogy az másoknál is előkerült már – ahhoz, hogy a kormányzat valamilyen álláspontot figyelembe vegyen, azt ki kell fejezni a döntéshozatalban, emellett pedig a törvényhozásban a képviselők közötti interakciókban, vitákban is alakulhatnak a politikai preferenciák és érdekek, illetve az, ahogyan ezekre a politikai döntések reflektálnak. Harmadrészt, a választókerületek mindig valamilyen csoportot alkotnak. Powell bírót idézve Williams is leszögezi, hogy a képviselőt szükségképpen csoportokra értődik. Egyének csoportjai választanak képviselőket, nem egyének. Az egyének azonosítható érdekei kifejeződnek a nyilvános diskurzusban, és ezáltal más egyének hasonló érdekeivel találkozhatnak. A képviselőnek tehát aggregációs, csoportosító feladata is van: az államot fogékonnyá kell tennie a kifejezett érdekekre, és ehhez a képviselő (legalábbis implicit módon) érdekközösségeket teremt.¹⁶¹

Ezekhez az intézményekhez vagy eljárásokhoz köti három fő érvét is a hátrányos helyzetben lévő társadalmi csoportok képviselője mellett. Ezek az érvek egy-egy szóban összefoglalva adják monográfiájának címét: vélemény (*voice*),¹⁶² bizalom (*trust*) és emlékezet (*memory*).

Röviden: először is arról van szó, hogy a képviselőt igénylő csoportnak olyan egyedi felfogásmódja és egyedi problémái vannak, melyeknek meg kell jelenniük a politikai döntéshozatalban, és ezek a felfogások, ez a „hang” a másik fél számára (a női politikai részvételről szóló példában a férfiak számára) egész egyszerűen nem hozzáférhetők. A képviselőnek tehát nem kell felvennie egy másik csoport nézőpontját – vagy, ahogy Young fogalmazna, társadalmi perspektíváját –,

¹⁶¹ Williams, *Voice, Trust, and Memory*, 23–26.

¹⁶² A 'voice' szót itt akár hangnak is fordíthatnánk, ami jól kifejezi, hogy a nemzetiségi csoportoknak (tagjaiknak) egyedi hangjuk van, aminek meg kell jelennie a törvényhozásban, mely hang egyedisége a közös élményeken (ld. Mansbridge) alapuló társadalmi perspektívából (ld. Young), illetve Williamsnél az emlékezetből következik.

hanem azonnal övé a képviselendő érdek, nézőpont. Ez az érvelés esik a legközelebb a demokratikus döntéshozatal deliberatív felfogásához.¹⁶³ Illetve ez is ellene szól annak az említett felvetésnek, hogy a kisebbségi érdekeket a nemzeti többséghez tartozók is képviselhetnék.

Másodszor, a bizalom kérdésköre kapcsán, ahol példája már faji és bőrszín szerinti megkülönböztetéshez kapcsolódik, amellel érvel, hogy a képvisleti demokrácia elméletei mögött mindig ott húzódik az a felfogás, hogy mivel az általuk elfogadott törvények magukra a jogalkotókra is vonatkoznak, ezért nem áll érdekükben elnyomó törvényeket alkotni. De ha alá-fölérendeltségről, marginalizált vagy elnyomott csoportokról, (szubsztantív vagy hatékony) képvisellel nem rendelkező kisebbségekről beszélünk, ez az alapfeltétel(ezés) nem áll többé. Ilyen körülmények között a csoportképviselet képezi az alapját annak a bizalomnak, amelynek létre kell jönnie törvényhozó és állampolgár között.¹⁶⁴ Ez a bizalmon alapuló érvelés hangsúlyosan jelenik meg Mansbridge-nél is, amikor az elfogadott jogszabályok *de facto* legitimitásáról beszél.¹⁶⁵

Az emlékezeten alapuló érvelés az, ami által Williams a csoportalapú képviselet felé fordul, illetve míg az első két érv amellel szól, hogy a hátrányos helyzetben lévő csoporthoz tartozók miért tarthatnak legitim igényt képviseletre, addig az emlékezetre vonatkozó érv arra is választ ad, hogy a szélesebb politikai közösségnek miért kell ezt elfogadnia. Williams szerint az elnyomás közös emléke adja meg a szóban forgó csoport kollektív identitását. Ok-okozati kapcsolat áll fenn történelmi elnyomás és jelenkori egyenlőtlen viszonyok között, és ez az ok-okozat az, ami újratermeli a kulturális és materiális egyenlőtlenségeket. A szubjektív emlékezethez társul az egész politikai közösség részéről az objektív oldal, a történelem, ami az elnyomás történeti „bizonyítékait” foglalja magába. Williams szerint az objektív oldal, a múltbéli elnyomás ténye önmagában nem elegendő a csoportképviselet igazolásához, ehhez a csoport önmeghatározó jellege miatt a kollektív identitásban lecsapódó emlékezetre is szükség van. Röviden tehát, itt a (mások mellett) Kymlickánál is megjelenő múltbéli diszkrimináción alapuló, az abból következő egyenlőtlenséget kiküszöbölő különjogról van szó.¹⁶⁶

Ugyanakkor szerinte komoly ellentmondás feszül a csoportalapú képviselet és a deliberatív demokráciafelfogás között. Fő kritikája – illetve a deliberatív

163 Williams, *Voice, Trust, and Memory*, 116–148.

164 Williams, 149–175.

165 Mansbridge, „What Does a Representation Do? Descriptive Representation in Communicative Settings of Distrust, Uncrystallized Interests, and Historically Denigrated Status”, 121.

166 Williams, *Voice, Trust, and Memory*, 176–202.

demokrácia elvi támogatójaként inkább aggodalma – abban áll, hogy miközben a liberális állam semlegességét lehetetlennek tartjuk, aközben a deliberatív demokrácia érveken és meggyőzésen, „észszerűsége” alapuló működéséhez éppenhogy pártatlanságot kell feltételeznünk mind az intézmények, mind az állampolgárok részéről. Ha ezt az ellentmondást nem fejtjük fel, és komolyan vesszük a társadalmi különbségeket, akkor végső soron a deliberáció során az érvek elfogadása is szociokulturális kérdéssé válik, és végül a hátrányos helyzetű, esetünkben nemzetiségi csoport (érveinek, érdekeinek) kizárásához vezethet.¹⁶⁷

Véleményem szerint ugyanakkor Williams kevésbé tudja ezt az ellentmondást az intézmények felől feloldani, ehelyett a polgárok viselkedésében, attitűdjében szükséges követelmények felől közelíti meg a kérdést. (Ezzel egyébként, noha a különleges jogokat nem veti el, valamilyen módon Jacob T. Levy írásához csatlakozik, melyben a szerző amellet érvel, hogy a multikulturalizmus nem jogok, hanem viselkedésmódok kérdése.)¹⁶⁸ Fontos, hogy a résztvevők között a valódi megértés szándéka párosuljon az igazságosság és a konfliktusok elkerülésének, felszámolásának szándékával. Fontos továbbá, hogy aktív, tudatos állampolgárok alkossák a nemzetiségi közösségeket, akik részt vesznek a közéletben, a nyilvánosságban. A politikai passzivitás és kiábrándultság minden politikai folyamat legitimitását megkérdőjelezi, de a hátrányos helyzetben lévők esetében az aktív részvétel a társadalmi mozgalmakban és a központi törvényhozásban elengedhetetlen.

A legtöbb teoretikus nem tér ki kifejezetten a különböző gyakorlati megoldásokra, melyek révén az elméletükből következő normatív követelmények megvalósíthatók. Younghoz hasonlóan (sőt, nála is bővebben) azonban ezt Williams megteszi, mivel a részletekre fókuszálva szerinte olyan intézményes megoldásokat kell kialakítani, melyek nem sértik az egyéni autonómia és az individuális egyenlőség elvét, és amelyek a képviseleti elvnek és a politikai döntéshozatalhoz kapcsolódó egyéb követelményeknek is megfelelnek.¹⁶⁹

Az arányos választási rendszer, a „nem színvak” választókerületi kialakítás, a párton belüli kvóták és a többmandátumos választókerületek mellett a fenntartott képviselői helyek megoldását is körbejárja. Szerinte ezt csak azokban az esetekben lehet megfelelően alkalmazni, ahol egyéni választókerületi

167 Melissa S. Williams, „The Uneasy Alliance of Group Representation and Deliberative Democracy”, in *Citizenship in Diverse Societies*, szerk. Will Kymlicka és Wayne Norman (Oxford: Oxford University Press, 2000), 124–152.

168 Jacob T. Levy, „Multicultural Manners”, in *The Plural States of Recognition*, szerk. Michel Seymour (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010), 61–77.

169 Williams, *Voice, Trust, and Memory*, 203–237.

alapon, többségi elven működik a választási rendszer, és a fenntartott mandátumok ezt egészítik ki. Mivel ezekben a rendszerekben nincs más lehetőség a csoportok önreprezentációjára, ezért a fenntartott mandátumokra akkor lehet szükség, ha a kisebbségi csoportok érdekei élesen eltérnek a többségétől, viszont olyan alacsony létszámúak, hogy más módon nem lenne képviselők. Mivel ennek a megoldásnak szükségszerűen erős csoportidentitással és csoporton belüli összetartozással kell együtt járnia, az egyéni autonómia elvét garantálандó a csoport tagjai számára lehetőséget kell biztosítani arra, hogy eldönthessék, a kisebbséghez tartozóként vagy „közönséges” állampolgároként azonosítják-e magukat. Ez a feltétel nagyon hasonló ahhoz, ahogyan Raz a csoportból való kilépés lehetőségének szükségességéről beszél.¹⁷⁰

Williams feltételei, véleményem szerint, meglehetősen esetlegesek. Mindenekelőtt, egy arányos vagy vegyes rendszerben sem feltétlenül van lehetőség a csoportok ön-képviselésére, például nem szükségszerűen jönnek (vagy jöhetnek!) létre nemzetiségi pártok, vagy ha megalakulnak is, nem feltétlenül érik el, hogy bekerüljenek a parlamentbe. Ilyen esetekre jó kiegészítő megoldás az etnikai vagy nemzetiségi pártok számára a parlamentbe jutási küszöb leszállítása, de önmagában ez sem jelent garanciát.

Az érdekek éles eltérése mint feltétel azonban még inkább problémásnak tűnik. Ha egy állam már elfogadja a „különbözőség politikáját”, tehát azt, hogy vannak olyan (jelen esetben nemzetiségi) érdekek, megközelítések, perspektívák, melyek a nemzeti többségtől eltérőek, akkor is kérdés, hogy maga a demokratikus folyamat, a döntéshozatal, a politikai viták előtt ki, hogyan és mi alapján dönthetne úgy, hogy az érdekellentétek túl kicsik, az értékek és nézőpontok közötti különbségek olyannyira marginálisak, hogy azok nem érdemelnek képviselést. Nehéz lenne meghatározni általánosan, de még egyedileg, ügyről ügyre is, hogy mekkora az az érdekkülönbség vagy nézőpontbeli különbség, ami képviselést érdemel, és melyik az, amelyik nem. Sokféle, például a demokratikus felhatalmazás követelményéből következő korlátot fogadhatunk el a nemzeti és etnikai kisebbségek politikai képviselésével szemben, de ha a képviselés igényének legitimitását éppen ahhoz kapcsoljuk, hogy (szerintünk vagy különösen a többség szerint) mit, a többséghez képest mennyire eltérő érdeket (illetve társadalmi nézőpontot) kíván képviselni egy adott csoport képviselője, azzal éppen a képviselés fogalmát fordítjuk ki önmagából, tesszük értelmetlenné.

¹⁷⁰ Raz, „Multiculturalism: A Liberal Perspective”.

Williams végül nagyvonalakban felrajzolja, hogy procedurálisan milyen intézményi berendezkedésre van szükség ahhoz, hogy igazságos politikai képviseleti rendszerről beszélhessünk. Szerinte nem kell mindenáron intézményi változásokat eszközölni a marginalizált csoportok képviselte érdekében, de felül kell vizsgálni azokat a strukturális tényezőket, amelyek gátolhatják a politikai akarat választási sikerré alakítását.

Mindenekelőtt szükség van arra, hogy a választási rendszer tartalmazzon arányos elemet. Ez Kymlickánál is egyfajta minimumfeltételként jelenik meg. Ezt kiegészítve a választókerületek megrajzolásának azt kell segítenie – megtartva azok földrajzi jellegét –, hogy a kisebbségi csoporthoz tartozó képviselő kerüljön a törvényhozásba. (Ezzel párhuzamosan a választókerületek megrajzolását végző bizottságba is csoport alapon kell tagokat delegálni.)

Másodszor, arra van szükség, hogy a törvényhozás a lehető leginkább deliberatív szellemben működjön. Szemben a Young által javasolt vétójoggal, inkább minősített többséggel vagy egyhangú döntési követelményekkel kell a kisebbségi csoport képviselőjének „hatékonyságát” javítani.

Harmadszor pedig a képviselők és a választók közötti kommunikáció fontosságát hangsúlyozza, és a képviselők elszámoltathatósága érdekében a versengő választás követelményét emeli ki. Ez utóbbi az, ami e kötetben is nagy hangsúlyt kap.

2.7. AZ ELMÉLETI KERET ÖSSZEGZÉSE

Ebben a könyvben tehát Crowder definícióját használom, mely szerint annak fel-, illetve elismerése, hogy az adott országban több nemzetiség, több kultúra van jelen, már a multikulturalizmus legszélesebb definícióját jelenti, és amennyiben e fejlemény a politikák és a közintézmények szintjén is megjelenik, kifejezetten multikulturalizmusról beszélhetünk. E definíció mentes az olyan megelőző, a kisebbségi jogokon kívüli, az állam demokratikus berendezkedésére, jogállami minőségére vonatkozó előfeltételektől, melyek alapvetően beszűkítik a multikulturalizmus / multinacionalizmus elméleti keret alkalmazási területét. E kötetben tehát multikulturalista / multinacionalista jellemző alatt nem azt értem, hogy az adott államban széleskörűen és megkülönböztetéstől mentesen érvényesülnek emberi jogok, hanem azt, ha az adott állam elismer nemzetiségi csoportokat, és e csoportoknak (vagy a csoporthoz tartozó egyéneknek) (külön)jogokat biztosít.

Ez a döntés persze nem azt jelenti, hogy ne tartanám önmagában a nemzeti és etnikai kisebbségek tagjai számára is kedvezőbbnek azt, ha egy demokratikus, a jogállamisághoz kapcsolódó normákat betartó országban élnek. Ahogy a nemzeti többség tagjai, úgy természetesen a nemzeti kisebbség tagjai számára is ez a kedvezőbb emberi jogaik és kisebbségi jogaik érvényesülése szempontjából. Mindazonáltal nem elképzelhetetlen, hogy egy kevésbé demokratikus állam biztosítson nemzeti kisebbségi jogokat, mint ahogy nem elképzelhetetlen az sem, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai változatlanok maradjanak egy államban, ahol az általános demokratikus, jogállamiságbeli fejlemények éppen rossz irányba mutatnak.

Meggyőződésem tehát, hogy a multikulturalista, multinacionalista politikák, jogok vizsgálata nem liberális keretben is alkalmazható, sőt alkalmazandó. A vizsgált országok igen különbözőek abból a szempontból, hogy a liberális demokráciát tekintve milyen utat jártak be a rendszerváltásaik után. Abban közősek viszont, hogy az európai integrációval összefüggésben mind a demokráciára, jogállamiságra és emberi jogokra, mind a kisebbségi jogokra vonatkozóan hasonló – és tulajdonképpen ez utóbbit tekintve Nyugat-Európában kevésbé létező megoldásokra vonatkozó – elvárásokkal szembesültek. Már csak ez is indokolja a kisebbségi jogi megoldások multikulturális / multinacionális keretben történő vizsgálatát.

A jogállamiság, a demokrácia kérdéséhez kapcsolódó megfontolásoknak tehát véleményem szerint fontos részét kell képezniük a különböző, jogokra vonatkozó vizsgálatoknak, azonban nem olyan módon, hogy bizonyos államokat emiatt – némileg önkényesen – kivonunk a vizsgálat köréből, hanem úgy, hogy – amint arra a kötet végén kísérletet teszek – e jellemzőt is bevonjuk az elemzésbe.

A választott elméleti keretből, a multikulturalizmus és a képviseletelmélet kapcsolatából tehát az következik, hogy olyan politikai képviseleti megoldásokat kell a nemzeti és etnikai kisebbségek számára biztosítani, melyek révén hatékonyan tudják képviselni érdekeiket és sajátos, a többségitől eltérő nézőpontjukat. Az természetesen vitakérdés, hogy a különböző kedvezményes képviseleti megoldások valóban hasznára válnak-e az adott közösségnek, és ezek a viták nemcsak a nemzetiségek, hanem például a nők képvisellete kapcsán is felmerülnek.

Az elméletből az a követelmény állapítható meg, hogy a képviseletre azért (és addig) van szükség, amíg az segíti a nemzetiséget, hasznára van, és érdemi, szubsztantív hatással van a politikai döntések meghozatalára. A makroszintű összehasonlító vizsgálatban a kérdés úgy merül fel, hogy milyen nemzetiségi képviseleti megoldás jár együtt több, szélesebb körre kiterjedő antidiszkriminációs intézkedéssel, illetve kulturális jogosultsággal.

3. ORSZÁGTANULMÁNYOK

A vizsgált országok az Európai Unió kelet- és kelet-közép-európai országai, Bulgária, Csehország, Észtország, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia, melyek közül nyolc 2004-ben, Románia és Bulgária 2007-ben, Horvátország pedig 2013-ban csatlakozott az Európai Unióhoz.

1. táblázat: A vizsgált országok

	Népesség	Legnagyobb nemzetiségek ¹⁷¹	Európai Unió csatlakozás dátuma	Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről ratifikálás dátuma
Bulgária	7 364 570	84,8% bolgár, 8,8% török, 4,9% roma	2007. január 1.	1999. május 7.
Csehország	10 436 560	64,31% cseh, 5% morva, 1,4% szlovák	2004. május 1.	1997. december 18.
Észtország	1 324 820	68,51% észt, 24,8% orosz, 2,6% ukrán	2004. május 1.	1997. január 6.

¹⁷¹ A népesség és a nemzetiségi arányok tekintetében az országok bemutatásánál hivatkozott hivatalos, jellemzően 2011-es statisztikai adatokat használok.

	Népesség	Legnagyobb nemzetiségek ¹⁷¹	Európai Unió csatlakozás dátuma	Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről ratifikálás dátuma
Horvátország	4 284 889	90,42% horvát, 4,36% szerb, 0,73% bosnyák	2013. július 1.	1997. október 11.
Lengyelország	38 538 447	93,8% lengyel, 1,08% sziléziai, 0,15% német	2004. május 1.	2000. december 20.
Lettország	1 881 232	62,2% lett, 25,2% orosz, 3,2% belarusz	2004. május 1.	2005. június 6.
Litvánia	2 797 900	84,2% litván, 6,6% lengyel, 5,8% orosz	2004. május 1.	2000. március 23.
Magyarország	9 804 000	98,25% magyar, ¹⁷² 3,16% roma, 1,82% német	2004. május 1.	1995. szeptember 25.
Románia	20 121 641	88,9% román, 6,5% magyar, 3,3% roma	2007. január 1.	1995. május 11.
Szlovákia	5 397 036	80,7% szlovák, 8,5% magyar, 2% roma	2004. május 1.	1995. szeptember 14.
Szlovénia	2 094 060	83,06% szlovén, 2% szerb, 1,8% horvát	2004. május 1.	1998. március 25.

¹⁷² Érdekeség, hogy míg a 2011-es népszámláláson 8 198 171 fő vallotta magát – a kérdőívnek megfelelő valamilyen módon – magyarnak (83,62%), addig a 2016-os mikrocenzus már 9 632 744 magyar nemzetiségűvel számol.

A szóban forgó országok meglehetősen eltérőek terület, népesség, nemzetiségi összetétel, adott esetben állampolgársági viszonyok és nemzetiségi jogok szempontjából is. Ebben a térségben jellemző, hogy az állam által valamilyen módon elismert nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó polgárai vannak az országoknak, azonban a nemzetiségi csoportok népességen belüli aránya, valamint elismerése, elismerési szintje meglehetősen különböző az egyes országokban, annak ellenére, hogy a nyugati integrációhoz kapcsolódva nemcsak gazdasági, hanem a demokrácia minőségére, a jogállamiságra, az emberi jogokra vonatkozó követelmények mellett kisebbségi jogi elvárásokkal is szembesültek az államok.

A kutatás első részében azt vizsgálom, hogy az országokban vannak-e, és ha vannak, milyen mechanizmusok arra, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek az országos törvényhozásban képviselve legyenek. Ahogyan a bemutatott elméleti megközelítésekből sem következik egyetlen univerzális megoldás, így az esettanulmányoknál is az látható, hogy különböző megoldások fogadhatók el, melyek a nemzetiségek érdekeinek és sajátos nézőpontjainak különböző hatékonyságú képviseléséhez vezethetnek.

Először a releváns jogszabályi környezet feltérképezésével azt kívánom bemutatni, hogy mely országokban mely megoldások vannak úgy kialakítva, hogy azok képviselőhöz, és potenciálisan minél inkább szubsztantív, tartalmi jellegű képviselőhöz vezetnek. Ezeket, az intézményrendszer kialakításában rejlő lehetőségeket vagy éppen problematikákat a fejezet végén összegzem. Ebben a részben az országtanulmányok tehát a politikai részvétel intézményeire fókuszálnak, de az országok nemzetiségi összetételét, valamint általában, a nemzetiségekre vonatkozó jogszabályok meglétét (vagy éppen hiányát) is bemutatom. A jogszabályok feltérképezése mellett ez az elemzés a releváns nemzetközi jogi dokumentumokhoz kapcsolódó monitorozási mechanizmusok eredményeivel, megállapításaival egészül ki.

A parlamenti képviselői lehetőségek vizsgálatának van azonban két fontos, megelőző kérdése. Az egyik, hogy az országok a jelen lévő nemzetiségek közül melyeket ismerik el egyáltalán, és mely nemzetiségeknek (illetve tagjaiknak) biztosítanak, vagy éppen nem biztosítanak különjogokat. Fontos megjegyezni, hogy a táblázatban jelzett legnagyobb nemzeti kisebbségek nem minden esetben a szóban forgó kisebbségi jogok címzettjei. A kisebbségi jogok általános vizsgálatánál is fontos észben tartani, hogy a jogok érvényesülését alapvetően befolyásolja, hogy az állam milyen nemzetiségeket ismer el. A vizsgált országok közül sok esetben

nem a legnépesebb vagy leginkább eltérő attribútumokkal rendelkező kisebbség kerül elismerésre, vagy nem nekik juttatnak különféle kisebbségi jogosultságokat.

Az előbbivel összefüggő kérdés, hogy a politikai közösség meghatározásának módja, a nemzetfelfogások alkotmányi, jogszabályi tükröződése is hatással lehet a kisebbségi jogok érvényesülésére. Egy olyan országban, ahol az állam a többségi vagy „névadó” nemzet „tulajdonaként” jelenik meg, ahol a fő államalkotó e kulturálisan, sőt, etnikailag meghatározott nemzet, ott a nemzeti kisebbségeknek biztosított jogok e kizáró jellegű környezetben kevésbé tudnak érvényesülni. Ezért – noha ez nem áll a kutatás fő fókuszában – a nemzetfelfogásra az egyes országoknál külön kitérek.

A másik, tulajdonképpen kifejezetten a különjogok szükségességét befolyásoló tényező, hogy mely országok tekinthetők viszonylag homogénnek és mely országokban vannak jelen nagyobb számban nemzetiségekhez tartozó személyek. Ennek bemutatásához az országok statisztikai hivatalainak hivatalos népszámlálási adatait használok, azonban több különböző módszerrel gyűjthetők nemzetiségi hovatartozási adatok, és igen eltérő számú nemzetiséghez tartozó személyről lehet beszámolni, ha kettős vagy többes identitás is megjelölhető, így a népszámlálás nemzetiségekre vonatkozó adatainál az ebből adódó eltéréseket is figyelembe veszem.

A kutatás második része pedig arra keresi a választ, hogy a különböző képviseleti modellek mellett működő parlamentek milyen, a nemzetiségek érdekét szolgáló, azok kulturális jogait biztosító, kiterjesztő, valamint a megkülönböztetés tilalmát garantáló jogszabályokat fogadtak el, és ezek a jogintézmények hogyan működnek. Ezek átfogó vizsgálatához a Kisebbségi Jogi Indexet vezetem be, és így az országok szakértők általi kérdőíves értékelését fogom felhasználni. Ugyanakkor a politikai képviselet saját kvalitatív értékelését magam is kvantifikálom, majd a kialakított új indexelési mechanizmus révén, tipológiát alkotva összevetem, hogy együtt jár-e a parlamenti képviselet a kisebbségek egyéb jogainak biztosításával.

3.1. NEMZETKÖZI JOGI DOKUMENTUMOK ÉS AZ ÁLLAMOK MONITOROZÁSA

A kisebbségek jogaira, helyzetére és ezekkel kapcsolatosan az államok kötelezettségeire vonatkozó megfontolások az ENSZ, az Európa Tanács, az EBESZ és az EU dokumentumaiban is megjelennek, egyrészt önmagukban is, másrészt összefüggésben több tágabb, a nemzetközi szervezetek által érintett kérdéssel. Tekintettel számos megelőző munkára¹⁷³ és a kötet fókuszára, ezekről részleteiben, mélységében nem számolok be. Azokra a dokumentumokra és intézményekre kívánok hangsúlyt helyezni, melyek egyrészt túlmutatnak az alapvető jogok megkülönböztetés nélküli biztosításának követelményén, és kifejezetten kisebbségi többletjogokat, különjogokat, ezzel pedig – mint ahogy arra Kymlicka is rámutat – tulajdonképpen multikulturális politikákat írnak elő.¹⁷⁴ Másrészt azokra fókuszálok, melyekhez kapcsolódónak olyan számonkérési, monitorozási mechanizmusok, melyek feldolgozásával az adott országokban a nemzetiségek helyzete feltérképezhető.

Az ENSZ keretében elfogadott dokumentumok közül, túllépve tehát néhány általános elven és a diszkriminációmentesség tilalmán, legfontosabbként az 1966-ban elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának kisebbségekhez tartozó személyek kultúrához, valláshoz és nyelvhasználatához való jogát rögzítő 27. cikke tesz említést kisebbségi jogokról.¹⁷⁵

Ebből kiindulva több releváns dokumentum érinti a nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetét, a legfontosabb ezek közül a Közgyűlés által 1992-ben elfogadott, a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól

173 Szalayné Sándor Erzsébet, *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században* (Budapest: MTA Kisebbségkut. Int.; Gondolat, 2003); *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek: Dokumentumok a Minority Rights Group kisebbségjogi publikációiból*, szerk. Bárdi Nándor, *Kisebbségi Adattár*, XI. (Budapest: Teleki L. Alapítvány, 2002); Kardos Gábor, *Kisebbségek: konfliktusok és garanciák* (Budapest: Gondolat, 2007); Majtényi Balázs, „Az ENSZ és a kisebbségek védelme”, *Kisebbségkutatás* 12, sz. 1 (2003): 167–177.

174 Tulajdonképpen erről szól Kymlicka egész kötete: *Multicultural Odyseys*.

175 „Article 27 In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.” „International Covenant on Civil and Political Rights” (OCHCR), letöltés dátuma 2020. február 22., <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>; „1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya Kihirdetéséről”, Pub. L. No. 1978. évi 8. tvr., letöltés dátuma 2020. február 22., <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=97600008.tvr>.

szóló Nyilatkozat, mely számos kisebbségi jog mellett rögzíti a közéletben való részvétel jogát is a 2. cikk 2. bekezdésében.¹⁷⁶ Fontos, hogy bár a 27. cikk megfogalmazása nem ír elő aktív állami magatartást, a Nyilatkozatból már egyértelműen nemcsak tartózkodás, hanem pozitív kötelezettségek is következnek az államok számára. Ez látszik a kisebbségekről szóló, az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa (illetve korábban Bizottság) által elfogadott határozatokból is. Ugyanakkor e dokumentumok is inkább a kisebbséghez tartozó személyek egyéni jogairól tesznek említést.

Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának időszakos felülvizsgálati mechanizmusa (UPR) alapvetően emberi jogi fókuszú, ezen a kereten belül merülnek fel nemzetiiségek jogaival kapcsolatos kifogások is. Az államok meghatározott időközönként jelentést készítenek, melyeket a Tanács civil szervezetek, jogvédő szervezetek által készített ún. alternatív jelentésekkel vet össze, majd ajánlásokat fogalmaz meg. Ez egészül ki azzal, hogy az államok egymásnak is ajánlásokat fogalmazhatnak meg. Ez tehát nem elsősorban nemzeti és etnikai kisebbségi jogi fókuszú mechanizmus, így a kötetben inkább csak kiegészíti a kifejezetten kisebbségi joggal foglalkozó más, nemzetközi monitorozási mechanizmusokból következő megállapítások számbavételét. Ezek a dokumentumok és ajánlások jellemzően – a diszkriminációmentesség elvén túl – a kisebbségi jogokra, és különösen a nemzetiségi képviseletre nem vonatkoznak, így inkább csak az általános kisebbségi helyzet bemutatásánál kerülnek elő, különösen mivel sok esetben más, európai mechanizmusokra hivatkoznak.

Az Európa Tanács keretében két dokumentum emelhető ki, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (1995)¹⁷⁷ és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (1992).¹⁷⁸ Ezek az egyezmények sem lépnek el explicit

176 „Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities” (UN General Assembly, 1992. december 18.), <https://undocs.org/en/A/RES/47/135>; Magyar nyelven: „Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól” (UN General Assembly, 1992. december 18.), <http://adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/dec-h.htm>.

177 „Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report”, Pub. L. No. H (95) 10. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c10cf>; a hivatalos magyar fordítás: „1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről”, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900034.TV>.

178 „European Charter for Regional or Minority Languages” (CoE), <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680695175>; magyar fordítás és a magyarországi kötelezettségvállalások: „1999. évi XL. törvény a Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartájának kihirdetéséről”, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900040.TV>.

módon a kollektív jogok irányába, inkább egyéni jogokat, illetve kisebbségi nyelveket védő, használatukat elősegítő kötelezettségvállalásokat fogalmaznak meg. Egyéni panaszjog nem társul a dokumentumokhoz, az államok kötelezettségeinek végrehajtását az Európa Tanács kíséri figyelemmel.

A Keretegyezmény¹⁷⁹ a nemzeti kisebbségek védelméről – melyhez minden vizsgált ország csatlakozott – végrehajtását egy Tanácsadó Bizottság úgynevezett felülvizsgálati ciklusokként értékeli. A legtöbb országban négy ciklus lezárult és az ötödik van folyamatban. Ezekben a ciklusokban az országok jelentést készítenek saját, a Keretegyezményben vállalt kötelezettségeikkel kapcsolatban, és ezeket, illetve az adott országban végbemenő fejleményeket a Tanácsadó Bizottság értékeli. A Bizottság véleményei egy általános rész után kifejezetten cikkenként tesznek megállapításokat az egyes országokról. Hasonló monitorozási mechanizmust a Nyelvi Karta végrehajtásáról az ún. Szakértői Bizottság végez, fontos azonban megjegyezni, hogy a némileg magasabb védelmet előíró Kartához nem mindegyik vizsgált állam csatlakozott. Mivel ezek kifejezetten a kisebbségi jogok érvényesülését figyelemmel kísérő mechanizmusok, a Keretegyezmény pedig explicite szól a nemzetiségek közéletben való részvételéről, az elkövetkező elemzés a Keretegyezmény végrehajtásának monitorozása keretében született jelentéseket veszi maradéktalanul számba.

Fontos megjegyezni, hogy ezeknek a mechanizmusoknak a hatékonysága vitatott.¹⁸⁰ Mivel e kötetnek nem elsődleges célja, hogy a nemzetközi egyezményeket és azokhoz kapcsolódó monitorozási mechanizmusokat értékelje, ezért ezeket a kritikákat nem fejtem ki, viszont a jelentésekhez kapcsolódóan releváns szakirodalmi forrásokat is feldolgozok annak érdekében, hogy az államok intézményi berendezkedéseinek valós működéséről és a nemzetiségek tényleges helyzetéről teljesebb képzet kapjak.

Az EBESZ keretében az emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferencia dokumentumának IV. fejezete foglalkozik a nemzeti és etnikai kisebbségek

¹⁷⁹ A szakirodalomban a dokumentum nevének helyesírása igen változatos. Itt a magyar törvény szerinti fordítás szerepel, a kötet egészében jellemzően csak a Keretegyezmény és a Karta szavak szerepelnek nagybetűvel.

¹⁸⁰ Lásd például: Fiala-Butora János, „Az európai kisebbségvédelmi rendszer: rendszerszintű problémák és be nem váltott remények”, *Fundamentum* 2019/1–2: 14–23.; Kardos Gábor, „Kisebbségi Nyelvi Charta: sajátos vonások és gyakorlati problémák. Kisebbségvédelem Európában: geopolitika és korszellem”, *Fundamentum* 2019/1–2: 5–13.; Fiala-Butora János, „A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény és a Nyelvi Charta végrehajtása – egységes standard vagy szétfejlődés?”, *Kisebbségi Szemle* 2, sz. 3 (2017): 57–69.

jogaival. E dokumentumra alapozva az intézmény keretein belül működő Nemzeti Kisebbségi Főbiztos kezdeményezésére született több nagy EBESZ-ajánláscsomag. A Hágai Ajánlások az oktatáshoz való jogról,¹⁸¹ az Oslói Ajánlások a nyelvhasználati jogról,¹⁸² a Lundi Ajánlások pedig a hatékony közéleti részvételről szólnak.¹⁸³ Ezek politikai dokumentumok, inkább más nemzetközi vagy kétoldalú megállapodások alapjául szolgálhatnak. A Főbiztos mandátuma nem teszi lehetővé az állandó monitorozást, az intézmény különleges, kirívó esetekben vállal szerepet a kisebbségi jogok területén, hiszen az EBESZ különböző mechanizmusai alapvetően konfliktushelyzetek kezelésére, illetve az államok békés együttélésére vonatkoznak, és azokhoz elsősorban a diplomácia eszköztárát használják. Ugyanakkor a Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalához kapcsolódó választási jelentések segítenek a nemzetiségek politikai döntéshozatalban történő részvételének értékelésében, így az elemzés e jelentéseket is maradéktalanul feldolgozza.

Fontos még szót ejteni az Európai Unió kisebbségvédelmi rendszeréről, hiszen a vizsgált országok kiválasztását elsősorban éppen EU-tagságuk indokolta. A csatlakozási folyamat idején az EU ugyan számonkér bizonyos intézkedéseket a kisebbségek helyzetével kapcsolatban – támaszkodva például az előbb említett dokumentumokra –, de ezeket csak a csatlakozásig monitorozza szisztematikusan. Az EU Alapjogi Chartája előírja az emberi jogok megkülönböztetés nélküli érvényesülését, de a kisebbségek jogainak irányába nem mozdul el. Ugyanakkor részben épp e rendszer hiánya adja e munka aktualitását is. 2020 elején nyújtották be ugyanis a *Minority SafePack* európai kisebbségvédelmi kezdeményezés aláírásait az Európai Bizottságnak, ami egy EU-szintű kisebbségvédelmi és támogató politika létrehozását sürgeti. A kezdeményezés

181 „The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities and Explanatory Note” (OSCE/HCNM, 1996. október), <https://www.osce.org/hcnm/hague-recommendations?download=true>; „A nemzet kisebbségek oktatási jogairól szóló hágai ajánlások és értelmező megjegyzések” (OSCE/HCNM, 1996), <https://www.osce.org/hu/hcnm/32186?download=true>.

182 „The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities and Explanatory Note” (OSCE/HCNM, 1998), <https://www.osce.org/hcnm/oslo-recommendations?download=true>; „A nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól szóló oslói ajánlások és az ezekhez kapcsolódó értelmező megjegyzések” (OSCE/HCNM, 1998), <https://www.osce.org/hu/hcnm/67537?download=true>.

183 Ezeken kívül a Főbiztosság még több, tematikus ajánlást is kiadott azóta, legfontosabbak a 2008-ban született Bozeni/Bolzanói Ajánlások a nemzeti kisebbségekről az állami közti kapcsolatokban, a 2012-ben született Ljubljana-i útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához és a 2017-ben kiadott Grazi ajánlások az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésről és a nemzeti kisebbségekről.

még 2011-ben indult az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN) nevű ernyőszervezet szervezésében, azonban azt az Európai Bizottság először jogalkotói hatáskör hiányára hivatkozva elutasította, és csak az Európai Bíróság elutasítást megsemmisítő döntését¹⁸⁴ követően fogadta be a kezdeményezést (pontosabban annak néhány ponttal rövidebb, végül 9 intézkedési javaslatból álló változatát).¹⁸⁵ A kezdeményezés a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi és kulturális sokféleségének védelme érdekében javasol különböző diszkriminációmentességgel kapcsolatos, valamint kulturális jogokhoz kapcsolódó, és a támogatási politikára is vonatkozó intézkedéseket.¹⁸⁶ A Bizottság 2021. január 15-én elutasította a javaslatot, arra hivatkozva, hogy a hatályos szabályozás megfelelő, nem szükséges újabb jogalkotási aktust kezdeményezni.¹⁸⁷ A kezdeményezők az Európai Unió Bíróságához fordultak.

E fentiek tehát a vizsgált országokra vonatkozó legfontosabb nemzetközi jogi dokumentumok a nemzeti és etnikai kisebbsége védelme területén. Az alábbiakban az országos politikai részvétel szempontjából releváns pontokra fókuszálok.

3.2. A POLITIKAI RÉSZVÉTELI LEHETŐSÉGEK ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE

A politikai részvétel tekintetében az ET Keretegyezménye tekinthető kiindulópontnak. Nem írja elő kifejezetten követelményként a parlamenti képviseletet, de 15. cikke a nemzetiségek részvételéről szól a kulturális, társadalmi, gazdasági életben és a közügyekben. E szerint „[a] Felek kötelezettséget vállalnak arra,

184 „A Törvényszék 2017. február 3-i ítélete – Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Bizottság, T-646/13. sz. ügyben.”, letöltés dátuma 2020. március 1., <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=A38CA035E8819CoB5153B612F7Fo4640?text=&docid=187422&pageIndex=o&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=8278179>.

185 „A Bizottság (EU) 2017/652 határozata (2017. március 29.) a »Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért« elnevezésű javasolt polgári kezdeményezésről (az értesítés a C(2017)2200. számú dokumentummal történt)”, 092 OJ L § (2017), <http://data.europa.eu/eli/dec/2017/652/oj/hun>.

186 FUEN, „Minority Safepack Initiative – magyar nyelvű dokumentum.”, letöltés dátuma 2020. március 1., http://www.jogaink.hu/Uploads/9_pont_HU_spreads_qr.pdf.

187 Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative 'Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe', C(2021)171. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2021\)171](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2021)171).

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 részvételhez szükségesek.”¹⁸⁸ Továbbá, mint azt az elemzés során bemutatom, a Tanácsadó Bizottság is pozitívan értékeli a részvételt előíró 15. cikk kapcsán a parlamenti képviselőlet létrejöttét. Amellett, hogy a Keretegyezmény nem a nemzetiségi csoportok képviselőlethez való jogáról, hanem a csoportalkotó egyének közéletben való részvételi jogáról szól, azt talán még fontosabb észrevenni, hogy a jogszabályban rögzített magyar fordítás kihagy egy, a képviselőletmélet szempontjából meghatározóan fontosnak tűnő kitélt. A Keretegyezmény eredeti angol szövege ugyanis az „*effective participation*”, vagyis a „*hatékony részvétel*” kifejezést tartalmazza, amely jelzőt a magyar fordítás elhagyta.¹⁸⁹ Kymlicka kifejezetten a releváns dokumentumok e kifejezéséből kiindulva jutott arra a következtetésre, hogy a képviselőlet igénye egy követelménnyel párosul, nevezetesen azzal, hogy a képviselőletnek kell, hogy legyen valamiféle hatása.¹⁹⁰ Young is a „hatékony” elismerés és képviselőlet elvét hangsúlyozza,¹⁹¹ és más releváns dokumentumok is, elsősorban az EBESZ Lundi ajánlások (már címében is) a nemzeti kisebbségek közéletben történő *hatékony* részvételéről szólnak.¹⁹²

Fontos azonban leszögezni, hogy a hatékonyság a nemzetközi dokumentumokban a (gazdasági, társadalmi, és) közéleti részvétel fogalmához kapcsolódóan jelenik meg, ebben az értelemben nem (pontosabban nem csak) a képviselőlet minőségére vonatkozik, hanem annál sokkal szélesebb értelemben értendő: sok általános állampolgári jog (pl. konfliktusok bírósági rendezése, egyesülés, választásokon való részvétel, véleménykifejezés szabadsága) megkülönböztetés nélküli biztosítására vonatkozik. Emiatt, a vizsgálat fókuszának

188 A hivatalos angol szöveg: „Article 15: The Parties shall create the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life, and in public affairs, in particular those affecting them.” Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report.

189 Ezt Vizi Balázs is megjegyzi, vö.: „Kisebbségek politikai szerepe és a nemzetközi szervezetek Európában”, *Kisebbségkutatás* 24, sz. 4 (2015): 129.

190 Kymlicka, *Multicultural Odysseys*, 239.

191 Young, *Justice and the Politics of Difference*, 184.

192 „The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life and Explanatory Note” (OSCE/HCNM, 1999. szeptember), <https://www.osce.org/hcnm/lund-recommendations?download=true>; magyar nyelvű változat: „Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben és Értelmező Jegyzék” (OSCE/HCNM, 1999.), <https://www.osce.org/hu/hcnm/30333?download=true>.

megtartása érdekében használtam a hatékonyság fogalma mellett elsősorban a képviseletelméleti megközelítésekben következő „szubsztantivitás” fogalmat, illetve egyéb követelmények vizsgálatát a képviseleti intézmények értékelésére.

A Tanácsadó Bizottság 2008-ban adott ki egy kommentárt a 15. cikkhez.¹⁹³ Ebben arra hívja fel a figyelmet, hogy a különleges mechanizmusok ugyan jó eszközei lehetnek a részvétel erősítésének, azonban ezek önmagukban nem biztos, hogy gyakorolnak valódi és érdemi befolyást a döntéshozatalra, így alternatív megoldásokat is kell találni. Ez tulajdonképpen az elméletben, Phillipsnél is megjelenő gondolat: a „jelenlét politikája” akkor segítheti a nemzetiségek hangjának (érdekeinek, illetve „társadalmi nézőpontjának”) törvényhozásban való megjelenítését, ha az megfelelő konzultációs és deliberatív mechanizmusokkal van körülbástyázva.¹⁹⁴ A kommentár ugyanakkor kijelenti, hogy önmagában a konzultációs mechanizmus sem feltétlenül elégséges, sőt, megfogalmazásában – helyesen – azt nem a képviselet egy módjának, sem részének, hanem egy azon kívüli megoldásnak tünteti fel: „az államokat olyan rendszer kialakítására kell ösztönözni, amely egyszerre biztosítja a nemzeti kisebbségek képviseletét és a velük folytatott konzultációt”.¹⁹⁵

A kommentár külön kitér a hatékonyság fogalmára. A Tanácsadó Bizottság szerint nem elégséges, ha a részes államok csak formálisan biztosítják a képviseletet, azt is biztosítani kell, hogy a részvétel érdemi befolyással (lásd Kymlickánál: hatás-sal) járjon a meghozott – és lehetőség szerint *közösen* meghozott – döntésekre. Tulajdonképpen ez az, amit a képviseletelméleti megközelítés alapján *szubsztantív* képviseletnek nevezek.

A kommentár arra is felhívja a figyelmet, hogy a döntéshozatalban való hatékony részvétel idő- és energiaigényes, ami a képviselők számára kihívást jelent, így az államoknak kell ehhez forrásokat biztosítaniuk. A kommentár szintén a hatékonysághoz köti az interkulturális párbeszéd fontosságát. Szerinte az interkulturális párbeszéd azzal segíthető elő, ha a nemzeti kisebbségek jelenléte „kézzelfoghatóbb, láthatóbb”, ha lehetőségük van hallatni a hangjukat (ld. Williamsnél: „voice”) és hatékonyan részt vehetnek a döntéshozatalban,

193 „Kommentár a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, szociális és gazdasági életben, valamint a közügyekben” (Strasbourg: A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, 2008. május 5.), <https://rm.coe.int/16800bc7ee>.

194 Phillips, *The Politics of Presence*.

195 „Kommentár a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, szociális és gazdasági életben, valamint a közügyekben”, 6.

még hozzá nemcsak a saját életüket, hanem a *társadalom egészét érintő* ügyekben is. Az országok elemzése során tehát a Tanácsadó Bizottságnak elsősorban a Keretegyezmény 15. cikkével kapcsolatos állításait vizsgálom, de amennyiben releváns, az egyesülési joggal és a közéletben történő nyelvhasználattal kapcsolatos kifogások is előkerülnek.

A már említett, nem kötelező EBESZ Lundi Ajánlások előírják, hogy az államok gondoskodjanak arról, hogy a „kisebbségeknek lehetőségük legyen – szükség szerint különleges, kifejezetten erre a célra alkalmazott megoldásokkal – hatékonyan hallatni a hangjukat.”¹⁹⁶ Ezt különböző módokon lehet elérni, például fenntartott mandátumokkal, illetve a választókerületi határok nemzetiségi képviselőket segítő megrajzolásával, preferenciális szavazással és alternatív kvótákkal, de legfőképpen a nemzetiségi alapú politizálás tilalmának (például nemzetiségi pártok tiltásának) elkerülésével. A vizsgált országok ezen eszközök széles tárházát mutatják be. Ugyanakkor az itt következő értékelés nem a Főbiztosság különböző (eseti, súlyos esetben beavatkozó) értékeléseit veszi számba, hanem a Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalának (ODIHR) választási megfigyelői misszióinak jelentéseit, utóbbiaknak a választásokhoz kötött rendszeressége, és a nemzetiségek részvételére (többszörször) külön hangsúlyt helyező jellege miatt.

A vizsgált országok sokféleképpen csoportosíthatók, például: földrajzi elhelyezkedés, az EU-hoz vagy éppen valamely kisebbségvédelmi dokumentumhoz való csatlakozás időpontja alapján. Terület, népesség, és a nemzeti kisebbségek arányai alapján is különféle mintázatokat találhatunk. Vegyes a kép, de el lehet dönteni, hogy mely ország garantál csak egyéni jogokat, és mely ország ismeri el a kisebbségek kollektív jogait is. Kézenfekvő lenne a téma állampolgársággal való összefonódása miatt például a balti államokat is külön kezelni. Mivel azonban a kutatás legfőbb célja, hogy az országok nemzeti és etnikai kisebbségeit érintő politikai részvételi mechanizmusokat elemezze, sőt kifejezetten az országos, parlamenti képviselői lehetőségeket vizsgálja, így a csoportosítás alapját is ez képezi.

A vizsgált országok közül öt országban van jelen valamilyen külön mechanizmus arra, hogy a nemzetiségek parlamenti képviselőtét segítsék vagy intézményesítsék. Az első csoportba azok az országok tartoznak, ahol kifejezetten a nemzetiiségek számára garantált mandátumokat biztosít a választási rendszer. A második csoportba tartozó országokban valamilyen kedvezményes számítási rendszerrel, preferenciális kvótával vagy a pártokra vonatkozó általános küszöböt nemzetiségi

¹⁹⁶ „Lund Recommendations”, 8.

pártokra, nemzetiségi listákra nem alkalmazva segítik a képviselet megteremtését. A harmadik csoportba pedig azon országok kerülnek, melyekben semmiféle intézményesített mechanizmus nincs arra, hogy nemzetiségi képviselet legyen az országos parlament szintjén, de nemzetiségi pártok léteznek, és jelenleg a parlamentbe jutva működnek. A negyedik csoportba sorolt országokban nincs sem intézményesített, sem nemzetiségi pártok révén létrejött képviselet, legfeljebb egyéni képviselőjelöltként vagy nem nemzetiségi alapon szerveződő pártok jelöltjeként jutnak be nemzetiségi képviselők. Természetesen e formális szabályok keretei között, csoportokon belül is komoly eltérések lehetnek, például elképzelhető, hogy a kedvezményes választási küszöb alkalmazása lényegében garantált mandátumot jelent; vagy elképzelhető, hogy külön mechanizmus, különjog nélkül is képviselethez jut egy nemzetiség. Ezekre a jellemzőkre természetesen minden esetben külön kitérek.

2. táblázat. A képviseleti megoldások

Országok	Kedvezményes nemzetiségi képviselet	Preferenciális megoldáson kívüli nemzetiségi pártok a parlamentben
Bulgária	—	MRF török párt
Csehország	—	—
Észtország	—	—
Horvátország	fenntartott mandátumok	—
Lengyelország	5% küszöb nem alkalmazandó	—
Lettország	—	—
Litvánia	—	EAPL–CFA lengyel lista
Magyarország	kedvezményes kvóta (+ szószólók)	—
Románia	kedvezményes kvóta	RMDSZ magyar párt
Szlovákia	—	—
Szlovénia	fenntartott mandátumok	—

Az összegző táblázatot követően tehát a különböző országokat mutatom be, csoportonként egy-egy alfejezetben. Először országonként a nemzetiségeket röviden, a releváns alkotmányos és jogszabályi környezetet, majd a képviselői intézményrendszereket ismertetem. A rendszer általános működésével kapcsolatos problematikák a nemzetközi jelentések kapcsán kerülnek elő. Mindez – különösen az intézményesített kedvezményes képviselői mechanizmussal nem rendelkező országok esetén – kiegészül az aktuális politikai környezet bemutatásával, majd csoportonként összehasonlítva értékelem a különböző megoldásokat. A fejezet végén a politikai részvételi megoldások összegző értékelése következik.

3.2.1. INTÉZMÉNYESÍTETT NEMZETISÉGI KÉPVISELET

Fenntartott mandátumok

Horvátország

A 4 300 000 lakosú Horvátországnak körülbelül 90%-a horvát nemzetiségű, a legnagyobb kisebbség a kétszázezer főt el nem érő szerb nemzetiség (4,36%). A bosnyákok (31 479 fő), albánok (17 513 fő), olaszok (17 807 fő), magyarok (14 048 fő) és a roma nemzetiség sem éri el a népesség 1%-át.¹⁹⁷ Diszkrimináció legnagyobb mértékben a szerb és a roma (16 975 fő) kisebbséget éri, így az ő számuk feltehetően nagyobb, csak magas arányban vannak azok, akik inkább nem vállalják egy népszámláláson a nemzetiségi hovatartozásukat.¹⁹⁸ A horvát népszámláláson nemzetiségre és anyanyelvre kérdez rá a kérdőív, a horvát megjelölhető, vagy minden más nemzetiség / nyelv viszont szabadon beírható (és megnevezés esetén a kérdezőbiztos által beírandó), nem listából kell választani. Nemzetiség és anyanyelv persze eltérhet, de alapvetően, egy kérdésen belüli kettős jelölésre nincs lehetőség. (Hasonlóan egyébként a vallásra vonatkozó kérdésnél, ott a katolikus a jelölhető, ennek nem jelölése esetén bármi beírható.)¹⁹⁹

197 Croatian Bureau of Statistics, „Population by Ethnicity 1971–2011 Censuses”, letöltés dátuma 2020. január 23., https://www.dzs.hr/Eng/censuses/census2011/results/htm/usp_03_EN.htm.

198 „Croatia: Minority Rights Group”, Minority Rights Group, letöltés dátuma 2020. január 24., <https://minorityrights.org/country/croatia/>.

199 Croatian Bureau of Statistics, „Census of Population 2011: Notes on Methodology”, letöltés dátuma 2020. március 4., <https://www.dzs.hr/Eng/censuses/census2011/results/censusmethod.htm>; „Census 2011: Personal Questionnaire” (angol nyelven), 2, letöltés dátuma 2020. március 4., <https://www.dzs.hr/Eng/censuses/census2011/forms/langs/Englezi%20OP.pdf> (19., 20., 21. kérdések).

A szerb és a roma közösséget érő diszkrimináció a fő témája az ENSZ Emberi Jogi Tanács UPR megállapításainak is. Mind az első, 2010-ben zajlott körben, mint a 2015-ös második körben civil szervezetek arra hívták fel a figyelmet, hogy e két kisebbséget komoly hátrány éri az élet több területén és a hatékony részvételi lehetőségeik is sok esetben helyi szinten kifejezetten korlátozva vannak.²⁰⁰ Több állam is a diszkriminatív bánásmód felszámolására tett javaslatot.²⁰¹

A horvát alkotmány bevezetőjében kimondja, a Horvát Köztársaság a horvát nép és a területén élő, azonos joggal rendelkező nemzetiségi állampolgárok állama.²⁰² Az alkotmány huszonkét elismert nemzeti kisebbséget felsorol, de a listát az „és mások” kifejezéssel nyitva hagyja. A 2002-ben elfogadott, nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányerejű törvény 3. cikkében leszögezi, hogy a nemzeti kisebbségek tagjainak jogai és szabadságai az alapvető emberi jogok, és ezzel a köztársaság demokratikus rendszerének elválaszthatatlan részét képezik. A cikk (2) bekezdése pedig az „etnikai és *multikulturális* sokszínűség” kölcsönös megértés fejlődéséhez való hozzájárulását emeli ki.²⁰³ Az alkotmány 15. cikke ezenkívül garantálja a nemzetiségek számára egyenlő jogok biztosítását, kimondja a nyelvhasználat, a nemzetiséghez tartozás kifejezéséhez, valamint a kulturális autonómiához való jogot.

Az általános választójogon felül – a nemzetiségek alacsony létszámára tekintettel némileg meglepő módon – külön lehetőséget ad nemzetiségi képviselők

200 HR Coalition: Civil Society Organizations, „UPR Report, joint submission”, (2010), 6., https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session9/HR/JS1_CS_O_HRCcoalitionofCivilSocietyOrganizations_JS.pdf; Human Rights Watch, „UPR Submission”, (2014), 3–4, <https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=1804&file=EnglishTranslation>.

201 „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Croatia, A/HRC/16/13” (UN HRC, 2011. január 4.), <https://undocs.org/A/HRC/16/13>; „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Croatia, A/HRC/30/14” (UN HRC, 2015. július 20.), <https://undocs.org/A/HRC/30/14>.

202 „(...) the Republic of Croatia is hereby established as the nation state of the Croatian nation and the state of the members of its national minorities: Serbs, Czechs, Slovaks, Italians, Hungarians, Jews, Germans, Austrians, Ukrainians, Rusyns, Bosniaks, Slovenians, Montenegrins, Macedonians, Russians, Bulgarians, Poles, Roma, Romanians, Turks, Vlachs, Albanians and others who are its citizens and who are guaranteed equality with citizens of Croatian nationality and the exercise of their national rights in accordance with the democratic norms of the United Nations and the countries of the free world. „The Constitution of the Republic of Croatia as of 15 January 2014”, Pub. L. No. Nos 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 and 5/14, letöltés dátuma 2020. január 24., https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/The_consolidated_text_of_the_Constitution_of_the_Republic_of_Croatia_as_of_15_January_2014.pdf.

203 Article 3. „Constitutional Law on the Rights of National Minorities”, Pub. L. No. 155/2002, letöltés dátuma 2020. január 24., http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation__Constitutional-Law-on-the-Rights-NM.pdf.

parlamentbe történő megválasztására is.²⁰⁴ Ezt a jogot biztosítja a választási törvény 16. cikke²⁰⁵, és részletezi a nemzeti kisebbségek jogairól szóló törvény 19. cikke. Ennek megfelelően a nemzetiségeknek joguk van képviselőre a horvát parlamentben, legalább öt, maximum nyolc képviselőre. Jelenleg tehát a 151 fős parlamentben 8 nemzetiségi képviselő van, így a mandátumok 5,3%-át birtokolják összesen. A törvény szerint a népesség 1,5%-át meghaladó nemzetiségek külön-külön 1–3 között, a 1,5% alatti nemzetiségek pedig összesen legalább 5 képviselőt választhatnak az erre kialakított különleges, nem területi alapon meghatározott választókerületen keresztül.²⁰⁶ Ez természetesen jelent némi aránytalanságot, de így a horvát szabályozás a legtöbb nemzetiséget bevonva próbál meg képviselőt biztosítani, és a demokratikus verseny kívánalmát is fenntartja, részben a nemzetiségekben belül, kisebb arányú nemzetiségek esetén pedig a nemzetiségek között. (A rendszer a külföldön élő horvátok számára is biztosít mandátumot, jelenleg három képviselőt lehet külföldi választókerületekből, arányos rendszerben megválasztani.)

A törvénynek megfelelően a gyakorlatban tehát a szerb kisebbség három képviselőt, a magyar és az olasz 1-1, a cseh és a szlovák egyet közösen²⁰⁷, és két másik nagyobb csoport 1-1 képviselőt választhat a legfeljebb 160, jelenleg 151 tagból álló parlamentbe.²⁰⁸ A törvény 76. cikke szerint a választóknak nem kell előzetesen feliratkozniuk, és a választói névjegyzékben szereplésüknek megfelelően szavazni, a szavazást megelőző pillanatban dönthetnek, hogy területi alapú vagy nemzetiségi szavazólapot kívánnak-e átvenni. Noha ez első olvasatra pozitívnak tűnik, és bizonyos szempontból az is, a választási bizottság előtti döntés kényszere nem feltétlenül könnyíti meg a részvételt. Tény, hogy a képviselők így sok esetben néhány ezer szavazattal válnak a parlament tagjává,²⁰⁹ azonban valódi

204 Article 15. The Constitution of the Republic of Croatia as of 15 January 2014.

205 Article 16. „Croatian Parliamentary Elections Act”, Pub. L. No. Consolidated text, letöltés dátuma 2020. január 24., https://www.legislationline.org/download/id/7663/file/Croatia_Parliamentary_Elections_Act_2003_am2015_en.pdf.

206 Article 19. Constitutional Law on the Rights of National Minorities.

207 Article 17 (1)–(3) Croatian Parliamentary Elections Act.

208 Article 17 (5) Members of the Austrian, Bulgarian, German, Polish, Roma, Romanian, Ruthenian, Russian, Turkish, Ukrainian, Vallachian and Jewish national minorities shall jointly elect one representative to the Parliament. (6) Members of the Albanian, Bosniak, Montenegrin, Macedonian and Slovenian national minorities shall jointly elect one representative to the Parliament. „Croatian Parliamentary Elections Act”, Pub. L. No. Consolidated text, letöltés dátuma: 2020. január 24.

209 Saját számítás szerint a 8 nemzetiségi képviselőre 36 642 érvényes (Wikipedia: 37 902) szavazat érkezett, melynek fele a szerb képviselők megválasztására leadott szavazat. (Ez 18% alatti részvételt jelent.) A számítás alapjául szolgáló adatok itt érhetők el: „State Electoral Commission of

verseny áll fenn a szervezetek és az egyéni jelöltek között mindegyik „kedvezményes” mandátum betöltésére, ebben az értelemben „demokratikusabb”, hiszen a rendszer nem vonja ki a versenyt a képviselőt minden áron történő megteremtése érdekében. Ennek megfelelően az elmúlt néhány választásokon cserélődtek is a nemzetiségi képviselők.²¹⁰ Az elmúlt években a rendszer legitimitását és alkotmányosságát horvát nacionalista erők megkérdőjelezték, de az alkotmánybíróság fenntartotta a kialakított rendszert, nem állapított meg alkotmányellenességet.²¹¹

A parlamenti képviselőt azonban Horvátországban nem zárja ki az egyéb érdekképviselői megoldásokat. A nemzetiségi törvény regionális és helyi szinten is biztosítja a nemzetiségek képviselőt, ha számarányuk elér egy bizonyos szintet helyben. Ezenkívül Horvátországban is működik nemzeti kisebbségek tanácsa,²¹² ami a nemzetiségek kulturális jogainak biztosításával kapcsolatban tehet javaslatokat a kormánynak és regionális szerveknek. A tanács tagjait a kormány jelöli ki, de azokat a nemzetiségek tagjaiból kell kiválasztani. Tagjai emellett a nemzetiségi parlamenti képviselők is.²¹³

Horvátország tehát, ahol a nemzetiségi törvény kifejezetten multikulturalizmusról beszél, biztosítja a nemzetiségek részvételét a parlamentben, és ellenében például Szlovéniával, ezt nem kifejezetten szelektíven teszi meg, minden elismert nemzetiség része a nemzetiségi képviselők megválasztásának. A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága 2001-es véleményében arra az aránytalanságra hívja fel a figyelmet, hogy a legnagyobb, a szerb nemzetiség által választható képviselők számát háromról egyre csökkentették.²¹⁴ Ugyanezt az EBESZ/ODIHR

the Republic of Croatia:Results OpenData”, izbori.hr, letöltés dátuma 2020. február 5., <https://www.izbori.hr/site/en/general-information/open-data-1840/open-data/1851>.

210 A jelenlegi képviselők névsora itt érhető el: „National Minorities MPs”, Croatian Parliament, elérés 2021. december 4., <http://www.sabor.hr/en/mps/national-minorities-mps> A szerb képviselők az SDSS (Samostalna demokratska srpska stranka, Független Demokratikus Szerb Párt) színeiben, a többiek függetlenként nyerték el a mandátumot.

211 Jurij Toplak és Djordje Gardasevic, „Concepts of National and Constitutional Identity in Croatian Constitutional Law”, *Review of Central and East European Law* 42, sz. 4 (2017): 263–293.

212 Savjet za nacionalne manjine, Council for National Minorities.

213 A különböző képviselői lehetőségekről lásd: Antonija Petričušić, „Constitutional Law on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia”, *European Yearbook of Minority Issues* 2 (2002. március), 618–624.

214 „Opinion on Croatia adopted on 6 April 2001” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2002. február 6.), 14–16, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008bd2d>.

2000-ben készült jelentése is megjegyzi.²¹⁵ Az ország módosított a rendszeren, amit a második körös vélemény²¹⁶ elismert, és a szerb nemzetiség jelenleg is három képviselőt választhat, a 2010-es vélemény azonban a további aránytalanságokra hívja fel a figyelmet, nevezetesen hogy míg a kis létszámú olasz nemzetiség önállóan, addig a nagyobb létszámú bosnyák közösség csak más nemzetiségekkel közösen választhat egy képviselőt.²¹⁷ Az EBESZ/ODIHR választási megfigyelő jelentése a regisztráció körüli anomáliákra hívja fel a figyelmet, sokakat automatikusan nemzetiségi választóként regisztráltak. Azonban ennek ellenére sokan nem a különleges nemzetiségi választókerület jelöltjeire, hanem az „általános” választókerületekben szavaztak, ami viszont megválasztott nemzetiségi képviselők mögötti meglehetősen alacsony szavazatszámhoz, és így a felhatalmazás mértékéről–minőségéről szóló problémákhoz vezet.²¹⁸ Ezt a 2007-es választásokhoz kapcsolódóan a jelentés példával is illusztrálja. 2007-ben például az osztrák, bolgár, német, lengyel, roma, román, rutén, orosz, török, ukrán, vlach és zsidó kisebbségből álló választókerület győztes, tehát parlamentbe jutó képviselője 351 szavazatot kapott, emeli ki a jelentés.²¹⁹ Ez a probléma továbbra, és más kisebbségekre érvényesen is fennáll, noha a szavazatszámok valamelyest emelkedtek: 2016-ban ez a csoport 2010 szavazattal juttatott képviselőt a parlamentbe. A 2020-as parlamenti választásokhoz kapcsolódó EBESZ/ODIHR jelentés már csak összesítve jelzi az alacsony szavazatszámot, azt, hogy az összes nemzetiségi szavazat nem érte el a 30 ezret. A jelentés ugyanakkor, mivel a szavazócédulák színe, mérete

215 „Republic of Croatia Parliamentary Elections (House of Representatives) 2 and 3 January 2000 Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2000. április 25.), 6, <https://www.osce.org/odihr/elections/croatia/15668?download=true>.

216 „Second Opinion on Croatia adopted on 1 October 2004” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005. április 13.), 33, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c15f>.

217 „Third Opinion on Croatia adopted on 27 May 2010” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010. december 6.), 33, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c66d>.

218 „Republic of Croatia Parliamentary Elections, 23 November 2003: Election Observation Mission Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2004. január 20.), 8, <https://www.osce.org/odihr/elections/croatia/21057?download=true>.

219 „The elected representative for the Austrian, Bulgarian, German, Jewish, Polish, Roma, Romanian, Russian, Ruthenian, Turkish, Ukrainian and Vlach national minorities, for example, was elected with 351 votes, in a race in which two candidates received 4 votes each.” „Republic of Croatia Parliamentary Elections, 25 November 2007: Limited Election Observation Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2008. április 30.), 15, <https://www.osce.org/odihr/elections/croatia/31736?download=true>.

eltér, a szavazat titkosságának elvének sérelmét is felveti.²²⁰ A magyar nemzetiség képviselője 2007-ben 2040, 2016-ban pedig 2731 szavazattal került a parlamentbe.²²¹ A 2020-as választásokon a magyar nemzetiség képviselője, Jankovics Róbert, már egyedül indult a választáson, így verseny nélkül, 2807 szavazattal maradt képviselő.²²² Az EBESZ választási megfigyelői jelentése a 2015-ös választások kapcsán külön kitér arra, hogy a nemzetiségek számára létrehozott speciális választókerületek nagysága miatt a szavazatok értékegyenlőségének elve meg lehetőségen nagymértékben sérül.²²³

Mindemellett – a helyi szintű képviselethez is kapcsolva – a Keretegyezmény Tanácsadói Bizottságának véleménye azt javasolja, hogy Horvátország – konzultálva a civil társadalommal és a nemzetiségi képviselőkkel – hozzon létre egy rendszert a nemzetiségi névjegyzék korrigálására annak érdekében, hogy minden, magát az adott nemzetiséghez soroló választópolgár tudjon élni különleges szavazati jogával. Mindezt a 2016-ban készült vélemény már nem tartalmazza, sőt, alapvetően elégedettségét fejezi ki a parlamenti részvétellel kapcsolatban, csak megemlíti, hogy egyes nemzetiségi képviselők szerint akár minden nemzetiségnek is lehetne képviselője, vagy a csoportosan egy képviselőt választó nemzetiségek között létre lehetne hozni valamilyen metódust, hogy váltsák egymást.

A vélemény arra viszont hangsúlyosan felhívja a figyelmet, hogy a 2010-es törvénymódosítás, mely szerint a nemzetiségi választópolgárok kettős választójoggal rendelkeznének, tehát nem csak a nemzetiségi képviselők, hanem a többi képviselő megválasztásában is részt vehetnének, 2011-es alkotmánybíróági hatályon kívül helyezése sajnálatos fejlemény.²²⁴ A vélemény szerint az alkotmánybíróóság egyfelől formai okokból, a „kettős szavazás” lehetőségének nem organikus, tehát alkotmányerejű törvényben való rögzítése, valamint tartalmi okból

220 „Republic of Croatia Parliamentary Elections, 5 July 2020: Election Observation Mission Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2020. September 28.), 18, https://www.osce.org/files/f/documents/b/4/465120_o.pdf

221 Az archív választási eredmények csak horvát nyelven érhetők el a választási iroda honlapján: „Arhiva izbora Republike Hrvatske 2016”, letöltés dátuma 2020. március 1. <https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/parlament-2016>.

222 „Arhiva izbora Republike Hrvatske 2020”, elérés 2021. december 8. <https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/parlament-2020>.

223 „Republic of Croatia Parliamentary Elections, 8 November 2015: Election Assessment Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2016. február 19.), 4, <https://www.osce.org/odihr/elections/croatia/223631?download=true>.

224 „Fourth Opinion on Croatia adopted on 18 November 2015” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2016. november 19.), 29, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c268b>.

a választójog egyenlősége elvének aránytalanul nagy sérelme miatt helyezte hatályon kívül a rendelkezést. Az alkotmánybíróság érvelése szerint a fenntartott mandátumok rendszeréhez képest a „kiegészítő szavazás” valószínűleg nem biztosítja a nemzeti kisebbségek nagyobb mértékű politikai integrációját, tehát nem vezet el az elérni kívánt célhoz, és így a választójog egyenlőségének nem igazolt, aránytalan sérelmét jelenti.²²⁵

Mindebből tehát az látszik, hogy Horvátország az alkotmánybíróság döntése következtében nem vezette be a Szlovéniában létező kettős szavazati rendszert, nem fogadta el, hogy a kettős szavazás magasabb politikai integrációt jelenthet. Ezzel véleményem szerint csökkentve annak a lehetőségét, hogy a nemzetiségek képvisellete nagyobb súllyal, tehát intézményi szempontból potenciálisan még szubsztantívabb módon valósuljon meg. Ezzel természetesen a nemzetiségi képviselők felhatalmazásának mértékére vonatkozó kritikák nem kerülhetők el, de azzal, hogy nem kellene választani a nemzetiségi képviselők és az általános pártlistás választás között, nagyobb teret engedne a nemzetiségi választók parlamenti összetételt befolyásoló lehetőségének, amit – a kritikák mellett is – szubsztantívabb képviseletnek tekinthetünk.

2018-ban, az akkori elnök által is támogatott népszavazási kezdeményezés indult a nemzetiségi képviselők jogköreinek csorbítására, illetve a nemzetiségi képviselők számának csökkentésére. A kezdeményezést, elegendő számú érvényes aláírás hiányában, elutasították.²²⁶ A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, legújabb véleményében, ezzel összefüggésben leszögezi, hogy Horvátországnak biztosítania kell, hogy a nemzetiségek parlamenti részvételi jogait nem korlátozzák.²²⁷

Szlovénia

A közel kétmillió lakosú Szlovénia 2002-es népszámlálási adatok szerint 83,1%-a szlovén nemzetiségűnek, 2%-a (38 964 fő) szerbnek, 1,8%-a (35 642 fő) horvátnak, 1,1%-a (21 542 fő) pedig bosnyáknak vallja magát. Messze 1% alatt a szlovén-magyar

225 A döntés szövege angolul: „The Constitutional Court of the Republic of Croatia: U-I-3597/2010 et al.”, 2011. július 29, [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/Full/EUR/CRO/ENG/CRO-2011-2-009?f=templates&fn=document-frameset.htm\\$3.0#0-0-0-15211](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/Full/EUR/CRO/ENG/CRO-2011-2-009?f=templates&fn=document-frameset.htm$3.0#0-0-0-15211).

