

*Kállai Ernő**

A NEMZETISÉGI JOGOK HELYZETE MAGYARORSZÁGON A JOGSZABÁLYVÁLTOZÁSOK TÜKRÉBEN**

A 2010-es választásokat követően megalakult Országgyűlés működésének kezdetétől a korábbi alkotmányos rendszer megváltoztatását tűzte ki célul, amely alapvetően érintette a nemzetiségek jogi helyzetét is. Az új alkotmány és az ahhoz kapcsolódó szektorális törvények jelentős változást jelentettek a kisebbségi közösségek helyzetében, hiszen a korábbiaktól eltérően nem az egyes elemek módosítására, hanem a struktúra átalakítására került sor. Az elfogadott jogszabályok természetesen túlnyomó részt a korábbi joganyag transzformációi voltak, de számos új – esetenként szakmailag kevésbé megalapozott – elem is felbukkant a rendelkezések között.

A jogi környezet változásának gyakorlati hatását nyilvánvalóan csak hosszabb távon lehet felmérni, különösen azért, mert bizonyos részletszabályok csak később lépnek hatályba. Fontos azonban, hogy az új struktúra már kiépült, így annak elemzésével, esetleges hibáinak feltárásával időben meg lehet akadályozni a visszasságok kifejlődését. A következőkben az alapjogokat érintő újdonságokat és az ennek védelméért felelős szervezetben bekövetkező módosulásokat tekintem át.

I.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény több mint húsz éven át alapvető jogként ismerte el a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselői, önkormányzati, nyelvi, kulturális és oktatási jogait, a kisebbségi közösségek ezért nemcsak a már korábban is biztosított jogosultságaik megőrzését, hanem azok továbbfejlesztését várták az alkotmányozás folyamatától.

Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság felkérésére szövegszerű javaslatokat és azok indoklását tartalmazó munkaanyaggal segítettem az alkotmánykonceptió kidolgozását. Az országos kisebbségi önkormányzatok is megfogalmazták a nemzetiségi jogok bővítésére és pontosítására vonatkozó javaslataikat, és úgy tűnt, hogy ezek bírják a politikai döntéshozók támogatását. Az Alaptörvényről szóló törvénytervezet Országgyűlésnek való benyújtásakor azonban világossá vált, hogy nemcsak a korábban még támogatott kisebbségi jogi javaslatok jelentős részét vetették el, hanem a nemzetiségek egyes, korábban meglévő alkotmányos jogai is kimaradtak a normaszövegből.

Az Alaptörvény jelentős részben átvette a már eddig is meglévő nemzetiségi jogokat, így továbbra is államalkotó tényezőként ismeri el a nemzetiségeket, továbbá biztosítja a helyi és országos önkormányzatok létrehozásának jogát, az oktatási és kulturális jogokat, valamint a

* A szerző 2007 és 2011 között a „Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa” tisztséget töltötte be. Az évek során az elemzéseket kollégáival közösen készítette. Jelen írás sok tekintetben ennek a közös gondolkodásnak az eredményeit tükrözi, ebben az értelemben a volt munkatársak társszerzőknek tekinthetők. A tanulmány megírásához a Bólyai János Kutatási Ösztöndíj nyújtott segítséget.

** A tanulmány közzététele a TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0008 jelű projekt részeként – az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

saját nyelven való névhasználatot. Az Alaptörvényben új elemként megjelenik az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jog, amely alkotmányos alapot ad arra, hogy a törvényhozás a jövőben ki tudja zárni a visszaélés lehetőségét azokban az esetekben, amikor a nemzetiséghez tartozás önkéntes kinyilvánítása, megvallása a feltétele valamely jog gyakorlásának, illetve kedvezmény igénybevételének. Az országos kisebbségi önkormányzatokkal közös fellépésünk eredményei között említhető, hogy a nemzetiségek jogait a jövőben is csak kétharmados többséggel megalkotott sarkalatos törvényben lehet majd szabályozni. Az elfogadott javaslatok közé tartozik az is, hogy az Alaptörvény a rendszerváltozás idején bevezetett jogi kategória, a nemzeti és etnikai kisebbség helyett visszaállítja a nemzetiség elnevezést.

