

2014. február 15.

ABARÁTSÁG
melléklete

Nemzetiségek a magyar jogrendben – 20 év után

Szimpózium az Alapjogi Biztos Hivatalában
2013. december 17.

Szerkesztő: **Mayer Éva**



Dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet

az Alapvető Jogok Biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese

Kedves Kollégák, Tisztelt Megjelentek!

Szeretettel köszöntök mindenkit, aki megtisztelt bennünket azzal, hogy meghívottként, a nemzetiségi közösség képviselőjeként, hozzászólóként a mai rendezvényen részt vesz. Nagyon örülök annak is, hogy a hivatalban dolgozó kollégák, akik az év utolsó napjaiban az ügyek lezárásán fáradoznak, időt szakítottak és szintén itt vannak a teremben.

Azért soroltam fel ebben a formában a jelenlévőket, mert ezzel a mai találkozás sajátosságát is körülhatároltam. A rendezvényhez nem kapcsolunk általában vett sajtónyilvánosságot. Egész egyszerűen az volt a szándék, hogy annak a szűkebb szakmai közösségnek a tagjai, akik húsz éve – sőt több mint húsz éve, mert jó néhányan már az 1993-as jogszabály megszületését megelőzően is – aktívan tevékenykedtek ennek az ügynek az érdekében, itt legyenek. A cél az, hogy kritikusan, reálisan, tényekkel emlékezzünk meg erről a húsz évről, azoknak a kollégáknak és képviselőknak a jelenlétében, akik azóta is a nemzetiségi közösségek életét formálják a mindennapokban.

Megköszönöm az előadóknak, hogy gondolataikat megosztják velünk. Tisztában vagyok vele, hogy lényegesen több személyt, munkatársat is meg lehetett, és meg kellett volna szólaltatni, de az nem egy napot, hanem hosszabb időt vett volna igénybe. Mindenkitől elnézést kérek, aki a gondolatait a mai napon itt nem tudja elmondani; bízom abban, hogy a következő időszakban más rendezvényeken lehetősége teremtődik rá.

Jelzem egyúttal azt is, hogy a kíváncsi utókor számára hangfelvétel készül az előadásokról, az előadók hozzájárulásával, azzal a szándékkal, hogy a BARÁTSÁG című folyóiratban az előadások írott verzióját közlétegyük, egyben köszönöm, hogy vállalkoztak a szövegek gondozására.

Nem kívánom tovább szaporítani a szót, de egy köszönetet még mindenképpen el kell mondanom: Megköszönöm a nemzetiségi közösségek képviselőinek azt a bizalmat, amivel támogatták a biztos úr személyemre vonatkozó jelölését 2013 októberében.

A rendezvény programja szerint a mai tanácskozás első részében az 1993-as Kisebbségi törvény létrejöttének és működésének körülményeire kíván emlékeztetni, a másodikban pedig az aktuális, 2011-ben megalkotott jogszabály megszületésének körülményeit és azokat az aggályokat fogja felvetni, amelyekkel jelenleg is szembesülnünk kell.



A tanácskozás első részének elnöksége: Bíró Gáspár, Szalayné Sándor Erzsébet, Kovács Péter és Kaltenbach Jenő

Bajtai László felvételei



Bíró Gáspár

kandidátus, egyetemi tanár, ELTE Állam és Jogtudományi Kar

Az 1993. évi törvény létrejöttének körülményei

Majdhogynem napra huszonnégy éve annak, hogy az 1989-ben megalakult nemzetiségi jogi kollégium (ha még bárki emlékszik rá) ülésén két fiatal szakértő – a korábban különböző résztvevők szájából elhangzott sok közhely után – egészen üdítően ható felszólalással vetette észre magát. Az egyik Szalayné Sándor Erzsébet, a másik pedig Kovács Péter volt. Ennek huszonnégy éve! Mindenki megítélheti, ennyi idő után, hogy véletlenül hívtuk meg pont őket az akkori írásaik alapján.

Ebből a felvezetésből is látszik, hogy amit mondani fogok, az teljesen szubjektív lesz. Ne várjanak tőlem tudományos előadást arról, hogy hogyan született az első hazai Kisebbségi törvény, csak nevezzük így röviden a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szólót. Szubjektív lesz, mert részese voltam. A másik ok, ami a személyességet indokolja az az, hogy van egy elvi álláspontom ebben a kérdésben. Már akkor is létezett, amikor ez a törvény készült, sőt már azelőtt kialakult, mert gyakorló kisebbségiként az egyik szomszédos országban éltem le az életem felét. Ez az elvi álláspont úgy szól: hogy a nemzetállam és a kisebbségek léte kölcsönösen kizárják egymást. Egy nemzetállamban rendezni úgymond a kisebbségi kérdést nem lehet. Rosszabb a helyzet akkor, ha az a nemzetállam nemzeti államként fogalmazza meg magát, azaz az államot, annak az összes velejáróját és az állam területét az etnikai többség kizárólagos tulajdonának tekinti, ahol a kisebbségeknek nincs helyük. Tehát itt vagy a teljes asszimilálódás, vagy az elvándorlás vagy esetleg még durvább dolgok keletkeznek. De ez nem azt jelenti, hogy egy nemzetállamban ne lehetne együtt élni, hogy a nemzeti kisebbségek és a többség ne tudnának együtt élni egymással. Ennek az együttélésnek mindkét fél részéről ára van, amit úgy neveznek, hogy kompromisszum. Kompromisszumok sorozata! A kompromisszumnak pedig az a természete, hogy ha megkötik, az abban a pillanatban jónak tűnik, de utólag biztos, hogy valaki kitáncolna belőle. Mert ilyen az ember, mert változik a helyzet, semmi nem marad változatlanul. Az a helyzet, az a pillanat, amikor a kompromisszumot megkötötték, nem olyan lesz, mint egy fotográfia, hogy mindig ugyanúgy néz ki. Ezért aztán valakinek utólag valami úgysem fog tetszeni és bírálni fogja azt. Ezt azért kellett elmondani, mert a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló első törvény, amit végül 1993 nyarán fogadott el, valami egészen elképesztő – majdnem 100%-os – többséggel az országgyűlés, egy olyan nagy kompromisszum

eredménye volt, amely sok kis kompromisszumból tevődött össze. Így kell közelíteni szerintem ehhez a jogszabályhoz. Ráadásul a legtöbb kompromisszum, amely ennek a nagy kompromisszumnak a részét alkotja, rossz kompromisszum. Mert emberek vagyunk. Sokdimenziós, sokszereplős volt, sok embernek meg csoportnak, egyesületnek a véleményét kellett figyelembe venni, így szükségszerűen ez lett a vége. Ugye ismerik, hogy mi a tevé? Egy bizottság által tervezett ló, ahogy mondani szokás. Itt is körülbelül így jártunk.

Két szakaszban zajlott a dolog. A Németh-kormány idején, 1989 őszén kezdődött el, majd az Antall-kormány első évét követően folytatódott. Ezt is tudni kell, hogy itt két különböző felállásról beszélünk. Ha a tervezeteket, illetve az ötleteket nézzük, amelyek elvezettek a törvényhez, azok különböző időszakokban születtek meg, így magukon hordozták az adott időszak atmoszféráját, ujjlenyomatát, politikai hangulatát, és a többi és a többi...

1989 nyarán megalakult az úgynevezett Nemzetiségi Kollégium. Nem véletlenül kérdeztem korábban, hogy emlékszik-e valaki rá, mert nem sok minden fűződik a nevéhez. *Pozsgay* Imre celebrálta, mint államminiszter és létrejött, mint a kormány tanácsadó testülete. Ennek a kollégiumnak a kiszolgáló apparátusaként alakult meg október elsején a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Titkárság *Tabajdi* Csaba miniszterhelyettes vezetésével. Ez nagyon hamar elkezdett dolgozni egyebek mellett a kisebbségi törvényen. Alkalmazottként én is ott voltam abban a hivatalban, de nem azért vettek fel, hogy a kisebbségi törvénnyel foglalkozzak, hanem azért mert Romániához értettem jobban. A hivatal tehát nagyon hamar elkezdett a törvényen dolgozni. A nagy hiba az volt, hogy egyszerre kellett foglalkozni, illetve kezelni a határon túli magyarok ügyét és a hazai kisebbségek problematikáját. Ez óriási teherként nehezedett a hivatalra, az egyik folyamatosan a másik rovására ment. Ezt sokan szóvá is tették és joggal. De hát így találták ki, akik kitalálták, nem volt mit tenni, ezt a mandátumot fel kellett vállalni. Annyit sikerült elérni, hogy októberben született két bizottság: gyakorlatilag kettévált a Nemzetiségi Kollégium, született egy hazai kisebbségekkel, és egy határon túli magyarokkal foglalkozó bizottság.

A kisebbségi törvény nyilván a hazai kisebbségekkel foglalkozó bizottság elé került. Ahogy az ilyenkor lenni szokott, a hivatal bekérte a különböző tárcáktól, a kormányzat különböző szintjeiről

a javaslatokat, hogy miként nézzen ki a kisebbségi törvény. 1989-ben voltunk, nőtt a nyomás a párton, az MSZMP-n (hiszen akkor még volt MSZMP). Az MSZP éppen akkor alakult, amikor a hivatal. Nőtt a nyomás az MSZMP-n és a kormányzaton is, hogy valamit lépni kell a kisebbségi kérdésben. Nemzeti törvényt követeltek mindazok, akik akkor ebben a kérdésben exponálták magukat. Ráadásul voltak olyanok, nem is kevesen, akik azt mondták, hogy Magyarország nagy hangsúlyt, egyre nagyobb hangsúlyt helyez erre. Főleg 1989 januárjában, ha még emlékszik valaki Szűrös Mátyás rádiónyilatkozatára, melyben a határon túli magyarokat a magyar nemzet részeiként definiálta. Óriásit szolt akkor ez a nyilatkozat! Ilyen szempontból is nőtt a nyomás, hogyha így beszélünk, ennyire a szívünkön viseljük a határon túli magyarok sorsát, akkor legyen szívesek otthon rendet tenni, a saját kisebbségeinkkel is foglalkozni. Sok helyről jött az impulzus, a nyomás, hogy előbb-utóbb elő kell állni egy kisebbségi tervezettel. Ugyanakkor mindenki tudta, hogy a Németh-kormánynak nem sok ideje van. Választások jöttek 1990-ben, így valószínű volt, hogy az, amit a Németh-kormány ideje alatt elérünk, körülbelül úgy is fog maradni. Ezzel a tudattal kellett elkezdni a munkát a kisebbségi törvény megalkotására.

Amikor Tabajdival Párizsba utaztunk hivatalos útra, ott mérgeződött a maga módján a repülőgépen, hogy micsoda tarthatatlan helyzet ez. Csak telnek a hetek, és kapjuk ezt a sok semmirevaló anyagot mindenünnen. Akkor én elég felelőtlenül megígértem neki, hogy három hét múlva lesz a hazai albizottságnak ülése, arra kidolgozok egy koncepciót. Nekem korábban semmi közöm nem volt a kisebbségi jogokhoz, nem is akartam foglalkozni ezzel a témával azelőtt. Csak azután meg nőtt egy olyan sapka a fejemre, amire azt írták, hogy kisebbségi jogok, s amitől nem tudtam szabadulni. Most már nagyjából megszabadultam tőle, de hát ez a felelőtlen ígélet a repülőgépen, whiskeyzés közben, csak elhangzott, s ezt bizony Tabajdi számon kérte rajtam. El is készült a javaslat október végére. És ha már javaslat, akkor legyen potens, gondoltuk magunkban. Az önkormányzatiság elvét be kell ide vezetni, gondoltuk többen, ami megint csak nem aratott tetszést tágabb kormányzati berkekben az akkori felállásban. Mindenki azt mondta, hogy igen-igen, azért akarjuk mi az önkormányzatokat, mert a határokon túli magyarokra sandítunk közben. Csehszlovákiában éppen azokban a napokban bukott meg a rendszer. Romániában nem nagyon lehetett tudni, hogy mi lesz. Szerbiában Milošević tartotta magát. Kárpátalján könnyebb volt valamennyire. Horvátországról meg Szlovéniáról nem beszélek, mert azok még nem léteztek akkor, mint önálló államok. Jugoszlávia Jugoszlávia volt, Milošević-csel az élen. Az egyetlen Csehszlovákia volt az, ahol lehetett volna valamit kezdeni. Az tehát, hogy a határon túli magyarokra sandítottunk közben, részben, olyan szempontból megállja a helyét, hogy vertük a vasat, hogy a hatá-

ron túli magyarok jogaival is kell kezdeni valamit. Az azonban, hogy ez a törvény modellként készült nekik, az nem áll meg.

Száz szónak is egy a vége, a Bizottság – bár elég nagy vitát követően – jóváhagyta a koncepciót, és felhatalmazást adott jogszabálysöveg készítésére. Ez még nagyobb zavart keltett a kormányzat más szintjein, különösen az igazságügy-minisztériumban. Mert, hogy van az, hogy egy sehonnai hivatal, amelyik alig alakult meg, máris jogszabály előkészítéssel foglalkozik? A jogszabályi előkészítést törvény szerint az Igazságügyi Minisztérium végezte, úgyhogy ilyen szempontból joggal tették szóvá. Ráadásul elkövettük a fő bűnt, a tervezeteket elküldtük külföldi szakértőknek is véleményezésre. Ezért fel is jelentettek bennünket, hogy államtitkokat szivárogtatunk ki külföldre. Persze Németh Miklós volt elég nagystílű ahhoz, hogy elhajtsa ezeket a dolgokat. Mert a mi koncepciónk egyrészt kormányzati koncepció volt, mégis teljesen más, mint ami a törvényben létrejött. Az elején a '89-es önkormányzatiság teljesen más volt, mint ami végül a törvénybe került. Az Igazságügyi Minisztériumban elkészült egy elmentervezet – Baka Andrással csináltatták meg –, amelyik nem önkormányzatiság-centrikus volt, hogy így mondjam. Egy abszolút profi, jól megírt tervezet, tulajdonképpen az 1968-as nemzetiségi törvénynek a relivivusa, nyelvi jogok nagyjából és ilyesmi. Ezzel is kellett kezdeni valamit. Az akkor létező kisebbségi szervezetek az önkormányzatisági koncepciót részesítették előnyben, meg a kulturális autonómiát. Mi egyeztettünk mindenkivel, akivel csak lehetett. A Hivatal, tehát, akit megtalált, mindenkivel egyeztetett, de a dolog elhalt, mert a választásokkal annyiban maradt.

