



**MTA Law Working Papers
2014/53**

**A nemzetiségi joganyag 2011-es
újrakodifikálása**

Kállai Ernő

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Kállai Ernő*
A nemzetiségi joganyag 2011-es újrakodifikálása¹

Az előzmények

Az 1993-ban elfogadott kisebbségi törvény hibái létrejötte óta minden érdekelt számára nyilvánvalóak voltak. Ezért az elmúlt két évtizedben folyamatosan zajlottak azok a szakértői szintű tárgyalások, amelyeket általában az épen hatalmon lévő politikai oldal kezdeményezett. Legtöbbször előremutató ötletek, sőt, sok kérdésben kompromisszum született a részt vevő kisebbségi közösségek, szakértők és politikusok között. A megbeszélések vége azonban mindig a csendes „munkabeszüntetés”, az adott bizottság vagy fórum tényleges eredmények nélküli megszűnése lett, amikor kiderült, hogy nincs döntésre érett politikai akarat az éppen parlamenti többséget alkotó politikai pártokban. Ebben a folyamatban a változást a 2010-es parlamenti választások hozták. A 2010-ben megalakult új kormány működésének kezdetétől fogva a korábbi alkotmányos rendszer megváltoztatását tűzte ki célul, ez nem volt titok, és erre a kétharmados többség lehetőséget is biztosított. A sok megakadt kezdeményezés után mindenki nagy várakozással tekintett ezekre a tervekre, bár akkor még nem tudtuk, milyen mélységű változásokat is jelenthet ez az ország számára. Ennek az egyik állomása volt a részleteiben jó néhány jogszabályban szétszórva megtalálható kisebbségi joganyagnak a megváltoztatása, átalakítása, újragondolása is, és az ezzel a kérdéssel foglalkozók egyáltalán nem voltak ellene ennek a lehetőségnek.

Egyetértés volt a kisebbségi szakértők és szakpolitikai szereplők között abban is, hogy valóban pontosítani kell dolgokat, alaposan meg kell változtatni bizonyos szabályokat. Bár abban is egyetértettünk, hogy meglévő alapvető irányokat nem tartunk rossznak, még akkor sem, ha sokszor bíráltuk az 1993-as törvényt. Azt azonban még nem tudtuk akkor, hogy milyen módon fog ez a változás lezajlani, de olyasmi történt, amire igazából senki sem gondolt igazán. Ugyanis itt alapvetően egy olyan totális változás jött létre elvi kérdésekben, ami egy egészen új rendszert hozott létre. Mert az igaz, hogy a 2011-ben elfogadott Alaptörvény, nemzetiségi törvény és az ezekhez kapcsolódó szektorális jogszabályok, a korábbi szabályoknak a transzformációi, tehát nem tapasztalható borzasztóan nagy áttörés bizonyos kérdésekben. Nagyon sok pontosítás és egyéb, régóta szorgalmazott kérdés lett része az új joganyagnak. De összességében, üzenetében és mondanivalójában, figyelemmel a hatálybalépés óta eltelt időszak tapasztalataira is, az én megítélésem szerint egy egészen új szemléletű rendszer jött létre, amelyben a kisebbségi közösségek és intézményeik egy új helyzettel szembesültek.

* Tudományos munkatárs, MTA TK KI.

¹ A tanulmány a Barátság című folyóiratban, 2014. február 9-én megjelent írás újragondolt, továbbfejlesztett változata. A szerző 2007-től a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosaként dolgozott, részese volt a leírt eseményeknek. Ezért, bár igyekezett ezeket elkerülni, óhatatlanul belekerülhettek szubjektív elemek is jelen anyagba. A szerző jelenleg az MTA TK Kisebbségkutató Intézet munkatársa. Az írás alapjául szolgáló kutatás a Bólyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával valósult meg.