A fenti rendelkezések azonban nem tudják ellensúlyozni azt, hogy olyan kérdésekben, mint a parlamenti képviselőket biztosítása, a nemzetiségi nyelvek védelme vagy a nemzetiségi ombudsman függetlenségének garantálása, jelentős visszalépés történt; így például:

- Kifogásolható, hogy immár nem szerepel alkotmányos szinten az az előírás, mely szerint Magyarország védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket (nemzetiségeket), valamint biztosítja kollektív részvételüket a közéletben.
- Az Alaptörvény az eddig alkotmányos jogként elismert képviselőket helyett mindössze az Országgyűlés munkájában való részvételről szól.
- Az Alaptörvény – lényegében a hatályos Alkotmány szövegét átvéve – biztosítja ugyan a nemzetiségek számára az anyanyelvhasználat jogát, ám a magyar nyelv és jelnyelv esetében azok állami védelmét is vállalta. Ez a különbségtétel annak ellenére is kifogásolható, hogy az Alaptörvény bevezető fejezete, a „Nemzeti Hitvallás” nem csak a magyar, hanem a magyarországi nemzetiségi nyelvek ápolására és megőrzésére vonatkozó vállalást is tartalmaz.
- A korábbi Alkotmány felsorolja a közszolgálati műsorszolgáltatás főbb feladatait, és e felsorolásban szerepel a kisebbségi nyelvek és kultúra ápolásában, gazdagításában, a nemzeti és etnikai közösségek igényeinek kielégítésében való közreműködés is. Ezzel szemben az Alaptörvény már csak azt fogalmazza meg, hogy Magyarország biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.

A szabályozást áttekintve több szakértő úgy vélte, hogy a kisebbségek számára a hétköznapi joggyakorlatot az új alaptörvény nem rontja, csupán az ideológiai háttér változik meg. A nemzetiségi közösségek vezetőivel azonban egyetértettünk abban, hogy az alkotmányos keretek ilyen irányú változása komoly hatással lesz a részletszabályokra is. Erre tekintettel kezdeményeztük a Kormánytól, hogy az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvények kidolgozása során lehetőséget kapjunk szakmai álláspontunk kialakítására és a jogalkotóval való egyeztetésre. A felkérést követően a közigazgatási és igazságügyi miniszter stratégiai partnerségi megállapodást kötött az országos kisebbségi önkormányzatokkal, és az új nemzetiségi törvényt velük egyeztetve dolgozták ki, kihagyva azonban a terület más szakmai forrásait, így hivatalomat is. Sajnálattal kellett tudomásul vennem, hogy az elkészült törvényt is pusztán formális jelleggel, mindössze másfél munkanapos határidővel küldték meg számomra véleményezés céljából. Nem értettem egyet azzal sem, hogy a nemzetiségi közösségek szempontjából alapvető jelentőségű jogszabályt nagyon rövid határidővel bocsátották társadalmi egyeztetésre, mert ez nem tette lehetővé a szélesebb közösség, illetve az egyéb érintettek számára az érdemi véleményalkotást. Ez azért is visszás, mert a Kormány a törvény sürgős tárgyalását kérte az Országgyűléstől, így a parlamenti vita szűk időkeretében már nem volt lehetőség a felmerülő kérdések alapos megtárgyalására. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényt (a továbbiakban: Törvény) végül 2011. december 19-én hirdették ki, és 2012. január 1-jén lépett hatályba.

A Törvény tanulmányozása során azt tapasztaltam, hogy a hivatalba lépésem óta a kisebbségi joganyag hiányosságai kapcsán megfogalmazott jogalkotási javaslataim jelentős részét figyelembe vették a normaszöveg kidolgozásakor. Ezek között említhető például a nemzetiségi önkormányzatok jogállási és működési szabályainak pontosítása, a közvetlen választásokra való áttérés az elektori rendszer megszüntetésével, az országos választások kötelező kitűzése, valamint egyes értelmező rendelkezések meghatározása.

A törvénynek tehát vannak előremutató elemei, ennek ellenére azonban továbbra is számos szabályozási hiányosság lelhető fel benne. Ezek közül szeretnék néhány koncepcionális problémát bemutatni.