226 Euractiv.jutarnji.hr: Two referendum initiatives failed to gather enough valid signatures, signatories included the dead, children and non-residents, 18 October 2018. <https://euractiv.jutarnji.hr/euractiv/two-referendum-initiatives-failed-to-gather-enough-valid-signatures-signatories-included-the-dead-children-and-non-residents-7954655>

227 „Fifth Opinion on Croatia adopted on 1 February 2021” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2021. June 10.), 34, <https://rm.coe.int/5th-op-croatia-en/1680a2cb49>

határ közelében élő magyarok (6243 fő), illetve albánok, macedónok, romák, montenegróiak és olaszok (2258 fő) vannak jelen, viszont a népesség kb. 10%-a nem sorolta be magát egyik nemzetiséghez sem.²²⁸ A 2002-ben alkalmazott módszer szerint három kérdés vonatkozik a nemzetiségi hovatartozásra. Nemzetiség, mely alapján az előbbi adatokat közlik, anyanyelv és családban/háztartásban használt nyelv. Kizárólag a harmadik kérdésnél jelölhető meg több válasz, nemzetiségre vonatkozóan többes identitás nem jelölhető. A kérdőíveken minden kérdésnél jelölhető a szlovén, illetve a (kiemelten védett) magyar és olasz nemzetiség vagy nyelv, minden más szabadon beírható.²²⁹

A kisebbségvédelem meglehetősen szelektív; eltérő mértékű a korábbi Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaságból származó nemzetiségek és a romák, valamint a (nem csak) relatíve alacsony számú magyar és olasz kisebbségek irányába.²³⁰ A szlovén alkotmány²³¹ preambulumban leszögezi, hogy azt a képviselőház a szlovén nemzet önrendelkezési jogából és a szlovének nemzeti felszabadulásáért folytatott küzdelmének tényéből kiindulva fogadja el, ugyanakkor a 3. cikk már kimondja, hogy „Szlovénia valamennyi állampolgárának állama, amely a szlovén nép tartós és elidegeníthetetlen önrendelkezési jogán alapul”. Tehát a szlovén nemzetre való hivatkozás jelen van, de az állam alapvetően a politikai nemzet-felfogásra alapul.

Az alkotmány 5. cikke kimondja, hogy az állam biztosítja az őshonos magyar és olasz nemzetiségi közösség jogait. E szerint tehát itt kollektív jogokról beszélhetünk, nem csak a közösségek tagjainak jogairól van szó, ugyanakkor más, adott esetben nagyobb létszámú nemzetiségeket nem ismer el az alkotmány. A 14. cikk

228 A 2011-es népszámlálás oldalán (<https://www.stat.si/popis2011/eng/default.aspx>) nemzetiségi hovatartozásra vonatkozó adat nem található. „A Szlovén Köztársaság Statisztikai Hivatala: 2002. évi népszámlálás. Population by ethnic affiliation, Slovenia, Census 1953, 1961, 1971, 1981, 1991 and 2002”, letöltés dátuma 2020. január 30., https://www.stat.si/popis2002/en/rezultati/rezultati_red.asp?ter=SLO&st=7.

229 Statistical Office of the Republic of Slovenia, „Census 2002: Methodology”, letöltés dátuma 2020. március 4., https://www.stat.si/popis2002/en/definicije_in_pojasnila_1.html; „Census questionnaire in English Page 2”, letöltés dátuma 2020. március 4., https://www.stat.si/popis2002/si/popisni_vprasaniki/P-3-ANG-2.jpg (29. kérdés); „Census questionnaire in English Page 3”, letöltés dátuma 2020. március 4., https://www.stat.si/popis2002/si/popisni_vprasaniki/P-3-ANG-3.jpg 30-31. kérdés.

230 „Slovenia: Minority Rights Group”, Minority Rights Group, letöltés dátuma 2020. január 30., <https://minorityrights.org/country/slovenia/>.

231 „Constitution of the Republic of Slovenia”, Pub. L. No. Nos. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, letöltés dátuma 2020. január 30., <https://www.us-rs.si/media/constitution.pdf>; magyar fordítás: „A Szlovén Köztársaság Alkotmánya”, letöltés dátuma 2020. január 30., <https://imss.dz-rs.si/imis/a33631a2444b9de799bc.pdf>.

szerint az emberi jogok és szabadságok többek között nemzetiségi hovatartozáson alapuló megkülönböztetés nélkül biztosítottak. A magyar és olasz nyelveket, azokban a községekben, ahol élnek, a szlovén mellett hivatalos nyelvvé teszi, ugyanakkor a nemzeti hovatartozás kifejezéséhez való jog, illetve a hivatalos ügyek intézésében a nyelvhasználathoz való jog esetében nem tesz ilyen kitételeket. (Ez utóbbi rendezését azonban külön törvényre bízta.) Az alkotmány 65. cikke kifejezetten az őshonos magyar és olasz nemzetiségek jogairól szól. Joguk van nemzeti szimbólumaik használatára, identitásuk megőrzésére, gazdasági, kulturális tudományos kutató, tömegtájékoztató, könyvkiadó tevékenységre nemzeti identitásuk megőrzésének céljából. Joguk van – a vonatkozó törvény alapján – saját nyelvükön való nevelésre, oktatásra és az anyaországgal való kapcsolattartásra. E jogok gyakorlását az állam anyagilag és „erkölcsileg” is támogatja.

A képviselet terén az alkotmány igen egyértelműen fogalmaz: az önkormányzatiságot, a helyi önkormányzatokban a képviseletet, és e két nemzeti közösség közvetlen parlamenti képviseletét is előírja. (64. és 80. cikkek) A 90 fős parlamentben így 1-1 képviselővel rendelkezik a magyar és az olasz nemzeti kisebbség. Közösén így 2,22%-át adják a törvényhozásnak. A képviselet ráadásul igen erős intézménnyel egészül ki, ami által szubsztantív jellegűvé válhat, ugyanis az alkotmány szerint e két nemzeti kisebbség jogaik érvényesítésére és helyzetére vonatkozó jogszabályok a nemzeti közösségek képviselőinek beleegyezése nélkül nem fogadhatók el. Ez tehát azt jelenti, hogy nemzetiségi kérdésekben a két képviselő vétójoggal rendelkezik.

Szlovénia Nemzetgyűlése 90 tagból áll, akikből 88-at arányos rendszerben választanak, egyet-egyed pedig a népesség 0,3%, illetve 0,1%-át kitevő, tehát néhány ezer fős nemzetiségi csoportok, a magyar és az olasz nemzeti kisebbség választ saját tagjai közül.²³² Ezzel két teljes jogú képviselő, a nemzetiségi képviselők megválasztására speciális választókerületeket hoznak létre, képviselőjelölt pedig 30, az adott nemzetiséghez tartozó állampolgár ajánlásával válhat valaki. A szavazás preferenciális rendszerben történik, a választó saját belátása szerint eggyessel kezdődően sorba rendezi a jelölteket. A vétójog mellett további előnye a rendszernek,

232 2., 8. cikk „Law on Elections to the National Assembly”, Pub. L. No. ZVDZ-UPB1, letöltés dátuma 2020. január 30., https://www.legislationline.org/download/id/5846/file/Slovenia_law_elections_national_assembly_2006_en.pdf.

hogy valódi, demokratikus verseny tud kialakulni a képviselőjelöltek között, és a választóknak valós választási lehetősége van.²³³

Ugyanakkor, ahogy azt a legutóbbi, 2018-as választási eredmények is mutatják, a gyakorlatban, az e két nemzetiséghez tartozók alacsony száma miatt néhány ezer szavazattal válhat valaki képviselővé. 2018-ban, Horvath Ferenc magyar képviselő 3001, Felice Žiža olasz képviselő 1428 érvényesen leadott szavazat mellett vált képviselővé.²³⁴ Fontos azonban leszögezni, hogy a választási eredményekből az is látszik, hogy a nem nemzetiségi képviselők is általában 2-3 ezer, sok esetben kevesebb, és csak néhány, kiugró esetben kerülnek be ennél több (6-7 ezres számú) szavazattal a parlamentbe, így a felhatalmazás közötti különbség nem tűnik hatalmasnak. Lényeges eltérés viszont, hogy a nem nemzetiségi képviselők a többmandátumos választókerületekben összességében több tízezer voksért küzdenek, a viszonylag alacsonynak mondható szavazatszám (a népesség, pontosabban a szavazókorúak száma mellett) inkább a versenynek, a szavazatok megoszlásának, mintsem az adott választókerület (vagyis ebben az értelemben a képviselendő közösség) alacsony létszámának köszönhető.

A parlamentben működik a nemzetiségi ügyek bizottsága, ebben a nemzetiségi képviselők a szlovén képviselők mellett kisebbségben vannak. A gyakorlatban a két képviselő leginkább itt használhatja az anyanyelvét.²³⁵

Szlovénia esetében a Tanácsadó Bizottság már első, 2005-ös véleményében elismeri, hogy a rendszer (a kettős szavazással, tehát azzal, hogy a nemzetiséghez tartozók nem csak kisebbségi jelöltekre, hanem az általános pártlistás jelöltekre is szavazhatnak) „magas szintű” részvételét biztosítja a magyar és az olasz nemzetiségeknek (nem csak a közügyekben, hanem a cikk által megjelölt más területeken is), viszont felhívja a figyelmet, hogy a roma nemzetiség számára ezek a lehetőségek

233 A hivatkozott törvényszöveget 2007-ben módosították, de ez a kötet szempontjából releváns részeket nem érinti. „Act Amending the National Assembly Elections Act”, Pub. L. No. ZVDZ-version C, letöltés dátuma 2020. január 30., https://www.legislationline.org/download/id/7782/file/Slovenia_Act_Amending_National_Assembly_Elections_Act_2017_en.pdf; A választási rendszerről a szlovén Országos Választási Bizottság honlapján magyarul is olvasható: „A Szlovén Köztársaság Nemzetgyűlése”, Országos Választási Bizottság, letöltés dátuma 2020. január 30., www.dvk-rs.si/index.php/hu/valasztasok/a-szloven-koztarsasag-nemzetgyulese.

234 A preferenciális sorrendbe állítást értékelő rendszerben Horvath Ferenc 4193, Žiža Felice 2570 pontot kapott. „Early election to the National Assembly 2018: Results”, letöltés dátuma 2020. január 31., <http://volitve.gov.si/dz2018/en/#/rezultati>.

235 Győri Szabó Róbert, „A szlovéniai magyar és olasz kisebbség autonómiája, politikai képviselete”. In *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*, szerk. Szarka László és mtsai., Tér és terep 6 (Budapest: Gondolat, 2007), 313, <https://kisebbségkutato.tk.mta.hu/uploads/files/archive/206.pdf>.

nem adottak.²³⁶ A második körben készült vélemény már az alkotmánynak megfelelően eleve külön kezeli a magyar és olasz illetve a roma nemzetiséget. Az előbbiek parlamenti képviseletével kapcsolatban a nemzetiségi képviselők megállapításai alapján a vélemény arra jut, hogy az alkotmány szövege szerint garantált vétőjog csak olyan esetekben alkalmazandó, amikor a szóban forgó jogi aktus kizárólag és kifejezetten a nemzeti közösségek jogait és státuszát érintik. Mivel azonban rengeteg más, általánosabb rendelkezés is befolyásolja sajátos jogait és azok érvényesülését, így a politikai részvételből következő befolyásuk meglehetősen korlátozott a valóságban. A vélemény azt javasolja, hogy Szlovénia dolgozzon ki megfelelő módszereket arra, hogy – összhangban az alkotmányos rendelkezéssel – a nemzetiségek *hatékonyabban* tudják megjeleníteni elvárásait az őket érintő jogszabályi rendelkezések kidolgozása és elfogadása során.²³⁷

A harmadik vélemény a konzultatív mechanizmusok megvalósulásának idejét kifogásolja, csatlakozva tulajdonképpen a már említett kommentárbeli és phillips-i gondolathoz, hogy a képviselet mellett megfelelő konzultációs mechanizmusra is szükség van, azt viszont elismeri, hogy a roma kisebbség helyi, regionális képvisellete tekintetében történt némi, de nem elégséges előrelépés.²³⁸ A negyedik vélemény a képviselettel összefüggésben a nemzetiségi névjegyzékbe való felvétel új módja, és az ahhoz kapcsolódó, a közösségek szerepére vonatkozó kritikák kapcsán hívja fel a figyelmet az önrendelkezés fontosságára.

A vélemények nagy része arra is rámutat, hogy az „új nemzetiségként” jelölt szerbek, bosnyákok, horvátok, vagy akár a német közösség formális elismerésének hiánya megakadályozza, hogy teljes mértékben élvezhessék – egyébként formálisan valamennyire létező (kulturális) – jogait.²³⁹ Noha kevésbé erős

236 „Opinion on Slovenia (adopted on 12 September 2002)” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005. március 14.), 19–20, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008bd06>.

237 „Second Opinion on Slovenia adopted on 26 May 2005” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005. december 1.), 36, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c2ff>.

238 „Third Opinion on Slovenia adopted on 31 March 2011” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2011. október 28.), 25, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c6bo>.

239 A negyedik jelentés pl. az 5. oldalon teszi erről említést: „Fourth Opinion on Slovenia adopted on 21 June 2017” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2018. január 25.), 5, <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-slovenia-adopted-on-21-june-2017/16807843c7>.

jogvédelemben részesül, de Szlovénia azon kevés országok közé tartozik, melyek alkotmányos szinten is említést tesznek a roma közösségről. Az alkotmány 65. cikke szerint a „Szlovéniában élő roma közösség helyzetét és külön jogait törvény szabályozza.” Ugyanakkor más nemzetiségi csoportok nem részesülnek különleges jogvédelemben.²⁴⁰ Ezt a fajta különbségtételt az állam is elismeri, de az ENSZ Emberi Jogi Tanács UPR jelentésében hangsúlyozza, hogy az identitás megőrzésére vonatkozóan ezen csoportokhoz tartozó személyek is élvezik az alkotmány adta jogokat. Ezzel szemben az első körös jelentéstételkor az Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság annak ad hangot, hogy a volt jugoszláviai nemzetiségek számára ez a helyzet nem felel meg a szlovén társadalomban betöltött szerepüknek és alkalmatlan identitásuk megőrzésére.²⁴¹ Az Amnesty International az 1992-ben az állandó tartózkodási engedély e csoport tagjaitól való visszavonásból következő jogsértő helyzetre hívja fel a figyelmet.²⁴² Több állam is a nemzetiségi szabályok kiterjesztésére, a többi nemzeti kisebbség és különösen a roma nemzetiség kisebbségi jogainak biztosítására tesz javaslatot.²⁴³ A 2019-ben zajló körben a beadványok összefoglalója ezeket a különbségtételeket, valamint a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának fent részletezett ajánlásait tartalmazza.²⁴⁴

A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságával ellentétben az EBESZ/ODIHR választási megfigyelő missziója nem kifejezetten üdvözlí a kettős szavazást. Sőt, arra hívja fel a figyelmet, hogy ez a megoldás az Európa Tanács Velencei Bizottságának kettős szavazati jogról született jelentése²⁴⁵ alapján csak három feltétel jelenléte esetén igazolható, ha az elérni kívánt cél, a kisebbségek képviselése

240 2018-ban tervezet született ennek a helyzetnek a rendezésére és e nemzetiségek számára kollektív jogok biztosítására. Vera Klopčič, „Legal Protection of National Minorities in Slovenia”, *Innovative Issues and Approaches in Social Sciences* 11, sz. 2 (2018): 38–50.

241 Human Rights Watch, „Third report on Slovenia, CRI(2007)5” (European Commission Against Racism and Intolerance, 2007. február 13.), 21–22, https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session7/SI/CoE_CRI_UPR_SNV_S07_2010_EuropeanCommissionagainstRacismandIntolerance.pdf.

242 „Slovenia: Amnesty International Submission to the UN Universal Periodic Review” (2010), https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session7/SI/AI_UPR_SVN_S07_2010_AmnestyInternational.pdf, „Slovenia: Amnesty International Submission to the UN Universal Periodic Review”, 2014. 11, <https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=1168&file=EnglishTranslation>.

243 „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Slovenia, A/HRC/14/15” (UN HRC, 2010. március 15.), <https://undocs.org/A/HRC/14/15>.

244 „Summary of Stakeholders’ submissions on Slovenia” (OHCHR, 2019. szeptember 14.), <https://undocs.org/A/HRC/WG.6/34/SVN/3>.

245 „Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Minorities” (Strasbourg: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2008. június 16.), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)013-e).

más módon nem elérhető, ha a megoldás átmeneti jellegű és ha alacsony létszámú nemzetiségeket érint. A 2011-es választási jelentés megjegyzi, hogy a rendelkezés nem tűnik átmenetinek, és az állam nem vizsgálta meg annak a lehetőségét, hogy a nemzetiségek képviselőtét más, az egyenlő választójog elvét nem sértő megoldást vezessen be. A jelentés megállapítja, hogy a nemzetiségek számára a szavazólapok és egyéb, a szavazáshoz köthető dokumentumok kétnyelvűek.²⁴⁶

A 2018-as választásokról szóló jelentés mindezzel már nem foglalkozik, arra hívja fel a figyelmet, hogy a nagyobb roma nemzetiségnek nincs országos szintű képviselője, csak önkormányzati szintű kedvezményes mechanizmus van jelen. A roma közösség tagjai között a választási részvétel általában véve alacsony, és nem voltak roma jelöltek sem a pártok listáin. Említést tesz a jelentés az el nem ismert nemzetiségi csoportokról is, valamint arról, hogy összességében az etnikai kisebbségeknek nincsenek különleges politikai részvételi jogaik.²⁴⁷

Összehasonlító megjegyzések

Horvátországban és Szlovéniában – az ex-Jugoszláv „etnikai egyensúly” modell következményeként²⁴⁸ – tehát kijelölt mandátumokat tartanak fenn a nemzetiségek képviselőtére. Azonban míg Horvátországban ezeket a képviselőket a gyakorlatban minden nemzetiség részvételével választják meg, és a jelenleg 151 tagú parlamentbe 8 képviselőt választanak, oly módon, hogy a nagyobb létszámú nemzetiségek több, míg az alacsony létszámú nemzetiségek közösen választhatnak egy-egy képviselőt, addig Szlovéniában ez kifejezetten csak két alacsony létszámú, őshonosként elismert nemzetiséget, a magyart és az olaszt érinti, akik 1-1 képviselőt küldhetnek a 90 tagú parlamentbe, míg más nemzetiségeknek ehhez nincs különjoga. Fontos megjegyezni, hogy mindkét országban a parlamenti képviselő erős önkormányzati jogosítványokkal és önkormányzati szintű képviselői lehetőségekkel egészül ki.

A horvát rendszerben a nemzetiségi parlamenti képviselők megválasztása többségi rendszerben történik, a speciális szavazókörzetben a legtöbb szavazatot kapó jelölt(ek) válnak parlamenti képviselővé, míg a szlovén rendszerben

246 „Republic of Slovenia Early Elections of the National Assembly: 4 December 2011 Election Assessment Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2012. február 7.), 6–7, 18, <https://www.osce.org/odihr/elections/87786?download=true>.

247 „Republic of Slovenia Early Parliamentary Elections, 3 June 2018: Election Assessment Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2018. szeptember 12.), 10, <https://www.osce.org/odihr/elections/slovenia/394106?download=true>.

248 Pap, *Identitás és reprezentáció: Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig*, 178–183.

preferenciális szavazás zajlik. Ez a dolog érdemét tekintve inkább apró technikai különbségnek tűnik, alapvetően azt állapíthatjuk meg, hogy a fenntartott mandátumokkal nemzetiégi képviseletet biztosító mindkét országban versengő, valódi felhatalmazási aktuson alapuló képviselet tud létrejönni. Azonban míg Horvátország arányaiban nagyobb képviseletet biztosít és nem tesz különbséget a nemzetiségek között, minden nemzetiséget bevon a kedvezményes képviseleti megoldásba, Szlovéniában kifejezett szimbolikus üzenete van annak, hogy a rendszer csak a magyar és az olasz nemzetiséggel számol. Továbbá, bár a képviselet minőségét tekintve a felhatalmazást erősítő versengő jelleg demokratikusabbá teszi a rendszert, mindez egyben azt is eredményezi, hogy a szóban forgó képviselők kevés, adott esetben csak néhány ezer szavazattal válnak a parlament teljes jogú (ill. Szlovéniában különleges joggal is rendelkező) tagjává.

Horvátországban tehát arányaiban nagyobb befolyáshoz jutnak a nemzetiiségek (pontosabban a nemzetiégi képviselők) a parlamentben, azonban a szlovén rendszer kiegészül a vétőjog intézményével. A nemzetiségekkel kapcsolatos ügyekben nem hozhatók döntések a nemzetiégi képviselők támogató szavazata nélkül, és ez az elem – nem figyelmen kívül hagyva a rendszer meglehetősen szelektív jellegét – a legerősebben szubsztantív képviseleti irányba mutató elem a vizsgált országok képviseleti intézményrendszereiben. Ugyanakkor a rendszer befogadó/kizáró jellegével kapcsolatban arra fontos felhívni a figyelmet, hogy a fenntartott mandátumok egyik országban sem zárják ki, hogy más úton, a rendszer általános, pártlistás mechanizmusán keresztül is kerüljenek be nemzetiséghez tartozó képviselők a törvényhozásba.

A szavazókat tekintve azonban eltérő a helyzet: a választók Horvátországban csak egy jelöltre szavazhatnak, a választáskor kell eldönteniük, hogy milyen szavazólapot kérnek, viszont Szlovénia az egyetlen ország jelenleg, ami kettős szavazatot garantál, és így eltér az egy ember egy szavazat elvétől. Szlovéniában tehát a nemzetiséghez tartozó választópolgár „duplán” vehet részt a választáson, tulajdonképpen mind állampolgári, mind nemzetiégi minőségében a befolyásolhatja a parlament összetételét. Szlovénia ezzel és a vétőjoggal a vizsgált országok közül a leginkább *többlét*jogként értékelhető megoldást vezette be.²⁴⁹ Fontos azonban megjegyezni, hogy egyik országban sem jelölhető meg a népszámláláson többes identitás, ami alapvetően csökkentheti a nemzetiségiként számba vehető polgárok arányát a hivatalos statisztikákban, mind a viszonylag magas

249 Szlovénia nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos szabályrendszeréről lásd az alábbi, átfogó írást: Antonija Petricusic, „Slovenian Legislative System for Minority Protection”, *Revista de Sociolingüística*, sz. 2 (2004), <http://www.gencat.cat/llengua/noves/noves/hmo4tardor/docs/petricusic.pdf>.

jogvédelemben részesülő, mind a nemzetiségi jogok élvezetéből kizárt kisebbségek esetében, ugyanakkor a jogvédelem egyik országban sem explicite függvénye a nemzetiségi polgárok össz- vagy területi arányának.

Kedvezményes küszöb / kvóta

Lengyelország

A vizsgált országok közül talán Lengyelországot tekinthetjük a leginkább etnikailag homogén országnak, de nagy népességszámából következően a relatíve kis méretű nemzetiségi csoportok is nagyobbak, mint például a korábban elemzett Horvátország és Szlovénia esetében. A 38 és félmillió népeség kb. 94%-a kizárólag lengyelnek vallja magát. A hivatalos népszámlálás szerint sok egyéb mellett a legnagyobb számban sziléziaiak,²⁵⁰ a regionális kisebbségként élő kasubok, illetve németek és belaruszok lakják. A 2011-es népszámláláson azonban több nemzetiség is megjelölhető volt, így, a második megjelöléseket is figyelembe véve a szilézek és németek száma körülbelül megduplázódott, a kasub megjelölés pedig 17 ezerről 229 ezerre ugrott, és minden más nemzetiség is növekedett.²⁵¹ Tehát többes jelölés lehetőségekor a homogenitásra vonatkozó kijelentés némileg árnyalható. A lekérdezés nyílt végű felsorolással történik, két kérdés vonatkozik a nemzetiségi/etnikai hovatartozásra, egy az „otthon használt” nyelvre.²⁵² Több mint félmillió ember nem adott választ a vonatkozó kérdésekre.²⁵³

A lengyel alkotmány nem nevezi meg a nemzeti kisebbségeket államalkotó tényezőként, de 35. cikkében elismeri a nemzeti kisebbséghez tartozók jogát nyelvük, szokásaik, kultúrájuk megőrzésére, és ennek érdekében kulturális

250 A sziléziai nemzetiség helyzetéről, kettős identitásáról lásd: Patryk és Patryk Orlewski, „Identity and Distribution of the Silesian Minority in Poland”, *Miscellanea Geographica: Regional Studies on Development* 23, sz. 2 (2019): 76–84.

251 „Struktura Narodowo-Etniczna Językowa i Wyznaniowa Ludności Polski: Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań w Polsce w 2011”, 31. letöltés dátuma 2020. január 24., https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5670/22/1/1/struktura_narodowo-etniczna.pdf. A lengyel statisztikai hivatal angol nyelvű oldala nehezíti a keresést, a hivatkozott táblázat angol nyelvű fordítása a Wikipédián található meg: „Polish Census of 2011”, in *Wikipedia*, 2020. január 6., https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Polish_census_of_2011.

252 „Poland National Census of Population and Housing 2011: Questionnaires”, 2. letöltés dátuma 2020. március 4., https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/en/defaultstronaopisowa/3222/1/1/nsp_2011_questionnaires_eng.zip (14a, 14b, 15. kérdés).

253 „Poland: Minority Rights Group”, Minority Rights Group, letöltés dátuma 2020. január 24., <https://minorityrights.org/country/poland/>.

szervezetek létrehozására.²⁵⁴ Az alkotmány 27. cikke szerint az állam hivatalos nyelve a lengyel, de ez nem sértheti meg a ratifikált nemzetközi dokumentumokból következő nemzetiségi nyelvhasználati jogokat.²⁵⁵ Lengyelország tehát aligha nevezhető egyértelműen multikulturalista államnak, de elismer nemzetiségeket, és az elismert nemzetiségeknek kulturális jogokat is biztosít.²⁵⁶

A lengyel parlament kétkamarás, az alsóházi Szejm és a Szenátus alkotja. Lengyelországban erősebb eszközök nincsenek, csak az általános parlamenti küszöb leszállításával, pontosabban nem alkalmazásával segítik a nemzetiségi képviselést. A választások nyílt listás arányos választási rendszerben zajlanak, ahol a pártoknak 5%-os (a pártkoalícióknak 8%) küszöböt kell elérniük, hogy a parlamentbe kerüljenek. A nemzeti kisebbségek számára a küszöb tehát nem érvényes.²⁵⁷ Ennek eredményeként jelenleg egy német képviselő van jelen a 460 fő Szejmben, ez az alsóház 0,2%-át jelenti. A rendszer tehát csak kevésbé segíti az alacsony számú nemzetiségeket, a legutóbbi, 2019-es választásokon csak a német nemzetiség és a Sziléziaiak Együtt²⁵⁸ nevű sziléziai regionális párt indított listát, utóbbi ráadásul csak a Szenátusi választásra, és oda sem jutott be. A párt a néppárt által vezetett kereszténydemokrata koalíció része volt a Szejm-választásokon, míg egy másik szerveződés, a Sziléziai Autónia Mozgalom²⁵⁹ a liberális, Európa-párti civil koalíció tagja volt. Így nem jutottak képviselőkhöz, a német nemzetiség azonban korábban több, 2007 óta pedig rendre 1 fővel képviselteti magát a Szejmben.²⁶⁰

Lengyelország a vizsgált országok közül viszonylag későn, csak Európai Unió csatlakozása után, 2005-ben fogadta el a nemzeti kisebbségek jogairól szóló törvényt.²⁶¹ Ennek egyik, legkézenfekvőbb magyarázata az, hogy viszonylag homogén, és inkább etnikai kisebbségekkel rendelkező országgént nem volt szüksége a korábban már említett „bezzeggyerek”-hozzáállásra²⁶², nem tudta a környező

254 Article 35. „The Constitution of the Republic of Poland”, letöltés dátuma 2020. január 24., <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/koni.htm>.

255 Article 27. The Constitution of the Republic of Poland.

256 Renata Włoch, „Poland: Multiculturalism in the Making?”, in *Challenging Multiculturalism: European Models of Diversity*, szerk. Raymond Taras (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2013), 274.

257 Article 196–197. „Poland Elections Code”, letöltés dátuma: 2020. január 24., https://www.legislative-online.org/download/id/3648/file/Poland%20Elections%20Code%20Section%201,2,3,4,9_2011.pdf.

258 Ślonzoki Razem, Silesians Together.

259 Ruch Autônômije Ślůnska, Silesian Autonomy Movement.

260 „Sejm voting results: Polish Parliamentary Elections 2019”, letöltés dátuma 2020. január 24., <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/en/wyniki/sejm/pl>.

261 „Act of 6 January 2005 on national and ethnic minorities and on the regional languages”, letöltés dátuma 2020. január 24., http://ksng.gugik.gov.pl/english/files/act_on_national_minorities.pdf.

262 Lásd: Majtényi, „Mi lesz veled »bezzeggyerek«?: Változóban a kisebbségi jogi szabályozás”.

országok nemzetiségeit úgy kezelni, hogy azzal példát mutasson a határain túli lengyel kisebbségekkel való bánásmódra, és tulajdonképpen tényleg csak az európai integrációból fakadó nyomás vezette a törvény elfogadására. A törvény – hasonlóan a magyarhoz – definíciót is ad és listázza is az elismert nemzetiségeket, viszont – eltérően a magyartól – külön kategóriaként határozza meg az etnikai kisebbségeket, melyeket szintén definiál és listáz is. Elismert nemzetiség eszerint a cseh, a belarusz, a német, a litván, az orosz, az örmény, a szlovák, az ukrán és a zsidó, elismert etnikai kisebbségek, akik a törvényi definíció szerint nem azonosulnak egy állammal rendelkező nemzettel, pedig a karaiták, a lemkók, a tatárok és a romák.²⁶³ A nagyon egyértelmű külön definíciókból és listából az következik, hogy a kedvezményes képviseleti megoldás az etnikai kisebbségek politikai szerveződéseire (pártjaira) nem érvényes. Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának UPR mechanizmusában kisebb diszkriminációs kérdések igen, de a képvisellel kapcsolatos kérdések nem merülnek fel.²⁶⁴

A törvény nem ejt szót a parlamenti képviselőről, viszont létrehozta a kormány és a nemzeti és etnikai kisebbségek vegyes bizottságát²⁶⁵ ami a kormány különböző minisztériumainak és egyéb szerveinek képviselőiből és a nemzetiségi közösségek képviselőiből áll össze.²⁶⁶ A legalább félévente üléselő bizottságnak kifejezetten az a feladata, hogy a kulturális jogokkal és az identitás megőrzésével kapcsolatos jogszabályokat, programokat véleményezze.

Lengyelország esetében első véleményében a tanácsadó testület pozitívan értékeli az 5%-os parlamenti küszöb nem alkalmazására vonatkozó szabályt, viszont már ekkor, 2003-ban kiemeli, hogy a rendszer egyre kevesebb parlamenti képviselőhöz vezet, az legfeljebb a németek és belaruszok számára kínál lehetőséget, tehát arányaiban e kedvezményes mechanizmus ellenére is gyengén vannak képviselve a nemzetiségek. Ezért a meglévő képviseleti intézmények fejlesztésére és újak implementálására tesz javaslatot.²⁶⁷ (Amint látható, erre azóta sem került

263 Article 2. „Act of 6 January 2005 on national and ethnic minorities and on the regional languages”.

264 A harmadik körös jelentés: „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Poland, A/HRC/36/14” (UN HRC, 2017. június 18.), <https://undocs.org/A/HRC/36/14>.

265 Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, Joint Commission of Government and National and Ethnic Minorities.

266 A 34. cikk szerint a belarusz, a litván, a német, az ukrán, a lemkó és a roma közösség 2-2, minden más elismert nemzeti vagy etnikai kisebbség 1-1 képviselőt küld. „Act of 6 January 2005 on national and ethnic minorities and on the regional languages”.

267 „Opinion on Poland adopted on 27 November 2003” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2004. szeptember 30.), 22, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008bd20>.

sor.) A vélemény szintén elismeri a különböző, kormányzattal történő konzultatív megoldásokat, de azok működésével kapcsolatban is elégedetlenséget fejez ki, leginkább arra vonatkozóan, hogy nem következetesen érvényesül a nemzetiiségi képviselők részvétele ezekben a mechanizmusokban.

A második körben készült, 2007-es vélemény szerint egy német képviselő került be a kedvezményes mechanizmus által a parlament alsóházába, továbbá egy-egy képviselője van az ukrán és a belarusz kisebbségnek, akik pártlistán kerültek be. Több képviselő pedig a sziléziai kisebbséghez tartozónak vallja magát. Ez viszont továbbra is a kedvezményes mechanizmus elégtelenségét mutatja, és a folyamatosan csökkenő arányú nemzetiiségi képviselőt a nemzetiiségekkel kapcsolatos kérdések háttérbe szorulásához vezethet, sőt, a kisebbségek tagjainak a demokratikus folyamatok iránti érdeklődését is visszavetheti. A vélemény külön kiemeli a szétszórtan élő ukránok és a roma nemzetiség helyzetét. Míg az ukrán (és néhány másik) nemzeti kisebbség esetében arról van szó, hogy a helyi, önkormányzati választások megmutatták, hogy a nemzetiiségi kisebbségekhez tartozó polgároknak komoly érdeklődésük van a közügyek iránt, csak ez országos szinten nem tud becsatornázódni, addig a roma kisebbség semmilyen szinten nem jut megfelelő képviselőhöz.

A Tanácsadó Bizottság arra hívja fel Lengyelországot, hogy vizsgálják meg – közösen a nemzetiiségekhez tartozó képviselőkkel –, hogy milyen olyan képviselői megoldások implementálhatók, melyek a Szejm és a Szenátus társadalmi arányokat jobban leképező összetételéhez vezethetnek.²⁶⁸

A harmadik vélemény nem a nemzetiiségek alacsony mértékű képviselőit vagy a nemzeti kisebbségek közötti különbségeket emeli ki, hanem – mintha „végre” eljutott volna a vonatkozó törvények szó szerinti értelmezéséhez – arra hívja fel a figyelmet, hogy az etnikai kisebbségek (a karaiták, a lemkók, a tatárok és a romák) nem élvezik az 5%-os küszöb mellőzésének (eleve csak a Szejm választásokra érvényes) előnyeit. Az ajánlás is csak arra vonatkozik, hogy ez a kedvezményes mechanizmus kerüljön kiterjesztésre az etnikai kisebbségek számára is.²⁶⁹

268 „Second Opinion on Poland adopted on 20 March 2009” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009. december 7.), 35, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c1b4>.

269 „Third Opinion on Poland adopted on 28 November 2013” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2014. február 7.), 32–33, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c6a1>.

A negyedik körben a lengyel kormány által küldött országjelentés nem érinti a jogszabályi környezetet, csak a nemzetiségekre vonatkozó választási eredményeket sorolja fel a Keretegyezmény 15. cikke kapcsán.²⁷⁰ A tanácsadó testület negyedik, 2019-ben született véleménye mintha „beletörődne” a képviseleti mechanizmusok nem változásába. Megismétli előző körben tett kifogásait, ugyanakkor inkább a 2005-ben elfogadott nemzetiségi törvény által bevezetett, a kormány és a nemzeti és etnikai kisebbségek vegyes bizottságával kapcsolatos nemzetiségi kritikákkal foglalkozik.²⁷¹

Érdekes, hogy az EBESZ különböző választási megfigyelési jelentései nem különösebben térnek ki a nemzetiségi képviselettel kapcsolatos kérdésekre. A 2007-es jelentés leírja, hogy csak német kisebbség képviselet valósult meg a kedvezményes mechanizmus következtében, valamint megjegyzi, hogy a többi nemzetiség nem elég nagy létszámú a képviselet eléréséhez, illetve hogy nemzetiségekkel kapcsolatos kérdések nem is játszanak fő szerepet a választások alakulásában.²⁷² Az azóta készült jelentések csak mintegy tényként rögzítik az 5%-os küszöb nem alkalmazásának szabályát és a német kisebbség képviseletét, de a mechanizmus kapcsán kritikus vagy előíró gondolatokat nem fogalmaznak meg, még annak ellenére sem, hogy a 2019-es jelentés – jogszabályi környezetet leíró részében – megemlíti, hogy Lengyelország (egyebek mellett) a Keretegyezménynek is részes állama.²⁷³

Magyarország

A valamivel 10 millió alatti lakosságszámú Magyarországon a legnagyobb nemzeti vagy etnikai kisebbségek a roma és a német. A 2016-os adatok alapján előbbinek kb. 310 ezren, utóbbinak kb. 179 ezren vallották magukat. A kisebb nemzetiiségek közül a románok, szlovákok és horvátok 20 és 40 ezer közötti számban, szerbek ukránok és lengyelek 10 ezer fős számban, görögök, bolgárok, szlovének, ruszinok és örmények 2-4 ezer közötti létszámban vannak jelen. A mikrocenzus

270 „Fourth Report submitted by Poland” (Warsaw, 2019), 43, <https://rm.coe.int/4th-sr-poland-en/168093ed27>.

271 „Fourth Opinion on Poland adopted on 6 November 2019” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2020. január 23.), 40, <https://rm.coe.int/4th-op-poland-en/1680993391>.

272 „Republic of Poland Pre-term Parliamentary Elections, 21 October 2007: Election Assessment Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2008. március 20.), 17–18, <https://www.osce.org/odihr/elections/poland/31217?download=true>.

273 „Poland Parliamentary Elections 2019: ODIHR Needs Assessment Mission Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2019. július 25.), 4, <https://www.osce.org/odihr/elections/poland/426566?download=true>.

még orosz, kínai, arab és vietnámi nemzetiségekről számol be²⁷⁴, ezek azonban már nem tartoznak a nemzetiségi törvény által elismert 13 őshonos nemzetiség közé.²⁷⁵ A magyar népszámlálási felméréskor, 2001-ben és 2011-ben is négy kérdés vonatkozott a „nemzetiségi hovatartozást befolyásoló tényezőkre”. 2011-ben két kérdés – a többes identitás rögzítésének megkönnyítésére – a nemzetiségre, egy az anyanyelvre, egy a családi-baráti körben használt nyelvre vonatkozott. A módszer szerint az tekinthető egy nemzetiség tagjának, aki legalább az egyik vonatkozó kérdésre megjelölte az adott nemzetiséget, illetve többes identitás választása is megengedett.²⁷⁶ A kérdőívekben a 13 elismert nemzetiség mellett a fent említett négy további lehetett bejelölni, vagy egyéb nemzetiséget/nyelvet megnevezni.²⁷⁷ Fontos, hogy szakértői felmérések itt is számolnak az identitás fel nem vállalásának leginkább romákat érintő jelenségével, és számukat – rendszerint a környezet besorolása alapján – jóval magasabbra, duplájára, háromszorosára becsülik.²⁷⁸ Az ENSZ Emberi Jogi Tanács UPR mechanizmusai keretében tett jelentésekből kiolvasható, hogy leginkább a roma kisebbséget éri hátrányos megkülönböztetés, illetve ellenük irányulnak gyűlölet-bűncselekmények az országban.²⁷⁹ A jelentések, és több ország is a romákat érő, különböző jellegű megkülönböztetések kiküszöbölésére hív fel mind a 2011-es, mind a 2016-os felülvizsgálati körben.²⁸⁰ A két jelentés között elfogadott nemzetiségi képviselői rendszer nem témája a felülvizsgálatnak.

274 „Mikrocenzus 2016: 12. Nemzetiségi adatok” (Budapest: Központi Statisztikai Hivatal, 2018), 9, https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mikrocenzus2016/mikrocenzus_2016_12.pdf.

275 A nemzetiségek jogairól szóló törvény szerint nemzetiségnek minősül: a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán. „2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól”, letöltés dátuma 2020. február 3., <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100179.tv>.

276 Központi Statisztikai Hivatal, „Népszámlálás 2011: Módszertani megjegyzések, fogalmak”, 15–16, letöltés dátuma 2020. március 4., <http://www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/modszertan.pdf>.

277 A kérdőív: „Népszámlálás 2011: 22. Módszertani kötet”, 213, letöltés dátuma 2020. március 4., http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_22_2011.pdf (34–37. kérdések).

278 „Hungary: Minority Rights Group”, Minority Rights Group, letöltés dátuma 2020. február 3., <https://minorityrights.org/country/hungary/>; A különböző módszerű felmérésekről, becslésekről lásd: Péntes János, Tátrai Patrik és Pásztor István Zoltán, „A roma népesség területi megoszlásának változása Magyarországon az elmúlt évtizedekben”, *Területi Statisztika* 58, sz. 1 (2018): 3–26.

279 Sok civil szervezet nyújtott be külön és közösen is jelentést mindkét körben. Ezek az Emberi Jogi Főbiztoság által készített összefoglalói: „Summary of Stakeholders’ submissions on Hungary” (OHCHR, 2011. január 28.), <https://undocs.org/A/HRC/WG.6/11/HUN/3>; „Summary of Stakeholders’ submissions on Hungary” (OHCHR, 2016. február 18.), <https://undocs.org/A/HRC/WG.6/25/HUN/3>.

280 „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Hungary, A/HRC/18/17” (UN HRC, 2011. június 11.), <https://undocs.org/A/HRC/18/17>; „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Hungary, A/HRC/33/9” (UN HRC, 2016. június 18.), <https://undocs.org/A/HRC/33/9>.

Magyarország 2011-ben elfogadott Alaptörvénye szerint az országban élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó állampolgárnak joga van önazonosságának szabad vállalásához, megőrzéséhez. A nemzetiségeknek joguk van anyanyelvhasználathoz, névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és anyanyelvű oktatáshoz. A nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. E jogokat külön sarkalatos törvény szabályozza.²⁸¹ Az 1989-ben elfogadott alkotmányhoz képest előrelépést a képviselet terén az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdése jelenti, mely szerint: „A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.”²⁸² Figyelemre méltó kitétel, hogy az alaptörvény nem képviseletet, hanem az Országgyűlés munkájában való részvételt rögzíti. E fejlemény mellett azonban az Alaptörvény – különösen Nemzeti Hitvallás című preambulumban – a korábbinál sokkal inkább az etnikai nemzetfelfogás irányába mutató megfogalmazásokkal operál. A preambulum szerint az alaptörvény megalkotói „mi, a magyar nemzet tagjai”, akik kinyilvánítjuk, hogy a „velünk élő nemzetiségek” a magyar *politikai* közösség részei. Jól láthatóan tehát az etnikai nemzetfelfogás válik elsődlegessé az Alaptörvényben.²⁸³

A nemzetiségek parlamenti képviseletét a választási törvény rendezi. A vegyes választási rendszerben a nemzetiségek az ún. nemzetiségi listán kerülhetnek az Országgyűlésbe, mely listákat az országos nemzetiségi önkormányzatok állíthatják.²⁸⁴ Minden nemzetiség egy listát állíthat, így ezzel a képviselői helyért való verseny meglehetősen beszűkül, az tulajdonképpen a megelőző nemzetiségi önkormányzati választási eredmények függvénye, hogy pontosan mely szervezet dominálhatja az önkormányzat listaállítását, illetve azt, hogy kit jelöl meg listavezetőként. 2018 óta egy, a német nemzetiség képviselője van jelen a 199 fős parlamentben, így ő a mandátumok 0,5%-ával rendelkezik.

281 XXIX. cikk „Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)” (2012), <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>.

282 Az alkotmányos szöveg változásáról és az ehhez kapcsolódó alkotmányos mulasztás létrehozásáról lásd: Kállai, „Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéig”. (A Magyarországról szóló bevezető bekezdések átdolgozott formában részleteket tartalmaznak e saját írásból.)

283 Lásd erről bővebben: Körtvéyesi Solt, „From »We the People« to »We the Nation.«”, in *Constitution for a Disunited Nation: Hungary's New Fundamental Law*, szerk. Tóth Gábor Attila (Budapest: Central European University Press, 2012), 111–40; Majtényi Balázs, „Alaptörvény a nemzet akaratóból”, *Állam- és Jogtudomány* 55, sz. 1 (2014): 77–96; Illetve: Kállai, „Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéig”.

284 9. § „2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról”, letöltés dátuma 2020. február 3., <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100203.tv>.

A nemzetiséghez tartozó választópolgárnak előzetesen el kell döntenie, hogy kifejezetten az országgyűlési választásokra is érvényes módon nemzetiségiként iratkozik-e fel a választói névjegyzékbe. Ha így dönt, akkor a vegyes választási rendszerben a területi alapú egyéni képviselőjelöltekre, és a pártlisták közül való választás helyett, a törvény 12. § (2) bekezdésének megfelelően a saját, az országos nemzetiségi önkormányzat által állított nemzetiségi listájára adhatja le szavazatát. A Magyarországi nemzeti kisebbségek tagjai nagyjából többséggel rendelkeznek,²⁸⁵ így végső soron identitási vagy identitáselemei között kell mérlegelnie a választást megelőzően.

Az általános, pártlistákra vonatkozó 5%-os küszöb a nemzetiségi listákra, pontosabban azok első mandátumot érő helyére nem vonatkozik. Ahhoz, hogy a listavezető elnyerje a mandátumot, az arányos választási rendszerben egy mandátumhoz szükséges szavazatszám a negyedét, az ún. kedvezményes kvótát kell elérni. Ezzel tehát a magyar választási rendszer elméletben egy preferenciális képviseleti megoldást teremtett. A gyakorlatban azonban a nemzetiségek nagy része matematikailag is képtelen még ezt a kvótát is elérni, és a nagyobb nemzetiségek számára is komoly, etnikai alapú politikai mobilizációt kíván (vagy kívánna) meg.

A rendszer a 2014-es választásokon mutatkozott be, akkor egyik nemzetiség sem, 2018-ban pedig a német nemzetiség érte el a kedvezményes kvótát, így jelenleg csak a német nemzetiségnek van teljes jogú képviselője a parlamentben. Mivel a nemzetiségek többségének nincs lehetősége a kedvezményes képviselet elérésére, a rendszer egyfelől az Alaptörvényben is kifejezett etnikai-kulturális nemzetfelfogás megvalósítója, összefüggésben a lakóhellyel nem rendelkező, határon túli állampolgárok választójogával, másfelől számos visszaélésre is alkalmas.²⁸⁶

A többi 12 elismert, őshonos nemzetiség számára az „Országgyűlés munkájában való részvétel” olyan módon biztosított, hogy a mandátumot nem szerző nemzetiséget az adott listáról bekerülő személy szószólói minőségben „képviseleti”. Kérdéses, hogy tevékenységüket mennyire lehet egyáltalán képviseletnek nevezni, tekintve, hogy nincs szavazati joguk és még felszólalási lehetőségeik is korlátozottak. Napirend után, rendkívüli ügyekben, és akkor szólalhatnak fel, ha a Házbizottság – melynek munkájában nem vesznek részt – egy adott napirendi pontról

285 Ahogyan az az 1. táblázatból is látszik: a nemzetiségi arányok összeadva meghaladják a 100%-ot.

286 Lásd erről részletesen: Kállai Péter és Nagy Alíz, „Egyenlőtlen nemzetépítés?”, *Fundamentum* 2019/3–4: 20–36., Kállai Péter, Nagy Alíz: „Parliamentary Representation of Nationalities and Kin-minorities: Hungary’s Biased Electoral System”, in *European Yearbook of Minority Issues* (Leiden: Koninklijke Brill NV, 2020), 171–189.

úgy határoz, hogy az a nemzetiségek érdekeit, jogait érinti.²⁸⁷ Az Országgyűlésről szóló törvény értelmében a szószólók munkájukat „a köz és az adott nemzetiség érdekében” végzik,²⁸⁸ így ez a korlátozás kifejezetten ellentmondásos.²⁸⁹

Mindemellett létezik az országos nemzetiségi önkormányzatok rendszere is, amelynek például költségvetési ügyekben konzultációs szerepe van. A rendszer tehát inkább csak kiterjesztette a konzultációs lehetőségeket, mintsem – legalábbis a legtöbb nemzetiségre nézve biztosan – hatékony, a nemzetiségekkel kapcsolatban a politikai napirend érdemi befolyásolásával járó, szubsztantív képviseleti rendszert alkotott volna.

Magyarországról az első, Keretegyezmény monitorozásához köthető vélemény az 1993-ben elfogadott nemzetiségi törvény által bevezetett, és egyébként elismerhető fejleményként létező, a közéletben való részvételt erősítő nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok kapcsán jelöl meg problémákat, kezdve az egyeztetés hiányától az „etnobiznisz”, a véleményben „kakukktojás-problémaként” nevezett jelenségig, miszerint akár a nemzeti többséghez tartozók is kisebbségi képviselővé válhatnak. (Ezen a problémán később a törvény módosításával, a nemzetiségi önkormányzatok helyi kisebbségi arányszámhoz kötésével a jogalkotó valamelyest enyhített.) A vélemény ezen kívül arra hívja fel a figyelmet az országos képviselet kapcsán, hogy bár mind az alkotmány mind a nemzetiségi törvény azt lehetővé teszi, az állam – elismerve, hogy mind az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkéhez, a szabad, a nép akaratát kifejező választások követelményéhez és a Keretegyezmény 15. cikkéhez is az államok széles mérlegelési jogköre társul, így többféle megoldás szóba jöhet, de – nem tett semmiféle lépést a nemzetiségek parlamenti képviseletére.²⁹⁰

287 29. § „2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről”, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200036.tv>.

288 Figyelemre méltó ellentmondás az is, hogy a nemzetiségek jogairól szóló törvényben már csak arról van szó, hogy „21/B. § (1) A nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószóló tevékenységét nemzetiségi közössége és a magyarországi nemzetiségek érdekében végzi.” A „köz érdeke” ebből a törvényből – valamiért – kimaradt.

289 A nemzetiségi szószólók munkájának értékeléséről lásd: M. Balázs Ágnes, „Szólnak a szószólók? A nemzetiségi szószólók hatása a parlamenti napirendre”, *REGIO* 25, sz. 3. (2017. szeptember): 231–259; Kállai Péter, „Képviselő-e a szószóló? Nemzetiségi képviselet a magyar Országgyűlésben”, *MTA Law Working Papers* 2017, sz. 12. (2017): 13.; Kállai Péter, „Képviselő a képviselő? Nemzetiségi parlamenti képviselet Magyarországon”. *ELTE POL-IR Working Paper Series* 2020, 6. sz. (2020): 44.

290 „Opinion on Hungary Adopted on 22 September 2000” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2001. szeptember 14.), 11–12, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008be53>.

A második körben, 2004-ben elfogadott vélemény ugyancsak azt emeli ki, hivatkozva a később némileg átértelmezett, alkotmányos mulasztást kimondó alkotmánybíróági határozatra²⁹¹ is, hogy az állam tegyen lépéseket a parlamenti képviselet biztosítására. A vélemény elismeri, hogy – különösen az alacsony létszámú nemzetiségek és az egykamarás rendszer miatt – komoly technikai nehézségek merülhetnek fel a kérdés megoldása kapcsán, de más országok (e kötetben is elemzett országok) példája azt mutatja, hogy ezek a nehézségek áthidalhatók.²⁹² A 2010-es, harmadik tanácsadói véleményből világosan kitűnik, hogy ez ügyben nem történt előrelépés.²⁹³

Mivel Magyarország a 2014-es választásokra vonatkozóan vezette be a fent ismertetett kedvezményes képviseleti intézményrendszert, a negyedik körben született, 2016-os vélemény ezt a pozitív fejleményt hangsúlyozza. Kritikaként a szószólók korlátozott felszólalási lehetőségeit és az országos nemzetiségi önkormányzatok valamint a szószólók közötti hatáskörmegosztási mechanizmusok nem kellőképpen tiszta mivoltát rója fel.²⁹⁴ Az ötödik ciklus esetében az látványos, hogy Magyarország a megküldött országjelentésben a korábban felvetett kérdésekkel nem, csak a nemzetiségi önkormányzatoknak juttatott támogatási összegekkel foglalkozik.²⁹⁵ Ez utóbbira reagál a Bizottság véleménye is, felszólítva a kormányt, hogy rendezze, a nemzetiségek létszámával arányosítsa a támogatási összegeket.²⁹⁶ A vélemény ezen kívül továbbra is pozitívan értékeli a létrejött parlamenti képviseleti rendszert, üdvözli, hogy – forrásai szerint – így a nemzetiségi

291 Erről a vitáról szintén lásd: Kállai, „Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéig”.

292 „Second Opinion on Hungary Adopted on 9 December 2004” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005. december 14.), 27, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c197>.

293 „Third Opinion on Hungary Adopted on 18 March 2010” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010. szeptember 17.), 27, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c688>.

294 „Fourth Opinion on Hungary Adopted on 25 February 2016” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2016. szeptember 12.), 42–43, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806aco4b>.

295 „Fifth Report submitted by Hungary” (Budapest, 2019.), 75–79, <https://rm.coe.int/5th-sr-hungary-en/168092522f>.

296 „Fifth Opinion on Hungary Adopted on 26 May 2020” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2020. október 12.), 22, <https://rm.coe.int/5th-op-hungary-en/16809eb484>

ügyek nem osztják meg a politikai szereplőket, hanem konszenzusos kérdéssé váltak.²⁹⁷

Az EBESZ/ODIHR választási jelentései közül az 1998-as egyáltalán nem foglalkozik a nemzetiségekkel,²⁹⁸ a 2002-es pedig azt emeli ki, hogy az MSZP–SZDSZ koalíció ugyan 1998-ban javaslatot tett a nemzetiségi pártok számára az 5%-os választási küszöb eltörlésére, tehát a lengyelországihoz hasonló rendszer kialakítására, és roma civil szervezetek is tettek javaslatokat a hatékony részvétel és képviselet megteremtésére, ezek végül soha nem kerültek a parlament elé. A jelentés azt is megállapítja, hogy míg az 1998-ban alakult országgyűlésben nem volt roma nemzetiségű képviselő, addig a 2002-es választások után 3 a Fidesz–MDF, 1 pedig az MSZP listáján bejutott a parlamentbe. Tíz roma pártból öt indult a választáson. A jelentés azt is fejleményként értékeli, hogy az egyik legfontosabb párt, a Fidesz és egy roma párt a Lungo Drom hivatalos megállapodást kötött, noha hozzáteszi, hogy a roma közösség a kérdésben erősen megosztott, és sok kritikus szerint ezzel a Lungo Drom csak a Fidesz kiterjesztésévé, nyúlványává („*extension*”) vált.²⁹⁹

A 2010-es választáshoz kapcsolódó jelentés megjegyzi, hogy a parlament elfogadott egy határidőt az említett alkotmányossági mulasztás tisztázására, ugyanakkor a jelentés nem általában a nemzetiségek képviseletével foglalkozik, hanem a roma kisebbség alulreprezentáltságát emeli ki.³⁰⁰

2014-ben, a hatályos rendszer debütálása kapcsán az EBESZ/ODIHR jelentése világosan kiemeli, hogy az, hogy a nemzetiségi szavazási rendszerben nincs verseny, csak egyetlen választási lehetőség van, leszűkíti a nemzetiségi választók lehetőségeit, és sérti a titkos szavazás elvét is. Magyarországnak tehát törekednie kell arra, hogy a rendszer biztosítsa a versengő választást és a nemzetiségek „érdemi” (az angol változatban: „*meaningful*”) részvételét a döntéshozatalban. A szószólók korlátozott felszólalási lehetőségei ezt nem teremtik meg. A jelentés

297 Ez a megközelítés egyébként nagyon hasonló ahhoz, amivel Ritter Imre német nemzetiségi képviselő indokolni szokta, hogy miért nem szól hozzá tartalmilag egyéb vitákhoz, pl. adózási kérdésekhez. Ezzel kívánja megőrizni a nemzetiségi kérdésekben a parlamenti konszenzust. Lásd pl.: 2019. május 18. 48. felszólalás., https://www.parlament.hu/naplo41/074/n074_0048.htm

298 „Republic of Hungary Parliamentary Elections, 10 and 24 May 1998: Election Observation Mission Final Report” (OSCE/ODIHR), letöltés dátuma 2020. február 20., <https://www.osce.org/odihr/elections/hungary/16212?download=true>.

299 „Republic of Hungary Parliamentary Elections, 7 and 21 April 2002: Election Observation Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2002. június 6.), 6–7, <https://www.osce.org/odihr/elections/hungary/16177?download=true>.

300 „Republic of Hungary Parliamentary Elections, 11 April 2010: Election Assessment Mission Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2010. augusztus 9.), 21, <https://www.osce.org/odihr/elections/71075?download=true>.

szerint „a meghallgatott nemzetiségi csoportok túlnyomó többsége egyértelmű elégedetlenségét fejezte ki amiatt, hogy választania kellett a két lista között”³⁰¹ – vagyis amiatt, hogy a nemzetiségi választó a pártok közül már nem választhat.

Legutóbb, a 2018-as választás kapcsán az EBESZ/ODIHR jelentés legfontosabb pontja továbbra is a versengő választás hiányára, valamint a nemzetiségi listák jelöltjei kiválasztásának nem meghatározott, nyilvános eljárás alapján történő kivételére vonatkozik.³⁰² Mindez nem biztosítja a nemzetiségek „valódi” részvételét a politikai életben, és ez ellentétes a Lundi ajánlással is.

Ezen kívül két (persze szorosan összefüggő) fontosabb elemet lehet még kiemelni a jelentésből. Az egyik, hogy a nemzetiségiként regisztrált szavazók töredéke a népszámlálási adatokból potenciálisan következő nemzetiségi szavazók számának, illetve hogy a választási megfigyelő misszióknak több olyan eset is a tudomására jutott, hogy (a szavazatvásárlásnak egyébként is sok esetben, például a közmunkaprogram révén kitett) roma szavazókat nyomás alá helyezték, hogy ne nemzetiségiként regisztráljanak a választásra.³⁰³

Románia

A 2011-es népszámlálás adatai szerint nagyságrendileg 20 milliós, ma már inkább 19 és félmilliós Romániában kb. 90% vallja magát román nemzetiségűnek, 6,5% magyarnak, 3,3%-a romának. Rajtuk kívül még sok nemzeti vagy etnikai kisebbségi közösség van jelen, 20 ezer tag fölött az ukránok, németek, türkök, oroszok-lipovánok és tatárok.³⁰⁴ A népszámlálási kérdőív többes identitás megjelenítésére legfeljebb csak annyiban enged lehetőséget, hogy külön kérdés vonatkozik etnikai hovatartozásra és az anyanyelvre, melyekre szabadon lehet válaszolni.³⁰⁵ Noha potenciálisan a romák közül sokan nem jelölnek meg nemzetiséget vagy másként

301 „Republic of Hungary Parliamentary Elections, 6 April 2014: Limited Election Observation Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2014. július 11.), 22, <https://www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true>.

302 „Republic of Hungary Parliamentary Elections, 8 April 2018: Limited Election Observation Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2018. június 27.), 13, <https://www.osce.org/odihr/elections/hungary/385959?download=true>.

303 „Republic of Hungary Parliamentary Elections, 8 April 2018: Limited Election Observation Mission Final Report”, 2, 12.

304 „Press Release N. 159 of July 4th, 2013 on the final results of Population and Housing Census: 2011 (demographic characteristics of population)” (National Institute of Statistics, é. n.), http://www.insse.ro/cms/files/statistici/comunicate/RPL/RPL%20_rezultate%20definitive_e.pdf.

305 National Institute of Statistics, „Population and Housing Census 2011 Romania: Questionnaire (Persons)”, letöltés dátuma 2020. március 4., http://www.recensamantromania.ro/wp-content/uploads/2011/08/P_engl.pdf.

jelölik magukat, így a becslések szerint akár kétmillió közelébe is tehető a létszámuk, hivatalosan a magyar nemzetiség a legnagyobb kisebbségi csoport.³⁰⁶

Az alkotmány szerint Románia nemzetiségre vonatkozó megkülönböztetés nélkül minden állampolgárának közös és *oszthatatlan* (!) hazája. Az alkotmány, viszonylag elől, már a 6. szakaszában garantálja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek etnikai, kulturális, nyelvi, vallási identitásához való jogát, ugyanakkor a (2) bekezdésben leszögezi, hogy a román állam által az identitás megőrzésére, fejlesztésére, kifejezésére biztosított védelmi intézkedéseknek „meg kell felelniük a többi román állampolgárhoz viszonyítva az egyenlőség és a diszkrimináció tilalma elveinek”.³⁰⁷ Ezzel az alkotmány ugyan nevesít tehát kisebbségi jogokat, mégis az állampolgári egyenlőség elvét ily módon kiemeli. Az alkotmány [32. szakasz (3) bekezdésében] garantálja továbbá az anyanyelv megtanulásához és az ezen a nyelven történő tanulásához való jogot. Az alkotmány területi közigazgatási szinten a kisebbségi nyelvhasználatához való jogot is előírja a közigazgatásban, „ahol az egy nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok aránya jelentős.” [120. szakasz (2)]. Ugyanezt a jogot a bírói eljárásokban is előírja az alkotmány (128. szakasza). Ez utóbbi jogok feltételeit a releváns organikus törvény szabályozza.

A román parlament kétkamarás, a választások arányos rendszerben zajlanak. Az alkotmány 62. szakasza alapján a nemzeti kisebbségek számára különleges politikai részvételi jogot kell biztosítani, még hozzá oly módon, hogy minden nemzeti kisebbséget csak egyetlen szervezet képviselhet, de azok a szervezetek, melyek nem érik el a parlamenti képviselethez szükséges szavazatszámot, tehát az 5%-os választási küszöböt, egy-egy képviselői helyre jogosultak. (Ezek a mandátumok megemelik a képviselőház létszámát.) Így tehát minden romániai nemzetiség legalább egy képviselővel képviseltetve van a képviselőházban. Még pontosabban nem garantált mandátumról, hanem egy alternatív küszöbről van szó. A választási törvény szerint az általános szabályok szerint parlamenti képviseletet el nem érő nemzetiségi szervezeteknek az egy mandátum megszerzéséhez országosan

306 „Romania: Minority Rights Group”, Minority Rights Group, letöltés dátuma 2020. január 31., <https://minorityrights.org/country/romania/>.

307 „Constitution of Romania”, letöltés dátuma 2020. január 31., <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>; a magyar fordítás a Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem oldalán: „Románia alkotmánya”, letöltés dátuma 2020. január 31., http://jog.sapientia.ro/data/hallgatok/letoltesek/Romania_alkotmánya_HU.pdf.

szükséges átlagos szavazatszám 5%-át kell elérnie.³⁰⁸ A 2008-as választási törvény még 10%-ot írt elő,³⁰⁹ az 5% olyan alacsonynak bizonyul, hogy a gyakorlatban tulajdonképpen automatikus képviseletet jelent. Ennek megfelelően a 330 fős alsóházban 18 kedvezményesen bejutott nemzetiségi képviselő van, kiegészülve a legnagyobb magyar párt, a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ)³¹⁰ 21 nemzetiségi képviselőjével. Ők összesen a mandátumok 11,81%-át birtokolják. A Szenátus 136 tagú, ebből 9 főt ad jelenleg az RMDSZ (6,62%), a Szenátusban kedvezményes képviselet nincs.

Másfelől a rendszer erősen korlátozza a versenyt, ugyanis csak a parlamentben már képviselettel rendelkező kisebbségi szervezetek jogosultak jelöltet állítani, így a nemzetiségeken belül nem igazán tud verseny kialakulni szervezetek között, különösen akkor nem, ha a nemzetiség alacsony létszámú. Ez a megoldás tehát jelentősen leszűkíti a versengő választáson alapuló képviselet lehetőségét. A verseny hiányát már az EBESZ választási megfigyelő missziója is kritizálta.³¹¹

Romániában, noha a legnagyobb, legrégebb magyar párt, az RMDSZ 2005-ben elkészített egy tervezetet, máig nincsenek egységes keretbe rendezve a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos jogok, nincs elfogadott kisebbségi törvény. Ezzel tehát az a sajátos helyzet áll fenn, hogy az alkotmány előírja a nemzeti kisebbségek tagjainak képviseletét, nem kellően egyértelmű, hogy melyek az elismert nemzeti kisebbségek, noha a választási törvény szerint nemzeti kisebbség alatt azok értendők, akik a Nemzeti Kisebbségek Tanácsában³¹² képviseltetve vannak.³¹³ A Bizottság először 1993-ban jött létre, működését egy kormányrendelet szabályozza. Jelenleg az RMDSZ-en kívül 18 nemzeti kisebbség egy-egy szervezete a tagja. Ezek közül a 2016-os választásokon 17 el is indult, és a kedvezményes

308 Article 56 (1) „Law no. 208/2015 of 20 July 2015 on the election of the Senate and the Chamber of Deputies”, Pub. L. No. 208/2015, https://www.te.gob.mx/vota_elections/page/download/16352.

309 Article 9. „Law No. 35/2008 for the election to the Chamber of Deputies and the Senate”, Pub. L. No. 35/2008, letöltés dátuma 2020. február 3., https://www.legislationline.org/download/id/4224/file/ROM%20Election%20Laws_en.pdf.

310 Angolul: Democratic Alliance of Hungarians in Romania.

311 „Romania Parliamentary Elections, 9 December 2012: Election Expert Team Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2013. január 16.), 19, <https://www.osce.org/odihr/elections/98757?download=true>.

312 Consiliul minorităților naționale, Council of National Minorities.

313 „A nemzeti kisebbségek szervezetei: DRI – Departamentul pentru Relații Interetnice”, letöltés dátuma 2020. február 3., <http://www.dri.gov.ro/hu/organizatiile-minoritatilor-nationale/>.

egy-egy képviselőházi mandátumhoz jutott,³¹⁴ 2020-ban mind a 18 nemzetiség mandátumot szerzett.³¹⁵ Ugyanakkor a kedvezményes küszöb alacsonysága miatt itt is jelen van az a jelenség, hogy több nemzetiségi képviselő 1-2 ezer szavazattal került a parlamentbe. (Az összehasonlítás kedvéért, leegyszerűsítve számolva az 5%-os küszöböt elérő pártoknál több mint 20 000 szavazat ért 1 mandátumot.)

Összességében tehát – tekintve, hogy a szóban forgó képviselők nem csak szószólok, mint a magyar nemzetiségi képviseleti rendszer legtöbb parlamentbe jutott tagja, hanem teljes jogú képviselői a képviselőháznak – Romániában igen kiterjedt a nemzetiségek országos képviseletére létrehozott intézményrendszer, és – ezzel némi aránytalanságot előidézve – még a legkisebb nemzeti kisebbséghez tartozók is képviseltethetik magukat a parlament képviselőházában. Ezt azonban jellemzően egy adott szervezeten keresztül tehetik csak meg, valódi választási lehetőség nélkül.

A választási rendszer arányos mivolta viszont kulcsjelentőségű a magyar kisebbség szimbolikusan feltétlenül meghatározóbb képviseletében.³¹⁶ Az 1989-ben alapított RMDSZ sokáig az egyetlen magyar érdekeket képviselő nemzetiségi párt volt Romániában. 1990-től kezdve részt vett a választásokon, és 7%-tól fokozatosan csökkenő, de mindvégig a parlamenti küszöb feletti eredményt ért el mind a képviselőházi mind a szenátusi választásokon. Ez 1990-ben 29+12 helyet jelentett összesen a parlamentben.³¹⁷ Az RMDSZ jelenleg is negyedik legnagyobb parlamenti erő, de az elmúlt 30 évben veszített népszerűségéből, aminek több oka is van. Egyfelől a párt 1996-tól kezdve több alkalommal is része volt az éppen kormányzó koalíciónak, azonban nagy vállalásait nem sikerült keresztülvinnie.

314 Biroul Electoral Central, „Proces-verbal privind rezultatele finale ale alegerilor pentru Camera Deputaţilor: Jegyzőkönyv a képviselőház választásának végleges eredményéről”, letöltés dátuma 2020. március 5., http://parlamentare2016.bec.ro/wp-content/uploads/2016/12/4_RF.pdf. Egyetlen kivétel a Romániai Török–Muzulmán Tatórok Demokratikus Szövetségét, amelyik 2012-ben indult és mandátumot szerzett, 2016-ban azonban már a választáson sem vett részt. (A cseh és a szlovák nemzetiség közösen egy fővel képviselteti magát.)

315 Biroul Electoral Central, „Proces-verbal privind rezultatele finale ale alegerilor pentru Camera Deputaţilor: Jegyzőkönyv a képviselőház választásának végleges eredményéről”, elérés 2021. december 8., https://parlamentare2020.bec.ro/wp-content/uploads/2020/12/com_1423.pdf.

316 Egy egyéni, *first-past-the-post* választási rendszerben a magyar nemzetiség képviselete a Székelyföldre korlátozódna – állapítja meg Kiss Tamás, Toró Tibor és Székely István Gergő: „Unequal Accommodation: An Institutional Analysis of Ethnic Claim-Making and Bargaining”, in *Unequal Accommodation of Minority Rights: Hungarians in Transylvania*, szerk. Kiss Tamás és mtsai., Palgrave Politics of Identity & Citizenship Series (Cham: Palgrave Macmillan, Springer, 2018), 81.

317 „Az 1990-es választások jegyzőkönyve román nyelven.”, letöltés dátuma 2020. február 3., http://www.roaep.ro/alegeri_1990/wp-content/uploads/81-82.pdf.

Másrészt, ettől feltehetőleg nem függetlenül, 2008-tól kezdődően az RMDSZ politikájával elégedetlen magyar protesztpartók jöttek létre, mint az MPP és az EMNP.³¹⁸ A két kisebb párt egyesülés előtt áll, és hosszabb távon „helyi szinten versenyezve, országos szinten együttműködve” kíván dolgozni az RMDSZ-szel.³¹⁹

A Keretegyezmény monitorozási mechanizmusának már az első ciklusában a Tanácsadó Bizottság „különösen értékeli” („strongly welcomes”) a nemzeti kisebbségek parlamenti részvételét garantáló román választási rendszert. A vélemény a különböző konzultációs mechanizmusokat is kiemeli, és – tulajdonképpen az összes vizsgált országgal kapcsolatos véleményeket tekintve első ízben – említést tesz arról, hogy a képviseletre nem csak általánosan a politikai életben való részvétel elősegítésére, hanem *miért*, mi célból van szükség, hasonlóan ahhoz, ahogy ezt a viszonyt, az elméleti keretből következően, itt is kezeltem: a vélemény szerint a kisebbségek részvétele jelentős eredményeket hozott a nemzeti kisebbségek védelme szempontjából, és hozzájárul ahhoz, hogy Romániában toleráns légkör alakuljon ki.

Ugyanakkor a vélemény azt is megjegyzi, hogy a romániai Nemzeti Kisebbségek Tanácsával a törvények szerint minden, nemzetiségeket érintő ügyben konzultálni kellene, és a gyakorlatban ez nem valósul meg, illetve, amikor a jogalkotó a Tanács által elfogadottakkal ellentétesen cselekszik, nem szolgál magyarázattal. A Tanácsadó Bizottság szerint folyamatos konzultációra van szükség, és a döntéshozónak megfelelően magyaráznia kell, ha nem fogadja meg a Tanács véleményét.