Miért volt más az az önkormányzat, amit mi képviseltünk a Németh-kormány alatt, a Tabajdi idején készült tervezetben? Az kizárólag kulturális önkormányzat volt, és egy önkormányzat kisebbségenként. Szó nem volt a helyi önkormányzatokról, meg olyan önkormányzatról, melyek általános érdekvédelemmel lettek volna felruházva. Másodszor: önkormányzatot alakítani nem lett volna kötelező. Harmadszor: az összes egyéb kisebbségekkel kapcsolatos problémát másokra, alapítványokra, pártokra, egyesületekre bíztuk volna. A kulturális ügyek legyenek kulturális ügyek, azzal foglalkozzon az önkormányzat, de az legyen köztisztület. Ergo a pénze költségvetési tételként legyen biztosítva a büdzsében. A köztisztületi jelleg azzal járt volna, hogy garantált pénzt kap a büdzséből, de elszámolási kötelezettsége van. Mindenekelőtt lett volna egy fokozatosság, időben el lett volna húzva a dolog, nem úgy, hogy a kisebbségi önkormányzatisággal minden egyszerre a kisebbségek nyakába szakad. Nem részletezem tovább. Ez a fajta funkcionális önkormányzat állt az egésznek a középpontjában, de hát ebből nem lett semmi.

A Németh-kormányt az Antall-kormány váltotta. Körülbelül egy évig nem történt nagy dolog, mert

nem ez volt a prioritás. Volt éppen elég baj, aki emlékszik azokra az időkre, gazdasági problémák, privatizáció, kárpótlás, rengeteg minden volt. Rádásul a Tabajdi-féle hivatalt, igen bölcsen, szétválasztották. A kormány első dolga az volt, hogy létrehozott egy hazai Nemzetiségi és Etnikai Kisebbségi Hivatalt meg egy Határon Túli Magyarok Titkársága nevű szervezetet. Az elsőt *Wolfart* János vezette, aki a Tabajdi-féle hivatalnak is tagja volt, a másodikat pedig *Entz* Géza államtitkár. Én ideiglenesen a másodikhoz kerültem, mert megmondtam, hogy csak addig vállalom, amíg feláll a hivatal, utána megyek a dolgomra, mert nem tetszett nekem a hivatali munka.

Eltelt tehát egy év, gyakorlatilag nem történt semmi, végül napirendre kerül az ügy. Igen ám, de közben megalakult a Kisebbségi Kerekasztal, a létező hazai kisebbségi szervezeteknek egy ernyőszervezete, egy umbrella group, amiről *Kaltenbach* Jenő tud majd referálni, aki részese volt a folyamatnak. Ez a Kisebbségi Kerekasztal elkezdte hallatni a hangját, szót kért. Mindenki úgy gondolta, hogy jogosan, csak meg kell találni ennek a formáját. Aztán alakult egy Tárcaközi Kodifikációs Bizottság. Államtitkári szinten vettek részt benne a különböző tárcák. *Nagy* Ferenc József – ha még emlékszik valaki rá –, kiskapoda politikus, tárca nélküli miniszter égisze alatt. Az öregúr nagyon kedves volt, abszolút nem szólt bele a dolgokba, tehát ilyen szempontból nem volt semmi gond vele. Mihez nyúljunk vissza? Ez volt a kérdés. Volt ez a Tabajdi-féle időkből készült tervezet. Nyilván ezt nem lehetett csak úgy előhúzni a zsebből és azt mondani, hogy akkor dolgozzunk ezen tovább, de azért úgy egészében az önkormányzatiság ügyét már nem lehetett levenni a napirendről. Készült egy szöveg, én már nem emlékszem, hogy hol készült el, hogy ki csinálta az igazságügyben. Annak alapján kezdett el dolgozni a Kodifikációs Bizottság. Amiben én, mint Jolly Joker, magánemberként részt vettem. Nem is volt semmiféle titulusom, csak ott ültem, mint intézményi memória. A Kerekasztal részéről *Kaltenbach* Jenő és *Bárony* János vettek részt, és a különböző tárcák, általában államtitkári szinten. A tárcák emberei állandóan cserélődtek. Ez nagyon nehézkesé tette az egész munkát, mert jött az új ember, és el kellett magyarázni neki mindent előlről, hogy mi történt és miért van ott. Egy ember nem változott, a pénzügyminisztérium képviselője, aki viszont következetesen vétózott mindent: nincs pénz, nincs pénz, nincs pénz. Jó, hát majd lesz! Ment ez a kodifikáció egy darabig, de persze ennyi ember nem tudott jogszabályszoveget írni. Valakik készítettek a háttérben szövegeket, de a lényeg az, hogy nagyon nehézkes volt a munka, mert ennyi ember nehezen kodifikál. Erre teljesen váratlanul, valamikor '92 végén a Belügyminisztérium előállt egy saját tervzettel, amelyben megkülönböztette a nemzeti és az etnikai kisebbségeket, mondván, hogy a cigányság és a zsidóság etnikai kisebbség, az összes többi meg nemzeti. Ez önmagában is aggályos volt, de hogy a jog szempontjából is különbségek voltak, az már

komoly problémát is okozott mindenkinek, aki részt vett a munkában. Igyekeztünk felhívni a figyelmet, hogy egyrészt a már létező magyar törvényekkel, az Alkotmánnyal ellentétes, másrészt a nemzetközi egyezményekkel, amelyekhez Magyarország csatlakozott, szintén. Az ellenzék is készült konferenciával a témában. Sikerült nagyon gyorsan összehívni egy informális miniszteri találkozót, hétvégére, szombat délelőttre, a külügyminiszter és a belügyminiszter – nyilván aki a gazdája volt a dolognak –, a pénzügyminiszter, a kultuszminiszter, valamint a két hivatali elnök, *Wolfart* János, *Entz* Géza, meg megint én vettünk részt rajta. Mindenki kerülgette a forró kását, én meg elmagyaráztam, hogy ez mennyire lehetetlen helyzet. Engem nem rúghattak ki sehonnan, legfeljebb a teremből. Sikerült meggyőzni a belügyminisztert, így belement abba, hogy ott informálisan tessenék el ezt a tervezetet. A Városházán volt a nagy ellenzéki kerekasztal, vagyis ellenzéki pártok illetve kisebbségi szervezetek által szervezett konferencia. Készültek elítélni a szöveget, amikor megjelentünk a belügyminisztérium szakértőivel és közöltük, hogy tárgytalan a dolog, mert visszavonták. Tehát kiiktattunk egy komoly problémát. Az előadásom címében szerepel a *körülményei* kifejezés, ezért részletezem ezeket a dolgokat, csak hogy lássák, milyen volt a légkör, amelyben dolgoztunk.

Végre elkészült egy olyan szövegtervezet, amibe ha nehezen is, de a Kisebbségi Kerekasztal is belement, ami a parlament illetékes bizottsága elé került. Ez a bizottság a Kisebbségügyi, Vallási és Emberi jogi Bizottság volt. Én egy ülésen vettem részt, utána kivonultam, mert nem értettem egyet sem azzal, hogy definíció legyen a törvényben, sem azzal, hogy a kisebbségek felsorolása, meg még ezeken túl is egy pár dologgal. Amikor nem sikerült meggyőzni senkit, akkor kivonultam. Én és a kisebbségi törvény érzékeny búcsút vettünk egymástól. Onnantól közöm nem volt az egészhez, tévében láttam a közvetítést, meg a szavazást. Megszavazták, elfogadták. Utolsó pillanatban, amint utólag hallottam, még születtek kompromisszumok, amelyek még csavartak egyet az amúgy is csavaros anyagon.

Nagyon sok minden volt abban a törvényben, ami kifogásolható, és utólag a szakértők, meg maga az ombudsman is joggal tett kifogásokat, de látni kell, hogy kompromisszum volt, és a mai napig ennek a kompromisszumnak az átkát hurcoljuk magunkkal. Itt van például a kisebbségek parlamenti képviselője. Ugye, huszonnégy éve annak, hogy megígérték? Most megint született egy kompromisszum nemrég, de máris hallom, vannak hangok, hogy nem jó, nem úgy kellett volna. Ehhez nem tudok hozzászólni, én már ezekkel a dolgokkal nem foglalkozom. De az elvet, hogy a kompromisszum előbb vagy utóbb megbosszulja magát, fenntartom. Élő példa rá, hogy a régi törvényt váltotta az új, a Nemzetiségi törvény. Majd meglátják, hogy tíz év múlva, mit fognak mondani a jelenlegi Nemzetiségi törvényről. Nem csak azért, mert kompromisszumos dolgok vannak

benne. Elvileg a nemzetállam – és most ebbe nem mennék bele, mert ez egy hosszú téma – és a kisebbségeik léte eleve problematikus. Ez jellemző egész Európára, az egész világra. Gazdag állam, szegény állam mindegy, hogy milyen. A nemzetállam – mint eszme – logikájával, pontosabban függetlenül attól,

hogy mit akarnak a kormányzaton lévők, rossz. Persze, még rosszabb a helyzet, ha hátsó gondolataik vannak, de maga a nemzetállam logikája a kisebbségi kérdést bedarálja vagy kilöki. Ez a két út van. Nem megy a kettő egymással, sajnos.

Köszönöm a figyelmüket!



Kaltenbach Jenő

képviselő, Fővárosi Közgyűlés, 1995–2007 között a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa

Esély vagy illúzió, a kisebbségi törvény a valóságban?

Tíz évvel ezelőtt volt egy hasonló esemény ahol szintén volt szerencsém beszélni a témáról. Akkor elsősorban a törvény keletkezése körülményei érdekeltek, mert erről korábban nem készült összefoglaló. Ma már feleslegesnek tűnik visszatérni ide, miután azóta többen is feldolgozták ezt a témát. Ma már talán senkinek sem kétséges az érintettek közül, hogy az akkori elképzelésekből nem túl sok vált valóra.

Ami engem ma izgat – és remélem, evvel nem vagyok egyedül – az az, hogy mennyire voltak reálisak az elvárásaink, a reményeink az adott hazai és európai keretben, vagyis, ahogy a címben jeleztem, mennyire volt reális az esély, illetve mennyire volt illúzió.

Jászi Oszkár ismert mondása szerint egy demokrácia minősége azon mérhető, hogy miként bánik a kisebbségekkel. Vagyis egy ország demokratizmusa szoros összefüggést mutat az adott országban élő kisebbségek életminőségével.

A rendszerváltáskor Magyarország lakossága, a magyar társadalom, történelme során talán először megkapta a lehetőséget arra, hogy elinduljon az áhított nyugati típusú – a piacgazdaságon, a jogállami demokrácián, az emberi, köztük a kisebbségi jogok, tisztületén alapuló – formáció felé, amely a még inkább áhított jóléti társadalomhoz is elvezet.

Az esély legalábbis nem volt rossz. Külső hatalom nem fenyegetett, sőt az Európai Unió és a nyugati világ megtette az általuk jónak gondolt segítő lépéseket. (Az más kérdés, hogy ezek olykor nem bizonyultak igazán jónak.) A szovjet birodalom meg éppen végnapjait élte. Magyarország ráadásul akkor még a térség mintagyerekének tűnt. A reformok már a szocialista időszak végén elkezdődtek. A határnyitás és annak „melléktermékeként” a német egyesítésben játszott szerep biztosította az EU kulcsországának segítőkészségét.

A hazai feltételek sem voltak kevésbé ígéretesek. A rendszerváltás békés, talán túlságosan is békés volt, elfojtott indulatok nem törtek a felszínre. Igaz

ennek az volt az ára, hogy a múlttal való elszámolás is elmaradt. És itt nemcsak a közvetlen múltra gondolok. Az egyetlen fenyegető körülmény már akkor a megroggyant gazdaság volt és ez, mint később kiderült, reális veszéllyé nőtte ki magát.

Ami a kisebbségi kérdést illeti, itt még kedvezőbb volt a helyzet, még hozzá több ok miatt. Az EU a csatlakozás feltételeit meghatározó, sokat emlegetett koppenhágai kritériumokban kifejezetten előírta, az emberi, köztük a kisebbségi jogok betartását, és a csatlakozási folyamat során készült éves országjelentésekben számon is kérte. Ennél is fontosabb azonban, hogy Magyarország számára a kisebbségi ügy jelentősége – a nagyon is jól ismert (félreismert?) történelmi okból – messze átlag feletti. Ráadásul Magyarország geopolitikai és demográfiai adottságai különösen kedveznek egy igazán „nagyvonalú” kisebbségvédelmi rendszer létrehozásának. A térség nemzetállami rendszereinek örök félelme egy széleskörű nemzetiségi törvénykezéstől, nevezetesen a szecessziótól, Magyarország esetében több okból is kizárt. A magyarországi nemzetiségek létszáma kicsi, legtöbbször az asszimiláció előrehaladott állapotában van, lojalitásuk megkérdőjelezhetetlen. (A kisebbségi törvény elfogadása után azt mondta nekem egy ma is magas kormányzati funkcióban lévő politikus: „na, most rákerültetek a vastüdőre”.)

Végül volt egy másik szempont is, amely nem kevésbé fontosnak tűnt. Akkor erősen hittünk abban, hogy a nemzetállami egy kifutó modell (emlékszem egy ilyen témájú egyetértő beszélgetésre éppen Kovács Péterrel egy dél-tiroli konferenciáról hazafelé tartva). Én erről cikkeztem is annak idején és nem tapasztaltam ellenvetést. Meglehet, Oswald Spengler mintájára készülhetett volna egy könyv *Untergang des Nationalstaates* címmel.