Személyi hatály

A Törvény személyi hatályát úgy határozza meg, hogy az a Magyarországon lakóhellyel rendelkező, valamely nemzetiséghez tartozó személyekre és e személyek közösségeire terjed ki. Az 54. § hatálya csak a magyar állampolgárokra terjed ki. [1. §]

A Törvény tehát a nemzetiségi jogokat – a nemzetiségi önkormányzat létrehozásának joga kivételével – a nemzetiségi közösségek magyar állampolgársággal nem rendelkező tagjai számára is biztosítja. Ez összhangban van azzal, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok egy része már korábban is kérte a nemzetiségi jogok kiterjesztését az általuk képviselt közösséghez tartozó nem magyar állampolgárokra. A személyi hatály megváltoztatása azonban nem kizárólagosan az anyaországok Magyarországon lakóhellyel rendelkező állampolgáraival bővítheti a hazai nemzetiségi közösségeket. Az anyanemzetek tagjai ugyanis nem feltétlenül anyaországuk állampolgárai. Ennek következtében „harmadik ország” állampolgára is megfelelhet a Törvény szerinti meghatározásnak, feltéve, hogy rendelkezik a nemzetiségi identitással és az adott nyelvi és kulturális közösséghez tartozik. Ez azt jelenti, hogy a személyi hatály jelen formájában például egy Magyarországon letelepedett olasz állampolgárságú dél-tiroli némettől vagy egy USA állampolgár ruszintól sem lehet megvonni a hazai nemzetiségi jogok gyakorlásának lehetőségét. Kérdés az is, hogy melyik hazai nemzetiséghez tartozónak mondhatja magát az, aki az anyaországok egyikéből települt át, ám nem az ottani többségi társadalomhoz tartozik, így például román állampolgárságú roma vagy szlovákiai német (szász).

Aggályokat vethet fel az is, hogy a személyi hatály bővítése nem jár együtt a nemzetiségi önkormányzati választójog biztosításával. Az Európai Unió Magyarországon élő, és itt lakóhellyel rendelkező polgárait eddig részben azon az alapon zárták ki e jog gyakorlásából, hogy ők nem tagjai a nemzetiségi közösségeknek. Azonos helyzetben voltak tehát a nemzetiségi közösségekhez nem tartozó magyar állampolgárokkal. A jövőben azonban ez az érv nem fogja megállni a helyét, hiszen a törvényi szabályozás a nemzetiségi közösségek tagjai között kíván megkülönböztetést tenni a választójog tekintetében kizárólag állampolgársági alapon. Nem következetes ugyanakkor az sem, hogy miközben az egyes nemzetiségekhez tartozó nem magyar állampolgárok nem vehetnek részt a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásában, addig az átalakult nemzetiségi önkormányzatokban az uniós polgárok polgármesterek vagy képviselők lehetnek.

A nemzetiségi közösséghez tartozás kinyilvánítása

Az új nemzetiségi törvény egyik alapvető célja, hogy megakadályozza a nemzetiségi jogokkal való visszaélés lehetőségét. E törekvésnek ellentmond azonban, hogy továbbra is az identitásválasztás szabadságának elvét teszi elsődlegessé, és nem fogalmaz meg olyan garanciákat,

amelyekkel kiküszöbölhető lenne, hogy a nemzetiséghez nem tartozók gyakorolják a nemzetiségi jogokat. Így továbbra is fennmarad az a szabályozás, hogy törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály egyes nemzetiségi jogok gyakorlását pusztán az egyén nyilatkozatához, és a nem közösség általi elismeréshez kötheti. [11. § (2) bekezdés]

Ennek következménye az is, hogy a Törvény ugyan csak a nemzetiséghez tartozók számára kívánja biztosítani a nemzetiségi választói jegyzékbe való felvétel lehetőségét, azonban nem rendelkezik arról, hogy ezt milyen módon lehet ellenőrizni, hanem ezt a kérdést az új választási eljárási törvény körébe utalja. [53. § (1) bekezdés c)] A Törvény alapján tehát még azt sem lehet tudni, hogy a Kormány elkötelezte-e magát a nemzetiséghez tartozás megítélését szolgáló objektív kritériumok alkalmazása mellett. Az új nemzetiségi törvény így előre meghatározott tartalom nélküli „biankó” felhatalmazást ad a választási eljárás szabályainak kialakítására.

Az identitásvállalás szabadságával kapcsolatban számos területen felmerülnek olyan nehézségek és dilemmák, amelyekre mind ez idáig nem sikerült megnyugtató választ találni. Ilyenek különösen a diszkrimináció nyomán követésének, a különböző támogatások odaítélésének, a képviseleti jogok gyakorlásának, a büntető igazságszolgáltatásban és a népszámlálás során felvett statisztikai adatok kezelésének és a gyermekvédelemmel összefüggő adatok védelmének problémái. Sajnos a jelenlegi szabályozás sem ad egyértelmű választ a nemzetiségre, illetve származásra vonatkozó adatok kezelésével kapcsolatos kérdésekre.