A dokumentum a forráselosztásra is kitér: szerintük azzal, hogy a parlamentben, illetve a Tanácsban képviselettel rendelkező szervezetek jutnak finanszírozáshoz, a román állam kizsorít más, alternatív szerveződéseket a kisebbségi érdekérvényesítés lehetőségéből. Ez különösen az szörványosabban élő roma nemzetiségre érvényes.³²⁰

318 Lásd az etnikai politizálás különböző stratégiáról (a kötetet, de különösen) az alábbi fejezetet: Kiss, Toró és Székely, „Unequal Accommodation: An Institutional Analysis of Ethnic Claim-Making and Bargaining”; lásd még az RMDSZ szerepéről, valamint a romániai magyar pártok egymáshoz (és a magyar kormányhoz) való viszonyáról: Nagy Alíz, *Illiberális állampolgárság: A magyar állampolgárság-politika következményei Erdélyben*. Budapest: ELTE Társadalomtudományi Kar, 2022. 19–20, 100–104.

319 *Szabadság.ro*: Helyi szinten versenyre, országosan együttműködésre készül az EMNP az RMDSZ-szel, 2021. szeptember 15. <http://szabadsag.ro/-/helyi-szinten-versenyre-orszagosan-egyuttmukodesre-keszul-az-emnp-az-rmdsz-szel>.

320 „Opinion on Romania adopted on 6 April 2001” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2002. január 10.), 15–16, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900010168008bd1c> (A vélemény magyar nyelvű változatában 13–14. oldalak.).

Érdekesség, hogy míg az első vélemény magyarul és más kisebbségi nyelveken is, addig a következők már csak románul és magyarul jelentek meg a Keretegyezmény honlapján. A 2006-os, második vélemény – miközben üdvözli az RMDSZ kormányba kerülését és a nemzetiségi képviselők együttműködését – továbbra is arra hívja fel a figyelmet, hogy a hatályos rendszer, és a tervezett nemzetiségi törvény is különbséget tesz a képviselettel már igen és a képviselettel nem rendelkező szervezetek között, ezáltal a nemzeti kisebbségeken belüli pluralitás elvével szemben áll.

A dokumentum azt is megjegyzi, hogy a Nemzeti Kisebbségek Tanácsa továbbra sem vált – önálló jogi személyiséggel rendelkező, – az intézményesített pozíciójából fakadóan fontos érdekképviselői, érdekegyeztető szervvé, és fontosságát esetekként legfeljebb az aktív magyar részvételnek, valamint néhány közismert politikai szereplőnek köszönheti, de összességében nincs nagy *hatással* a jogalkotó döntéseire. A vélemény a roma kisebbség közéletben való megjelenésének erősítését is javasolja.³²¹ A roma és kisebb részben magyar nemzetiséget érintő megkülönböztetésről, civil beadványok alapján, az ENSZ UPR jelentések is szót ejtenek.³²²

A harmadik ciklusban, a 2012-ben készült tanácsadói bizottsági vélemény továbbra is az alternatív nemzetiségi jelöltek elindításának szabályait, tulajdonképpen gyakorlati lehetetlenségét, ezáltal a versengő választás elvének csorbulását kifogásolja.³²³ A negyedik vélemény szintén ezt, pontosabban ehhez kapcsolódóan az alternatív szervezetek bejegyzésének („tagsági kritériumok”) és választáson való elindulásának („közhasznúsági státusz”) a 2015-ben elfogadott választási törvény szerinti feltételeit kifogásolja. Ez a vélemény a konzultatív mechanizmusokhoz is visszatér, a Nemzeti Kisebbségek Tanácsába történő kinevezés eljárását

321 „Second Opinion on Romania adopted on 24 November 2005” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006. február 23.), 34, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c2ba>.

322 COATNet és mtsai., „Joint Stakeholders’ Submission on The Human Rights Situation in Romania” (2012), https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session15/RO/JS1_UPR_ROU_S15_2012_JointSubmission%201_E.pdf; „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Romania, A/HRC/8/49” (UN HRC, 2008. június 3.), <https://undocs.org/A/HRC/8/49>; „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Romania, A/HRC/23/5” (UN HRC, 2013. március 21.), <https://undocs.org/A/HRC/23/5>.

323 „Third Opinion on Romania adopted on 21 March 2012” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2012. október 5.), 32, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c6a3>.

kifogásolja, és javaslatot tesz, különösen a romákra vonatkozóan, a megyei szintű konzultációs eljárások bevezetésére.³²⁴

Az EBESZ/ODIHR 2000-es jelentése pozitív példaként hivatkozik a romániai nemzetiségek választásokon történő részvételére, bár megjegyzi, hogy a romákra vonatkozóan továbbra is vannak „aggodalmak”. A jelentés – némileg optimista felhanggal – azt is leszögezi, hogy a kisebbségi képviselők a választások utáni politikában jelentős szerephez juthatnak, ha a győztes pártnak csak néhány szavazatra van szüksége a képviselőházi többség biztosításához.³²⁵

A 2004-es választásokhoz kötődő jelentés a jogszabályi környezet ellentmondásaira hívja fel a figyelmet. Noha az alkotmány képviseletet garantál, a jogszabály csak kedvezményes küszöböt ír elő, illetve elvileg a Nemzeti Kisebbségek Tanácsában jelen lévő összes nemzetiségnek kellene képviselőt állítania, de a törvény csak 18 kedvezményes mandátumot enged.³²⁶ Ugyanakkor a jelenleg hatályos rendelkezésekben ilyen ellentmondások nem látszanak (például az alkotmány kifejezetten a „a választási törvény feltételei között” biztosít mandátumot). Ezekről már a 2012-es jelentés sem tesz említést, ahhoz a kritikához tér vissza, amelynek alapján a jogszabályok módosítását javasolja a tisztességes verseny biztosítása érdekében, oly módon, hogy ne részesítsék indokolatlanul előnyben a Nemzeti Kisebbségek Tanácsában vagy a parlamentben már képviselettel rendelkező szervezeteket. A jelentés a roma választókkal kapcsolatos visszaélési lehetőségekre, dokumentációs hiányosságokra is kitér.³²⁷ A 2020-as választások kapcsán született jelentés is azt javasolja, hogy versengő környezetet kellene teremteni mind a parlamenti mandátumokért zajló küzdelemben, mind azon kívül.³²⁸

324 „Fourth Opinion on Romania adopted on 22 June 2017” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2018. február 16.), 38, <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-romania-adopted-on-22-june-2017/168078af76>.

325 „Romania Presidential & Parliamentary Elections, 26 November and 10 December 2000: Election Observation Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2001. január 15.), 6, <https://www.osce.org/odihr/elections/romania/16256?download=true>.

326 „Romania Parliamentary and Presidential Elections, 28 November and 12 December 2004: Assessment Mission Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2005. február 14.), 22, <https://www.osce.org/odihr/elections/romania/41455?download=true>.

327 „Romania Parliamentary Elections, 9 December 2012: Election Expert Team Final Report”, 18–20.

328 „Romania Parliamentary Elections, 8 December 2020: Special Election Assessment Mission Final Report” (Warsaw 23 April 2021.) 17, <https://www.osce.org/files/f/documents/3/3/484562.pdf>.

Az ENSZ Emberi Jogi Tanács UPR mechanizmusa 2017–18-ban zajló harmadik körében hangsúlyosabb figyelmet szentel a magyarokat ért diszkriminációnak, bizonyos jogok túl megszorító értelmezésének és érvényesülésének.³²⁹

2020 elején Székelyföld autonómiáról szóló törvénytervezetét a képviselőház nem tárgyalta meg, így elfogadottnak nyilvánítva került az azt elutasító Szenátus elé. Ennek kapcsán Klaus Johanniss államfő a magyar kormánnyal történő összejátszásra utaló kijelentésekkel vádolta meg a képviselőházat elnöklő Szociáldemokrata Párt elnökét, amiért az Országos Diszkriminációellenes Tanács 5000 leies nem jogerős bírságot szabott ki rá.³³⁰

Összehasonlító megjegyzések

Az ebben a csoportban lévő országok, hasonló intézményi megoldások mellett, nagyon eltérő végeredménnyel értékelhető képvisellel rendelkeznek. Lengyelország nem biztosít kifejezetten a nemzetiségi csoportok számára külön részvételi lehetőségeket, mindösszesen a nemzetiségi / etnikai alapon szerveződő pártok (pontosabban a választásokon induló nemzetiségi listák) esetében nem alkalmazandó az általánosan érvényes 5%-os választási küszöb. Ez alapvetően jó eszköze lehetne a nemzetiségi képviselet elősegítésének,³³¹ azonban az etnikailag meglehetősen homogén Lengyelországban gyakorlatilag csak a német nemzetiiséget segíti képviselethez: 1 főt tudnak a 460 fős alsóházba juttatni.

Ezzel szemben Magyarország és Románia esetében olyan kedvezményes kvótás képviseleti rendszerről beszélhetünk, amik eltérő módon ugyan, de nagyon hasonlítanak a fenntartott mandátumos rendszerekhez. Romániában a kedvezményes mandátum eléréséhez szükséges kvótát olyan alacsonyan határozták meg, hogy azt a gyakorlatban jóformán a választáson elinduló összes

329 „Summary of Stakeholders’ submissions on Romania” (OHCHR, 2017. november 2.), 8–10, <https://undocs.org/A/HRC/WG.6/29/ROU/3>; „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Romania, A/HRC/38/6” (UN HRC, 2018. április 5.), <https://undocs.org/A/HRC/38/6>.

330 „Megbüntették uszításért a román államfőt”, *24.hu*, letöltés dátuma 2020. május 28., <https://24.hu/kulfold/2020/05/20/megbuntettek-uszitasaert-a-roman-allamfot/>; „Az RMDSZ támogatja a romániai parlamenti választások előrehozását”, *ma7.sk*, letöltés dátuma 2020. február 3., <https://ma7.sk/hethatar/az-rmdsz-tamogatja-a-romaniai-parlamenti-valasztasok-elorehozast>.

331 Ilyen rendszer működik az itt nem vizsgált Szerbiában is a választási törvény 81. cikke alapján. Több nemzetiség is így jutott be a Nemzetgyűlésbe. „Law on the Elections of Members of the Parliament”, letöltés dátuma 2020. február 5., https://www.legislationline.org/download/id/4225/file/SER_law_Election%20_members_parliament_2000_am2011_en.pdf; Parlamenti frakciók: „National Assembly of the Republic of Serbia | Parliamentary Groups”, letöltés dátuma 2020. február 5., <http://www.parlament.gov.rs/national-assembly/composition/parliamentary-groups/parliamentary-groups.498.html>.

nemzetiségi szervezet eléri, így 1-1 képviselőt küldhetnek az országos törvényhozásba. A rendszer ráadásul kiegészül azzal, hogy az általános 5%-os küszöböt elérő nemzetiségi pártok „saját jogon” még erősebb felhatalmazással (és persze több mandátummal) kerülhetnek a parlamentbe, amire a legnagyobb nemzeti-ség pártjának, a magyar RMDSZ-nek van esélye. Magyarországon a kedvezményes kvóta nem olyan alacsonyan van megszabva, hogy az feltétlenül mandátumot jelentene a nemzetiségeknek, sőt a gyakorlatban a legtöbb nemzetiség képtelen elérni ezt a küszöböt: a 2018-as választásokon csak a német nemzetiség 1 képviselője jutott be az országgyűlésbe. Viszont a rendszer kiegészül azzal az elemmel, hogy a kvótát el nem érő nemzetiségi listákat vezetők ún. szószólóként, tehát szavazati joggal nem rendelkező, felszólalási lehetőségeikben is korlátozott képviselőként kerülnek be a parlamentbe.

Tehát míg a romániai rendszer meglehetősen kiterjeszti a képviseleti lehetőségeket, és a gyakorlatban minden nemzetiségnek mandátumot biztosít, addig a magyar rendszer minden nemzetiségnek szószólói lehetőséget biztosít, és csak kivételes esetben, egy, a számarányukat tekintve magasan meghatározott kvóta elérése esetén juttatja őket képviselői mandátumhoz.

A lengyelországi és a romániai rendszer abban hasonlít, hogy nem vár el előzetes döntést, mérlegelést a választópolgártól: a választó a szavazás pillanatában döntheti el, hogy a nemzetiségi identitástól független pártok, illetve szervezetek valamelyikére vagy a saját nemzetiségének érdekeit képviselni szándékozó politikai formációra szavaz. Előbbiekkel szemben a magyarországi rendszerben a választónak előzetesen el kell döntenie, hogy nemzetiségi választópolgárként kíván-e szerepelni a névjegyzékben, és amennyiben igen, a választáskor már nem dönthet másként, csak (amennyiben az adott nemzetiség országos önkormányzata listát állított) a saját nemzetiségi listájára (és egyéni képviselőre) szavazhat, pártok között nem választhat.

Mindhárom országban sérül a demokratikus verseny elve. Lengyelországban inkább csak a politikai és társadalmi környezet miatt, egyszerűen a nemzeti-séghez tartozók lakosságaránya nem engedi meg, hogy például több német nemzetiségi lista versenyezzen. Ahogy az a sziléziai szerveződéseknel is látszik, egy politikailag széthúzó (kis)közösség nem tud egy közös listaállító mögé beállni. Így azonban a sziléziai identitású választók a választói koalíciókban részt vevő szervezeteik közül tudnak választani, akiknek képvisellete viszont – a koalíciók sokszereplős jellege, nagysága, és ezzel összefüggésben a nemzetiséghez tartozók listán hátrasorolása miatt – nem garantált.

Lengyelországban mindez csupán a társadalmi valóság (persze a rendszerből is adódó) következménye, viszont Magyarországon és Romániában kifejezetten a rendszerbe van kódolva a versengő választás tulajdonképpeni kiiktatása. (Azzal együtt, hogy természetesen újabb magyar pártok megjelenése is ront(hat)ja a korábban egyedüli magyar párt esélyeit Romániában, miként az alapvetően alacsony létszámú magyarországi nemzetiségeken belül is csökkentené a képviseleti esélyeket.) Magyarországon a nemzetiségi listákat az országos önkormányzatok állítják, és mint azt fent kifejtettem, ezzel a politikai versengés az országgyűlési választások idején e tekintetben kikapcsolódik. Csak a korábban már országos önkormányzati többséget elnyert, azt bíró kisebbségi politikai szerveződés listájára (illetve annak vezetőjére) szavazhat a választópolgár. (Vagy leiratkozik a nemzetiségi névjegyzékből.) Romániában a rendszer nem kötődik az önkormányzati rendszerhez, azonban ott csak a már képviselettel rendelkező szervezetek indíthatnak jelölteket, tehát alternatív nemzetiségi kisebbségi szervezetek megjelenése nagyon nehézkes, jóformán lehetetlen.

Összegezve: bár a kedvezményes választási küszöb elvben jó eszköz lehet a nemzetiségi alapon szerveződő pártok, és így a nemzetiségi érdekek és „társadalmi nézőpontok” beemelésére a törvényhozásba, Lengyelország mai társadalmi valóságában ez nem kínál igazán hatékony megoldást a nemzetiségek képviseletére. Előrelépésnek tekinthető, hogy Magyarország – majd két évtizedes vitát követően az alkotmányos mulasztás mibenlétéről – bevezette a nemzetiségi képviseletet, azonban azt olyan rendszerben tette meg, amiben a nemzetiségek jó részét csak szószólóhoz juttatja, és ezzel a nemzetiségi szavazók zömét szavazatának elvesztegetésére (ha nem is kényszeríti, de) orientálja ahelyett, hogy bevonná a nemzetiségek tagjait a törvényhozás összetételének befolyásolásába, és így a nemzetiségeket valóban, szubsztantív módon a politikai döntéshozatal részévé tenné.

Ebben a csoportban tehát leginkább szubsztantív képviseleti lehetőségek Romániáról mondhatók csak el, bár ez ott is legfeljebb csak részben tulajdonítható a kedvezményes kvótának. A kvóta következményeként legutóbb 18 nemzetiségi képviselő jutott be a 330 tagú alsóházba, ami jelentős arány, különösen azt szem előtt tartva, hogy nem a magyar rendszerben garantált szószólókról, hanem teljes jogú parlamenti képviselőkről van szó. Ezt egészíti ki az RMDSZ 21 alsóházi, és 9 szenátusi mandátuma, ami egyúttal azt jelenti, hogy a magyar nemzetiség aránya olyan az országban, hogy el tudja érni a hatékony, érdemi

beleszólást jelentő képviselői lehetőséget, ami viszont tehát a választási rendszer általános részéhez, nem a nemzetiségi képviselőhöz kapcsolódik.

Fontos ezekenél az országoknál is hangsúlyozni a felhatalmazás erősségének kérdését. Míg a magyar rendszer „kiszűri”, és csak szószólói hellyel „jutalmazza” azokat a nemzetiségeket, melyek létszámuk miatt még elvben sem képesek elérni a kedvezményes kvótát, addig a romániai rendszer olyan alacsony küszöböt határoz meg, hogy egyes nemzetiségek több tízezer, más nemzetiségek képviselői viszont csak alig több mint ezer szavazattal kerülnek a parlamentbe.

3.2.2. NINCS INTÉZMÉNYESÍTETT NEMZETISÉGI KÉPVISELET

Nemzetiségi párt(ok) a parlamentben

Bulgária

Bulgáriában a 2011-es népszámlálási adatok szerint a válaszadók 84,8%-a bolgárnak, 8,8%-a töröknek és 4,9%-a roma identitásúnak vallja magát.³³² Némileg eltérő, de alapvetően hasonló arányok látszódnak az anyanyelvre való rákérdezésnél is, ugyanakkor mindkét kérdésre csak egy-egy válasz adható, többes identitás egyik kérdésnél sem jelölhető. Fontos, hogy a kérdőív csak e három nemzetiségre kérdez rá explicit módon.³³³ 2011-ben, 2001-től eltérően már más nemzetiséget is meg lehetett adni, de a hivatalos állami statisztikákban más nemzetiségek, például macedónok, oroszok, örmények nem jelennek meg.³³⁴ (Az ENSZ Emberi Jogi Tanács UPR mechanizmusában is a roma és a macedón kisebbséget érő diszkrimináció merül fel fő problémaként. Az első körben a Bolgár Helsinki Bizottság,³³⁵ a második körben leginkább az Amnesty International világított rá

332 Republic of Bulgaria National Statistical Institute, „2011 Population Census: Main Results”, 2011, 3–4, https://www.nsi.bg/census2011/PDOCS2/Census2011final_en.pdf.

333 „Census 2011: Questionnaire For Buildings, Dwellings and Population”, letöltés dátuma 2020. március 4., http://www.recensamantromania.ro/wp-content/uploads/2011/08/P_engl.pdf.

334 „Bulgaria: Minority Rights Group”, Minority Rights Group, letöltés dátuma 2020. január 16., <https://minorityrights.org/country/bulgaria/>.

335 Bulgarian Helsinki Committee, „BHC Submission to the UN Universal Periodic Review”, 2010. november 1., 3–4, https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session9/BG/BHC_BulgarianHelsinkiCommittee.pdf.

arra,³³⁶ hogy az ország akár elfogadott javaslatok ellenére sem változtatott megkülönböztető politikáján.³³⁷)

Bulgáriában ennek ellenére az 1991-ben elfogadott alkotmány nem ismer el nemzetiségi csoportokat, sőt, a megkülönböztetésről szóló 6. cikk (2) bekezdése – Európában szokatlan módon – úgy van megfogalmazva, hogy explicit módon kizárja a különjogok intézményét is. Nemcsak a jogkorlátozást tiltja faji, nemzeti származási, illetve etnikai identitás alapján, hanem kifejezetten a kiváltságokat is elveti.³³⁸ Bulgária alkotmánya kifejezetten tiltja az nemzetiségi vagy vallási alapú (politikai) szerveződést. Az alkotmány 11. cikkének (4) bekezdése szerint nem is hozhatók létre etnikai, faji vagy vallási alapon pártok.³³⁹ Sőt, a politikai jogokon túl, az egyesülési jogot biztosító 44. cikk is kiemeli, hogy az egyesülés nem állhat szemben az ország szuverenitásával és egységével, valamint nem „indíthat” faji, etnikai vagy vallási ellenségeskedésre.³⁴⁰ A másik két cikk fényében ez a megfogalmazás nemcsak nemzeti kisebbségekkel szembenálló, hanem akár csak nemzetiségi kisebbségi kulturális szervezetek megalapításának tiltását is megengedő jogértelmezést is lehetővé tesz, még akkor is, ha az 54. cikk alapján a törvényeknek garantálniuk kell a saját kultúrához és önazonosságához való jogot. Léteznek ugyanakkor kisebbségi jogvédő civil szervezetek az országban, és 1997-ben megalakult az országos, etnikai és nemzetiségi kérdésekkel foglalkozó tanács, melyben a civil szervezetek és a kormányzat közötti párbeszéd intézményesül, valamint ez a testület felel a roma integrációs stratégia végrehajtásáért. Az elmúlt

336 „Summary of Stakeholders’ submissions on Bulgaria” (OHCHR, 2017. november 2.), <https://undocs.org/A/HRC/WG.6/22/BGR/3>.

337 Az elfogadott jelentések: „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Bulgaria, A/HRC/16/9” (UN HRC, 2011. január 4.), <https://undocs.org/A/HRC/16/9>; „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Bulgaria, A/HRC/30/10” (UN HRC, 2015. június 8.), <https://undocs.org/A/HRC/30/10>.

338 „(2) All citizens* shall be equal before the law. There shall be no privileges or restriction of rights on the grounds of race, national or social origin, ethnic self-identity, sex, religion, education, opinion, political affiliation, personal or social status or property status. – * The term "citizens" refers to all individuals to whom this Constitution applies.” Constitution of the Republic of Bulgaria (Prom. SG 56/13 July 1991), <https://www.parliament.bg/en/const>

339 „Art. 11. (4) There shall be no political parties on ethnic, racial or religious lines, nor parties which seek the violent seizure of state power.”

340 „Art 44. (2) The organization/s activity shall not be contrary to the country’s sovereignty and national integrity, or the unity of the nation, nor shall it incite racial, national, ethnic or religious enmity or an encroachment on the rights and freedoms of citizens; no organization shall establish clandestine or paramilitary structures or shall seek to attain its aims through violence.”

néhány évben azonban a tanács működése bizonytalan, mivel a roma civil szervezetek bojkottálják a részvételt.³⁴¹

A bolgár választási rendszerben eltér az aktív és passzív választójoghoz kapcsolt életkori korlát, a nemzetgyűlés képviselőjelöltjének 21 évnél idősebbnek kell lennie, és noha az állam általában nem tiltja a kettős állampolgárságot, fontos kitétel, hogy a képviselő nem lehet másik állam állampolgára. A választási rendszer arányos, preferenciális listás szavazás, így a szavazó egy személyt is megjelölhet, akit az adott listán belül szeretne előrébb sorolni és mindenképpen a parlamentben látni. A választási küszöb 4%.³⁴² Összhangban az idézett alkotmányos rendelkezésekkel, semmiféle kedvezményes mechanizmus nincsen nemzetiségek képviselőjére.

A fentiek ellenére –megfelelve annak, hogy Bernd Rechel egyszerűen *paradox*nak írja le a kisebbségi jogok helyzetét Bulgáriában³⁴³ – 1990-ben alakult, és ma is működik, sőt parlamenti frakcióval rendelkezik a Mozgalom a Jogokért és Szabadságokért (MRF)³⁴⁴ nevű centrista párt. Elsősorban a bulgáriai törökök, illetve muszlim vallásúak érdekeit képviseli, de más nemzetiségek is támogatják, emellett vannak bolgár tagjai, sőt képviselői is. 2017-ben a szavazatok csaknem 9%-ával 26 képviselői helyet foglalhattak el a 240 fős nemzetgyűlésben.³⁴⁵ 2021-ben sikertelen kormányalakítási próbálkozások miatt három parlamenti választást tartottak az országban. Az utolsón, novemberben, kb. 10,5%-kal 29 képviselői helyet foglalhatott el a párt.³⁴⁶

341 Roma Civil Monitor, „Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategies in Bulgaria” (Directorate-General for Justice and Consumers, 2018), 13, <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-1-bulgaria-2017-eprint-fin.pdf>.

342 A bolgár választási törvény (SG No. 19/5.03.2014, utolsó módosítás: SG No. 20/7.03.2017) 243., 244., 246., 297 (2) cikkei, https://www.legislationline.org/download/id/7656/file/Bulgaria_Election_Code_2014_am2017_en.pdf

343 Bernd Rechel, „Bulgaria: Minority Rights »Light«”, in *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, szerk. Bernd Rechel (London; New York: Routledge, 2009), 77–89.

344 Движение за права и свободи (ДПЦ), Dvizhenie za prava i svobod (DPS), Movement for Rights and Freedoms (MRF)

345 Bulgária Központi Választási Bizottságának angol nyelvű részlege nem közli a választási eredményeket. Az eredeti nyelvű oldalt az International Foundation for Electoral Systems ElectionGuide.org nevű oldala idézi: „Парламентарни избори: Парламентарни избори 2017: A parlamenti választások eredménye”, letöltés dátuma 2020. január 16., <http://results.cik.bg/piz2017/rezultati/index.html>; „IFES Election Guide | Elections: Bulgaria National Assembly 2017”, letöltés dátuma 2020. január 16., <http://www.electionguide.org/elections/id/2499/>.

346 „Парламентарни избори: Парламентарни избори 21 Ноември 2021: A parlamenti választások eredménye 2021. november 21.”, elérés 2021. december 8., <https://results.cik.bg/pvrns2021/tur2/rezultati/index.html>.

Jelenleg tehát a mandátumok 12,08%-át birtokolja a frakció. A párt a rendszer-váltást követő 1990. évi első szabad választások óta tagja a nemzetgyűlésnek, és többször a kormányzó koalíciónak is tagja volt. A nemzetiségi jelleg tilalma miatt az MRF alapvetően a liberális elvek és az emberi jogok védelmét tűzte ki célul, ugyanakkor az etnikai identitást időnként mobilizáló eszközként használja választási kampányaiban.³⁴⁷ 1992-ben, egy, a párt betiltására vonatkozó kérelem után az alkotmánybíróság – vélhetően az etnikai konfliktusok kiéleződését elkerülendő³⁴⁸ – kimondta, hogy a párt nem alkotmányellenesen működik.³⁴⁹ A szervezet alapszabálya hangsúlyozza, hogy az alkotmánnyal, a törvényhozással összhangban, és más nemzetközi dokumentumok mellett a Keretegyezménynek megfelelően a kisebbségek jogait és szabadságait tiszteletben tartva működik, ugyanakkor a bolgár állampolgárok egységéhez kíván hozzájárulni.³⁵⁰

A bolgár választási rendszer az alkotmánynak megfelelően nem ismer el nemzetiségeket, így természetesen közjogi értelemben az ő kifejezett képviselőről sem beszélhetünk. Nemzeti kisebbséghez tartozó képviselők – akár az MRF, akár esetleg más párt tagjaként – az általánosan érvényes, versengő választásokon kerülhetnek a nemzetgyűlésbe. Ez a szimbolikus képviseletet alapvetően nem segíti, de potenciálisan a szubsztantív képviselet irányába mutató fejlemény. Mivel azonban a nemzetiségi alapú politizálás *de jure* tiltása (legalábbis) ellentmondásos környezethez vezet, kérdéses, hogy a nemzetiségi képviselők, és különösen az MRF tagjai hozzá tudnak-e járulni / ki tudnak-e kényszeríteni egy kisebbségbarát, a kulturális jogokat tiszteletben tartó állami szabályozást.³⁵¹

347 Viktor Milanov, „A bulgáriai török kisebbség politikai és társadalmi helyzete”, *Acta Universitatis Szegediensis: Forum. Acta Juridica et Politica* 3, sz. 2 (2013): 133, 138; a párról lásd még: Egeresi Zoltán, „Mozgalom a Jogokért és a Szabadságért: egy etnikai párt útja az európai liberálisokhoz”, *Pro Minoritate* 2009, sz. 3 (2009): 175–89.

348 Venelin I. Ganey, „History, Politics, and the Constitution: Ethnic Conflict and Constitutional Adjudication in Postcommunist Bulgaria”, *Slavic Review* 63, sz. 1 (2004): 67.

349 A bolgár alkotmánybíróság 1992. február 4-i végzését (1/1992) idézi Joseph Marko és Sergiu Constantin, „Against Marginalisation: The Right to Effective Participation”, in *Human and Minority Rights Protection by Multiple Diversity Governance: History, Law, Ideology and Politics in European Perspective*, szerk. Joseph Marko és Sergiu Constantin (Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2019), 9. fejr.

350 „Statutes of Movement for Rights and Freedoms”, letöltés dátuma 2020. január 16., [https://web.archive.org/web/20090429195146/http://www.dps.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0413&n=000004&g=1.cikk\(1\)](https://web.archive.org/web/20090429195146/http://www.dps.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0413&n=000004&g=1.cikk(1)).

351 Különösen a társadalmi előítéletek fényében: Eleonora Naxidou, „Nationalism versus Multiculturalism: The Minority Issue in Twenty-First-Century Bulgaria”, *Nationalities Papers* 40, sz. 1 (2012. o 1.): 85–105.

Bulgáriában a törökök kivételével a nemzeti kisebbségekhez tartozók közéletben való részvétele korlátozott – állapítja meg a 2006-ban született első vélemény, amely intézményesített mechanizmusok bevezetésére hív fel, mindenekelőtt az érdekegyeztetésre létrehozott Etnikai és Demográfiai Ügyek Tanácsának³⁵² megerősítésére, mely 2004-ben szervezetileg ugyan átalakult, de továbbra is csak szűk, egyeztető hatáskörei maradtak.³⁵³ Különösen a macedónok és a pomákok részére vonakodik az állam a Keretegyezményből következő védelmet nyújtani.³⁵⁴

A 2009-ben készült tanácsadói vélemény valamivel pozitívabb hangot üt meg: A Tanácsadó Bizottság azt emeli ki, hogy az etnikai, faji vagy vallási alapon történő pártalapítás alkotmányos tilalma ellenére a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek továbbra is képviseltetik magukat a parlamentben, mivel a 2009 júliusi választásokon néhány párt listáján szerepeltek a nemzetiségekhez tartozó jelöltek. És helyi szinten, ott, ahol jelentős számban élnek, képviseltetik magukat az önkormányzati testületekben.

A vélemény következő bekezdése azért árnyalja a képet. Abból kiderül, hogy leginkább az MRF pártról van szó, hiszen annak politikusai a megelőző két évtizedben számos kormánypozíciót betöltöttek. A dokumentum azt is kiemeli, hogy körülbelül 15 roma jelölt indult 2009 júliusában, és egy roma politikus került a Nemzetgyűlésbe, az első roma nő képviselő Európának ezen a részén.³⁵⁵ Erre az EBESZ/ODIHR vonatkozó jelentése is kitér, megállapítva, hogy a pártok jellemzően parlamenti mandátumot valószínűsíthetően nem hozó helyre rakják a listán a nemzetiségekhez tartozó jelölteket.³⁵⁶ Meg kell említeni, hogy a *de jure* tiltás ellenére több roma párt is alakult az elmúlt évtizedekben, ezen szerveződések eredményeként azonban csak ritkán, különböző koalíciók részeként jutottak

352 National Council for Cooperation on Ethnic and Demographic Issues, jelenleg National Council for Cooperation on Ethnic and Integration Issues, bolgárul: Национален съвет за сътрудничество по етническите и интеграционни въпроси.

353 Lásd erről bővebben: Bernd Rechel, „What Has Limited the EU’s Impact on Minority Rights in Accession Countries?”, *East European Politics and Societies* 22., sz. 1. (2008. o 1.): 171–191.

354 „Opinion on Bulgaria adopted on 27 May 2004” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006. április 5.), 33, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008bd2f>.

355 „Second Opinion on Bulgaria adopted on 18 March 2010 (and Comments of the Government)” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2012. január 23.), 37, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c15d>.

356 „Republic of Bulgaria Parliamentary Elections, 5 July 2009: Limited Election Observation Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2009. szeptember 30.), 20, <https://www.osce.org/odihr/elections/38934?download=true>.

a parlamentbe roma képviselők, és „más országok roma pártjaihoz hasonlóan nem nyújtottak átfogó elképzelést a roma közösség érdekeinek érvényesítéséről”.³⁵⁷

E fejlemények ellenére a vélemény leszögezi, hogy a megválasztott képviselők nem tükrözik az ország etnikai, nemzetiségi összetételét. A Tanácsadó Bizottság felszólítja Bulgáriát, hogy tegyenek intézkedéseket a kisebbségek képviseletének elősegítésére, eltávolítva az összes törvényben rögzített akadályt a kisebbségekhez tartozó személyek *hatékony* részvételére vonatkozóan; valamint tegyenek erőfeszítéseket a roma kisebbség és a számszerűen kisebb nemzetiségekhez tartozó személyek megjelenítésére a döntéshozatalban.³⁵⁸ A vélemény arra is felhívja a figyelmet, hogy az Etnikai és Demográfiai Ügyek Tanácsa továbbra sem elég hatékony konzultációs szerv, és – többek között a tagságra vonatkozóan a civil szervezetek közötti nem átlátható, önkényes válogatással – az állam nem tart fenn kapcsolatot minden nemzetiség képviselőjével.

A 2014-es vélemény arra hívja fel a figyelmet, hogy az országos szinten az MRF főszereplésével történő képviselet mellett helyi szinten más pártlistákon is kerültek be török nemzetiségi képviselők a döntéshozó szervekbe, ami a politikai életbe történő integráltságukat mutatja.³⁵⁹ Bár az országjelentés az alkotmányos korlátozás ellenére kijelenti, hogy a politikai pártok bejegyzésének nincsenek akadályai, valamint jogilag nem akadályozott a kisebbségekhez tartozó személyek döntéshozatalban való részvétele,³⁶⁰ ezzel a Tanácsadó Bizottság önmagában nem elégszik

357 Maria Spirova, „The political representation of the Roma minority in Bulgaria (1990–2005)”, *Politeia: Network for Citizenship and Democracy in Europe*, 2005; „Roma in Political Life: Bulgaria: Political Manipulation and the Damage Done”, letöltés dátuma 2020. május 18., <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/roma-political-life-bulgaria-political-manipulation-and-damage-done>.

358 „Second Opinion on Bulgaria adopted on 18 March 2010 (and Comments of the Government)”, 38.

359 „Third Opinion on Bulgaria adopted on 11 February 2014” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2014. június 30.), 37, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c669>.

360 „Third Report submitted by Bulgaria” (Strasbourg, 2012. november 23.), 42, 49, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008b7f0>. Ezt a negyedik, jelenleg zajló körben az országjelentés már nem ismétli meg, (saját fordításban) a következőképpen fogalmaz: „Azok a polgárok, akik magukat a valamely etnikai kisebbségi csoportokba sorolják be, ideértve a romákat is, szabadon és teljes mértékben részt vehetnek a velük kapcsolatos döntések kidolgozásának, elfogadásának és végrehajtásának folyamatában.” Lásd „Fourth Report submitted by Bulgaria” (Strasbourg, 2017. december 7.), 16, <https://rm.coe.int/fourth-report-submitted-by-bulgaria-pursuant-to-article-25-paragraph-2/168077d970%2016>.

meg: véleményében felszólítja az országot, hogy tegyen meg minden erőfeszítést a politikai életben történő részvétellel kapcsolatos korlátok felszámolására.³⁶¹

Különösen problémás az etnikai alapon való pártszerveződést tiltó rendelkezés. A Tanácsadó Bizottság arra hívja fel a figyelmet, hogy ez sérti a Keretegyezmény 7. cikkét, pedig a nemzetiségi pártok lehetővé tennék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek érdekeinek képviseletét, különösen azokban a régiókban, ahol jelentős számban élnek, és így a választott testületek jobban figyelembe vennék ezeket az érdekeket. Ugyanakkor a tanácsadói vélemény leszögezi, hogy a kisebbségeket hivatalosan képviselő politikai pártok létezése önmagában nem garancia az igényeik és érdekeik hatékony képviseletére, valamint, amikor érdekeiket ténylegesen a nem nemzetiségi alapon szerveződő pártok képviselik, akkor nincs nagy igénye a kisebbségeknek saját pártjaik létrehozására. (Bulgáriában ez aligha jelenthető ki általánosan, például a macedón pártalapítási szándékok az alkotmánybíróságig és az Emberi Jogok Európai Bíróságáig is eljutottak, azonban, különböző okokból, továbbra is a hatóságok tiltásába ütköznek.)³⁶² A Tanácsadó Bizottság a Tanáccsal kapcsolatban változatlanul hiányolja a világosan meghatározott érdemi jogköröket, valamint az el nem ismert kisebbségek, az örmények és pomákok részvételét, és szót ejt a roma szervezetek már említett bojkottjáról is.

Az EBESZ/ODIHR jelentések közül a 2001-es választáshoz kapcsolódó annyit jegyez meg, hogy a nemzetiségek és köztük a romák képviseletét is az MRF látja el, más pártok listáin a nemzetiségekhez tartozók alulreprezentáltak. A jellemzően a nemzetiségi vagy etnikai kisebbségek tagjai felé irányuló választási nyomásgyakorlásról is említést tesz.³⁶³

A 2005-ös választásokról szóló jelentés kifejezetten foglalkozik a roma szavazók választási magatartásával és a roma kisebbséget érintő szavazatvásárlásokkal. Megjegyzi, hogy ezen a választáson már külön listán indult az Euroroma³⁶⁴ mozgalom, felvetve a roma kisebbség képviseletének esélyét. Végül alig több mint 1%-ot értek el a választáson, így nem jutottak a parlamentbe. A nemzetiség saját nyelven lebonyolított kampánya pedig több esetben panasztételhez vezetett, mivel

361 „Third Opinion on Bulgaria adopted on 11 February 2014”, 37.

362 Ezekről az ügyekről röviden lásd a Keretegyezmény gyűlekezési és egyesülési jogot biztosító 7. cikkéhez kapcsolódóan: „Third Opinion on Bulgaria adopted on 11 February 2014”, 22–24.

363 „Republic of Bulgaria Parliamentary Elections, 17 June 2001: Election Observation Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2001. szeptember 31.), 1, 17, <https://www.osce.org/odihr/elections/bulgaria/16029?download=true>.

364 Евроромата.

a választási törvény igen jogsértő megfogalmazása szerint választási kampány csak az állam hivatalos nyelvén folytatható.³⁶⁵ Ez a kritika a 2009-es jelentésben is előkerül, mely a romák képviseletének további fokozására szólít fel,³⁶⁶ de fő témája a 2013-as jelentésnek, valamint a (nemzetiségi szempontból releváns szabályokat nem érintő, de) új választási törvény alapján azóta lezajlott választásokról szóló jelentéseknek is.³⁶⁷

Litvánia

A mintegy hárommillió Litvániának körülbelül 15%-a tartozik valamelyik nemzeti vagy etnikai kisebbséghez. A legnagyobb a lengyel (6,6%), az orosz (5,8%), és a belarusz (1,2%) nemzetiség; ukránok 0,5% arányban vannak jelen, minden más nemzetiség 1% alatt.³⁶⁸ A 2011-es népszámláláshoz képest a hivatalos statisztikák szerint az arányok 2019-re némileg csökkentek.³⁶⁹ A népszámláláson többes kötődés nem jelölhető, ugyanakkor egy kérdés a nemzetiségi hovatartozásra, egy pedig az anyanyelvre vonatkozik. A litván, lengyel és orosz nemzetiség, illetve nyelv jelölhető, egyéb megadható volt.³⁷⁰

365 „Republic of Bulgaria Parliamentary Elections, 25 June 2005: Election Assessment Mission Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2005. november 2.), 14, <https://www.osce.org/odihr/elections/bulgaria/16816?download=true>.

366 „Republic of Bulgaria Parliamentary Elections, 5 July 2009: Limited Election Observation Mission Final Report”, 24–25.

367 „Republic of Bulgaria Early Parliamentary Elections, 12 May 2013: Election Observation Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2013. július 25.), <https://www.osce.org/odihr/elections/103878?download=true>; „Republic of Bulgaria Early Parliamentary Elections 5 October 2014 Limited Election Observation Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2015. január 7.), <https://www.osce.org/odihr/elections/bulgaria/133571?download=true>; „Republic of Bulgaria Early Parliamentary Elections, 26 March 2017: Limited Election Observation Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2017. június 30.), <https://www.osce.org/odihr/elections/bulgaria/327171?download=true>; „Republic of Bulgaria Parliamentary Elections 4 April 2021 Limited Election Observation Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2021. október 22.), <https://www.osce.org/files/f/documents/f/3/502104.pdf>; „Republic of Bulgaria Early Parliamentary Elections, 11 July 2021: Limited Election Observation Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2021. október 22.), <https://www.osce.org/files/f/documents/8/b/502110.pdf>.

368 „Ethnicity, Mother Tongue and Religion | Official Statistics Portal 2011 Census”, letöltés dátuma 2020. január 26., <https://osp.stat.gov.lt/en/web/guest/informaciniai-pranesimai?articleId=223122>.

369 „Proportion of the population by ethnicity, compared to the total resident population. Rodiklių duomenų bazė : Oficialiosios statistikos portalas”, letöltés dátuma 2020. január 26., <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?indicator=S3R162#/>; „National Minorities”, letöltés dátuma 2020. január 26., <http://lrkm.lrv.lt/en/activities/national-minorities>.

370 (13–14. kérdések) „Population and Housing Census of the Republic of Lithuania 2011: Questions”, 6, letöltés dátuma 2020. március 4., https://osp.stat.gov.lt/documents/10180/217110/Surasymp_lapas_EN.pdf.

Az alkotmány rendelkezései szerint az etnikai csoportokhoz tartozó állampolgároknak joguk van nyelvük, kultúrájuk és szokásaik megtartására, és az ezekhez kapcsolódó ügyeket önállóan, de az állam támogatásával intézhetik.³⁷¹ Az alkotmány 29. cikke a megkülönböztetés tilalmát mondja ki. Noha Litvánia lakossága a leginkább homogén a vizsgált balti államok közül, mégis kevésbé elutasító a kisebbségeket érintő jogok terén, mint Lettország. Az 1989-es litván nemzetiségi törvény³⁷² hatályát veszítette 2010-ben, és azóta sincs hatályos nemzetiségi törvény. A Litván Szociáldemokrata Párt 2018-ben nyújtott be erre vonatkozó tervezetet, azzal indokolva, hogy a jelenlegi szabályozás töredékes, mert különböző törvényekben van szó ugyan a nemzeti kisebbségek jogairól (például az oktatás vagy a média területén), de szükség lenne egy átfogó, a definíciós kérdéseket is rendező törvényre.³⁷³

Hasonlóan a többi, később elemzett balti államhoz, Litvániában is az állampolgárság kérdése volt a legégetőbb a nemzeti kisebbségekre nézve, de ott ezt a kilencvenes években a többi balti államhoz képest elég inkluzív módon rendezték: az országban élő nem litvánok több mint 90%-a állampolgársághoz jutott,³⁷⁴ így a választásokon való részvétel (szokott módon történő) állampolgársághoz kötése kevésbé jelent problémát.

A vegyes választási rendszer nem tartalmaz kedvezményes lehetőséget a nemzetiségek számára a parlamentbe jutáshoz, a 141 fős parlament 71 tagját egyéni rendszerben, 70 tagját országos listás rendszerben választják.³⁷⁵ Az 1992-es választáson a nemzetiségek számára még nem alkalmazták a küszöböt, így a litván parlamentbe akkor kettő képviselő listán is, de 1996 óta legfeljebb néhány, területileg, Vilniusban, egyéniben megválasztott lengyel képviselő jutott be. Azonban 2012-ben, mind egyéni, mind listás képviselőkkel az 5%-os

371 Article 37, Article 45, in „The Constitution of the Republic of Lithuania: Lietuvos Respublikos Konstitucija”, letöltés dátuma 2020. január 26., <https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>.

372 Act No. XI-3412 of 23 November 1989 on ethnic minorities.

373 „Proposed Ethnic Minority Law – Respect to Minorities or Spreading Chaos?”, The Lithuania Tribune (blog), 2018. március 6., <https://lithuaniatribune.com/proposed-ethnic-minority-law-respect-to-minorities-or-spreading-chaos/>; Kuklys Mindaugas, „The Law on Ethnic Minorities in Lithuania: A Positive Argument – ICELDS”, 2018. február 26., <https://www.icelds.org/2018/02/26/the-law-on-ethnic-minorities-in-lithuania-a-positive-argument/>.

374 „Lithuania: Minority Rights Group”, Minority Rights Group, letöltés dátuma 2020. január 26., <https://minorityrights.org/country/lithuania/>.

375 Article 9. „Law on Elections to the Seimas”, Pub. L. No. I-2721, letöltés dátuma 2020. január 26., <https://www.legislationline.org/download/id/6194/file/Law%20on%20Elections%20to%20the%20Seimas%201992,%20amended%202016.pdf>.

parlamentari küszöbön felül teljesítve, bejutott a Litvánia Lengyelek Választási Akciója – Keresztény Családok Szövetsége,³⁷⁶ amit nemcsak a lengyel, hanem az orosz és más nemzetiségű szavazók mobilizálásával tudott elérni.³⁷⁷ A Litvániai Oroszok Szövetsége³⁷⁸ mint legjelentősebb orosz szerveződés rendszerint a lengyel párttal szövetségben indul.³⁷⁹ 2012-ben a lengyel párt belépett a kormányzó koalícióba, de a koalíció – éppen nyelvhasználati joggal kapcsolatos viták, részben személyi kérdések miatt felbomlott.³⁸⁰ A párt 2016-ban is bejutott a parlamentbe, 2019 és 2020 között része volt a kormányzó koalíciónak, 8 fős frakcióval rendelkezett a 141 tagú parlamentben, ez a mandátumok 5,67%-át jelentette,³⁸¹ de a 2020 őszi választásokon már csak 3 képviselőt tudtak a parlamentbe juttatni, ami a szavazatok 2,12%-át jelentette, így ellenzékbe kerültek.³⁸²

Az 2003-ban készült első tanácsadói vélemény Litvánia esetében azt a sajnálatos fejleményt emeli ki, hogy 1996-tól kezdődően a nemzetiségi pártok esetén is alkalmazni kezdték a (4%-ról egyébként felemelt) 5%-os küszöböt, ezzel csökkentve a nemzetiségi képviselőlet létrejöttének esélyét. Ehhez kapcsolódóan azt is megjegyzi a Tanácsadó Bizottság, hogy a nemzetiségi nyelv választási kampány célú használatára is volt korábban lehetőség, de már nincs. Ugyanakkor a konzultatív mechanizmusok kapcsán a vélemény elismerően fogalmaz, különösen a Nemzeti Kisebbségek és Külföldön Élő Litvánok Osztálya³⁸³ koordinál a kormányzat és a kisebbségek között.³⁸⁴ (Ez az intézmény ugyanakkor később

376 Lietuvos lenkų rinkimų akcija – Krikščioniškų šeimų sąjunga, Electoral Action of Poles in Lithuania – Christian Families Alliance.

377 Kuklys Mindaugas, „The Largest Political Prey of the Electoral Action of Poles in Lithuania?: ICELDS”, letöltés dátuma 2020. január 26., <https://www.icelds.org/2019/07/31/the-largest-political-prey-of-the-electoral-action-of-poles-in-lithuania/>.

378 Союз русских Литвы Soyuz russkikh Litvy, Lithuanian Russian Union.

379 A kisebbségi lengyelek és oroszok összefogását nevezi Busygina és Onishchenko „meglepő” szövetségnek. Irinia M. Busygina és Anton D. Onishchenko, „The Polish Minority in the Republic of Lithuania: Internal and External Factors”, *Baltic Region* 11, sz. 1 (2019): 55.

380 „Elections: Meet the Electoral Action of Poles: Christian Families Alliance”, Delfi, letöltés dátuma 2020. január 26., <https://www.delfi.lt/a/72374332>.

381 „Elections to the Seimas of the Republic of Lithuania, 9 October 2016: Candidates Who Were Elected to the Seimas”, letöltés dátuma 2020. január 26., <https://www.vrk.lt/en/2016-seimo/rezultatai?srcUrl=/rinkimai/102/2/1306/rezultatai/en/rezultataiIsrinktiNariai.html>.

382 „Elections to the Seimas of the Republic of Lithuania, 25 October 2020: Results”, elérés 2021. december 8. <https://www.vrk.lt/2020-seimo/rezultatai>

383 Tautinių mažumų ir išeivijos departamentas, Department for National Minorities and Lithuanians Living Abroad.

384 „Opinion on Lithuania adopted on 21 February 2003” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2003. szeptember 25.), 21–23, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008bed4>.

feloszlott, 2015-ben alakult meg újból.)³⁸⁵ Viszont az osztály tanácsadó testületével, a Nemzeti Kisebbségek Tanácsával,³⁸⁶ ami dicséretesen a kisebbségek szervezeteinek képviselőiből áll, folytatott tanácskozási eljárások nem mindig megfelelőek, így a vélemény a képviselet erősítésére és a konzultációk szisztematikussá tételére tesz javaslatot.

A második körben, 2011-ben készített vélemény továbbra is a választási küszöb meglétét kifogásolja, ugyanakkor elismeri, hogy kerültek megválasztásra nemzeti kisebbséghez tartozó (belarusz, zsidó, lengyel és orosz) képviselők. A konzultációs mechanizmusok hatékonyságának hiányát továbbra is kifogásolja.³⁸⁷

A 2014-es tanácsadói vélemény örömmel nyugtázza, hogy egy nemzetiségi párt a kormánykoalíció tagja lett, ugyanakkor aggodalommal állapítja meg, hogy a politikai pártok általában kevésbé foglalkoznak a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos érdemi kérdésekkel, és így a társadalom csoportjai közötti kapcsolatok oly módon átpolitizáltak, hogy a kisebbségi érdekeket csak kisebbségi politikai pártok képviselik. A választási rendszer hozzá tudna járulni érdemibb nemzetiségi képviselet kialakításához, így a Tanácsadó Bizottság arra ösztönzi a litván államot, hogy a választókerületi határok bármilyen átrajzolása kapcsán egyeztessenek a kisebbségi képviselőkkel, annak érdekében, hogy az semmiképpen se veszélyeztesse a tényleges törvényhozási képviseleti lehetőségeiket. A vélemény arra is felhívja a figyelmet, hogy a Nemzeti Kisebbségek Bizottságának a kulturális területen túli képviseleti és konzultációs jogköröket kell biztosítani annak érdekében, hogy a kisebb nemzetiségek érdekeit megjelenítve valódi érdekképviseleti szervvé tudjon válni.³⁸⁸

A 2018-as tanácsadói vélemény továbbra is az – egyébként a lengyel párt által is javasolt – választási küszöb nemzetiségekre vonatkozó eltörlését jelöli meg mint lehetséges, és máshol alkalmazott irányát a nemzetiségi képviselet

385 „Department Of National Minorities To The Government Of The Republic Of Lithuania – History”, letöltés dátuma 2020. február 20., <http://tmde.lrv.lt/en/about-the-department/history> Litvánul: Tautinių mažumų departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės.

386 Tautinių bendrijų taryba, Council for National Minorities.

387 „Second Opinion on Lithuania adopted on 28 February 2008” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2011. június 4.), 29–32, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c1a6>.

388 „Third Opinion on Lithuania adopted on 28 November 2013” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2014. október 10.), 30–31, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680099360>.

erősítésének. Ezenkívül a területi szintű konzultációs intézmények hiányára hívja fel a figyelmet. Az állam tehát ösztönözze az önkormányzatokat megfelelő konzultációs mechanizmusok kidolgozására, amelyek lehetővé teszik a kisebbségekhez tartozó személyek, köztük a számszerűen kis közösségek hatékony részvételét a döntéshozatalban.³⁸⁹

Az EBESZ/ODIHR 1996-os jelentése mindösszesen a választási tájékoztatók kisebbségi nyelveken történő kihelyezését hiányolta,³⁹⁰ a következő két választásról nincs adat az EBESZ oldalán. De a 2012-es megfigyelői misszió jelentése már kifejezte javaslatát az 5%-os küszöb eltörlésére vonatkozóan és a választásokhoz kapcsolódó kisebbségi nyelvhasználat biztosítását is tanácsolta. A nem nemzetiségi pártok listáin esetlegesen előforduló, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó polgárok jellemzően nem mandátumot érő helyen szerepelnek, állapítja meg a vélemény.³⁹¹

A 2016-os választásokhoz kapcsolódó jelentés megismétli a korábbi kritikákat, és leginkább azt emeli ki, hogy egyre több intézkedés befolyásolja negatívan a nemzetiségek parlamenti képviseletét. Ezek közül a legfőbb természetesen az 5%-os küszöb, de ide tartozik a pártok bejegyzéséhez megemelt tagságlétszámbeli követelmény és a frissen bevezetett korlátozás más pártok jelöltjeinek a pártlistákra történő felvételére vonatkozóan.³⁹² Ezzel szemben a 2020-as választásokról szóló jelentés inkább már csak a választási anyagok, kampányanyagok kisebbségi nyelveken való megjelentetését szorgalmazza, bár említést tesz a kisebbségeket negatívan érintő kampányeseményekről is.³⁹³

389 „Fourth Opinion on Lithuania adopted on 30 May 2018” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2019. január 8.), 33–34, <https://rm.coe.int/4th-advisory-committee-opinion-on-lithuania-english-language-version/1680906d97>.

390 „Republic of Lithuania Parliamentary Elections, 20 October and 10 November 1996: Election Observation Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR), 6, letöltés dátuma 2020. február 20., <https://www.osce.org/odihr/elections/lithuania/16236?download=true>.

391 „Republic of Lithuania Parliamentary Elections, 14 October 2012: Election Assessment Mission Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2013. január 3.), 17–18, <https://www.osce.org/odihr/elections/98586?download=true>.

392 „Republic of Lithuania Parliamentary Elections, 9 October 2016: Election Assessment Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2017. január 31.), 17, <https://www.osce.org/odihr/elections/lithuania/296446?download=true>.

393 „Republic of Lithuania Parliamentary Elections, 11 and 15 October 2020: Election Expert Team Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2020. február 8.), 2, 7, 17, https://www.osce.org/files/f/documents/e/a/477730_o.pdf.

Ugyanakkor azt látni kell, hogy az 5%-os küszöböt még nem alkalmazva, 1996 előtt sem volt jelen más nemzetiségi politikai párt a parlamentben, noha az igaz, hogy 1996-ban a lengyel lista mellett egy nemzetiségi koalíció is indult, és éppen az 5%-os küszöb miatt nem jutott parlamenti mandátumhoz.

Összehasonlító megjegyzések

Míg például Lengyelországban a kedvezményes képviseleti intézmény a pártok révén teszi lehetővé a képviseletet, Romániában pedig a magyar nemzetiség viszonylag magas létszáma miatt a kedvezményes mechanizmuson kívül is bekerül nemzetiségi párt a parlamentbe, addig az ebbe a csoportba tartozó országokban nincs úgy alakítva a jogrendszer, hogy a nemzetiségek feltétlenül vagy legalábbis nagyobb eséllyel képviselethez jussanak, egyszerűen csak (Bulgária esetében legalábbis *de facto*) nem tiltott az etnikai pártok alakítása, és így a gyakorlatban különböző, nemzetiségi pártok be tudnak kerülni a parlamentbe.

A gyakorlatban ez Bulgáriában és Litvániában (illetve 2020 elejéig Szlovákiában) is egyetlen pártot, a legnagyobb nemzetiséghez tartozók pártját jelenti, amelyek azonban természetesen (bár eltérő mértékben) más nemzetiségi kisebbséghez tartozók szavazataira is számíthatnak.

Ugyanakkor ezek a pártok meglehetősen eltérő jogi és társadalmi környezetben működnek. Tulajdonképpen Bulgáriában az etnikai alapú politikai szerveződést tiltó alkotmányos rendelkezés ellenére működhet az alkotmánybíróság által is megerősítve az MRF, mivel alapokmányában kifejezi, hogy a bolgár állampolgárok egységéhez kíván hozzájárulni. Ezzel – és a nemzetiségekre vonatkozó általános jogszabályi környezettel – azonban a párt olyan ellenszélben kénytelen létezni, melyben bolgár nacionalista erők a létjogosultságát is rendre megkérdőjelezzik. Ennek ellenére többször kormányon is volt, ami elvben akár nagymértékű változást is jelenthetett volna Bulgária nemzetiségekkel kapcsolatos politikájában.

Ezzel szemben Litvánia nem tiltja az etnikai alapú politizálást. Litvániában – noha az orosz nemzetiségűekkel összefonódó állampolgársági kérdés a vizsgált balti államok közül itt a legkisebb volumenű – nem orosz, hanem lengyel párt van jelen, mely az orosz kisebbség szavazataira is számíthat. (Sőt, a lengyel kormány bírálta is már a pártot annak Oroszországhoz való közelsége miatt.)

Tekintve, hogy a nemzetiségi pártok számára semmiféle kedvezmény nincs, így választói felhatalmazásuk a többségi nemzethez tartozó képviselők felhatalmazásával megegyező.

Nemzetiségi képviselők legfeljebb egyénileg, vagy más, nem nemzetiségi pártok listáján

Csehország

Csehország legnagyobb nemzetiségét az ország keleti részén élő morva nemzetiség alkotja, a 2011-es népszámlálási adatok szerint a népesség kb. 5%-a jelölte magát meg morva identitásúként (mely egyfajta regionális identitást is kifejez).³⁹⁴ A második legnagyobb nemzetiség a népesség 1,4%-át elérő szlovák kisebbség. Rajtuk kívül ukránok, lengyelek és néhány más pár ezer fős nemzetiségi kisebbség van jelen az országban.³⁹⁵ A nemzeti többségtől eltérő identitásukat vállalók száma mind abszolút értékben, mind relatív értelemben folyamatos csökkenést mutat. Noha az adatok szerint csak mintegy ötezer roma él az országban, a szakértői becslések 150–200 ezer közé,³⁹⁶ más források inkább 300 ezer körülre teszik a roma nemzetiséghez tartozók számát.³⁹⁷ Csehországban a népszámlálásokon többes nemzetiségi identitás is megjelölhető.³⁹⁸

Csehország alkotmánya nem ismer el explicit módon nemzeti kisebbségeket, azonban az önállósodás előtt a Csehszlovák Szövetségi Gyűlés által 1991-ben elfogadott Alapvető Jogok és Szabadságok Chartáján alapul, pontosabban annak 1992-ben a cseh parlament által elfogadott megfelelőjén, amely így kifejezetten az alkotmányos rend részét képezi.³⁹⁹ (A Charta Szlovákiában is hasonlóan meghatározó, ott kifejezetten az alkotmány részévé vált.) Az alapidokumentum tiltja a faji, vallási, etnikai hovatartozás alapú megkülönböztetést, és előírja a kisebbségi nyelvű oktatást. A Charta 25. cikkének (2) c) pontja a nemzeti kisebbségeket és etnikai csoportokat érintő közügyek megoldásában való részvétel jogát

394 Lásd a „morvakérdésről”: Halász Iván: „Morvaország: Egy létező ország, ami nincs (Néhány megjegyzés a csehországi és morvaországi regionalizmus történetéhez)”, in *Nemzeti és regionális identitás Közép-Európában*, szerk. Ábrahám Barna, Gereben Ferenc, Stekovics Rita (Piliscsaba: PPKE, 2003), 305–322.

395 Czech Statistical Office, „Population by ethnicity, municipality size groups and by regions as of 26 March 2011”, letöltés dátuma 2020. január 17., <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/en/index.jsf?page=vystup-objekt&pvo=ZVCR013&pvoc=&katalog=30715&z=T>.

396 „Czech Republic - Minority Rights Group”, Minority Rights Group, letöltés dátuma 2020. január 23., <https://minorityrights.org/country/czech-republic/>.

397 Ekaratina Bateuva, „The Roma minority in the Czech Republic: scapegoats of modern history?”, *Ecumenical Review Sibiu / Revista Ecumenica Sibiu* 4, sz. 3 (2012): 432.

398 Czech Statistical Office, „2011 Census Methodology”, 2011 Census Methodology, letöltés dátuma 2020. március 4., <https://www.czso.cz/csu/czso/2011-census-methodology>.

399 Article 3. The Charter of Fundamental Rights and Basic Freedoms forms a part of the constitutional order of the Czech Republic. „The Constitution of the Czech Republic”, letöltés dátuma 2020. január 23., <https://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr>.

biztosítja a nemzetiségekhez tartozó állampolgárok számára, törvényben meghatározott módon.

A nemzetiségek elismerése tehát nem alkotmányos szinten van rögzítve, azonban magából az alkotmányból és alacsonyabb szintű jogszabályokból is az látszik, hogy nincsen szó a nemzeti kisebbségi identitásnak olyan kifejezett tagadásáról, mint amelyet például Bulgáriánál láthatunk. Sőt, Csehország 2001-ben fogadta el a nemzeti kisebbségek jogait rendező törvényt,⁴⁰⁰ melyben az állam elismeri, hogy a nemzeti identitáshoz való jog alapvető emberi jog, amit a preambulum szerint nemcsak egyének, hanem csoportok számára is biztosítani kell. A preambulum szerint a törvényt kifejezetten a *multikulturális* társadalom megteremtésére tett igyekezet részeként fogadta el a parlament, amiből következően erőfeszítéseket kell tenni a kisebbségek és a többség békés társadalmi együttélésére. A törvényben nem szerepel lista az elismert nemzetiségekről, egy általános definíció szerint nemzeti kisebbség az a közösség, mely etnikai származásában, nyelvében, kultúrájában, szokásaiban eltér más állampolgároktól, tagjai a társadalom kisebbségét alkotják és törekednek saját, történelmileg kialakult kultúrájuk védelmére, megőrzésére. Nemzeti kisebbség tagja az a cseh állampolgár, aki csehtől eltérő nemzetiségűnek vallja magát, és kifejezi igényét, hogy másokkal együtt az adott nemzetiségi közösség tagjának ismerjék el.⁴⁰¹

Az alkotmány és a választási törvény nem rendelkezik a nemzetiségek képviseléről, tehát kifejezetten ezt előíró cikk, a parlamenti képviselőlet elősegítő mechanizmus Csehországban sincs.⁴⁰² Azonban már az alkotmány 6. cikke is kimondja, hogy a parlament döntéseiben a nemzetiségek érdekeinek is tükröződnie kell, vagy legalábbis a(z egyébként többségi alapon meghozott) döntések elfogadásakor a nemzeti kisebbségek érdekeit figyelembe kell venni.⁴⁰³ A nemzetiségi törvény 6. §-a szerint ugyanis a nemzeti kisebbségek tagjainak

400 „273 ACT On rights of members of national minorities and amendment of some acts”, letöltés dátuma 2020. január 23., <http://nemzetisegek.hu/etnonet/kodex/csehmtv.htm>; magyar fordításban: „A 2001. július 10 -én elfogadott 273. számú törvény a nemzeti kisebbségekhez tartozók jogairól és egyes törvények módosításáról”, letöltés dátuma 2020. január 23., <http://nemzetisegek.hu/etnonet/kodex/csehmtv.htm>.

401 273 ACT On rights of members of national minorities and amendment of some acts 2. §.

402 A választásokkal kapcsolatban egyetlen előírás foglalkozik a nemzetiségekkel. Ha egy településnek legalább 10%-a egy adott nemzetiséghez tartozik, akkor ezen a nyelven is ki kell nyomatni a szavazólapokat. Lásd: Zdeněk Koudelka, „Nemzeti kisebbségek és helyi önkormányzatok Csehországban, Morvaországban és Sziléziában”, *Kisebbségkutatás* 21, sz. 3 (2012): 622.

403 Article 6 Political decisions emerge from the will of the majority manifested in free voting. The decision-making of the majority shall take into consideration the interests of minorities. The Constitution of the Czech Republic.

nemcsak a kulturális, társadalmi és gazdasági életben, hanem a közügyekben is joguk van részt venni, „kiváltképp azokban, melyek azt a nemzeti kisebbséget érintik, amelyhez tartoznak”. Ez a jog települési, megyei és országos szinten is jelen van, az állam ezt konzultatív mechanizmusokkal segíti: létrehozhatók az ún. nemzeti kisebbségi bizottságok, és a kormányzat tanácsadó szerveként, régóta működik az országos Nemzeti Kisebbségi Tanács⁴⁰⁴ is.⁴⁰⁵ A gyakorlatban tehát a tanácsban helyet foglaló nemzetiségek vannak elismerve, akiknek a listája az elmúlt három évtizedben fokozatosan bővült. Ma már 14 nemzetiség 18 képviselője foglal helyet a tanácsban, ugyanakkor éppen a legnagyobb nemzetiséget jelentő morva kisebbség nincs köztük.⁴⁰⁶ A tanácsnak a nemzetiségek érdekeit érintő ügyekben, finanszírozási kérdésekben van javaslattevési és véleményezési szerepe, valamint a nemzetközi kötelezettségek végrehajtását is monitorozza.

Csehországban tehát parlamenti képviselője sem az alsóházban, sem a szenátusban nincs a nemzetiségeknek, ugyanakkor a kormány hivatalos tanácsadó testületeként működik egy érdekképviselői tanács, az alkotmány pedig előírja, hogy a képviselők figyelembe vegyék a nemzeti kisebbségekhez tartozók érdekeit a törvényhozás során. Bár utóbbi – más országban nem bevett – megfogalmazás fontos és szimbolikus gesztus, mégis kérdéses, hogy ez a tanáccsal együttvéve elegendő-e az érdekek (és különösen a „társadalmi nézőpontok”) tartalmi megjelenésére a törvényhozásban, a törvényekben, és így a társadalmi valóságban – különösen úgy, hogy a szóban forgó jogokat kizárólag egyéni és nem kollektív jogként értelmezik.

Csehország első monitorozási fázisában a Tanácsadó Bizottság mindenekelőtt megállapítja, hogy az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartájának a közügyek megoldásában való részvételi jogot biztosító cikk érvényesülésének érdekében az ország nem vezetett be semmilyen mechanizmust. A cseh parlamentben a nemzeti kisebbségek részvétele igen alacsony, az országjelentés szerint a parlament 200 tagja közül mindössze 1 képviselő vallotta magát valamelyik (a roma) kisebbség tagjának, és a 7 etnikai párt közül egy sem tagja a törvényhozásnak. Pozitív fejlemény a különböző konzultatív testületek,

404 Rada vlády pro národnostní menšiny, Government Council for Nationalities.

405 A 2001. július 10-én elfogadott 273. számú törvény a nemzeti kisebbségekhez tartozók jogairól és egyes törvények módosításáról 6. §.

406 A jelenleg hatályos, 2013. július 3-i, 530. számú kormányrendeletnek megfelelően 1-1 képviselőt küld a bolgár, a belarusz, a horvát, a lengyel, a magyar, a ruszin, a görög, az orosz, a szlovák, a szerb, az ukrán és a vietnámi kisebbség. A német, a lengyel, a roma és a szlovén nemzetiség 2-2 képviselőt delegálnak. A tanács 31 tagú, minisztériumok, az elnöki hivatal és az ombudsmani hivatal képviselteti még magát.

például a Nemzeti Kisebbségi Tanács létrehozása, de személyi és más erőforrások hiánya korlátozza e testületek hatékonyságát.⁴⁰⁷

A 2005-ös tanácsadói vélemény felsorolja a különböző konzultatív testületeket, de ezek befolyásolási képességét a törvényhozásra továbbra is alacsonynak találja. A vélemény ezt követően nem az országos, hanem a területi képviselőkre fókuszál. Megállapítja, hogy bár a területi közigazgatási reformnak és a decentralizációs törekvéseknek a szubszidiaritás elvéből következően pozitív hatással kellene lenniük a nemzeti kisebbségekre, Csehországban ez általánosságban nem így alakult, inkább csak megnehezítette a nemzetiségi közösségek számára, hogy hozzájussanak a különböző tevékenységeikhez szükséges forrásokhoz. A helyi hatóságokat a kisebbségi képviselők és a kormányzat is bírálja, mivel kevésbé együttműködők, és nem helyeznek hangsúlyt a nemzetiségek védelmére. A vélemény külön foglalkozik a roma kisebbség még korlátozottabb lehetőségeivel.⁴⁰⁸

A 2010-es vélemény pozitív fejleményekről számol be. A Tanácsadó Bizottság szerint a közügyekben való részvétel biztosítására szolgáló kulcsfontosságú konzultációs struktúrák, nevezetesen a helyi kisebbségi bizottságok, melyeket a 2001. évi nemzetiségi törvény alkotott meg, 2010-re tapasztalatokkal és tekintéllyel rendelkező intézményrendszerre váltak. Utóbbi aktív szerepet játszik a nemzetiségi tudatosság növelésében és az országos szintű kérdések tisztázásában. Az országos Nemzeti Kisebbségi Tanács, ami az összes elismert nemzeti kisebbség képviselőiből és a minisztériumok képviselőiből áll, felelős a kisebbségekkel kapcsolatos politikák kidolgozásáért, végrehajtásáért és monitorozásáért, valamint a releváns kérdésekről folytatott párbeszéd rendszeres fórumává vált. A vélemény emellett megjegyzi, hogy a roma közösség ügyeivel foglalkozó speciális tanács felel a romák társadalmi integrációjával kapcsolatos intézkedések kidolgozásáért és végrehajtásáért.

Ugyanakkor a Tanácsadó Bizottság még mindig kevesli a 2010-ig felállított helyi és regionális bizottságokat. (Helyi szinten 10%-os nemzetiségi lakosság-szám, regionális szinten 5% szükséges.) Továbbá, a vélemény azt is megjegyzi, hogy egyes nemzeti kisebbségek képviselői észrevételeket tettek a bizottságok

407 „Opinion on the Czech Republic adopted on 6 April 2001” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2002. január 25.), 14, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008bd3d>.

408 „Second opinion on the Czech Republic adopted on 24 February 2005” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005. október 26.), 36–39, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c164>.

tagjainak kinevezésére alkalmazott eljárások következtelen és nem egyértelmű mivoltával kapcsolatban, illetve a nemzeti kisebbségi bizottságok valójában nem minden esetben töltik be a nemzetiségekkel kapcsolatos ügyek képviselőjének, közvetítésének feladatát (például kétnyelvű topográfiai jelek bevezetésére), és így tulajdonképpen gátolják a Keretegyezmény és a nemzetiségi törvény által előírt jogok élvezetét.⁴⁰⁹ Az ENSZ Emberi Jogi Tanács UPR mechanizmusában is leginkább nyelvi jogokhoz köthető ajánlások merülnek fel.⁴¹⁰

A dokumentum külön kitér a romák helyzetére,⁴¹¹ és leszögezi, hogy Csehországnak sokkal határozottabb erőfeszítéseket kell tennie a roma személyek – és kifejezetten a roma nők – döntéshozatali folyamatokban történő részvételének javítására, az ahhoz szükséges módszerek és eszközök megtalálására. Gondoskodni kell arról, hogy a romákat és szervezeteiket kulcsfontosságú partnerekként kezeljék a helyzetük javítását célzó kormányzati programokban.⁴¹²

A 2015-ös monitorozási ciklusban készült vélemény tulajdonképpen megismétli a helyi kisebbségi konzultációs mechanizmusokkal és a romákkal kapcsolatos aggályokat, és ezek megoldására szólít fel, azonban pozitívnak értékeli, hogy a Nemzeti Kisebbségi Tanácsban immár a belarusz és a vietnámi kisebbség képviselői is jelen lehetnek.⁴¹³

A 2021-es vélemény szintén a romák integrációjára, az ezzel kapcsolatos stratégia implementálására szólít fel, valamint megjegyzi, hogy az államnak aktívan tennie kellene azért, hogy a nemzetiségi részvétel erősödjön.⁴¹⁴

409 „Third Opinion on the Czech Republic adopted on 1 July 2011” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2012. március 19.), 24–25, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c670>.