Maga a törvényelőkészítési folyamat, nevezetesen a kisebbségi csoportok képviselőinek bevonása ebbe a procedúrába szintén reménykeltő volt. Igaz a végeredmény már jelentősen borúsabb jövőt jósolt,

de még mindig élt a remény, hogy ez egy evolutív modell. A tétel úgy szólt, hogy az elfogadott törvény az adott helyzettel adekvát. Nem szabad az érintett csoportokat olyasmivel megterhelni, amellyel nem tudnak megbirkózni. A törvény azonban lökést adhat a félig asszimilált nemzetiségek öntudatra ébredésének, kapacitásuk széles értelemben vett növekedésének, így képessé válva közösségeik autonóm igazgatására.

Esély volt a mindent domináló fogalom. Esély az identitás visszaszerzésére és megtartására, esély a romák kétségbeejtő helyzetének javítására, esély egy toleráns, sokszínű a szomszédságra, Európára, a világra nyitott, valóban befogadó és mindezek következtében prosperáló magyar demokráciára.

Ma már tudjuk, hogy ha volt is ilyen esély, azóta szertefoszlott, vagy talán nem is volt igazán. Az egész merő illúzióknak bizonyult, amelynek mindannyian áldozatául estünk, egyszerűen azért, mert hinni akartunk benne, anélkül, hogy a magyar demokrácia és ezen belül a kisebbségi ügy rendezésének valódi esélyeit tüzetesebben megvizsgáltuk volna.

Akkor tegyük most egy kísérletet! Az aligha kétséges, hogy az erősen asszimilált gyenge identitástudatú, a múltbeli események keltette félelmekkel terhelt, kis létszámú magyarországi nemzetiségek aligha voltak felkészülve az önálló létre. Voltak persze különbségek az egyes csoportok között a csoporttudat állapota, a közös múlt ismerete, az anyaország aktivitása és sok más tekintetben. A sikeres kibontakozás azonban mégis azon múlt, hogy a szárnyait bontogató magyar demokrácia teret enged-e hozzá.

Ma már azt is tudjuk, hogy ezek a várakozások is hiábavalónak bizonyultak. De miért? Három tényezőt tartok meghatározónak.

1.

Egy közösség működésének demokratikus volta a közösség határait illető konszenzus megléte nélkül lehetetlen. Ha szünet nélkül az áll a viták középpontjában, hogy ki tartozik a közösséghez és ki nem, akkor az ellehetetlenít mindennemű demokratikus akaratképzést, mert a kirekesztettek joggal vonják kétségbe a döntés legitimitását. Már pedig kevés olyan ország van Európában, mint Magyarország, amelyben éppen a közösséghez (nemzethez) tartozás kérdése oly heves és a mai napig tartó makacs viták tárgya lett volna. Itt és most nincs idő visszamenni a gyökerekig, a történet kezdetéig, ezért bizonyos értelemben annak közepétől *Szekfű* Gyula, *Németh* Lászlóval folytatott vitájától próbálom vázlatosan követni az eseményeket.

Szekfű nagymagyar-kismagyar dichotómiája tényleges jelentésétől függetlenül a nemzeti keretek meghatározásának nem egyszerűen bizonytalan voltáról, hanem az arról folyó vita megoldhatatlanságáról szól. Ugyanezt a hagyományt folytatja tovább és viszi a végletekig *Németh* László (és *Szabó*

Dezső), aki szerint a magyarság elvesztette nemzeti karakterjegyeit, mert a soraiba beszivárgott asszimilánsok, azaz a zsidó és német, kisebb részben a szláv elem domináns helyzetbe került. *Németh* László szerint vannak a törzsökös, mélymagyarok és a híg-magyarok meg a jött-magyarok, akiket fontos megkülönböztetni egymástól. Félreértés ne essék, nem arról van szó, hogy vajon a nemzetiségi identitását megtartani igyekvő közösség integráns része-e a társadalomnak. Ez a kérdés fel sem merül, hanem arról folyik az ádáz vita, hogy a közösségbe beolvadt, asszimilált, korábbi identitását esetleg nemzedékek óta feladott, viselkedésében nem egyszer „magyarabb a magyarnál” tagjai, a nemzet részének tekintendők-e, vagy éppen, hogy arra halálos veszélyt jelentenek. Az általuk képviselt kultúra ugyanis értéktelen, felszínes szemben a mélymagyarság értékteremtő kultúrájával.

Ezt nevezi aztán *Bibó*, aki eredetileg a Német László-i felfogáshoz állt közel, 1948-ban publikált híres tanulmányában eltorzult magyar alkatnak illetve zsákutcás magyar történelemnek.

Az értelmiségi vitákon túl mindennek persze politikai, közjogi következményei is voltak, amelyek már közvetlenül a magyar demokrácia kiteljesedése akadályaként foghatók fel.

A mára egyesek által szinte mintademokráciává stilizálni képzelt Horthy-rendszer mindenestre azzal kezdődött, hogy nemcsak brutálisan korlátozták a választójogot, hanem a Károlyi-kormány korábbi intézkedését megsemmisítve újra bevezették a nyílt szavazás „roppant demokratikus” intézményét. Ez utóbbit a kor egyik legsikeresebb miniszterelnöke *Bethlen* István, némi cinizmussal, azzal indokolta, hogy a titkos szavazás nem egyeztethető össze a magyar ember nyílt egyenes jellemével. Horthyhoz hasonlóan egyébként *Bethlen*nek sem volt nagy véleménye a demokráciáról. Hadd idézzek tőle néhány 1922-ből származó mondatot:

„A valódi demokrácia vezető szerepet biztosít a tanult, kulturált elemeknek. Minden politikai rendszer, amely megpróbálja tagadni ezt az elvet, nem érdemli meg a demokratikus címkét, mert akkor pusztán a demagógiát szítja és a csöcselék uralmát ... A demokrácia csakis a gazdag, jól felépített és magas kultúrájú országokhoz illő politikai forma... Azokban az országokban ahol ezek a feltételek hiányoznak... a demokrácia durva politikai konfliktussá degenerálódik, mert a teljes szólásszabadság és a gyülekezési szabadság nagyhatalmú eszközök, amelyekkel félre lehet vezetni a tömegeket.”

Idő hiányában nem követhetem tovább a történetet, a tragikus véget, nevezetesen a zsidóság vágóhídra küldése, a németiség kirablása és elűzése, az ún. lakosságcsere stb. a szomorú végkifejlet stációi.

Mondanom sem kell, hogy a közösség, a magyar társadalom demokratikus alapkonszenzusának megteremtéséhez az ezután következő közel negyven év nem nyújtott kifejezetten kedvező feltételeket. Így jutottunk el aztán a rendszerváltásig, amelyet többen tartanak egy olyan kísérletnek, amely

arról szól, lehet-e demokráciát teremteni kellő számú demokrata híján is?

2.

Ez a kérdésfelvetés már átvezet a másik megemlíthető tényezőhöz, tudniillik az értékrend problémájához. A demokrácia közismert módon nemcsak intézményrendszer és eljárás, hanem – és ez még fontosabb az említetteknel – értékrend is. Az eddig leírtak alapján meglepő lenne, ha a magyar társadalom értékrendje az általában mintának tekintett nyugati társadalmakéhoz hasonló lenne. Ezt a feltevést empirikus kutatások is alátámasztják. (Egyik legutóbbi ilyen tárgyú kutatást a TÁRKI végezte.)

Semmi okunk nincs annak feltételezésére, hogy a magyar társadalom értékrendje az utóbbi egy-két év terméke, így talán nem elhamarkodott a megállapítás, hogy a magyar társadalom értékrendje a rendszerváltáskor és azóta sem igazán kedvez(ett) a nyugati típusú demokrácia kialakulásának.

3.

A harmadik tényező, amelyet megemlíthetőnek tartok az a gazdaság állapota, illetve a javak elosztásának módja. A demokrácia a legstabilabb társadalmi formáció, de csak akkor, ha abban a demokratikus alapkonzenzus mellett él a túlnyomó többség véleménye a javak igazságos elosztásáról. Az igazságtalanság nehezen megfogható, definiálható fogalom, de nem is annak objektív, hanem sokkal inkább szubjektív formájáról van szó. Arról, hogy a közösség tagjai a fennálló állapotot igazságosnak tartják-e vagy sem. Nem kizárólag a vagyoni különbség a döntő, hanem a közvélemény abbeli meggyőződése, hogy a meglévő valóság mögött a többség által elfogadhatónak ítélt folyamatok vannak-e vagy sem.

Igaz ugyan – és ebben a korábban idézett bethleni gondolat köszön vissza –, hogy a demokrácia kielégítő működésének bizonyára jót tesz, ha a közösség tagjainak túlnyomó többsége nem nyomorban vagy annak küszöbén, ahogy manapság fogalmazni szokás, a létminimum alatt él.

Hogy ez ne így legyen, az a gazdaság teljesítőképességén kívül az elit szociális érzékén múlik, és itt térjünk vissza újra Bibóhoz. Egy 1942-ben kelt írása éppen az „Elit és a szociális érzék” címet viseli. Eből is hadd másoljak ide néhány gondolatot:

„Közkeletű ítélet, hogy a társadalom elitjének, vezető rétegének legfontosabb erénye a szociális érzék... Ezzel rendesen annyit akarunk mondani, hogy a vezető réteg több szociális érzéke az, ami a társadalmi problémák és a társadalmi válságok helyes és sikeres megoldásának a feltétele és egyben alkalmas eszköze is... Ha eliten azokat értjük, akikben a közösség célja tudatosan kiformalódnak, szociális érzéken pedig a közösség élete és érdekei iránt való helyes érzéket, akkor alig kételkedhetünk abban, hogy az elit legfontosabb erénye valóban a szociális érzék.”

Végül még egy mondat Bibótól, aminek nem tudtam ellenállni:

„Az elit legyen tudatában annak, hogy ha a reábizott társadalom odajut, hogy tartósan nem képes külön szociális munka nélkül fennállani, akkor az elitnek nem a szociális munka állandósítására, kiterjesztésére kell legjobb erőit fordítani, hanem a válság gyökerének a tisztázására, és a válság okainak a kiküszöbölésére.”

Ezek után az olvasó maga döntheti el, hogy a magyar társadalom a rendszerváltáskor rendelkezett-e a nyugati típusú jogállami demokrácia megvalósulásának összes előfeltételével, vagy ennek megvalósítása egy hosszabb, több generáción átívelő feladat, amelyet a kedvező értékrend megteremtésével kell elkezdni. Ha ez megvan, akkor beszélhetünk esélyről úgy a demokrácia, mint a kisebbségi kérdés kielégítő rendezése ügyében. Addig minden csak illúzió.





Kovács Péter

alkotmánybíró, Alkotmánybíróság

A kisebbségi kérdés legitimitása az Európai Tanácsban: a siker relativitása

Két részre bontanám az előadásomat, először a sikerekről szólok, bemutatom a nemzetközi kisebbségvédelem rendszerét és azt, hogy miként alakultak a koordinátái.

Ahogy azt még *Herczeg Géza* professzor úr mondtotta volt, kikotortuk a kisebbségvédelmet a nemzetközi jog szemétkosarából, és impozáns mennyiségű nemzetközi szerződés született. Újjáteremtődött, ha úgy tetszik, a két világháború közötti kisebbségvédelmi rendszer. Megjelentek a kétoldalú megállapodások: a magyar-szlovén, magyar-horvát, magyar-serb, magyar-román, magyar-szlovák és a magyar-ukrán viszonylatban. Ezek részben hasonló, részben különböző tartalmúak, de léteznek. Multilaterális vonalon, az Európa Tanácsban megszületett a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, illetve a Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezménye. Ezek tárgyalásában részt is vettünk, utóbbiiban *Bíró Gáspár* több alkalommal is. Az Európa Tanácson belül is születtek egyéb, úgynevezett *soft law* természetű normák, ide értve a Velencei Bizottság és a Miniszteri Bizottság határozatait, a Kaltenbach Jenő nevével fémjelzett Antidiszkriminációs Bizottság különböző ajánlásait, amelyek mind-mind különböző területen nyesegettek az állam szuverenitását, hogy az állam fogadja el: vannak bizonyos speciális magatartási szabályok. Működik az Európai Biztonsági és Egyttműködési Értekezlet, jelenleg Európai Biztonsági és Egyttműködési Szervezet, kisebbségi főbiztossal az élén, amely szintén számos ajánlást bocsátott ki a kisebbségi nyelvhasználat és az oktatásügy tekintetében, valamint a kisebbségek közéletben való részvételével kapcsolatos, illetve választási kérdésekben. Ezek az oszlói, hágai, lundi, varsói, bolzánói és egyéb ajánlások. És ott volt a hirtelen a semmiből megjelent Nemzetközi Bíróság, ami akkor az Európai Unió közös külpolitikájában jelent meg. A francia alkotmánybíróság akkori elnöke, *Robert Badinter* vezette bizottság a délszláv ügyekben próbált meg közvetíteni, és ott hangzott el, hogy a kisebbségek védelme a nemzetközi jog imperatív normája. Ez tulajdonképpen maga a siker a koordinátáknak a fonogatását illetően. A tankönyvekben ez meglehetősen hosszú részt foglal el. Ehhez hozzá lehet tenni az Európai Unió önálló jogi természetű normaalkotását, amely közül a legfontosabb végső soron a 2000/43-as ajánlás, amely *a faji diszkrimináció tilalmáról* szól, s amelyik három diszkriminációt tud beazonosítani és azokat tiltja: a direkt diszkriminációt,

a közvetett diszkriminációt és az úgynevezett zaklatást az etnikai kisebbségi háttérben. Mindezek mögött állnak ENSZ kisebbségvédelmi dokumentumok is. Ez tehát a koordináta rendszer. És ez siker.