A fentiekre tekintettel kívánatos lett volna, hogy a nemzetiségi törvény tartalmazza a nemzetiséghez tartozás megítélésének objektív szempontrendszerét. Ehhez támpontot adhat az adatvédelmi biztossal 2009-ben közösen folytatott, etnikai adatkezelésről szóló vizsgálat során készült jelentés.

Választójog

A Törvény előírja, hogy a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választását ki kell tűzni, ha a településen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó adatai szerint – a harminc főt eléri. [56. § (1)]

A népszámlálási adatok felhasználásával azt kívánják kizárni, hogy olyan településeken is kitűzzék a választást, ahol nincs jelen a képviselni kívánt közösség, és a visszaélés szándékával „duzzasztják fel” a választói jegyzéket. A választás kitűzését azonban nem lehet kizárólag a népszámlálási adatoktól függővé tenni, hiszen ezekben az adatsorokban a választásra nem jogosultak (pl. kiskorúak) is megjelennek. A népszámlálási adatok ugyanakkor nem tekinthetők egy település nemzetiségi lakossága pontos leképezésének, hiszen szenzitív adatokról szóló önkéntes nyilatkozatokon alapulnak. Fontosnak tartom ezért, hogy a választást – a hatályos szabályozást követve – azokon a településeken tűzzék ki, ahol a nemzetiségi választói jegyzékben szereplők száma ezt indokolja. Megítélésem szerint a jelenlegi 30 fős választói jegyzék nem biztosítja a szükséges közösségi legitimitációt egy képviseleti szerv megalakításához, ehhez emelni kellene ezt a létszámot.

Az átalakult nemzetiségi önkormányzat

A Törvény visszaállította a nemzetiségi önkormányzati jogokat is gyakorló települési önkormányzatokat. [71-72. §] Az „átalakult nemzetiségi önkormányzat” elnevezést nem tartom szerencsésnek, mert nem utal arra, hogy ez lényegében egy települési önkormányzat,

amely nemzetiségi feladatköröket is ellát. A korábbi, 2006 előtti hasonló törvényi szabályozás alapján létrejött kisebbségi települési önkormányzatok a területi autonómia irányába mutató választott testületek voltak. Gondot jelentett azonban, hogy több esetben csak azért nyilvánították magukat kisebbségi önkormányzattá a helyi önkormányzatok, hogy ezzel megakadályozzák a valós kisebbségi képviselőt ellátó testület megalakítását. Ennek lehetőségét a Törvény alapján továbbra sem lehet kizárni, hiszen ehhez elegendő az is, ha a helyi önkormányzati jelöltek többsége felveteti magát a nemzetiségi választói jegyzékbe.

Az átalakulással létrejövő nemzetiségi önkormányzat intézményét ezért csak akkor tartom elfogadhatónak, ha garantálható, hogy valóban az adott nemzetiséghez tartozók érdekében hozzák létre. Ennek előfeltétele, hogy a nemzetiségi választói jegyzékbe csak az adott közösség valós tagjait lehessen felvenni.

A nemzetiségi önkormányzatok működésével kapcsolatos ellentmondások

Kapcsolódás a helyi önkormányzati rendszerhez

A 2010. évi választások eredményeként megalakult több mint 2200 kisebbségi önkormányzat jelentős része kis létszámú településeken működik. Az e falvakban élő kisebbségi közösségeknek kiemelten fontos szerepük van a nemzetiségi hagyományok, az anyanyelv és az identitástudat megőrzése, ápolása és továbbörökítése szempontjából. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény alapján azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt, közös önkormányzati hivatalt hoznak létre. A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét. Sajnos tartani lehet attól, hogy ha megtörténik a polgármesteri hivatalok „leépítése” a nemzetiségek által gyakrabban lakott apró településeken, úgy ez felerősítené az asszimilációs folyamatot. Míg egyes önkormányzati ügyek vitelét adott esetben egy járási központból is meg lehet oldani, ez lényegesen nehezebben volna megvalósítható a kisebbségi közügyek esetében.