410 Lásd például a 2. körös alternatív jelentések összefoglalóját és a 3. körös jelentést: „Summary of Stakeholders’ submissions on Czech Republic” (OHCHR, 2012. június 24.), <https://undocs.org/A/HRC/WG.6/14/CZE/3>; „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Czechia, A/HRC/37/4” (UN HRC, 2017. december 27.), <https://undocs.org/A/HRC/37/4>.

411 Lásd erről: Ekaterina Batueva, „The Roma Minority in the Czech Republic: Scapegoats of Modern History?”, *Ecumenical Review Sibiu / Revista Ecumenica Sibiu* 4, sz. 3 (2012): 429–443.

412 „Third Opinion on the Czech Republic adopted on 1 July 2011”, 26. (A 142. bekezdés majdnem szó szerinti fordítása.)

413 „Fourth Opinion on the Czech Republic adopted on 16 November 2015” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2016. június 28.), 26–28, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680684ff9>.

414 „Fifth Opinion on the Czech Republic adopted on 31 May 2021” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2021. október 16.), 24, <https://rm.coe.int/5th-op-czech-republic-en-restricted/1680a2b3d6>.

Az EBESZ/ODIHR 2002-es jelentése foglalkozik először érdemben a nemzetiségek helyzetével a választásokon. Mindenekelőtt leszögezi, hogy a vonatkozó jogszabályok rendezik az anyanyelven történő információhoz jutást a kisebbségek számára a választáshoz kapcsolódóan (egyébként a helyi kisebbségi bizottságok megalakulásához kötve azt), egyebekben nem ejt szót külön nemzetiségekről. A jelentés kiemeli azonban a roma a nemzetiséget. Míg tanulmányokra hivatkozva azt állítja, hogy a legtöbb nemzeti kisebbség integrálódott, és politikai magatartásuk vagy részvételük szintje nem különbözik jelentősen a többségi társadalométól, addig a romák esetében más a helyzet. Társadalmi pozíciójukból fakadóan választási magatartásuk is más, és a képviselőikre létrejött Roma Polgári Kezdeményezés⁴¹⁵ csak egy régióban indult a választáson, ott is nagyon kevés szavazatot elérve. A legtöbb pártnak nem volt roma jelöltje. A 2010-es jelentés a romaellenes gyűlöletbeszéd terjedésére hívja fel a figyelmet, és az idegenellenességet, fajgyűlöletet hirdető szélsőjobbboldali Munkáspárt⁴¹⁶ betiltását emeli ki.⁴¹⁷ A 2017-es ODIHR Választási értékelési misszió jelentése nem is szentel külön fejezetet a nemzetiségek képviselőinek, egy civil szervezet jelentése alapján megismétli, hogy mindössze 7 roma jelölt indult el a választásokon.⁴¹⁸

Észtország

Az 1 300 000 körüli lakosú Észtország legnagyobb nemzeti kisebbsége a népesség csaknem 25%-át adó orosz kisebbség. Ezenkívül ukránok, belaruszok és finnek lakják 1%-ot meghaladó arányban; minden más nemzetiség ez alatt, 1–2 ezres létszámmal van jelen.⁴¹⁹ A 2011-es népszámláláskor, az előzetesen elkészült kérdőívekkel ellentétben, végül nem lehetett második nemzetiséget megjelölni. A népszámlálás módszertani útmutatója szerint a nemzetiségi kérdés nem érzékeny

415 Rómská občanská iniciativa. Valójában a párt még Csehszlovákiában alakult, 2005-ben Csehországban megszűnt, Szlovákiában létezik: Rómska občianska iniciativa, Romani Civic Initiative.

416 Délnická strana, Workers' Party.

417 „Czech Republic Parliamentary Elections 28-29 May 2010 Needs Assessment Mission Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2010. április 16.), 8, <https://www.osce.org/odihr/elections/67702?download=true>.

418 „Czech Republic Parliamentary Elections, 20-21 October 2017: Election Assessment Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2018. március 12.), 9., <https://www.osce.org/odihr/elections/czech-republic/375073?download=true>. A 2021 októberi választásokról szóló jelentés a kézirat lezárásig még nem született meg.

419 Statistics Estonia, „Population by ethnic nationality, 1 January, years: Statistics Estonia”, letöltés dátuma 2020. január 23., <https://www.stat.ee/34278>.

kérdés Észtország állandó lakosai számára, ezért volt alacsony a választ megtagadók aránya.⁴²⁰

Észtországban, Lettországhoz hasonlóan, nagyon magas azon lakosok aránya, akik nem állampolgárai az országnak. Mivel az állampolgárság feltétele az észt nyelv elsajátítása, így ez leginkább az orosz kisebbséget érinti. Az ország alkotmánya ugyanakkor nemcsak a nemzetiség, faj, bőrszín, nyelv, származás (stb.) alapján tett megkülönböztetést tiltja,⁴²¹ hanem kimondja, hogy a jogok, szabadságok és köteleességek az állampolgárokra, más ország állampolgáira és a honatlanokra is ugyanúgy vonatkoznak.⁴²² Az alkotmány biztosítja a nyelvhasználat feltételeit, és a kultúra megőrzése érdekében az egyesüléshez való jogot is.⁴²³ Ugyanakkor, ellentétben az állampolgársági alapú megkülönböztetést kimondó alkotmányos rendelkezéssel, a nem észt állampolgárok nem lehetnek politikai párt tagjai,⁴²⁴ és a választási törvény is csak állampolgároknak teszi lehetővé a(z) egykamarás parlament arányos megválasztására irányuló) választásokon való részvételt.⁴²⁵ Az önkormányzati választásokon már részt vehetnek a nem észt állampolgárok is, hivatalért azonban nem indulhatnak.⁴²⁶ Az észt nemzetiségi törvény⁴²⁷ ennek megfelelően – ahogy az Európában egyébként jellemző – szintén kizárólag csak az ország állampolgáira vonatkozik. Ez máshol nem jelent akkora problémát, mint a balti államok esetében, ahol, mint említettem, a legnagyobb, orosz nemzetiséghez tartozóknak (kisebbsége ugyan, de) jó része nem rendelkezik észt állampolgársággal, hanem orosz állampolgár vagy honatlan. Ugyanakkor a törvény alapján meglehetősen egyenlőtlen és szelektív a nemzetiségekkel való bánásmód. A legutóbb 2019-ben módosított törvény szerint a német, az orosz, a svéd és a zsidó nemzetiséghez, valamint a 3000 főnél

420 Statistics Estonia, „2011 Population and Housing Census Methodology”, 20, letöltés dátuma 2020. március 4., http://www.stat.ee/publication-download-pdf?publication_id=12345.

421 § 12. „Constitution of the Republic of Estonia”, Pub. L. No. RT 1992, 26, 349 (1992), <https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/>.

422 § 9. Constitution of the Republic of Estonia.

423 § 50. Constitution of the Republic of Estonia.

424 § 48. Constitution of the Republic of Estonia.

425 § 60. Constitution of the Republic of Estonia; Article 4 „Riigikogu Election Act”, Pub. L. No. RT I 2002, 57, 355, letöltés dátuma 2020. január 23., https://www.legislationline.org/download/id/7509/file/Estonia_Riigikogu%20Election%20Act_2002_am2017_en.pdf.

426 „Estonia: Minority Rights Group”, Minority Rights Group, letöltés dátuma 2020. január 23., <https://minorityrights.org/country/estonia/>.

427 „National Minorities Cultural Autonomy Act”, Pub. L. No. RT I 1993, 71, 1001 (1993), https://www.legislationline.org/download/id/8374/file/Estonia_National_Minorities_Cultural_Autonomy_Act_1993_am2019_en.pdf.

nagyobb nemzetiséghez tartozók alakíthatnak szervezeteket a kulturális autonómia jegyében.⁴²⁸ Ez ugyan nagy előrelépés, de némileg önkényes válogatást jelent, hiszen a hivatalos adatok alapján a négy felsorolt közül csak az orosz nemzetiség létszáma haladja meg ezt a számot.

Sem az alkotmány, sem a választási törvény, sem a nemzetiségi törvény nem említi a nemzetiségek képviselétét – sem helyi, sem országos szinten. Az orosz nemzetiség tagjai magas számarányuk miatt az arányos választási rendszerben könnyen képviselőhöz jutnának, de egyrészt közülük sokan tehát nem állampolgárok, és így nem vehetnek részt a választáson, másrészt politikai értelemben megosztottak, így nem igazán tudnak orosz nyelvű listát juttatni a parlamentbe, rendre nem érik el az 5%-os küszöböt. A nemzetiségi érdekek így elsősorban civil szervezetek, illetve nemzetközi szervezetek révén jelennek meg a közbeszédben.⁴²⁹ Ugyanakkor a nem nemzetiségi politikai pártok is bejuttathatnak kisebbséghez tartozó képviselőt. A legnagyobb arányban a balközép liberális Észt Centrum Párt⁴³⁰ nyerte el a nem észt választópolgárok bizalmát,⁴³¹ 2019-ben mégis a konzervatív és a szélsőjobboldali pártokkal kezdett koalíciós kormányzásba.

Észtország esetében a Tanácsadó Bizottság 2002-es véleménye azt emeli ki, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozók közügyekben való részvételét leginkább az segíti elő, hogy a helyhatósági, önkormányzati választásokon történő szavazásnak nem feltétele az állampolgárság. Arra nem tér ki, hogy jelölt viszont csak állampolgár lehet, ugyanakkor megjegyzi, hogy az észt nyelv ismerete a jelöltekől mind önkormányzati, mind országos szinten olyan követelmény, ami súlyosan csökkenti a hatékony részvételhez való jogot. E követelménynek megfelelően a választásokhoz kapcsolódó információk is csak észt nyelven érhetők el.⁴³² Hasonlóképpen, a nyelvhasználati követelményekről tesz

428 § 2. (2) National Minorities Cultural Autonomy Act.

429 „Estonia: Minority Rights Group”.

430 Eesti Keskerakond, Estonian Centre Party.

431 Kristina Kallas, „Political Participation of National Minorities in Decision-Making Process. Cases of Estonia and Latvia” (Effective Political, Economic & Social Participation of Minorities Closing conference, Forum Minority Research Institute, Šamorín, Slovak Republic, 2008. szeptember 29.), 6, https://www.ibs.ee/wp-content/uploads/KKallas_political_participation_paper_v2.pdf.

432 „Opinion on Estonia adopted on 14 September 2001” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2002. április 12.), 14, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008bd43>.

említést az EBESZ/ODIHR 1999-es választásokról szóló jelentése is, javasolva a nemzetiségi nyelvek használatának engedélyezését.⁴³³

A Tanácsadó Bizottság pozitívnak tartja, hogy létrejött a Nemzetiségi Ügyekkel Foglalkozó Elnöki Kerekasztal,⁴³⁴ azonban felhívja rá a figyelmet, hogy az jelenlegi formájában csak egy szakértői testület, ami nem váltja ki az érintettek érdemi részvételén alapuló intézményesített konzultációs mechanizmusok szükségességét. Észtországnak tehát fontolóra kell vennie az ilyen konzultációs struktúrák létrehozását, amelyek kisméretű kisebbségeket (például a romákat) is részvételhez juttatnak.⁴³⁵

A 2005-ben készült vélemény pozitívan fogadja, hogy Észtország eltörölte a korábban kritizált nyelvi követelményt, továbbá hogy 2003-ban megváltoztatta a kerekasztal intézményét, sokkal inkább reprezentatívvá téve azt, ugyanakkor szerintük az államnak további lépéseket kell tennie az ilyen testületek szerepének tisztázása, megerősítése érdekében, különösen a tervezett nemzeti kisebbségekről szóló törvénnyel összefüggésben.⁴³⁶ A 2011-es vélemény némi visszafejlődést érzékel, a kerekasztalt ugyanis megszüntették, majd később egy szélesebb körű egyeztető intézményrendszer ernyője alatt hozták újból létre. Mivel a tagokat kijelölik, nem pedig választják a nemzetiségek, így a megújult kerekasztal nem tekinthető reprezentatívnak, s nem tekinthető Keretegyezmény 15. cikke értelmében hatékony konzultációs mechanizmusnak sem.⁴³⁷

A 2015-ös monitorozási ciklusra már ezt az intézményt is feloszlatták. A Tanácsadó Bizottság megállapítja, hogy nincs olyan országos testület, amely képviselné a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek érdekeit. Az egyetlen elméleti lehetőség egy kulturális autonómia testület, az ún. kulturális tanács létrehozása lenne. Ezt például az orosz kisebbség képviselői 1996 óta nem tudták megalakítani, megfelelő politikai akarat híján, az állam ugyanis több

433 „Republic of Estonia Parliamentary Elections, 7 March 1999: Election Observation Mission Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 1999. március 31.), 5–6, <https://www.osce.org/odihr/elections/estonia/16156?download=true>.

434 Vabariigi Presidendi Rahvusvähemuste Ümarlaud, Presidential Roundtable on Minorities.

435 „Opinion on Estonia adopted on 14 September 2001”, 14.

436 „Second Opinion on Estonia adopted on 24 February 2005” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005. július 22.), 34–35, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900000168008c175>.

437 „Third Opinion on Estonia adopted on 1 April 2011” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2011. november 7.), 36, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c676>.

ízben arra hivatkozott, hogy az alapítást tervező civil szervezet nem képviseli az orosz kisebbséget. Ezeket a tanácsokat törvényben nevesített, 3000 főnél nagyobb kisebbségek alakíthatják meg, de a jogszabály hatálya alá tartozó csoportok közül csak kettő, nevezetesen a mintegy 500 fős svéd és a nyolcezres ingrián–finn kisebbség hozott létre saját kulturális tanácsot.⁴³⁸ A német, a svéd és a zsidó kisebbség nem éri el a háromezres létszámhatárt, miközben a magasabb létszámú belarusz és az ukrán nemzeti kisebbségre nem vonatkozik a törvény.⁴³⁹

A 2003-as választásokra az EBESZ/ODIHR pozitív fejleményekről számol be: noha a hivatalos anyagokon észt nyelven szerepelnek az információk, a gyakorlatban a nemzetiségi nyelvhasználat a kampányban nem igazán korlátozott, és nem nemzetiségi alapon szerveződő „mainstream” pártoknak is vannak a nemzeti kisebbségekhez tartozó jelöltek a listájukon. Ugyanakkor a szóban forgó (jellemzően orosz) személyek csak elvétve kerülnek mandátumot jelentő, különösen vezető pozíciókba. A pártok fokozatosan fordulnak az észtől eltérő származású választópolgárok felé, fokozatosan kezdik figyelembe venni érdekeiket, egyes esetekben a politikai programok orosz nyelvű fordítása is megjelenik. Sokan viszont aggodalmukat fejezték ki amiatt, hogy a nem észt származású képviselők még kevesebben lehetnek, mint 1999-ben, amikor 6 orosz kisebbséghez tartozó képviselőt választottak meg. Az állampolgári státuszt nem élvezők magas száma és a honosítás lassúsága alapvetően akadályozzák az országban jelen lévő nemzeti kisebbségek hatékony részvételét a közéletben. Mégsem ez jelenti a legfőbb akadályt a hatékony képviselet előtt. Előbbiekben felül különösen korlátozó a párttagságot tiltó alkotmányos rendelkezés, amit fel kell oldani, állapítja meg a jelentés.⁴⁴⁰

A 2007-es választásokhoz kapcsolódó jelentés azt emeli ki, hogy a legtöbb politikai párt nem etnikai alapon szerveződik, és különböző mértékben igyekeznek

438 Markku Suksi, „Non-Territorial Autonomy: The Meaning of ‘(Non-)Territoriality’”, in *Minority Accommodation Through Territorial and Non-territorial Autonomy*, szerk. Francesco Palermo és Tove H. Malloy (New York: Oxford University Press, 2015), 95–96.

439 „Fourth Opinion on Estonia adopted on 19 March 2015” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2015. március 29.), 13, 24–25, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900000168047d0e5>.

440 „Republic of Estonia Parliamentary Elections, 2 March 2003: Needs Assessment Mission Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2003. február 18.), 7–8, <https://www.osce.org/odihr/elections/estonia/16152?download=true>.

bevonni a kisebbségeket. Két politikai párt indult a választáson kifejezetten az orosz beszélőket képviselve, de egyikük sem érte el az 5%-os parlamenti küszöböt.

A nyelvhasználatban a jelentés azt javasolja, hogy a szavazók hivataltal információit és a választási bizottság anyagait fordítsák le oroszra azokon a területeken, ahol ezt a nyelvet széles körben beszélik, annak érdekében, hogy minden választópolgár és választási tisztviselő egységesen megértse a választási eljárásokat.⁴⁴¹

A 2011-es választásokhoz kapcsolódó jelentés azt becsüli, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozók körülbelül felének van joga szavazni és indulni is a választásokon. A kisebbségek alulreprezentáltak: a választás előtt a parlamentnek kevesebb mint 10%-a tartozott nemzetiségi kisebbséghez. Ugyanakkor ez a jelentés arra is kitér, hogy a jelölteknek már nem kell etnikai hovatartozásukat vagy nyelvtudásukat megjelölniük. Ebben az évben már csak egy, az orosz kisebbség érdekeit képviselő párt indult, de nem érte el a küszöböt. A jelentés továbbra is problémának látja a nyelvtudásból fakadó korlátokat, és erre vonatkozóan ajánlásokat fogalmaz meg.⁴⁴²

A 2015-ös EBESZ/ODIHR jelentés pozitív előrelépést lát a nyelvhasználat területén, és kijelenti, hogy az alapvetően már nem jelent nagy akadályt a közeletben való részvétel tekintetében. A felgyorsuló honosítási eljárásokat is üdvözli, de azok további fejlesztésére szólít fel annak érdekében, hogy minél többen tudjanak élni a közeletben való részvétel jogával.⁴⁴³ A 2019-es jelentés lényegében ugyanezeket ismétli meg: fokozni kell a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek társadalmi és politikai életben való részvételének előmozdítására irányuló erőfeszítéseiket, valamint lépéseket kell tenniük a honosítási arányok növelésére, annak érdekében, hogy teljes körű választójogot biztosítsanak számukra.⁴⁴⁴

441 „Republic of Estonia Parliamentary Elections, 4 March 2007: Election Assessment Mission Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2007. június 28.), 25–26, <https://www.osce.org/odihr/elections/estonia/25925?download=true>.

442 „Republic of Estonia Parliamentary Elections, 6 March 2011: Election Assessment Mission Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2011. május 16.), 20–22, <https://www.osce.org/odihr/77557?download=true>.

443 „Republic of Estonia Parliamentary Elections, 1 March 2015: Election Expert Team Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2015. május 26.), 11–13, <https://www.osce.org/odihr/elections/estonia/160131?download=true>.

444 „Republic of Estonia Parliamentary Elections, 3 March 2019: Election Expert Team Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2019. június 27.), 9–11, <https://www.osce.org/odihr/elections/estonia/424229?download=true>.

Észtország azon kivételes országok közé tartozik, ahol az ENSZ Emberi Jogi Tanács UPR jelentéseiben is (hivatkozva a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságára) kifejezetten a nemzetiségek képviselőivel egyeztetett módosításokat, és általában a nemzetiségek közéletben való részvételének erősítését fogalmazták meg, összefüggésben a nem állampolgárok társadalmi integrációjával.⁴⁴⁵

Összességében tehát Észtország természetesen messze nem nevezhető bi- vagy multikulturalista államnak, de az 1990-es évek egyéni jogokra épülő, nemzetiségeket nem elismerő politikája óta számos lépést tett a kisebbségek védelme terén.⁴⁴⁶

Lettország

Lettországban, Észtországhoz hasonlóan, jelentős számú orosz nemzetiségű népesség él. A népesség valamivel 1 900 000 fő alatti, és ennek 62,2%-a lett, 25%-a orosz, 2-2%-a ukrán illetve lengyel, és még kisebb létszámú nemzetiségek is jelen vannak.⁴⁴⁷ A nyelvhasználatot tekintve az orosz még a népességi adatoknál is elterjedtebbnek látszik, e szerint a népesség 30–35%-a orosz anyanyelvű.⁴⁴⁸ A népszámláláskor többes kötődés nem volt jelölhető, egy kérdés a nemzetiiségre, egy az otthon használt nyelvre vonatkozott.⁴⁴⁹

Az ENSZ Emberi Jogi Tanács UPR mechanizmusa alatt az alternatív országjelentésekben is a nyelvhasználathoz való jog érvényesülésével kapcsolatos

445 Ld. a jelentéseket: „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Estonia, A/HRC/32/7” (UN HRC, 2016. április 12.), <https://undocs.org/A/HRC/32/7>; „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Estonia, A/HRC/17/17” (UN HRC, 2011. március 28.), <https://undocs.org/A/HRC/17/17>.

446 Vello Pettai és Kristina Kallas, „Estonia: Conditionality amidst a Legal Straightjacket”. In *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, szerk. Bernd Rechel, 2009, 104–118; Agata Włodarska-Frykowska, „Ethnic Russian Minority in Estonia”, *International Studies Interdisciplinary Political and Cultural Journal* 18, sz. 2. (2016): 153–164.

447 „Statistical Yearbook of Latvia 2019” (Riga: Central Statistical Bureau of Latvia, 2020), 51, <https://www.csb.gov.lv/en/statistics/statistics-by-theme/economy/gdp/search-in-theme/359-statistical-yearbook-latvia-2019>; „Europe: Latvia — The World Factbook – Central Intelligence Agency”, letöltés dátuma 2020. január 26., <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/lg.html>.

448 „Europe: Latvia — The World Factbook – Central Intelligence Agency”; „Latvia: Minority Rights Group”, *Minority Rights Group*, letöltés dátuma 2020. január 26., <https://minorityrights.org/country/latvia/>.

449 Statistics Estonia, „Population and Housing Census 2011: Person Questionnaire”, 4, letöltés dátuma 2020. március 4., <https://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/quest/LVA2011enIn.pdf> (Go1, Go2 kérdések).

problémák merültek fel.⁴⁵⁰ A második körben a közéletben való részvétel problematikája is előkerül.⁴⁵¹

Az orosz kisebbség jó része, közel 300 ezer ember nem rendelkezik állampolgársággal, mivel a honosítás fő feltétele az egyetlen hivatalos nyelv, a lett nyelv ismerete. Az alapvetően leszármazási alapú állampolgársági törvény nemrégiben módosult területi alapú irányba is, így 2020-tól az ország területén született minden gyermek – hacsak mindkét szülője másképp nem dönt – automatikusan lett állampolgárságot kap.⁴⁵² Lettországból tehát Észtországhoz hasonlóan magas a nem állampolgár oroszok aránya, azonban a jogszabályok szintjén a Lettország kevésbé különböztet meg állampolgárság alapján, mint Észtország. Kollektív kisebbségi jogokat egyik ország sem biztosít.

A lett alkotmány preambuluma kimondja, hogy a történelmi lett területek egyesítésével 1918-ban létrehozott állam a lett nemzet állama, mely a nép, a nyelv és a kultúra létével és évszázados fejlődésével Lettország népének és minden egyénnek a szabadságát biztosítja és jólétét segíti elő. A preambulumban Lettország identitását az európai kulturális térségben a lett és a lív hagyomány, a lett népbölcsesség, a lett nyelv, az egyetemes emberi és keresztény értékek formálják. A társadalom alapját – egyebek mellett – a Lettországhoz és a letthez mint egyetlen hivatalos nyelvhez való hűség alkotják. Ugyanakkor a preambulumban kimondja, hogy Lettország tiszteletben tartja a nemzeti kisebbségeket, viszont ezt egy olyan mondatban teszi, amelyben a nemzetállami lét is hangsúlyt kap.⁴⁵³ Fentiekén kívül az alkotmány csak egyetlen mondatban ejt szót nemzetiségekről

450 Ezeket leginkább a Lett Emberi Jogi Bizottság vetette fel: Latvian Human Rights Committee, „Input by the Latvian Human Rights Committee to the universal periodic review: the Republic of Latvia”, 2010. november 1., https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session11/LV/LHRC_LatvianHumanRightsCommittee-eng.pdf; Latvian Human Rights Committee, „Submission to the Universal Periodic Review”, 2010. november 1., <https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=2408&file=EnglishTranslation>.

451 A munkacsoport jelentései: „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Latvia, A/HRC/18/9” (UN HRC, 2011. június 11.), <https://undocs.org/A/HRC/18/9>; „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Latvia, A/HRC/32/1” (UN HRC, 2016. június 14.), <https://undocs.org/A/HRC/32/1>.

452 „No More »Non-Citizens« to Be Born in Latvia from 2020”, letöltés dátuma 2020. január 26., <https://eng.lsm.lv/article/society/society/no-more-non-citizens-to-be-born-in-latvia-from-2020-a335553/>.

453 „The Constitution of the Republic of Latvia” (1922), <https://likumi.lv/ta/en/id/57980-the-constitution-of-the-republic-of-latvia> A szóban forgó mondat angol fordítása: „Latvia as democratic, socially responsible and national state is based on the rule of law and on respect for human dignity and freedom; it recognises and protects fundamental human rights and respects ethnic minorities.”

(még pontosabban nemzeti kisebbséghez tartozó személyekről), amelyben leszögezi, hogy joguk van nyelvük és kulturális identitásuk megőrzéséhez és fejlődéséhez.⁴⁵⁴ Sem a preambulum, sem a hivatkozott cikk szerint nincs tehát szó kollektív jogokról, elismert közösségekről, legfeljebb egyéni jogokról.

Ennek megfelelően semmiféle preferenciális megoldás nem létezik a nemzetiségek képviseletének megteremtésére, sőt, mivel az alkotmány maga csak állampolgárok számára teszi lehetővé a választásokon való részvételt (és a választásokon való indulást),⁴⁵⁵ a gyakorlatban az orosz kisebbség jó része elesik a közügyekbe való beleszólás lehetőségétől. Korábban párttagok sem lehettek, de ezt a hatályos, pártokról szóló törvény már engedi.⁴⁵⁶ A parlament 100 fős, az arányos választási rendszerben akár még lehetőség is lenne arra, hogy preferenciális mechanizmusok nélkül is képviselethez jusson – legalábbis – az orosz kisebbség, különösen, mióta az EU-csatlakozás kapcsán a felgyorsult az állampolgárság megadása. A 2006-os választáson 18 képviselő vallotta magát valamelyik nemzetiséghez tartozónak. (Ebből 15 orosz.) A Lett–Orosz Unió⁴⁵⁷ nevű párt azonban 2010-ben három ciklus után kiesett a parlamentből.⁴⁵⁸ (Jelenleg egy képviselőjük van az Európai Parlamentben.)⁴⁵⁹ 2010-ben 15 képviselő vallotta magát valamely nemzeti kisebbséghez tartozónak. A Harmony⁴⁶⁰ nevű szociáldemokrata párt nagyban számíthat az orosz nemzetiségűek szavazataira.⁴⁶¹ Érdekes fejlemény, hogy a (sajtóban Putyin pártjaként emlegetett) Egységes Oroszország⁴⁶² párttal néhány éve megszakították az együttműködést.⁴⁶³

454 114. cikk, The Constitution of the Republic of Latvia.

455 8. és 9. cikkek, The Constitution of the Republic of Latvia.

456 „Latvia: Minority Rights Group”; Section 26 (1). „Law on Political Parties”, letöltés dátuma 2020. január 26., <http://www.legislationline.org/documents/id/18334>.

457 Русский союз Латвии, Latvian Russian Union, korábban Emberi Jogokért az Egységes Lettországbban (За права человека в единой Латвии, For Human Rights in United Latvia) pártszövetség.

458 „13th Saeima elections / Results / Latvijas Krievu savienība”, letöltés dátuma 2020. január 26., <https://sv2018.cvk.lv/pub/ElectionResults/CandidateList?id=DN5vWqSOS8KQeMIHjPzmqA%3D%3D&locationId=cWhUANL58dDrG1BuYgatEA%3D%3D>.

459 „National Results Latvia | 2019 Election Results | 2019 European Election Results | European Parliament”, <https://europarl.europa.eu/election-results-2019/en/>, letöltés dátuma 2020. január 26., <https://europarl.europa.eu/election-results-2019/en/national-results/latvia/2019-2024/>.

460 Sociāldemokrātiskā partija „Saskaņa”, Social Democratic Party „Harmony”.

461 A Lett–Orosz Unió kárára is erősödő Harmony még sosem került kormányra, a fővárosi közgyűlésben van többségben. Vezető politikusa, az orosz Nils Ušakovs 10 évig Riga polgármestere volt, most képviselő az Európai Parlamentben.

462 Единая Россия, United Russia.

463 „Saskaņa Quietly Ditches Putin Party Agreement”, letöltés dátuma 2020. január 26., <https://eng.lsm.lv/article/politics/politics/saskana-quietly-ditches-putin-party-agreement.a252983/>.

Lettország esetében az első, 2008-ban készült vélemény a kormányzati konzultációs mechanizmussal kapcsolatos általános elégedettség mellett megállapítja, hogy annak hatékonyságát javítani kell. Megállapítja továbbá, hogy semmi nem tiltja nemzetiségi pártok bejegyzését, és hogy a parlament 100 tagjából 18 fő azonosítja magát valamely nemzeti kisebbséghez tartozónak. Ugyanakkor, hasonlóan Észtországhoz, a választások esetében az államnyelv kizárólagos használata akadályokat jelent a nemzetiségek számára.

Azokon a településeken, ahol a kisebbségek a helyi lakosság jelentős részét teszik ki, a választott testületekben és az önkormányzati alkalmazottak körében is reprezentálva vannak a nemzetiségek. Ezzel szemben végrehajtói szinten a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek általában kevésbé, szórványosan képviseltetik magukat.⁴⁶⁴

A 2013-as Tanácsadó Bizottsági vélemény számba veszi a pozitív fejleményeket, de annak ad hangot, hogy az államnak további fokozott erőfeszítéseket kell tennie annak érdekében, hogy a kisebbségek képviselői hatékonyan és megfelelő időben tudjanak részt venni az őket érintő kérdésekkel kapcsolatos döntések meghozatalában. A miniszeri szintű egyeztetés és a helyi mechanizmusok mellett hatékony központi szintű konzultációs mechanizmust is működtetni kell.

Emellett a vélemény megismétli a részvétellel összefüggésben a nyelvhasználattal kapcsolatos korlátozások hátrányait, valamint külön kitér az állampolgársággal kapcsolatos, szintén a politikai döntéshozatalban való részvételt gátló tényezőkre.⁴⁶⁵

Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a nemzetiségek jogainak érvényesülését gátló tényezők általánosságban véve a kisebbségek helyzetére nem olyan súlyúak, mint például Észtország esetében, hanem kifejezetten a választásokra vonatkozóan érdekesek, mivel a Keretegyezményhez történő csatlakozáskor az állam benyújtott egy deklarációt, amelyben kiterjeszti az egyezmény hatályát azokra, akik nem Lettország és nem más ország állampolgárai, jogszerűen tartózkodnak az országban, de valamely a Keretegyezményben meghatározott nemzetiséghez

464 „Opinion on Latvia adopted on 9 October 2008” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2011. március 30.), 37–38, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008be5a>.

465 „Second Opinion on Latvia adopted on 18 June 2013” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2014. január 3.), 38–39, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c1a1>.

tartoznak.⁴⁶⁶ E kiterjesztés alól azonban törvényi szinten kivételeket lehet meghatározni, és a választási törvény csak az állampolgárookra vonatkozik.

Ennek megfelelően a legutóbbi, 2018-as vélemény szintén arra hívja fel az államot, hogy a hosszú távú tartózkodást tekintsek a szavazati jog kritériumának, ezzel segítve az országban élő nem állampolgárok politikai életben történő részvételét helyi és országos szinten is, hozzájárulva társadalmi integrációjukhoz.⁴⁶⁷

A 2002-es választások kapcsán született EBESZ/ODIHR jelentés a nyelvhasználatból fakadó korlátokat emeli ki. A jelentés szövé teszi, hogy egyetlen orosz oldalt leszámítva, csak lett nyelven érhetők el az alapvető választási információk. Bár minden, honosítási eljárason átesett lett állampolgárnak legalább elemi szintű lett nyelvismerettel kell rendelkeznie, a választók jelentős része „információs hiányban” szenved emiatt. Az orosz anyanyelvű állampolgárok (2000-ben 308 200 fő) nagyban függenek egyetlen párt, az Emberi Jogokért az Egységes Lettországból párt által kiadott információktól, ami hátráltatja azt, hogy potenciálisan más pártokat támogassanak.⁴⁶⁸ (Ez a párt esett ki 2010-ben a parlamentből.)

A 2006-os választásokról szóló jelentés kiemeli, hogy a 100 tagú parlamentből 18 fő tartja magát valamelyik nemzetiség tagjának, de az említett párthoz kapcsolódó kritikák nem merülnek fel a jelentésben. A nyelvi korlátokra ez a jelentés is kitér.⁴⁶⁹

A 2010-es jelentés 15 nemzetiségi képviselőről számol be. A jelentés megemlíti ugyan az imént már tárgyalt, a Keretegyezményhez benyújtott deklarációt,⁴⁷⁰ de azt csak a 2011-es előrehozott választásról szóló jelentés tisztázza, hogy a nem állampolgároknak nincs szavazati joguk, noha párttagságuk már nem tiltott, amíg nem érik el egy párt tagjainak 50%-át. A 2011-es választáson 18 parlamenti képviselő

466 „Reservations and Declarations for Treaty No.157: Framework Convention for the Protection of National Minorities”, Treaty Office, 2020. február 20., bek. Latvia, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/declarations>.

467 „Third Opinion on Latvia adopted on 23 February 2018” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2018. október 15.), 46–49, <https://rm.coe.int/revised-version-of-the-english-language-version-of-the-opinion/1680901e79>.

468 „Republic of Latvia Seima Elections, 5 October 2002: Election Observation Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2002. november 20.), 10, <https://www.osce.org/odihr/elections/latvia/16249?download=true>.

469 „Republic of Latvia Parliamentary Elections, 7 October 2006: Limited Election Observation Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2007. február 8.), 10, <https://www.osce.org/odihr/elections/latvia/23954?download=true>.

470 „Republic of Latvia Parliamentary Elections, 2 October 2010: Limited Election Observation Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2010. december 10.), 15, <https://www.osce.org/odihr/elections/latvia/74785?download=true>.

vallotta magát valamely nemzetiség tagjának.⁴⁷¹ Ezzel a szabállyal a gyakorlatban tiltott a nemzetiségi alapú pártszervezés lehetősége, és olyan társadalmi környezet áll elő, amelyben a nemzeti kisebbségek politikai részvétele erősen behatárolt. Hiszen ez a szabály azt jelenti, hogy a nemzeti többségnek minden egyes pártban is többségben kell lennie.

A 2014-es választásról készült jelentés szintén megismétli az állampolgársággal kapcsolatos aggályokat, és javaslatokat tesz az „inkluzív politikai részvétel előmozdítására”. A javaslat szerint a civil társadalmi szervezetek támogatásával honosítást segítő kampányokat kell folytatni, és meg kell vizsgálni az egyszerűsített honosítási lehetőségek kiterjesztését, valamint – összefüggésben a továbbra is fennálló nyelvi akadályokkal – ingyenes lett nyelvi képzéseket kell kínálni.⁴⁷²

A 2018-as választásról szóló jelentés idézi, hogy a nyelvi és identitásbeli kérdések továbbra is megosztják a politikai diskurzust, és az utóbbi években elért lépések ellenére továbbra is nagyszámú állandó lakhellyel rendelkező személy marad állampolgárság (és így szavazati jog) nélkül. A jelentés gyakorlatilag a 2014-es ajánlásokat ismétli meg.⁴⁷³ Valószínűleg ez a nemzetközi nyomás is hozzájárult a 2020-as állampolgársági törvényben eszközölt változtatásokhoz, a területi elv erősítéséhez, még ha az leginkább a gyermekek jogaira való hivatkozással párosul is.

Szlovákia

Szlovákia körülbelül öt és félmillió lakosának 80–82%-a szlovák nemzetiségű. Főleg az ország déli részén él a magyar nemzetiség, országosan kb. 8–10%-os arányban, a komáromi és a dunaszerdahelyi járásban pedig többségben. A népszámlálásokon nagyságrendileg 2% vallja magát roma származásúnak, de szakértői becslések szerint ez alacsony szám, sokan ebben az országban sem vállalják nemzetiségi identitásukat, vagy éppen más nemzetiséghez sorolják magukat.⁴⁷⁴

471 „Republic of Latvia Early Parliamentary Elections, 17 September 2011: Limited Election Observation Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2010. december 10.), 10, <https://www.osce.org/odihr/elections/Latvia/86363?download=true>.

472 „Republic of Latvia Parliamentary Elections, 4 October 2014: Election Assessment Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2014. december 18.), 7–8, <https://www.osce.org/odihr/elections/latvia/132416?download=true>.

473 „Republic of Latvia Parliamentary Elections, 6 October 2018: Election Assessment Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2019. január 17.), 12–13, <https://www.osce.org/odihr/elections/latvia/409344?download=true>.

474 „Slovakia - Minority Rights Group”, Minority Rights Group, letöltés dátuma 2020. január 29., <https://minorityrights.org/country/slovakia/>.

Kisebbszámú nemzetiség van jelen.⁴⁷⁵ A népszámláláson egy kérdés vonatkozik az egyén nemzetiségére, egy az anyanyelvre, egy a közéletben leginkább használt nyelvre és egy az otthoni körben leginkább használt nyelvre. Ugyanakkor a népszavazáshoz kapcsolódó módszertani megjegyzésekből kiderül, hogy a kérdésekre csak egy-egy válasz adható, valamint, hogy az anyanyelvre és nyelvhasználatra vonatkozó információk nem játszanak döntő szerepet a nemzetiségi hovatartozás meghatározásában,⁴⁷⁶ így a többes identitás kevésbé tudott megjelenni. A 2021-es népszámláláskor már kettős identitás volt jelölhető.

Az alkotmány már preambulumban is hivatkozik arra, hogy annak alkotói a szlovák nemzet tagjai, együtt a Szlovák Köztársaság területén élő nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok tagjaival.⁴⁷⁷ Mégis kevésbé kizáró, pontosabban kevésbé az etnikai alapú nemzetfelfogást előtérbe helyező megfogalmazás ez, mint Magyarország Alaptörvényének a hasonló szövegezésű Nemzeti Hitvallás című preambuluma. Míg a magyar alaptörvény bevezetője szerint azt a „magyar nemzet tagjai” „nyilvánítják ki”, és így a magyar nemzet tagjaival „együtt élőként”, kifejezetten a *politikai* közösség tagjaiként határozza meg a nemzetiségeket, addig a szlovák alkotmány ugyan hasonlóan kezdődik, de a preambulumból mégiscsak az derül ki, hogy az a szlovák nemzet, valamint a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok tagjaival együtt – explicite kimondva a szlovák *állampolgárok* által – elfogadott alkotmány, nem pedig a politikai nemzettől elkülönülten meghatározott kulturális *nemzet* tagjai által kinyilvánított alkotmányról van szó. Nem vitatható ugyanakkor, hogy mindkét alkotmányban elsődleges szerepet játszik az etnikai nemzetfelfogás.

Az alkotmány kifejezetten leszögezi, hogy a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás nem járhat hátránnyal, és hogy a kisebbségek tagjainak joguk van – az állam hivatalos nyelvének elsajátítása mellett – saját anyanyelvükön történő

475 „The 2011 Population and Housing Census: Facts about changes in the life of the Slovak population” (Statistical Office of the Slovak Republic, 2015), 75–87, <https://slovak.statistics.sk/PortalTraffic/fileServlet?Dokument=cc3158d4-f87a-473e-8adf-ddboa6607f3b>; „DataCube – Statistical Office of the Slovak Republic: Demographic Balance by Nationality and Sex”, letöltés dátuma 2020. január 29., http://datacube.statistics.sk/#!/view/en/VBD_DEM/om7002rr/v_om7002rr_oo_oo_oo_en.

476 Statistical Office of the Slovak Republic, „Population and housing census: methodological notes”, letöltés dátuma 2020. március 4., <https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/demography/census/metadata/>.

477 „Constitution of the Slovak Republic”, Pub. L. No. 460/1992 Coll., letöltés dátuma 2020. január 29., <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf>.

oktatáshoz, valamint saját anyanyelvükön kommunikálni az állami hatóságokkal, és saját kulturális intézményeket fenntartani, kisebbségi szervezeteket alapítani. Ezenkívül az alkotmány expliciten kimondja, hogy a nemzeti kisebbségeket és etnikai csoportokat érintő ügyek megoldásában való részvétel joga is megilleti ezen csoportok tagjait. Ugyanakkor előbbi jogok gyakorlása nem járhat a Szlovák Köztársaság szuverenitásának és területi integritásának veszélyeztetésével vagy a lakosainak hátrányos megkülönböztetésével.⁴⁷⁸ Ebben egyébként, azaz az állam területének egységét a nemzetiségi jogokkal kapcsolatban hangsúlyozó hozzáállásban, Szlovákia nagyon hasonló Romániához.

Az alkotmány még az állam elnökének esküjébe is belefoglalja a szlovák nemzet és a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok jólétére való figyelem kötelezettségét.⁴⁷⁹ Ugyanakkor fontos figyelni a megfogalmazásokra: ezek alapján nincsenek a kisebbségeknek vagy az etnikai csoportoknak (mint közösségeknek) jogaik, nincsen szó kollektív jogokról, az említett jogok mindig individuálisak, azok a csoporthoz tartozó egyéneket illetik.⁴⁸⁰

Az alkotmány megfogalmazása ellenére a Szlovák Köztársaságban sincsen különleges mechanizmus a parlamenti képviselőt megteremtésére. A választási törvény⁴⁸¹ szerint a 150 fős parlament tagjait 5%-os pártokra vonatkozó küszöb mellett arányos választási rendszerben kell megválasztani. Tehát a rendszer nem zárja ki, hogy nemzetiségi pártok is a parlamentbe jussanak, jelenleg azonban már nincsen a magyarság képviselőt felvállaló párt a parlamentben.

A magyar nemzetiség képviselőt sokáig a Magyar Közösség Pártja, korábban – mivel egy a választási koalíciókat tiltó törvény után három magyar nemzetiségi szerveződés egyesült – a Magyar Koalíció Pártja látta el.⁴⁸² 1998-tól 2006-ig az MKP a kormánykoalíció tagja volt, 2006-ban azonban hiába tudta korábbi választási sikereit megismételni (11,68%-kal 20 mandátumot szerzett), ellenzékbe szorult. 2009-ben az új és régi pártvezetés közötti feszültség eredményeként a párt több vezetője, köztük a korábbi elnök, Bugár Béla is kiléptek a pártból, és egy szlovák-magyar

478 Az alkotmány 33. és 34. cikkei. Constitution of the Slovak Republic.

479 104. cikk (1). Constitution of the Slovak Republic.

480 Ahogy arra Petőcz Kálmán is felhívja a figyelmet: Petőcz Kálmán, „Participation of National Minorities in Decision Making in Slovakia”, *European Yearbook of Minority Issues* 7, sz. 1 (2010): 751.

481 „Act On Elections to the National Council of the Slovak Republic”, Pub. L. No. Act No. 333 in the Collection of Laws, letöltés dátuma 2020. január 29., <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4419>.

482 Party of the Hungarian Community (korábban: Party of the Hungarian Coalition).

vegyespártot, a Most–Híd nevű szervezetet alapították meg.⁴⁸³ A párt magát polgári pártként határozza meg, ezt hangsúlyozza,⁴⁸⁴ és bár fontos számára a kisebbségi jogok képviselése, kiemeli az interkulturális párbeszéd és a szlovák–magyar megbékélés szükségességét.⁴⁸⁵ Az újabb pártnak a korábbtól eltérő a hozzáállása a magyarországi nemzetpolitikához, így a magyar nemzetpolitika alakítói részéről sokáig áruulónak, az etnikai alapú politizálás ellenségének állították be a pártot.⁴⁸⁶

A 2010-es választásoktól kezdve az MKP nem tudja elérni az 5%-os küszöböt, így kiesett a parlamentből, a Most–Híd azonban 2010-ben 8%,⁴⁸⁷ utána 6–7% között teljesített, és 2010–12 között, valamint a 2016-tól 2020-ig terjedő ciklusban kormányon volt.⁴⁸⁸ (2014-től mindkét párt, 2019-től egyik párt sem ad Európai Parlamenti képviselőt.) A Most–Híd frakció 2016 és 2020. közötti ciklus 11 parlamenti képviselőjéből 5 vallotta magát magyarnak. A 2020 február végi választásokon sem a Most–Híd, sem a Magyar Közösségi Összefogás, (a Magyar Fórummal szövetségben induló MKP) nem jutott be a parlamentbe.⁴⁸⁹ 2021 októberében Szövetség néven alakult közös párt minden felvidéki, (részben) magyar párt részvételével.⁴⁹⁰

Tekintettel arra, hogy mindkét szervezet támogatása arányaiban és szavazatszámában egyaránt jelentősen csökkent, mindketten nagyságrendileg 50 ezerrel kevesebb szavazatot kaptak, felmerülhet, hogy – minden egyéb politikai körülmény mellett – akár a nemzetiségi szavazópolgárok számának csökkenéséhez is hozzájárult, hogy Szlovákia a kettős állampolgárság kérdésében nem megengedő politikát

483 Erről a viszonylag új, versengő helyzetről, és ezáltal a magyar kisebbség érdekérvényesítési képességének csökkenéséről lásd: Jaroslav Mihálik és Viera Zúborová, „The Political Competition of Minority Parties in Slovakia: The Decline of Political Influence of Parties Representing the Hungarian Minority”, *Innovative Issues and Approaches in Social Sciences* 9, sz. 1 (2016. január): 181–207.

484 Ld. a párt honlapját: „A Hídről”, *MOST – HÍD | Polgári Párt – Občianska Strana*, letöltés dátuma 2020. január 29., /hu/h%C3%ADr%C3%B3l.

485 Pogonyi Szabolcs, *Extra-Territorial Ethnic Politics, Discourses and Identities in Hungary* (Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2017), 106.

486 Ld.: Pogonyi, 106.

487 „The Election to the National Council of the Slovak Republic 2010 – Final Results”, letöltés dátuma 2020. január 29., <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2010/menu/indexv.jsp?lang=en.htm>.

488 „The Election to the National Council of the Slovak Republic 2012 – Final Results”, letöltés dátuma 2020. január 29., <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2012/menu/indexv.jsp?lang=en.htm>; „The Election to the National Council of the Slovak Republic 2016 – Final Results”, letöltés dátuma 2020. január 29., <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/en/datao2.html>.

489 „Focus – Januárban is a Smer nyerte volna a választásokat, a Híd az MKÖ előtt áll”, *Bumm.sk*, letöltés dátuma 2020. január 29., <https://www.bumm.sk/belfold/2020/01/26/focus-januaban-is-a-smer-nyerte-volna-a-valasztasokat-a-hid-az-mko-elott-all>.

490 „Szövetség néven közös pártot hoznak létre a felvidéki politikai erők”, *24.hu*, 2021. szeptember 10. <https://24.hu/kulfold/2021/09/10/szovetseg-uj-felvideki-part/>.

folytat. Noha az alkotmány 5. cikkének (2) bekezdése szerint akarata ellenére senki nem fosztható meg állampolgárságától, az állampolgársági törvény egy másik állam állampolgárságának szándékos megszerzését ilyen akaratlagos aktusnak minősíti. A törvény megfogalmazásából is egyértelmű, hogy az azonnali válaszul született a kedvezményes honosítással kapcsolatos 2010-es magyarországi törvénymódosításra, mely szerint magyarországi lakóhellyel nem rendelkező személyek is kérelmezhetik a magyar állampolgárságot. A szlovák törvény szerint tehát aki 2010. július 17. után nem házasság vagy születés útján szerzi meg vagy fejezi ki akaratát, hogy megszerezze egy másik állam állampolgárságát, például honosítási kérelemmel, az azonnal elveszíti a szlovák állampolgárságát. Az állampolgárság eltitkolása pedig súlyos pénzbüntetéssel szankcionálható.⁴⁹¹ A parlament 2022. február végén új törvényt fogadott el, ami bizonyos esetekben lehetővé teszi a kettős állampolgárságot, de Szlovákiai területén élve más ország állampolgárságának felvétele továbbra sem megengedett, így a felvidéki magyarok helyzetén a nem javít.⁴⁹²

Azok a szlovákiai magyarok, akik elvesztették szlovák állampolgárságukat, a választásokon sem vehetnek részt.⁴⁹³ Noha minderről pontos adataink egyik államból sincsenek, korábbi, közvetett adatokból arra lehet következtetni, hogy ezek száma végül is nem jelentős, érdemben valójában nem befolyásolhatták a szóban forgó pártok kiesését a parlamentből.⁴⁹⁴

Szlovákiában tehát nincs kifejezett mechanizmus a nemzetiségek képviselőit, az a mindenkori nemzetiségi pártpolitikai küzdelmek függvénye, még a legnagyobb (a magyar) nemzetiséget tekintve is. És noha az említett pártok adott esetben számíthattak más nemzetiségek szavazataira, az ő

491 „Loss of Slovak Citizenship – IOM Migration information center”, letöltés dátuma 2020. január 29., <https://www.mic.iom.sk/en/citizenship/loss-of-slovak-citizenship.html>.

492 Varga Csilla, „A szlovák parlament megszavazta a kettős állampolgárságról szóló törvényt”, *Öt Perc Európa Blog*, 2022. február 21., <https://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/02/21/a-szlovak-parlament-megszavazta-a-kettos-allampolgarsagrol-szolo-torvenyt/>

493 „Some Slovak Voters Prevented from Voting by Officials”, *Spectator.Sme.Sk*, 2012. március 10., <https://spectator.sme.sk/c/20042732/election-2012-some-slovak-voters-prevented-from-voting-by-officials.html>.

494 „Only 25 people lost their Slovak citizenship upon acquisition of the Hungarian citizenship.” Dagmar Kusá, „Country Report: Slovakia”, in EUDO Citizenship Observatory (Italy), 15, letöltés dátuma 2020. március 5., <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Slovakia.pdf>; Alacsony számban veszik fel szlovák állampolgárok a magyar állampolgárságot: KSH, „Új magyar állampolgárok. Változások az egyszerűsített honosítási eljárás bevezetése után”, 8, <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/ujmagyarallampolgarok.pdf>.

képviselőjük sem megoldott.⁴⁹⁵ Szlovákiában is létezik egy kormányzati tanácsot adó szerv, a Nemzeti Kisebbségek és Etnikai Csoportok Bizottsága.⁴⁹⁶ Ennek működését azonban nem törvény, csak a mindenkor kormányok által hozott alacsonyabb rendű jogszabályok szabályozzák. A bizottság munkájában részt vevő nemzetiségek jelentik a *de facto* elismert nemzetiségeket, de a valóságban a bizottság soha nem vált a hatékony részvétel eszközévé.⁴⁹⁷ A bizottság 2019 végén kidolgozott egy javaslatot, ami alapján reményeik szerint a 2020. február végi választások után egy egységes nemzetiségi törvény megalkotására kerülhetett volna sor.⁴⁹⁸ E tekintetben azonban máig nem történt érdemi előrelépés.

Szlovákia első monitorozási fázisában, 2001-ben a Tanácsadó Bizottság véleménye a Nemzeti Kisebbségek és Etnikai Csoportok Bizottságában történő változást emeli ki, miszerint már nem a kormány tagjaiból áll, hanem a kisebbségi csoportok képviselői alkotják a tagok többségét, valamint hogy ezzel a bizottsággal konzultáció zajlik a releváns kérdésekben. A Tanácsadó Bizottság reményét fejezi ki, hogy a tervezett közigazgatási reform hozzájárul a kisebbségek hatékony részvételéhez a közügyekben.⁴⁹⁹

A 2006-os vélemény üdvözlí, hogy a választásokon több nemzetiségi képviselő került be az önkormányzatokba illetve a parlamentbe, és pozitív fejleménynek tartja az MKP kormánykoalícióra lépését is. A közigazgatási reformhoz kapcsolódóan a közigazgatási egységek olyan kialakítását szorgalmazza, mely fokozottabban lehetővé teszi a nemzetiségek érdekeinek megjelenítését a döntéshozatalban. Kiemeli továbbá, hogy bár dicséretes, hogy a kisebbségi bizottsággal több esetben, például a monitorozási ciklusban készült országjelentés elkészítésekor is konzultáltak, annak szerepe tovább növelhető, ha a státuszát és finanszírozását érintő kérdéseket rendezik. A roma kisebbség képviselőjében helyi szinten lát némi

495 A roma politikai szerveződés rövid összefoglalását ld.: Eben Friedman, „Electoral system design and minority representation in Slovakia and Macedonia”, *Ethnopolitics* 4, sz. 4 (2005. november): 384–385.

496 Máshol: Nemzeti Kisebbségekért és Etnikai Csoportokért Felelős Bizottság. Szlovák nyelven: Výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny, Government Council for National Minorities and Ethnic Groups.

497 Petőcz, „Participation of National Minorities in Decision Making in Slovakia”, 750.

498 „Gyökeresen változtathat kisebbségpolitikáján Szlovákia”, *Infostart.hu*, 2019. november 24., <https://infostart.hu/tudositoink/2019/11/24/gyokeresen-voltoztathat-kisebbssegpolitikajan-szlovakia>.

499 „Opinion on Slovakia Adopted on 22 September 2000” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2001. június 6.), 12–13, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008bdob>.

erőlépést a Tanácsadó Bizottság, de szerinte fokozott erőfeszítésekre van szükség a romák politikai életben történő részvételének fokozására.⁵⁰⁰

2010-es véleménye szerint a Tanácsadó Bizottság „megelégedéssel veszi tudomásul”, hogy jogszabályi és intézményi intézkedéseket hoztak annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek teljes mértékben részt vehessenek a közéletben. A vélemény mindenekelőtt kiemeli, hogy az alkotmány szerint a nemzeti kisebbségekhez vagy etnikai csoportokhoz tartozó állampolgároknak törvényben meghatározott módon és feltételek mellett biztosítva van „a jog részt venni a nemzetiségi kisebbségeket és etnikai csoportokat érintő közügyek megoldásában”.⁵⁰¹ Ugyanakkor a dokumentum alapján is világos, hogy a konzultatív mechanizmus mellett ez leginkább csak az MKP parlamenti jelenlétére és pozícióira utal. Azt is megjegyzi a vélemény, hogy a roma kisebbség képviselője – bár helyi szinten történt előrelépés – központi szinten, tekintve, hogy 2009-ben egyetlen roma képviselő van a parlamentben, nem kielégítő. Roma jelöltek nemigen kerülnek a pártok listáira, és a romákkal kapcsolatos kérdések nem kerülnek a pártok programjaiba, napirendjére sem. Ezen kívül a konzultációs mechanizmust ellátó (akkor épp Konzultatív Tanácsnak nevezett) szervvel kapcsolatos korábbi problémákat ismétli meg a vélemény, felhívva a figyelmet a pluralitás és az átláthatóság fontosságára.

A 2014-es vélemény a Konzultatív Tanács körüli intézményi változásokat bírálja, mivel azt kiszervezték egy minisztérium alól, így már csak egy kormány-meghatalmazottal van a nemzetiségek képviselőinek közvetlen kapcsolata. A nemzeti kisebbségek képviselői ezeket a változtatásokat az őket érintő kérdések politikai napirendről történő levételeként értékelik, mivel úgy érzik, hogy azzal, hogy elvesztették a közvetlen kapcsolatot egy miniszteri poszttal, kevésbé képesek befolyásolni a döntéshozatali folyamatokat, még azokról a kérdésekről is, melyek közvetlenül őket érintik. A vélemény arra is kitér, hogy a nemzetiségi pártok léte ahhoz vezet, hogy a nem nemzetiségi

500 „Second Opinion on the Slovak Republic Adopted on 26 May 2005” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006. június 21.), 27–30, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c2ef>.

501 „Third Opinion on the Slovak Republic Adopted on 28 May 2010” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2011. január 18.), 41, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c6ad>.

pártok (kivéve a Most–Híd) kevésbé foglalkoznak a nemzetiségi kisebbségekkel kapcsolatos kérdésekkel.⁵⁰²

Az EBESZ/ODIHR 1998-as jelentésében alapjaiban, elvi élel foglalkozott a nemzetiségi kérdéssel, pontosabban kifejezetten azzal, hogy a viszonylag nagy és területileg koncentráltan élő nemzetiségekkel rendelkező országok, mint Szlovákia esetében az ország egy választókerületként történő kezelése a nemzeti-ségek számára hátrányos következményekhez vezethet. A jelentés szerint ezéért alakult meg az MKP három korábbi magyar pártból, hogy a parlamenti képviseletet biztosítsák, mivel „ez a képviselet fontosabbnak tűnik a választóik számára, mint az egyéb politikai törésvonalak mentén megvalósuló képviselet”.⁵⁰³ Ha az országot a nemzetiségi arányokat is figyelembe véve választókerületekre osztanák, akkor a politikai versenyt és a nemzetiségi képviseletet kombináló megoldás jönne létre, állapítja meg a jelentés.

Ezen kívül az EBESZ/ODIHR jelentései jellemzően a romák képviseletének hiányával vagy alacsony mivoltával foglalkoznak.⁵⁰⁴ A 2012-es jelentés a 2010-es választásokkal kapcsolatos ajánlásokban történt előrelépést illetően, a választásokkal kapcsolatos információk kisebbségi nyelven történő közzétételéről szól elismerően.⁵⁰⁵

Az ENSZ Emberi Jogi Tanács UPR mechanizmusában kisebb mértékben a nyelvi jogokhoz kapcsolódóan,⁵⁰⁶ hangsúlyosabban a romákat és más sérülékeny

502 „Fourth Opinion on the Slovak Republic Adopted on 3 December 2014” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2015. június 4.), 27, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680303190>.

503 „The Slovak Republic Parliamentary Elections, 25 and 26 September 1998: Election Observation Mission Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR), 10, letöltés dátuma 2020. február 20., <https://www.osce.org/odihr/elections/slovakia/16314?download=true> (saját fordítás).

504 „The Slovak Republic Parliamentary Elections, 20–21 September 2002: Election Observation Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2002. november 6.), 14, <https://www.osce.org/odihr/elections/slovakia/16298?download=true>; „The Slovak Republic Parliamentary Elections, 12 June 2010: Election Assessment Mission Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2010. szeptember 9.), 16, <https://www.osce.org/odihr/71246?download=true>; „The Slovak Republic Parliamentary Elections 5 March 2016 Election Assessment Mission Final Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2016. április 22.), 14, <https://www.osce.org/odihr/elections/slovakia/235591?download=true>.

505 „The Slovak Republic Early Parliamentary Election, 10 March 2012: Needs Assessment Mission Report” (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2012. február 17.), 8, <https://www.osce.org/odihr/elections/Slovakia/88246?download=true>.

506 „Summary of Stakeholders’ submissions on Slovakia” (OHCHR, 2009. február 19.), 7–9, <https://undocs.org/A/HRC/WG.6/5/SVK/3>.

csoportokat érintő diszkrimináció és gyűlölet-bűncselekmények kapcsán fogalmaznak meg ajánlásokat még a legutóbbi, 2019-es jelentésben is.⁵⁰⁷

Összehasonlító megjegyzések

Ezekben az országokban nincs kedvezményes nemzetiségi képviselet, a gyakorlatban nem működnek vagy nem jutnak be nemzetiségi pártok a parlamentbe, legfeljebb a nem nemzetiségi alapon szerveződő pártok egy-egy képviselőjének lehet nemzeti kisebbségi identitása, de intézményesített kerete nincs a nemzetiségi érdekek képviselésének.

Ezzel együtt igen eltérő társadalmi és politikai helyzetben vannak az államok. A balti államokban a legnagyobb nemzeti kisebbséget az országok csaknem egy-negyedét adó oroszok alkotják, akik jó részének nincs állampolgársága, és így jogaik biztosítása is kétséges. Észtország ugyanakkor megengedőbb a kulturális autonómiát tekintve, Lettország a jogszabályok szintjén igen kizáró felfogással „a lettek nemzetállamaként” hivatkozik magára.

Ezzel szemben Csehország kivételes, mivel nemzetiségi kisebbségekről szóló törvényében kifejezetten multikulturális államról beszél, és az alkotmány előírja a parlament számára, hogy a nemzetiségeket érintő döntések meghozatalakor figyelembe kell venni a nemzetiségek érdekeit. Természetesen kérdéses, hogy szubsztantív értelemben ez elvezet-e az érdekképviselőhöz, tud-e hatással lenni egy ilyen alkotmányos rendelkezés például az egyes (alapvetően nemzeti többséghez tartozó) képviselők döntéseire, vagy egy kétséges eredményű konzultációs mechanizmus működtetése már megfelel az alkotmányos rendelkezésnek, azonban az bizonyos, hogy még a nemzetiségek képviselését valamilyen módon intézményesítő országokban sem találjuk ilyen explicit követelmény megfogalmazását a nemzeti kisebbségek érdekeinek figyelembevételéről, különösen nem alkotmányos szinten – eltekintve persze a nemzetiségi képviselőknek vétőjogot biztosító szlovén alkotmánytól.

Kivételes helyzetben van Szlovákia is, 2020. február 29-ig a megelőző kategóriába kellett volna sorolni, sokáig jelen volt magyar, majd vegyespárti képviselet. A nemzetiségi politizálás terepét előbb a magyar nemzetiség pártja, az MKP jelentette, mely kétszer a kormányzó koalíciónak is tagja volt. Ellenzékbe szorulva viszont a párton belüli feszültségek végső soron ahhoz vezettek, hogy az MKP

507 „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Slovakia, A/HRC/41/13” (UN HRC, 2019. április 16.), <https://undocs.org/A/HRC/41/13>.

korábbi vezető politikusai egy ideig a nemzetiségek érdekeit is képviselni kívánó, de inkább a többség és kisebbség közötti párbeszédet (ha tetszik, az interkulturalizmust) hangsúlyozó vegyes párt, a Most–Híd tagjaként vettek részt a parlament munkájában, miközben az MKP nem tudta már elérni az 5%-os küszöböt. 2020. február 29-én mindkét párt kiesett a parlamentből, ezzel a nemzetiség pártszintű képviselete megszűnt. Fontos ugyanakkor látni, hogy több másik párt jelöltjeként is jutottak be magyar nemzetiségű képviselők a parlamentbe, többségük a kormánykoalíció legerősebb frakciójának tagja.⁵⁰⁸

3.2.3. ÖSSZEGZŐ ÉRTÉKELÉS

A fentiekben az intézményi megoldásokból következő csoportokba rendezve mutattam be, hogy a 11 vizsgált ország hogyan segíti, nem segíti, vagy éppen hátráltatja a nemzeti és etnikai kisebbségek országos szintű politikai részvételét, érdekeiknek, társadalmi nézőpontjuknak a politikai döntéshozatalba történő beemelését. Ugyanakkor a csoportosítás nem jelent önmagában értékelést is. Ahogy az elméletből következően és a különböző nemzetközi dokumentumokból következően is többféle megoldás létezhet, úgy a legkülönbözőbb megoldások vezethetnek el kedvezőbb képviseleti helyzethez, *szubsztantívabb*, vagy – ha a nemzetközi dokumentumok megfogalmazását vesszük át – *hatékonyabb* képviseleti megoldásokhoz. Ugyanakkor a szubsztantív képviseletet leginkább segítő megoldásból adott esetben kiveszhet a „szimbolikus” elem; a „jelenlét politikáját” csökkentheti, ha a nemzetiségek – még ha versengő választáson be is kerülnek és ott sikerül érdekeiket képviselni – „csak” más, nem nemzetiségi pártok listáin juthatnak be a parlamentbe.

Az alábbiakban a fentiek összehasonlító összegzésére teszek kísérletet.

508 Cseh Péter önmagával együtt hat képviselőt sorol a magyar nemzetiségűek közé. Az interjúban azt ígéri, a kettős állampolgárság kérdését is rendezni fogják. „Cseh Péter (OLaNO): Az MKP sajnos nem élt az együttműködési ajánlatunkkal. De számíthat rák minden magyar (Interjú)”, *Körkép.sk*, 2020. március 25., Letöltés dátuma 2020. május 19. <https://korkep.sk/cikkek/belfold/2020/03/25/cseh-peter-olano-az-mkp-sajnos-nem-elt-az-egyuttmukodesi-ajanlatunkkal-de-szamithat-rank-minden-magyar-interju/>.

Az értékelés fő szempontjai – az elméleti megközelítésből következően

Az értékelés során részben a képviselet formális megközelítéséből következő, részben az intézmény minőségéhez kapcsolódó szempontokat veszek figyelembe, melyek véleményem szerint hatással vannak arra, hogy az adott képviseleti megoldás valóban tartalmi, szubsztantív képviseleti lehetőséget jelent-e.

Természetesen a képviselet értékelését megelőző kérdés, hogy elismerik-e a nemzetiségi csoportokat, így azon országoknál is, ahol most képviseletet megvalósító intézményrendszert látunk, elképzelhető, hogy szelektíven alkalmazzák ezeket a „multikulturalista” politikákat (tehát nem minden nemzeti és etnikai kisebbségre egyformán). Az intézményi struktúrák különbözősége mellett már csak ezért sem lehet egyértelmű sorba rendezni az országokat, noha a megoldások értékelésénél a nemzetiségek közötti különbségtétel, illetve annak igazolhatósága szerepet játszik. Ugyanakkor általában a diszkriminációhoz kapcsolódó kérdéseket nem elsősorban a képviselethez kapcsolva, hanem tágabb értelemben kívánom majd az elemzésbe bevonni, így ez a szempont itt csak az alábbiakkal összefüggésben jelenik most meg.

Ahhoz, hogy értékeljük, melyik intézményi berendezkedés segíti legnagyobb mértékben azt, hogy a nemzetiségi érdekek és társadalmi nézőpontok parlamenti képviselete ne csak a szimbolikus megjelenés szintjén legyen jelen, hanem tartalmi értelemben is befolyásolni tudja a törvényhozás elé vitt témákat és az elfogadott törvényeket, több szempontból kell a bemutatott intézményrendszereket értékelni. Ezek: 1) a képviselők aránya; 2) a képviselők megválasztásának demokratikus jellegével összefüggésben választói felhatalmazásuk minősége és végül 3) a képviselők jogosultságai.

Természetesen elsődleges szempont, hogy a nemzetiségi képviselők a gyakorlatban a döntéshozó szerv hány mandátumát töltik be, milyen arányban foglalják el a képviselői helyeket. Előfeltevésem, hogy minél nagyobb arányban vannak jelen nemzetiségi képviselők, befolyásuk potenciálisan annál nagyobb. Egy-egy fenntartott mandátum alkalmas lehet ugyan a nemzetiségi hang megjelenítésére a törvényhozásban, de nem szükségképpen alkalmas a döntéshozatal érdemi, hatékony tartalmi, szubsztantív befolyásolására. Sőt, az elméleti részben kifejtett, a képviselettel kapcsolatos kritikák jó része kifejezetten a fenntartott mandátumok intézményére irányul – miszerint az nem feltétlenül segíti elő a politikai bevonódást.

A második fontos szempont, ahogyan azt a kötet bevezetőjében is megfogalmaztam, a képviseleti megoldások demokratikus szempontból történő értékelése. Bár az esettanulmányoknál utaltam rá, e ponton nem az jelenti a kutatás fókuszát, hogy az adott megoldás mennyire sérti a demokráciához és a jogegyenlőséghez is kapcsolódó egyenlő szavazat elvét. Mivel a szóban forgó nemzetiségi képviseleti megoldások mindegyike többletjogként, kiegészítő rendelkezésként vezeti be a nemzetiségi képviseletet, így természetesen – különböző mértékben, de – sértik a szavazatok egyenlőségének elvét. Multikulturalista szempontból ezt kevésbé lehet kritika tárgyává tenni, a képviselet szempontjából azonban óriási jelentősége van a felhatalmazás minőségének. Az e szempontból történő értékelés továbbmegy a képviselet korábban bemutatott formális megközelítésén,⁵⁰⁹ és véleményem szerint kifejezetten hatása van a képviselet szubsztantivitására is. A felhatalmazás minősége tekintetében elsősorban azt kell értékelnünk, hogy van-e demokratikus versengési elem a képviselő megválasztásának módjában, illetve, hogy milyen választói támogatással válik valaki képviselővé. Ha ugyanis a nemzetiségi képviselőnek az általános szabályok szerint megválasztott parlamenti képviselőkhöz képest jelentősen alacsonyabb társadalmi támogatottsággal kell képviselnie a nemzetiségek érdekeit és társadalmi nézőpontjait, akkor az ő befolyása a döntéshozatal tartalmi kérdéseibe potenciálisan még akkor is gyengébbnek tekinthető, ha a formális szabályok szerint egyenlő jogú képviselőként van jelen.

Meg kell különböztetnünk viszont két esetet: egyrészt, amikor a viszonylag alacsony választói felhatalmazás annak eredménye, hogy a jogalkotó által bevezetett intézményrendszerben a nemzetiségi képviseletre nézve is fennáll a demokratikus verseny követelménye vagy lehetősége; másrészt, amikor az alacsony felhatalmazás a képviseltek, a képviselni kívánt csoport alacsony számából (és esetleg ezzel összefüggésben nagymértékű asszimilációjából) fakad.

Előbbi esetben ugyanis a képviselet demokratikus jellegét, és ezáltal a felhatalmazás minőségét is erősítő megoldással van dolgunk, ami ugyanakkor egy a felhatalmazást mégis gyengítő elemmel párosul. Hiszen ha viszonylag nagyszámú potenciális szavazó, felhatalmazó nemzetiségi polgár szavazataért folyik többszereplős verseny, az a felhatalmazás szempontjából is pozitív, és csak ennek következménye a mandátumot érő alacsony szavazatszám, ami potenciálisan az általános szavazásokon, a nemzeti többség képviselőinek megválasztásakor is előfordulhat.

⁵⁰⁹ Lásd: Pitkin, *The Concept of Representation*, 38.