Az előkészítés szerves része volt az országgyűlésben létrejött ún. Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság,² amely minden érdekelt félnek lehetőséget biztosított elképzeléseinek ismertetésére. És ezzel a lehetőséggel nagyon sokan éltek, vérmérséklet szerint nagy indulatokkal és nagy lelkesedéssel mondta el mindenki azt, hogy milyen változásokat is szeretne ezen a területen. Akkor még működött az ún. II. Kisebbségi Kerekasztal is, ahol az országos kisebbségi önkormányzatok képviselői és szakértői, valamint a kisebbségi ombudsman és szakmai stábja szintén tervezeteket dolgozott ki, és ezek is az eseti bizottság elé kerültek. Ahol örömmel vették a szakmai anyagokat, és mindenki nagy bizakodás alakult ki a már régóta remélt változások gyors megvalósulásával kapcsolatban. Azonban gyökeresen más lett belőle, mint amire mindenki számított. Ekkor ugyanis még nem ismertük azt az azóta már jól megfigyelhető mechanizmust, amellyel a nagy jogszabályváltoztatási-hullám lezajlott: a kezdeményezés után látszólag konszenzussal végződő egyeztetések, amivel mindenkit megnyugtatnak, majd hirtelen felbukkan valahonnan egy teljesen más tervezet (talán az eredeti szándék szerinti?), amely már megváltoztathatatlan, legfeljebb erőlködni lehet valamiféle kármentéssel még. Így lett teljesen más az Alaptörvény mellett az új nemzetiségi törvényi is, az mellett, hogy sok minden maradt benne az 1993-as anyagból.

Az újraírt kisebbségi joganyag

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 eseti bizottság munkája utáni bizakodás azonban hamar szertefoszlott, mert az Alaptörvényről szóló törvénytervezet Országgyűlésnek való benyújtásakor világossá vált, hogy nemcsak a korábban még támogatott kisebbségi jogi javaslatok jelentős részét vetették el a kormánypárt képviselői, hanem a nemzetiségek egyes, korábban meglévő alkotmányos jogai is kimaradtak a normaszövegből. Az Alaptörvény részben átvette a már eddig is meglévő nemzetiségi jogokat, így továbbra is államalkotó tényezőként ismerte el a nemzetiségeket, továbbá biztosítja a helyi és országos önkormányzatok létrehozásának jogát, az oktatási és kulturális jogokat, valamint a saját nyelven való névhasználatot. Sőt, az Alaptörvényben új elemként megjelenik az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jog is, amely alkotmányos alapot adhatna 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.

A fenti rendelkezések azonban nem tudják ellensúlyozni azt, hogy olyan kérdésekben, mint a parlamenti képviselő 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

² Működéséről részletesen: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_ckl=39&p_biz=I005

Magyarország védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket (nemzetiségeket), valamint biztosítja kollektív részvételüket a közéletben. Az Alaptörvény az eddig alkotmányos jogként elismert képviselő helyett mindössze az Országgyűlés munkájában való részvételről szól. Az Alaptörvény – lényegében 1949. évi XX. törvény 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 megóvására 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.

Az új szabályozást áttekintve több szakértő is úgy vélte, hogy a kisebbségek számára a hétköznapi joggyakorlatot az új alaptörvény nem rontja, csupán az ideológiai háttér változik meg. A kisebbségi ombudsman azonban egyetértett a nemzetiségi közösségek vezetőivel abban, hogy az alkotmányos keretek ilyen irányú változása komoly hatással lesz a részletszabályokra is. A kialakult helyzetet értékelve a kisebbségi ombudsman és az országos kisebbségi önkormányzatok vezetői közös fellépésre szánták el magukat, amelyek látványosak voltak, de igazából legfeljebb kármentésnek tekinthetők. Így például március 15-én került kiadásra a „Mit kívánnak a magyarországi nemzetiségek” című 12 pont,³ valamint kezdeményezték a kormánynál, hogy az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvények kidolgozása során (így a nemzetiségi törvény megalkotásakor) lehetőséget kapjanak szakmai álláspontjuk kifejtésére és a jogalkotóval történő egyeztetésre.⁴

A fellépés hatására néhány apró dolog ugyan megőrizte eredeti formáját – mint például az a szimbolikus előírás, hogy a jövőben is csak kétharmados többséggel megalkotott sarkalatos törvényben lehet majd szabályozni a kisebbségi joganyagot –, a kormány a megosztás politikáját választotta. A kisebb ellenállás irányába haladva 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 minden más szakmai szereplőjét, így a kisebbségi ombudsmant is. Ezzel az országos önkormányzatok vezetői kihátráltak az ombudsman mögül.