Nézetem szerint a nemzetközi jog kisebbségvédelmi joggyakorlatának alakítása is sikeres. Hiszen amikor a Nyelvi Charta készült, vagy amikor a Keretegyezményt tárgyaltuk, akkor mi lebegett a szemünk előtt? Hogy kemény dokumentum legyen, amennyire csak lehetséges. A magyar kormányzati mandátum az volt, hogy védjük, amit csak lehet. Legyen tehát benne egy jó szakértői testület, hátha az kemény tud lenni. Így született meg a Regionális és Kisebbségvédelmi Charta szakértői testülete. A Nemzeti Kisebbségvédelmi Keretegyezménynek is van egy szakértői testülete, amelynek *Bíró Gáspár* is tagja. Ezek gyártották a saját szakértői álláspontjaikat, a tagállamok által adott nemzeti jelentésekről. Gondolhattuk volna (legalábbis az átlag egyetemi ember azt gondolja), hogy hát ők felmennek az Olimposzra, kemény szakértői jelentéseket készítenek, aztán jön a Miniszteri Bizottság, a külügyminiszterek testülete, hogy nem kell annyira bántani a nemzetállamokat, ha úgy tetszik, vigyázzunk rájuk. Kiderült, hogy nem erről van szó, legalábbis az én nagy meglepetésemre a Miniszteri Bizottság semmit sem újított ezeken az ajánlásokon. Azt kérte, hogy a kormányok hajtsák végre mindazokat az ajánlásokat, amelyeket ez a szakértői bizottság megfogalmazott. Így kialakult egyfajta dialógus a szakértői bizottság és a kormányok között. Nem okozott problémát az sem, hogy az Equi-bizottság (az Európa Tanács Antidiszkriminációs Bizottsága) beszámoltatásra kötelezte a kormányokat. Ez a monitorizálás szükségképpen a gyakorlathoz igazította a normákat. Az Emberi Jogok Európai Bíróságánál a '90-es évektől fogva megjelentek a nemzeti nyelvi kisebbségek és a roma kisebbség ügyei, amelyekkel kapcsolatosan elvi szempontból is jelentős tételek hangzottak el, ideértve az oktatásügyi szegregációt és például DH kontra Csehország ügyeket, a Natchova kontra Bulgária ügyet. A DH-ügyben ott hangzik el, hogy, a statisztika igenis felhasználható bizonyíték, ami meg tudja fordítani a bizonyítási terhet. Hogyha a statisztika valamit mond, keletkezik valami fura helyzet – lehet az, hogy Ostravában öt százalék a cigányok aránya, de a kisegítő osztagokban meg ötvenöt százalék –, akkor a kormányoknak kell megmagyarázni, hogy mi más lehet e mögött, mint valamiféle hátrányos megkülönböztetés, illet-

ve az elfogultság az erőszak-apparátusban. Ha már többszörre figyelmeztette az Emberi Jogok Európai Bírósága a bolgár államot, hogy eléggé fura, ami ott történik, most már megfordul a teher és számon kérhető, hogy miért nem vizsgálták ki a többi ügghöz hasonló hatékonysággal, az olyan kisebb horde-rejú bűncselekményeket – mint például a lótolvajlás vagy a katonai szolgálatból való engedély nélküli távozás –, amelyek végül az érintettek halálával zárultak. Gyakorlatilag kisebb súlyú jogsértések miatt az életükkel fizettek, amit a bolgár rendőrség nem volt hajlandó kivizsgálni. Ha úgy tetszik, kemény dolgok jelentek meg tehát az Emberi Jogok Európai Bíróságán: kötelezték az államokat a vizsgálatokra és azok ezeket végrehajtották. Kifizették a kártérítési összegeket, és oktatási programokat is megvalósítottak a bolgár rendőrségnél.

Előadásom második része a normaalkotás hiányosságait mutatja be. Ha részben megint csak a határokon túli magyarokra gondolunk, akkor mi a nagy hiány a nemzetközi jogalkotásban, legalábbis a határokon túli magyar szervezetek szerint? Az, hogy az autonómiához való jog – mint alanyi jog – tulajdonképpen nem szerepel a nemzetközi dokumentumokban. Erre szokták azt mondani a nemzetközi jogászok (de egyébként összeegyeztethető ezekkel a dokumentumokkal, vannak benne erre utalások, mint egyik lehetősége a közügyekben való aktív részvételnek), hogy az autonómiához való alanyi joga minden nemzeti kisebbségnek, de ilyet valóban nem alkotott a nemzetközi jog. Ami a normaalkotásban láthatóan hiányosságként vagy zavaró tényezőként jelenik meg többek számára, hogy az új kisebbségek vonatkozásában van egyfajta hangsúlyeltolódás. Korábban sikerült elválasztani a kisebbségi kérdést, a bevándorlók, illetve a szexuális és egyéb csoportoktól, hiszen a problémák is másként jelentkeznek. A nemzeti nyelvi – ha úgy tetszik etnikai – kisebbségek kérdése külön kutatást igényelne. Jelenleg láthatóan működik egy olyan gyakorlat, hogy nem is áll ez egymástól olyan távol. Ezt az értelmezést az ENSZ Emberi Jogi Bizottság is megtette.

Az „anyaállam”, angolosan „kin-state” tehát a határ másik oldalán levő anyanemzet államának fellépési lehetőségei végső soron, enyhén szólva sem könnyűek. Van, amit rögzít a nemzetközi gyakorlat (pl. a Velencei Bizottság anyagai), van egy a diplomáciában meglehetősen beágyazott gyakorlat: az aktív vagy proaktív védelem, amely változó intenzitással történik. A magyar diplomácia részéről is inkább a diszkrét háttérmunkák jelennek meg ebben és nem a nyílt sisakos fellépés. Lehet, hogy az utóbbi sem vezetne sikerre, de mindenesetre az egyik állam sem nyújtott be panaszt ez ügyben az Emberi Jogok Európai Bíróságának.

A határon túli magyar vonatkozásban problémát jelent, hogy az ő hangjuk nem jelenik meg az Európai monitoring missziók jelentéseiben. Akkor sem, amikor nagyon, vagy kisebb mértékben meg van elégedve Szlovákiával, Romániával és más Kár-

pát-medencei országokkal a nemzeti kisebbségek védelmének keretegyezményét szolgáló bizottság. Azt látom, hogy a határokon túli magyar szervek részéről megfogalmazott kemény kritikák vagy nem futnak be, vagy eltűnnek. Kevés magyar ügy volt az Emberi Jogok Európai Bíróságán. Ezek közül sikerrel zárult a Kovács Miklós, KMKSZ-képviselő kontra Ukrajna ügy és a Paisz, Reiner és Héjja kontra Románia ügy. Legutóbb a Gyulafehérvári Érsekség kontra Románia ügyben az érseki levéltár restitúciós problémáiról volt szó. Perspektivikus, határokon túli magyar ügy lehetett volna a Malina Hedvig kontra Szlovákia ügy is. Mint közismert, az egy békes megegyezéssel fejeződött be, amelyet azonban a Szlovák kormány – olybá tűnik – nem igazán tart be. Voltak rosszul felépített ügyek is, például a Fehér kontra Szlovákia ügy. Ezt az állampolgárságtól történő megfosztás miatt indították, amit a magyar állampolgárság felvétele váltott ki. Ha úgy tetszik, itt látok hiányosságokat.

És akkor következzen az európai kisebbségvédelmi gyakorlat. Egy pillanatra skizofrének leszünk, amikor azt látjuk, hogy a magyar kisebbségek helyzetének a monitoringja hogyan is történt. A magyarországi kisebbségek aktívak voltak a monitoring bizottságokkal való találkozások során, és igenis kritikusan nyilatkoztak. Mindezek a kritikák igenis megjelentek a Magyarországot érintő monitoring jelentésekben. Az egy más dolog, hogy ezek a bírálatok vélhetően meglepték az egymást követő magyar kormányzatokat, amelyek a nagypolitika, vagy a parlamenti képviselők szintjén abból indultak ki, hogy ha nem is ez az ország a létező országok legjobbika, de itt alapvetően problémák nem lesznek. Számukra a kisebbségi kérdések a határokon túli kisebbségek esetében jelentkeznek. Azzal szembesültek, hogy távolról sem erről van szó. Akkor elkezdte listázni akár a Nyelvi Charta Bizottsága, akár a Keretegyezmény Bizottsága, hogy hogy is van az, hogy a magyar jelentésben a kisebbségi nyelvet használnak jelölnek meg ilyen és ilyen települést. Kiment oda a testület, és azt tapasztalta, hogy senki nincs, aki a kisebbség nyelvén tudná fogadni a hozzá forduló kisebbségi polgárt. Erre aztán a nemzetközi fórum sem tudta elfogadni azt kimentési okként, hogy éppen gyesen van az illető, vagy másutt kapott állást, egy multinacionális társaság ötször annyióért vette fel állásba, el kellett engedni (például a német kisebbség esetében). A monitoringot az érdekli, hogy a kormánynak van egy aktív kötelezettségvállalása ilyen és ilyen nyelvhasználat tekintetében, tehát szeretné látni ezt a gyakorlatban is.

A roma kisebbség ügyei megjelentek az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt, és ezekben alapvetően a kisebbség javára s a kormány ellen döntöttek. Ezek között érdemes megemlíteni a Balogh kontra Magyarország ügyet, amely az orosházi rendőrsön történt bántalmazásoknak volt a következménye. A Horváth és Kiss kontra Magyarország ügyben egy oktatásügyi szegregációs probléma volt a téma,

de ilyen volt az Orsós, Kalányos és Balogh kontra Horvátország ügy is. Ezekben az Emberi Jogok Európai Bírósága megfelelő kisebbségbarát, romabarát álláspontot foglalt el. Az tény, hogy a magyar jogi reformok késedelmeskedtek. A monitoring testületek azzal szembesültek, hogy a magyar állam problémája az volt, hogy az országgyűlésben nehéz elfogadni a kétharmados törvényt. Erre az volt a válasz, hogy oldja meg a magyar állam. Nem volt a nemzetközi jogból fakadó kötelezettsége a parlamenti képviselőket létrehozására, de ha már benne van a magyar kisebbségi törvényben, ha már ennek az érvényesítésére utólag ígéretet tett a kormány az EBESZ és a kisebbségi ombudsman, valamint a monitoring bizottság előtt, akkor talán időszerű lenne megvalósítani. Ebben a harmadik ciklusban is azzal szembesült a monitoring, hogy majd törekszünk, napirenden tartjuk a kérdést, és remélhetőleg sikerül majd elérni. Ugyanúgy a száját húzta erre, mint ahogy a határokon túli magyarok viszonylatában szokták Magyarországról azt mondani, hogy ó, hát a határ másik oldalán csak ígéretnek és ebből nem lesz semmi. Az az igazság, hogy egy átlag svéd-finn-spanyol szakértő számára meglehetősen hasonló dolog, ha kvázi ugyanazt hallja a határ mindkét oldaláról.

Javult-e a határokon túli magyarok jogi helyzete? Szerintem igen. Igaz, nem a szükséges mértékben. Javult-e a határokon túli magyarság tényleges helyzete? Javult, de nem a szükséges mértékben. Az átvándorlás és az asszimiláció napjainkban nagyon komoly kihívást jelent.

Javult-e a hazai kisebbségek jogi helyzete? Az az igazság, hogy erre is egyértelműen igennel válaszolok, a nemzetközi jog szempontjából. A Nyelvi Chartában Magyarország a roma nyelvekre eredendően nem tett vállalást, de utóbb, 2008-ban – követve a német, osztrák és finn megoldásokat – két roma nyelvre kiterjesztette a vállalásait. A jogi koordináta javult, és van fogadókészség a kisebbségi szempontú panaszra.

Javult-e a hazai kisebbségek tényleges helyzete? Szerintem igen, csak az az igazság, hogy messze nem annyit, amennyit kellett volna javulnia ahhoz, hogy maga az asszimiláció leálljon, vagy a minimumra szoruljon vissza. A költségvetési imperatívuszok nyilván, akármilyen kormány van hatalmon, állandóan előjönnek ebben a kérdésben. A roma kisebbség problémái érdemben nem tudtak megoldódni, sőt jelenleg is távol vagyunk attól, hogy érzékelhető javulás legyen. Erre nézve senkinek sem vigasz, sem egy romának, sem másnak, hogy nem pár évben, hanem hosszabb távon kell gondolkodni. Van tehát javulás a gyakorlatban is, a tényleges helyzetben is, csak ez messze nem kielégítő. Mindezt tovább bonyolítja, hogy a nemzetközi koordináta-rendszerben is van egy bizonyos ellentmondás, egyszerűen kell szolgálni két urat. Egyszerre kell betartani eze-

ket a nemzetközi kisebbségvédelmi vállalásainkat, ami nagyon helyes, és nem hagyni, hogy elszaladjon a költségvetési deficit. Ezért a szociálpolitikát és az oktatásügyet fogjuk meg. A gyakorlatban az is előfordult, amire véletlenül sem számított senki, hogy adott esetben a kisebbségi szülőket nem is olyan könnyű meggyőzni arról, hogy gyerekeiket a kisebbségi nyelvet oktató iskolákba írássák be. A szülő azt mondja, hogy a gyerek karrierjében gondolkodik, tehát első az angol nyelv, utána egy másik, és csak utána lehet szó a nemzetiségi nyelvről. Sok mindenben bízunk a rendszerváltozás tájékán, például az önkéntesség fellobbanásában. Háruljanak el az akadályok – gondoltuk – és akkor minden megy majd magától. Kiderült, hogy ez jóval bonyolultabb kérdés, mert modern infrastruktúráról és kommunikációról van szó, ezek minden létező háttérével. Azzal szembesült mindenki – az ombudsman és a gyakorlat is –, hogy a kisebbségi költségvetési támogatásoknak jelentős része, a kisebbségi szervezet kormányval való kapcsolatának menedzselésére fordítódik, országos, illetve helyi szinten. A terepre jóval kevesebb jut, mint amit elterveztek a rendszerváltozás tájékán és az azt követő években. Ezek után tartunk itt a magyar kormányzati kisebbségpolitika kettős identitásánál. Ugye, ez mégiscsak szebb kifejezés, mint a skizofrénia. Az az igazság, hogy többségi államként szerepelünk. Hogy hogyan viseltük ezeket a bírálatokat, önbírálatokat? Kellő tisztelettel tudomásul vettük azokat. Aztán átvették az egymást követő kormányzatok, aztán a megoldásban kisebb-nagyobb késedelmek keletkeztek. Van a másik identitás, a magyar kisebbségvédelem, a határokon túli kisebbségek életében. Az az igazság, hogy a nyílt, hivatalos fellépés, ahogyan említettem, kevésbé markáns és sokkalta inkább háttér-diplomácia folyik. Milyen ennek a percepciója külföldön? Korlátozza a kormányzat actio radiusát, hangerejét, stílusát az, hogy ezen a téren távolról sem mi vagyunk a legtokéletesebb állam.