Utóbbi esetben viszont a képviselet legitimációjának, sőt, szükségének kérdése merül fel. Az kérdőjeleződik meg, hogy a szóban forgó csoport egyáltalán tekinthető-e olyan közösségnek, melynek a multikulturalista hozzáállás szerint valóban különleges képviselet biztosítandó. E tekintetben az elméleti megállapítások nem egységesek. Egyfelől a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó multikulturalizmus vagy multinacionalizmus kiindulópontja szerint éppen a hátrányban / nem privilegizált helyzetben lévő nemzetiségi csoportok számára kell különjogokat, jelen esetben parlamenti képviseletet biztosítani. Az igen alacsony létszámú csoportok kapcsán nem nehéz amellet érvelni, hogy az ő identitásuk, nyelvük és kultúrájuk van leginkább kitéve a nemzetiségi és politikai többség döntéseinek. Ez a megközelítés köszön vissza a Velencei Bizottság kettős szavazásról szóló állásfoglalásában is, miszerint az, hogy a nemzetiséghez tartozó választóknak ne kelljen választaniuk az általános és a különleges nemzetiségi képviselők megválasztása között, az alacsony létszámú nemzetiségek esetében alkalmazható.⁵¹⁰

Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy a multikulturalizmusról író legtöbb szerzőnél kifejezetten a nyelv, a kultúra megőrzése a multikulturális politikák elsődleges értelme, de kevés szót ejtenek arról, hogy a „hátrányban lévő”, „elnyomott”, „kisebbségben lévő” jelzők pontosan milyen / hogyan meghatározott csoportokat illetnek. Ebből a szempontból fontos kitételek jelennek meg viszont egy-egy konkrét definícióban vagy célban. Kymlicka azt fogalmazza meg, hogy a multikulturális politikák célja annak biztosítása, hogy a nemzeti csoport megőrizhesse saját elhatárolható kultúráját, *ha úgy dönt*.⁵¹¹ Raz – a nemzeti kisebbség és bevándorló kisebbségek közti különbségtétel igazolása kapcsán ugyan, de összességében mégiscsak általánosan – úgy fogalmaz, hogy a multikulturalizmus azokban a társadalmakban alkalmazható, „ahol több *szilárd* kulturális közösség él, amelyek mind *képesek a fennmaradásra, és törekednek is rá*.”⁵¹² Egy olyan nemzetiségi csoport számára, amelyik rendelkezik különjogokkal, és ennek ellenére évtizedek óta folyamatosan asszimilálódik, létszámában csökken, és mára már legfeljebb néhány ezres számot ér el, nem biztos, hogy egyáltalán nemzetiség többletjogokat kell biztosítani, nem biztos, hogy számukra az országos képviselet (vagy legalábbis a fenntartott mandátum) jelenti a multikulturalizmusból következő politikai döntéshozatalban való részvétel megfelelő intézményét.

510 „Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Minorities”.

511 Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, 113.

512 Raz, „Multikulturalizmus liberális szempontból”, 162. (Kiemelés tőlem.)

A demokratikus felhatalmazás kapcsán az összegző értékelésnek azt is figyelembe kell vennie, hogy *mire* van az adott képviselőnek felhatalmazása. Rendelkezik-e a többi parlamenti képviselőhöz képest további jogosultságokkal, például vétójoggal, vagy éppen képviseleti tevékenysége korlátozva van-e.

Kvalitatív értékelés

A valamilyen különleges képviseleti intézményrendszert működtető országok közül a fenti szempontok alapján a minden nemzetiséget az országos képviseleti intézményrendszerbe bevonó, és közben mégis versengő rendszert működtető Horvátország; a kettős szavazatot és a nemzetiségi képviselőknek vétójogot biztosító Szlovénia; és a mind az általános, versengő választásokon a magyar kisebbség által elért képviseletet, mind a többi nemzetiségnek alapvetően szimbolikus, de a nagy számuk miatt akár jelentőssé váló képviseletet biztosító Románia emelkedik ki. Fontos megjegyezni, hogy ezekben a rendszerekben is vannak problematikus elemek.

3. táblázat. Nemzetiségi képviselők száma, aránya

	Parlament létszáma	Preferenciális módon vagy nemzetiségi pártlistán elnyert mandátumok száma	Aránya
Bulgária	240	29 MRF	12,08%
Csehország	200 + 81	–	–
Észtország	101	–	–
Horvátország	151	8 fenntartott	5,3%
Lengyelország	460 (alsóház)	1 kedvezményes német listáról	0,2%
Lettország	100	–	–
Litvánia	141	3 lengyel listáról	2,12%
Magyarország	199	1 kedvezményes német listáról (+12 szószóló)	0,5%
Románia	alsóház: 330 senátus: 136	18 kedvezményes, 21 RMDSZ 9 RMDSZ	11,81% 6,62%
Szlovákia	150	–	–
Szlovénia	90	2 fenntartott	2,22%

Horvátországban a nemzetiségi képviselők a mandátumok valamivel több, mint 5%-át foglalják el, ami potenciálisan teret enged a jogalkotás tartalmi befolyásolására. Viszont az arányosság kérdése miatt igen erőteljesen felmerül a felhatalmazás mértékével kapcsolatos kritika. Az, hogy akár ezer szavazatszám alatti eredménnyel is kerülnek képviselők a parlamentbe, potenciálisan meglehetősen rombolja érdekérvényesítési esélyeiket. Mindazonáltal a felhatalmazás értékelésekor azt is figyelembe vehetjük, hogy a nagyon csekély szavazatszámú parlamentbe kerülő képviselőknek feladata több kisebb nemzetiség képviselte.

A képviseleti garanciának ez a megközelítése alapvetően a nemzetiségek bevonására épül, hiszen csak számszerűségben, a képviselőhöz való jog *meglétét* tekintve nem tesz különbséget a nemzeti kisebbségek között. A rendszer tehát megtartja a demokratikus felhatalmazást erősítő verseny elemét, viszont ez részben úgy valósul meg, hogy az alacsonyabb létszámú kisebbségek egy-egy csoportjában maguk a kisebbségek is versenyeznek egymással. Kérdés, hogy ez számukra – különösen a két csoporton belüli kisebbséget jelentő nemzetiségek számára – mennyire segíti valójában a politikai döntéshozatalba való bekapcsolódás lehetőségét.

Szlovénia az előbbivel szemben kifejezetten szelektíven alkalmazza a kisebbségi jogok védelmét, és ennek megfelelően a parlamenti képviselőket is, azt csak két kis létszámú kisebbség (a magyar és az olasz) számára tartja fenn. E két nemzetiségi képviselő, a parlamenti mandátumok 2,22%-ával, önmagában kevéssé tudná befolyásolni a törvényhozás munkáját tartalmi értelemben, ugyanakkor két elem is van a rendszerben, ami a képviselő hatékonyságának és így a napirend befolyásolásának lehetőségét elviekben erősíthetné. Ez a kettős szavazás és a vétőjog.

Először is (a Velencei Bizottság ajánlásával összhangban), e két kisebb nemzetiség választóinak nem kell eldönteniük, hogy a választási rendszer általános vagy kisebbségi részében vesznek-e részt, kettős szavazattal rendelkeznek. Ez alapvetően segítheti a kisebb nemzetiségek politikai döntéshozatalba történő bevonódását, de az alacsony szavazatszám miatti, a felhatalmazás minőségére vonatkozó kritikák, és különösen a más nemzetiségeknek képviselőt nem biztosító, tehát ebben az értelemben alkotmányos szinten diszkrimináló rendszer e hibáját nem enyhíti. A felhatalmazás minősége is problematikus. Ugyan első látásra a magyar és az olasz kisebbség képviselői meglehetősen alacsony szavazatszámúval kerülnek az országos döntéshozó szervbe, viszont, ahogy azt fent bemutattam, a rájuk eső szavazatszámok nem térnek el jelentősen az általános választásokon mandátumot érő szavazatszámoktól. Itt ugyanakkor van egy fontos különbség. Az általános választásokon a többmandátumos választókerületekben a mandátumot

jelentő szavazatok hasonlóan alacsony száma a versenynek, a szavazatok eloszlásának köszönhető, míg a nemzetiségi képviselők megválasztása esetén a (szavazókorú, még pontosabban szavazó) állampolgárok, a képviselni kívántak alacsony létszámának. E két nemzetiség tekintetében – szemben más, számosabb, de a kisebbségvédelem alacsonyabb szintjében részesülő kisebbségekkel – felvethető annak kérdése, hogy szükséges-e egyáltalán a parlamenti képviseletük segítése, és különösen fenntartott mandátummal történő biztosítása.

A hatékonyságot befolyásoló másik elem viszont – multikulturalista szempontból legalábbis – kevésbé problémás, egyértelműen a képviselet szubsztantív jellegét erősíti, ez pedig a nemzetiségi képviselők vétőjoga. A vétőjog olyan döntésekre alkalmazható, amelyek „kizárólag a nemzeti közösségek alkotmányban meghatározott jogainak érvényesítésére és helyzetére vonatkoznak”. Itt tehát elvben tere lehetne még a helyettesítő képviseletnek is, miszerint a magyar és az olasz képviselők más nemzetiségek érdekeit is képviselhetik ezen a szinten, azonban a roma nemzetiségen kívül más nemzetiségek jogairól az alkotmány nem rendelkezik explicit módon.

Szlovéniában tehát a fő problémát nem a képviseleti rendszer felépítése jelenti, hanem az, hogy kérdéses, egyáltalán szükséges-e. Elvben helyes, ha az ilyen módon megvalósított képviselet kettős szavazással és vétőjoggal egészül ki, a gyakorlatban azonban az intézményrendszer más, nagyobb nemzetiségek kizárására épül.

Romániában a rendszer sokkal inkluzívabb. A gyakorlatban minden nemzetiség részesül egy-egy kedvezményes mandátumban, a nemzetiségeknek sem egymás között nem kell versenyezniük, sem a képviseleti intézményrendszerből nincsenek eleve kizárva. Ettől azonban még a szelektivitás problémája felmerül, csak nem magukat a nemzetiségeket, hanem a nemzetiségi szervezeteket illetően. A rendszer ugyanis csaknem ellehetetleníti a már képviselővel rendelkező szervezetekhez képest alternatív szervezetek megjelenését a politikai térben. Ez a fajta zártság az intézményrendszer részéről, és a demokratikus versengést a kisebbségi szervezetek között kiiktató elem párosul azzal, hogy több nemzetiség meglehetősen alacsony szavazatszámmal jut képviselethez. Ezzel együtt a kedvezményesen bejutó képviselők a mandátumok több mint 5%-át tudják magukénak, és ez kiegészül a mandátumok 6,36%-át elfoglaló magyar párt, az RMDSZ képviselőivel. A romániai rendszer tehát kritizálható elemei mellett alapvetően inkluzív, nagyszámú nemzetiségi képviselőhöz vezet, ami segít abban, hogy a nemzetiségi kérdések a parlament elé kerüljenek, azonban a képviselet igazán tartalmi irányba történő elmozdulását, szubsztantivitását, nem

elsősorban a kialakított preferenciális rendszer, hanem az a társadalmi-politikai környezet teremti meg, amiben a magyar nemzetiség rendre párton keresztül történő képviselethez jut.

Az említett országokon kívül még Lengyelország és Magyarország vezetett be valamilyen kedvezményes megoldást a nemzetiségek képviseletének megteremtésére, azonban ez a gyakorlatban mindkét országban csak 1-1 képviselőt jelent. Lengyelországban az 5%-os küszöböt nem kell alkalmazni a nemzetiségi pártokra, Magyarországon pedig a nemzetiségi listákra kedvezményes kvóta vonatkozik, a mandátumot érő listás szavazatok számának negyedével mandátumhoz lehet jutni. A lengyel parlament alsóházában ez 1 német képviselőt, tehát a mandátumok 0,2%-át jelenti, Magyarországon szintén 1 német képviselőt, a mandátumok 0,5%-át. A gyakorlatban tehát, annak ellenére, hogy az elmélet szerint a kedvezményes kvóták jó eszközei lehetnének a képviselet megteremtésének, ez csak kevés nemzetiség számára jelent képviseletet, és alacsony beleszólási lehetőségeket enged. A magyar rendszer ezenkívül bevezette a parlamenti szószóló intézményét is, ami azonban nem jár szavazati jogosultsággal, és a felszólalási lehetőségek is korlátozottak.

A lengyel és a magyar megoldások tehát aligha nevezhetők szubsztantívnak vagy hatékonynak, valójában legfeljebb szimbolikus értelemben teremtik meg a képviseletet, így viszont az is erős szimbolikus tartalmat kap, hogy mely más, (adott esetben nagyobb létszámú) nemzetiségek nem jutnak érdemi képviseleti lehetőségekhez országos szinten. A képviselők (és Magyarországon a szószólók) mindkét országban csak nagyon korlátozottan képesek a nemzetiségek érdekeinek (és társadalmi nézőpontjainak) megjelenítésére.

Sok alacsony létszámú nemzetiség esetében természetesen itt is felmerülne az alacsony szavazatszám és így a felhatalmazás erősségének kérdése. Ehhez érdemes hangsúlyozni, hogy egyrészt nincs arra nézve egységes követelményrendszer, hogy ne lehetne – éppen a képviselet megteremtése érdekében – a hatályban lévő kedvezményes megoldásoknál még nagyobb eltérést megengedni a szavazatszámok tekintetében; másrészt viszont nagyobb nemzetiségek sem jutnak képviselethez. Fontos az értékelés kapcsán azt is megemlíteni, hogy a magyar rendszerben nincs helye a versengés elemének, így még a mandátumot elérő nemzetiségi képviselő felhatalmazásának minősége is gyengébb.

A többi országban kedvezményes mechanizmusok nem segítik a nemzeti-ségi képviseletet, de így is nagyfokú eltérések mutatkoznak. A más nemzetiségek szavazataira is számító török párt, és általa a nemzetiségi képviselők nagy aránya

(12,08%) miatt Bulgária kiemelkedik ebből a sorból. Itt tehát a képviselet mindenféle kedvezmény nélkül valósul meg, a legnagyobb nemzetiség pártja az általános versengő választásokon jut be rendre a parlamentbe, ami a hatékony tartalmi képviseletet segíti. Kiemelendő azonban, hogy ennek a pártnak olyan körülmények között kell képviselnie a nemzetiségek érdekeit, melyben ez gyakorlatilag tiltva van számára, és korábban a párt léte is alkotmányossági aggályokat vetett fel. További, biztosan nem a multikulturalizmus irányába mutató korlátozás, hogy Bulgária ugyan általánosan nem tiltja a kettős állampolgárságot, de a parlamenti képviselők nem lehetnek más államnak az állampolgárai. Az is sajnálatos fejlemény, hogy más nemzetiségek nemigen jutnak képviselethez országos szinten.

Litvánia esetében van még jelen nemzetiségi párt a parlamentben, a lengyel nemzetiséget képviselő párt a parlamenti mandátumok 2,12%-ával rendelkezik jelenleg. Látványos, hogy még abban a balti államban, ahol az állampolgársági kérdést közülük a leginkább inkluzív módon próbálták rendezni, ott sem az orosz kisebbség, hanem a lengyel párt jut a parlamentbe. A versengő, általános választáson való képviselethez jutás nagy felhatalmazást jelent, és a parlamenti arány sem rugaszkodik el nagyon a lengyelek társadalmi arányától. Potenciálisan hatással lehet a párt jelenléte kisebbségbarát szabályozás megalkotására, de az állampolgársággal összekapcsolódóan az orosz nemzetiség helyzete továbbra is problematikus. Fontos megjegyezni, hogy az orosz nemzetiséghez kapcsolódik az ún. „biztonságiasítás” érv,⁵¹³ amely alapján Kymlicka az egész térségre nézve nem vizsgál multinacionális politikákat. Noha az érv általános érvényével, a vizsgálat teljes elmaradásával nem értek egyet, az állampolgárság kapcsán látható, hogy a nemzetiségekkel kapcsolatos viszonyt ez a balti államok esetében alapvetően befolyásolja.

A másik két balti állam, Észtország és Lettország esetében nemzetiségi parlamenti képviseletről nem beszélhetünk. Ezekben tehát, Litvániánál még nagyobb mértékben, az állampolgárság-hontalanság problematika mentén is kifejezetten hátráltatva van a nemzetiségek elismerésének és különösen képviseletének kérdése.

Nemzeti képviselettel nem rendelkezik Csehország és Szlovákia sem, azonban – különböző okokból – a két ország mégis kiemelendő. Szlovákiában a magyar kisebbség képviseletének elvesztése viszonylag új fejlemény. Ez feltehetőleg csak részben vezethető vissza a magyar politikai szerveződések közötti vitákra, és így a versenyzésből következő szavazateloszlásra. Másik fontos ok lehet,

513 Lásd a bevezetőben: Kymlicka, „Multiculturalism and Minority Rights”.

hogy a magyar kisebbség képviselőtét felvállaló vegyespárt az elmúlt években egy a nemzetiségek érdekeit nem igazán figyelembe vevő kormánykoalíció tagja volt. Az intézmények értékelésének szempontjából felmerül, hogy Szlovákia kettős állampolgárságot tiltó rendelkezése – annak ellenére, hogy következtetésem szerint az állampolgárságukat és így szavazati jogukat elvesztők száma alacsonynak tekinthető – vezethetett-e általánosan egy olyan politikai környezethez, melyben a magyar nemzeti kisebbség tagjai korlátozva érzik magukat a területi állam politikai életében való részvételük tekintetében. Az is kérdéses, hogy a jövőben összeolvadó felvidéki politikai pártoknak sikerül-e eredményesen szerepelniük a választáson.

Ezzel szemben Csehország, bár intézményesített képviselőt nem biztosít, és nemzetiségi pártjai sincsenek olyan erősek, hogy bejuttanának a parlamentbe, a képviselők számára a döntéshozatalkor előírja a nemzetiségek érdekeinek figyelembevételét, és nemzetiségi törvényében is kifejezetten multikulturális államként hivatkozik magára. Ez persze a képviselőt felülértékelésére nem ad teret, de – legalábbis szimbolikus értelemben – pozitív fejlemény.

Nem zárható ki természetesen, hogy nemzetiséghez tartozó képviselők a „*mainstream*”, tehát nem nemzeti alapon szerveződő pártok listáján ezekben az országokban is bejussanak a parlamentbe, de egyfelől inkább az jellemző, hogy a pártlistákon mandátumot nem elérő helyekre sorolják a nemzetiségeket, másrészt ilyen esetben a nemzetiséghez tartozó képviselők nem feltétlenül és nem elsősorban nemzetiségi mivoltukban válnak politikai képviselővé, döntéshozóvá.

Az értékelés kvantifikálása

Tekintettel arra, hogy a hipotézis megválaszolásához, tehát hogy a parlamenti képviselőt együtt jár-e más nemzetiségi és kulturális jogokkal, illetve antidiszkriminációs rendelkezésekkel, az úgynevezett Kisebbségi Jogi Indexet fogom felhasználni, szükség van az általam elvégzett kvalitatív értékelés számszerűsítésére, indexben történő elhelyezésére is. Ez lehetővé teszi az összehasonlítást.

A Banting és Kymlicka által alkotott MCP Index szerint biztosítottnak tekinthető a nemzetiségek képviselőt, ha vannak intézmények ennek elérésére, kijelölt mandátumok révén vagy a választókerületek képviselőt vezető (kedvező) átrajzolásával. Részben teljesültnak lehet tekinteni a képviselőt, ha formális szabályok ezt nem segítik, azonban informális lépések segítik a nemzetiségek

megjelenését a törvényhozásban.⁵¹⁴ Ez a fajta megközelítés azonban – meggyőződésem szerint – az intézményrendszerek részletesebb vizsgálata mellett már kevésbé tartható. Előbbi azt jelentené, hogy minden országnak ahol létezik bármilyen kisebbségi képviseleti mechanizmus az országos szinten, tehát Horvátországnak, Lengyelországnak, Magyarországnak, Romániának és Szlovéniának 1 pont adható, ahol pedig ilyen formális szabályok nélkül létrejön a képviselet, ott 0.⁵¹⁵ Ezzel szemben én figyelembe kívánom venni, hogy melyik intézményrendszer mutat potenciálisan olyan irányba, ami a döntéshozatal érdemi befolyásolásához vezethet, és melyik képviseleti modell biztosít legfeljebb szimbolikus képviseletet. Így az MCP Indexből kiindulva általam újragondolt értékelésben ez a tényező szerepet játszik.

A képzeletbeli lista élén Románia, Szlovénia és Horvátország áll. Fontos ugyanakkor emlékeztetni a fentebb már részletezett aggályokra, problémás elemekre e rendszerek kapcsán. Horvátországban az arányosság, és emiatt a felhatalmazás mértéke merül fel; Szlovéniában kifogásolható, hogy több, adott esetben nagyobb létszámú nemzetiség nem, csak az alacsony létszámú magyar és olasz kisebbség jut képviselethez; Romániában pedig a nemzetiségi szervezetek közötti verseny lényegében ellehetetlenül a gyakorlatban. Ezzel együtt ezek az országok felelnek meg leginkább a hatékony képviselet megteremtését előíró elvárásoknak.

Az index besoroló szabályait követve Lengyelország és Magyarország is garantál képviseletet, ezért az előbbiekkal egy szinten kellene értékelni, azonban az látható, hogy míg Lengyelország esetében az alkalmazott szabály következtében csak egyetlen nemzetiség jut képviselethez, tehát az nem vezet képviselethez a nemzetiségek többségét tekintve, Magyarországon az elvben minden nemzetiség számára garantált intézmény a szó legszorosabb értelmében véve csak szimbolikus tud maradni, hiszen a szószólok sem szavazati, sem teljes körű felszólalási

514 „Decision Rules | Multiculturalism Policies in Contemporary Democracies”, letöltés dátuma 2020. február 23., <https://www.queensu.ca/mcp/national-minorities/decision-rules>. Meg kell jegyezni, hogy az MCP index eredetileg az alkotmánybíróságban történő szerepvállalást együtt értékeli a törvényhozási, kormányzati képviselettel, de ez a kutatás csak az országos törvényhozásra fókuszál.

515 A képviselet pártokon keresztül történő *de facto* megvalósulása miatt az MCP Index szerinti értékelésben is hajlanék a 0,5 pont megadására, de az értékelésben Japán példáján az látszik, hogy az, hogy az Okinava prefektúra *de facto* képviseleti magát, nem ér pontot, mert „nincs arra utaló jel, hogy ezt a nemzeti kisebbség képviseletének garantálására fogadták volna el”. Ez az általános szabályokra az általam vizsgált országoknál is elmondható. „Japan | Multiculturalism Policies in Contemporary Democracies”, letöltés dátuma 2020. február 23., <https://www.queensu.ca/mcp/national-minorities/evidence/japan>.

lehetőségekkel nem rendelkeznek, így csak korlátozottan képesek a nemzetiségek érdekeinek (és társadalmi nézőpontjainak) megjelenítésére, ugyanakkor a német nemzetiség teljes jogú képviselőt küldött az Országgyűlésbe.

Utóbbi megoldásokkal egy szintre helyezem azokat az országokat, ahol a nemzetiségek az általános, versengő választásokon, kifejezetten nemzetiségi pártokkal képviseltetni tudják magukat a parlamentben. Tehát Litvánia és Bulgária is ide, a 0,5-ös index-szel jelölhető országok közé kerül. Ugyanakkor Bulgária szándékosan áll ennek a felsorolásnak a végén, mivel a létező egyetlen, a nemzetiségi érdekeket országos szinten képviselő pártnak olyan környezetben kell a nemzetiségek érdekeit megjelenítenie, amely jogi környezet erre alig ad lehetőséget. A képviselőintézményesített hiányára példa tehát Csehország, Észtország, Lettország és Szlovákia.

Mivel a három értéket felvehető indexelés segíti a csoportba rendezést, de a részletesebb összehasonlítást nem, ezért, teret engedve a kritikai megjegyzések indexben történő megjelenítésének, az értékelést egy 9 értéket felvenni képes skálán is érdemesnek tartom elvégezni. Egy 9 fokozatú skála elég széles ahhoz, hogy a részletek is megjelenjenek, ugyanakkor könnyedén visszaszűkíthető a „szigorúbb” 0–0,5–1 skálára is.

4. táblázat. A kvalitatív értékelés indexelő összefoglalása

	A képviselő értékelése, szigorúan az MCP Index szabályai szerint	A képviselő értékelése, szubsztantivitását, hatékonyságát figyelembe véve	A képviselő értékelése egy 1–9-ig terjedő skálán, a kvalitatív elemzés alapján
Bulgária	0	0,5	4
Csehország	0	0	1
Észtország	0	0	1
Horvátország	1	1	7
Lengyelország	1	0,5	4
Lettország	0	0	1
Litvánia	0	0,5	5
Magyarország	1	0,5	5
Románia	1	1	8
Szlovákia	0	0	1
Szlovénia	1	1	8

Már ezen a ponton is fontos leszögezni, hogy mindezek kifejezetten a képviseleti intézmények értékelésére vonatkozó megállapítások, a nemzeti és etnikai kisebbségi csoportokkal kapcsolatos bánásmód, élethelyzetük sok minden másnak is a függvénye. Elképzelhető, hogy csak szimbolikus képviselet mellett, vagy akár képviselet nélkül is érvényesülnek más kulturális jogaik; és az is elképzelhető, hogy a politikai részvétel nem vezet ilyenhez, nem jár együtt a helyzetüket segítő más (külön)jogok biztosításával.

A politikai képviseleti intézményrendszer vizsgálatával megállapítható, hogy melyik megoldás *a)* mutat olyan irányba, hogy a politikai döntéshozatal valóban inkorporálja, figyelembe vegye a nemzetiségi csoportoknak e nemzetiségekhez tartozók által képviselt érdekeit; és melyik megoldás az, ami *b)* szimbolikus képviseletet biztosít ugyan (akár a nemzetközi nyomásnak engedve vagy más politikai megfontolásból), de az intézmény kialakításából láthatóan nem azzal a szándékkal, hogy a nemzetiségi képviselőket jelentős szerephez juttassa, őket érdekeik hatékony, szubsztantív érvényesítéséhez segítse.

Hogy a különböző képviseleti megoldások valóban segítik-e a nemzetiségeket, valóban – mint azt a hipotézisben megfogalmaztam – együtt járnak-e kulturális jogaik szélesebb körű, teljesebb érvényesülésével, a kötet következő kérdése. Ehhez viszont a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos teljes szabályozás átfogó vizsgálata szükséges.

3.3. AZ ANTIDISZKRIMINÁCIÓS ÉS KULTURÁLIS JOGOK VIZSGÁLATA

3.3.1. MÓDSZERTANI MEGFONTOLÁSOK

A képviseleti intézményrendszer vizsgálatából az látszik, hogy azon országok, melyekben nemcsak kevésbé homogén jellegükből következően valósul meg általános pártlistás választásokon keresztül a nemzetiségi képviselet, hanem kifejezett szándék volt a nemzetiségi képviselet valamilyen megteremtésére, ott nagyobb valószínűséggel hordoz a rendszer a szubsztantív képviselet irányába mutató elemeket. Ilyen elsősorban a vétójog, másodsorban a nemzetiségi képviselők parlamenti aránya, és (csak azért, mert ez jellemzően alacsony szavazatszámmal és így alacsony felhatalmazással párosul) harmadsorban a versengő választáson alapuló felhatalmazás.

A különböző képviseleti megoldásoknak a kisebbségekkel kapcsolatos érdemi politikákra és a nemzetiségek – több más tényező által is befolyásolt – életére történő hatásáról az intézményrendszer feltárásával tehát nem tudunk biztos következtetéseket levonni. A jogszabályok és azokhoz kapcsolódó jelentések egészen átfogó képet tudnak nyújtani az adott politikai rendszerben megvalósuló kisebbségi képviseleti intézményrendszer milyenségéről. A különböző rendszerek összehasonlító elemzéséből az már látszik, hogy melyik megoldás vezethet potenciálisan tartalmi, szubsztantív képviselethez, melyik megoldás biztosítja valóban – „legalább” – a szimbolikus képviseletet. A demokratikus eljárásmodok elemző számonkérése az intézményeken ez esetben nemcsak valamiféle önmagában álló normatív értékelés, hanem annak feltárása, hogy a versengő választás és a képviselethez köthető egyéb demokratikus követelmények mennyire járulnak hozzá ahhoz, hogy az adott intézmény a felépítéséből következően – legalábbis potenciálisan – magában hordozza a hatékony, tartalmi képviselet lehetőségét.

A képviselet pontos „hatásáról”, arról, hogy az adott intézmény valóban eljut-e a tartalmi, szubsztantív képviseletig, majd a szubsztantívan képviselt érdekek, értékek és „társadalmi nézőpontok” valóban befolyásolják-e a nemzetiségekkel is kapcsolatos politikák elfogadását és végrehajtását, azonban ilyen módon nem kaphatunk kellően pontos képet.

A képviselet, pontosabban a képviselők működését, hatékonyságát alapvetően kétféle módszerrel lehet jól, a képviselők önértékelésétől mentesen felmérni.⁵¹⁶ Az egyik lehetőség a mikroszintű vizsgálat: a képviselők tevékenységének, felszólalásainak, szavazási magatartásának elemzése.⁵¹⁷ A másik lehetőség, hogy azt vizsgáljuk, hogy a nemzetiségi képviselet különböző megoldásaival rendelkező, vagy éppen a nemzetiségi képviselet nélküli parlamentek elfogadtak-e olyan jogszabályokat, melyek a nemzetiségek érdekeit megjelenítve a nemzetiiségek (kulturális vagy éppen a megkülönböztetés tilalmának elvével kapcsolatos) jogait biztosítják. Ez utóbbi megoldás egy makroszintű kutatásnál jó alapját adja az összehasonlításnak anélkül, hogy egyes képviselők magatartásait vizsgálnánk.

516 Corinna Kroeber, „How to Measure the Substantive Representation of Traditionally Excluded Groups in Comparative Research: A Literature Review and New Data.”, *Representation: Journal of Representative Democracy* 54, sz. 3. (2018): 241–259.

517 Jó példa erre Dobos Balázs és Molnár Sansum Judit írása, melyben az 1993-as nemzetiségi törvény elfogadása kapcsán felmerült vitákat és azokban a nemzetiségi résztvevők, pontosabban a Kisebbségi Kerekasztal szerepét vizsgálták. „Cultural Autonomy in Hungary: Inward or Outward Looking?”, *Nationalities Papers* 48, különsz. 2 (2020): 251–266. (Részletesebb elemzésük egyébként megerősíti Majtényi Balázs már idézett „bezzeggyerek”-értékelését.)

Természetesen az effajta vizsgálatnak megvannak a maga korlátai. Tulajdonképpen a képviseletet (az intézményrendszerre vonatkozó önálló elemzés után) innentől kezdve már nem önmagában vizsgáljuk, csak közvetve vonhatunk le rá vonatkozó következtetéseket. Ezzel a megoldással a képviseletet nem mint folyamatot tekintjük: a felhatalmazás, érdekartikuláció vonatkozásokat nem vizsgáljuk. Végso soron az elemző pozícióból valamilyen (jelen esetben a multikulturalizmushoz kapcsolódó normatív) alapon el kell dönteni, hogy milyen politikák támogatását tekintjük a nemzeti kisebbségek érdekei képviselésének.

Ez a fajta megközelítés azzal sem tud számolni, ha például az adott politikai döntéshozó szerv tagjai nem a nemzetiségi képviselet miatt, hanem más okból (például pártpolitikai érdekből, nemzetközi politikai nyomásra, elvi meggyőződésből) fogadják el a szóban forgó politikákat. Ebben az esetben nem a képviselet (potenciális) hatékonyságának köszönhető egy releváns jog biztosítása vagy releváns politikai döntés, hanem attól függetlenül, vagy tulajdonképpen akár annak ellenére. Ráadásul a valóságban ezek a hatások természetesen vegyesek és különböző mértékben, módokon hatnak az egyes (nemzeti, és így politikai) többséghez tartozó parlamenti képviselőkre.

Ezzel együtt, mivel a könyv célja kifejezetten annak vizsgálata, hogy a „szubsztantívabb” képviseleti megoldás vajon együtt jár-e több, kiterjedtebb kulturális jog(ok) és a kisebbségeket védő más jogintézmény(ek) megteremtésével és működtetésével, e módszertan követése mellett döntöttem. Hiszen – némileg megfordítva – éppen az a kérdés, hogy a vonatkozó politikák tekintetében végso soron a képviselet „jelent-e különbséget”.⁵¹⁸ Mindezekért van szükség tehát, a hipotézisből következően annak vizsgálatára is, hogy a különböző politikai részvételi lehetőségek együtt járnak-e más, a nemzetiségekkel kapcsolatos politikákkal, olyan jogszabályok elfogadásával és következetes végrehajtásával, melyek a nemzetiségek érdekeit és kulturális jogaik érvényesülését szolgálják.

Fontos megemlíteni, hogy az előbb megnevezett a problémák akkor is jelen lennének, ha az egyes nemzetiségi képviselők tevékenységét mikroszinten vizsgálnám. Ebben az esetben ugyanis a képviselők felszólalásait elemezve lehetne eldönteni, hogy valóban a nemzetiségeket, azok érdekeit képviseli-e egy-egy képviselő. Azon túl, hogy ez a fajta megoldás kevésbé illik egy 11 országot összehasonlító makroszintű kutatáshoz, amely módszert az előző fejezetben követtem, illetve komoly nyelvi korlátokkal párosul, más, a fent említetthez hasonló problémákat

⁵¹⁸ Bird, Saalfeld, és Wust, *The Political Representation of Immigrants and Minorities*, 6.

szintén magában hordoz. Először is, itt is előre el kellene dönteni, hogy milyen politikák, milyen közpolitikai és szakpolitikai álláspontok azok, amelyek a nemzetiségek érdekeit jelenítik meg, és melyek azok, amelyek nem. Ez a nézőpont azonban a képviselőintézményéből szintén kihagyja a felhatalmazás aktusát, hiszen nem tudjuk, hogy az adott közösség pontosan mire hatalmazta fel az adott képviselőt. Továbbá ennél a módszernél fennálló körülmény, hogy ha a képviselőszubsztantivitásának mértéke nem más, mint hogy van-e valamiféle *hatása*, akkor (miközben politikák közötti összefüggés, azok együtt járása vagy éppen együtt nem járása ugyanúgy megállapítható, mint a makroszintre fókuszáló módszerrel) az nem látható, hogy a döntéshozó szerv képviselőire egyénileg, személyesen, képviselői magatartásukra pontosan milyen hatással volt a nemzetiségi képviselő, párt vagy szószóló jelenléte (és cselekedetei) vagy éppen hiánya.

3.3.2. A KISEBBSÉGI JOGI INDEX BEVEZETÉSE

Az index elnevezését tekintve kézenfekvő lenne azt, az MCP Indexhez hasonlóan, valamilyen multikulturális vagy multinacionalista indexnek nevezni. Azonban, mivel a multikulturalizmus elméletéből következően az államok számára támasztott elvárások továbbmennek a megkülönböztetéstől mentes jogszabályi környezet biztosításának követelményén, viszont az általam vizsgálni kívánt (további) politikák részben olyan, a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos jogintézmények, melyek megléte tulajdonképpen előfeltétele egy multikulturális, multinacionalista állam kialakulásának, ezért az általam alkotott indexet Kisebbségi Jogi Indexnek (KJI, angolul *Minority Rights Index, MRI*) nevezem. Az így továbbgondolt index tehát a multikulturalizmushoz kapcsolódó előzetes kérdéseket is figyelembe veszi, ezért az egyszerű *kisebbségi* elnevezés.

A *jogi* megfogalmazás mellett azért döntöttem, mert a „politikák” kifejezéssel olyan területeket is lefedne az elnevezés, melyek vizsgálatára e kötet nem vállalkozik. (Illetve a jogintézmények működésére is nagyobb hangsúlyt fektet, ahogy azt a parlamenti képviselő saját pontozásánál bemutattam.) A „politikák” vizsgálata esetén véleményem szerint szükség lenne például a különböző intézményekhez kapcsolt, központi költségvetésből származó támogatási összegek összehasonlító vizsgálatára, miközben ezeknél szintén figyelembe kellene venni a népességi arányokat, és mivel a kulturális jogokhoz kapcsolódó nemzetközi követelmények legtöbbször „az állam teljesítőképeségének” függvényében fogalmazódnak meg,

még gazdasági teljesítményt is. Ezzel szemben én kifejezetten a releváns jogintézmények vizsgálatát tűztem ki célul, így az index több elemet fog tartalmazni, de a jogintézmények vizsgálatánál marad.

Az index elemeinek kiegészítését tekintve tehát először is célom, hogy az indexelésben olyan további politikák is megjelenjenek, melyeket Banting és Kymlicka saját megoldásukban nem definiál multikulturális politikákként, ugyanakkor véleményem szerint ahhoz, hogy valamiféle átfogó képet kapjunk a nemzetiségek helyzetéről az általam vizsgált országokban, ezek feltérképezésére is szükség van. Így több, a Pan–Pfeil-féle indexben előkerülő elem is szerepel a Kisebbségi Jogi Indexben.

Másfelől néhány elem esetében pontosításra van szükség. Például az MCP Indexben egyetlen elem az oktatás és média állami finanszírozása. Egy pontosabb index elkészítéséhez érdemes legalább a különböző témákat kettébontani, hiszen elviekben elképzelhető, hogy egy állam finanszírozást biztosít a nemzeti kisebbségek médiamegjelenésére vagy saját médiatermékeik fenntartására, de az oktatásban mégsem biztosítja az anyanyelvi oktatás jogát, vagy éppen fordítva.

A skálázás MCP- és Pan–Pfeil-indexektől eltérő kialakítására elsősorban az adatok felvételének módszere miatt van szükség. E megelőző munkák szerint az egyes politikák itemenként csak három értéket vehetnének fel, 0; 0,5 és 1, illetve 0; 1 és 2. Az országjelentések vizsgálatánál is az látszik, hogy a politikák értékelésekor az értékelők tartózkodnak mind a teljes elégedetlenség, mind a teljes elégedettség megállapításától, nehogy ezzel további implementáció szüneteltetésére, a jogszabályok fejlesztésének elhagyására motiválják az államokat. Véleményem szerint ez a „veszély” az általam alkalmazott módszernek is része. Mivel szakértőket, civil jogvédő szervezetek munkatársait kértem fel az általam alkotott szabályrendszer alapján történő pontozásra, a nem-részen-igen három értékű skála kevés teret enged a pozíciójukból fakadó kritikai hozzáállás megjelenítésére.⁵¹⁹ Noha összehasonlításban a többi államhoz képest talán maximális pontszámot érdemelne egy ország, amelyik a kisebbségi kulturális jog(ok) biztosításában élen jár, csak valamilyen apróbb kifogások merülnek fel, de az adott országgal kiemelten foglalkozó szakértő az apróbb problémák miatt nem szívesen adna maximum pontszámot. A kutatásban „jónak” értékelt mindegyik intézménnyel kapcsolatban meg lehet fogalmazni kritikát, és féltő, hogy ezek

519 Jól látható például, hogy egyik képviseleti megoldást sem értékelték a maximális 9 ponttal. Ha a kisebb kritikák ugyanúgy fél ponttal jeleződnének, mint az érdemibb kritikák, az Észtország, Magyarország és Románia azonos értékeléséhez vezetne a képviselet szempontjából. Az összehasonlíthatóság kedvéért később az MCP-skála szerinti értékeket is bemutatom.

az intézményekkel kapcsolatos jogos kritikák ahhoz vezetnének, hogy a szakértők közül sokan nem szívesen értékelnék maximumra saját országuk „teljesítményét”. Így a köztes érték sokkal nagyobb gyakorisággal lenne megjelölve, ezzel végső soron az összehasonlíthatóság csökkenne.

E probléma kikerülésére két megoldást alkalmaztam. Egyik, hogy a pontozáshoz általam alkotott szabályokat a lehető legpontosabban, lényegre törően igyekeztem megfogalmazni. A másik pedig annak belátása, hogy a háromértékű pontozás meglehetősen szűk. Annak ellenére, hogy Babbie szerint minél szélesebb értékeket vehet fel egy elem, annál kevésbé fognak a vizsgált esetek szélső értékeket felvenni,⁵²⁰ jelen esetben mégis érdemes lehet a skálát kiszélesíteni. Ezért a vizsgált politikákat, itemeket egy 9 fokozatú, (1-9-ig terjedő) skálán értékeltem.

Némi teret engedve a szakértői kritikának a pontozáson belül, így az egyértelműbb összevetés érdekében lehetőségem van az index későbbi szűkítésére olyan módon, hogy az 1–2–3 értékeket az MCP Indexnek megfelelően 0-val, a 4–5–6 értékeket 0,5-tel, a 7–8–9 értékeket pedig 1-es pontszámmal jelölöm át. Így tehát egyszerre valósítható meg az, hogy a finom kritikákra is nyitott, pontosabb értékelés alapján meg is tartsam a „szigorú”, 0-tól 1-ig terjedő indexelési lehetőséget, de a részletesebb, finomabb értékelés is bemutatásra kerüljön. Egy 1–9-ig terjedő skála tehát lehetőséget ad egyfelől (az értékelést végző kritikáinak érzékeltetése mellett is) viszonylag magas pontszám megadására, másfelől a részletesebb összehasonlításra. Harmadsorban pedig a 9 értékű skála a látványosabb összehasonlítás érdekében akár vissza is szűkíthető 3 értékűre.

Noha e kutatásban meglévő indexek alapján alkotok egy új, véleményem szerint általánosan is pontosabb, de az általam vizsgálni kívánt térségre biztosan relevánsabban alkalmazható indexet, az index- és tipológiaalkotás szabályait szükséges figyelembe venni. Az indexben tehát különböző részjellemzők (ún. itemek) pontozásával, majd a pontok összeadásával alkotok egy, a releváns kérdés egészére kiterjedő mérőszámot. Egy index helyes megalkotásakor a különböző itemek között empirikus kapcsolatnak kell lennie,⁵²¹ és az egyes itemeknek korrelálniuk kell az összetett indexszel is.⁵²²

520 Earl Babbie, *A Társadalomtudományi kutatás gyakorlata*, ford. Kende Gábor és Szaitz Mariann, 6. kiad. (Budapest: Balassi Kiadó, 2001), 183.

521 Babbie, 178; Az elemek közötti összefüggést és így a teszt megbízhatóságát mérő mutató a Cronbach-alfa. Lásd: Leanne C. Powner, „Chapter 8: Preparing Quantitative Data for Analysis”, in *Empirical Research and Writing: A Political Science Student's Practical Guide*, szerk. Leanne C. Powner (London: SAGE Publications, Inc., 2015), 8. feje.

522 Babbie, *A Társadalomtudományi kutatás gyakorlata*, 187.

Ugyanakkor az ilyen, országok különböző intézkedéseire vonatkozó pontozásos értékelésnél joggal feltételezhető, ez az összefüggés nem érvényesül maradéktalanul. Természetesen egy-egy itemszám hozzájárul az összetett indexhez is, és minél magasabb értéket vesz fel egy elem, annál valószínűbb, hogy az összindex is magasabb lesz, végső soron a kötet éppen azt vizsgálja, hogy a különböző elemek értékei (elsődlegesen a politikai részvétel és a többi elem) között van-e empirikus kapcsolat. Az elemzésnek (és a vizuális megjelenítésnek) kifejezetten fontos részét képezi, hogy rámutasson a különböző itemek értékeiben történő eltérésekre, adott esetben az itemek és az összindexszám nem egyértelmű kapcsolatára – hiszen épp e feszültségek lehetnek azok, amelyek alapvetően meghatározzák az országok közötti különbségeket a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozóan. E feszültségek illusztrálják a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer nem egységes érvényesülését, illetve (természetesen csak közvetve, áttételesen) a nemzeti kisebbségek eltérő igényeit is.

Mivel a *politikai képviseletet*, pontosabban annak minőségét, nemcsak egy változónak tartom a többi között, hanem kifejezetten ahhoz képest kívánom vizsgálni a kulturális és antidiszkriminációs jogok meglétét, így a „részvételi elem” indexből való kiemelésével egy olyan tipológiát alkotok, melyből láthatóvá válik, hogy a képviselet létehez és annak szubsztantivitásához *képest* mennyire érvényesülnek a nemzeti és etnikai kisebbség tagjaira vonatkozó más jogosultságok.

A KJI elemei

A Kisebbségi Jogi Index elemei a következők:

1. parlamenti képviselet
2. képviselet különböző tanácsadó, egyeztető testületeken keresztül
3. területi, föderális, kvázi-föderális autonómia
4. antidiszkriminációs politika
5. iskolai/lakóhelyi szegregáció
6. gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépés
7. kettős állampolgárság
8. hivatalos nyelvi státusz, nyelvi jogok biztosítása, országosan vagy regionálisan
9. állami finanszírozású, kisebbségi nyelvű közoktatás/egyetem
10. állami finanszírozású média/médiamegjelenés
11. kulturális autonómia
12. a multinacionalizmus/multikulturalizmus alkotmányos vagy törvényi szintű elismerése.

A sorrend ugyan fontossági sorrendet nem fejez ki, de egyfelől a parlamenti képviselet e kötetben érvényesített fókuszát, másodsorban a különböző politikák tematikus jellegű csoportosítását jeleníti meg. Ez utóbbinak az adatok vizualizációját tekintve is szerepe lesz.

A Kisebbségi Jogi Index első eleme tehát a *parlamenti képviselet*. Ez az elem a Pan–Pfeil-indexben is szerepel, és az MCP Indexben kiegészül a kormányzatban és a bíróságokban történő képviselet lehetőségével, melyet e kötet nem vizsgál, mivel alapvetően a parlamenti képviselet intézményét elemzi, illetve mert ebben a régióban nem jellemző, hogy kifejezetten megfogalmazott jogosultságok legyenek arra nézve, hogy egy adott nemzetiségnek a kormányban vagy az alkotmánybíróságban képviseltetnie kell-e magát, legfeljebb (az MCP Index által elvileg tekintetbe vett) informális megoldások kerülnek szóba. Azt, hogy a Kisebbségi Jogi Index hogyan kívánja a jogszabályok, intézmények léténél mélyebben vizsgálni a parlamenti képviseletet, az előző fejezet végén bemutattam.

Az index második eleme a különböző *intézményesített tanácsadó, egyeztető fórumokon keresztül történő érdekképviselet*. Az országtanulmányokból kiderült, hogy több ország működtet ilyen mechanizmusokat, sőt sok helyen kifejezetten a parlamenti képviseletet váltja ki. Noha e kiváltást a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága a képviseletről szóló kommentárjából láthatóan nem tartja elégségesnek, de az egyeztető fórumok létét, működtetését megköveteli. Ott tehát, ahol az ilyen intézmény rendszeresen, jogszabályban meghatározott módon és érdemben működik 9 pont adható, ahol nincs ilyen intézmény, ott 1.

Az indexnek harmadik eleme „marad” a *területi autonómia* kérdésköre. Az MCP Index szabályai szerint itt akkor beszélhetünk hatalommegosztásról, ha különböző egységek, régiók, tartományok alkotmányos szintű meghatározása a nemzeti kisebbségek önkormányzását segíti. Ennek az indexelemnek azt is figyelembe kell vennie, hogy milyen hatáskörökkel rendelkeznek az adott földrajzi egység döntéshozó testületei, hiszen, ha a formális hatalommegosztás kiüresített intézmények között történik, nem beszélhetünk valódi önkormányzatiságról. Ennek az indexelemnek a révén a nem országos szintű képviseleti intézmények is az értékelés részét képezik.

Szükség van az etnikai és nemzeti kisebbséget érő megkülönböztetés valamiféle mérésére, indexbe történő beemelésére. Ez az elem a Pan–Pfeil-indexben is szerepel, illetve ott kiegészül egy „formális jogegyenlőség” elemmel. Mivel az index alapvetően intézményeket képes vizsgálni, ezért itt is az állam által az egyenlő bánásmód elérésére tett lépéseket, az *antidiszkriminációt* megvalósító intézményrendszert kell

pontozni. Fontos, hogy az indexnek ez az eleme tehát nem többletjogokról, külön jogokról szól, nem egy többletjuttatást jelentő egyenlőségfelfogást mér, hanem kifejezetten az állampolgári jogok, az állampolgárokkal való bánásmód megkülönböztetésmentes érvényesülését és az ezzel kapcsolatos intézményrendszer meglétét, működését. Egy ilyen elemben 1–3 közötti értékkel kell értékelni az antidiszkriminációs jogok és politika hiányát vagy nagyon alacsony érvényesülését, 4–6 között egy vonatkozó intézményrendszerrel rendelkező, ám a valóságban problémásan, alacsony hatékonysággal működtetett intézményrendszerű államot – tehát olyan helyzeteket, amikor például egy releváns hatóság, vagy a bíróságok vonatkozó hatáskörei ellenére nem születnek megfelelő, a diszkriminációval érintett egyén vagy csoport számára kedvező, a megkülönböztetést gyakorló intézményeket elítélő, büntető döntések. Egy ilyen intézményrendszer megfelelő, hatékony működése esetén, a megfogalmazható kritikák fényében 7–9 közötti értékkel kell az államot értékelni. Fontos, hogy ennél az indexelemnél a kisebbségi külön jogok nemzetiségek közötti szelektív alkalmazását is értékelni kell.

Érdemes még a vizsgálódást a szegregáció kérdéskörével kiegészíteni, és ez alatt mind az *oktatásban*, mind az akár *földrajzi* értelemben vett *szegregációt* értem. Az oktatási szegregáció elítélése első olvasatra talán szemben áll az anyanyelvi oktatás normatív kívánalmával, de a valóságban az anyanyelvi oktatás külön jogként természetesen (fogalmilag) különbözik a szegregációtól. Még ha sok országban kisebbségi oktatás címén szegregálnak is. Ez az indexelem fordított, helyesen tulajdonképpen inkább deszegregációnak kell elnevezni, hiszen a magasabb pontszámmal éppen a szegregációs helyzet hiányát, az alacsonyabbal pedig a szegregációs helyzet meglétét kell jelölnünk, hogy az indexelemek összeadásakor megfelelő eredményt kapjunk. Még pontosabban: a pontozás nem elsősorban a helyzetre, hanem a releváns állami politikára, fellépésre vonatkozik.

Fontos még egy terület vizsgálata, amely területen a vonatkozó jogszabályok megléte, illetve hiánya és az intézményrendszer működése szintén jelentősen hozzájárul a nemzetiségek körülményeinek megértéséhez – mindenféle finanszírozási szempont figyelembevétele nélkül is. Ez a *gyűlölet-bűncselekmények* kapcsolatos törvényi rendelkezések vizsgálata. Amennyiben egy országban van intézményrendszer és hajlandóság a nemzetiségi és etnikai kisebbségek irányában előítéletes motivációból vagy gyűlöletből elkövetett bűncselekmények szankcionálására, az ország 9-essel jelölendő. Amennyiben van ilyen jogszabályi környezet, de azt a hatóságok konzekvensen nem vagy rosszul, adott esetben „fordítva”, a többségi társadalom védelmére alkalmazzák, akkor köztes érték

adható; amennyiben ilyen intézmény nincs, 1 pont. Valamiféle hasonló elemként szerepel a Pan–Pfeil-indexben a „speciális jogi védelem” eleme.

E pontnál válik hangsúlyossá, hogy amellett is lehet érvelni, hogy az ilyen jogszabályok léte valószínűleg azok szükséges voltához kötődik, tehát ha nincsenek releváns intézmények, az akár kedvező társadalmi környezetet is jelenthet.⁵²³ Ilyen jogszabályi környezet kialakítása viszont nemzetközi jogi elvárásnak is tekinthető, egyebek mellett az EU Alapjogi Kartájának diszkriminációt tiltó rendelkezéseiből⁵²⁴ és az EBESZ releváns döntéseiből is kiolvashatóan.⁵²⁵ Másrészt – bár ez a multikulturalista felfogással szemben állna – tulajdonképpen majdnem mindegyik kisebbségi joggal kapcsolatban elmondható, hogy megfelelő társadalmi környezet esetén nem feltétlenül lenne szükség a biztosításukra. Továbbá a jogszabály léte mellett elvben még elképzelhető olyan társadalmi környezet, melyben alkalmazására nincsen szükség, de hiánya esetén akkor sem tud érvényesülni, ha esetleg szükség lenne rá.

Szükségesnek gondolom továbbá a *kettős állampolgárság* kérdéskörét is a vizsgált politikák körébe emelni. Pontosabban, mivel az egyébként tartalmazza, az MCP Index bevándorló kisebbségekre vonatkozó részéből a nemzeti és etnikai kisebbségek vizsgálatába átemelni.

Magyarország példáján keresztül ismerjük, hogy az állampolgárság határon túli kiterjesztése, pontosabban a honosítási feltételek tulajdonképpen etnikai alapú enyhítése milyen hatalmi visszaéléseket, a hatalom megtartására szolgáló garanciákat rejthet magában.⁵²⁶ Véleményem szerint ennek ellenére bizonyosan elmondható, hogy egy olyan állam, amelyik nem tiltja, hogy polgárai más államoknak is polgárai legyenek, „multikulturálisabb”, mint az, amelyik ezt tiltja.

523 Hiszen „a szabályozás megalkotásának nem csupán a gyűlölet-bűncselekmények visszaszorítása lehet a célja, hanem egy toleránsabb társadalmi közeg megteremtése is.” Dinók Henriett Éva, „A gyűlölet-bűncselekmények szabályozásának általános kérdései: A kiemelt büntetőjogi figyelem mellett és ellen szóló érvek”, *Állam- és Jogtudomány* 55, sz. 4. (2014): 27.

524 „The Charter of Fundamental Rights of the European Union prohibits discrimination, thus obliging EU Member States to combat crimes motivated by racism, xenophobia, religious intolerance or by a person’s disability, sexual orientation or gender identity”. „Hate crime in the European Union” (Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights), letöltés dátuma 2020. március 6., https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-factsheet_hatecrime_en_final_o.pdf.

525 Lásd például: „Decision No. 9/09 Combating Hate Crimes” (Athens: OSCE Ministerial Council, 2009. december 2.), <https://www.osce.org/cio/40695?download=true>.

526 Lásd erről például: Kállai és Nagy, „Egyenlőtlen nemzetépítés?”; Nagy Alíz, *Illiberális állampolgárság: A magyar állampolgárság-politika következményei Erdélyben*. Budapest: ELTE Társadalomtudományi Kar, 2022; Kállai Péter, Nagy Alíz: „Parliamentary Representation of Nationalities and Kin-minorities: Hungary’s Biased Electoral System”.

A klasszikus felfogás szerint a nemzetiségi kisebbségi jogok biztosítása a területi állam feladata. Ezzel tulajdonképpen szembe megy, ha az anyaállam nemcsak a területi állammal való bilaterális megegyezés következtében, hanem más módokon is beavatkozik, és „saját” nemzetiségének védelmére kel. Tehát a kettős állampolgárság olyan módon történő bevezetése, ami etnikai, leszármazási alapon kedvezményes honosítást jelent – és ezáltal az állam kulturális / etnikai nemzetfelfogását helyezi előtérbe – természetesen nem tekinthető multikulturalista lépésnek, sőt kifejezetten ellene ható megoldásként azonosíthatjuk.

Ugyanakkor az az állam, amelyik ilyen esetben a kettős állampolgárság tiltásával válaszol, tulajdonképpen maga is szándékosan átengedi a terepet az anyaállamnak, hátrébb vonul a kisebbségi jogok biztosításának szándékában. Nézetem szerint ez a megközelítés következik az EBESZ Bolzanói Ajánlások releváns pontjából is: az államoknak tartózkodniuk kell a tömeges honosítástól, viszont a kettős állampolgársággal rendelkezőket diszkrimináció, joghátrány nem érheti a területi állam részéről.⁵²⁷

Így tehát egy ilyen összehasonlító indexben, amelynek révén a különböző országokban élő nemzetiségek helyzetét, még pontosabban a (területi) állam által alkotott jogszabályi környezetből következő helyzetet kívánjuk feltérképezni, meg kell jelennie a kettős állampolgársági itemnek. A kettős állampolgárság *de jure* tiltása 1 ponttal jelölendő, teljes engedélyezése 9 pont. Köztes megoldások – például csak a parlamenti képviselők kettős állampolgárságának tiltása, ahogy az például Ausztráliában és Bulgáriában bevett, vagy a balti államok esetében az állampolgársági kérdés továbbra sem teljes, de pozitív irányba mutató rendezése – köztes értékkel jelölendők.

A következő három indexelem a kulturális jogokra vonatkozik. Mindenekelőtt a *nyelvi jogok*, a nyelvek esetleges hivatalos státuszának, közéletben történő használatának értékelését kell tartalmaznia az indexnek. A kisebbségi nyelv hivatalos nyelvi státusza esetén 9-es értéket kell adni; 7–8 között, ha ennek ellenére

527 11. pont: „[az államoknak egyebek mellett] tartózkodniuk kell az állampolgárság tömeges megadásától még akkor is, ha a lakóhely szerinti Állam a kettős állampolgárságot megengedi. Amennyiben az Állam jogrendszere nem engedélyezi a kettős állampolgárságot, akkor sem szabad a kettős állampolgársággal rendelkezőket diszkriminálnia”. „Bozeni/Bolzanói Ajánlások a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban” (OSCE/HCNM, 2008. o), <https://www.osce.org/hcnm/bolzano-bozen-recommendations?download=true>; magyar nyelven itt érhető el: <https://kisebbségkutato.tk.mta.hu/uploads/files/archive/94.pdf>. Ugyanez a gondolat „kerül át” a Ljubljana útmutatóba is: „Ljubljana útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához és magyarázó megjegyzések” (OSCE/HCNM, 2012. o), <https://www.osce.org/hu/hcnm/110502?download=true>.

kevésbé lehet az(oka)t a közéletben használni. Közepes értékekkel (4–6) jelölendő, ha a kisebbségek nyelvei bizonyos fokú elismerést, védelmet kapnak a jogszabályok vagy nemzetközi kötelezettségvállalások révén. 1–3 között értékelendő, ha a központi kormányzat nem segíti, nem támogatja a kisebbségi nyelvek használatát; 1-re, ha kifejezetten tiltja. Természetesen a nyelvi asszimiláció tekintetében (is) igen eltérőek az államok, és így az egyes nemzetiségeknek eltérő igényeik lehetnek e téren, azonban minden vizsgált országban van jelen olyan nemzetiség, mely igényli nyelvi jogainak biztosítását.

A következő két elemben kettébontottam az MCP Indexben használatos itemet a kisebbségi nyelvek oktatásban és médiában történő, központi finanszírozású megjelenésére vonatkozóan, hasonlóan a Pan–Pfeil-indexhez, ahol ezek szintén külön elemek.

A nyolcadik elem így az *állami finanszírozású oktatási intézmények* létrehozatalára vonatkozik. Magas értékkel, 7–9 között jelölendő, ha a kisebbségi nyelvű oktatás teljes állami támogatást élvez központi vagy regionális kormányzat révén. Köztes, 4–6 közötti érték adható, ha a nemzetiségi oktatás a rendszer nem minden szintjén van jelen, és/vagy finanszírozása korlátozott. 1–3 közötti értékkel a nemzetiségi nyelvű oktatás hiánya értékelendő. Azok az országok is alacsony értékkel jelölendők, melyekben állami finanszírozás nem segíti az anyanyelvi oktatást, de magánintézmények indíthatók. Természetesen e tekintetben is különböző méretű nemzetiségek különböző elvárásokkal lehetnek – nem biztos, hogy a felsőoktatásban kivitelezhető, vagy egyáltalán szükség van kis közösségek anyanyelvi szintű oktatására, azonban ez az elem még mindig részletesebb vizsgálatra ad lehetőséget, mint az MCP Index oktatást és médiát együtt számba vevő indexeleme.

A következő elem a *média finanszírozására* vonatkozik. Magas pontszám adható, ha a nemzetiségek (szervezetei) forráshoz tudnak jutni saját média-termékeik működtetésére, közepes pontszámok adhatók, ha az ilyen jellegű finanszírozás meglehetősen korlátozott, de a nemzeti kisebbségek rendszeresen, saját jogon, kulturális műsorokkal megjelennek a közszolgálati médiumokban. Alacsony érték adandó, ha a médiában a nemzetiségek nem jelennek meg.

Jóllehet, az előző elemekből részben lehet rá következtetni, véleményem szerint mégis szükség van külön a *kulturális autonómiát* vizsgáló elemre. A kulturális autonómia biztosítása azt jelenti, hogy „a nemzetek kulturális szükségleteik kielégítésére való lehetőségét jogilag garantálni kell”.⁵²⁸ A kérdés tehát az,

⁵²⁸ Smith David J., „A nem-területi / nemzeti-kulturális autonómia: Dinamikák és gyakorlatok”, *REGIO* 25, sz. 3. (2017): 117.

hogy megfelelő finanszírozás mellett adottak-e olyan öngazgatási lehetőségek, szervezetalapítási lehetőségek, melyek a nemzeti kisebbség kulturális életét tudják támogatni. Itt tehát – ellentétben az index második elemével – nem a területi közigazgatásban való részvétel kérdése merül fel, hanem kifejezetten a személyi elvű autonómia révén kialakult közösség intézményesülésének lehetősége. Magas pontszám akkor adható, ha a kulturális autonómia szervezetei széles körben megalakíthatók és közjogi testületként létezhetnek, illetve az állam megfelelő finanszírozást is biztosít. Köztes pontszám akkor adható, ha ezek az elemek gyengébbek, alacsony értékelés pedig akkor, ha a szervezetalapítás szabadsága ugyan megilleti a nemzetiséghez tartozó egyéneket, de semmilyen érdemi jogkör nem vehető át (és finanszírozással nem egészül ki) az államtól.

A Kisebbségi Jogi Index utolsó eleme szintén az MCP Indexből átvett elem, ez a *multinacionalizmus* vagy *multikulturalizmus állami elismerése*. Ha az alkotmány ismeri el az állam többnemzetiségű jellegét, maximális értékelés adható, ha jogszabályok, akkor valamivel alacsonyabb. Ha az állam nem ismeri el államalkotóként a nemzetiségeket, de valamilyen módon mégis különjogokat biztosít bizonyos csoportoknak, akkor 4–6 között kell értékelni. Ha az állam egyáltalán nem ismeri el a nemzeti kisebbségek létezését az országban, a jogszabályok és a parlament csak egyetlen nemzetre vonatkoznak, az állam többségi népességére, ez az elem alacsony értékkel jelölendő.

Több indexelemnél előkerült a differenciálás nehézsége. Fontos tehát leszögezni, hogy nagyon eltérő méretű és igényű nemzetiségi kisebbségi közösségekről lévén szó, egy ilyen index korlátozottan képes megjeleníteni az eltérő igényeket. E tekintetben tehát az országok makroszintű összehasonlítása korlátozott. Azonban ettől még az itt alkalmazott módszerrel az államok magatartása, az államok jogintézményei (azok léte vagy nemléte) összehasonlítható(k) marad(nak). A Kisebbségi Jogi Index erre tesz kísérletet.

A kisebbségek helyzetét természetesen a jogszabályi kereteken kívüli informális elemek is befolyásolhatják. Egyfelől azonban egy makroszintű kutatás ezeket korlátozottan tudja tekintetbe venni, hiszen egy-egy esetleges, akár személyekhez kapcsolható informális jellemzőről nehéz eldönteni, hogy szabálynak vagy éppen kivételnek tekinthető-e, illetve hatása mennyire tartós, jelentős. Ugyanakkor a meglévő intézmények működtetésében fellelhető informális elemek, ahogy a korábbi indexekben, úgy ebben a kutatásban is megjelenhettek a szakértők értékelésében.

3.3.3. SZAKÉRTŐI KÉRDŐÍVEK

Az országok Kisebbségi Jogi Index elemek szerinti értékelésére olyan jogi és más társadalomtudományi területek képviselőit kértem fel, akik gyakorló jogászként, civil szervezeti munkatársként vagy egyetemi oktatóként, kutatóként ismerik az adott ország kisebbségekkel kapcsolatos szabályozását. A kérdőívet angol nyelven körülbelül 400 szakértőnek küldtem ki, de többen továbbküldték olyan kollégáiknak, akiket a téma szakértőjének tartanak. A szakértőket – néhány közvetlen ajánlason túl – civil szervezetek és egyetemek releváns tanszékeinek munkatársi listáiból gyűjtöttem ki, figyelve a kutatási területeikre, publikációikra.

Abból a megfontolásból, hogy egy index különböző elemei egységes módszertannal értékelődjenek, és így az index egységes módszert tükrözzön, a parlamenti képviselőkre vonatkozóan is kértem a szakértők értékelését. Az én saját pontszámaim és az ő értékeléseik összevetése természetesen az értékelés részét képezi.

A kérdéseket az Kisebbségi Jogi Index (KJI) bemutatásánál kifejtett sorrendben tettem fel. A teljes kérdőív, és az angol nyelvű pontozási szabályok a 2. számú függelékben olvashatók. A kérdőívezés 2020. március utolsó két hetében zajlott, összesen 103, a kiértékeléshez felhasználható kitöltés érkezett be e-mailben, illetve az online felületen keresztül. A legnagyobb létszámban Szlovákiából, a legkisebb létszámban Szlovéniából töltötték ki, így további megkeresésekkel Szlovénia alulreprezentációját sikerült csökkenteni, és végül minden országból legalább 6 feldolgozható kitöltés érkezett be. Szlovéniára vonatkozóan az eredetileg legalacsonyabb kitöltésszámot leginkább az magyarázhatja – mint ezt végül a kitöltést megtagadó egyik szakértő is jelezte –, hogy ott még más országokban tapasztalható eltérésekhez képest is nyilvánvalóan, alkotmányban rögzítetten egyedi a különböző nemzetiségekkel kapcsolatos bánásmód. Emiatt nehézkes egy ilyen generalizáló kérdőív kitöltése, mert a különbségek érzékeltetésére a diszkriminációra vonatkozó kérdésben az általam alkotott pontozási szabályoknak megfelelően történő (le)pontozás nem elegendő.

3.3.4. A KISEBBSÉGI JOGI INDEX (KJI 2020) EREDMÉNYEINEK ÉRTÉKELÉSE

A beérkezett adatok részletes elemzése előtt meg kell jegyezni, hogy azok alapján a kutatás hipotézise beigazolódni látszik. A parlamenti képviseléssel, annak minél hatékonyabb megvalósulásával valóban több, kiterjedtebb, magasabb szintű

kulturális jogosultság, illetve antidiszkriminációs intézkedés jár együtt. Minél magasabb pontszámot ér el egy ország a parlamenti képviseletet tekintve, annál valószínűbb, hogy a többi jogosultság összpontszáma is magasabb lesz. Egyénileg, a megkérdezett szakértőkre vonatkoztatva ezt úgy lehet megfogalmazni, hogy ha valaki magasabb pontszámot adott a parlamenti képviseletre, akkor nagyobb valószínűséggel magasabb pontszámot adott a többi jogosultságra is. Illetve fordítva, aki alacsonyabbra értékelte a parlamenti képviseletet, az nagyobb valószínűséggel értékelte alacsonyabbra a többi jogosultságot is.

Az adatokat több részre bontva is vizsgáltam, és ehhez különböző, az egyes jogoknál nagyobb, de még nem az összes elemet magába foglaló részindexeket alkottam. A kulturális jogok összesítő értékéhez a nyelvi jogok, az oktatás, a média és a kulturális autonómia elemekre kapott pontok kerültek összeadásra, az antidiszkriminációs intézkedésekhez a kifejezetten erre vonatkozó kérdés mellett a szegregációra, a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépésre és a kettős állampolgárságra vonatkozó pontszámokat adtam össze. Egy, a parlamenti képviseletnél kiterjedtebb „politikai jogok” részmutató pedig a parlamenti képviselet, az egyeztető testületek és a területi autonómia kérdését foglalja magába. Az alábbi (5.sz.) táblázat az index elemeinek e csoportosítását foglalja össze.

5. táblázat. A Kisebbségi Jogi Index (KJI 2020) elemeinek csoportosítása, részindexek

Kisebbségi Jogi Index (KJI 2020) elemei	KJI 2020 részindexei
1. parlamenti képviselet	politikai jogok részindex
2. képviselet különböző tanácsadó, egyeztető testületeken keresztül	
3. területi, föderális, kvázi-föderális autonómia	
4. antidiszkriminációs politika	anti-diszkriminációs részindex
5. iskolai/lakóhelyi szegregáció	
6. gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépés	
7. kettős állampolgárság	kulturális jogok részindex
8. hivatalos nyelvi státusz, nyelvi jogok biztosítása országosan vagy regionálisan	
9. állami finanszírozású, kisebbségi nyelvű közoktatás/egyetem	
10. állami finanszírozási média/médiamegjelenés	
11. kulturális autonómia	
12. a multinacionalizmus/multikulturalizmus alkotmányos vagy törvényi szintű elismerése	

A következő (6.sz.) táblázatban az egyes országokról beérkezett kérdőívek száma, a parlamenti képviselő átlagos, kerekített értékelése, valamint az egyes csoportokra vonatkozó összpontszámok, tehát a Kisebbségi Jogi Index (KJI 2020) részértékei és összértéke található. A minden egyes elem átlagos, illetve medián szerinti pontszámát tartalmazó részletes táblázat a 3. számú függelékben található.

6. táblázat. Kisebbségi Jogi Index (KJI 2020), átlagos értékek országonként

	<i>Válaszok száma</i>	Parlamenti képviselő, saját értékelés	Parlamenti képviselő	Politikai jogok összesen (max. 27)	Antidiszkriminációs jogok összesen (max. 36)	Kulturális jogok összesen (max. 36)	Összesen, kivéve parla- menti képviselőt (max. 99)	Kisebbségi Jogi Index 2020 (Összesen, max. 108)	Összesen, saját parlamenti képviseleti értékelés
Bulgária	6	4	3	13	18	16	48	51	52
Csehország	7	1	3	12	22	19	56	59	57
Észtország	6	1	4	11	18	23	54	58	55
Horvátország	12	7	8	19	24	28	70	78	77
Lengyelország	13	4	6	15	24	25	64	72	70
Lettország	6	1	5	10	18	16	42	47	43
Litvánia	12	5	6	15	22	22	58	64	63
Magyarország	12	5	6	13	21	24	58	64	63
Románia	9	8	8	19	25	26	67	75	75
Szlovákia	14	1	3	12	16	22	52	55	53
Szlovénia	6	8	7	19	23	29	71	78	79

Először a parlamenti képviselő és általában a többi politika összessége közötti kapcsolatot, majd a parlamenti képviselő és a kulturális jogok, illetve a parlamenti képviselő és az antidiszkriminációs jogok közötti kapcsolatokat vizsgáltam.