A működési feltételek biztosítása

A Törvény továbbra is a helyi önkormányzatok kötelező feladatává teszi, hogy gondoskodjanak a helyi nemzetiségi önkormányzat részére a működés személyi és tárgyi feltételeiről, továbbá a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról.

A korábbi szabályozás szerint a kisebbségi önkormányzatok elviekben bármikor kérhették, hogy a testületi működés érdekében használhassák a helyi önkormányzat infrastruktúráját, az eddigi tapasztalatok szerint azonban a helyi önkormányzatok csak a minimális működési feltételeket biztosították számukra. Ehhez képest nem tekintem érdemi előrelépésnek annak előírását, hogy a jövőben havonta legalább tizenhat órában kellene a nemzetiségi önkormányzati feladat ellátásához szükséges tárgyi, technikai eszközökkel felszerelt helyiség ingyenes használatát biztosítani. Ez ugyanis azt a látszatot kelti, hogy az ingyenes helyiséghasználat csak ebben az időkeretben illeti meg a nemzetiségi önkormányzatot.

A nemzetiségi önkormányzati tagok kollektív felelőssége

A Törvény arról rendelkezik, hogy a nemzetiségi önkormányzati vagyon jogellenes felhasználása esetén – amennyiben a volt tisztségviselő vagy volt képviselő személyes felelőssége nem állapítható meg – a volt elnököt, elnökhelyettest (elnökhelyetteseket) és a volt képviselő-testületi tagokat egyetemleges felelősség terheli, kivéve, ha egyértelműen igazolható, hogy a jogtalan felhasználást eredményező döntés ellen szavazott. [142. §] Ez lényegében kollektív felelősséget eredményez olyan esetekben, amikor az adott önkormányzati tagnak nem feltétlenül volt tudomása a vagyon jogellenes felhasználásáról. Elképzelhető ugyanis, hogy a döntés meghozatalakor még nem volt előre látható, hogy jogellenes lesz a vagyonfelhasználás, így nem volt elvárható az ellenszavazat leadása.

Az egyetértési jogokkal kapcsolatos következtetések

A rendeletalkotáshoz kapcsolódó egyetértési jogok

A 2010-ben elfogadott új jogalkotási törvény kiindulópontja az volt, hogy az egyetértési jog biztosítása társ-jogalkotói státuszt eredményez, amire csak az Alkotmány (illetve az Alaptörvény) adhat felhatalmazást. Ennek jegyében már ekkor is szűkítették – véleményezési joggá alakították át – egyes kérdésekben a kisebbségi önkormányzatok jogalkotáshoz kötődő egyetértési jogait.

Már a jogalkotási törvény országgyűlési vitája során is jeleztem, hogy ezzel a megközelítéssel nem értek egyet. A kisebbségi önkormányzatok részére biztosított egyetértési jog nem pusztán részvételi jog, hanem a kisebbségek alkotmányos jogainak érvényesüléséhez szükséges alapvető garancia. A kisebbségi törvény megalkotásakor ugyanis éppen azért döntött az Országgyűlés a kisebbségi önkormányzatok rendszere mellett – az egyesületi jogon alapuló kisebbségi önzagazgatás modellje helyett –, hogy ezek a választás útján létrehozott képviseleti szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehessenek. Az egyetértési jog kereteit a hatályos törvények a kisebbségi kulturális autonómia legfontosabb kérdései kapcsán biztosítják. Ezáltal válik lehetővé, hogy a kisebbségi oktatást és kultúrát is érintő jogalkotás folyamatába betagoódjanak speciális kisebbségi szempontok is.

A Törvény előírja, hogy a nemzetiségi jogok, különösen a kollektív nyelvhasználat, a helyi köznevelés, hagyományápolás és kultúra, a helyi sajtó, az esélyegyenlőség, a társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás kérdéskörében a nemzetiségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati határozatot a képviselő-testület csak az e lakosságot képviselő települési nemzetiségi önkormányzat, ennek hiányában a területi nemzetiségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg. [81. § (1) bekezdés] A nemzetiségi önkormányzat számára tehát nem biztosítanak egyetértési jogot, ha a települési önkormányzat a döntését nem határozatként, hanem rendeleti formában hozza meg. Ez a változtatás lényegében kiüresítette a nemzetiségi önkormányzatok együttdöntései jogait, hiszen az általuk képviselt közösségeket érintő alapvető kérdések többségét rendeletben kell szabályozni.