Vélhetően nagyon sok dolga lesz még a helyettes ombudsman asszonynak, és mindkét aspektusban fognak ezzel a témával foglalkozni az egymást követő kormányok. Valószínűleg így van ez jól. Ezzel kínlódott már a Bethlen-kormány is, amelynek úgyszintén külpolitikai okokból kellett hatályon kívül helyezni a numerusclausus-törvényt, mondván, hogy ez Genfben, a Népszövetségben lehetetlenné teszi a magyar kisebbségi politika artikulálását.

A jövő tulajdonképpen azok kezében van, akik mint fiatal köztisztviselők nem az emlékeikben élnek, hanem ezekbe a koordinátákba születtek bele, ebben szocializálódtak. Persze kompromisszumokat kell kötni. Egyetlen nemzetközi szerződés, egyetlen törvény sem optimális, mindenben lehet javítani. Az a fontos, hogy mindez mégiscsak vezessen valami javuláshoz.

Köszönöm a figyelmüket!



Paulik Antal

főosztályvezető-helyettes, Emberi Erőforrások Minisztériuma, az Egyházi, Nemzetiségi és Civil Társadalmi Kapcsolatokért Felelős Államtitkárság

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi törvény kidolgozásának okai, céljai és hozadéka

A magyarországi nemzetiségek, kisebbségek, majd újra nemzetiségek egyéni és közösségi létének kiteljesedését a rendszerváltoztatást megelőzően nagymértékben nehezítették a nem létező szabályok. Egyes közösségeket az akkori hatalom megtűrt, másokat nemlétezőnek tekintett. Egyeseknek a mai szóhasználatnál élve „teljes jogú parlamenti képviselők” volt, másoknak még a társadalmi szervezetek alakítását is tiltották.

A nyolcvanas évek végén azután a társadalmi-politikai fejlődés gyors változásokat hozott. A kisebbségi jogokról szóló törvény kidolgozásának megkezdését követően rövid idő alatt megjelent a 13 nemzeti, illetve etnikai kisebbség képviselője a jogszabály előkészítését szolgáló egyeztetéseken. A kezdeti lelkesedésben fel sem merült a kérdés: egyáltalán lehetséges-e olyan kisebbségi törvényt alkotni, amely valamennyi közösség igényeit kielégíti, és elfogadható a magyar közvélemény, illetve a formálódó politikai pártok számára is.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993-as törvény az elfogadását, illetve hatályba lépését követően itthon szinte azonnal kritikák ösztüzébe került. A kisebbségi önkormányzatok első megválasztását követően, a formálódó gyakorlat is igen hamar megmutatta azokat a hiányosságokat, amelyek egyrészt magát az önkormányzati működést akadályozták, másrészt lehetetlenné tették a törvény által kitűzött cél, a kisebbségi kulturális autonómia megvalósulását. Nem feledkezhetünk meg ugyanakkor arról, hogy a hazai fogadtatással szemben a törvény (nyugat-)európai visszhangja lényegesen egységesebb volt. Minden fórumon nagy várakozásokkal fogadták a hatályba lépését, és évekig mintaként szolgált a poszt szocialista országok nemzetiségpolitikájának alakításában.

A magyarországi kritikák, illetve a jogszabály gyakorlati alkalmazásának nyomán az első jelentősebb módosításra 1998-ban került sor, majd ezt követően a nagyobb „arcfelvarrást” – hosszas egyeztetést követően – 2005-ben fogadta el az Országgyűlés. A részletes módosítás sem hozta meg azonban a kisebbségek elégedettségét.

A 2010 májusában hivatalba lépett kormány érzelve a jogszabály több rendelkezésével kapcsolatos elégedetlenséget – természetesen nem függetlenül az Alaptörvény elfogadásától és a társadalmi, jogi környezet megújulásától –, feladatul tűzte ki a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek jogait érintő törvényi rendelkezések áttekintését. Az Egy-

házi, Nemzetiségi és Civil Társadalmi Kapcsolatokért Felelős Államtitkárság 2010 nyarán társadalmi párbeszédet kezdeményezett a többség és kisebbség harmonikus együttélése során megvalósítható, a kisebbségek kultúrájának, anyanyelvének megőrzését és fejlesztését biztosító jogszabályi keretek továbbfejlesztése érdekében. Ennek elsődleges célja a kisebbségi szervezetek munkáját akadályozó, tevékenységét nehezítő rendelkezések összegyűjtése, azok módosítási javaslatának kidolgozása.

A társadalmi párbeszéd keretében beérkezett problémafelvetések jelentős része a nemzetiségi jogok jogalanyi körének pontosabb meghatározására vonatkozott, elsősorban a választások, a képviseleti jog tekintetében. Természetesen a nemzetiségügy kormányzati felelősei előtt sem volt ismeretlen az a probléma, amelyet az egyes – elsősorban kisebb létszámú – közösségek számára a választások előkészítése, illetve a képviseleti rendszer kialakítása szempontjából a nemzetiségi jogokkal visszaélők jelentettek. A visszaéléseket egyébiránt vizsgálta a korábban hivatalban lévő mindkét kisebbségi jogi országgyűlési biztos. A vizsgálatok ajánlásainak egy része egybecsengett a társadalmi párbeszéd keretében felmerült megoldási javaslatokkal, amelyek alapvetően a választójogi szabályok szigorítását kezdeményezték.

Több beérkezett vélemény szorgalmazta a jelölő szervezetek fogalmának pontosítását, illetve a velük kapcsolatos elvárások szigorítását. A felvetésekből is kiderült, hogy a települések szintjén nemegyszer komoly feszültségek keletkeznek a települési önkormányzat és a kisebbségi önkormányzatok között az utóbbiak működési feltételeinek biztosítása kérdésében. A megfogalmazott igény itt is a pontosítás, a számonkérhetőség volt. Az együttműködéssel kapcsolatos felvetéseken belül külön problémahalmazt alkottak a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásával, az azzal kapcsolatos feladatok végrehajtásával összefüggő kérdések. Általános elvárásként fogalmazódott meg az önálló, vagy ahhoz mindinkább közelítő szabályozás megalkotása.

Természetesen a felsorolt problémakörök az egyes nemzetiségekhez tartozók által megküldött javaslatokban egymástól nagymértékben eltérő súllyal szerepeltek. Az azonban összefoglalóan elmondható, hogy a nemzetiségi jogok alkalmazásának feltételeit pontosító elvárásokat szinte valamennyi beérkezett kezdeményezés tartalmazta. Az új jogszabály alapvetése – a korábbi törvényhez

viszonyítottan – megváltozott. Míg a korábbi jogszabály elsődleges célja az önkormányzati rendszer stabilizálása, a helyi és a települési kisebbségi önkormányzatok együttműködésének kialakítása, a nemzetiségi önkormányzati hatáskörök kijelölése és a törvény elfogadásának nyomán létrejött kisebbségi képviseleti rendszer stabilitásának megteremtése volt, az új jogszabály – abból kiindulva, hogy a nemzetiségi önkormányzatiság immár stabil részévé vált Magyarország közjogi rendszerének, más-hová helyezi e hangsúlyokat. E hangsúlyáthelyezés már a törvény szerkezetének megváltozásából is látható. Előre kerültek az egyéni és közösségi jogokra, a nemzetiségi oktatáshoz és kultúrához kötődő jogosultságokra vonatkozó fejezetek. A médiajogok önálló fejezetben jelennek meg, amivel ugyancsak azt kívánta hangsúlyozni a jogalkotó, hogy az elmúlt évtizedben a média szerepe, súlya a nemzetiségi közéletben megváltozott. Az elektronikus médiumok által közvetített információk lényegesen nagyobb befolyásra tettek szert, ami tükröződik a nemzetiségek megítélésének változásában, a társadalomnak a nemzetiségekről alkotott képe alakulásában, a helyi közéletben.

Tekintettel arra, hogy a jelenlévők nagy valószínűséggel valamennyien jól ismerik az új szabályozás lényegi elemeit, előadásomban néhány olyan újdonságra kívánom felhívni a figyelmet, amelyek talán nem váltottak ki komoly visszhangot, miközben alapjaiban változtatták meg a korábbi szabályokat. Ezek egy része már hatályos, másik része pedig 2014 után lép hatályba. Az új Nemzetiségi törvény értelmező rendelkezései lényegesen bővebb kört ölelnek fel a korábbi szabályozásnál. Csak felsorolásszerűen: a kulturális autonómia; nemzetiségi kulturális intézmény; nemzetiségi közművelődési intézmény; nemzetiségi feladatot ellátó közgyűjtemény; nemzetiségi közösségi színtér; nemzetiségi feladatot ellátó tudományos intézmény; a nemzetiség szellemi és vallási öröksége; a nemzetiség épített és tárgyi öröksége; nemzetiségi témájú műsor; nemzetiségi közszolgálati műsor fogalmának meghatározása vélhetően sok helyi és országos vita megoldását segíti majd elő.

Az új törvény a korábbi jogszabályhoz képest bővíti a nemzetiséghez tartozó jogalanyok lehetséges körét és hiánypótló módon – a nemzetiségi közösség fogalma mellett – meghatározza a nemzetiséghez tartozó személy fogalmát is.

A nemzetiségek alapvető jogai között a legfontosabb újdonság az, hogy a törvény a népszámlálás adataira hivatkozva bővíti a nemzetiségek nyelvhasználati jogait azokon a településeken, ahol a lakosságon belüli arányuk eléri a tíz, vagy a húsz százalékot. Ilyen településeken 2014 után, a nemzetiségi önkormányzat kezdeményezésére a települési önkormányzat rendeletei kötelezően megjelennek a nemzetiség nyelvén, megjelennek a nemzetiségi nyelvű nyomtatványok, a közintézmények és közszolgáltatást végző szervek feliratai, a helység- és

utcanevék. Amennyiben az önkormányzat média-szolgáltatást biztosít, köteles abban teret adni a nemzetiségi nyelvű programoknak, cikkeknek is.

Az új törvény a nemzetiséghez tartozó egyének jogait lényegileg nem változtatja meg, csupán kiegészíti azzal, hogy az állam nem korlátozza a nemzetiségekhez tartozó személyek közéletben való részvételét, valamint azzal, hogy Magyarország nem korlátozza más állam állampolgárságának felvételét. A közösségi jogokat összegző fejezetben hiánypótló újdonságként jelenik meg a közösségi névhasználat joga, a történelmileg kialakult helységnevek, utcanevek és egyéb földrajzi megnevezések használata. Az új törvény részletesen tartalmazza a nemzetiségek oktatási és kulturális öngazgatásának szabályait. A korábbi szabályozáshoz képest újdonság, hogy a jogszabály a nemzetiségi önkormányzatok részére a közösség számára kiemelt fontosságú intézmények esetében megnyitja az ún. nyelvvoktató iskolák át-vételének lehetőségét. E lehetőséggel élt is már országos nemzetiségi önkormányzat. Nem kevésbé lényeges új eleme a szabályozásnak, hogy lehetőséget teremt az országos nemzetiségi önkormányzatoknak arra, hogy kezdeményezze a működtetésre átvett intézmények épületeinek tulajdonba adását. Ez a rendelkezés is segített már megvalósítani ilyen szándékot.

A nemzetiségi önkormányzatok kulturális intézményeinek működtetését az állam támogatja, ezért az új intézmények alapítását megelőzően az alapító nemzetiségi önkormányzat előzetesen megállapodást köt a nemzetiségpolitikaért felelős állami szerv vezetőjével az új intézmény központi támogatásáról. Ez a rendelkezés fontos lépés a kulturális autonómia finanszírozásának stabilitása felé. Az új törvény úgy az oktatási, mint a kulturális öngazgatás keretében széles körű egyetértési, illetve véleményezési jogkört biztosít a nemzetiségi önkormányzatoknak. Ennek értelmében a nemzetiségi közneveléssel, a nemzetiségi kulturális étellel, könyvtári ellátással, közművelődéssel, közgyűjteménnyel kapcsolatos döntések nem hozhatók meg az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértése nélkül. Ellenkező esetben a nemzetiségi jogok sérelmére való hivatkozással a nemzetiségi önkormányzat közvetlenül is bírósághoz fordulhat.

A nemzetiségi jogok sérelmére való hivatkozással közvetlenül bírósághoz fordulás lehetősége a törvény talán legfontosabb újdonsága, mivel a korábbi jogorvoslati rendszert továbbgondolva az illetékes kormányhivatal megkeresése mellett lehetővé teszi a nemzetiségi önkormányzatoknak olyan bírósági eljárás kezdeményezését, ami a megtámadott döntés végrehajtására halasztó hatályú. A nemzetiségek jogairól szóló törvény részletesen szabályozza a nemzetiségi önkormányzatok választásának anyagi jogi szabályait. A szabályozás több újdonságot is hoz. Ezek közül lényeges, ám eddig túl nagy visszhangot nem kiváltó változás, hogy a passzív választójog gyakorlóinak – a jelölteknek – nyilatkozniuk kell

egyebek mellett arról is, hogy a választást megelőző tíz évben más nemzetiség színeiben nem indultak jelöltként. A valótlan nyilatkozatnak büntetőjogi jogkövetkezményei lehetnek a Btk-nak a választás, a népszavazás, a népi kezdeményezés és az európai polgári kezdeményezés rendje elleni bűncselekmény tényállása alapján. Ezt a szabályt később kiváltja a választási szerv vizsgálata, amelynek alapján megtagadható lesz a jelöltként való nyilvántartásba vétel. Kis lépés a nemzetiségi közélet tisztítása felé.