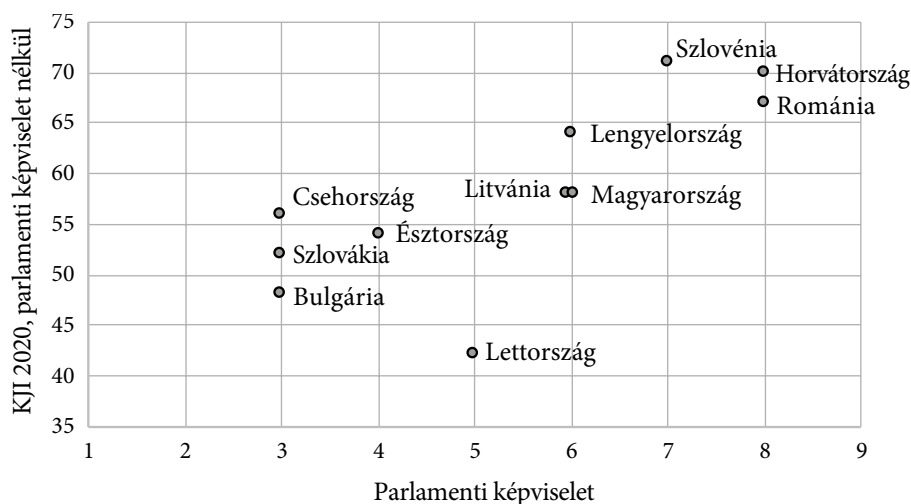
A korreláció minden esetben megfelelően magas,⁵²⁹ tehát általánosan kijelenthető, hogy a hatékonyabb, szubsztantívabb parlamenti képviselet a vizsgált országokban a szakértői értékelés szerint magasabb szintű más kisebbségi jogokkal jár együtt. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy országok szerinti bontásban ez a kapcsolat változó mértékben tekinthető erősnek, és a különböző politikák közötti összefüggés is vegyesebb képet mutat. Ezzel együtt, Csehországot kivéve, a kapcsolat alapvetően mindenhol pozitív, tehát valóban együtt járásról beszélhetünk.

Az alábbi (1.sz.) ábrán is az látható, hogy minél magasabb értéket vesz fel egy ország a parlamenti képviseletet tekintve, annál valószínűbb, hogy a többi jogosultság, a kulturális, illetve antidiszkriminációs jogok tekintetében is magasabb értékeléssel rendelkezik. Ebből az összefüggésből az 1. ábrán is látható módon Csehország és Lettország „lóg ki”: míg az előbbinél hiába alacsony, 3-as a parlamenti képviselet, több egyéb jog kerül biztosításra, mint az ugyanekkora (3) parlamenti képviseleti értékkel rendelkező Bulgária és Szlovákia esetében. A (lefele történő) kiugrás Lettország esetében még látványosabb, itt a hipotézisből következő szabály tulajdonképpen kifejezetten nem érvényesül: ugyan a parlamenti képviseletet tekintve négy országot is megelőz, az egyéb jogosultságokat tekintve a lista végén található.

Kilóg még valamelyest Szlovénia is: a legmagasabb pontszámot kapta az egyéb elemek tekintetében összesen, azonban a parlamenti képviseletet tekintve valamelyest Horvátország és Románia mögött jár.⁵³⁰ Ezen kiugrások mellett is alapvetően az látható, hogy az országok többségénél a kapcsolat pozitív és egyértelmű: magasabbra értékelt parlamenti képviselet magasabbra értékelt egyéb jogokkal jár együtt.

529 Az országonkénti egy adattal, az átlagokkal való számításnál ez a korreláció minden viszonylatban legalább 0,75-ös Pearson-együtthatót jelent. Az egyéni válaszokat tekintve a Pearson-együttható legalább 0,55. (A Pearson-együttható -1 és 1 közötti értéket vehet fel.) Az országonkénti változó, de alapvetően alacsony elemszám esetén az összetett statisztikai módszerek korlátozottan érvényesek, ezért ott, ahol ezeket alkalmaztam, csak lábjegyzetben jelzem az eredményeket.

530 Fontos megjegyezni, hogy Litvánia és Magyarország azonos értékeket ért el, noha ezen aggregált eredmények mögött más-más összetétel rejlik. Az ábrákon a jelöléseket egymás mellé csúsztattam, de az értékek egész számok.



1. ábra. A parlamenti képviselethez viszonyított egyéb jogosultságok

Noha az előbbi ábrán kifejezetten a szakértőktől származó képviseleti értékelést szerepeltettem, a saját szempontú kvalitatív értékelés alapján én magam is kvantifikáltam az intézmények értékelését a könnyebb összehasonlítás érdekében.⁵³¹ A parlamenti képviseletet tekintve az állapítható meg, hogy az általam végzett kvalitatív kutatásból következő számszerűsített értékelés csak annyiban tér el érdemben a szakértők által történt átlagos értékeléstől, amennyire az a kérdőív általam megadott pontozási szabályaiból kifejezetten és szándékosan következik. Az általam választott elemzési mód ugyanis nem fektetett különös hangsúlyt azon képviselet hatékonyságára, mely sem különleges, kifejezetten erre szolgáló intézményrendszerrel nem bír, sem kifejezetten nemzeti érdekeket képviselő pártokkal nem rendelkezik, legfeljebb a többi, nem nemzeti párt által vagy esetleg egyénileg valósul meg – hiszen ezek a jogszabályok elemzésével kevésbé felmérhetők.

Így tehát elmondható, hogy míg az általam végzett kvalitatív értékelés és az abból következő pontszámok kifejezetten az intézményekre vonatkozó értékelést tükrözik, addig a szakértői értékelés az ebben az értelemben „nem intézményesített” képviseletre is vonatkozik. Ennek oka, hogy a szakértőktől közepeshez

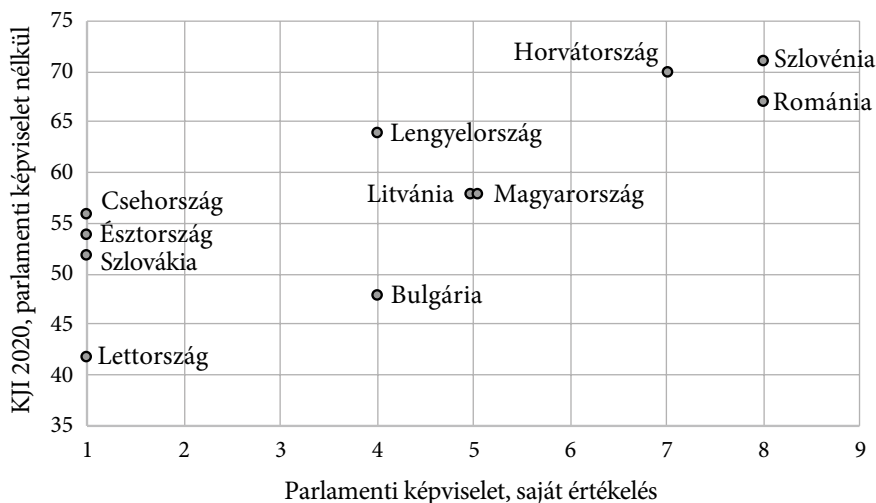
⁵³¹ Fontos megjegyezni, hogy a nem csak a kérdőíves szakértői értékelés, hanem saját értékelés is 2020 tavaszán történt, annak ellenére, hogy a politikai képviseletre vonatkozó országtanulmányokat 2021 decemberében frissítettem.

közel, a skála középső harmadában (4–5–6) jelölendő értékelést kértem arra az esetre is, ha a kisebbségek képviselete nem nemzetiségi pártok és/vagy különleges intézmények révén, hanem a viszonylag magas közéleti integráltság miatt valósul meg.

Ahol tehát emiatt eltér az értékelés, ott én alacsonyabb pontszámot adtam, mint a felkért szakértők. Egyetlen kivétel Bulgária, ahol a szakértők adtak nálam alacsonyabb értékelést. Az egyes országok kapcsán ezekre a különbségekre külön kitérek. Előljáróban megjegyzendő, hogy egyrészt az általam végzett értékeléssel is fennáll korreláció a parlamenti képviselet és a többi kisebbségi jog között – noha értelemszerűen alacsonyabb erősségű. Másrészt megállapítandó, hogy még ha a teljes Kisebbségi Jogi Index (KJI 2020) értékeit érintve az összpontszámok, és így az országok közötti távolságok adott esetben változnak is, a végső sorrenden nem változtat, hogy a parlamenti képviseletre vonatkozóan a szakértők vagy az általam megadott értéket vesszük figyelembe – mint az a fenti táblázatból is kiderül.

Ez némileg szükségessé teszi a hipotézisből következő vizsgálat megállapításainak újraértékelését. Az adatokból – néhány, a főszabályba tartozó, de a kivétel irányába mutató jel mellett – alapvetően az látszik, hogy nagy valószínűséggel együtt jár parlamenti képviselet és más kisebbségekkel kapcsolatos jogok biztosítása, ugyanakkor fordítva már árnyaltabban kell fogalmaznunk. Az erős nem képviseleti jogosultságok nem feltétlenül kell, hogy különleges politikai részvételi megoldásokkal járjanak együtt: amennyiben a társadalom összetétele és a nemzeti kisebbségek közéletbe történő integráltsága különleges mechanizmusok vagy akár csak pártok nélkül is képviseletet valósít meg, ott ez a fajta integráltság és ez a fajta képviselet jár együtt a magasabb pontszámmal értékelhető egyéb jogosultságokkal. Összességében, átlagosan tehát a különleges parlamenti képviseleti megoldások alapvetően több jogosultsággal járnak együtt, illetve fordítva: ahol nincs különleges parlamenti képviselet, ott jellemzően alacsonyabbak az egyéb jogosultságok is; ugyanakkor az adatok alapján sem zárható ki, hogy különleges parlamenti képviselet nélkül is kiterjedt kulturális jogokat biztosítson vagy hatékony antidiszkriminációs intézkedéseket tegyen egy ország.

Az alábbi (2.sz.) ábrán, ahol a szakértők helyett a saját képviseleti intézményrendszeri értékelésem szerepel, ez látszik. Az egyéb jogok tekintetében utolsó Lettország jobban illeszkedik egy képzeletbeli egyenesre, ugyanakkor Észtország az átlagosan közepes kulturális jogokra vonatkozó értékelésével a parlamenti képviselettel nem rendelkező államokkal kerül egy oszlopba.



2. ábra. A parlamenti képviselőt saját értékeléséhez viszonyított egyéb jogosultságok

A kutatásnak kiemelt célja volt, hogy a képviselőt és az egyéb jogok viszonyában értékelje a különböző kelet- és kelet-közép-európai országokat, és e viszonyrendszer alapján tipológiát állítson fel. E tipológiában megjeleníthetők lettek volna azok az esetek, amikor a képviselőt üres, eredménytelen, nem jár együtt más jogosultságokkal, illetve azok az esetek is, amikor politikai képviselőt nincs / alig van, de kulturális jogok (jelentősebb mértékben) jelen vannak. Fontos megjegyezni, hogy a fenti (1. és 2.sz.) ábrák függőleges tengelyén az országok 9 és 99 közötti értékeket vehetnek fel, tehát e szempontból az értékek középre halmozódnak. Ugyanakkor a már említett kivételektől, ellentmondó adatoktól eltekintve, az összefüggés olyan erősnek tűnik, hogy ezek alapján nem igazán sorolható egyik ország sem az imént említett két kategóriába. Csehországban valamivel több jogosultság jár együtt a képviselőt hiányával (vagy alacsonyabb mivoltával), a szakértői értékelés szerint kevés jogosultságot biztosító Lettországban pedig szintén a szakértők szerint közepesre értékelhető a képviselőt, de az ország így sem éri el az ábra jobb alsó negyedét, ahol az eredménytelen képviselőti modellel rendelkező országok szereplnének.

Így tehát tulajdonképpen látszanak az eltérések, de a tipologizálás érdemi lehetőségénél még erősebb, egyértelműbb az összefüggés a parlamenti képviselőt és az egyéb kisebbségi jogok között. A részindexek létrehozása segít az összefüggések

részletesebb elemzésében. Az antidiszkriminációs részindex és a parlamenti képviselő összefüggése erősebbnek tűnik, a kulturális jogokra vonatkozó részindex esetén az országok jobban szóródnak az átlag körül. Míg az előbbi esetben Csehország, addig utóbbi esetben Észtország és Szlovákia az, melyek „többet teljesítenek”, mint ami a parlamenti képviselő értékeléséből következően elvárható lenne, de az eltérések még a jelzett esetekben is inkább „kilógó adatnak” tekinthetők, mintsem a tipológiát tartalommal megtöltő eseteknek. Azt valamelyest mutatják, hogy az általam felvázolt kapcsolat nem szükségszerű és nem determinisztikus, de az összefüggés teljes cáfolatára nem alkalmasak.

A másik két részindexhez képest a politikai jogokat átfogó részindex (parlamenti képviselő, képviselő egyeztető fórumokon keresztül és területi autonómia) létrehozása sokat nem tesz hozzá az elemzéshez. Az adatokból az látható, hogy vannak ugyan minimális eltérések, de alapvetően ott tekinthető erősnek ez a részindex, ahol a parlamenti képviselő önmagában is magas értékelést kapott. A részindexekkel kapcsolatos összefüggéseket megjelenítő ábrák a 4. számú függelékben láthatók.

A parlamenti képviselő és egyéb kisebbségi jogok együtt járásának vizsgálata mellett az MCP Index újragondolása önmagában is cél volt. A beérkező adatokból az látszik, hogy az efféle felmérés alapvetően alkalmas egy makroszintű összehasonlítás megvalósítására, az elemek között van olyasfajta összefüggés, ami lehetővé teszi az indexalkotást.⁵³² Az egyes országokra vonatkozó értékelés előtt két dolgot érdemes leszögezni a beérkező adatokról. Először is, bár az adatok kirajzolnak különböző modelleket, megmutatják a különböző jogok – szakértők általi értékelése szerinti – érvényesülését, első látásra még mindig viszonylag sokan húznak a közbenső értékekhez. Ebből következően helyes döntés volt az MCP Index értékelőskálája helyett egy 1-től 9-ig terjedő skálát használni, és így a különbségek megjelenítésének biztosításával az összehasonlíthatóságot növelni.

A másik, ennek némileg ellentmondó megjegyzés, hogy országonként meglehetősen eltér az adatok szórása. Mivel azonban a szakértői kérdőívek eredményéből nem elsősorban a szakértők vélekedésére, hanem az országok nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos szabályozására kívánok következtetéseket levonni, ezért az elemzés nagy részében elegendő a beérkezett értékelések egész számra kerekített átlagaival dolgozni. Az előbbi (6.sz.) táblázatban, illetve a 3. számú függelékben

⁵³² Noha a Kisebbségi Jogi Index (KJI) bevezetésekor éppen amellel érveltem, hogy az elemek közötti feszültségek éppen csak érdekesebbé tehetik a kutatást, valójában mind a már említett Cronbach-alfa, mind regresszioelemzés szerint az elemek között van összefüggés.

azért szerepel az átlag mellett a medián is, mert ez mutatja, hogy amely országban az átlag jobban elüt a mediántól, ott alapvetően nagyobb véleménykülönbségek vannak az egyes szakértők között. Erre az egyes országok kapcsán külön kitérek. Elöljáróban annyit érdemes leszögezni, hogy mindez – mivel az eltérés hol felfelé, hol lefelé húz – az országok közötti távolságokon igen, de a sorrenden alapvetően nem, csak egy esetben (Szlovákia és Észtország esetében) változtat, illetve az azonos átlaggal rendelkező Szlovéniát és Horvátországot elválasztja egymástól, valamint Litvánia és Magyarország közül az utóbbit felülértékeli. Az alábbi (7.sz.) táblázatban az országok Kisebbségi Jogi Indexben (KJI 2020) felvett értékei átlag szerinti sorrendben találhatók, a szakértők értékelése szerint.

**7. táblázat. Az országok sorrendje
a Kisebbségi Jogi Indexnek (KJI 2020) megfelelően**

	Kisebbségi Jogi Index 2020 (átlag, kerekítve, sorrendben)	Kisebbségi Jogi Index 2020, mediánnal számolva
Szlovénia	78	82,6
Horvátország	78	76
Románia	75	75
Lengyelország	70	71
Magyarország	64	66,5
Litvánia	64	63,5
Csehország	59	62
Észtország	58	54
Szlovákia	55	58
Bulgária	51	50,5
Lettország	47	47,5

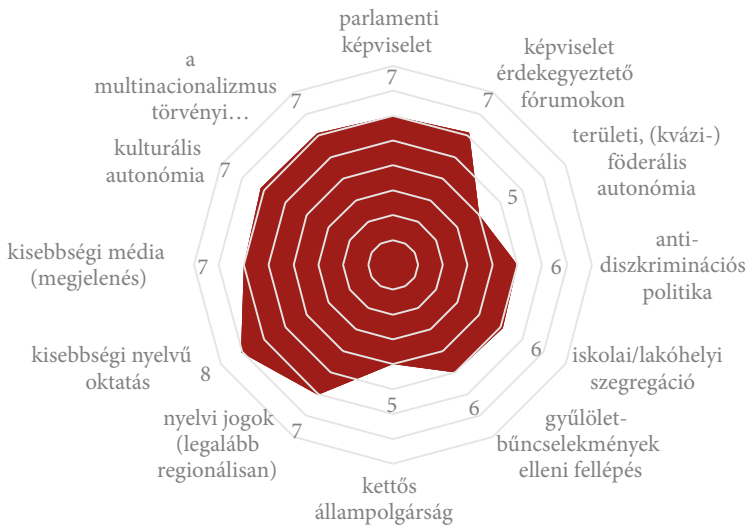
Az alábbiakban egyesével röviden értékelem az országokat, az országokról beérkező kérdőíveket; kitérek a parlamenti képviselő értékelésében fellelhető esetleges különbségekre és a hipotézisből következő összefüggés erősségére, körülményeire. Az országok KJI 2020-értékét egyesével, majd egy összegző ábrán jelenítem meg.

Az országokénti KJI 2020-értékeket úgynevezett sugárdiagramon ábrázolom. Ennek jelentősége az, hogy nemcsak az elemenként átlagosan elért értékek válnak jól láthatóvá, hanem az egyes elemek sorrendje miatt elmondható, hogy amelyik ország ábrájának teteje és jobb felső része telítettebb, ott a politikai képviselethez kapcsolódó jogok erősebbek, amelyik ország ábráján a jobb alsó rész telítettebb, ott pedig az antidiszkriminációs intézkedések. Az ábrák baloldalán a kulturális jogok érvényesülése, majd utolsóként a multikulturalizmus/multinacionalizmus alkotmányos vagy törvényi szintű elismerésének értéke szerepel. Az ábrákon az egyes elemek rövidített elnevezését alkalmazom.

KJI 2020: Rövid értékelés országoként

Szlovénia

Szlovénia az országok közül a legmagasabb értékelést érte el, az összesen elérhető 108 pontból 78-at kapott. Én a parlamenti képviseletet a kvalitatív elemzésben kifejtett szempontok szerint 8 pontra, a megkérdezett szakértők 7-esre értékelték, ami nem jelent nagy eltérést, mindkét értékelés a skála felső harmadába tartozik.



3. ábra. KJI 2020: Szlovénia

Szlovénia egyik vizsgált elemet tekintve sem kapott ötösnél, tehát a közepes értéknél rosszabb értékelést, azt is csak két kérdés (a területi autonómia és a kettős állampolgárság kérdése) esetében. Az azonban látványos, hogy még a legmagasabb eredményt elérő ország sem kapott átlagosan kilencset egyik indexelemre, egyik jellemzőre sem, ezzel mintegy igazolva azt a döntést, hogy az MCP Index 0–0,5–1 értékekkel dolgozó háromelemű skálája valószínűleg kevésbé lenne alkalmas a vizsgált országok nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos szabályozási különbségeinek megmutatására.

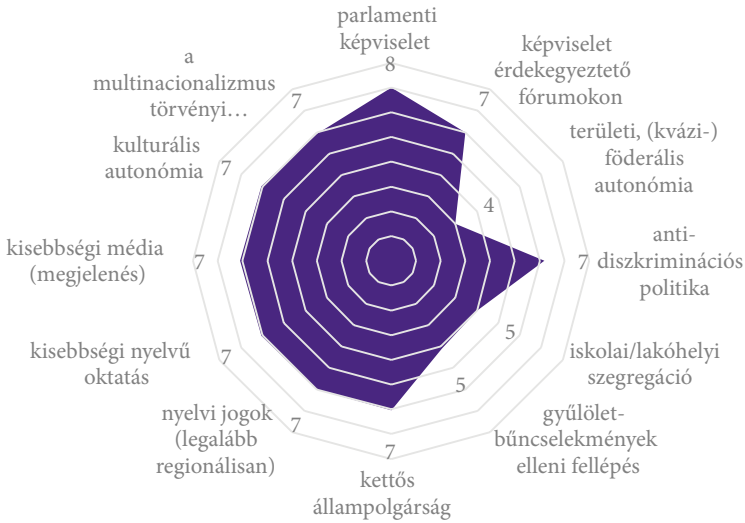
Szlovéniában, mint már említettem, olyan nyilvánvalóan, alkotmányos szinten rögzítetten eltérő a különböző nemzetiségekkel kapcsolatos jogi szabályozás, hogy az országnak a Kisebbségi Jogi Indexben (KJI 2020) elfoglalt listavezető helyéből, arra következtethetünk, hogy a 4. kérdéshez kapcsoló kérésem, miszerint ezt is jelenítsék meg, nem volt elégséges e különbségtétel érzékeltetéséhez. Az, hogy a medián is magasabb az átlagnál, tehát néhány alacsony érték húzza lefelé az átlagot, szintén azt mutatja, hogy legtöbbször inkább felülértékelték a politikákat, tehát azokra a nemzetiségekre gondolva tölthették ki a kérdőívet, amelyek valóban rendelkeznek kisebbségi jogokkal, illetve amelyek valóban képesek élni különböző jogaikkal. Ebben az értelemben tehát a KJI 2020 egy olyan általános értékkel mutatja meg az adott ország kisebbségekkel kapcsolatos jogszabályi környezetét, melyben a nemzetiségek közötti különbségek nem igazán jelennek meg.

Horvátország

Horvátország hasonlóan magas értékelést kapott. Noha a 9 értékű skálán parlamenti képviselő szerint én Szlovénia alá értékeltem, a megkérdezett szakértők éppen fordítva, Szlovéniát 7-esre, Horvátországot 8-asra értékelték. Horvátország esetében 12 válasz érkezett, ami kifejezetten magasnak mondható.

A harmadik kérdésre, a területi hatalommegosztásra vonatkozóan az értékelések meglehetősen eltérőek voltak: legmagasabb, de legalacsonyabb értékelést is kapott az ország. E különbség még csak a kérdőívben szintén lekérdezett különböző szakmai kötődéssel sem magyarázható. A területi elemre az átlag szerint 4-es értékelést kapott az ország, ami azt mutatja, hogy esetében az országos képviselő megteremtése ellenére területi szinten kevésbé van jelen hatalommegosztás. Összességében, ahogy az ábrán is látszik, az mondható el, hogy Horvátországban a kifejezetten jóra értékelt parlamenti képviselő kiterjedt kulturális jogokkal, viszont kevésbé érvényesülő antidiszkriminációs intézkedésekkel párosul. Ebben az értelemben biztosít ugyan különleges jogokat nemzeti vagy etnikai kisebbségekhez tartozó állampolgárainak,

és igyekszik az összes nemzetiséget bevonni a kisebbségi képviselet megteremtésébe, viszont az alapvető jogok megkülönböztetés nélküli biztosításában alulteljesít.

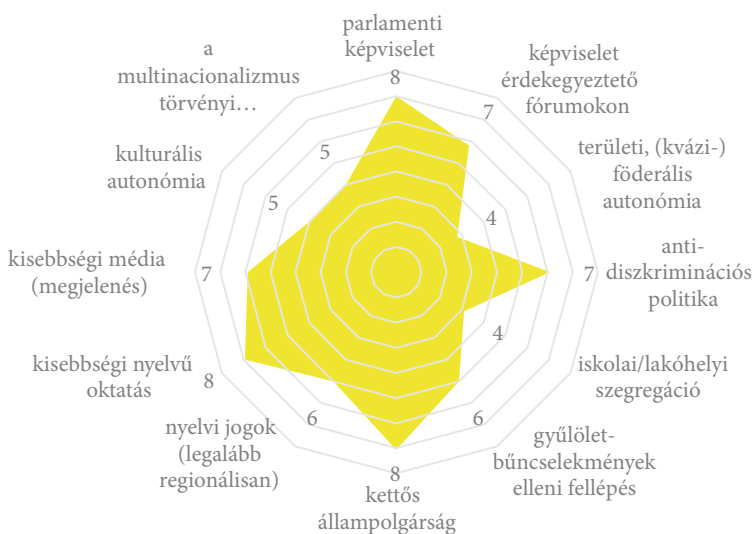


4. ábra. KJI 2020: Horvátország

Románia

Románia érdekes eset, mivel a különböző kisebbségi jogok tekintetében a szakértői értékelések során egészen jó értékelést kapott, miközben az látszik, hogy a területi és a kulturális autonómia biztosítása terén, valamint a szegregáció felszámolása kérdésében teljesít alul. Összesen 75 a KJI 2020-száma, a parlamenti részvételt én is és a szakértők is 8-as pontszámmal értékelték.

A 9 válaszadó értékelése kevésbé szór, mint a többi országban. Egy válaszadó volt, aki majdnem minden vizsgált politikát maximálisra, vagy legfeljebb nyolcasra értékelt. Ez a válaszadó tehát valamelyest felfelé húzza az egyébként kijövő átlagokat, ugyanakkor összességében az ország a vizsgált országok közül kiemelkedik, és Szlovénia, valamint Horvátország után a harmadik legmagasabb értékelést érte el a Kisebbségi Jogi Index (KJI 2020) alapján. (Az említett válaszadó kihagyásával is ugyanebben a sorrendben következnenek az országok.)



5. ábra. KJI 2020: Románia

A válaszadó azt is felvetette, hogy a megkérdezetteknek az egész társadalmat kell reprezentálniuk, tehát ha csak nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó szakértőket kérdezek meg, akkor az eredmény torz lesz, mivel a nemzeti vagy etnikai kisebbségi közösségekhez tartozó szakértők „hajlamosak mindenért panaszkodni”.⁵³³

A kérdőív összeállításakor bennem is felmerült egyébként ez a szempont, de végül elvetettem e kérdés feltevését, két okból: egyrészt – noha e kötet kifejezetten a képviseletre, a „reprezentációra” fókuszál – azt gondolom, hogy a tudomány képviselőinek nem kell etnikai értelemben véve reprezentálniuk az adott ország viszonyait. A tudományos érdeklődésre bizonyosan hathat hovatartozás-vagy identitásbeli különbség, sőt, akár az is érvényes hipotézisnek látszik, hogy

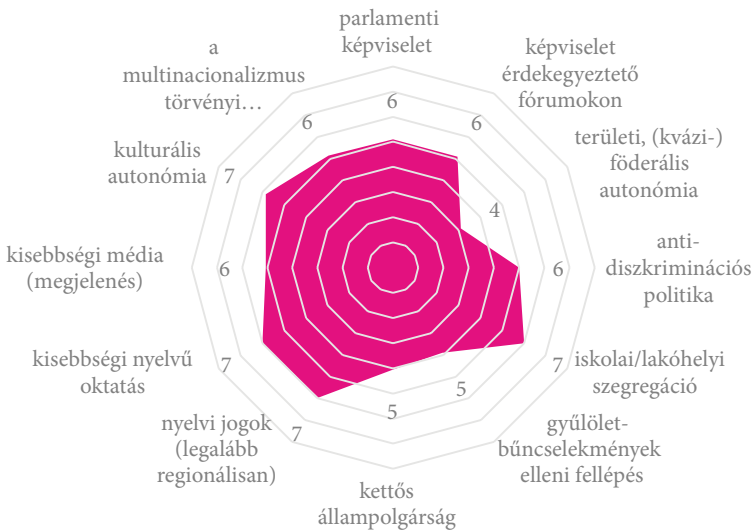
⁵³³ Pontosabban adatszolgáltatásának feltételévé tette a szóban forgó megjegyzés csatolását: „The questionnaire, in order to give the right outcome, shall address representatives of all national minorities from a given country, as well as from the majority, in the same number or in a balanced amount. The research shall mention how many answers were delivered by national minorities representatives, as a percentage of all answers. A questionnaire that is filled by 90% members of the Hungarian minority (or any other minority) answers is biased and therefore not useful at all.”

arányaiban több valamilyen kisebbséghez tartozó személy foglalkozik kisebbségi jogokkal, de a tudományos munkát magát, a tudományos eredményeket elvileg nem befolyásolhatja mindez. Másodsorban, noha szakértőket kérdeztem meg, alapvetően nem a szakértők elgondolásairól, hanem az országokról kívánok – ilyen közvetett módon – következtetéseket levonni.

Ezen okokból, valamint a válaszadás valószínűségének növelése érdekében tehát a szakértők nemzetiségi hovatartozására nem tartalmazott kérdést a kérdőív. Noha a válaszadó érezhetően – az én értékelésemhez és az átlaghoz képest is – mindent kifejezetten felülértékel, ez alapján természetesen nem válogattam a válaszadók között, így az ő válaszai is megjelennek az eredményben.

Lengyelország

Lengyelországból is kifejezetten sok, 13 válasz érkezett. Az országra vonatkozó (6.sz.) ábrán is az látható, hogy kevésbé van eltérés az egyes jogok értékelése között, a legtöbb elem átlagos értékelése a skála közepén helyezkedik el, 5 és 7 pont között. Ettől a tendenciától egyedül a területi autonómiára vonatkozó értékelés tér el – lefelé.

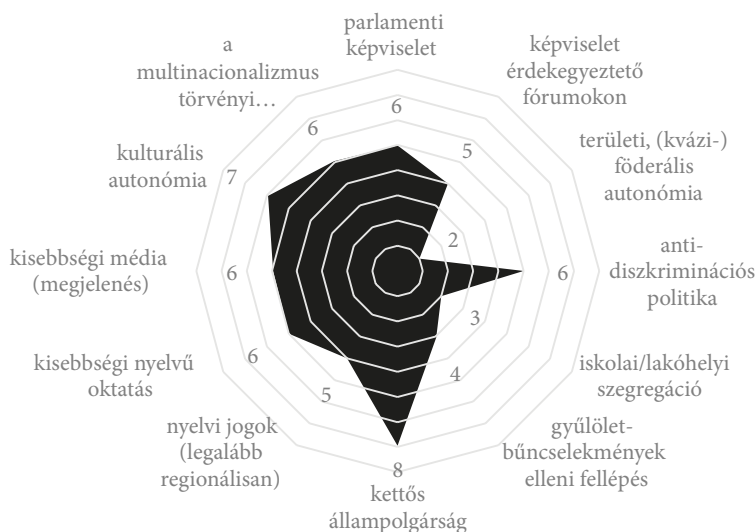


6. ábra. KJI 2020: Lengyelország

Lengyelország az első ország, ahol kifejezetten nagymértékben eltér a parlamenti képviselő szakértők általi és általam adott értékelése. Kvalitatív elemzésem alapján én 4-es pontszámot, míg a szakértők átlagosan 6-os pontszámot adtak a parlamenti képviselőre. Noha mindkét érték a 9 elemű skála középső harmadában található, ez már jelentősebb eltérés, ami feltehetőleg szintén arra vezethető vissza, hogy míg én Lengyelországban inkább csak a nemzetiségi pártok által létrejövő képviselőt vizsgáltam, addig az ország szakértői a más pártokon keresztül megvalósuló parlamenti képviselőt is be tudták vonni az értékelésükbe.

Magyarország

Magyarország összesen 64 pontot kapott a szakértői értékelés során, amivel a skálán elérhető pontszám kb. 60%-át érte el. A saját, parlamenti képviselőre vonatkozó értékelésem (5) és a szakértők által átlagosan adott pontszám (6) eltér ugyan, de nem számottevő mértékben, mindkét értékelés a skála középső harmadában található. Fontos megjegyezni, hogy Magyarország esetében az átlagosnál nagyobb mértékű szóródás volt megfigyelhető: a parlamenti képviselőre vonatkozó értékelés mediánja 7, tehát kevesebb számú alacsony értékelés húzza lefelé ezt az átlagot. Ez a jelenség több elemnél megfigyelhető, nemcsak a parlamenti képviselőnél.



7. ábra. KJI 2020: Magyarország

Magyarországról 12 választ használtam fel az eredmények kiszámításához, azonban érkezett még egy válasz, melyben a válaszadó jelezte, hogy értékelése kifejezetten csak a roma kisebbség helyzetére vonatkozik. Mivel a többi válaszadó ilyen jelzést nem adott, így azt kell feltételeznem, hogy a válaszadók igyekeztek a kérdőív megfogalmazásának megfelelően általánosan a nemzetiségek helyzetére gondolva kitölteni a kérdőívet. A specifikus adatsor számbavétele rontotta volna az adatok megbízhatóságát. Annyit mégis érdemes megjegyezni, hogy a 13 értékelésből kifejezetten a roma kisebbségre vonatkozó egyetlennek a beszámítása, öt elemnél is rontott volna az átlagon egy egészet. Ezzel összességében Magyarország 64 helyett 59 ponttal csúszna jelentősen Litvánia alá, ami azt azért mutatja, hogy a diszkriminációval kapcsolatos intézkedésekre vonatkozó kérdéseknél annak jelölése, hogy a különböző jogok szelektíven garantáltak-e vagy szelektíven érvényesülnek-e a kisebbségek számára, itt sem volt elegendő.

Az ország értékeléseit összegző ábrán az látható, hogy bár Magyarország biztosít különböző kulturális jogokat az elismert nemzetiségek számára, a megkülönböztetéssel kapcsolatos részindex egyéb elemei kapcsán alulteljesít. Antidiszkriminációs intézkedéseit összességében 6-osra értékelték a szakértők, de a szegregációval és a gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos fellépését gyengének értékelték.

Litvánia

A balti államok közül Litvánia kapta a legjobb értékelést, 12 szakértő válaszadó átlagos eredményeit összeadva összesen 64 pontot kapott, Magyarországhoz hasonlóan. Az érdekes az, hogy bár a két ország így azonos szinten áll, mégis teljesen más összetételből következik ez a pontszám. Litvánia esetében a válaszok átlagtól való eltérése sem olyan jelentős, mint például Magyarországnál.

Leegyszerűsítve az mondható el, hogy Litvánia Magyarországhoz képest kevésbé, jóval korlátozottabban biztosít kulturális jogokat, azonban – a szakértők értékelése szerint – antidiszkriminációs politikája hatékonyabb. Ez apróbb eltérés a részindexekben a két ország között, de a jelenség a két (7. és 8.sz.) ábrán jól megfigyelhető. A nagyon nagy eltérés a két ország között Litvánia állampolgársággal kapcsolatos politikájában jelenik meg igazán. Noha korábban említettem, hogy a balti államok közül a hontalanok kérdését ebben az országban rendezték a lehető legelfogadhatóbb módon, két dolgot mégis hangsúlyozni kell. Egyfelől „csak” a balti államok közül, ami más államokhoz képest még mindig azt jelenti, hogy viszonylag sokan nem rendelkeznek állampolgársággal; másfelől mindez nem jár együtt a kettős állampolgárság támogatásával, tehát pl. az

orosz állampolgárok nem jutnak litván állampolgársághoz és ahhoz kapcsolódó jogosultságokhoz. Erre az elemre Litvánia mindössze 3-as értékelést kapott.

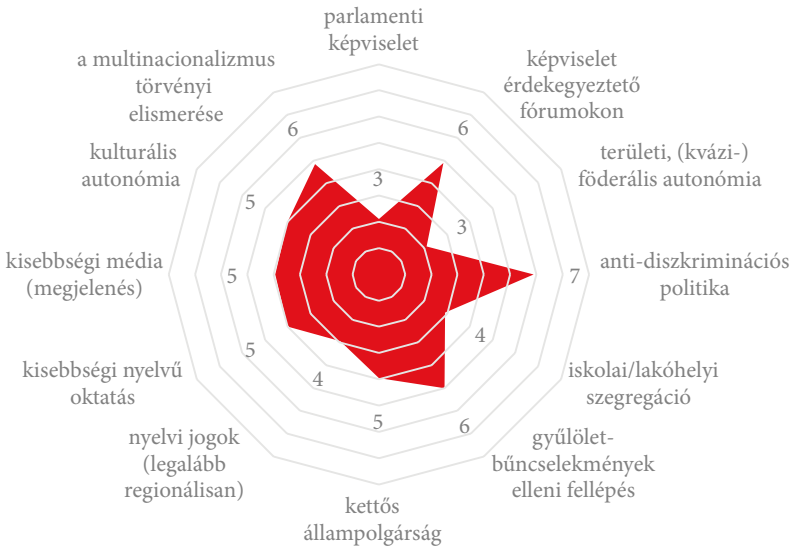


8. ábra. KJI 2020: Litvánia

Összességében az mondható el, hogy Litvániában a kisebbségi jogokat tekintve a fő probléma továbbra is az állampolgárság kérdése, nem pedig az, hogy az állam a valamely nemzetiséghez tartozó saját állampolgárainak ne biztosítsa kisebbségi jogokat. Ezzel szemben a többi balti államban a kisebbségi jogok önmagukban is alacsonyabb pontszámmal értékelhetők, ami azt jelenti, hogy a balti államok közül ott értékelték legjobbnak a kisebbségek jogi helyzetét, ahol jelen van a pártszintű nemzetiségi képviselet. Ez a fejlemény – elismerve az orosz nemzetiséggel kapcsolatos jogok elégtelenségét is – összhangban van a kutatás hipotézisével.

Csehország

Csehország esetében, abból kiindulva, hogy a nemzetiségekkel kapcsolatos törvény kifejezetten a multikulturális társadalom megteremtésére tesz utalást, előzetesen arra számítottam, hogy a nemzetiségi képviselet hiánya viszonylag kiterjedt kulturális jogokkal fog párosulni. Ezzel szemben Csehország összesen 59 pontot kapott. (Igaz, 62-es medián mellett, ami azt mutatja, hogy az összesen 12 válaszadó értékelésének egy kisebb részterülete húzza lefelé az átlagokat.)



9. ábra. KJI 2020: Csehország

Ami a parlamenti képviseletet illeti, én, tekintve, hogy különleges mechanizmus nincs, ezt 1-re értékeltem, a szakértők átlagosan 3-ra, ami mutatja, hogy ugyan itt is tekintetbe tudták venni azon tényezőket, melyeket az én kvalitatív elemzésem nem tartalmaz, de összességében kevésbé látják képviseltetve a parlamentben a nemzetiségi érdeket, annak terepét inkább a 6-ra értékelt különböző érdekegyeztető fórumok jelentik.

Fontos megjegyezni, hogy Csehország az egyetlen ország, ahol a parlamenti képviselet és a többi jogok összefüggése nemhogy gyenge, hanem kifejezetten negatívba fordul át. Ez elvben jelenthetné, hogy minél magasabbra értékeli valaki a parlamenti képviseletet, annál alacsonyabbra a többi jogosultságot. Azt azonban látni kell, hogy ez mindössze egyetlen válaszadó értékelése miatt alakul így. Kisszámú adat esetében (összesen 7 értékelés szólt Csehországról) akár egyetlen válaszadó is megváltoztathatja az összefüggéseket. Noha ez a válaszadó külön megjegyzi, hogy nem szabadna figyelmen kívül hagyni azt, hogy különböző típusú nemzetiségek vannak az országban, melyek közül a legfontosabb a roma, illetve „a vietnámi és az orosz diaszpóra”, a parlamenti képviseletet ennek ellenére összességében 8 ponttal értékelte, ami tulajdonképpen kifejezetten szembe megy a pontozáshoz megadott szabályrendszerrel. Az ő válaszainak figyelmen

kívül hagyásával a különböző politikák közötti összefüggés már megfelel az általánosan tapasztalhatónak. Mindennek ellenére, az önkényes válogatást elkerülendő, az átlagok kiszámolásakor az ő értékelését is figyelembe vettem.

Összességében tehát az látható, hogy kulturális jogok tekintetében egyébként Csehország csak kevéssel, elemenként egy ponttal van lemaradva Magyarország mögött, de a többi elemmel, és kifejezetten a képviselő csaknem hiányával együtt ez már látványosabb különbséget jelent.

Észtország

Észtországra vonatkozóan 6 válasz érkezett, összesen 58-as KJI 2020-indexszámot kapott, amivel éppen Csehország alatt teljesített. Itt az látszik, hogy néhány kiugróan magas értékelés húzza felfelé az átlagot, a medián értékek rendre alacsonyabbak az egyes politikáknál, mint az átlag. Észtország a balti államok közül tulajdonképpen kiemelkedne a kulturális jogokat tekintve, ugyanakkor a nemzetiségi képviselő mindenféle formájának alacsony értékelése, és az ország kettős állampolgársággal kapcsolatos politikája ahhoz vezet, hogy nem képes igazán biztosítani a nemzetiségi kisebbségekhez tartozók jogait. Összességében Észtország az indexben elérhető pontszám alig több mint 50%-át érte el.



10. ábra. KJI 2020: Észtország

Szlovákia

Szlovákiában 2020 elején nagy változás történt a magyar nemzetiség parlamenti képviselete tekintetében: már nemcsak kifejezetten magyar párt nincs a parlamentben, de részben magyar párt sem. Ez jól látszik a szakértők értékelésén, akik az általam adott 1 pontnál ugyan magasabbra (hármásra) értékelték, de így is jelezték a képviselet elégtelen mivoltát. Kérdéses, hogy korábban a szakértők hányasra értékelték volna a képviseletet. Azonban, ha abból indulunk ki, hogy én a pártokon alapuló képviseletet közepes körüli értékkel jelöltem, akkor a képviselet Szlovákia esetében is az egyéb jogok átlagához hasonló értéket vett volna fel, amivel egyértelműen illeszkedett volna a képviselet és az egyéb jogok viszonyát leíró, az e kutatás során feltárt összefüggésbe, jobban illeszkedne a korrelációt mutató elképzelt egyenesre.

Szlovákiából érkezett a legtöbb, 14 válasz, és noha az átlagnál a medián jóval magasabb, tehát néhány alacsony értékelés húzza lefelé az átlagot, az azért látszik, hogy mind a kulturális jogok, mind az antidiszkrimináció terén rosszabbul teljesít, mint például a középmezőnyben található Magyarország. A mediánokat tekintve Szlovákia megelőzné Észtországot a sorrendben. Fontos még megjegyezni, hogy a balti államokon kívül ebben az országban jelent még gondot a kettős állampolgárság kérdése, ezt az elemet a szakértők mindössze 2-re értékelték.



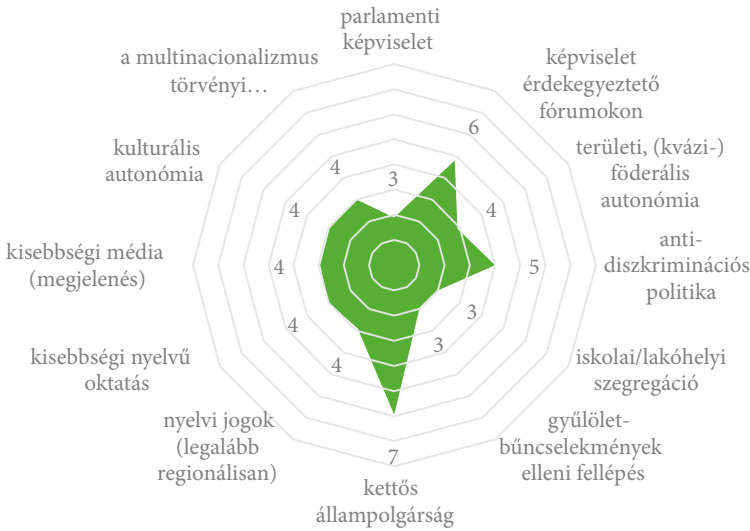
11. ábra. KJI 2020: Szlovákia

A korábban kifejtetteknek megfelelően érdemes még egyszer szót ejteni ennek az elemnek az indexben történő szerepeltetéséről. Szlovákia a magyar kedvezményes honosítással kapcsolatos szabályozásváltoztatására válaszul hozta meg kettős állampolgárságot tiltó politikáját. Nem vitás, hogy a kettős állampolgárság ilyen kiterjesztő bevezetése ahhoz vezethet, hogy elvonja más országokban élők figyelmét, és így jogaik védelmét már nem a területi, hanem az anyaállamtól várják elsősorban, ami összességében akár hátrányosabb helyzethez vezet. Azonban a kettős állampolgárság kifejezett tiltásával a területi állam is csak „átengedi” a terepet az adott nemzetiség anyaállamának, és létező jogaitól fosztja meg korábbi állampolgárait, ami biztosan nem tekinthető multikulturalista vagy multinacionalista politikának. Ahhoz persze idősoros elemzésre lenne szükség, hogy a kettős állampolgárság tiltásának bevezetése pontosan milyen összefüggésben van a kisebbségi jogok biztosításának alakulásával, de egy ilyen indexben a kettős állampolgárság lehetőségének pozitív elemként kell megjelennie.

Szlovákia összesen tehát 55 pontot kapott, ami a közepesre értékelt kulturális jogok mellett is kifejezetten rossz eredményt jelent a listában. Fontos még megjegyezni, hogy noha mindenhol problémát jelenthet a különböző nemzetiségek tekintetében a generalizálás, Szlovákia kapcsán a válaszadók nagy része kifejezetten meg is jegyezte, hogy ez nehezíti a kérdőív kitöltését. Ez lehet a viszonylag nagyobb szórás magyarázata.

Bulgária

Bulgária az első ország, ami az elérhető 108 pontnak a felét sem érte el, mindössze 51 pontot kapott, tehát európai integrációs elvárások ellenére meglehetősen kevésbé biztosít különjogokat a nemzeti kisebbségek tagjai számára. Ahogy a 12. ábrán is látható, a kulturális jogok tekintetében egységesen 4 pont (a skála középső harmadának alsó értéke) Bulgária eredménye, az átlagból csak a kettős állampolgárság támogatása és az érdekegyeztető fórumok általi képviselőket emelkedik ki. A válaszok szóródása nem jelentős.



12. ábra. KJI 2020: Bulgária

Bulgária az egyetlen ország, ahol a szakértők szigorúbban értékelték a parlamenti képviseletet, mint én a kvalitatív értékelés alapján. Én a nemzetiségi párt évtizedek óta tartó *de facto* működése okán a parlamenti képviseletet szándékosan a középső harmadba, 4-re értékeltem, a szakértők azonban mindössze 3 pontot adtak átlagosan, vélhetően a nemzetiségi alapó szerveződés *de jure* tiltása, és az adott párton kívüli nemzetiségi képviselet csaknem teljes hiánya miatt.

Lettország

Lettország nemcsak a balti államok, hanem mind a 11 vizsgált ország közül az utolsó helyen áll, összesen 47 pontot ért el a szakértők értékelése alapján. A saját parlamenti képviseletre vonatkozó értékelésem alapján ez még alacsonyabb, 43 pont lenne összesen, mivel én a képviseletet 1 pontra értékeltem, annak formális hiánya miatt. Ezzel szemben a szakértői kérdőívekben a válaszadók a parlament összetételéből kiindulva hivatkozhattak a nem nemzetiségi pártok listáin bekerült kisebbségi képviselőkre.

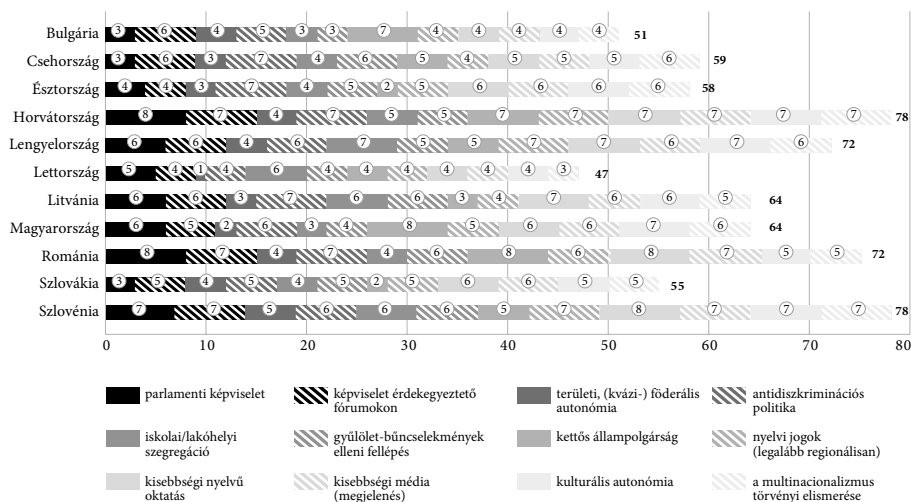


13. ábra. KJI 2020: Lettország

Érdekes, hogy bár Lettorszáiban is az állampolgársági szabályozáshoz kapcsolódik leginkább az, hogy a nemzeti többséghez nem tartozók jogai csorbulnak, a kettős állampolgárság kapcsán a balti államok közül Lettország érte el a legmagasabb (bár csak 4-es) eredményt. Az adatokból az látszik tehát, hogy Lettorszáiban nemcsak az állampolgársággal összefüggésben vannak gondok a kisebbségi jogok biztosítása területén, hanem attól függetlenül is.

Összehasonlító megjegyzések

Összességében tehát az államok a szakértői válaszok alapján a 7. táblázatban látott sorrendbe állíthatók. A fenti ábrákon az látszik, hogy ha egy ország nagyobb területet foglal el a diagramon akkor több, ha kisebb területet foglal el, akkor kevesebb kisebbségi jogot biztosít. Főszabályként megállapítható: nem jellemző, hogy egy ország parlamenti képviseletet igen, de más jogokat nem igazán biztosít. Olyan ország sem látszik az ábrák alapján, mely parlamenti képviseletet nem, más jogokat viszont kiemelkedően biztosítana. Ilyen irányú mozgás legfeljebb Csehországra vonatkozóan lelhető fel, de ott az egyéb jogok biztosítása legfeljebb közepesnek mondható.



14. ábra. KJI 2020: a 11 vizsgált ország sávdigramon – összehasonlító ábra ⁵³⁴

Az MCP Index szerinti értékelés, összehasonlítás

Noha a különbségek érzékeltetése miatt helyes döntésnek gondolom a 9 értékű skála alkalmazását, az MCP Index ennél egyszerűbb skálával, tulajdonképpen a 'nincs'-'részben'-'van' skálával dolgozik, melyekhez 0–0,5–1 értékeket rendel. A 9 elemű skála értékei összevonással egy ilyen skálán is megmutathatók. Ez alapján tehát az 1–3 értékeket 0, a 4–6 értékeket 0,5; a 7–9 értékeket pedig 1-es értékkel láttam el. Ez a zsugorítás természetesen elmos bizonyos különbségeket, és még kevésbé részletezen mutatja be a kisebbségi jogokkal kapcsolatos szabályokat. Ezzel az átalakítással a politikákra vonatkozó sorrend kevésbé változott meg, egyetlen nagy „előrelépés” látható: Lengyelország ilyen módon előreugrott Szlovéniával és Romániával egy szintre. Ez annak köszönhető, hogy sok értékelés esett a KJI 2020-skála középső harmadába, és így az ország más országokhoz képest több „részben” értékeléssel relatíve távolabb került Magyarországtól és közelebb került Szlovéniához.

⁵³⁴ Ez az ábra annyiban félrevezető, hogy a skála 0-tól kezdődik, miközben az értékelésben a legrosszabb adható érték az 1, tehát a minden egyes elemben is legrosszabbul teljesítő országnak is 9 lenne az indexszáma. Az index elemeiben elért pontszámok azonban csak így ábrázolhatók érthetően. Az ábra nagyobb változatban a 4. sz. függelékben található.

Az is látható, hogy – bár azonos KJI 2020-értékük ellenére ez nem lenne feltétlenül szükségszerű – Magyarország és Litvánia e skálán is azonos értéket kapott, azonban mind az őket megelőző, mind az őket követő országok közötti különbségtétel meglehetősen nehézkessé vált.

A következő táblázatban az összehasonlíthatóság kedvéért csak azokat a politikákat használtam fel, melyek megfeleltethetők az MCP Index egy-egy elemének. Ennek megfelelően az indexből kikerültek a megkülönböztetésre vonatkozó kérdések, illetve értékek; a kulturális jogok tekintetében az MCP Index anyanyelvi oktatás és kisebbségi média kérdésére adott értékeket (átlagolva és kerekítve) összevontam. Az így kapott értékek összevethetők az MCP Index nemzeti kisebbségekre vonatkozó eredményeivel.

8. táblázat. Kisebbségi Jogi Index (KJI 2020) szűkített skálán

	KJI 2020, MCP Index jellegű skálán (max 11)
Horvátország	10,5
Lengyelország	8,5
Szlovénia	8,5
Románia	8,0
Magyarország	6,0
Litvánia	6,0
Csehország	5,5
Észtország	5,5
Bulgária	5,0
Lettország	5,0
Szlovákia	5,0

Ahogy a bevezetőben említettem, az MCP Indexben szereplő nyugati országok közül néhányban együtt változott a parlamenti képviselő a kulturális jogokkal (pozitív irányba), néhányban viszont nem. Míg ez a kutatás leginkább arra fókuszál, hogy a képviselő általában véve kedvezőbb jogi helyzettel jár-e együtt, addig az MCP Index mögött nem áll ilyen hipotézis. Ennek megfelelően az alábbi sorrend kizárólag a jogok egészére vonatkozik, a képviselőre vonatkozóan, vagy képviselő és egyéb jogok viszonyára vonatkozóan, önmagában ebből következtetéseket nem lehet levonni.

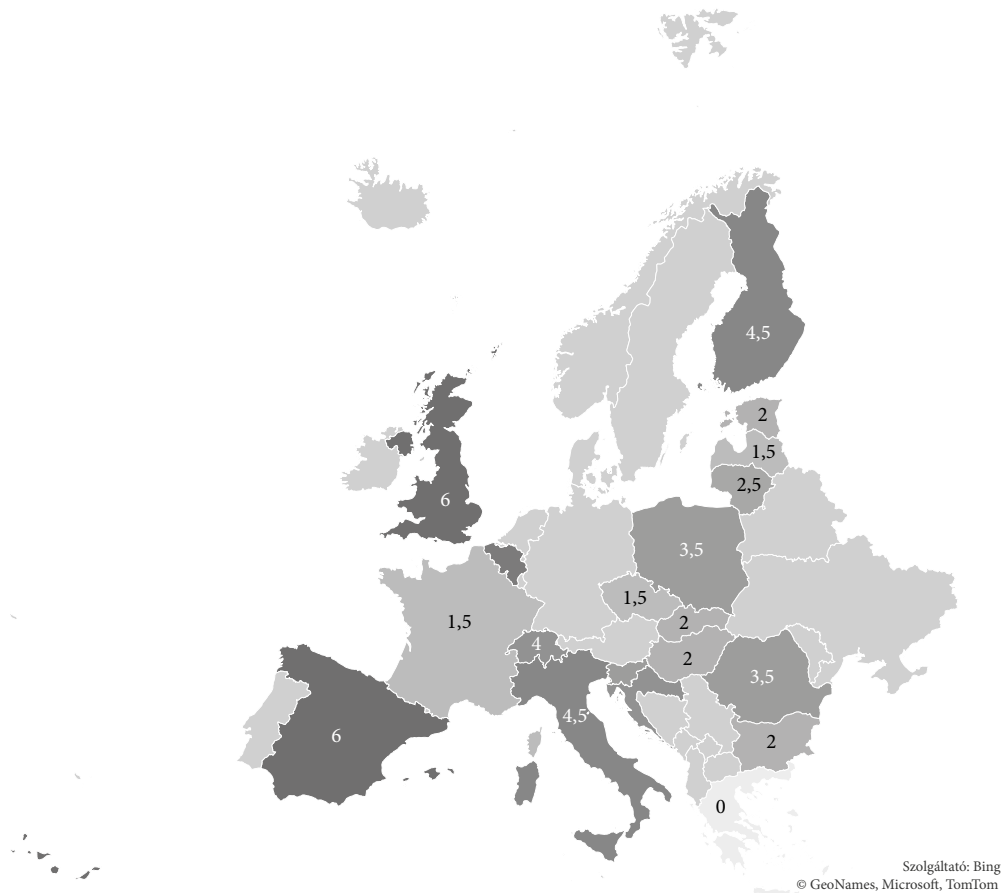
9. táblázat. 22 ország MCP Indexe

	MCP Index		MCP Index
Egyesült Királyság	6	Szlovénia	3,5
Kanada	6	Litvánia	2,5
Spanyolország	6	Bulgária	2
Belgium	5,5	Észtország	2
Finnország	4,5	Magyarország	2
Olaszország	4,5	Szlovákia	2
Horvátország	4	Csehország	1,5
Svájc	4	Franciaország	1,5
Egyesült Államok	3,5	Lettország	1,5
Lengyelország	3,5	Görögország	0
Románia	3,5	Japán	0

A sorrendből az látszik, hogy a Kelet- és Kelet-Közép-Európában kisebbségi jogi szempontból viszonylag jóra értékelt államok a teljes listának legfeljebb csak a középmezőnyébe férnek fel. Horvátország éri el Svájc szintjét, utána Szlovénia, Románia. A szűkített skálán vélhetően felülértékelt Lengyelország van az Egyesült Államok szintjén, utána következik a többi kelet-közép-európai ország, a nemzeti kisebbségek létét valójában el sem ismerő Franciaországot különböző mértékben megelőzve. Az általam vizsgált országok csak az MCP Indexben 2020-ban 0 értéket kapott Görögországot és Japánt előzik meg egyértelműen.

Noha nem elsődleges célom a korábbi indexelő munkák kritikáinak részletes feltárása, és erre természetesen nem is az a legalkalmasabb mód, hogy kelet- és kelet-közép-európai országokat bevonva az elemzésbe azok eredményét összevetjük egy máshogy készült index értékeivel, az mindenképpen látszik, hogy – az európai integrációhoz kapcsolódó kisebbségi jogi elvárások dacára – az általam vizsgálni kívánt országok nem előzik meg kisebbségi jogi szempontból például a nyugat-európai országokat. Még akkor sem, ha a kiválasztási szempont éppen az volt, hogy a kisebbségek parlamenti képviseletének valamilyen intézményesített módja épp e térségben jellemzőbb. Az szintén világosabbá válik így, 22 ország összevetésekor, hogy a 0–0,5–1-es skála megengedi, hogy az éppen csak kezdődő politikákat, a nagyban kritizálható jogintézményeket és a kisebb kritikával illelhető intézményeket is a köztes értéksávval értékeljük, ezzel az összehasonlítást gyakorlatilag ellehetetlenítve.

Ezzel együtt a makroszintű összehasonlító kutatások célja éppen az, hogy egyfajta kiindulópontját jelentsék mélyebb esettanulmányoknak, így az összevetés nem teljesen hiábavaló.



15. ábra. Az országok MCP Index szerint térképen⁵³⁵

⁵³⁵ A megjeleníthetőség kedvéért ezen a térképen a listát vezető Kanada, a közepén elhelyezkedő Egyesült Államok és a 0 pontos Japán nem szerepel.

3.3.5. A KUTATÁS KORLÁTAI

Azzal együtt, hogy a hipotézis igazolódni látszik, tehát minél jobbra értékelhető parlamenti képviselet(i intézményrendszer) mellett számottevően több kulturális jog és/vagy antidiszkriminációs intézkedés van jelen egy-egy országban, szót kell ejteni a kutatás korlátjairól.

Az első, talán leginkább hangsúlyozandó korlát – tulajdonképpen az elemzés és a választott módszer(ek) jellemzője –, hogy mindvégig együtt járásról, korrelációról lehet csak beszélni, ami nem azonos az ok-okozati kapcsolattal. Ahogy a 3.3.1. *Módszertani megfontolások* című részben kifejtettem, e módszer nem alkalmas arra, hogy a különböző jogosultságok bevezetésének okát, mértékét megmagyarázza. Ehhez nemcsak alaposabb, mikroszintű országtanulmányokra lenne szükség, hanem az egyes jogok elfogadásához kapcsolódó kifejezett viták, a vitákban elhangzó érvek elemzésére is – miközben az pontosan tudható, hogy (őszinte szándékokat, elhivatottságokat sem elvitatva) a vizsgált országok egy része az európai integrációból következő nyomásra fogadott el kisebbségi jogokat, más részük pedig azért, hogy példát mutasson a szomszéd államoknak, és így „saját” nemzeti kisebbségét jobb helyzetbe hozza. A hipotézis (és vele az eredmények) tehát együtt járássra, és nem oksági kapcsolatra vonatkozik. Egyáltalán nem biztos, hogy a parlamentben – bármilyen módon is – jelen lévő nemzeti kisebbséghez tartozó képviselők tudnak olyan hatással lenni a mindenkor i törvényhozó többségre, hogy az vezesse kulturális jogok elfogadásához.

Az együtt járás tehát nem ok-okozati kapcsolatot jelent, inkább arra utalhat, hogy mintegy „megelőző változóként” van jelen az, hogy az adott ország valóban kisebbségbarát szabályozást kíván-e bevezetni vagy sem. Amennyiben igen, akkor az érvényesül mind a politikai, mind a kulturális jogokra és az antidiszkriminációval kapcsolatos jogokra vonatkozóan. Ha viszont nem, akkor képviseletet és más jogosultságokat csakúgy kevésbé biztosít az ország. Ezzel természetesen a hipotézis megfogalmazásakor is tisztában voltam. E korláttal együtt, a hipotézist gondolat kísérletként azért a fent bemutatott módon fogalmaztam meg, mert így a politikai képviseleti jellemzőkről szóló vizsgálat együtt járhatott a multikulturalizmus elméletéből következő másik követelménynek, a kulturális jogok, valamint a multikulturalizmus előfeltételének tekinthető antidiszkriminációs intézkedéseknek a vizsgálatával. Ezzel átfogó képet nyerhetünk az egyes országok nemzeti és etnikai kisebbségekre

vonatkozó kisebbségvédelmi szabályozásáról, illetve az országok intézményei között meglévő különbségekről.

A második jelentős korlát szintén a kutatás jellegéből, módszeréből következik. Az ilyen makroszintű kutatás természetesen kevésbé részletes, mint másfajta módszerrel végzett összehasonlító elemzések. A vizsgált országokban meglehetősen eltérő tulajdonságokkal rendelkező nemzeti és etnikai kisebbségi közösségek élnek, és ezekből a jellemzőkből meglehetősen eltérő igények következhetnek. Más jogokra, más intézkedésekre lehet szüksége egy etnikailag viszonylag homogén állam kisebbségének, és másra egy sokkal diverzifikáltabb társadalomban a kisebbségi közösséghez tartozó(k)nak. Eltérő jogokra lehet szüksége egy társadalmi vagy gazdasági értelemben integrálódott csoportnak; kevésbé tud élni jogaival egy viszonylag asszimilálódott csoport; és másra van szükség egy olyan országban, illetve kisebbségnél, ahol még a Raz-féle egyik feltétele,⁵³⁶ az etnicitás és a nyomor közötti kapcsolatot sem sikerült megtörni.

Ez a kutatás az államok által biztosított jogokra fókuszált, nem a kisebbségek igényeire, így a különbségeket csak részben tudta tekintetbe venni, és a kérdőíveket kitöltő szakértőket éppen a különbségek ellenére történő indexelésre kérte fel. A kutatási eredmények tehát nem arról árulkodnak, hogy melyik országban milyen lehet valamelyik kisebbségi közösség tagjaként élni – mert ez az ott érvényesülő politikáktól, és a parlamenti részvétel kérdésétől függetlenül is meglehetősen eltérő lehet. E kutatás az államok által biztosított jogokról ad információt. Reményeim szerint viszonylag átfogóan értékeli őket, és értékelésük feltehetőleg összefüggésben áll azzal, hogy hol milyen kisebbségiként élni. Ugyanakkor több ország példájánál is látható volt, hogy – noha a kérdésfeltevés módjából következően a válaszadók valamelyest érzékeltethették – a kérdőív nem adott elegendő teret a különböző kisebbségekkel való eltérő bánásmód explicit jelzésére. Így arra kell következtetnünk, hogy a legkedvezőtlenebb helyzetben lévő nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos bánásmód a kutatásban jelzettnél alacsonyabbra értékelhetően, egyszóval rosszabbul alakul.

Ezzel összefügg az indexelő módszerből következő másik korlát is, nevezetesen az, hogy az indexszámok önmagukban keveset mondanak el egy-egy ország kisebbségvédelmi szabályozásáról. Ugyanazon az értékek mögött más és más jogok, más és más modellek húzódnak meg, melyek mélyebb elemzésére van szükség, hogy a különbségek részletesen felfejthetők legyenek. Az általam vizsgált országok esetében Litvánia és Magyarország a jó példa erre: a két azonos értéket

536 Lásd: Raz, „Multiculturalism: A Liberal Perspective”.

elérő országban a legtöbb jogosultságot eltérő értékkel pontozták a szakértők; miközben az eltérő képviseleti intézményrendszerben létrejövő képviselet a szakértőktől megegyező pontszámot kapott.

Az elemzést a részindexek megalkotásával, és az egyes elemek értékeinek vizsgálatával, ábrázolásával igyekeztem kibővíteni. Az MCP Index esetében, annak szűk skálája miatt, ez még több ország esetében felmerül. Tehát az indexelő összehasonlítás jó kiindulópontot jelent összehasonlító kutatásokhoz, de az így nyert adatok kiegészítendőek más módszerrel történő elemzéssel, például – ahogy én tettem a parlamenti képviseletre és az általános jogszabályi környezetre vonatkozóan – jelentések elemzésével.

A kérdőíves kutatási módszerből következő általános korlátok szintén érvényesek e kutatásra is. Noha a kérdőív nem a népességből kívánt véletlen, reprezentatív mintát venni, hanem kifejezetten célzottan (illetve hólabdamódszerrel) kisebbségi szakértőket kértem fel a kitöltésre, a reprezentativitás kérdése itt is felmerül. Ennek fokozásához igyekeztem több társadalomtudományi területről szakértőket felkérni, nemcsak például jogászokat, ugyanakkor nemzetiségi hovatartozásra (ahogy ez Romániánál felmerült) vagy nemi hovatartozásra tekintettel, vagy a kisebbségvédelemről való gondolkodást bizonyosan befolyásoló politikai meggyőződés szerint a megkérdezettek aránya nem reprezentatív. Nem a társadalmi arányok szerint kértem fel ugyanis kitöltőket, hanem a tudományos vagy civil szervezeti munkásságuk alapján.

Mindezekkel együtt a kutatás talán legnagyobb korlátját az jelenti, hogy elemezhető-e egyáltalán jogosultságok egy olyan helyzetben, amikor általában jogállamisággal kapcsolatos problémák merülnek fel egyes államok tekintetében. Ez az érv – egyebek mellett – akkor is előkerül, amikor a multikulturalizmus vagy multinacionalizmus kelet-európai alkalmazhatósága ellen érvelnek. Én e problémát nem kezeltem a kutatást gátjaként, ugyanakkor az elkövetkezendőkben kísérletet teszek e szempontnak a kutatásba történő beemelésére.

A jogállamiság kérdésének beemelése a kvantitatív elemzésbe

Egy adott ország mélyelemzésekor természetesen kiemelten felvethetők az állam jogállamiságával, demokráciaminőségével kapcsolatos problémák. Ha a politikai részvételre fókuszálunk, akkor ez utóbbiak is valamilyen mértékben részt kell, hogy képezzék az elemzésnek, hiszen a képviselet vagy a választójog értelmezésekor éppen demokratikus normákhoz, mintákhoz, elvárásokhoz képest

mutathatók be az adott intézmények. De önmagában a jogállamisághoz kapcsolódva is felvethető az a kérdés, hogy lehet-e egyáltalán jogokról, jogosultságokról beszélni, ha kérdéses, hogy az adott (jogszabályban rögzített) lehetőséggel egyáltalán élhetnek-e az állampolgárok, jogaik valóban érvényesülnek-e.

A könyv elméleti részében amellett érveltem, hogy a multikulturalizmus mint keret nemcsak liberális demokráciákban alkalmazható a kisebbségekkel kapcsolatos bánásmód, és különösen a különjogok vizsgálatához. Ez azonban nem azt jelenti, hogy a kisebbségeknek biztosított jogosultságok és a kisebbségi léthelyzet vizsgálatában ne lenne releváns szempont az adott állam berendezkedése, illetve általános működésének kérdése.

E kutatásban nincs tere annak, hogy a vizsgált országokhoz kapcsolódó demokráciaminőséget vagy jogállamiságot részleteiben megvizsgáljam. Természetesen egy nemzeti kisebbséghez tartozó polgár (külön)jogainak érvényesülése szempontjából sem mindegy, hogy demokráciában, autokráciában vagy esetleg hibrid rezsimben él, az viszont elkerülendő, hogy ezek a viták, illetve a jogállamiságra irányuló – indokolt – fókusz a vizsgált jelenségek és a lehetséges kutatási kérdések, illetve válaszok körét leszűkítse. Nem lenne szerencsés, ha ez a probléma azt jelentené, hogy bizonyos jogosultságokat vagy jogintézményeket kár is vizsgálni, hiszen azok érvényesülésével, intézményi felépítésével kapcsolatos összes kérdésre vagy problematikára a jogállamiság csorbulásában vagy hiányában találhatunk választ. Az említett problémákat valamilyen módon érdemes tehát az elemzés részévé tenni. Ezért teszek kísérletet a demokráciaelemnek a kutatásba történő beemelésére.

A kvantifikált adatok kézenfekvő lehetőséget adnak arra, hogy meglévő, jogállamisággal kapcsolatos indexekkel egészüljön ki a kutatás. Ezen indexek legnagyobb része az általam alkalmazott módszerhez hasonlóan születik: szakértők értékelik az egyes országokat a megadott szempontok alapján. (Bizonyos esetekben korábbi kutatásokból is kreálnak új mérőszámokat, indikátorokat.) Ebből következően természetesen ezeknek a kutatásoknak is vannak módszertani problémáik, amelyek felfejtésére azonban ez a kötet nem vállalkozik.⁵³⁷

Kiindulópontként két jogállamisággal kapcsolatos index alkalmazása mellett döntöttem.

537 Lásd, többek között az általam is használt indexekről: Jakab András, „A jogállamiság mérése indexek segítségével”, *Iustum Aequum Salutare* XII, sz. 2 (2016): 187–211; Jakab András és Lőrincz Viktor, „International Indices as Models for the Rule of Law Scoreboard of the European Union: Methodological Issues”, *MPIL Research Paper Series* 2017, sz. 21. (2017), <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3032501>.