Országgyűlési képviselet

A kisebbségek országgyűlési képviselethez való jogát 1990 márciusában iktatták törvénybe, ám még ugyanebben az évben ezt a rendelkezést képviseletre módosították az Országgyűlésre való utalás elhagyásával. Az Alkotmánybíróság 1992-ben hozott, majd 1994-ben megerősített

határozatai mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességnek minősítették, hogy a törvényhozás nem alkotta meg a kisebbségek országgyűlési képviseléről szóló törvényt. Az Alkotmánybíróság felhívásának közel két évtizeden át nem tudott eleget tenni a magyarországi nemzetiségpolitika. Az Országgyűlés Választási Rendszer Reformját Előkészítő Eseti Bizottsága 2000 őszén a kisebbségek önálló országgyűlési képviselőkhöz jutásának lehetőségeit elemezve arra a megállapításra jutott, hogy a képviselőcsoportok egyetértésének hiányában a kétharmados parlamenti többség nem biztosítható. Ezt követően éveken át sem a Kormány, sem az Országgyűlés nem tűzte napirendjére ezt a kérdést. Egy idő után az Alkotmánybíróság is kezdte átértékelni korábbi álláspontját és a kisebbségi képviselőket már fel sem tüntette a jogalkotói mulasztásokról vezetett jegyzékében.

2008-ban az országos kisebbségi önkormányzatokkal együttműködve dolgoztam ki azt a koncepciót, amely a választási eljárás szabályainak módosításával és a mandátumszerzéshez szükséges szavazatszám leszállításával mind a 13 kisebbségi közösség számára biztosíthatta volna az országgyűlési képviselői helyreállítását. A Kormány azonban úgy ítélte meg, hogy továbbra sem teremthető meg a törvényalkotáshoz szükséges politikai konszenzus, ezért nem kezdte meg a koncepcióról való egyeztetést.

A 2010-ben megalakuló Országgyűlés politikai pozícióját felhasználva újraszabályozta a kérdést. Az Alaptörvény, valamint az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény a következő változásokat rendelték el.

- Az Alaptörvény az Alkotmányban rögzített képviselői helyreállítás helyett az Országgyűlés munkájában való részvételre jogosítja fel a nemzetiségeket. Ez a megfogalmazás az eddigi alkotmányos rendelkezéshez képest szélesítette a törvényhozás lehetőségeit a nemzetiségek választójogi kedvezményeinek meghatározásakor.
- Az országgyűlési képviselők választásáról szóló új törvény az országos nemzetiségi kisebbségi önkormányzatok által állított listák számára nemzetiségenként egy kedvezményes mandátum kiosztását teszi lehetővé, ha elérték a kisebbségi kvóta szerinti szavazatszámot. Ez ugyan jelentős kedvezményt jelent, azonban a kvóta még így is annyi szavazatot feltételez, amelyet valószínűsíthetően nem tudnak majd elérni a pártok jelöltjeivel versengő nemzetiségi listák.
- Az új választási törvény arról is rendelkezik, hogy ha a nemzetiségi lista nem szerez mandátumot, úgy az első helyen feltüntetett jelölt nemzetiségi szószólóvá válik. Az eddig megalkotott törvények a szószóló jogai közül mindössze azt rögzítik, hogy az Országgyűlésben anyanyelvét használhatja. Miután nem képviselőről van szó, a törvényhozás feltehetőleg nem fog számára szavazati jogot biztosítani. A csak tanácskozási joggal felruházott szószólói intézmény bevezetése nemcsak visszalépést jelent a szavazati joggal járó teljes jogú képviselői helyreállítás helyett, hanem deklarációvá fokozza le a nemzetiségek alkotmányos jogként elismert államalkotó tényező státuszát. Ez annál is inkább fennáll, hiszen feltehetően a kedvezmény sem fogja lehetővé tenni a nemzetiségek többsége számára a parlamenti képviselői helyreállítását, s így nekik a kisebb hatáskörű szószólói képviselői helyreállítás kell majd beérniük.

II.

A nemzetiségi jogok helyzetének másik indikátora az állami jogvédelmi rendszer működése és a jogérvényesítés hatékonysága.