A választás kitűzésének új feltételéről, a népszámlálási adatokhoz kapcsolásáról mindenki hallott. Talán kevésbé közismert, hogy a törvény lehetővé teszi azon települések részére, ahol a választók legalább fele szerepel a nemzetiségi választói jegyzéken, illetve a megválasztott testület tagjainak fele nemzetiségi jelöltként került megválasztásra, hogy átalakult nemzetiségi önkormányzatként – a települési és a helyi nemzetiségi önkormányzat feladat- és hatáskörét egyesítve – működjenek. Ez a lehetőség megoldást kínál azoknak a kistelepüléseknek, amelyekben a lakosságon belül a nemzetiséghez tartozók száma a népszámlálás adatai alapján nem éri el a harminc főt, azonban az össznépelességen belüli arányuk meghaladja esetenként akár az 50 százalékot. Hasonlóképpen visszatér az új szabályozással a települési önkormányzatban szereshető kedvezményes nemzetiségi mandátum lehetősége is.

Részletesen tárgyalja a jogszabály a nemzetiségi önkormányzatok állami és helyi önkormányzati szervekkel történő együttműködésének szabályait. Az alapvető szándék ebben a fejezetben a minél pontosabb fogalmazás, a számonkérhetőség volt. Éppen ezért e rendelkezésekben is megjelenik a bírósághoz fordulás lehetősége. A nemzetiségi önkormányzati működés szabályait minél inkább közelíteni szándékoztunk a települési önkormányzatok működéséhez. Kiemelést érdemel az a rendelkezés, mely szerint a helyi nemzetiségi önkormányzat elnöke a település önkormányzatának és bizottságainak ülésein tanácskozási joggal vesz részt. Ez a kvázi szószólói jogosítvány hosszadalmas vita végére tesz pontot.

Az új szabályozás egyik fontos célja a helyi nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodási önállóságának biztosítása, ennek érdekében jelenik meg a jogszabályban az önálló költségvetés készítése, önálló fizetési számla vezetése. Külön fejezet tárgyalja az országos nemzetiségi önkormányzatok jogállását, feladat- és hatásköreit, az országos önkormányzat hivatalának feladatait. Ezek között kiemelendő, hogy az országos nemzetiségi önkormányzat a közössége számára a korábban is létrehozható jogsegélyszolgálat mellett a helyi és területi nemzetiségi önkormányzatok számára információs szolgálatot működtethet. Ugyancsak új elem a törvényben az országos nemzetiségi hivatal és az országos önkormányzati hivatal vezetőjének feladatait ismertető rész. A hivatal az országos önkormányzat szerveként előkészíti és végrehajtja az önkormányzat határozatait, ellátja a gazdálkodással összefüggő feladatokat.

Részletesen ismerteti a törvény a nemzetiségi közügyek ellátásának gazdasági alapjait. Ezen belül kimondja, hogy a nemzetiségi önkormányzat vagyona a nemzetiségi közügyeket szolgálja. A vagyon elkülönített része a törzsvagyon, amely forgalomképtelen és korlátozottan forgalomképes elemekből állhat. A nemzetiségi önkormányzatok bevételei között említi a jogszabály az állami költségvetési támogatást, a saját bevételeket, az anyaországi és egyéb adományokat, valamint az átvett pénzeszközöket. A jogszabály tartalmazza a gazdálkodás és az állami támogatások felhasználásának szabályait, valamint azok betartásának folyamatát. Kitér a jogutódlás és az ideiglenes vagyionkezelés, valamint a megszűnés esetén történő elszámolás szabályaira is. Lehetőséget nyújt a nemzetiségi önkormányzatoknak – feladataik hatékonyabb ellátása érdekében – az egymással, illetve a helyi önkormányzattal történő társulásra, intézményfenntartói társulásban való részvételre.

Az új szabályozás kimondja, hogy a törvényeségi felügyeletet ellátó fővárosi vagy megyei kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének rendjével azonos módon és tartalommal látja el a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.

Az új szabályozás fontos jellemezője, hogy lépcsőzetesen lép hatályba, a törvényes működést segítő, pontosító szabályok már 2012. január 1-jétől hatályosak, a koncepcionálisan új szabályok alkalmazását azonban hosszabb felkészülési idő előzi meg, illetőleg csak a soron következő általános választások kitűzésével egyidejűleg válnak hatályossá.

Röviden összefoglalva tehát a nemzetiségi törvény létrehozása bár természetesen összefügg az Alaptörvény és más releváns jogszabályok megszületésével, ugyanakkor valós társadalmi igényekre kívánt adekvát választ adni. Az új jogszabály sok tekintetben meghaladja a korábbi szabályozást. A pontosítások, részletes kifejtések elősegítik a nemzetiségi önkormányzatok törvényes működését, illetve biztos hátteret garantálnak számukra a települési önkormányzatokkal és más szervezetekkel való együttműködéshez. Egyes új rendelkezések már az eltelt két évben is hozzájárultak a nemzetiségi jogok kiteljesedéséhez.

És ha már referátumom elején említést tettem a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993-as törvény hazai és nemzetközi megítélésében megjelenő kettősségről – bár az új törvényünk hazai kritikái halkabbak, mint a korábbié voltak –, megemlítem, hogy amikor a Velencei Bizottság hazánkban vizsgálódott, annak szakértői a Jelentésükben alapvetően elismeréssel fogalmaztak arról, hogy a Kormány milyen erőfeszítéseket tesz és tett egy átfogó, a nemzetiségek védelmét szolgáló keretszabályozás megalkotására. Ezzel együtt is azt gondolom, hogy a teljes jogszabály hatályba lépését követően derül majd ki, vajon sikerült-e a korábbi törvény által szabályozott időszakhoz képest előrelépni, illetve az, hogy az új szabályozás minden területen eléri-e célját.



Kállai Ernő

az MTA TK Kisebbségkutató Intézetének tudományos munkatársa, 2007-2011 között a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosa és 2012-2013 között az alapjogi biztos nemzetiségi helyettese

A 2011-es jogszabály-módosítás vélhető okai és hatásai

Bevezetőként előre kell bocsátanom, hogy bár minden igyekezetemmel a téma objektív elemzésére törekedtem, de mivel részese voltam az eseményeknek, óhatatlanul szubjektív elemek is keverednek mondandómba. Valószínűleg eljön majd az ideje a letisztult, távolságtartó írásoknak is, de most legjobb tudásom szerint, a saját benyomásaimon átszűrve szeretnék ismertetni néhány olyan dolgot, amit tudok a témáról. Az előzményekre vonatkozó ismereteimet, a jogszabály előkészítésekor lezajlott szakmai és politikai viták egyes elemeit, valamint azokat a tapasztalatokat és következtetéseket, amelyek az új törvény elfogadása s hatályba lépése óta számomra kirajzolódtak.

Az 1993-ban elfogadott kisebbségi törvény hibái a létrejötte óta minden érdekelt számára nyilvánvalóak voltak. Ezért az elmúlt két évtizedben folyamatosan zajlottak azok a szakértői szintű tárgyalások, amelyeket általában az éppen hatalmon lévő politikai oldal kezdeményezett. Legtöbbször előremutató ötletek, sőt, sok kérdésben kompromisszumok születtek a résztvevő kisebbségi közösségek, szakértők és politikusok között. A megbeszélések vége azonban – amikor kiderült, hogy az éppen országgyűlési többséget alkotó pártokban nincs döntésre érett politikai akarat –, rendre a csendes „munkabeszüntetés”, az adott bizottság vagy fórum tényleges eredmények nélküli megszűnése lett. Ebben a folyamatban a 2010-es parlamenti választások hozták a változást. Az akkor 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 egyik álmomása volt a részleteiben jó néhány jogszabályban szétszórva megtalálható kisebbségi joganyag megváltoztatása, átalakítása, újragondolása is. 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 akkor még nem tudtuk, hogy milyen módon fog ez a változás lezajlani. Olyasmi

történt, amire igazából senki sem gondolt. Itt alapvetően ugyanis egy olyan totális változás jött létre elvi kérdésekben, ami egy egészen új rendszert hozott létre. 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. Összességében, üzenetében és mondanivalójában azonban – figyelemmel a hatálybalépés óta eltelt időszak tapasztalataira is – megítélésem szerint egy egészen új szemléletű rendszer jött létre, amelyben a kisebbségi közösségek és intézményeik egy új helyzettel szembesültek.

Az előkészítés szerves része volt, hogy az országgyűlésben létrejött az Alkotmány előkészítő eseti bizottság¹, amely minden érdekelt félnek lehetőséget biztosított elképzelései ismertetésére. Ezzel a lehetőséggel nagyon sokan éltek, vérmérséklet szerint nagy indulatokkal és nagy lelkesedéssel mondta el mindenki azt, hogy milyen változásokat 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 stábjá szintén tervezeteket dolgozott ki. Ezek is az eseti bizottság elé kerültek, amely örömmel vette a szakmai anyagokat, és mindenkiben nagy bizakodás alakult ki a már régóta remélt változások gyors megvalósulásával kapcsolatban. Gyökeresen más lett azonban 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 látzólag konszenzussal végződő egyeztetések, amivel mindenkit megnyugtatnak, majd hirtelen felbukkan valahonnan egy teljesen más (talán az eredeti szándék szerinti?) tervezet, amely már megváltoztathatatlan, legfeljebb valamiféle kármentésért lehet még erőlködni. Így lett teljesen más az Alaptörvény mellett az új Nemzetiségi törvény is, bár 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 képviseleti, önkormányzati, nyelvi, kulturális és ok-



A tanácskozás második részének elnöksége: Kállai Ernő, Szalayné Sándor Erzsébet, Paulik Antal, Majtényi Balázs és Magicz András

tatási 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 a kormánypárt képviselői nemcsak a korábban még támogatott kisebbségi jogi javaslatok jelentős részét vetették el, hanem a nemzetiségek egyes, addig rögzített alkotmányos jogai is kimaradtak a normaszövegből. Az Alaptörvény 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 saját nyelven való névhasználatot. Sőt új elemként az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jogot 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 igénybevételeinek.

E rendelkezések azonban nem tudják ellensúlyozni azt, hogy olyan kérdésekben, mint az országgyűlési képviselet 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 képviselet helyett mindössze az országgyűlés munkájában való részvételről szól. Az Alaptörvény – lényegében az 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 Hívallás” nemcsak a magyar, hanem a magyarországi nemzetiségi nyelvek ápolására és megővésére vonatkozó vállalást is tartalmaz. A korábbi Alkotmány felsorolta a közszolgálati műsorszolgáltatás főbb feladatait, és abban szerepelt 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 az új alaptörvény nem rontja a kisebbségek hétköznapi joggyakorlatát, 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 tizenkét pont², 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.³ 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. 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 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 említendő 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 máshol megtettem⁴), csak felsorolásszerűen utalok ezek közül néhányra. Változatlanul fennáll például a

személyi hatály kérdésében meglévő ellentmondás, miként az identitás megvallásának – „a nemzetiségi közösséghez tartozás kinyilvánításának” – problematikája is, hiszen továbbra sincs a közösségek által megítélhető objektív szempontrendszer⁵ hozzászólva az identitás megvallásának aktusához. A „szimpátiaszavazókat” így a „szimpátiaregisztálók” váltották fel, ezzel is súlyos károkat okozva a nemzetiségi közösségeknek. Az egyik elemző hasonlatával élve: olyan ez, mintha valaki szociális segílyt kérve bemenne az önkormányzathoz, azt mondaná, hogy ő szegény, és már utalják is a segítéket. Bemondásra lehet valaki kisebbségi, ez olyan, mint a rég viccben: „Voltál partizán? – Nem. De már intézik.” Nem tűnik tehát megoldottnak ez a kérdés. Ugyanígy 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 országgyűlési 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, egy polgári demokrácia megengedheti magának azt, 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 tényleges megvalósulását. Úgy tűnik azonban, hogy ez nem fog megvalósulni. Pedig 2008-ban még nagy egyetértés volt ebben a kérdésben az országos kisebbségi önkormányzatok vezetői között is. A II. Kisebbségi Kerekasztal által kidolgozott tervezet⁶ szerint minden nemzetiségi közösségnek reális esélye – tehát nem garantált és kötelezően biztosított helye – lett volna a teljes jogú országgyűlési képviselethez jutáshoz. A mostani szabályok szerint erre nincs lehetőség. Hiába elegendő 20-25 ezer szavazat egy teljes jogú mandátumhoz, a tizenháromból ezt akkor is csak 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 lehetne, de hogyan? Mindezerért cserébe egy teljesen felesleges és álságos névjegyzékbe vételi folyamaton kell átesni, amelynek visszásságait egyre többen kezdik érzékelni.⁷ Kezd tudatosulni, hogy a nemzetiségi identitásukat vállalók az esélytelen jelöltre leadott szavazattal gyakorlatilag lemondanak a magyar politikai erőviszonyok befolyásolásának egy részéről is.⁸ A leginkább aggályosabb azonban az a kérdés, hogy a nemzetiségi listák létrehozásában valójában „egypártrendszert” vezetett be a jogalkotó. Erre ugyan-

is – kiszorítva ebből minden más nemzetiségi szereplőt – csak az országos önkormányzatoknak van lehetőségük. Jelenleg csak találgatni lehet ezeknek a szabályoknak a várhatóan ellentmondásosan megvalósuló eredményeit. Egyelőre azonban úgy tűnik, hogy a kisebbségi közösségek vezetőinek többsége elégedettnek tűnik. Megelégedtek azzal a tényleges jogositványok nélküli „pogácsázó” szereppel, amit nekik szánnak az Országházban. A jövő talán majd megválaszolja ezeket a kérdéseket.

Az igazán mélyreható változás: a kisebbségi ombudsman tiszttségének megszüntetése

Itt kell még röviden szót ejtenem a kisebbségi joganyag átalakítása során véghezvitt jelentős változásról, 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 leírtam⁹, így most csak egy fontosabb kérdést szeretnék kiemelni. 2011. június 23-án az országgyűlésben elmondtam az egyik utolsó felszólalásomat.¹⁰ Akkor néhány pontban összefoglaltam – még az új ombudsmani törvény elfogadása előtt –, hogy szerintem mi várható, ha ebben a formában fogadják el ezt a jogszabályt, és megszűnik a közjogilag önálló kisebbségi ombudsmani intézmény. Az eltelt idő tapasztalatait segítségül hívva szeretnék erről néhány gondolatot megosztani, szembesítve saját magamat az akkor elmondottakkal, keresve a tévedéseimet.