A kisebbségi jogokra vonatkozó adatokat egyfelől a Freedom House *Freedom in the World* indexének 2020-as adataival,⁵³⁸ másfelől a Bertelsmann Stiftung's *Transformation Index* demokrácia státuszára vonatkozó indexének 2020-as adataival⁵³⁹ kívántam összevetni. Míg előbbit közismertsége, széles körben alkalmazott mivolta miatt, addig utóbbit kifinomultabb módszertana, és jogállamisági fókusza miatt választottam. Az is utóbbi mellett szólt, hogy a Freedom House indexével ellentétben ebben egyáltalán nincs mérőszám a kisebbségekre vonatkozóan, így az összevetni kívánt adatok között ilyen értelemben nincs is átfedés, egyértelműen a korrelációt erősítő elem. A *Freedom in the World* index százas skálán mutatja meg az egyes országok által elért értéket, a BTI index pedig 1–10-ig terjedő skálán. Módszertani megfontolások miatt a *World Justice Project* jogállamiság-indexét⁵⁴⁰ szerettem volna még felhasználni, ez azonban Lettországra, Litvániára és Szlovákiára vonatkozóan nem tartalmaz adatot, így erre nem volt lehetőségem.

Először a két jogállamiság-jellemző közötti statisztikai kapcsolatot vizsgáltam meg, és ez alapján döntöttem végül a BTI index elhagyása mellett. Ahogy az alábbi (10.sz.) táblázaton is látszik, a két index között az összefüggés meglehetősen szoros. Amelyik ország magasabb értéket kapott az egyik indexben, az magasabb értéket kapott a másikban is. A különbségek szintén hasonlóak. Az országok sorrendje a két index alapján teljesen megegyezik. Emiatt a csaknem determinisztikus kapcsolat miatt a két index alkalmazásával teljesen megegyező eredményre jutnánk, így végül az elemzéshez csak a Freedom House mutatóját, illetve egy másik mérőszámot, a Világbank *Worldwide Governance Indicators 2018* jogállamiságra vonatkozó részét alkalmaztam. Itt más módszer szerint már valamivel eltérő értéket kapnak az országok, például a sorrendjük sem egyezik meg.⁵⁴¹ Ez utóbbi sok egyéb részindexből, többek között a másik két index adatait felhasználva áll

538 Az index módszertanát is tartalmazó 2020-as jelentés itt: Sarah Repucci, „Freedom in the World 2020”, letöltés dátuma 2020. április 11., https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FIW_2020_REPORT_BOOKLET_Final.pdf; a böngészhető adatok pedig az itt elérhető térképen találhatók: „Explore the Map”, Freedom House, letöltés dátuma 2020. április 11., <https://freedomhouse.org/explore-the-map>.

539 Fontos megjegyezni, hogy a BTI-nek a kormányzásra és a gazdaságra vonatkozóan is van indexe, de én kifejezetten csak a demokráciával foglalkozó indexet használtam. „BTI Methodology”, letöltés dátuma 2020. május 19., <https://www.bti-project.org/en/methodology.html>; „BTI Country Reports”, letöltés dátuma 2020. május 19., <https://www.bti-project.org/en/reports/global-report-d.html>.

540 „WJP Rule of Law Index”, letöltés dátuma 2020. április 11., <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>.

541 A *Freedom in the World 2020* és a *BTI 2020* index közötti Pearson-együttható 0,950, ami már majdnem determinisztikus kapcsolatot jelent. A Világbank indexével a két másik index összefüggését 0,6 és 0,7 közötti Pearson-együtthatók mutatják, tehát kapcsolat itt is van, de már kevésbé erős.

össze, de összesen több mint száz adatot vesz figyelembe.⁵⁴² Csakúgy, mint a másik kettő, ez is csökkenést mutat Magyarországra vonatkozóan az elmúlt évtizedben, de saját jogállamiság-definíciójából és a felhasznált adatokból következően eredménye némileg eltér a Freedom House és a BTI indexétől.

10. táblázat. A felhasznált jogállamiság-indexek

	<i>Freedom in the World 2020</i>	<i>BTI Democracy Status 2020</i>	<i>WGI Rule of Law 2018</i>
Bulgária	80	8,0	53,4
Csehország	91	9,4	81,7
Észtország	94	9,8	86,5
Horvátország	85	8,2	63
Lengyelország	84	8,0	66,8
Lettország	89	8,9	79,3
Litvánia	91	9,5	79,8
Magyarország	70	6,8	72,1
Románia	83	7,7	63,5
Szlovákia	88	8,7	70,2
Szlovénia	94	9,2	82,7

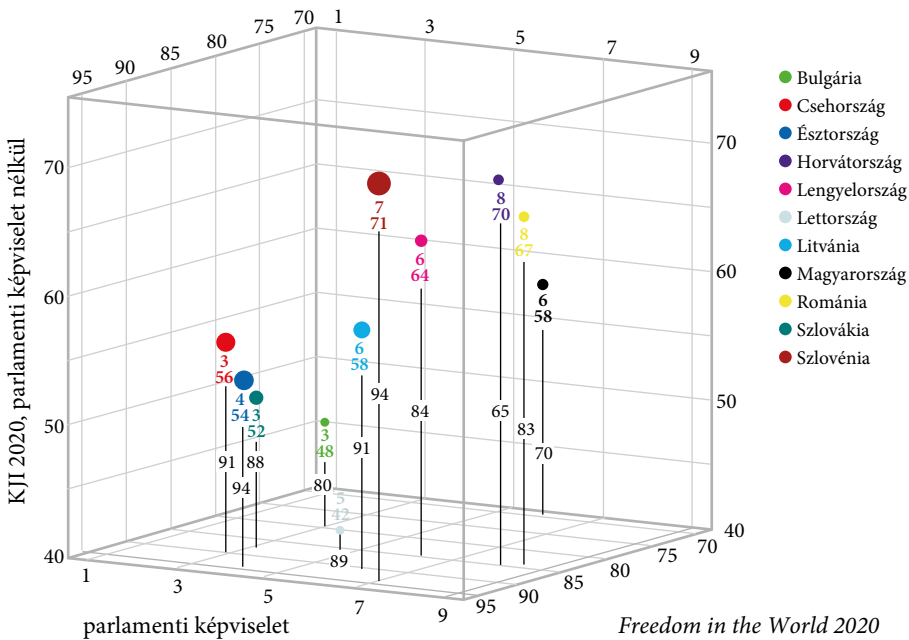
E tényező kutatásba történő beemelésének első lépése annak vizsgálata, hogy vajon a kisebbségi jogok kiterjedtebb biztosítása (tehát magasabb KJI 2020-szám) magasabb demokrácia- illetve jogállamiság-indexszel jár-e együtt. E tekintetben gyakorlatilag nincsen az adatsorok között statisztikai összefüggés,⁵⁴³ tehát a jogállamiság-indexek valóban egy új dimenziót, új elemet adnak hozzá a kisebbségi jogok érvényesülésére vonatkozó kutatáshoz.

Mivel a kutatás fő eleme a parlamenti képviselő és a többi jogosultság viszonya, ezért az erre vonatkozó eredményeket ábrázolom a demokráciaindexek

⁵⁴² Az indikátor összeállításának módszere: Daniel Kaufmann, Aart Kraay, és Massimo Mastruzzi, „The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues”, *World Bank Policy Research Working Paper*, sz. 5430. (2010. szeptember 1.); Az országokra vonatkozó adatok: „Worldwide Governance Indicators | DataBank”, letöltés dátuma 2020. április 11., <https://data-bank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>.

⁵⁴³ 0 és -0,1 közötti Pearson-együttható, tehát ha van is gyenge összefüggés, az is inkább fordított.

összefüggésében. Az alábbi (16.sz.) ábrán az látható, hogy azt a szakértői értékelések szerint létező összefüggést, ami a parlamenti képviselő és az egyéb jogok között fennáll, a demokrácia minőségére vonatkozó mutatószám újfajta megvilágításba helyezi. A parlamenti képviselő és az egyéb jogok kapcsán egyaránt magasra értékelt Szlovénia ugyan a demokrácia minősége szempontjából is kedvező értékeléssel rendelkezik, de a többi állam esetében már árnyaltabb a kép. A kisebbségi jogok szempontjából kedvezőre értékelt Horvátországban például már kevésbé jó a demokráciára vonatkozó értékelés – ebből a szempontból több, kisebbségi jogokat kevésbé biztosító állam, például Csehország, Észtország és Szlovákia is megelőzi.



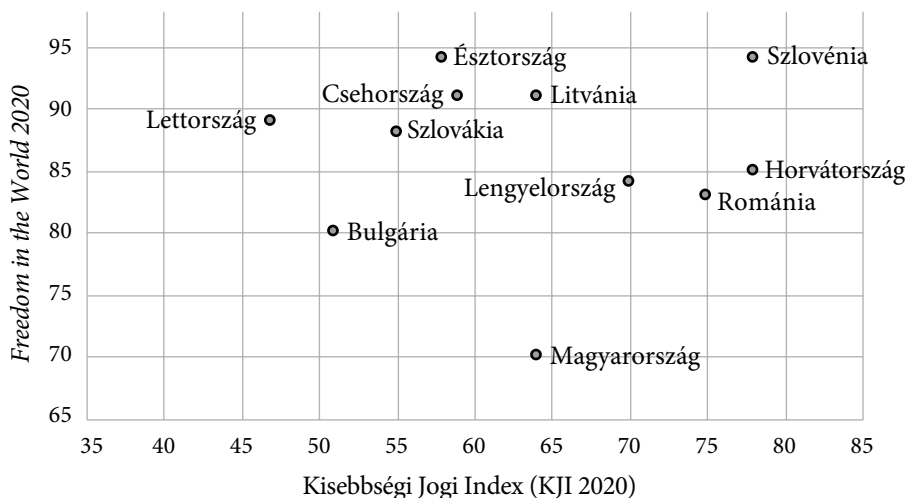
16. ábra. A parlamenti képviselő és az egyéb jogok viszonya a Freedom in the World 2020 demokráciaindex fényében, háromdimenziós ábrázolás

Magyarországnak a többi vizsgált országhoz képest kirívóan alacsony demokrácia-pontszáma szintén árnyalja azt a képet, hogy kisebbségi jogi szempontból az előbb említett három országot, illetve Bulgáriát és Lettországot is megelőzné. Magyarország és Litvánia mind a parlamenti képviselőre, mind az egyéb jogok összességére vonatkozóan azonos értékelést kapott. Jól látható, hogy utóbbi

a demokrácia minősége szempontjából 21 ponttal előzi Magyarországot, ezzel vélhetően a nemzeti és etnikai kisebbségek számára is kedvezőbb, magasabb jogbiztonságot jelentő körülményeket teremtve.

Mivel a kutatás fő fókusza a parlamenti képviselő volt, így az eredmények demokrácia/jogállamiság szempontú árnyalását is e két dimenzió mentén igyekeztem bemutatni, de az alábbi (17. sz.) kétdimenziós ábra is szemlélteti, hogy a Kisebbségi Jogi Index 2020-as eredményei viszonylatában demokrácia minősége hogyan alakul a vizsgált országokban. Az látszik, hogy Szlovénia kiemelt pozíciója kiemelkedése mellett a kisebbségi jogi szempontból szintén jóra értékelt Horvátországhoz és Romániához ilyen módon közel kerül a kisebbség jogi szempontból közepes Lengyelország: elmarad ugyan kisebbségi jogi szempontból, de a Freedom House indexe szerint demokrácia terén csaknem egy szinten helyezkednek el. (Itt azonban megjegyzendő, hogy a válaszadók közül volt, aki Lengyelországra vonatkozóan felvetett olyan friss, jogállamisággal kapcsolatos problémákat, melyek nem feltétlenül tükröződnek még, vagy megfelelő módon a Freedom House indexében.)

A kisebbségi jogi szempontból közepesen teljesítő országok közül lefelé Magyarország lóg ki, kifejezetten alulértékelt demokráciájával. Látványosan fölébe kerekedik a kisebbségi jogi szempontból egyébként gyengébb Csehország vagy Észtország.



17. ábra. A Kisebbségi Jogi Index 2020 (KJI 2020) és a Freedom in the World 2020 demokráciaindexének összefüggése, kétdimenziós ábrázolás

A Világbank kifejezetten jogállamiságra vonatkozó indexe még inkább árnyalja a kapott eredményeket. Ebben az értékelésben a továbbra is mindhárom szempontból kiemelkedő Szlovénia mellett a nemzetiségi képviselő és a kisebbségi jogok területén nem túl jól teljesítő Csehország és Észtország kapott magas jogállamiság-pontszámot, miközben a kisebbségi jogi szempontból magasra értékelhető Horvátország és Románia esetében jóval alacsonyabb jogállamisági értékről beszélhetünk. A Világbank mérőszáma szerint jogállamiság szempontból nem Magyarország a vizsgált országok közötti utolsó, hanem rosszabb a helyzet Lengyelországban és Romániában is – olyan országokban, ahol az értékelés szerint kedvezőbb kisebbségi jogi szabályokat találunk. Ebben az indexben a Freedom House méréséhez képest Bulgária kevésbé felülértékelt. Jogállamiság szempontból, ahogy a kisebbségi jogokat tekintve is, jócskán lemarad a többi országtól. Eközben a kisebbségi szempontból Bulgária alatt teljesítő Lettország jogállamiság szempontból kiemelkedően jól teljesít. A Világbank adataival készült grafikonok a 4. sz. függelékben találhatók.

A demokrácia vagy jogállamiság minőségére vonatkozó elemek tehát nemcsak kvalitatív, hanem kvantitatív elemzéseknek is a részévé tehetőek. Az adatokból, különösen a Világbank jogállamiság-indexe alapján, az látszik, hogy a kisebbségi jogok valamilyen, akár magas mértékű biztosítása nem feltétlenül jár együtt a liberális demokrácia alapelveinek betartásával, ami természetesen rombolja a kisebbségvédelmi szabályozás meglétéből elvileg következő eredményeket is.

Néhány demokráciaindex tartalmaz ugyan a kisebbségek helyzetére, jogaira vonatkozó elem(ek)et, de ezek relatíve kevésbé befolyásolják az egész index értékét, tehát önmagában ezekből az országok kisebbségi jogi intézményeire, és különösen a kisebbségek helyzetére nem lehet érvényes következtetéseket levonni. A kisebbségi jogok vizsgálatánál arra hasznosak lehetnek, hogy egy alapvetően előfeltétel-jellegű elemmel gazdagítva árnyalják a kisebbségi jogi intézményekről alkotott képünket.

Skálán történő értékelésnél az is problémát jelenthet, hogy nem minden esetben van meghatározva minimumpont, ami alá eső értékeknél a vonatkozó intézmény megszűnéséről vagy csődjéről beszélhetünk. A Freedom House indexe a pontok alapján 'szabad', 'részben szabad' és 'nem szabad' értékelésekkel erre tesz kísérletet, meghatározva a kategóriákhoz szükséges minimális

pontszámot.⁵⁴⁴ A vizsgált országok közül – egyelőre – csak Magyarország csúszott a ’részben szabad’ kategóriába, miközben a Világbank értékelésének megfelelően Bulgária, Horvátország, Lengyelország, Románia és Szlovákia is alatta teljesít. Ebből az derül ki, hogy a jogállamiság is több szempontból értékelhető, bizonyos meglévő jogintézmények akár a jogállamiság nagymértékű csorbulása esetén is érvényesülhetnek. Ilyen esetben természetesen kevésbé beszélhetünk valódi, elkötelezett multikulturalista államról, mintsem a politikai hatalom, politikai (és így jellemzően nemzeti) többség által kegyként biztosított jogokról, viszont az előbb bemutatott módon e jogintézmények is értékelésre kerülhetnek.

A jogállamiság-indexek módszereinek átfogó értékelése nélkül annyi jelenthető ki, hogy a jogállamiság nagymértékű csorbulása minden bizonnyal megkérdőjelezi az egyébként létező kisebbségi jogok érvényesülését is. Érvényesülhetnek ugyan bizonyos jogosultságok – ahogy az eredményekből is látszik –, ezek nem jogállami helyzetben már inkább csak a politikai (és nemzeti) többség éppen aktuális döntéseinek következményei. A jogállamiság csorbulása vélhetően különösen negatívan hat a vizsgált képviseleti intézményekre, hiszen a kormányzó hatalom ilyen helyzetekben a parlamentet éppen a demokratikus működés látszatának fenntartására használja. Így féltő, hogy valódi érdekképviseletről vagy a sajátos nézőpontok megjelenítéséről nem, csak a képviselet kiüresedéséről beszélhetünk. E hatások pontos feltérképezéséhez a makroszintű kutatás kevés támpontot ad.

544 Pontosabban az index két részelemét azonos súllyal véve határoz meg egy „lépcsőzetes rendszert”. Lásd az *értékelés módszertanát*. A pontozásos értékelés korlátait mutatja a Freedom House másik kutatási projektje, az általam használt *Freedom in the World* indexnél valamivel szűkebb területet vizsgáló *Nations in Transit* elemzés is, amelynek 2020-as adatai szerint Magyarország lecsúszott a „hibrid rezsim” kategóriájába. Amely elnevezést a kutatás egy részletes országtanulmánnyal is alátámasztja, de azt azért fontos látni, hogy ez a Freedom House által Magyarországra újonnan használt minősítés a valóságban egy év alatt mindössze 1,6 százalékpontnyi csökkenést jelentett: 51-ről 49,4-re. A kutatás módszere: <https://freedomhouse.org/reports/nations-transit/nations-transit-methodology>, a Magyarországról szóló jelentés: <https://freedomhouse.org/country/hungary/nations-transit/2020>.

4. ÖSSZEGZÉS

A kötet célkitűzése két fő pontban ragadható meg. Egyfelől célom volt a vizsgált kelet- és kelet-közép-európai uniós tagországokra vonatkozóan a multikulturalizmus, multinacionalizmus irodalma alapján kutatást végezni, ezzel mintegy hangsúlyosabban beemelni mind a térséget, mind a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak kérdését az ezen elméleti keretekben zajló vizsgálatokba. Másik célom volt az elméleti megközelítésen belül a (különleges) politikai részvételi jogokra, pontosabban a politikai képviselet kérdésére, intézményeire fókuszálni, és a nemzetiségek parlamenti képviseletének céljára, (elvárható) jellemzőire kitérni, ezek mentén a vizsgált tizenegy ország nemzetiségi képviseleti megoldásait elemezni. A vizsgált országok: Bulgária, Csehország, Észtország, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia.

A könyv három nagyobb részre osztható, az első rész az elméleti megközelítés kidolgozásával, a multikulturalizmus és a demokratikus képviseletelmélet közös halmazának kifejtésével foglalkozik. A második nagyobb részben a vizsgált országok intézményeinek értékelésére kerül sor. Itt a politikai képviselet intézményeit elemzem a jogszabályok és a vonatkozó nemzetközi jelentések feldolgozásával. A harmadik részben szakértői kérdőívek segítségével a kisebbségekkel kapcsolatos jogi szabályozás egészére vonatkozó értékelő megállapításokat teszek, és ezeket országonként a parlamenti képviselet minőségéhez képest értelmezem.

Az elméleti fejezetben először a multikulturalizmus, és az általam szinonimaként használt multinacionalizmus definíciós kérdéseit dolgozom fel. A megközelítés *mainstream* irodalma azt, elsősorban Kymlicka és Raz révén, a liberális demokrácia intézményi berendezkedéséhez köti. A két szerző éppen azt próbálja levezetni, előbb elméleti síkon, majd Kymlicka gyakorlati példákon keresztül is, hogy a többletjogok, sőt adott esetben a csoporthoz kötött jogosultságok nem illiberális természetűek, összeegyeztethetők a liberális, alapvetően egyéni jogokra fókuszáló felfogással. Az általam szintén bemutatott Kis János ezt szintén úgy

ragadja meg, hogy a liberális nacionalizmushoz képest fogalmazza meg a liberális multinacionalista állam jellemzőit.

Szerintük, leegyszerűsítően összefoglalva, éppen arról van szó, hogy az állam nemzeti szempontból történő semlegességének (elvi és gyakorlati) megvalósíthatatlansága miatt a nemzeti kisebbséghez tartozók eleve olyan strukturális hátrányban vannak a nemzeti (és ezzel együtt jellemzően politikai) többséghez képest, amely hátrány(ok) kiküszöbölésére a kisebbségi jogok, a csoportjogok alkalmasak. Szerintük a multikulturalizmus vagy multinacionalizmus ebben az értelemben éppen a liberális demokrácia új, természetszerűleg kialakuló formáját jelenti.

Ezzel szemben én olyan szerzők írásaira alapozva fogalmaztam meg a kisebbségek többletjogaiban megvalósuló multikulturalizmus definícióját, akik – például Raz explicit előfeltételeivel szemben – nem kötik a multikulturalizmust és a multinacionalizmust a liberális demokráciákhoz. Ehhez a liberális multikulturalizmus különböző kritikáit mutattam be. Parekh és Modood amellett érvel, hogy a liberális egyenlőségkonceptióknak még az említett szerzők általi továbbgondolása sem tudja megragadni a kulturális pluralizmust, így Parekh szerint a kultúrák közötti párbeszédre kell hangsúlyt helyezni. Ezt a felfogást interkulturalizmusnak nevezzük, ami szerint a különböző kulturális háttérrel rendelkezők békés együttélésében nem a kisebbségek és az állam közötti vertikális viszony, hanem a különböző nemzetiségű csoportok közötti horizontális viszony a meghatározó. A „multikulturalizmus végéről” szóló viták egy része rendre az interkulturalista megközelítés fontosságát emeli ki. Ezeket a vitákat én csak röviden illusztráltam, rámutatva – mások mellett Vertovec nyomán – arra, hogy az interkulturalizmusnak hívott elgondolásba ugyanúgy beleilleszkedhetnek a nemzeti kisebbséghez tartozók különjogai, mint a multikulturalista megközelítésbe. Az sem az interkulturalizmus sajátja, hogy nem azt hangsúlyozza, hogy többség és kisebbség(ek) van(nak) jelen, hanem „csak” különböző nemzetiségi, társadalmi csoportok. Ez a típusú szemlélet már Raz esetében is a multikulturalista hozzáállás egyfajta előfeltétele.

A liberális multikulturalizmus másik kritikusa, Modood a különbözőség elismerésére helyezi a hangsúlyt, és azt már önmagában multikulturális jellemzőnek fogja fel. Ennek az igen kiterjesztő megközelítésnek az alkalmazásával lehet olyan országokat is az elemzés körébe vonni, melyekben a liberális demokráciához kapcsolt elvek, intézmények terén visszasságok lelhetők fel, miközben elismerik a területükön élő nemzetiségek létét és – valamilyen mértékben – különböző

jogait. Az elismerés mibenlétének bemutatásához Taylor elgondolásából indultam ki, aki szerint a multikulturalizmus végső soron nem más, mint az azonosság elismeréséből következő egyenlő méltóság elve mellett a különbözőségen alapulva az egyénnek, illetve magának a különbözőségnek az elismerése. Taylor ezt a fajta elismerést is legitim igénynek tartja, ez az, ami megalapozza a multikulturalizmust.

Fontos kitérni arra, hogy az elismerés politikája nem áll önmagában, hanem önértékén túl (többek között Fraser és Young szerint) egyrészt a szimbolikus vagy kulturális egyenlőtlenség kiküszöbölését szolgálja, másrészt (ahogy azt Kymlicka is elismeri), hozzá kell járulnia a szubsztantív egyenlőség megvalósulásához.

Crowder nyomán tehát a multikulturalista politika definíciójának középpontjába az elismerést állítottam. Crowder szerint a multikulturalizmus egyfelől *felismerése* annak, hogy egy társadalom több kultúrát foglal magába, ami nem egy ellenzett fejlemény, másfelől pedig e kultúrák pozitív *elismerése* a közpolitikák és a közintézmények szintjén. Így multikulturalista jellemzőnek, multikulturalista politikának azokat a nemzetiségekkel kapcsolatos intézkedéseket tekintem, melyek alapja éppen a nemzetiségi kisebbséghez tartozás ténye. A szóban forgó intézkedések és jogok azért kerülnek bevezetésre, éppen azért lesznek e jogoknak alanyai, mert vannak, akik kisebbségi csoporthoz tartoznak, és az állam elismeri ezt a hovatartozást. Ez a fajta elismerés olyan országokban is jelen van, ahol nem érvényesülnek kellőképpen az emberi jogok vagy a liberális demokrácia alapelvei.

A kiválasztott országok vizsgálatát nemcsak az elméleti megközelítés tágításának szándéka indokolta, hanem annak kézenfekvő gyakorlati magyarázata is van. Először is a vizsgált országok az Európai Unió tagállamai, és az európai integráció során olyan kisebbségi jogi elvárásokkal szembesültek, amely elvárások – noha érvényesülésük, megvalósulásuk mértéke részben éppen a kutatás tárgya – alapvetően egy multikulturális, multinacionális hozzáállást, de legalábbis a nemzeti kisebbségek elismerésének minimumkövetelményét tükrözik. A másik gyakorlati magyarázat a Multikulturalista Politikák Index (MCP Index) nemzeti kisebbségekről szóló részének alkalmazásának szándéka volt. Banting és Kymlicka Európa összes térségéből szerepeltet országokat az összehasonlító indexben, ugyanakkor Kelet- és Kelet-Közép Európa országai különböző okokból kimaradnak. Noha a kihagyás melletti érvek megfontolandók,

célom volt ezeket a megfontolásokat inkább az elemzés részévé tenni, mintsem az elemzés akadályaként értelmezni.

Az elméleti megközelítés kidolgozásában a multikulturalizmushoz kapcsolódó politikai jogok, pontosabban a képviselet kérdésére helyeztem hangsúlyt. Az említett szerzők, kiemelten Young nyomán arra jutottam, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek országos politikai döntéshozatalban történő képviseletének igénye nem pusztán a többnyire kulturális jogként értelmezhető igények egyike. Ennek konkrét döntéshozatali mechanizmushoz kell(ene) vezetnie, ahol a kisebbségek érdekeinek megjelenítésével – vagy ahogy Young fogalmaz, sajátos társadalmi nézőpontjának felmutatásával – elérhető, hogy az országban számukra kedvezőbb szabályozás alakuljon ki.

A multikulturalista államban tehát szükség van a nemzetiségek (Young megközelítésében a hátrányos helyzetű csoportok) politikai képviseletének megteremtésére.

A multikulturalizmus keretén belül maradva ezt a „kedvezőbb szabályozást” én a multikulturalizmusból következő másik nagy igény, a kulturális jogok meglétével, illetve a multikulturalizmus előfeltételeként tételezhető antidiszkriminációs szabályozással azonosítottam, ezzel a kutatás hipotézisében összekötve a nemzetiségi képviseletet és egyéb jogok meglétét. A hipotézis szerint tehát a hatékonyabb, jobb képviselet több kulturális joggal, megfelelőbb antidiszkriminációs szabályozással kell, hogy együtt járjon.

Mindehhez szükséges volt a *hatékonyabb, jobb* képviselet fogalmának mibenlétét konceptualizálni, amihez a demokratikus képviseletelmélet megfontolásait emeltem be az elméleti megközelítembe. A képviseletről való gondolkodás kiindulópontja az a Pitkin által meghatározott felosztás, hogy milyen különböző szempontok szerint értékelhetjük a képviseletet, illetve a képviseletet garantáló intézményeket: a formális szabályokon túl, szimbolikus jelentőségük kapcsán, illetve tartalmi szempontból is.

A multikulturalizmus és a képviseletelmélet metszetének bemutatásához Young mellett elsősorban Phillips és Mansbridge megközelítését használtam fel. Továbbá a képviselet szükségessége melletti érvelésen, mindhárman kifejezetten a képviselet elvárható milyenségére vonatkozóan fogalmaznak meg állításokat, és (tulajdonképpen Pitkin megközelítésével szemben) eltérő módon, de mind arra jutnak, hogy a „jelenlét politikája”, illetve a kisebbségi képviselet önmagában is fontos eszköze lehet az integrációnak és a politikai elnyomás elkerülésének.

A nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletét különféle módokon lehet megvalósítani. A multikulturalizmussal és a képviselettel foglalkozó szerzőknek a különböző megoldásokkal kapcsolatos kritikái és fenntartásai mellett összességében mégiscsak az rajzolódik ki, hogy a parlamenti képviselet legitim igénye lehet a nemzeti kisebbségi csoportoknak, és ezt a képviseletet olyan módon kell megszervezni, hogy az – Pitkin kifejezésével élve – tartalmi képviselethez vezessen, alkalmas legyen a nemzetiségek érdekeinek (és társadalmi nézőpontjának) megjelenítésére a döntéshozatalban, továbbá ezek az elfogadott döntésekben is tükröződjének.

Az általam is hangsúlyozott felfogás, miszerint a képviseletnek kell, hogy legyen (valamiféle) politikai hatása, hasonló logikát követ, mint az elismerésre alapozott multikulturalizmus-elmélet, mely az elismerést nem csak önmagában, szimbolikus értelmében tartja fontosnak, hanem mint aminek szubsztantív értelemben igazságosabb társadalomhoz kell vezetnie. Így tehát a képviselet sem önmagában érdekes, hanem kell, hogy legyen valamiféle (legalább potenciális) hatása a kisebbségekre. A hatás, hatékonyság fogalma jelenik meg a nemzetközi dokumentumokban is.

A könyv második nagyobb fejezete a nemzetiségek parlamenti képviseletével kapcsolatos nemzetközi jogi elvárások, ajánlások sorra vételével kezdődik. Ezekből az rajzolódik ki, hogy a parlamenti képviselet megteremtésének módja kifejezetten az államok hatáskörébe tartozó kérdés, van azonban egy olyan, egyebek mellett a Lundi ajánlásokban is megfogalmazott elvárás, hogy a képviselet *hatékony* legyen. Ez a hatékonyság az, amit a kötetben úgy ragadok meg, hogy a képviselet alkalmas arra, hogy – mint Pitkin fogalmaz – tartalmi, szubsztantív képviselet legyen, tehát a nemzeti kisebbséghez tartozó képviselők képesek legyenek a döntéshozatali folyamat (és kimenetele) befolyásolására.

Ahogy az elméleti megközelítésből, úgy ebből a gyakorlatinak szánt követelményből sem következik egyetlen megoldás. A nemzeti kisebbségek képviselete elképzelhető garantált mandátumok, kedvezményes küszöbök vagy kvóták révén, de a társadalmi arányok és politikai integráció függvényében akár mindenféle különjog nélkül is megvalósulhat. A kötetnek ebben a részében elsősorban a különleges intézkedésekkel, garanciákkal, és a pártok révén megvalósuló képviseletre fókuszálva mutattam be az egyes országokat.

A képviseleti intézményrendszer bemutatásához és értékeléséhez az egyes országok nemzetiségi összetétele, a nemzetiségek létszámának hivatalos felmérési módja, illetve az általános társadalmi, politikai és alkotmányos környezet

bemutatása mellett az országos képvisellel kapcsolatos jogszabályokat vettem sorra. A jogszabályok és azok megvalósulásának értékeléséhez nagyjából a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának ajánlásait, illetve az EBESZ/ODIHR választási megfigyelői missziók jelentéseit elemeztem. Ebben alapvetően a demokratikus normák nemzetiségi képviselet kapcsán történő érvényesülését vizsgáltam annak érdekében, hogy megállapítsam: az adott intézményrendszer egyáltalán alkalmas lehet-e a nemzetiségi érdekek hatékony képviseletére, azaz érdemi arányú parlamenti létszámmal, megfelelő választói felhatalmazással, megfelelő jogkörökkel, megfelelő működéssel párosul-e. Ebben az értelemben tehát a képviselet formális jellemzőinek értékeléséből vontam le annak potenciális tartalmi jellegére vonatkozó következtetéseket.

A képviselet formális szabályai alapján négy csoportba rendeztem az országokat. Az *1. csoportba* azok az országok kerültek, melyekben valamilyen módon legalább néhány nemzetiség parlamenti képviselete garantálva van. Ilyenek: Horvátország, ahol a legtöbb nemzetiséget valamilyen módon bevonják a képviselők megválasztásába; és Szlovénia, ahol képviselet csak két kis nemzetiségnek, a magyar és az olasz közösségnek biztosított, viszont vétőjogi garanciával együtt.

A *2. csoportba* a nem garantált, de kedvezményes küszöb vagy kvóta által elérhető nemzetiségi képviselettel rendelkező országok kerültek, kiemelt helyen Románia, ahol nemcsak kedvezményes képviselethez jut a legtöbb nemzetiség, de – társadalmi aránya és politikai szervezettsége okán – a magyar kisebbség még nemzetiségi párton keresztül is képviselteti magát az országos törvényhozásban. Szintén ide tartozik még Lengyelország, ahol a nemzetiségi pártok számára nem érvényes az 5%-os választási küszöb, ez a kedvezmény azonban etnikai kisebbségekre már nem érvényes, és összességében csak a német nemzetiség képviseletéhez vezet. Ugyanezen csoportba tartozik Magyarország is, ahol 2018 óta van a német nemzetiségnek 1 képviselője, és a többi 12 elismert nemzetiség szósólót küld az országgyűlésbe, az ugyanakkor nem látszik, hogy ez valóban hatékony, érdemi képviseletet jelentene.

A *3. csoportba* azok az országok kerültek, ahol különleges mechanizmusok nincsenek, de bejutnak nemzetiségi pártok a parlamentbe. Itt is fontos megjegyezni, hogy bár önmagában kedvező fejleménynek tűnik, ha egy nemzetiség el tudja érni az általános parlamentbe jutási küszöböt, ugyanakkor a nemzetségekkel kapcsolatos megfontolások egyetlen pártba történő „szerveződése” ahhoz is vezethet, hogy a nemzetiségi kérdés marginalizálódik a politikai napirenden. Tehát önmagában a nemzetiségi pártok léte nem feltétlenül vezet

hatékony érdekképviselőhöz, tiltásuk azonban biztosan nem egy multikulturális állam jellemzője. Ebbe a csoportba Bulgária került, ahol létezik, és többször a kormányzó koalíció tagja volt egy nagyjából török nemzetiségi párt, miközben a törvények *de facto* tiltják a nemzetiségi alapú politikai szerveződést. Ide került még Litvánia is, ahol lengyel szerveződés kerül rendre a parlamentbe.

A többi balti állam, Lettország és Észtország mellett Csehország és Szlovákia került még a 4. csoportba. Ide azon országok tartoznak, ahol sem különleges mechanizmussal, sem pártok révén nem valósul meg a nemzeti kisebbségek képviselete, legfeljebb egyéni képviselők vagy a nem nemzetiségi pártok listáján bejutó nemzetiségi képviselők által. Fontos megjegyezni, hogy Szlovákia 2020 februárja előtt még a harmadik csoportba került volna, de mostanra a magyarokat és szlovákokat egyaránt magába foglaló vegyespárt is kiesett a parlamentből, így immár Szlovákia is ebbe a csoportba tartozik.

Az országok összehasonlító elemzésének végén a további kutatáshoz a képviseleti megoldások értékelését egy 1-től 9-ig terjedő skálán kvantifikáltam, ahol legmagasabb pontszámot a garantált képviselet ért, köztes értékeket a kvótaalapú képviselet és a pártok parlamentbe jutása, míg 1-essel az ilyen képviselet hiányát értékeltem.

A különböző képviseleti megoldások, illetve a kulturális jogok és antidiszkriminációs intézkedések közötti összhang vizsgálatához a képviseleten kívüli jogosultságoknak egy másik módszerrel történő felmérését választottam. Ehhez célom volt egy olyan mérőszám kialakítása, melyben az általam vizsgálni kívánt, és a kisebbségek helyzetének pontosabb bemutatásához vezető jogosultságok mind megjelennek, és a formális szabályok feltérképezésén túl a jogok, intézkedések érvényesülését is mutatni tudja. Az általam megalkotott Kisebbségi Jogi Index 12 elemből áll, melyek a parlamenti képviselet mellett egyéb kisebbségi jogosultságok, és a megkülönböztetés elleni állami fellépés értékelését teszik lehetővé. Noha azt gondolom, hogy ez nem feltétlenül kifejezetten csak az általam vizsgált térségre alkalmazható mérőszám, mégis a vizsgált országok kiválasztásából következő megoldás az, hogy antidiszkriminációs intézkedésekre vonatkozó elemek is kerültek az indexbe. Ez összefüggésben áll azzal, hogy miért nem valamiféle multikulturális indexnek nevezem a mérőszámot: egy a liberális demokrácia továbbfejlődéseként létező multikulturalista országban – összhangban Kymlicka vagy Raz megállapításaival – a megkülönböztetés tilalmának érvényesülése nem a multikulturalizmus minőségének részét kellene, hogy képezze, hanem valamiféle előfeltételként kellene, hogy megjelenjen.

A 12 elem tehát lehetőséget adott egyfelől arra, hogy egy általános mérőszámot alkossak a vizsgált országok kisebbségi jogi szabályozására vonatkozóan, másfelől pedig a parlamenti képviseletre vonatkozó elem kiemelésével a képviselet és az egyéb jogok meglétének összefüggésének vizsgálatára is. Az elemeket egy 9 elemű skálán lehet értékelni, az értékeléshez szigorú szabályrendszert alkottam, mind az 1-es, mind a 9-es, mind a középű 5-ös érték jellemzőjét megadva.

Összesen valamivel több mint 100 kitöltött kérdőív alapján elemeztem az országok kisebbségi jogi szabályozását. A részletes adatok lehetőséget adtak arra, hogy sorba rendezsem az országokat, és összehasonlítsam azokat mind a képviselet, mind a kulturális jogok, mind az antidiszkriminációs fellépés szempontjából. Az eredményekből az derül ki, hogy azon országokban, ahol a parlamenti képviselet magas pontszámmal értékelhető, ott egyéb jogosultságok terén is jobban teljesít az ország azon országoknál, ahol a képviselet is kevésbé vagy nem megvalósított. Fontos, hogy az értékelés egységessége érdekében a parlamenti képviseletre vonatkozóan is elsősorban a szakértők értékelésével dolgoztam, de az elemzés részét képezi a szakértők és az én saját értékelésem közötti különbségek lehetséges okainak feltárása is.

Az összehasonlíthatóság kedvéért az általam alkotott Kisebbségi Jogi Index (KJI 2020) eredményeit a szűkebb MCP Index skáláján is értelmeztem, illetve az indexben található, főként nyugat-európai országokkal történő összehasonlítás kedvéért, az általam gyűjtött adatokat az MCP Indexnek megfelelően is aggregáltam. Ebből az derült ki, hogy a vizsgált kelet- és kelet-közép-európai országok nagy része a nyugat-európai országoknál alacsonyabb eredményt ért el az MCP Index mérése alapján.

A kutatás zárásaként – a választott módszerekből következő egyéb korlátok említése mellett – külön kitértem arra, hogy a vizsgált országok egy része kapcsán a demokráciára, jogállamiságra vonatkozó aggályok merülhetnek fel, mely aggályok alapvetően kétségessé teszik, hogy érvényes következtetések vonhatók-e le egyáltalán a különféle jogosultságokra vonatkozóan. E dilemma feloldására adhat lehetőséget különböző jogállamiság-indexeknek az elemzésbe történő bevonása. A kötet végén, mintegy gondolat kísérletként, e megoldást mutattam be. Állításom szerint e mérőszámok – noha a maguk módszere miatt szintén rendelkeznek különféle korlátokkal – alapvetően alkalmasak arra, hogy egy – végső soron kvalitatív eredményeit is számszerűsítve prezentáló – kutatásban ezt a szempontot megjelenítsék. A kisebbségi jogokra vonatkozó eredményeket is árnyalja, ha egy állam a jogállamiság szempontjából rosszul teljesít.

Összességében tehát a kötet kiemelt célja volt, hogy a szóban forgó országok nemzetiségi képviseleti intézményeinek összehasonlító értékelését megvalósítsa. Emellett egy átfogó, az országok kisebbségi jogaira vonatkozó értékelőrendszert is kialakítottam. Meggyőződésem szerint mind a képviseleti jogok és egyéb kisebbségi jogok egymáshoz képest történő megragadása, mind az átfogó országtanulmányok új mérőszámmal történő elemzése új, érvényes megállapításokkal egészíti ki a téma szakirodalmát, valamint számos további, akár más elemzési szintű kutatásnak lehet a kiindulópontja.

IRODALOMJEGYZÉK

SZAKIRODALOM

- Agarin, Timofey és Malte Brosig. „Multicultural Solutions for Central and Eastern Europe? Concluding Observations”. In *Minority Integration in Central Eastern Europe: Between Ethnic Diversity and Equality*, szerkesztette Timofey Agarin és Malte Brosig, 331–355. Amsterdam, New York: Rodopi, 2009.
- Agarin, Timofey és Karl Cordell. *Minority Rights and Minority Protection in Europe*. London, New York: Rowman & Littlefield International, 2016.
- Alev, Fatih. „Europe’s Future: Make Yourselves at Home”. *The Guardian*, 2007. június 5. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2007/jun/05/europesfuturemakeyourselvesathome>.
- Alfredsson, Gudmundur, Arie Bloed, Erika Ferrer és Patrick Thornberry. *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek: Dokumentumok a Minority Rights Group kisebbségjogi publikációiból*. Kisebbségi Adattár 9, szerkesztette Bárdi Nándor. Budapest: Teleki L. Alapítvány, 2002.
- Babbie, Earl. *A Társadalomtudományi Kutatás Gyakorlata*, fordította Kende Gábor és Szaitz Mariann. 6. Budapest: Balassi Kiadó, 2001.
- Banting, Keith, Richard Johnston, Will Kymlicka és Stuart Soroka. „Do multiculturalism policies erode the welfare state? An empirical analysis”. In *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, szerkesztette Will Kymlicka és Keith Banting, 49–91. Oxford; New York: Oxford University Press, 2006.
- Banting, Keith és Will Kymlicka. „Is there really a retreat from multiculturalism policies? New evidence from the multiculturalism policy index”. *Comparative European Politics* 11, sz. 5 (2013): 577–98.
- . „Multiculturalism Policy Index”. Kingston: Queen’s University, <https://www.queensu.ca/mcp/>.

- Batueva, Ekaterina. „The Roma Minority in the Czech Republic: Scapegoats of Modern History?” *Ecumenical Review Sibiu / Revista Ecumenica Sibiu* 4, sz. 3 (2012): 429–443.
- Bird, Karen, Thomas Saalfeld és Andreas M. Wust. *The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies*. Milton Park, Abingdon, Oxon; New York, N.Y.: Routledge, Taylor & Francis Group, 2015.
- Bradley, William. „Is There a Post-Multiculturalism?” In *Studies on Multicultural Societies, Working Paper Series No.19*. Afrasian Research Centre, Ryukoku University, 2013. <https://afrasia.ryukoku.ac.jp/phase2/english/publication/upfile/WP19.pdf>.
- Brubaker, Rogers. *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Busygina, Irinia M. és Anton D. Onishchenko. „The Polish Minority in the Republic of Lithuania: Internal and External Factors”. *Baltic Region* 11, sz. 1 (2019): 43–59.
- Cantle, Ted. *Interculturalism: The New Era of Cohesion and Diversity the New Era of Cohesion and Diversity*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.
- Cordell, Karl, Timofey Agarín és Alexander Osipov. *Institutional Legacies of Communism: Change and Continuities in Minority Protection*. Abingdon, New York: Routledge 2013.
- Crowder, George. *Theories of Multiculturalism*. New York, NY: John Wiley & Sons, 2013.
- Csergő Zsuzsa és James Goldgeier. „Nationalist Strategies and European Integration”. *Perspectives on Politics* 2 (2004. március): 21–37.
- Csergő Zsuzsa, Ognen Vangelon és Balázs Vizi. „Minority Inclusion in Central and Eastern Europe: Changes and Continuities in the European Framework”. *Intersections East European Journal of Society and Politics* 3, sz. 4 (2017): 5–16.
- Csergő Zsuzsa és Regelman, Ada-Charlotte. „Europeanization and Minority Political Action in Central and Eastern Europe.” *Problems of Post-Communism*, 64, sz. 7 (2017): 215–218.
- Demeter M. Attila. *Ethnosz és démosz – Válogatott tanulmányok 2002-2012*. Kolozsvár: Pro Philosophia Egyetemi Műhely Kiadó, 2013.
- Dinók Henriett Éva. „A gyűlölet-bűncselekmények szabályozásának általános kérdései – a kiemelt büntetőjogi figyelem mellett és ellen szóló érvek”. *Állam- és Jogtudomány* 55, sz. 4. (2014): 26–50.
- Dobos Balázs és Molnár Sansum Judit. „Cultural Autonomy in Hungary: Inward or Outward Looking?”. *Nationalities Papers* 48, Special Issue 2 (2020): 251– 266.
- Dovi, Suzanne. „Political Representation”. In *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, szerkesztette Edward N. Zalta. Stanford: Metaphysics Research Lab, Stanford University, 2018. <https://plato.stanford.edu/entries/political-representation/>.

- Egeresi Zoltán. „Mozgalom a Jogokért és a Szabadságért: egy etnikai párt útja az európai liberálisokhoz”. *Pro Minoritate* 2009, sz. 3 (2009): 175–189.
- Fiala-Butora János. „A Kisebbségvédelmi keretegyezmény és a Nyelvi Charta végrehajtása – egységes standard vagy szétfejlődés?” *Kisebbségi Szemle* 2017/3: 57–69.
- . „Az európai kisebbségvédelmi rendszer: rendszerszintű problémák és be nem váltott remények”. *Fundamentum* 2019/1–2: 14–23.
- Fraser, Nancy. „From Redistribution to Recognition?: Dilemmas of Justice in a Post-Socialist Age”. In *Theorizing Multiculturalism: A Guide to the Current Debate*, szerkesztette Cynthia Willett, 19–49. Maiden, Mass.: Blackwell Publishers, 1998.
- Friedman, Eben. „Electoral system design and minority representation in Slovakia and Macedonia”. *Ethnopolitics* 4, sz. 4 (2005. november): 381–396.
- Ganev, Venelin I. „History, Politics, and the Constitution: Ethnic Conflict and Constitutional Adjudication in Postcommunist Bulgaria”. *Slavic Review* 63, sz. 1 (2004): 66–89.
- Glazer, Nathan. *We Are All Multiculturalists Now*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1997.
- Gutmann, Amy. „Introduction”. In *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, 3 szerkesztette Charles Taylor, 3–24. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Győri Szabó Róbert. „A szlovéniai magyar és olasz kisebbség autonómiája, politikai képviselete”. In *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*, szerkesztette Szarka László, Majtényi Balázs, Kántor Zoltán és Vizi Balázs, 308–323. *Tér és terep* 6. Budapest: Gondolat, 2007. <https://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/uploads/files/archive/206.pdf>.
- Halász Iván. „Morvaország – Egy létező ország ami nincs (Néhány megjegyzés a cseh-országi és morvaországi regionalizmus történetéhez)”. In *Nemzeti és regionális identitás Közép-Európában*, szerkesztette Ábrahám Barna, Gereben Ferenc és Stekovics Rita, 305–322. Piliscsaba: PPKE, 2003.
- Honneth, Axel. *The Struggle for Recognition: the Moral Grammar of Social Conflicts*, fordította Joel Anderson. Cambridge, MA: Polity Press, 1992.
- Jakab András. „A jogállamiság mérése indexek segítségével”. *Iustum Aequum Salutare* XII. 2016, sz. 2 (2016): 187–211.
- Jakab András és Lőrincz Viktor. „International Indices as Models for the Rule of Law Scoreboard of the European Union: Methodological Issues”. *MPIL Research Paper Series* 21 (2017).
- Joppke, Christian. *Is Multiculturalism Dead?: Crisis and Persistence in the Constitutional State*. Cambridge: Polity Press, 2017.

- Kállai Péter. „Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéig”. *Fundamentum* 2012/4: 43–64.
- . „Képviselő-e a szószóló? Nemzetiségi képviselet a magyar Országgyűlésben”. *MTA Law Working Papers* 12 (2017).
- . „Képviselő a képviselő? Nemzetiségi parlamenti képviselet Magyarországon”. *ELTE POL-IR Working Paper Series* 6 (2020).
- Kállai Péter, Nagy Alíz. „Egyenlőtlen nemzetépítés?” *Fundamentum* 2019/3–4: 20–36.
- Kállai Péter, Nagy Alíz. „Parliamentary Representation of Nationalities and Kin-minorities – Hungary’s Biased Electoral System”. In *European Yearbook of Minority Issues*, 171–189. Leiden: Koninklijke Brill NV, 2020.
- Kallas, Kristina. „Political Participation of National Minorities in Decision-Making Process. Cases of Estonia and Latvia”. Előadás az Effective Political, Economic & Social Participation of Minorities Closing c. konferencián. Forum Minority Research Institute, Šamorín, Slovak Republic, 2008. szeptember 29. https://www.ibs.ee/wp-content/uploads/KKallas_political_participation_paper_v2.pdf.
- Kardos Gábor. *Kisebbségek: konfliktusok és garanciák*. Budapest: Gondolat, 2007.
- . „Kisebbségi nyelvi charta: sajátos vonások és gyakorlati problémák. Kisebbségvédelem Európában: geopolitika és korszellem”. *Fundamentum* 2019/1–2: 5–13.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay és Massimo Mastruzzi. „The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues”. *World Bank Policy Research Working Paper*, sz. 5430. (2010. szeptember 1.).
- Kis, János. *Az állam semlegessége*. Pozsony: Kalligram, 2015.
- . „Az állam semlegessége: újabb nekifutás”. *Fundamentum* 2011/3: 5–22.
- . „Túl a nemzetállamon 1. rész”. *Beszélő* 1, sz. 1. (1996). <http://beszelo.c3.hu/cikkek/tul-a-nemzetallamon>.
- . „Túl a nemzetállamon 2. rész”. *Beszélő* 1, sz. 2. (1996). <http://beszelo.c3.hu/cikkek/tul-a-nemzetallamon-o>.
- Kiss Tamás, Toró Tibor és Székely István Gergő. „Unequal Accommodation: An Institutional Analysis of Ethnic Claim-Making and Bargaining”. In *Unequal Accommodation of Minority Rights: Hungarians in Transylvania*, szerkesztette Kiss Tamás, Székely István Gergő, Toró Tibor, Bárdi Nándor és Horváth István, 71–166. Palgrave Politics of Identity & Citizenship Series. Cham: Palgrave Macmillan, Springer, 2018.
- Klopčič, Vera. „Legal Protection of National Minorities in Slovenia”. *Innovative Issues and Approaches in Social Sciences* 11, sz. 2 (2018): 38–50.
- Koudelka, Zdeněk. „Nemzeti kisebbségek és helyi önkormányzatok Csehországban, Morvaországban és Sziléziában”. *Kisebbségkutatás* 21, sz. 3 (2012): 619–626.

- Körtvélyesi Zsolt. „From »We the People« to »We the Nation.«” In *Constitution for a Dis-united Nation: Hungary’s New Fundamental Law*, szerkesztette Tóth Gábor Attila, 111–140. Budapest: Central European University Press, 2012.
- Kroeber, Corinna. „How to Measure the Substantive Representation of Traditionally Excluded Groups in Comparative Research: A Literature Review and New Data.” *Representation – Journal of Representative Democracy* 54, sz. 3 (2018): 241–259.
- Kusá, Dagmar. „Country Report: Slovakia”. In *EUDO Citizenship Observatory*. Italy. <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Slovakia.pdf>. Letöltés dátuma: 2020. március 5.
- Kymlicka, Will. „Comment on Meer and Modood”. *Journal of Intercultural Studies* 33, sz. 2 (2012): 211–216.
- . *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- . *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- . *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- . „Multiculturalism and Minority Rights: West and East”. *JEMIE: Journal on Ethno-politics and Minority Issues in Europe* 14, sz. 4 (2015): 4–25.
- . „The Rise and Fall of Multiculturalism? New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies”. *International Social Science Journal* 68, sz. 227–228 (2018): 133–48.
- Levy, Jacob T. „Classifying Cultural Rights”. *Ethnicity and Group Rights. Nomos* 39, szerkesztette Ian Saphiro és Wil Kymlicka, 22–66. New York, NY: New York University Press, 1997.
- . „Multicultural Manners”. In *The Plural States of Recognition*, szerkesztette Michel Seymour, 61–77. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.
- Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.
- MacGarry, John, Brendan O’Leary, és Richard Simeon. „Integration or Accommodation?: The Enduring Debate in Conflict Regulation”. In *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?*, szerkesztette Sujit Choudhry, 41–88. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Majtényi Balázs. „Alaptörvény a nemzet akaratából”. *Állam- és Jogtudomány* 55, sz. 1 (2014): 77–96.
- . „Az ENSZ és a kisebbségek védelme”. *Kisebbségkutatás* 12, sz. 1 (2003).

- . „Mi lesz veled »bezzeggyerek«?: változóban a kisebbségi jogi szabályozás”. *Fundamentum* 2005/9: 109–120.
- Mansbridge, Jane. „Rethinking Representation”. *The American Political Science Review* 97, sz. 4 (2003): 515–28.
- . „Rethinking Representation”. In *Jane Mansbridge: Participation, Deliberation, Legitimate Coercion*, szerkesztette Melissa S. Williams. London: Routledge, 2019.
- . „Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent »Yes«”. *The Journal of Politics* 61, sz. 3 (1999): 628–657.
- . „What Does a Representation Do? Descriptive Representation in Communicative Settings of Distrust, Uncrystallized Interests, and Historically Denigrated Status”. In *Citizenship in Diverse Societies*, szerkesztette Will Kymlicka és Wayne Norman, 99–123. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Marko, Joseph és Sergiu Constantin. „Against Marginalisation: The Right to Effective Participation”. In *Human and Minority Rights Protection by Multiple Diversity Governance: History, Law, Ideology and Politics in European Perspective*, szerkesztette Joseph Marko és Sergiu Constantin. 340–395. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2019.
- Mason, Andrew. „Multiculturalism and the Critique of Essentialism”. In *Multiculturalism and Political Theory*, szerkesztette Anthony Laden Simon és David Owen, 221–243. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2007.
- M. Balázs Ágnes. „Szólnak a szószólók? A nemzetiségi szószólók hatása a parlamenti napirendre”. *REGIO* 25, sz. 3. (2017. szeptember): 231–259.
- Meer, Nasar és Tariq Modood. „Interacting Interculturalism with Multiculturalism: Observations on Theory and Practice”. In *Interculturalism and Multiculturalism: Similarities and Differences*, szerkesztette Martin Barret, 111–132. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013.
- . „Interculturalism, Multiculturalism and Citizenship”. In *Multiculturalism and Interculturalism: Debating the Dividing Lines*, szerkesztette Nasar Meer, Tariq Modood és Ricard Zapata-Barrero, 27–52. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2016.
- Mihálik, Jaroslav és Viera, Zúborová. „The Political Competition of Minority Parties in Slovakia: The Decline of Political Influence of Parties Representing the Hungarian Minority”. *Innovative Issues and Approaches in Social Sciences* 9, sz. 1 (2016. január): 181–207.
- Milanov, Viktor. „A bulgáriai török kisebbség politikai és társadalmi helyzete”. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica* 3, sz. 2 (2013): 131–149.
- Mindaugas, Kuklys. „The Largest Political Prey of the Electoral Action of Poles in Lithuania? – ICELDS”. <https://www.icelds.org/2019/07/31/the-largest-political-prey-of-the-electoral-action-of-poles-in-lithuania/>. Letöltés dátuma: 2020. január 26.

- . „The Law on Ethnic Minorities in Lithuania: A Positive Argument”. *ICELDS*, 2018. február 26. <https://www.icelds.org/2018/02/26/the-law-on-ethnic-minorities-in-lithuania-a-positive-argument/>.
- Mishra, Vijay. *What Was Multiculturalism?: A Critical Retrospect*. Academic Monograph Series. Carlton, Vic: Melbourne University Press, 2012.
- Modood, Tariq. „Difference, ‘Multi’ and Equality”. In *The Plural States of Recognition*, szerkesztette Michel Seymour, 152–171. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.
- . *Multiculturalism: A Civic Idea*. Chichester: Polity Press, 2007.
- Nagy Alíz. *Illiberális állampolgárság: A magyar állampolgárság-politika következményei Erdélyben*. Budapest: ELTE Társadalomtudományi Kar, 2022.
- Naxidou, Eleonora. „Nationalism versus Multiculturalism: The Minority Issue in Twenty-First-Century Bulgaria”. *Nationalities Papers* 40, sz. 1 (2012. január): 85–105.
- Opalski, Magda. „Can Will Kymlicka be exported to Russia?” In *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*. szerkesztette Will Kymlicka és Magda Opalski, 298–320. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Pap András László. „Az etnicitás, mint a politikai képviselés alapja”. *Politikatudományi Szemle* 8, sz. 4 (1999): 22–48.
- Pap András László. *Identitás és reprezentáció – Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviselésig*. Budapest: Gondolat, 2007.
- Parekh, Bhikhu C. *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2000.
- Patryk és Patryk Orlewski. „Identity and Distribution of the Silesian Minority in Poland”. *Miscellanea Geographica. Regional Studies on Development* 23, sz. 2 (2019): 76–84.
- Pénzes János, Tátrai Patrik és Pásztor István Zoltán. „A roma népesség területi megoszlásának változása Magyarországon az elmúlt évtizedekben”. *Területi Statisztika* 58, sz. 1 (2018): 3–26.
- Petőcz Kálmán. „Participation of National Minorities in Decision Making in Slovakia”. *European Yearbook of Minority Issues* 7, sz. 1 (2010): 731–754.
- Petričušić, Antonija. „Constitutional Law on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia”. *European Yearbook of Minority Issues* 2 (2002. március): 607–629.
- Petricusic, Antonija. „Slovenian Legislative System for Minority Protection”. *Revista de Sociolingüística*, sz. 2 (2004). <http://www.gencat.cat/llengua/noves/noves/hmo4tar-dor/docs/petricusic.pdf>.
- Pettai, Vello és Kristina, Kallas. „Estonia: Conditionality amidst a Legal Straightjacket”. In *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, szerkesztette Bernd Rechel, 104–118. Abingdon, UK: Routledge, 2009.

- Phillips, Anne. *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2004.
- Pitkin, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California, 1972.
- Pogonyi Szabolcs. *Extra-Territorial Ethnic Politics, Discourses and Identities in Hungary*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2017.
- . „Multikulturalizmus, emberi jogok, integráció”. *Fundamentum* 2011/1: 5–14.
- Powner, Leanne C. „Chapter 8: Preparing Quantitative Data for Analysis”. In *Empirical Research and Writing: A Political Science Student's Practical Guide*. London: SAGE Publications, Inc., 2015.
- Rawls, John. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 1993.
- Raz, Joseph. *Ethics in the Public Domain. Essays in the Morality of Law and Politics*. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- . „Multiculturalism: A Liberal Perspective”. *Dissent* Winter, 1994 (winter): 67–77.
- . „Multikulturalizmus liberális szempontból”. In *Multikulturalizmus: kultúra, identitás és politika új diskurzusa*, szerkesztette Feischmidt Margit, 77–88. Budapest: Osiris, 1997.
- Rechel, Bernd. „Bulgaria: Minority Rights »Light«”. In *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, szerkesztette Bernd Rechel, 77–89. London; New York: Routledge, 2009.
- . „What Has Limited the EU's Impact on Minority Rights in Accession Countries?” *East European Politics and Societies* 22, sz. 1 (2008): 171–191.
- Sabanadze, Natalie. „Beyond Conflict Prevention: HCNM and Minority Integration”. In *Minority Integration in Central Eastern Europe: Between Ethnic Diversity and Equality*, szerkesztette Timofey Agarin és Malte Brosig, 103–125. Amsterdam, New York: Rodopi, 2009.
- Smith David J. „A nem-területi / nemzeti-kulturális autonómia. Dinamikák és gyakorlatok”. *REGIO* 25, sz. 3 (2017): 113–129.
- Song, Sarah. „Multiculturalism”. In *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, szerkesztette Edward N. Zalta. Stanford: Metaphysics Research Lab, Stanford University, 2017. <https://plato.stanford.edu/archives/spr2017/entries/multiculturalism/>.
- Spirova, Maria. „The political representation of the Roma minority in Bulgaria (1990-2005)”. Politeia: Network for citizenship and democracy in Europe, 2005.
- Suksi, Markku. „Non-Territorial Autonomy: The Meaning of '(Non-)Territoriality'”. In *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, szerkesztette Francesco Palermo és Tove H. Malloy, 83–115, New York: Oxford University Press, 2015.
- Szalayné Sándor Erzsébet. *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. Budapest: MTA Kisebbségkut. Int.; Gondolat, 2003.

- Taylor, Charles. „Az elismerés politikája”. In *Multikulturalizmus: Kultúra, identitás és politika új diskurzusa*, szerkesztette Feischmidt Margit, 124–152. Budapest: Osiris; Láthatatlan Kollégium, 1997. Budapest: Osiris, 1997.
- . „Interculturalism, Multiculturalism”. In *Multiculturalism Rethought: Interpretations, Dilemmas and New Directions*, szerkesztette Tariq Modood és Varun Uberoi, 329–347. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2015.
- . „The Dynamics of Democratic Exclusion”. *Journal of Democracy* 9, sz. 4 (1998): 143–56.
- . „The Politics of Recognition”. In *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, szerkesztette Amy Gutmann és Charles Taylor, 25–74. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Toplak, Jurij és Djordje, Gardasevic. „Concepts of National and Constitutional Identity in Croatian Constitutional Law”. *Review of Central and East European Law* 42, sz. 4 (2017): 263–93.
- Tsilevich, Boris. „New Democracies in the Old World”. In *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, szerkesztette: Will Kymlicka és Magda Opalski, 154–170. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Tully, James. *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Vertovec, Steven. „Towards Post-Multiculturalism? Changing Communities, Conditions and Contexts of Diversity”. *ISSJ International Social Science Journal* 61, sz. 199 (2010): 83–95.
- Vertovec, Steven és Susanne, Wessendorf. *The Multiculturalism Backlash European Discourses, Policies and Practices*. London; New York: Routledge, 2010.
- Vizi Balázs. „Kisebbségek politikai szerepe és a nemzetközi szervezetek Európában”. *Kisebbségkutatás* 24, sz. 4 (2015): 124–141.
- Williams, Melissa S. „The Uneasy Alliance of Group Representation and Deliberative Democracy”. In *Citizenship in Diverse Societies*, szerkesztette Will Kymlicka és Wayne Norman, 124–52. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- . *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 2000.
- Włoch, Renata. „Poland: Multiculturalism in the Making?” In *Challenging Multiculturalism*, szerkesztette Raymond Taras, 257–78. European Models of Diversity. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2013.
- Włodarska-Frykowska, Agata. „Ethnic Russian Minority in Estonia”. *International Studies Interdisciplinary Political and Cultural Journal* 18, sz. 2 (2016): 153–164.

- Young, Iris Marion. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- . *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- . „Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship”. *Ethics* 99, sz. 2 (1989): 250–274.
- . „Unruly Categories: A Critique of Nancy Fraser’s Dual Systems Theory”. In *Theorizing Multiculturalism: A Guide to the Current Debate*, szerkesztette Cynthia Willett, 50–67. Malden, Mass.: Blackwell, 1998.

JOGSZABÁLYOK

Bulgária

Constitution of the Republic of Bulgaria (Prom. SG 56/13 July 1991), <https://www.parliament.bg/en/const>.

Election Code (SG No. 19/5.03.2014, utolsó módosítás: SG No. 20/7.03.2017), https://www.legislationline.org/download/id/7656/file/Bulgaria_Election_Code_2014_am2017_en.pdf.

Csehország

273 ACT On rights of members of national minorities and amendment of some acts. Letöltés dátuma: 2020. január 23.

A 2001. július 10-én elfogadott 273. számú törvény a nemzeti kisebbségekhez tartozók jogairól és egyes törvények módosításáról. Letöltés dátuma: 2020. január 23. <http://nemzetisegek.hu/etnonet/kodex/csehmtv.htm>.

The Constitution of the Czech Republic. Letöltés dátuma: 2020. január 23. <https://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr>.

Horvátország

Constitutional Law on the Rights of National Minorities, Pub. L. No. 155/2002. Letöltés dátuma: 2020. január 24. http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation__Constitutional-Law-on-the-Rights-NM.pdf.

Croatian Parliamentary Elections Act, Pub. L. No. Consolidated text. Letöltés dátuma: 2020. január 24. https://www.legislationline.org/download/id/7663/file/Croatia_Parliamentary_Elections_Act_2003_am2015_en.pdf.

The Constitution of the Republic of Croatia as of 15 January 2014, Pub. L. No. Nos 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 and 5/14. Letöltés dátuma: 2020. január 24. https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/The_consolidated_text_of_the_Constitution_of_the_Republic_of_Croatia_as_of_15_January_2014.pdf.

„The Constitutional Court of the Republic of Croatia: U-I-3597/2010 et al.”, 2011. július 29. [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/Full/EUR/CRO/ENG/CRO-2011-2-009?f=templates\\$fn=document-frameset.htm\\$3.0#0-0-0-15211](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/Full/EUR/CRO/ENG/CRO-2011-2-009?f=templates$fn=document-frameset.htm$3.0#0-0-0-15211).

Észtország

Constitution of the Republic of Estonia, Pub. L. No. RT 1992, 26, 349 (1992), <https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/>.

National Minorities Cultural Autonomy Act, Pub. L. No. RT I 1993, 71, 1001 (1993). https://www.legislationline.org/download/id/8374/file/Estonia_National_Minorities_Cultural_Autonomy_Act_1993_am2019_en.pdf.

Riigikogu Election Act, Pub. L. No. RT I 2002, 57, 355. Letöltés dátuma: 2020. január 23. https://www.legislationline.org/download/id/7509/file/Estonia_Riigikogu%20Election%20Act_2002_am2017_en.pdf.

Lengyelország

„Act of 6 January 2005 on national and ethnic minorities and on the regional languages”. Letöltés dátuma: 2020. január 24. http://ksng.gugik.gov.pl/english/files/act_on_national_minorities.pdf.

Poland Elections Code. Letöltés dátuma: 2020. január 24. https://www.legislationline.org/download/id/3648/file/Poland%20Elections%20Code%20Section%201,2,3,4,9_2011.pdf.

The Constitution of the Republic of Poland. Letöltés dátuma: 2020. január 24. <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

Lettország

Law on Political Parties. Letöltés dátuma: 2020. január 26. <http://www.legislationline.org/documents/id/18334>.

The Constitution of the Republic of Latvia (1922), <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/constitution>.

Litvánia

- Law on Elections to the Seimas, Pub. L. No. I–2721. Letöltés dátuma: 2020. január 26.
<https://www.legislationline.org/download/id/6194/file/Law%20on%20Elections%20to%20the%20Seimas%201992,%20amended%202016.pdf>.
- The Constitution of the Republic of Lithuania: Lietuvos Respublikos Konstitucija. Letöltés dátuma: 2020. január 26. <https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>.

Magyarország

1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről, Pub. L. No. 1978. évi 8. tvr. Letöltés dátuma: 2020. február 22. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=97600008.tvr>.
1999. évi XL. törvény a Strasbourghban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről, Pub. L. No. 1999. évi XL. Letöltés dátuma: 2020. február 22. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900040.TV>.
1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourghban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről, Pub. L. No. 1999. évi XXXIV. törvény. Letöltés dátuma: 2020. február 16. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900034.TV>.
2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról. Letöltés dátuma: 2020. február 3. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100203.tv>.
2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól. Letöltés dátuma: 2020. február 3. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100179.tv>.
2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről. Letöltés dátuma: 2020. február 3. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200036.tv>.
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (2012), <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>.

Románia

- Constitution of Romania. Letöltés dátuma: 2020. január 31. <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>.
- Law No. 35/2008 for the election to the Chamber of Deputies and the Senate, Pub. L. No. 35/2008. Letöltés dátuma: 2020. február 3. https://www.legislationline.org/download/id/4224/file/ROM%20Election%20Laws_en.pdf.
- Law No. 208/2015 of 20 July 2015 on the election of the Senate and the Chamber of Deputies, Pub. L. No. 208/2015, https://www.te.gob.mx/vota_elections/page/download/16352.

Románia alkotmánya. Letöltés dátuma: 2020. január 31. http://jog.sapientia.ro/data/hallgatok/letoltesek/Romania_alkotmánya_HU.pdf.

Szlovákia

Act On Elections to the National Council of the Slovak Republic, Pub. L. No. Act No. 333 in the Collection of Laws. Letöltés dátuma: 2020. január 29. <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4419>.

Constitution of the Slovak Republic, Pub. L. No. 460/1992 Coll. Letöltés dátuma: 2020. január 29. <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf>.

Szlovénia

Act Amending the National Assembly Elections Act, Pub. L. No. ZVDZ-version C. Letöltés dátuma: 2020. január 30. https://www.legislationline.org/download/id/7782/file/Slovenia_Act_Amending_National_Assembly_Elections_Act_2017_en.pdf.

A Szlovén Köztársaság Alkotmánya. Letöltés dátuma: 2020. január 30. <https://imss.dz-rs.si/imis/a33631a2444b9de799bc.pdf>.

Constitution of the Republic of Slovenia, Pub. L. No. Nos. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13. Letöltés dátuma: 2020. január 30. <https://www.us-rs.si/media/constitution.pdf>.

Law on Elections to the National Assembly, Pub. L. No. ZVDZ-UPB1. Letöltés dátuma: 2020. január 30. https://www.legislationline.org/download/id/5846/file/Slovenia_law_elections_national_assembly_2006_en.pdf.

STATISZTIKAI ADATOKKAL, VÁLASZTÁSI EREDMÉNYEKKEK KAPCSOLATOS DOKUMENTUMOK

Bulgária

„IFES Election Guide | Elections: Bulgaria National Assembly 2017”. Letöltés dátuma: 2020. január 16. <http://www.electionguide.org/elections/id/2499/>.

National Statistical Institute, Republic of Bulgaria. „2011 Population Census: Main Results”, 2011, https://www.nsi.bg/census2011/PDOCS2/Census2011final_en.pdf.

„Парламентарни избори: Парламентарни избори 2017 / A parlamenti választások eredménye”. <http://results.cik.bg/pi2017/rezultati/index.html>.

„Парламентарни избори: Парламентарни избори 21 Ноември 2021– A parlamenti választások eredménye 2021. november 21”. <https://results.cik.bg/pvrns2021/tur2/rezultati/index.html>.

Csehország

Czech Statistical Office. „2011 Census Methodology”. *2011 Census Methodology*. Letöltés dátuma: 2020. március 4. <https://www.czso.cz/csu/czso/2011-census-methodology>.
 —. „Population by ethnicity, municipality size groups and by regions as of 26 March 2011”. Letöltés dátuma: 2020. január 17. <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/en/index.jsf?page=vystup-objekt&pvo=ZVCR013&pvokc=&katalog=30715&z=T>.