A szinte valamennyi európai országban megtalálható alkotmányossági és igazságszolgáltatási kontrollrendszer mellett Magyarországon már a rendszerváltozást követően létrehozták a szakombudsmani struktúrát, amelynek keretében a nemzetiségek helyzetével a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa foglalkozott. A biztos jogosult volt panaszok kapcsán vagy hivatalból vizsgálni a hatóságok vagy közszolgáltatók tevékenységét, az esetleges jogellenes vagy diszkriminatív gyakorlatot, jogszabálysértés esetén pedig felügyeleti intézkedéseket tehetett. Véleményét a jogalkotás során is kifejezhette, és lehetősége volt arra is, hogy a jogalkalmazás hiányosságainak észlelésekor a jogalkotóhoz vagy az Alkotmánybírósághoz forduljon. Az intézmény 16 éves működése során a kisebbségi jogvédelem egyik fő tényezőjévé vált, a legmagasabb szintű szakmai elvárásoknak is eleget tudott tenni.

Szakmai körökben néhány éve már vita folyt arról, hogy szükséges-e az 1993-ban kiépített, majd 2007-ben kibővített ombudsmani rendszer teljes átalakítása, az „egy biztos modell” bevezetése által. Az ügyben született politikai döntés szerint a korábban független ombudsmanok – a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa, a jövő nemzedékek biztosa és az adatvédelmi biztos – tevékenységét és önálló intézményét megszüntették. Az Alaptörvény parlamenti vitája során a kormánypártok ugyanakkor biztosították a közvéleményt, hogy az ombudsmani intézmény átalakításával egyik területen sem fog csökkenteni az alkotmányos jogvédelem eddigi szintje. Ennek az ígéretnek a jegyében az Országgyűlés rendelkezett arról, hogy az ombudsman mellett két helyettesnek kell működnie, akik közül az egyik a nemzetiségi jogok védelméért, a másik pedig a jövő nemzedékek jogainak védelméért felelős. (Az adatvédelmi biztos feladatait 2012. január 1-jétől egy hatóság látja el.)

Álláspontom szerint nem volt elfogadható szakmai indoka annak, hogy a korábban hatékonyan működő és független kisebbségi biztos helyett a nemzetiségi jogok védelmét a jövőben helyettes országgyűlési biztos lássa el, miközben a magyar nemzetiségpolitika eddig követendő példaként állította a környező országok elé a hazai ombudsman rendszert.

Tekintettel arra, hogy a 2011. április 18-án elfogadott új Alaptörvény igen szűkszavúan, csak említészerűen rendelkezik a helyettesek intézményéről, a részleteket törvényben kellett rendezni. A jogszabály előkészítésébe a Kormány ebben az esetben sem vonta be a hivatalban lévő szakbiztosokat, csak a már elkészült normaszöveg véleményezésére adott lehetőséget néhány napos határidővel. A tervezett szabályozással szemben felhozott szakmai érveket az előterjesztő figyelmen kívül hagyta, és az Országgyűlés sem változtatott jelentősen a Kormány által javasolt konstrukción. Az elfogadott módosító indítványok néhány – a kormánypárti képviselőcsoportokon belül is vitákat kiváltó – kérdésben előrelépést jelentettek, a politikai döntéshozók is felismerték ugyanis, hogy a törvény eredeti formájában súlyos alkotmányossági aggályokat vetett fel. Az elfogadott módosító indítványok azonban önmagukban nem tudták biztosítani azt, hogy a törvény végső változata maradéktalanul megfeleljen a szakmai elvárásoknak és az Alaptörvény 2012. január 1-jén hatályba lépő rendelkezéseinek.

Az új ombudsman törvény teljesen formálissá tette a helyettesek szerepkörét. 2012. január 1-jétől a nemzetiségi jogok védelmét ellátó helyettesnek nincsenek törvényben biztosított önálló intézkedési jogai, így csak közreműködhet az alapvető jogok biztosa által folytatott vizsgálatokban. A törvény értelmében a nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettes figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól. Egy elfogadott módosító indítvány ezt

a rendelkezést azzal egészítette ki, hogy ha a helyettes biztos e feladatkörében tesz javaslatot arra, hogy az alapvető jogok biztosa hivatalból járjon el, vagy forduljon az Alkotmánybírósághoz, az alapvető jogok biztosa köteles ennek megfelelően eljárni, vagy az elutasítás indokairól éves beszámolójában az Országgyűlést tájékoztatni. E rendelkezés látszólag arra utal, hogy a nemzetiségi jogok védelmét ellátó helyettesnek lesznek érdemi tapasztalatai a nemzetiségi jogok érvényesüléséről. Ehhez azonban a törvény semmilyen valós garanciát nem nyújt, hiszen a vizsgálatok folytatására az alapvető jogok biztosát jogosítja fel.