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 biztosa végezné, a helyettes ezekben az eljárásokban legfeljebb közreműködhetne, már amennyire engednék neki.”* Ameddig én ültem a helyettesi székekben, nem volt önálló intézkedési jogom, és nem engedtek közreműködni egyetlen vizsgálat lebonyolításában sem. Azt is mondtam, hogy a helyettesnek valószínűleg nem lesz szakmai apparátusa, és a helyettesnek valóban nem volt szakmai csapata, csak egy titkársága. Azt is mondtam és gondoltam, hogy az éves beszámolót kizárólag az alapvető jogok biztosa fogja készíteni, és csak esetleges, hogy a kisebbségi ombudsman-helyettes milyen mértékben szólhat ebbe bele, aggályos, hogy miként érvényesítheti a kisebbségi jogokkal kapcsolatos álláspontját. Ebben sem tévedtem, a helyettes semmilyen módon nem szólhatott bele ebbe a kérdésbe. Hiába írtam meg saját éves beszámolómat, nem az került bele az alapjogi biztos által megírt, könyv formájában is megjelenő dokumentumba. Azt is gondoltam – és gondolom mai napig is –, hogy ha a helyetteseket az alapvető jogok biztosának javaslatára választaná

meg az országgyűlés, akkor ez nyilvánvaló közjogi képtelenség lenne, hiszen az alapvető jogok biztos az országgyűlésnek felelős megbízott, így az általa tett javaslatához nem köthető a legfőbb népképviselőti szerv személyi döntése.

Azt is felvettem, mi van akkor, ha véleménykülönbség alakul ki a kisebbségi- és a helyi önkormányzatok között, és mindkettő vizsgálatot kér az alapvető jogok biztosától. Hogyan tudja 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 Szerkezeti és Működési Szabályzat, ami szerintem jogtörténeti kuriózum, mert felülírta még az Alaptörvényt is. Ebben kizárták a helyetteseket a vezetésből. Az alapjogi biztos a helyetteseként egy főosztályvezetőt jelölt meg... De sorolhatnám tovább is. 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: ezáltal is egy, a hatalmat hibáira figyelmeztető intézménnyel lett kevesebb.

Néhány következtetés

Mindezeket összefoglalva, azt hiszem, érdemes egy kicsit kitekintenünk a jogászok mögül. Társadalomkutatóként én is azt az alapelvet vallom: nem az a legfontosabb, hogy pontosan tudjuk azt, milyen alkatrészekből áll a bicikli, és melyik részét hogyan hívják, hanem az a kérdés, hogy fenn tudunk-e maradni a nyeregben. Lesznek-e kisebbségi közösségek, vagy ezek a rendelkezések tovább gyorsítják az asszimilációjukat? Lesznek-e kisebbségi önkormányzatok, és más nemzetiségi intézmények, s milyen minőségben tudnak működni a jövőben? Az elmúlt évek empirikus tapasztalatai alapján azt mondhatjuk, hogy a nemzetiségi identitásukat is fontosnak tartó emberek körében jelenleg egy „hurrápesszimita” vélekedés vált jellemzővé: egyszerre aggódnak identitásuk megőrzéséért, s ítélik egyre nehezebbnek megmaradt intézményeik működtetési lehetőségét. Csalódottak és becsapottnak érzik magukat a parlamenti képviselőlet felemás megvalósításáért.

Érdemes elgondolkodni azon is, miképpen reagált a kisebbségi ügyeket érintő változásokra a magyar társadalom, köztük a véleményalkotó értelmiségiek. Úgy, hogy sehogy sem reagált. Nem ütötte át az ingerküszöbüket. Mintha a magyar társadalom tíz százalékát alkotó, nemzetiségi identitással rendelkező emberek nem is számítanának, nem lenne fontos a problémájuk. Ugyanez hatványozott felelősséggel vonatkozik a civil jogvédő szervezetekre. Néhányban valószínűleg még örültek is, hogy kiiktattak egy konkurens jogvédőt, a kisebbségi ombudsman. Legalábbis senki sem emelte fel a szavát,

senki nem tiltakozott a megszüntetés ellen. Az eltelt két évben már láthatóak az ezzel okozott károk is. Példaként leginkább Gyöngyöspata ügyét lehet felhozni. A kisebbségi ombudsman annak idején munkatársaival részletesen megvizsgálta és feltárta azokat az eseményeket, amelyek a helyi roma és nem roma közösség súlyos társadalmi konfliktusához vezetett. Ez a vizsgálati anyag jelentette minden más szervezetnek, kutatóknak saját tevékenységéhez a kiinduló alapot. Amióta kisebbségi kérdésben nincsenek ilyen széles jogkörrel lebonnyított, feltáró jellegű vizsgálatok, mintha a civil tudás és aktivitás is valamivel halványabb lenne.

Tegyük fel azt a kérdést is: mi is volt tulajdonképpen a kisebbségi ombudsman? Jogvédő? Persze, de szerintem egy kicsit annál is több: egy társadalmi hatásában is jelenlévő érdekvédő volt. Még akkor is, ha úgy érezte, nem sok sikerrel és társadalmi elismeréssel kecsegteti ez a fajta tevékenység. Aki olyan érdekeket is képes és hajlandó volt felismerni, amiket esetleg mások nem, vagy amikkel kapcsolatosan másokban – parlamenti felhatalmazás és személyes okok miatt – nem volt meg esetleg az a fajta bátorság, hogy odaálljon a társadalom elé s elmondja azokat a jog- és érdeksérelmeket, amelyek a kisebbségi közösségek megmaradását érintették. Ez erősen összefügg azzal, amit – ugyan más összefüggésben, de általánosan ide is vonatkoztathatóan – a társadalomról *Csizmadia* Ervin írt: ez a társadalom az évszázadok alatt nem a szabadságot és a gyarapodást, hanem az alattvalóságot és a szegénységet érezhette magáénak.¹¹ Ebből következőleg nagyon erős Magyarországon a mélyről feltörő „autoritás- szomj”. Az emberek nagyon várják, hogy megmondják nekik, milyen irányba kell menniük, és kevésbé érzik a független, az ő érdekeiket is védő intézmények igazi szükségességét. A társadalom ilyen állapotát tekintve pedig egyre inkább igaznak érzem imént kifejtett véleményemet: nem elég szigorúan csak jogászkodni, megoldani néhány problémát. A társadalom kihívásaira kell reagálni. Ha figyelő tekintetünket Ásotthalomra¹² vetjük, eszembe jut, hogy egy konferencián, 2007-2008 körül még képletesen fogalmazva azt mondtam: a társadalom weimarizálódását érzékelem. Mit kaptam én akkor ezért?! Ahogyan *Majtényi* László kissé karikírozva fogalmazta: az ombudsman az állam fizetett ellensége. Neki vállalnia kell a kellemetlen dolgokat, akkor is, ha esetleg ettől nem lesz népszerű. Társadalomhoz értő, társadalommal foglalkozó emberként kell működnie.

Végezetül szót kell ejtenünk arról is, hogy ehhez az egész jogalkotási folyamathoz milyen viszonya volt a nemzetiségi közösségeknek, mert ez sem elhanyagolható szempont. Mivel nincsenek empirikus kutatási eredmények, amelyek a kisebbségi identitással rendelkező emberek véleményét mutatnák be, így csak az országos kisebbségi önkormányzatok vezetőinek általam megismert viszonyulásáról tudnék szólni. „*Néha – főleg az utóbbi években – azt érez-*

tem, hogy olyasmért is szót emelek, amiért a kisebbségi közösségek nem. Úgy tűnt, mintha a kisebbségeket kedveztőlően érintő döntések csak nekem okoznának problémát. Elvértve a kisebbségi vezetők is tiltakozgattak, de határozott fellépést nem igazán tapasztaltam a részükről.” Ezt nem én mondom, ezt *Kaltenbach Jenő* mondta 2007. június 19-én, az egyik utolsó interjújában, amit a Népszabadságnak kisebbségi ombudsmanként adott.¹³ Úgy folytatódik ez az interjú – azt mondja *Czene Gábor*, aki az interjút készítette – „*tehát a kisebbségi vezetőknek is meg van a felelősségük.*” *Kaltenbach* válasza: „*Ha most én bírálni kezdeném a kisebbségi vezetőket, akkor elég nagy támadási felületet adnék, és nem is lenne elegáns. A végén még úgy néznék ki, mint egy örökké morgoló kellemetlen figura, mint akinek semmi sem jó. Szóval a kérdésre inkább nem válaszolok, de az eddigiekből talán kiderült, hogy mit gondolok.*” Ehhez egyelőre én sem szeretnék és tudok többet hozzátenni, de a nemzetiségi közösségeknek és a társadalom más szereplőinek a történetekben játszott szerepe még sok elemzés tárgyát fogja képezni az elkövetkező években.

Jegyzetek:

A tanulmány a Bólyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával valósult meg.

¹ Működéséről részletesen: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_ckl=39&p_biz=I005

² <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-592-2011-marcius-15-mit-kivannak.html>

³ <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-684-kisebbségi-ombudsman-valamint-hazai.html>

⁴ Kállai Ernő: A kisebbségi joganyag és annak változásai az elmúlt negyedszázadban Magyarországon. In: Fedinec Csilla, Ilyés Zoltán, Simon Attila, Vizi Balázs (szerk.): A közép-európai dicsérete és kritikája. Pozsony: Kalligram Kiadó, 2013. 108-135. o.

⁵ Vö.: <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/158627216.pdf>

⁶ Vö.: <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-202-2008-02-05-kisebbségek-országgyulesi.html>

⁷ Vö.: *Kaltenbach Jenő*: A legújabb nagy átverés. http://nol.hu/lap/forum/20131207-a_legujabb_nagy_atveres

⁸ „Ne regisztráld!” – kampány. <http://gepnarancs.hu/2013/11/ne-regisztralj-kampany/>

⁹ 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

¹⁰ A felszólalás olvasható szövege: <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-695-ennyit-er-kormanypartok-kozjogi-es.html>

¹¹ *Csizmadia Ervin*: Szervezet és eszme. http://www.meltanyosság.hu/content/files/Az_ellenzéki_önépítkezés_sarokkövei.pdf

¹² <http://www.origo.hu/itthon/20131215-toroczkai-laszlo-nyerte-az-asotthalmi-valasztast.html>

¹³ *Nyelvhatár a kertkapunál. Népszabadság*, 2007. június 19. <http://www.nol.hu/archivum/archiv-450952>



Magicz András

főosztályvezető, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala

Összegzés

Nagyon röviden egy párhuzamot szeretnék megragadni és egy érdemi különbségre szeretném felhívni a figyelmet a 2013-ban megrendezett „10 éves a Kisebbségi Törvény” című konferencia, és a mai tanácskozás között. A tíz évvel ezelőtti rendezvény alap gondolata az volt, hogy egy ünnepélyes megemlékezést tartunk, és az 1993-as Kisebbségi Törvény eredményeiről beszélünk. Csakhogy azok az idők azért nem kedveztek ennek, mert 2003-ban éppen egy évvel voltunk túl azokon a választásokon, amelyek bebizonyították, hogy legitimitását veszítette az egész kisebbségi választói rendszer. Teljesen egyértelművé vált, hogy a kisebbségi közösségek nem tudják működtetni a kulturális autonómia intézményrendszerét, és a tíz éven át tartó erőfeszítések ellenére sem állt le a nyelvvesztés folyamata. Nem sikerült hatékony képviselőt biztosítani sem a helyi, sem az országos szinten. Kiderült: a teljes kisebbségi joganyag felülvizsgálatra szorul.

A 2003-as konferencia az újrakezdés reményéről szólt, arról, hogy van egy törvényünk, ami úgyahogy működik, de alapvető korrekciókra van szükség. Ez a folyamat nem sokkal később megkezdődött, s mintegy másfél éves törvényelőkészítő munka után a törvénymódosítás megvalósult 2005-ben.

A 2013. évi konferencia azért nagyon jó időzítésű, mert a nemzetiségi közösségek most is hasonló válaszút előtt állnak. Az a törvény, amit a jogalkotó 2011-ben elfogadott, részben hatályba lépett, de ezek a rendelkezések alapvetően arra szolgálnak, hogy egy már meglévő rendszer működését biztosítsák, hiszen ciklus közben történt a jogszabály hatályba léptetése. 2014-től egy olyan új rendszer kezd meg a működését, amelynél a jogalkotó nem egyszerűen a jogi szabályozás hiányosságait akarta kiküszöbölni, hanem megpróbálta azt új alapokra helyezni.

Ha nagyon röviden akarnám megfogalmazni, hogy mi a különbség az 1993-as, a 2005-ös és a 2011-es törvény között, akkor azt mondanám, *Bíró Gáspárt* és *Kaltenbach Jenőt* idézve, hogy az 1993-as törvény alap gondolata valóban a kompromisszumkeresés volt. Az a mai konferencián nem hangzott el, hogy az 1993-as törvény megalkotásának folyamatában nemcsak a kormányzaton belül volt megosztottság (sokszor a tárcák egymással szemben fogalmazták meg koncepcionális javaslataikat), hanem maguk a kisebbségi közösségek is nagyon különböző igényeket fogalmaztak meg. Ezt természetesnek tarthatjuk, hiszen mindenki másként élte meg a saját identitását, eltért a nyelvismeretük állapota, s alapvető

létszámbeli különbségek voltak. Nyilvánvaló, hogy azok a nemzetiségek, amelyek részt vettek az 1993-as törvény előkészítésében, a saját közösségük számára ideális törvényt szerettek volna viszontlátni.

Hiszek abban, hogy amennyiben a kodifikációs munka időben elkezdődik, és nem szenved több okból is jelentős késedelmet, akkor ezeket a különbözőségeket egységes akarattá lehetett volna formálni. Nem az az alapvető probléma, hogy az 1993-as törvény számos kérdést nyitva hagyott, mert minden jogszabályt lehet módosítani. A sokkal nagyobb baj az, hogy kialakult egy olyan képzet, mely szerint a magyarországi kisebbségek megosztottak, és innentől kezdve a törvényalkotónak – bármilyen problémát is akart elodázni –, megvolt a hivatkozási alapja, ürügye: nincs lehetőség a jogalkotásra, hiszen a nemzetiségi közösségek sem képviselnek egységes álláspontot.