Érdekes az is, hogy a nemzetiségi közösségek szempontjából alapvető jelentőségű jogszabályt nagyon rövid határidővel bocsátották társadalmi egyeztetésre, és ez nem tette lehetővé az érdemi véleményalkotást a szélesebb közösség, illetve az egyéb érintettek számára: a kisebbségi ombudsman például másfél napos határidővel kapta meg véleményezésre az új jogszabály tervezetét. Ez azért is visszas, mert a kormány a törvény sürgős tárgyalását kérte az Országgyűléstől, így a parlamenti vita szűk időkeretében már nem

³ <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-592-2011-marcius-15-mit-kivannak.html>

⁴ <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-684-kisebbségi-ombudsman-valamint-hazai.html>

volt lehetőség a felmerülő kérdések alapos megtárgyalására. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényt végül 2011. december 19-én hirdették ki, rendelkezéseinek döntő többsége 2012. január 1-jén lépett hatályba, így komolyabb átmeneti időről, vagy a nemzetiségi közösségek számára rendelkezésre álló felkészülési lehetőségről sem beszélhetünk.

Tartalom és hiányosságok

A nemzetiségi törvény tanulmányozása során azt tapasztalhatjuk, hogy a kisebbségi joganyag meglévő hiányosságai kapcsán a már évek óta megfogalmazott javaslatok 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 a helyi és területi testületek számától függetlenül, valamint egyes értelmező rendelkezések meghatározása. A jogszabálynak tehát vannak előremutató elemei, ennek ellenére azonban továbbra is számos szabályozási hiányosság lelhető fel benne.

Részletesebb elemzés nélkül (hiszen ezt már megtettem máshol⁵), csak felsorolásszerűen néhány elem ezekből. Változatlanul fennáll a személyi hatály kérdésében meglévő ellentmondás, miként az identitás megvallásának – „a nemzetiségi közösséghez tartozás kinyilvánításának” – problematikája is, hiszen változatlanul nincs a közösségek által megítélhető objektív szempontrendszer⁶ hozzácsatolva az identitás megvallásának aktusához, így a „szimpátiaszavazókat” felváltották a „szimpátiaregisztrálók”, ezzel is súlyos károkat okozva a nemzetiségi közösségeknek. De ugyan így problémák jelentkezhetnek a kisebbségi választójog, az ún. „átalakult kisebbségi önkormányzatok”, vagy a nemzetiségi önkormányzatok működésének számos elemével kapcsolatban is.

A 2014-es országgyűlési választásokhoz közeledve egyre élesebben jelentkezik a kisebbségek parlamenti képviseletével kapcsolatos kérdések szabályozásának meglehetősen ellenmondásos volta. Kisebbségi ombudsmanként én magam is, az első pillanattól kezdve harcos híve voltam annak, hogy legyen tényleges országgyűlési képviselete a kisebbségeknek Magyarországon. Ezt változatlanul így gondolom, mert azt hiszem, megengedheti magának azt egy polgári demokrácia, hogy nem ijed meg néhány teljes jogú kisebbségi képviselőtől a parlamentben, hanem biztosítja számukra ezt a szimbolikus jelentőségű képviseleti jogot, mint az „államalkotó tényező” elvének a tényleges megvalósulását. Napjainkra nyilvánvalóvá vált, hogy más irányban mennek a dolgok. Pedig nagy egyetértés volt ebben a kérdésben az országos kisebbségi önkormányzatok vezetői között is még 2008-ban. A II. Kisebbségi Kerekasztal által kidolgozott tervezet⁷ szerint minden nemzetiségi közösségnek reális esélye – tehát nem garantált és kötelezően biztosított helye – lett volna a teljes jogú parlamenti

⁵ Kállai Ernő: A kisebbségi joganyag és annak változásai az elmúlt negyedszázadban Magyarországon. In: Fedinec Csilla, Ilyés Zoltán, Simon Attila, Vizi Balázs (szerk.): *A közép-európaiság dicsérete és kritikája*. Pozsony: Kalligram Kiadó, 2013. 108-135. o.