A fenti ellentmondást a törvényhozás is észlelte, és elfogadta azt a módosító javaslatot, amely szerint az alapvető jogok biztosa a kiadmányozási jogot a Szervezeti és Működési Szabályzatban a helyettesekre átruházhatja. Ez nyilvánvalóan fontos elmozdulás ahhoz képest, hogy az előterjesztő még semmilyen jogkört nem kívánt a helyettesekre ruházni, de tényleges garanciát nem jelent. Az alapvető jogok védelmét ellátó intézmény esetében különösen aggályos, hogy nem átlátható, előre kiszámítható törvényi rendelkezések alapján működik, hiszen a helyettes biztosok feladatkörét csupán egy belső szabályzat rögzíti. Hasonló, a szervezeti és működési szabályzatban való feladatkör-meghatározásra az Országgyűlés által választott tisztségviselők esetében nem találunk példát. Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2012. (I.6.) utasítás több területen lehetőséget ad a biztos számára a hatásköreinek átruházására, illetve rendelkezik a kiadmányozási és irányítási jogosultságok esetleges átruházásáról is, ám egyetlen konkrét rendelkezést sem tartalmaz a fentiekkel kapcsolatban.

A törvény nem határozza meg a helyettes biztosok rendelkezésére álló köztisztviselői létszámkeretet sem, ezt is a biztosi hivatal szervezeti és működési szabályzatában kell megállapítani. A helyettes biztos nyilvánvalóan csak akkor tud érdemi munkát végezni, ha az ehhez szükséges – megfelelő szakértelemmel rendelkező, az adott területen jártas – apparátus a rendelkezésére áll. Ezt azonban ugyancsak törvényben kell garantálni, nem lehet egyszerűen egy belső dokumentum körébe utalni. Az Országgyűlés a helyettesek működéséhez szükséges minimális létszámkeret meghatározását nem tette meg, így az a belső szabályozás részeként került meghatározásra. Az új szabályozás alapján a biztos helyettesei gyakorlatilag nem rendelkeznek saját szakmai stábbal, a létrejött – a korábbi húsz-harminc munkatárssal dolgozó szervezet helyett öt-öt fővel működő – titkárságok szakmai munkát csak meghatározott és rendkívül szűk körben tudnak ellátni.

Látható, hogy több, a működés szempontjából alapvetően fontos körülményt nem a törvény, hanem egy belső szabályzat állapít meg. Ez az egyébként szokatlan megoldás visszaélésekre ad lehetőséget, akár a biztos helyettesek munkájának teljes kiüresítését is jelentheti. A jelenlegi szabályozás fenntartása mellett az egyetlen garanciát az jelentette volna, ha a szervezeti és működési szabályzat elfogadása során a helyetteseknek egyetértési jogot biztosítanak, ez azonban nem történt meg. Jelenleg tehát az alapvető jogok biztosának egyedi döntéseitől függ, hogy a biztos helyettesek milyen körülmények között és milyen tevékenységet végezhetnek.

A függetlenséggel kapcsolatos további visszasság, hogy a törvény szerint a helyetteseket az alapvető jogok biztosának javaslatára választja meg az Országgyűlés. Ez nyilvánvalóan közjogi ellentmondás, hiszen az alapvető jogok biztosa az Országgyűlésnek felelős megbízott, így az általa tett javaslatához nem köthető a legfőbb népképviselői szerv személyi döntése. A helyettes biztos jelölésének jogát így indokolt lett volna a jövőben is a köztársasági elnök számára biztosítani. E megoldást az sem zárja ki, hogy az Alaptörvény csak az alapvető jogok biztosa esetében rendelkezik a köztársasági elnök javaslattevési jogáról, mert ezt a jogosultságot alkotmányos módon – akár sarkalatosnak minősülő rendelkezés útján – törvényben ki lehetett volna terjeszteni a helyettes biztosokra is.

THE MINORITY RIGHTS IN HUNGARY IN THE LIGHT OF THE CHANGES IN THE LEGISLATION

After the 2010 parliamentary elections, the constitutional system of Hungary has been totally transformed. Due to the new constitution and related laws the situation of the minority communities has been changed significantly. The paper gives a review and analysis of the above mentioned changes.