Véleményem szerint egészen 2011-ig ez volt a legfőbb akadálya annak, hogy ebben a témában Magyarországon törvényt lehessen elfogadni. Csak egy nagyon rövid közbevetést szeretnék tenni: a kisebbségi törvény valóban nagyon fontos jogszabály, de egy meghatározott jogterületet szabályoz. Amióta nemzetiségi joggal foglalkozom, mindig azt életem, hogy valamilyen gond felmerül, hozzányúlunk a törvényhez, módosítjuk, majd újabb probléma merül fel, s újabb megoldásokat keresünk. Az a néhány jogász, aki a nemzetiségi jog kodifikációjáért felel, folyamatos jogalkotási lázban ég.

Egy sokkal átfogóbb jogszabály, mint amilyen például a Polgári Törvénykönyv kodifikációja 2000-ben indult el és 2014-ben hatályba lép egy több ezer paragrafusból álló kódex. Vessük össze, hogy az a munka, ami Magyarországon több mint húsz éve folyik a nemzetiségi törvény kapcsán, milyen óriási erőket mozgat meg, és hányszor tapasztaltuk azt, hogy azok a megoldások, amelyeket egyik pillanatban még elfogadunk, s ennek alapján képzeljük el a jövő szabályozását, a következő pillanatban érhetetlen, a kívülálló számára átláthatatlan szempontok miatt kikerülnek a törvényből. Hány alkalommal fordul elő, hogy egy már teljes konszenzussal elfogadott javaslat az utolsó pillanatban kerül felülírásra, és csak az országgyűlés honlapjáról értesülünk arról, hogy a törvényalkotó végül is más koncepciót fogad el.

En azt hiányolom a magyarországi nemzetiségi joganyag mögül, hogy nincs egy egységes irányvonal. Pontosabban úgy fogalmaznék, hogy volt egy

egységes irányvonal, ami abból indult ki, hogy legyen egy erős, a kisebbségek által működtetett intézményrendszer, legyen saját intézményhálózat és legyen önkormányzatiság. A legnagyobb baj ott volt, hogy amikor ennek a megoldásait próbáltuk kitalálni, akkor ezt mindig lefordítottuk arra: van-e rá elegendő pénz? Mindig lefordítottuk arra, hogy vannak-e emberek, akik ezt működtetni akarják, és sokkal kevesebb figyelem fordult arra, hogy megteremtjük a jogi garanciákat.

Ha a '93-as törvény főgondolata kompromisszum volt, akkor azt mondanám, hogy 2005-ös törvényél egyetlen cél vezérelt mindenkit: *a jogi garanciák megteremtése*. Ebből a szempontból a 2005-ös törvényt módosítás mögött legalább láthattunk valamilyen átgondolt, kiérlelt gondolatmenetet, ami alapján ez a törvényhozás megvalósult. A 2011-es törvény abból a szempontból jelent eltérést – ha ismét egy szóval akarnám jellemezni –, hogy ez egy *pragmatikus törvényhozás* volt. A jogalkotó lényegében azt ismerte el, hogy tizenöt éven keresztül folyamatosan túlvállalta magát. Olyan ígéreteket tett a nemzetiségi közösségeknek, amelyekről korábban azt mondta, hogy kétharmados szavazattöbbség hiányában nem tudja, amikor pedig megvolt a kétharmad, akkor úgy fogalmazott, hogy nem is akarja teljesíteni. A nemzetiségek országgyűlési képviselőiben történt koncepcionális változást lehet nagyon erős visszalépésként értékelni. A teljes jogú parlamenti képviselőtől eljutottunk a szószólói rendszerig. Ez az egyik megközelítés.

A másik megközelítés viszont az, hogy Magyarországon, leszámítva azt a néhány nagyon elkötelezett nemzetiségit, és az ombudsmant, akik valóban nagyon aktívan harcoltak a parlamenti képviselő megvalósításáért, soha nem volt e cél mögött olyan erős társadalmi támogatottság, amely ki tudta volna kényszeríteni az Országgyűlésből, hogy valóban alkossa meg ezt a törvényt. A Kovács Péter alkotmánybíró úr által említett nyelvi jogokkal – amelyekre olyan nagyon büszkék vagyunk – nem lehetett megállítani a nyelvvesztés folyamatát. Mindenki elfogadta azt az egyszerű tény, hogy törvényi szinten mindent megígérünk, minden létező jogot biztosítunk, amikor pedig a gyakorlatban akarjuk ezeket érvényesíteni, akkor kiderül, hogy mindezek mögött nincsen semmi. Ehhez képest nyilván előrelépést jelent az, hogy a 2011-ben elfogadott törvény, ha szűkítve is (mert mindenképpen jogszűkítés történt), de mégis meghatározza azokat a konkrét településeket, ahol ezeket a nyelvi jogokat a továbbiakban érvényesíteni kell.

A legnagyobb gond ott van, hogy ha ez a jogszűkítés a nemzetiségi közösségek beleegyezésével, illetve hozzájárulásával történt volna, akkor lehetne sikerként értékelni. Ez az irányvonal nem volt velük tisztázva, ők is csak azzal szembesültek, hogy változnak a szabályok, így az egyeztetés hiánya miatt ennek is megkérdőjelezhető a társadalmi támogatottsága. Ez azért nagyon veszélyes, mert ha maguk

a nemzetiségek nem érzik magukénak ezt a törvényt – lehet az bármilyen tökéletes jogi konstrukció –, akkor sem a parlamenti képviselő, sem az önkormányzati rendszer, sem a törvény biztosította jogok nem fognak a gyakorlatban hatályosulni. Mondanék egy példát: az ombudsmani hivatalban folytattunk egy vizsgálatot a nemzetiségi nyelvi jogok érvényesüléséről. Magunk is kíváncsiak voltunk arra, hogy ha megkeresünk nemzetiségi településeket, milyen helyzetet fogunk tapasztalni. Legnagyobb meglepetésünkre, nem annyira a jogi környezet hiányosságait kifogásolták. Az alapvető gondot az jelentette, hogy helyi szinten maguk a közösségek nem tudták ezeket a jogokat érvényesíteni. A nemzetiségi önkormányzatok azt válaszolták, leírhatja a jogalkotó, hogy nekik jogukban áll a testületi ülésen nemzetiségi nyelven ülésezni, előírható az, hogy a jegyzőkönyveket nemzetiségi nyelven vezessék, de maguk a nemzetiségek nem tudnak a gyakorlatban ezekkel jogokkal élni.

Azt hiszem, hogy ebből a szempontból a 2011. évi törvény sok tekintetben igazodik a realitásokhoz, de azért engedjék meg, hogy hozzátegyek valamit. Volt tizenöt év arra, hogy felkészüljünk a mostaninál sokkal ideálisabb állapotoknak való megfelelésre. Tizenöt évig hagytuk, hogy a nemzetiségi közösségek valós érdemi fejlődés helyett megrekedjenek és stagnáljanak, majd amikor ez az állapot bekövetkezett, akkor ehhez a helyzethez igazítottuk a jogi környezetet. Szerintem sokkal nemesebb gesztus lett volna, ha megfordítjuk a sorrendet, és azt mondtuk volna a nemzetiségi közösségeknek, hogy adunk nektek lehetőséget túllépni a mostani állapotokon. Rögtön hozzáteszem, ez nem csak pénzkérdés, nagyon sok esetben csupán józan hozzáállás kérdése. Az, hogy egy településen milyen a viszony, miként becsülik meg a nemzetiségi önkormányzatot, nem kizárólag személyfüggőség és jogszabály kérdése, hanem annak kérdése is, hogy megérti-e a helyi közösség, miért van szüksége nemzetiségi önkormányzatra.

Azt hiszem, hogy az álnemzetiségi önkormányzatok megjelenése nem azért volt igazán veszélyes, mert néhány csaló bekerült a rendszerbe és állami támogatást vett fel jogtalanul. Az igazi veszély az volt, hogy a többségi társadalom előtt az egész kisebbségi önkormányzati rendszert hamis színben tüntették föl. Hiába vannak nagyon elkötelezett, hozzáértő, adott esetben még tiszteletdíjat sem elfogadó nemzetiségi önkormányzati képviselők, akik a saját közösségükért tevékenykednek, az ő munkájuk helyi szinten gyakorlatilag láthatatlan. A nemzetiségi önkormányzatok üléseit még a saját választópolgárai sem szokták látogatni, nemhogy a települési közösség más tagjai. Nagyon ritkán jutnak be a helyi médiába, az országosról pedig ne is beszéljünk. Az országos média lényegében csak a roma ügygel foglalkozik, azzal is csak akkor, ha negatív színben tud egy kérdést bemutatni. A nemzetiségekről általában akkor lehet hallani, így például 2002-ben, vagy 2010-ben, amikor választási visszaélések történtek. Ha

kialakul egy ilyen hamis kép az egész nemzetiségi önkormányzati rendszerről, akkor nagyon nehéz lesz akár egy polgármesternek, akár a képviselőtestületnek azt mondani, hogy ők a tárgyalópartnerek, ők azok, akikkel nem csak a törvény betűit fogják betartani, hanem a törvény szellemiségét is.

Az elmúlt években megpróbálkoztunk minden-
nel, hogy a kisebbségi önkormányzatok valós és erős feladatkörökkel s megfelelő állami támogatást kapjanak, legyenek működési szabályaik. Minden-
nel próbálkoztunk, de ennek ellenére sem érzem azt, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer be-
ágyazottabb lenne, mint amilyen volt, akár tíz éve. Nem hiszem, hogy ez csak a kisebbségi közössége-
ken múlik. Meggyőződésem szerint azon is, hogy nincs egyértelműen meghatározott célja: miért és mire alakultak Magyarországon a kisebbségi önkor-
mányzatok. Ha csupán az a szerepük, hogy valami-
lyen módon képviseljék a nemzetiségi közösségek érdekeit, akkor erre megfelelő lenne a civil szféra. Ha az lenne a cél, hogy a nemzetiségi önkormány-
zatok tartsanak fenn saját intézményeket, akkor erre megint azt lehet mondani, hogy – miközben magá-
ban az egész oktatási rendszerben nagyon erős köz-
pontosítás zajlik – a jövőre nézve ennek sem látom a garanciáit. Akkor felmerül a kérdés, hogy mégis, mire vannak a nemzetiségi önkormányzatok?

Nem elsősorban a saját közösségük számára! Az egész nemzetiségi önkormányzati rendszernek ka-
pocsnak kellene lennie, ami összeköti a többségi és a kisebbségi társadalmat. Ahhoz azonban, hogy ez valóban működhessen, nem csak az kellene, hogy jogosítványokat kapjanak, s nem csak az, hogy az önkormányzati működés lehetőségét adjuk meg, ha-
nem meg kellene határozni, hogy mi lesz Magyaror-
szágon tíz év múlva a nemzetiségekkel? A legutolsó nagy ívű elgondolás, amit hallottunk, abban az idő-
ben keletkezett, amikor abból indultunk ki, hogy a kisebbségi kulturális autonómia biztosítása minden létező problémára megoldást fog adni. Aztán láttuk, hogy a romák esetében a kulturális autonómia nem elegendő. Kulturális autonómiával a romák problé-
máit nem lehet megoldani.

Vannak nemzetiségek, amelyek egyre több intéz-
ményt vettek át: iskolákat, könyvtárakat és művelő-

dési házakat működtetnek. Mégis azt kérdezném, hogy lehet-e ezen a módon? Kijelenthetjük-e 2013 végén, hogy ha tíz év múlva a Magyarországon élő nemzetiségi közösségek sokkal élénkebben és aktívabban tevékenykednek majd, mint most?

Azt hiszem, hogy ebből a szempontból lesz nagyon nagy lehetősége a 2014-es választásoknak. Akkor fog kiderülni, hogy például az országgyűlési kép-
viselet – hogy *Kállai* Ernőt idézzem – valóban csak arról fog-e szólni, hogy pogácsát eszünk és felvesz-
szük a tiszteletdíjat, vagy amiben én reménykedem, ráirányítja a figyelmet arra, hogy a Magyarországon elfogadott jogszabályoknak akkor is van nemzetis-
égjogi vetülete, ha nem kifejezetten kulturális, vagy nem kifejezetten a nemzetiségi nyelvi jogokat érintő törvényhozásról van szó. *A teljes jogalkotás folyamatát át kellene hatnia annak, hogy bár a magyarországi nemze-
tiségek a többségi társadalomnak is részei, mégis vannak sajátos szempontjaik, amelyeket bármely jogszabályban érvényesíteni kell.*

Ebből a megfontolásból látom aggályosnak a szó-
szóló intézményét. A szószóló, onnantól kezdve, hogy csak nemzetiségi kérdésekben fog szót kapni az országgyűlés ülésein, vagy bizottságaiban, óha-
tatlanul azt a látszatot fogja kelteni, hogy vannak olyan nemzetiségek, amelyek csak azért ülnek az Országházban, hogy egy nagyon-nagyon szűk te-
rülettel foglalkozzanak. Ezeket a szószólókat, akár-
hány szavazattal fogják őket megválasztani, olyan állampolgárok fogják odaküldeni, akik ezért cse-
rébe lemondtak a pártokra adandó szavazatukról. Ha ez így van, akkor ennek fejében elvárható lenne, hogy ezek a szószólók, ha nem is szavazati, de leg-
alább tanácskozási joggal minden olyan kérdésben megszólaljanak, amely érinti az ő közösségüket.

Miután ezeket a szabályokat a választások után kell majd alkalmazni, azt javasolnám, hogy az or-
szágos önkormányzatok bevonásával kezdődjön el az Országgyűlésben egy nagyon komoly munka. Ugyanúgy, ahogy 2003-ban, amikor gyakorlatilag a semmiből sikerült újjáépíteni az egész kisebbségi joganyagot, ez a mostani állapot is jó kiindulópont lehet. Esélyt látok arra, hogy ezeket a jogintézmé-
nyeket megerősítve, valóban elérje célját Magyaror-
szágon a kisebbségi jogalkotás.

Látogasson el megújult honlapunkra:
www.nemzetisegek.hu