⁶ Vö.: <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/158627216.pdf>

⁷ Vö.: <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-202-2008-02-05-kisebbségek-orszaggyulesi.html>

képviselőhöz jutáshoz. A mostani szabályok szerint erre nincs lehetőség. Hiába elegendő 20-25 ezer szavazat egy teljes jogú mandátumhoz, akkor is ezt a tizenháromból legfeljebb egy-kettő, esetleg három közösség tudja produkálni. Mutassanak nekem például egy ukrán közösséget, vagy bármilyen más, hasonló méretű Magyarországon élő kisebbségi csoportot, amelyik elő tud állítani ennyi, közösségi létszámukat jelentős mértékben meghaladó számú szavazatot. Nyilván lehet, de hogyan? Mindezt cserébe egy teljesen felesleges és álságos névjegyzékbe vételi folyamaton kell átesni, amelynek visszasságait egyre többen kezdik érezni.⁸ Kezd tudatosulni, hogy az esélytelen jelöltre leadott szavazattal gyakorlatilag lemondanak a nemzetiségi identitásukat vállalók a magyar politikai erőviszonyok befolyásolásának egy részéről is.⁹ A leginkább aggályosabb azonban az a kérdés, hogy a nemzetiségi listák létrehozásában gyakorlatilag „egypártrendszer” vezetett be a jogalkotó, hiszen erre csak az országos önkormányzatoknak van lehetőségük, kizorítva ebből minden más nemzetiségi szereplőt.

2014 tavaszán lezajlott választások során nyilvánvalóvá vált, hogy teljes jogú kisebbségi parlamenti képviselő nem lesz, egyetlen nemzetiségi képviselő sem kapott megfelelő számú szavazatot. A szószólók – többségében az országos nemzetiségi önkormányzatok elnökei – teljes mértékben elégedettek tűnnek a kialakult helyzettel. Az elkövetkező évek működésének tapasztalati azonban el fogják dönteni, hogy tudnak-e bármilyen hatást gyakorolni a magyar törvényhozásra, különösen annak fényében, hogy az hasznosnak ígérkezik-e a nemzetiségi közösségek számára is.

Az igazán mélyreható változás: a kisebbségi ombudsman tisztségének megszüntetése

Itt kell még szót ejtenem röviden a kisebbségi joganyag átalakítása során véghezvitt, a több mint másfél évtizede fennálló kisebbségi ombudsmani intézmény megszüntetéséről is. A jogalkotás által „egységesítésnek” nevezett változtatást én – sokak szerint nyilván elfogultan – megszüntetésnek tekintem, és meggyőződésem, hogy én járok közelebb az igazsághoz. A megszüntetés utáni első év tapasztalatairól már sok mindent leírtam,¹⁰ így most csak egy fontosabb kérdést szeretnék kiemelni. 2011. június 23-án elmondtam egyik utolsó felszólalásomat a Parlamentben.¹¹ Ott néhány pontban összefoglaltam, akkor még az új ombudsmani törvény elfogadása előtt, hogy szerintem mi várható, hogyha ebben a formában fogadják el ezt a jogszabályt, és megszűnik a közjogilag önálló kisebbségi ombudsmani intézménye. Az eltelt idő tapasztalatait segítségül hívva szeretnék erről néhány gondolatot megosztani, szembesítve saját magamat az akkor gondoltakkal, keresve tévedéseimet.

⁸ Vö.: Kaltenbach Jenő: A legújabb nagy átverés. http://nol.hu/lap/forum/20131207-a_legujabb_nagy_atveres

⁹ „Ne regisztrálj!” – kampány. <http://gepnarancs.hu/2013/11/ne-regisztralj-kampany/>

¹⁰ Kállai Ernő: Utolsó üzenet az elsüllyesztett hajó roncsairól: A nemzetiségi jogok és a nemzetiségi közösségek helyzete 2012-ben. In: *Társadalmi együttélés - a kisebbségi lét dimenziói*. Interdiszciplináris e-folyóirat 2013/1. 1-75. o. <http://www.tarsadalmiegyuttes.hu/id-78-tarsadalmi-egyuttes-2013-1-szam-kallai.html>

¹¹ A felszólalás olvasható szövege: <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-695-ennyit-er-kormanypartok-kozjogi-es.html>