Horvátország

„Arhiva izbora Republike Hrvatske 2016”. Letöltés dátuma: 2020. március 1. <https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/parlament-2016>.
 „Arhiva izbora Republike Hrvatske 2020”, Letöltés dátuma: 2021. december 8. <https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/parlament-2020>.
 „Census 2011 Personal Questionnaire (angol nyelven)”. Letöltés dátuma: 2020. március 4. <https://www.dzs.hr/Eng/censuses/census2011/forms/langs/Englezi%20OP.pdf>.
 Croatian Bureau of Statistics. „Census of Population 2011: Notes on Methodology”. Letöltés dátuma: 2020. március 4. <https://www.dzs.hr/Eng/censuses/census2011/results/censusmethod.htm>.
 —. „Population by Ethnicity 1971–2011 Censuses”. Letöltés dátuma: 2020. január 23. https://www.dzs.hr/Eng/censuses/census2011/results/htm/usp_o3_EN.htm.
izbori.hr. „State Electoral Commission of the Republic of Croatia: Results OpenData”. Letöltés dátuma: 2020. február 5. <https://www.izbori.hr/site/en/general-information/open-data-1840/open-data/1851>.

Észtország

Statistics Estonia. „2011 Population and Housing Census Methodology”. Letöltés dátuma: 2020. március 4. http://www.stat.ee/publication-download-pdf?publication_id=12345.
 —. „Population and Housing Census 2011: Person Questionnaire”. Letöltés dátuma: 2020. március 4. <https://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/quest/LVA2011enIn.pdf>.
 —. „Population by ethnic nationality, 1 January, years: Statistics Estonia”. Letöltés dátuma: 2020. január 23. <https://www.stat.ee/34278>.

Lengyelország

- „Poland National Census of Population and Housing 2011: Questionnaires”. Letöltés dátuma: 2020. március 4. https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/en/defaultstronaopisowa/3222/1/1/nsp_2011_questionnaires_eng.zip.
- „Struktura Narodowo-Etniczna Językova i Wyznaniowa Ludności Polski: Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań w Polsce w 2011”. Letöltés dátuma: 2020. január 24. https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5670/22/1/1/struktura_narodowo-etniczna.pdf.

Lettország

- „13th Saeima elections | Results | Latvijas Krievu savienība”. Letöltés dátuma: 2020. január 26. <https://sv2018.cvk.lv/pub/ElectionResults/CandidateList?id=DN5vWqSOS8KQeMlHjPzmqA%3D%3D&locationId=cWhUANL58dDrG1BuYgatEA%3D%3D>.
- „Europe: Latvia | The World Factbook | Central Intelligence Agency”. Letöltés dátuma: 2020. január 26. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/lg.html>.
- „National Results Latvia | 2019 Election Results | 2019 European Election Results | European Parliament”. Letöltés dátuma: 2020. január 26. <https://europarl.europa.eu/election-results-2019/en/national-results/latvia/2019-2024/>.
- „Sejm voting results | Polish Parliamentary Elections 2019”. Letöltés dátuma: 2020. január 24. <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/en/wyniki/sejm/pl>.
- Statistical Yearbook of Latvia 2019*. Riga: Central Statistical Bureau of Latvia, 2020. <https://www.csb.gov.lv/en/statistics/statistics-by-theme/economy/gdp/search-in-theme/359-statistical-yearbook-latvia-2019>.

Litvánia

- „Elections to the Seimas of the Republic of Lithuania, 9 October 2016: Candidates Who Were Elected to the Seimas”. Letöltés dátuma: 2020. január 26. <https://www.vrk.lt/en/2016-seimo/rezultatai?srcUrl=/rinkimai/102/2/1306/rezultatai/en/rezultataiIsrinktiNariai.html>.
- „Elections to the Seimas of the Republic of Lithuania, 25 October 2020: Results”, Letöltés dátuma: 2021. december 8. <https://www.vrk.lt/2020-seimo/rezultatai>
- „Ethnicity, Mother Tongue and Religion | Official Statistics Portal 2011 | Census”. Letöltés dátuma: 2020. január 26. <https://osp.stat.gov.lt/en/web/guest/informaciniai-pranesimai?articleId=223122>.
- „National Minorities”. Letöltés dátuma: 2020. január 26. <http://lrkm.lrv.lt/en/activities/national-minorities>.

„Population and Housing Census of the Republic of Lithuania 2011: Questions”. Letöltés dátuma: 2020. március 4. https://osp.stat.gov.lt/documents/10180/217110/Surasymp_lapas_EN.pdf.

„Proportion of the population by ethnicity, compared to the total resident population | Rodiklių duomenų bazė | Oficialiosios statistikos portalas”. Letöltés dátuma: 2020. január 26. <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?indicator=S3R162#/>.

Magyarország

Központi Statisztikai Hivatal. „Népszámlálás 2011: Módszertani megjegyzések, fogalmak”. Letöltés dátuma: 2020. március 4. <http://www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/modszertan.pdf>.

„Mikrocenzus 2016 | 12. Nemzetiségi adatok”. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal, 2018. https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mikrocenzus2016/mikrocenzus_2016_12.pdf.

Népszámlálás 2011. Módszertani kötet (22). Letöltés dátuma: 2020. március 4. http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_22_2011.pdf.

Románia

„Az 1990-es választások jegyzőkönyve román nyelven”. Letöltés dátuma: 2020. február 3. http://www.roaep.ro/alegeri_1990/wp-content/uploads/81-82.pdf.

„Census 2011: Questionnaire For Buildings, Dwellings and Population”. Letöltés dátuma: 2020. március 4. http://www.recensamantromania.ro/wp-content/uploads/2011/08/P_engl.pdf.

National Institute of Statistics. „Population and Housing Census 2011 Romania: Questionnaire (Persons)”. Letöltés dátuma: 2020. március 4. http://www.recensamantromania.ro/wp-content/uploads/2011/08/P_engl.pdf.

„Press Release N. 159 of July 4th, 2013 on the final results of Population and Housing Census: 2011 (demographic characteristics of population)”. National Institute of Statistics, http://www.insse.ro/cms/files/statistici/comunicate/RPL/RPL%20rezultate%20definitive_e.pdf.

Biroul Electoral Central, „Proces-verbal privind rezultatele finale ale alegerilor pentru Camera Deputaţilor / Jegyzőkönyv a képviselőház választásának végleges eredményéről”, Letöltés dátuma: 2021. december 8., https://parlamentare2020.bec.ro/wp-content/uploads/2020/12/com_1423.pdf.

Szlovákia

- „DataCube | Statistical Office of the Slovak Republic: Demographic Balance by Nationality and Sex”. Letöltés dátuma: 2020. január 29. http://datacube.statistics.sk/#/view/en/VBD_DEM/om7002rr/v_om7002rr_oo_oo_oo_en.
- KSH. „Új magyar állampolgárok: Változások az egyszerűsített honosítási eljárás bevezetése után”. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/ujmagyarallampolgarok.pdf>
- Statistical Office of the Slovak Republic. „Population and housing census: methodological notes”. Letöltés dátuma: 2020. március 4. <https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/demography/census/metadata/>.
- „The 2011 Population and Housing Census: facts about changes in the life of the Slovak population”. Statistical Office of the Slovak Republic, 2015. <https://slovak.statistics.sk/PortalTraffic/fileServlet?Dokument=cc3158d4-f87a-473e-8adf-ddboa6607f3b>.
- „The Election to the National Council of the Slovak Republic 2016: Final Results”. Letöltés dátuma: 2020. január 29. <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/en/data02.html>.
- „The Election to the National Council of the Slovak Republic 2010: Final Results”. Letöltés dátuma: 2020. január 29. <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2010/menu/indexv.jsp?lang=en.htm>.
- „The Election to the National Council of the Slovak Republic 2012: Final Results”. Letöltés dátuma: 2020. január 29. <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2012/menu/indexv.jsp?lang=en.htm>.

Szlovénia

- Országos Választási Bizottság. „A Szlovén Köztársaság Nemzetgyűlése”. Letöltés dátuma: 2020. január 30. www.dvk-rs.si/index.php/hu/valasztasok/a-szloven-koztarsasag-nemzetgyulese
- „A Szlovén Köztársaság Statisztikai Hivatala | 2002. évi népszámlálás | Population by ethnic affiliation, Slovenia, Census 1953, 1961, 1971, 1981, 1991 and 2002”. Letöltés dátuma: 2020. január 30. https://www.stat.si/popis2002/en/rezultati/rezultati_red.asp?ter=SLO&st=7.
- „Census questionnaire in English, Page 2”. Letöltés dátuma: 2020. március 4. https://www.stat.si/popis2002/si/popisni_vprasanlniki/P-3-ANG-2.jpg.
- „Census questionnaire in English, Page 3”. Letöltés dátuma: 2020. március 4. https://www.stat.si/popis2002/si/popisni_vprasanlniki/P-3-ANG-3.jpg.
- „Early election to the National Assembly 2018: Results”. Letöltés dátuma: 2020. január 31. <http://volitve.gov.si/dz2018/en/#/rezultati>.
- Statistical Office of the Republic of Slovenia. „Census 2002: Methodology”. Letöltés dátuma: 2020. március 4. https://www.stat.si/popis2002/en/definicije_in_pojasnila_1.html.

AZ ORSZÁGOKRÓL SZÓLÓ JELENTÉSEK ÉS EGYÉB FELHASZNÁLT CIKKEK

Bulgária

- Minority Rights Group. „Bulgaria: Minority Rights Group”. Letöltés dátuma: 2020. január 16. <https://minorityrights.org/country/bulgaria/>.
- Bulgarian Helsinki Committee. „BHC Submission to the UN Universal Periodic Review”, 2010. november 1. https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session9/BG/BHC_BulgarianHelsinkiCommittee.pdf.
- „Fourth Report submitted by Bulgaria”. Strasbourg, 2017. december 7. <https://rm.coe.int/fourth-report-submitted-by-bulgaria-pursuant-to-article-25-paragraph-2/168077d970%2016>.
- „Opinion on Bulgaria adopted on 27 May 2004”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006. április 5. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900000168008bd2f>.
- „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Bulgaria, A/HRC/16/9”. UN HRC, 2011. január 4. <https://undocs.org/A/HRC/16/9>.
- „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Bulgaria, A/HRC/30/10”. UN HRC, 2015. június 8. <https://undocs.org/A/HRC/30/10>.
- „Republic of Bulgaria Early Parliamentary Elections, 5 October 2014: Limited Election Observation Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2015. január 7. <https://www.osce.org/odihr/elections/bulgaria/133571?download=true>.
- „Republic of Bulgaria Early Parliamentary Elections, 12 May 2013: Election Observation Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2013. július 25. <https://www.osce.org/odihr/elections/103878?download=true>.
- „Republic of Bulgaria Early Parliamentary Elections, 26 March 2017: Limited Election Observation Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2017. június 30. <https://www.osce.org/odihr/elections/bulgaria/327171?download=true>.
- „Republic of Bulgaria Parliamentary Elections, 5 July 2009: Limited Election Observation Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2009. szeptember 30. <https://www.osce.org/odihr/elections/38934?download=true>.
- „Republic of Bulgaria Parliamentary Elections, 17 June 2001: Election Observation Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2001. szeptember 31. <https://www.osce.org/odihr/elections/bulgaria/16029?download=true>.

- „Republic of Bulgaria Parliamentary Elections, 25 June 2005: Election Assessment Mission Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2005. november 2. <https://www.osce.org/odihr/elections/bulgaria/16816?download=true>.
- „Republic of Bulgaria Parliamentary Elections, 4 April 2021: Limited Election Observation Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2021. október 22. <https://www.osce.org/files/f/documents/f/3/502104.pdf>
- „Republic of Bulgaria Early Parliamentary Elections, 11 July 2021 Limited Election Observation Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2021. október 22. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/b/502110.pdf>.
- Roma Civil Monitor. „Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategies in Bulgaria”. Directorate-General for Justice and Consumers, 2018, <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basic-page/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-1-bulgaria-2017-eprint-fin.pdf>.
- „Second Opinion on Bulgaria adopted on 18 March 2010 (and Comments of the Government)”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2012. január 23. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c15d>.
- „Statutes of Movement for Rights and Freedoms”. Letöltés dátuma: 2020. január 16. <https://web.archive.org/web/20090429195146/http://www.dps.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0413&n=000004&g=>.
- „Summary of Stakeholders’ submissions on Bulgaria”. OHCHR, 2017. november 2. <https://undocs.org/A/HRC/WG.6/22/BGR/3>.
- „Third Opinion on Bulgaria adopted on 11 February 2014”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2014. június 30. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c669>.
- „Third Report submitted by Bulgaria”. Strasbourg, 2012. november 23. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008b7fo>.

Csehország

- Minority Rights Group. „Czech Republic: Minority Rights Group”. Letöltés dátuma: 2020. január 23. <https://minorityrights.org/country/czech-republic/>.
- „Czech Republic Parliamentary Elections 20–21 October 2017: Election Assessment Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2018. március 12. <https://www.osce.org/odihr/elections/czech-republic/375073?download=true>.

- „Czech Republic Parliamentary Elections 28–29 May 2010: Needs Assessment Mission Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2010. április 16. <https://www.osce.org/odihr/elections/67702?download=true>.
- „Fourth Opinion on the Czech Republic adopted on 16 November 2015”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2016. június 28. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680684ff9>.
- „Opinion on the Czech Republic adopted on 6 April 2001”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2002. január 25. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008bd3d>.
- „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Czechia, A/HRC/37/4”. UN HRC, 2017. december 27. <https://undocs.org/A/HRC/37/4>.
- „Second opinion on the Czech Republic adopted on 24 February 2005”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005. október 26. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c164>.
- „Summary of Stakeholders’ submissions on Czech Republic”. OHCHR, 2012. június 24. <https://undocs.org/A/HRC/WG.6/14/CZE/3>.
- „Third Opinion on the Czech Republic adopted on 1 July 2011”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2012. március 19. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c670>.

Horvátország

- Minority Rights Group. „Croatia: Minority Rights Group”. Letöltés dátuma: 2020. január 24. <https://minorityrights.org/country/croatia/>.
- Euractiv.jutarnji.hr*. „Two referendum initiatives failed to gather enough valid signatures, signatories included the dead, children and non-residents”. 18 October 2018. <https://euractiv.jutarnji.hr/euractiv/two-referendum-initiatives-failed-to-gather-enough-valid-signatures-signatories-included-the-dead-children-and-non-residents-7954655>
- „Fifth Opinion on Croatia adopted on 1 February 2021” (Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2021. June 10), 34, <https://rm.coe.int/5th-op-croatia-en/1680a2cb49>

- „Fourth Opinion on Croatia adopted on 18 November 2015”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2016. november 19. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c268b>.
- HR Coalition: Civil Society Organizations. „UPR Report, joint submission”, 2010. https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session9/HR/JS1_CS0_HRCoalitionofCivilSocietyOrganizations_JS.pdf.
- Human Right Watch. „UPR Submission”, 2014. <https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=1804&file=EnglishTranslation>.
- Croatian Parliament. „National Minorities MPs”. Letöltés dátuma: 2020. január 24. <http://www.sabor.hr/en/mps/national-minorities-mps>.
- „Opinion on Croatia adopted on 6 April 2001”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2002. február 6. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008bd2d>.
- „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Croatia, A/HRC/16/13”. UN HRC, 2011. január 4. <https://undocs.org/A/HRC/16/13>.
- „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Croatia, A/HRC/30/14”. UN HRC, 2015. július 20. <https://undocs.org/A/HRC/30/14>.
- „Republic of Croatia Parliamentary Elections, 8 November 2015: Election Assessment Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2016. február 19. <https://www.osce.org/odihr/elections/croatia/223631?download=true>.
- „Republic of Croatia Parliamentary Elections, 23 November 2003: Election Observation Mission Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2004. január 20. <https://www.osce.org/odihr/elections/croatia/21057?download=true>.
- „Republic of Croatia Parliamentary Elections, 25 November 2007: Limited Election Observation Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2008. április 30. <https://www.osce.org/odihr/elections/croatia/31736?download=true>.
- „Republic of Croatia Parliamentary Elections, (House of Representatives) 2 and 3 January 2000: Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2000. április 25. <https://www.osce.org/odihr/elections/croatia/15668?download=true>.
- „Republic of Croatia Parliamentary Elections, 5 July 2020: Election Observation Mission Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2020. September 28. https://www.osce.org/files/f/documents/b/4/465120_o.pdf

- „Second Opinion on Croatia adopted on 01 October 2004”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005. április 13. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c15f>.
- „Third Opinion on Croatia adopted on 27 May 2010”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010. december 6. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c66d>.

Észtország

- Minority Rights Group. „Estonia: Minority Rights Group”. Letöltés dátuma: 2020. január 23. <https://minorityrights.org/country/estonia/>.
- „Fourth Opinion on Estonia adopted on 19 March 2015”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2015. március 29. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168047d0e5>.
- „Opinion on Estonia adopted on 14 September 2001”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2002. április 12. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008bd43>.
- „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Estonia, A/HRC/17/17”. UN HRC, 2011. március 28. <https://undocs.org/A/HRC/17/17>.
- „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Estonia, A/HRC/32/7”. UN HRC, 2016. április 12. <https://undocs.org/A/HRC/32/7>.
- „Republic of Estonia Parliamentary Elections, 1 March 2015: Election Expert Team Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2015. május 26. <https://www.osce.org/odihr/elections/estonia/160131?download=true>.
- „Republic of Estonia Parliamentary Elections, 2 March 2003: Needs Assessment Mission Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2003. február 18. <https://www.osce.org/odihr/elections/estonia/16152?download=true>.
- „Republic of Estonia Parliamentary Elections, 3 March 2019: Election Expert Team Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2019. június 27. <https://www.osce.org/odihr/elections/estonia/424229?download=true>.
- „Republic of Estonia Parliamentary Elections, 4 March 2007: Election Assessment Mission Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2007. június 28. <https://www.osce.org/odihr/elections/estonia/25925?download=true>.

- „Republic of Estonia Parliamentary Elections, 6 March 2011: Election Assessment Mission Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2011. május 16. <https://www.osce.org/odihr/77557?download=true>.
- „Republic of Estonia Parliamentary Elections, 7 March 1999: Election Observation Mission Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 1999. március 31. <https://www.osce.org/odihr/elections/estonia/16156?download=true>.
- „Second Opinion on Estonia adopted on 24 February 2005”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005. július 22. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c175>.
- „Third Opinion on Estonia adopted on 1 April 2011”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2011. november 7. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c676>.

Lengyelország

- „Fourth Opinion on Poland adopted on 6 November 2019”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2020. január 23. <https://rm.coe.int/4th-op-poland-en/1680993391>.
- „Fourth Report submitted by Poland”. Warsaw, 2019. <https://rm.coe.int/4th-sr-poland-en/168093ed27>.
- „Opinion on Poland adopted on 27 November 2003”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2004. szeptember 30. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008bd20>.
- Minority Rights Group. „Poland: Minority Rights Group”. Letöltés dátuma: 2020. január 24. <https://minorityrights.org/country/poland/>.
- „Poland Parliamentary Elections 2019: ODIHR Needs Assessment Mission Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2019. július 25. <https://www.osce.org/odihr/elections/poland/426566?download=true>.
- „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Poland, A/HRC/36/14”. UN HRC, 2017. június 18. <https://undocs.org/A/HRC/36/14>.
- „Republic of Poland Pre-term Parliamentary Elections, 21 October 2007: Election Assessment Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2008. március 20. <https://www.osce.org/odihr/elections/poland/31217?download=true>.

- „Second Opinion on Poland adopted on 20 March 2009”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009. december 7. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c1b4>.
- „Third Opinion on Poland adopted on 28 November 2013”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2014. február 7. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c6a1>.

Lettország

- Minority Rights Group. „Latvia: Minority Rights Group”. Letöltés dátuma: 2020. január 26. <https://minorityrights.org/country/latvia/>.
- Latvian Human Rights Committee. „Input by the Latvian Human Rights Committee to the universal periodic review: the Republic of Latvia”, 2010. november 1. https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session11/LV/LHRC_LatvianHumanRightsCommittee-eng.pdf.
- . „Submission to the Universal Periodic Review”, 2010. november 1. <https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=2408&file=EnglishTranslation>.
- „No More »Non-Citizens« to Be Born in Latvia from 2020”. Letöltés dátuma: 2020. január 26. <https://eng.lsm.lv/article/society/society/no-more-non-citizens-to-be-born-in-latvia-from-2020.a335553/>.
- „Opinion on Latvia adopted on 9 October 2008”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2011. március 30. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008be5a>.
- „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Latvia, A/HRC/18/9”. UN HRC, 2011. június 11. <https://undocs.org/A/HRC/18/9>.
- „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Latvia, A/HRC/32/1”. UN HRC, 2016. június 14. <https://undocs.org/A/HRC/32/1>.
- „Republic of Latvia Early Parliamentary Elections, 17 September 2011: Limited Election Observation Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2010. december 10. <https://www.osce.org/odihr/elections/Latvia/86363?download=true>.
- „Republic of Latvia Parliamentary Elections, 2 October 2010: Limited Election Observation Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2010. december 10. <https://www.osce.org/odihr/elections/latvia/74785?download=true>.

- „Republic of Latvia Parliamentary Elections, 4 October 2014: Election Assessment Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2014. december 18. <https://www.osce.org/odihr/elections/latvia/132416?download=true>.
- „Republic of Latvia Parliamentary Elections, 6 October 2018: Election Assessment Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2019. január 17. <https://www.osce.org/odihr/elections/latvia/409344?download=true>.
- „Republic of Latvia Parliamentary Elections, 7 October 2006: Limited Election Observation Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2007. február 8. <https://www.osce.org/odihr/elections/latvia/23954?download=true>.
- „Republic of Latvia Seima Elections, 5 October 2002: Election Observation Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2002. november 20. <https://www.osce.org/odihr/elections/latvia/16249?download=true>.
- „Saskana Quietly Ditches Putin Party Agreement”. Letöltés dátuma: 2020. január 26. <https://eng.lsm.lv/article/politics/politics/saskana-quietly-ditches-putin-party-agreement.a252983/>.
- „Second Opinion on Latvia adopted on 18 June 2013”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2014. január 3. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c1a1>.
- „Third Opinion on Latvia adopted on 23 February 2018”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2018. október 15. <https://rm.coe.int/revised-version-of-the-english-language-version-of-the-opinion/1680901e79>.
- Szabadsag.ro*: „Helyi szinten versenyre, országosan együttműködésre készül az EMNP az RMDSZ-szel”. 2021. szeptember 15. <http://szabadsag.ro/-/helyi-szinten-versenyre-orszagosan-egyuttmukodesre-keszul-az-emnp-az-rmdsz-szel>.

Litvánia

- „Department Of National Minorities To The Government Of The Republic Of Lithuania - History”. Letöltés dátuma: 2020. február 20. <http://tmde.lrv.lt/en/about-the-department/history>.
- Delfi*. „Elections: Meet the Electoral Action of Poles – Christian Families Alliance”. Letöltés dátuma: 2020. január 26. <https://www.delfi.lt/a/72374332>.

- „Fourth Opinion on Lithuania adopted on 30 May 2018”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2019. január 8. <https://rm.coe.int/4th-advisory-committee-opinion-on-lithuania-english-language-version/1680906d97>.
- Minority Rights Group. „Lithuania: Minority Rights Group”. Letöltés dátuma: 2020. január 26. <https://minorityrights.org/country/lithuania/>.
- „Opinion on Lithuania adopted on 21 February 2003”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2003. szeptember 25. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008bed4>.
- The Lithuania Tribune*. „Proposed Ethnic Minority Law: Respect to Minorities or Spreading Chaos?”, 2018. március 6. <https://lithuaniatribune.com/proposed-ethnic-minority-law-respect-to-minorities-or-spreading-chaos/>.
- „Republic of Lithuania Parliamentary Elections, 9 October 2016: Election Assessment Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2017. január 31. <https://www.osce.org/odihr/elections/lithuania/296446?download=true>.
- „Republic of Lithuania Parliamentary Elections, 14 October 2012: Election Assessment Mission Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2013. január 3. <https://www.osce.org/odihr/elections/98586?download=true>.
- „Republic of Lithuania Parliamentary Elections, 20 October and 10 November 1996: Election Observation Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR. Letöltés dátuma: 2020. február 20. <https://www.osce.org/odihr/elections/lithuania/16236?download=true>.
- „Republic of Lithuania Parliamentary Elections, 11 and 15 October 2020: Election Expert Team Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2020. február 8. https://www.osce.org/files/f/documents/e/a/477730_o.pdf
- „Second Opinion on Lithuania adopted on 28 February 2008”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2011. június 4. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c1a6>.
- „Third Opinion on Lithuania adopted on 28 November 2013”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2014. október 10. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680099360>.

Magyarország

- „Fifth Opinion on Hungary Adopted on 26 May 2020”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2020. october 12. <https://rm.coe.int/5th-op-hungary-en/16809eb484>
- „Fifth Report submitted by Hungary”. Budapest, 2019. <https://rm.coe.int/5th-sr-hungary-en/168092522f>.
- „Fourth Opinion on Hungary Adopted on 25 February 2016”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2016. szeptember 12. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ac04b>.
- Minority Rights Group. „Hungary: Minority Rights Group”. Letöltés dátuma: 2020. február 3. <https://minorityrights.org/country/hungary/>.
- „Opinion on Hungary Adopted on 22 September 2000”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2001. szeptember 14. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008be53>.
- „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Hungary, A/HRC/18/17”. UN HRC, 2011. június 11. <https://undocs.org/A/HRC/18/17>.
- „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Hungary, A/HRC/33/9”. UN HRC, 2016. június 18. <https://undocs.org/A/HRC/33/9>.
- „Republic of Hungary Parliamentary Elections, 6 April 2014: Limited Election Observation Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2014. július 11. <https://www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true>.
- „Republic of Hungary Parliamentary Elections, 7 and 21 April 2002: Election Observation Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2002. június 6. <https://www.osce.org/odihr/elections/hungary/16177?download=true>.
- „Republic of Hungary Parliamentary Elections, 8 April 2018: Limited Election Observation Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2018. június 27. <https://www.osce.org/odihr/elections/hungary/38599?download=true>.
- „Republic of Hungary Parliamentary Elections, 10 and 24 May 1998: Election Observation Mission Final Report”. OSCE/ODIHR. Letöltés dátuma: 2020. február 20. <https://www.osce.org/odihr/elections/hungary/16212?download=true>.
- „Republic of Hungary Parliamentary Elections, 11 April 2010: Election Assessment Mission Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2010. augusztus 9. <https://www.osce.org/odihr/elections/71075?download=true>.

- „Second Opinion on Hungary Adopted on 9 December 2004”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005. december 14. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c197>.
- „Summary of Stakeholders’ submissions on Hungary”. OHCHR, 2011. január 28. <https://undocs.org/A/HRC/WG.6/11/HUN/3>.
- „Summary of Stakeholders’ submissions on Hungary”. OHCHR, 2016. február 18. <https://undocs.org/A/HRC/WG.6/25/HUN/3>.
- „Third Opinion on Hungary Adopted on 18 March 2010”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010. szeptember 17. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c688>.

Románia

- „A nemzeti kisebbségek szervezetei | DRI | Departamentul pentru Relatii Interetnice”. Letöltés dátuma: 2020. február 3. <http://www.dri.gov.ro/hu/organizatiile-minoritatilor-nationale/>.
- ma7.sk. „Az RMDSZ támogatja a romániai parlamenti választások előrehozását”. Letöltés dátuma: 2020. február 3. <https://ma7.sk/hethatar/az-rmdsz-tamogatja-a-romaniai-parlamenti-valasztasok-elorehozasat>.
- Biroul Electoral Central. „Proces-verbal privind rezultatele finale ale alegerilor pentru Camera Deputaţilor / Jegyzőkönyv a képviselőház választásának végleges eredményéről”. Letöltés dátuma: 2020. március 5. http://parlamentare2016.bec.ro/wp-content/uploads/2016/12/4_RF.pdf.
- COATNet, Association Points-Cœur, APGXXIII, és Franciscans International. „Joint Stakeholders’ Submission on The Human Rights Situation in Romania”, 2012. https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session15/RO/JS1_UPR_ROU_S15_2012_JointSubmission%201_E.pdf.
- „Fourth Opinion on Romania adopted on 22 June 2017”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2018. február 16. <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-romania-adopted-on-22-june-2017/168078af76>.
- „Megbüntették uszításért a román államfőt”. 24.hu, Letöltés dátuma: 2020. május 28., <https://24.hu/kulfold/2020/05/20/megbuntettek-uszitasaert-a-roman-allamfot/>.

- „Opinion on Romania adopted on 6 April 2001”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2002. január 10. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008bd1c>.
- „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Romania, A/HRC/8/49”. UN HRC, 2008. június 3. <https://undocs.org/A/HRC/8/49>.
- „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Romania, A/HRC/23/5”. UN HRC, 2013. március 21. <https://undocs.org/A/HRC/23/5>.
- „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Romania, A/HRC/38/6”. UN HRC, 2018. április 5. <https://undocs.org/A/HRC/38/6>.
- Minority Rights Group. „Romania: Minority Rights Group”. Letöltés dátuma: 2020. január 31. <https://minorityrights.org/country/romania/>.
- „Romania Parliamentary and Presidential Elections 28 November and 12 December 2004: Assessment Mission Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2005. február 14. <https://www.osce.org/odihr/elections/romania/41455?download=true>.
- „Romania Parliamentary Elections 9 December 2012: Election Expert Team Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2013. január 16. <https://www.osce.org/odihr/elections/98757?download=true>.
- „Romania Presidential & Parliamentary Elections 26 November and 10 December 2000: Election Observation Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2001. január 15. <https://www.osce.org/odihr/elections/romania/16256?download=true>.
- „Romania Parliamentary Elections 8 December 2020: Special Election Assessment Mission Final Report” (Warsaw 23 April 2021.) 17, <https://www.osce.org/files/f/documents/3/3/484562.pdf>.
- „Second Opinion on Romania adopted on 24 November 2005”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006. február 23. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c2ba>.
- „Summary of Stakeholders’ submissions on Romania”. OHCHR, 2017. november 2. <https://undocs.org/A/HRC/WG.6/29/ROU/3>.
- „Third Opinion on Romania adopted on 21 March 2012”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2012. október 5. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c6a3>.

Szlovákia

- 24.hu*: Szövetség néven közös pártot hoznak létre a felvidéki politikai erők. 2021. szeptember 10. <https://24.hu/kulfold/2021/09/10/szovetseg-uj-felvideki-part/>.
- MOST – HÍD | Polgári Párt – Občianska Strana. „A Hídról”. Letöltés dátuma: 2020. január 29. [/hu/h%C3%ADdr%C3%B3l](https://hu/h%C3%ADdr%C3%B3l).
- Bumm.sk*: "Focus: Januárban is a Smer nyerte volna a választásokat, a Híd az MKÖ előtt áll". Letöltés dátuma: 2020. január 29. <https://www.bumm.sk/belfold/2020/01/26/focus-januaban-is-a-smer-nyerte-volna-a-valasztasokat-a-hid-az-mko-elott-all>.
- „Fourth Opinion on the Slovak Republic Adopted on 3 December 2014”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2015. június 4. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680303190>.
- Infostart.hu*. „Gyökeresen változtathat kisebbségpolitikáján Szlovákia”. Letöltés dátuma: 2020. január 30. <https://infostart.hu/tudositoink/2019/11/24/gyokeresen-valtoztathat-kisebbssegpolitikajan-szlovakia>.
- Körkép.sk*. „Cseh Péter (OLaNO): Az MKP sajnos nem élt az együttműködési ajánlatunkkal. De számíthat ránk minden magyar (Interjú)”. Letöltés dátuma: 2020. május 19. <https://korkep.sk/cikkek/belfold/2020/03/25/cseh-peter-olano-az-mkp-sajnos-nem-elt-az-egyuttmukodesi-ajanlatunkkal-de-szamithat-rank-minden-magyar-interju/>.
- „Loss of Slovak Citizenship | IOM Migration information center”. Letöltés dátuma: 2020. január 29. <https://www.mic.iom.sk/en/citizenship/loss-of-slovak-citizenship.html>.
- „Opinion on Slovakia Adopted on 22 September 2000”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2001. június 6. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008bdob>.
- „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Slovakia, A/HRC/41/13”. UN HRC, 2019. április 16. <https://undocs.org/A/HRC/41/13>.
- „Second Opinion on the Slovak Republic Adopted on 26 May 2005”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006. június 21. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c2ef>.
- Minority Rights Group. „Slovakia: Minority Rights Group”. Letöltés dátuma: 2020. január 29. <https://minorityrights.org/country/slovakia/>.

- „Some Slovak Voters Prevented from Voting by Officials”. *Spectator.Sme.Sk*, 2012. március 10. <https://spectator.sme.sk/c/20042732/election-2012-some-slovak-voters-prevented-from-voting-by-officials.html>.
- „Summary of Stakeholders’ submissions on Slovakia”. OHCHR, 2009. február 19. <https://undocs.org/A/HRC/WG.6/5/SVK/3>.
- „The Slovak Republic Early Parliamentary Election 10 March 2012: Needs Assessment Mission Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2012. február 17. <https://www.osce.org/odihr/elections/Slovakia/88246?download=true>.
- „The Slovak Republic Parliamentary Elections 5 March 2016: Election Assessment Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2016. április 22. <https://www.osce.org/odihr/elections/slovakia/235591?download=true>.
- „The Slovak Republic Parliamentary Elections 12 June 2010: Election Assessment Mission Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2010. szeptember 9. <https://www.osce.org/odihr/71246?download=true>.
- „The Slovak Republic Parliamentary Elections 20–21 September 2002: Election Observation Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2002. november 6. <https://www.osce.org/odihr/elections/slovakia/16298?download=true>.
- „The Slovak Republic Parliamentary Elections 25 and 26 September 1998: Election Observation Mission Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR. Letöltés dátuma: 2020. február 20. <https://www.osce.org/odihr/elections/slovakia/16314?download=true>.
- „Third Opinion on the Slovak Republic Adopted on 28 May 2010”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2011. január 18. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900000168008c6ad>.
- Varga Csilla. „A szlovák parlament megszavazta a kettős állampolgárságról szóló törvényt.” *Öt Perc Európa Blog*, 2022.02.21. <https://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/02/21/a-szlovak-parlament-megszavazta-a-kettos-allampolgarsagrol-szolo-torvenyt/>.

Szlovénia

- Amnesty International. „Slovenia: Amnesty International Submission to the UN Universal Periodic Review”, 2010, https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session7/SI/AI_UPR_SVN_So7_2010_AmnestyInternational.pdf.
- . „Slovenia: Amnesty International Submission to the UN Universal Periodic Review”, 2014, <https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=1168&file=EnglishTranslation>.

- „Fourth Opinion on Slovenia adopted on 21 June 2017”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2018. január 25. <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-slovenia-adopted-on-21-june-2017/16807843c7>.
- Human Rights Watch. „Third report on Slovenia, CRI(2007)5”. European Commission Against Racism and Intolerance, 2007. február 13. https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session7/SI/CoE_CRI_UPR_SNV_S07_2010_EuropeanCommissionAgainstRacismAndIntolerance.pdf.
- „Opinion on Slovenia”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005. március 14. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000168008bd06>.
- „Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Slovenia, A/HRC/14/15”. UN HRC, 2010. március 15. <https://undocs.org/A/HRC/14/15>.
- „Republic of Slovenia Early Elections of the National Assembly, 4 December 2011: Election Assessment Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2012. február 7. <https://www.osce.org/odihr/elections/87786?download=true>.
- „Republic of Slovenia Early Parliamentary Elections, 3 June 2018: Election Assessment Mission Final Report”. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2018. szeptember 12. <https://www.osce.org/odihr/elections/slovenia/394106?download=true>.
- „Second Opinion on Slovenia adopted on 26 May 2005”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005. december 1. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c2ff>.
- Minority Rights Group. „Slovenia: Minority Rights Group”. Letöltés dátuma: 2020. január 30. <https://minorityrights.org/country/slovenia/>.
- „Summary of Stakeholders’ submissions on Slovenia”. OHCHR, 2019. szeptember 14. <https://undocs.org/A/HRC/WG.6/34/SVN/3>.
- „Third Opinion on Slovenia adopted on 31 March 2011”. Strasbourg: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2011. október 28. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c6bo>.

NEMZETKÖZI DOKUMENTUMOK, JELENTÉSEK

- A Bizottság (EU) 2017/652 határozata (2017. március 29.) a „Minority SafePack: Egy-millió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű javasolt polgári kezdeményezésről (az értesítés a C(2017) 2200. számú dokumentummal történt), 092 OJ L § (2017), <http://data.europa.eu/eli/dec/2017/652/oj/hun>
- „A nemzet kisebbségek oktatási jogairól szóló hágai ajánlások és értelmező megjegyzések”. OSCE/HCNM, 1996, <https://www.osce.org/hu/hcnm/32186?download=true>.
- „A nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól szóló oslovi ajánlások és az ezekhez kapcsolódó értelmező megjegyzések”. OSCE/HCNM, 1998, <https://www.osce.org/hu/hcnm/67537?download=true>.
- „A Törvényszék 2017. február 3-i ítélete – Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Bizottság, T-646/13. sz. ügyben.” Letöltés dátuma: 2020. március 1. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=A38CAo35E8819CoB5153B612F7Fo4640?text=&docid=187422&pageIndex=o&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=8278179>.
- „Bozeni/Bolzanói Ajánlások a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban” OSCE/HCNM, 2008, <https://www.osce.org/hcnm/bolzano-bozen-recommendations?download=true>.
- „Chart of Signatures and Ratifications of Framework Convention for the Protection of National Minorities”. Letöltés dátuma: 2020. március 5. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list>.
- „Communication from the Commission on the European Citizens’ Initiative ’Minority SafePack: One million signatures for diversity in Europe’”. C(2021)171, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2021\)171](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2021)171)
- „Decision No. 9/09 Combating Hate Crimes”. Athens: OSCE Ministerial Council, 2009. december 2. <https://www.osce.org/cio/40695?download=true>.
- „Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities”. UN General Assembly, 1992. december 18. <https://undocs.org/en/A/RES/47/135>.
- „European Charter for Regional or Minority Languages”. CoE. Letöltés dátuma: 2020. február 22. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680695175>.
- Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report, Pub. L. No. H (95) 10. Letöltés dátuma: 2020. február 16. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c10cf>.

- FUEN. „Minority Safepack Initiative (magyar nyelvű dokumentum)”. Letöltés dátuma: 2020. március 1. http://www.jogaink.hu/Uploads/9_pont_HU_spreads_qr.pdf.
- „Hate crime in the European Union”. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights. Letöltés dátuma: 2020. március 6. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-factsheet_hatecrime_en_final_o.pdf.
- „International Covenant on Civil and Political Rights”. OCHCR. Letöltés dátuma: 2020. február 22. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.
- „Kommentár a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, szociális és gazdasági életben, valamint a közügyekben”. Strasbourg: A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, 2008. május 5. <https://rm.coe.int/16800bc7ee>.
- „Ljubljanai útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához és magyarázó megjegyzések”. OSCE/HCNM, 2012, <https://www.osce.org/hu/hcnm/110502?download=true>.
- „Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben és Értelmező Jegyzék”. OSCE/HCNM, 1999, <https://www.osce.org/hu/hcnm/30333?download=true>.
- „Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól”. UN General Assembly, 1992. december 18. <http://adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/dec-h.htm>.
- „Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Minorities”. Strasbourg: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2008. június 16. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)013-e).
- Treaty Office. „Reservations and Declarations for Treaty No.157 | Framework Convention for the Protection of National Minorities”, 2020. február 20. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/declarations>.
- „The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities and Explanatory Note”. OSCE/HCNM, 1996, <https://www.osce.org/hcnm/hague-recommendations?download=true>.
- „The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life and Explanatory Note”. OSCE/HCNM, 1999, <https://www.osce.org/hcnm/lund-recommendations?download=true>.
- „The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities and Explanatory Note”. OSCE/HCNM, 1998, <https://www.osce.org/hcnm/oslo-recommendations?download=true>.

INDEXEKKEL KAPCSOLATOS DOKUMENTUMOK

- „BTI Country Reports”. Letöltés dátuma: 2020. május 19. <https://www.bti-project.org/en/reports/global-report-d.html>.
- „BTI Methodology”. Letöltés dátuma: 2020. május 19. <https://www.bti-project.org/en/methodology.html>.
- „Decision Rules | Multiculturalism Policies in Contemporary Democracies”. Letöltés dátuma: 2020. február 23. <https://www.queensu.ca/mcp/national-minorities/decision-rules>.
- Freedom House. „Explore the Map”. Letöltés dátuma: 2020. április 11. <https://freedom-house.org/explore-the-map>.
- „Japan | Multiculturalism Policies in Contemporary Democracies”. Letöltés dátuma: 2020. február 23. <https://www.queensu.ca/mcp/national-minorities/evidence/japan>.
- Repucci, Sarah. „Freedom in the World 2020”. Letöltés dátuma: 2020. április 11. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FIW_2020_REPORT_BOOKLET_Final.pdf.
- „Results | Multiculturalism Policies in Contemporary Democracies”. Letöltés dátuma: 2021. december 04. <https://www.queensu.ca/mcp/national-minorities/overall-results-nm>.
- „WJP Rule of Law Index”. Letöltés dátuma: 2020. április 11. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>.
- „Worldwide Governance Indicators | DataBank”. Letöltés dátuma: 2020. április 11. <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>.

FÜGGELÉKEK

1. SZ. FÜGGELÉK

AZ ORSZÁGOK JELLEMZŐINEK ÖSSZEGZŐ TÁBLÁZATA

11. táblázat. A vizsgált országok jellemzői, összegző táblázat

	Népesség	Legnagyobb nemzetiségek	Kedvezményes nemzeti-ségi képviselő	Preferenciális megoldáson kívüli nemzeti-ségi pártok a parlamentben	Parlament létszáma	Preferenciális módon vagy nemzeti-ségi pártlistán elnyert mandátumok száma	
Bulgária	7 364 570	84,8%-a bolgár, 8,8% török, 4,9% roma	–	MRF török párt	240	29 MRF párt	
Csehország	10 436 560	64,31% cseh, 5% morva, 1,4% szlovák	–	–	200 (alsó-ház) 81 (szénátus)	0	
Észtország	1 324 820	68,51% észt, 24,8% orosz, 2,6% ukrán	–	–	101	0	
Horvátország	4 284 889	90,42% horvát, 4,36% szerb, 0,73% bosnyák	fenntartott mandátumok	–	151	8 fenntartott	
Lengyelország	38 538 447	93,8% lengyel, 1,08% sziléziai, 0,15% német	5% küszöb nem alkalmazandó	–	460 (alsóház)	1 kedvezményes német listáról	
Lettország	1 881 232	62,2% lett, 25,2% orosz, 3,2% belarusz	–	–	100		
Litvánia	2 797 900	84,2% litván, 6,6% lengyel, 5,8% orosz	–	EAPL–CFA lengyel lista	141	3 lengyel listáról	
Magyarország	9 804 000	98,25% magyar, 3,16% roma, 1,82% német	kedvezményes kvóta (+ 12 szószóló)	–	199	1 kedvezményes német listáról	
Románia	20 121 641	88,9% román, 6,5% magyar, 3,3% roma	kedvezményes kvóta	RMDSZ magyar párt	330 (alsóház)	18 kedv. +21 RMDSZ párt	
Szlovákia	5 397 036	80,7% szlovák, 8,5% magyar, 2% roma	–	–	150	0	
Szlovénia	2 094 060	83,06% szlovén, 2% szerb, 1,8% horvát	fenntartott mandátumok	–	90 (alsó-ház)	2	

545 Az aláírások és ratifikációk dátuma: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/signatures>. Letöltés dátuma: 2020. április 12.

546 Az aláírások és ratifikációk dátuma: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/signatures>. Letöltés dátuma: 2020. április 12.

547 2020. február 29-től, előtte Most–Híd vegyespárt 11/5 = 7,3%/3,33% (összes/magyar képviselő).

	Aránya	Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről ratifikálás dátuma ⁵⁴⁵	A regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartája ratifikálás dátuma, elismert nyelvek ⁵⁴⁶	Európai Unió csatlakozás dátuma	Kettős állam- polgárság
	12,08%	1999. május 7.	–	2007. január 1.	igen, parlamenti képviselők nem
	0%	1997. december 18.	2006. november 15. lengyel, német, roma, szlovák	2004. május 1.	igen
	0%	1997. január 6.	–	2004. május 1.	nem
	5,3%	1997. október 11.	1997. november 5. cseh, magyar, olasz, ukrán, ruszin, szerb, szlovák	2013. július 1.	igen
	0,2%	2000. december 20.	2009. február 12. 15 kisebbségi nyelv + kasub regionális	2004. május 1.	igen
		2005. június 6.	–	2004. május 1.	erősen korlátozott
	2,12%	2000. március 23.	–	2004. május 1.	erősen korlátozott
	0,5%	1995. szeptember 25.	1995. április 26. horvát, német, román, szerb, szlovén, szlovák + 2008-tól roma, beás	2004. május 1.	igen
	5,45% 6,36%	1995. május 11.	2008. január 29. 20 kisebbségi nyelv	2007. január 1.	igen
	0% ⁵⁴⁷	1995. szeptember 14.	2001. szeptember 5., bolgár, cseh, horvát, lengyel, magyar, német, ukrán, roma, ruszin + 2015-től orosz, szerb	2004. május 1.	nem
	2,22%	1998. március 25.	2000. október 4. magyar, olasz, roma	2004. május 1.	korlátozott

2. SZ. FÜGGELÉK A KIKÜLDÖTT KÉRDŐÍV (ANGOL NYELVEN)

I am Péter KÁLLAI, doctoral candidate at Faculty of Social Sciences ELTE, Hungary. The following questionnaire is a part of my doctoral research, where I aim to compare the legal circumstances of minorities in Eastern-Europe. I rethought and adopted the so-called Multiculturalism Policy Index to Eastern-Europe conditions.

After asking for a few personal information, there will be 12 questions regarding rights of persons belong to national and ethnic minorities. The questionnaire will take approximately 15–20 minutes to complete. Please send it back to _____ before the 28th of March 2020.

You can also fill it out through this link: _____.

I. NAME:

II. AFFILIATION (name of university, department, non-governmental organization, etc.):

III. FIELD OF EXPERTISE (legal expert, sociologist, political scientist, etc.):

IV. I'd like to list the participants name and affiliation in an appendix of the thesis.
Please indicate if you would prefer to remain anonymous: ☐

V. COUNTRY: Please choose from the list. Or type it in:

1–12. RIGHTS OF MINORITIES

Please indicate the state of minority rights in your country on a scale from 1–9, on which 1 is the least favorable situation and 9 is the best situation for persons belonging to minorities. Scaling rules for values 1, 5 and 9 are given, but feel free to use the intermediate values as well to indicate the quality of the state's measures. Please be careful to mark only one number in each row, but please answer all of the questions. (You may also ask a colleague to help fill out if needed.)

1. How do you evaluate parliamentary representation of minorities in your country?

There is no meaningful minority representation.			There are no special representation measures, but due to relative high integration into public life, there are minority representatives in parliament.			There are special measures to guarantee or to assist representation (reserved seats or redrawing of constituencies, etc.), which lead to effective, substantive representation of minority interests, based on electoral authorization.		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

2. How do you evaluate possibilities to express minority interests to the government through coordination/advisory bodies?

There is no effective system for channeling interests to the government by these kinds of bodies.			There is some room for representing minority interests in these kind of bodies (or body) but it is incidental and used arbitrarily by the government. Such bodies do not contain many members of minority groups.			There is an effective institutional system to channel interests and opinions of minority communities to members of the government. The functioning of this body (or these bodies) is continuous, regular and prescribed by law. It is composed (mainly) of members of the minority groups. (Please consider such functions of national self-governments as well!)		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

3. Are there power-sharing mechanisms in your country leading to federal or-quasi federal territorial autonomy of minorities?

The central state is supreme and does not delegate powers to sub-national units, which perform administrative functions at most.			The central state is supreme but delegates powers to sub-national units, including legislative and financial powers, through a process of decentralization, and the territory of the national minority corresponds to one or many constituent unit(s) of the state to provide some form of minority autonomy.			The division of power between the central state and the constituent units (provinces, regions, etc.) is enshrined in the constitution or otherwise guaranteed by the central state, and the territory of the national minority corresponds to one or many constituent unit(s) of the state so as to provide some form of minority autonomy.		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

4. Are there effective institutional systems to guarantee anti-discrimination and equal treatment in the country? Please indicate if there is widespread discrimination on the part of the state regarding general human rights and regarding the special rights for minorities as well.

Discrimination is widespread on the part of the state, and the state does not guarantee any reparation regarding discrimination.			There is no special institutional framework regarding non-discrimination, but general courts apply relevant domestic or at least international obligations.			There is a well-functioning institutional and legal system in order to guarantee non-discrimination. Reparation, compensation and awareness raising measures also take place.		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

5. How effective are the measures taken by the state to prevent segregation?

There is systemic separation of people into ethnic groups, both residentially and in schools. The state is reluctant to do anything against it.			There is some segregation, but it is not a statewide phenomenon.			Members of ethnic and national minorities are well integrated into society spatially. There are effective measures to prevent segregation.		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

6. How effective are the measures taken by the state against hate-crimes?

There are no relevant legal instruments at all OR there are, but authorities and courts tend to use them in order to protect the ethnic <i>majority</i> of the state – contrary to the concept's purpose.			There are relevant legal instruments, but the authorities and courts tend to be reluctant to apply them.			There are extensive legal means for punishment of those convicted of hate crimes.		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

7. Is dual citizenship allowed in the country?

Dual citizenship is prohibited AND/OR there are still groups without citizenship in the country and the state is reluctant or slow in granting them citizenship status.			It is allowed, but there are restrictions. (e.g., members of parliament cannot be dual citizens, etc.) There are some residents without citizenship.			It is allowed and naturalization processes are not particularly difficult.		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

8. Is the use of their own language for minorities guaranteed?

The minority language is denied support or recognition by the central and regional governments.			Using minorities' own language is guaranteed with restrictions. The minority language does not have full official language status but is granted some level of recognition as a protected language in legislative documents or treaties. The minority language does not have equal footing with the majority (official) language.			The minority language is granted official or national language status in the region or nationally. The minority language has equal footing with the majority language.		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

9. Are there guarantees for minority education? Is there public funding of minority-language schools/classes/universities?

There is no public funding of minority-language education. However, private funding of minority-language education is possible. – If private funding is not prohibited, or is indeed prevalent in your country, please indicate so by marking the upper side of the lower third of the scale. (2 or 3)			Minority education is guaranteed, but not at every level of education. There is public funding of minority-language education, but this is marginal or limited. This funding can be provided either by the central state or the regional government.			Minority education is guaranteed at every level of education. There is full public funding of minority-language education. This funding can be provided either by the central state or the regional government.		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

10. Are there opportunities to be represented in public media?**Is there public funding of minority(-language) media?****Are there minority media products?**

There is no public funding of minority-language media. However, private funding of minority media is possible. – If private funding is not prohibited or is indeed prevalent in your country, please indicate so by marking the upper side of the lower third of the scale. (2 or 3)			There are no individual minority media products/ outlets, or only a couple of them are financed by the state. However, public media reports on minority issues, minorities are well represented in public media.			There is full public funding of minority media. This funding can be provided either by the central state or the regional government. Minorities are also fairly represented in public media.		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

11. Are there any guarantees from the state which can be considered a measure toward cultural autonomy?

Freedom of association is enjoyed by individuals belonging to nationalities, but no substantive power can be transferred (and no funding is added) from the state.			There can be some organizations, but with very limited authority in the field of cultural autonomy. Financing is restricted or incidental.			Organizations for cultural autonomy can be set up extensively. They can exist as public bodies, and the state provides adequate funding (from a central state or regional government).		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

12. Constitutional or legal affirmation of multiculturalism or multinationalism.

There is no recognition of the existence of national minorities in the country. The constitution and the parliament refer to only one nation, that of the state's majority population.			The parliament does not recognize the existence of more than one nation (the majority nation) but recognizes that minority groups have a distinct status (e.g., as "communities," "regions" or "linguistic minorities") that grants them special group rights.			The plurinational character of the country (or the existence of two or more nations on the state's territory) has been recognized in the constitution or in other official documents adopted by the parliament.		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

VI. PARTICIPANT'S COMMENTS (recommended articles regarding the topic, name of colleagues, who helped filling out, etc.):

Thank you for participating in the questionnaire!

Please send the completed form back to me, and in case you have any questions, please contact me at email _____ or via phone: _____.

3. SZ. FÜGGELÉK

AZ ORSZÁGOK SZAKÉRTŐI ÉRTÉKELÉSÉNEK ÁTLAGAI ÉS MEDIÁNJAI ELEMENKÉNT

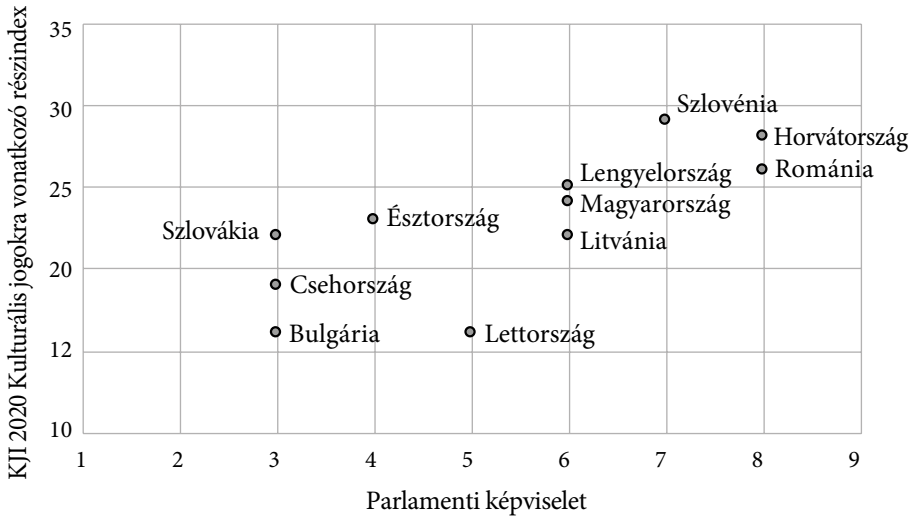
**12. táblázat. A Kisebbségi Jogi Index (KJI 2020) elemeinek
átlagos értékei országonként**

EGÉSZRE KERECÍTETT ÁTLAGOK	1. parlamenti képviselő	2. képviselő érdekegyeztető fórumokon	3. területi, (kvázi-) föderális autonómia	4. antidiszkriminációs politika	5. iskolai/lakóhelyi szegregáció	6. gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépés	7. kettős állampolgárság	8. nyelvi jogok (legalább regionálisan)	9. kisebbségi nyelvű oktatás	10. kisebbségi média(megjelenés)	11. kulturális autonómia	12. a multinacionalizmus törvényi elismerése	ÖSSZESEN (KJI 2020-INDEXSZÁM)
Bulgária	3	6	4	5	3	3	7	4	4	4	4	4	51
Cseh-ország	3	6	3	7	4	6	5	4	5	5	5	6	59
Észtország	4	4	3	7	4	5	2	5	6	6	6	6	58
Horvát-ország	8	7	4	7	5	5	7	7	7	7	7	7	78
Lengyel-ország	6	6	4	6	7	5	5	7	7	6	7	6	72
Lettország	5	4	1	4	6	4	4	4	4	4	4	3	47
Litvánia	6	6	3	7	6	6	3	4	7	5	6	5	64
Magyar-ország	6	5	2	6	3	4	8	5	6	6	7	6	64
Románia	8	7	4	7	4	6	8	6	8	7	5	5	75
Szlovákia	3	5	4	5	4	5	2	5	6	6	5	5	55
Szlovénia	7	7	5	6	6	6	5	7	8	7	7	7	78

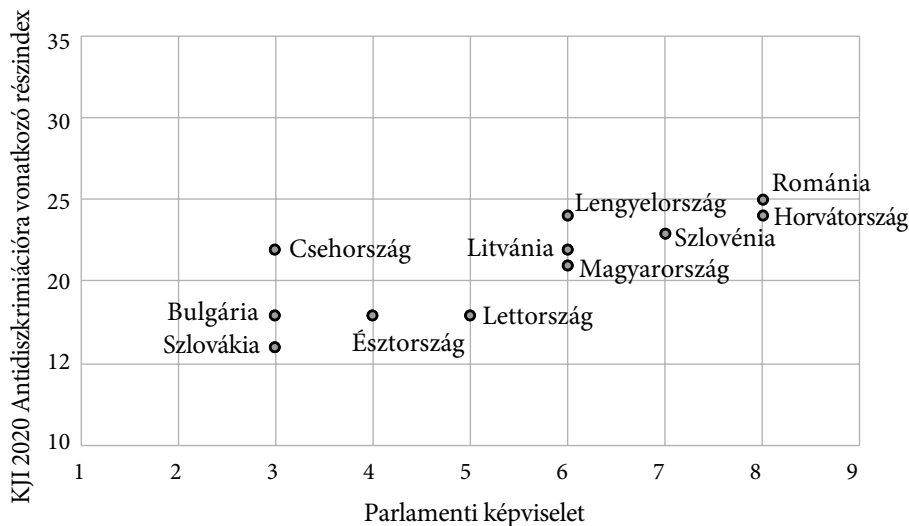
13. táblázat. A Kisebbségi Jogi Index (KJI 2020) elemeinek értékelése országoként, medián értékek

MEDIÁN	1. parlamenti képviselő	2. képviselő érdekegyeztető fórumokon	3. területi, (kvázi-) föderális autonómia	4. antidiszkriminációs politika	5. iskolai/lakóhelyi szegregáció	6. gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépés	7. kettős állampolgárság	8. nyelvi jogok (legalább regionálisan)	9. kisebbségi nyelvű oktatás	10. kisebbségi média(megjelenés)	11. kulturális autonómia	12. a multinacionalizmus törvényi elismerése	ÖSSZESEN
Bulgária	4	6	4	6	2	4	7	5	5	4	4	4	50,5
Cseh-ország	3	6	3	7	4	6	7	4	6	5	5	6	62
Észt-ország	4	3	3	7	5	5	2	5	6	7	5	5	54
Horvát-ország	8	6	5	7	5	5	7	6	7	7	7	7	76
Lengyel-ország	7	7	3	6	7	5	5	7	6	6	6	6	71
Lett-ország	6	4	1	5	6	5	4	4	4	4	4	3	47,5
Litvánia	6	6	4	7	6	6	3	4	6	5	7	5	63,5
Magyar-ország	7	4	2	7	4	4	9	5	6	5	7,5	6	66,5
Románia	8	7	4	8	4	5	9	5	8	8	4	5	75
Szlovákia	3	6	4	6	3	5	2	5	7	5	6	6	58
Szlovénia	8	8	6	7	6	6	5	8	8	8	8	8	82,5

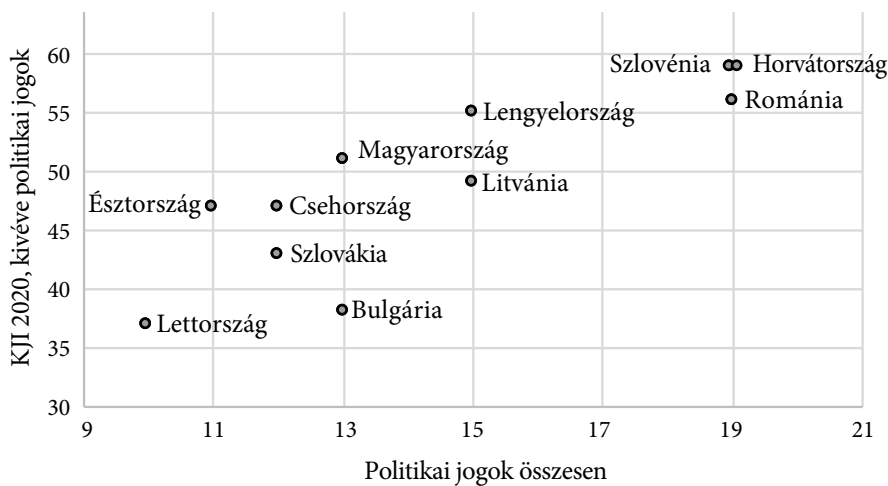
4. SZ. FÜGGELÉK TOVÁBBI ÁBRÁK



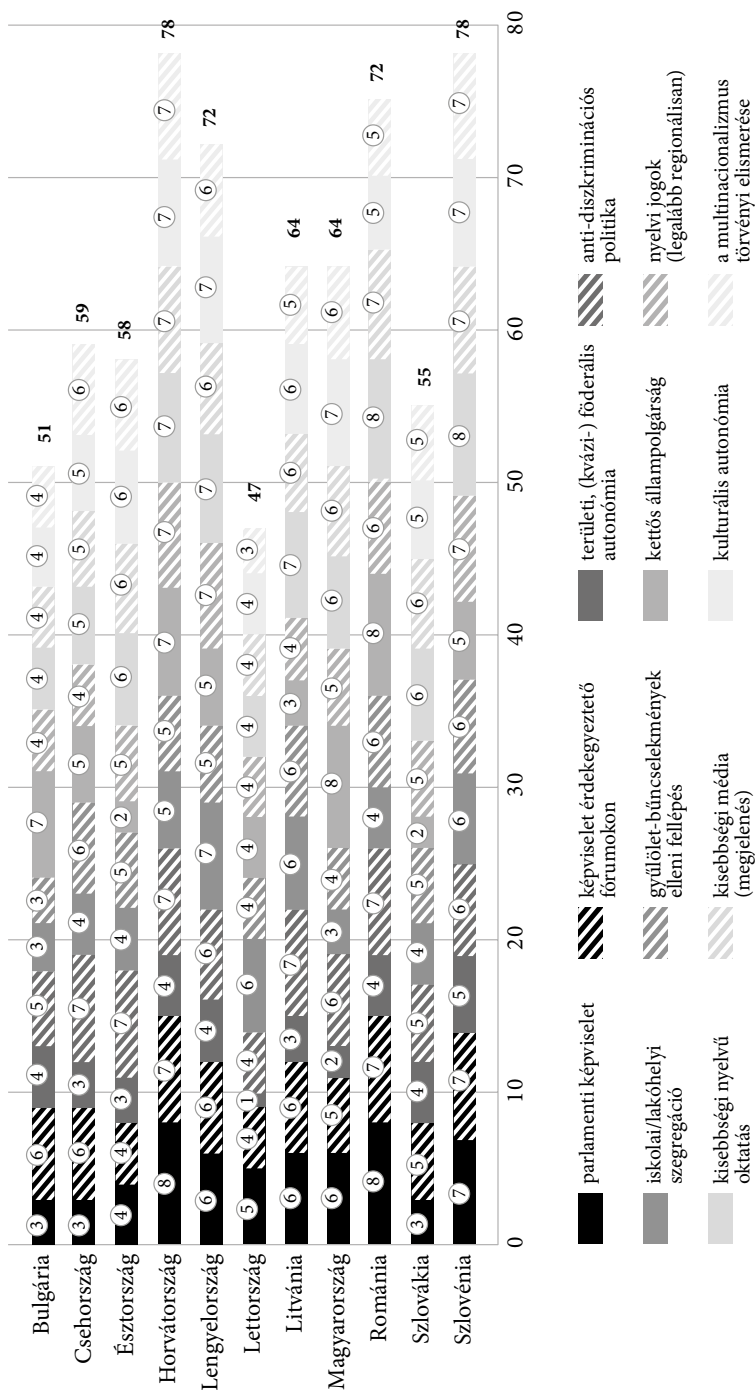
18. ábra. A parlamenti képviselőhöz viszonyított kulturális jogok

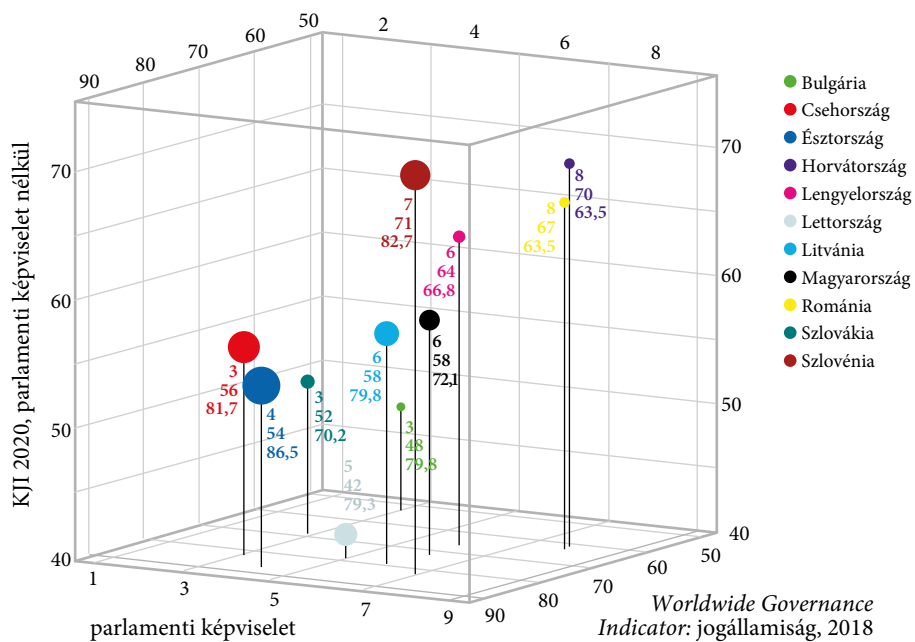


19. ábra. A parlamenti képviselőhöz viszonyított antidiszkriminációs jogok

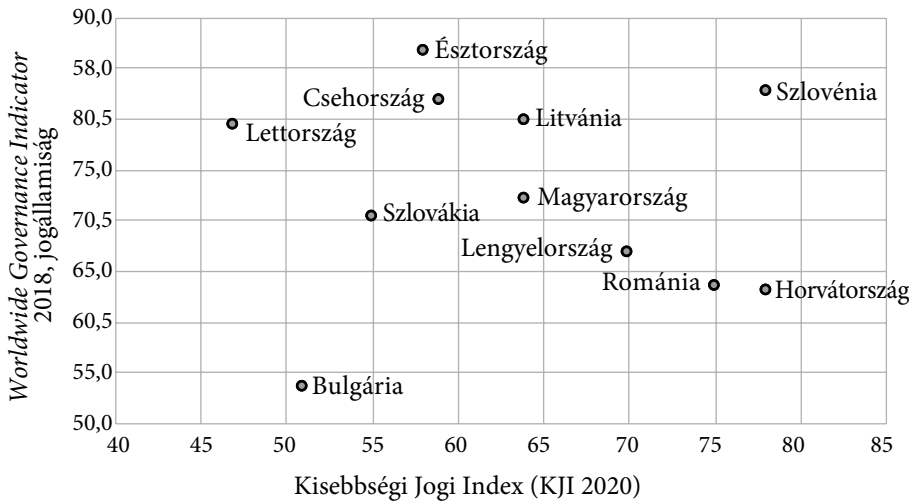


20. ábra. A politikai jogok részindexhez viszonyított egyéb jogosultságok





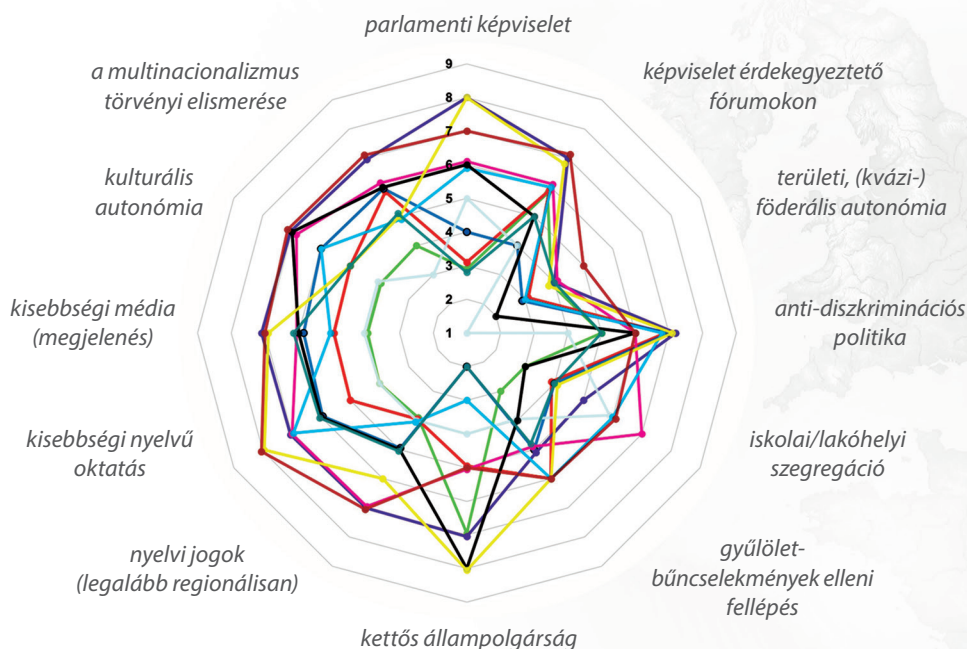
22. ábra. A parlamenti képviselet és az egyéb jogok viszonya a Világbank Worldwide Governance Indicator jogállamiságra vonatkozó részének fényében, háromdimenziós ábrázolás



23. ábra. A Kisebbségi Jogi Index (KJI 2020) és a Világbank Worldwide Governance Indicator jogállamiságra vonatkozó részének összefüggése, kétdimenziós ábrázolás

Van értelme a nemzeti és etnikai kisebbségek számára különleges parlamenti képviseletet biztosítani? Jobb a helyzete a nemzetiségek tagjainak ott, ahol országos szinten képviselve vannak? Vajon az általános szabályok keretében elért képviselet hatékony, miközben a kedvezményes keretek között megvalósuló képviselet nem éri el a célját? Egyáltalán, mi lehet a célja a képviseletnek? Együtt jár-e a képviselet megvalósulása más, a nemzetiségek számára előnyös jogosultságokkal? Szélesebb körű kulturális jogokat biztosítanak-e és eredményesebb antidiszkriminációs intézkedéseket valósítanak-e meg azok az államok, ahol a nemzetiségek bejutottak a parlamentbe?

Ebben a kötetben 11 vizsgált kelet- és kelet-közép-európai ország (Bulgária, Csehország, Észtország, Horvátország, Lengyelország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia) választási rendszerének, nemzetiségi képviseleti rendszerének összehasonlításával és a Kisebbségi Jogi Index (KJI 2020) bevezetésével keresi a választ a fenti kérdésekre Kállai Péter, az ELTE Társadalomtudományi Karának adjunktusa.



● Bulgária	● Csehország	● Észtország	● Horvátország	● Lengyelország	● Lettország
● Litvánia	● Magyarország	● Románia	● Szlovákia	● Szlovénia	

ISBN 978-963-489-445-2



9 789634 894452



ELTE | TÁTK