Először is az vélelmeztem, hogy: „A tervezet elfogadása esetén csak nevében létezne a nemzetiségi jogok védelmét ellátó helyettes biztos, valójában semmilyen önálló intézkedési joga nem lenne. A vizsgálatokat az alapvető jogok biztos végezné, a helyettes ezekben az eljárásokban legfeljebb közreműködhetne, már amennyire engednék neki.” Ameddig én ültem a helyettesi székben, nem volt önálló intézkedési jogom, és nem engedtek közreműködni egyetlen vizsgálat lebonyolításában sem. Azt is mondtam, hogy nem lesz szakmai apparátusa valószínűleg a helyettesnek, és valóban nem volt szakmai csapata a helyettesnek, csak egy titkársága. Azt is mondtam és gondoltam, hogy az éves beszámolót kizárólag az alapvető jogok biztos fogja készíteni, és esetleges az, hogy a kisebbségi ombudsman milyen mértékben szólhat ebbe bele, milyen módon érvényesítheti a kisebbségi jogokkal kapcsolatos álláspontját. Ebben sem tévedtem, semmilyen módon nem szólhatott bele a helyettes ebbe a kérdésbe. Hiába írtam meg saját éves beszámolómat, nem az került bele az alapjogi biztos által megírt, könyv formájában is megjelenő beszámolóba. Azt is gondoltam és gondolom mai napig is, hogy ha a helyetteseket az alapvető jogok biztosának javaslatára választaná meg az Országgyűlés, akkor ez nyilvánvalóan közjogi képtelenség, hiszen az alapvető jogok biztos az Országgyűlésnek felelős megbízott, így az általa tett javaslatához nem köthető a legfőbb népképviselői szerv személyi döntése.

Azt is felvettem, mi van akkor, ha véleménykülönbség van a kisebbségi- és a helyi önkormányzatok között, és mind a kettő vizsgálatot kér az alapvető jogok biztosától. Hogyan fogja ezt lefolytatni, és milyen érdekek mentén fogja elvégezni? Mit is mondtam még? Olyan jogai és lehetőségei sem lesznek a helyettesnek, mint a szomszéd államokban meglévő ombudsman helyetteseknek. Azt hiszem, ebben is igazam volt. Nem tudom, hatályban van-e még az Ombudsmani Hivatalban az a Szervezeti és Működési Szabályzat, ami szerintem jogtörténeti kuriózum, mert felülírta még az Alaptörvényt is. Ebben kizárták a helyetteseket a vezetésből, az alapjogi biztos helyetteseként egy főosztályvezetőt jelölt meg, sorolhatnám tovább. Mindezek alapján nem tudom racionális módon gondolkodva másként értelmezni ezt az átalakítást, mint az önálló kisebbségi ombudsmani intézmény megszüntetését. Miért volt erre szükség? A választ az eltelt idő már megadta: egy, a hatalmat hibáira figyelmeztető intézménnyel kevesebb lett ezáltal is.

Néhány következtetés

A nemzetiségi joganyag újrakodifikálása látszólag új, magasabb minőséget hozott lére, valójában lényeges változások nem történtek a rendszerben. Néhány pontosítás, néhány finoman végrehajtott jogszűkítés, a nemzetiségi közösségek mindennapi életében gyakorlatilag nem jelent megrázó átalakulást.

A nemzetiségi önkormányzatok működése a „pangás” jeleit mutatja. A megkurtított költségvetési támogatás mellett a közjogi státusz és a szabályok bizonyos pontosítása legfeljebb „érdekességnek” tekinthető. A roma közösségek esetében pedig lassan inkább retrográd intézménynek, amely konzerválja a helyi, gyakran feudális viszonyokat, így elszívva az energiát és a legitimitást a közösségért tenni akaró civil erőktől.

A kisebbségek parlamenti képviselet vonatkozásában is egy nagy „látszatnak” vagyunk a tanúi. Látszólag megoldódott a két évtizede levegőben lógó kérdés, és van végre parlamenti képviselet. Csak nem teljes jogú, rendkívül alacsony legitimitású, az egypártrendszert idéző kiválasztási gyakorlattal, és az országos önkormányzatok vezetőinek teremtett újabb egyéni lehetőséggel.

Összegezve úgy tűnik, hogy a nemzetiségi terület, a nemzetiségi intézmények, az abban érdekelt emberek „elcsendesedtek”. A kérdés persze az: minden tökéletesen rendben van és halad a megfelelő úton, vagy ez már a lassú és csendes kimúlás kezdete?

© Kállai Ernő, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösekényi András főigazgató

Felelős szerkesztő: Szalai Ákos

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Szalai Ákos, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515