

BODÁNE PÁLOK JUDIT

Kisebbségi jogok és intézmények Magyarországon

A kisebbségi kérdés napjainkra az európai biztonság és stabilitás egyik fontos, meghatározó elemévé vált. Az 1993. október 8-9.-i bécsi csúcsertekezleten résztvevő harminckét tagország állam- és kormányfőinek elfogadott nyilatkozata leszögezi: „Mi, az Európa Tanács tagországainak állam- és kormányfői, akik e bécsi csúcskonferencia alkalmából szervezetünk történetében első ízben gyűltünk össze, ünnepélyesen kijelentjük: Európa kettéosztottságának megszűnése történelmi lehetőséget nyújt számunkra a földrész békéjének és stabilitásának megszilárdítására. Országaink mind elkötelezték magukat a pluralista és parlamentáris demokrácia, az emberi jogok egyetemessége és oszthatatlansága, a jog elsőbbsége, valamint a sokféleségében gazdag kulturális örökség mellett. Európa így módon a demokratikus biztonság kiterjedt térségévé válhat.”¹

Európa demokratikus biztonságának megerősítését elősegítendő, a csúcsertekezlet megbízta az Európa Tanács Miniszteri Bizottságát azzal, hogy „rövid időn belül fogalmazza meg azt a keretegyezményt, amely meghatározza mindazokat az alapelveket, amelyeknek tiszteletben tartására a nemzeti kisebbségek védelmének biztosítása érdekében az aláíró államok kötelezik magukat”.² A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény 1995. február 1-jén nyílt meg aláírásra; Magyarország az elsők között csatlakozott az aláírókhoz.³

A kisebbségi jogok európai és magyarországi szabályozásának összehasonlításánál nem törekedhetünk teljességre, hiszen számos ország esetében bőséges joganyag állt rendelkezésre, amelyet rendszerezni és szelektálni kellett.

Egyéni és közösségi kisebbségi jogok

A Magyar Köztársaság a nemzeti és etnikai önazonossághoz való jogot az egyetemes emberi jogok részének tekinti. Az 1993. július 7-én 96,5 százalékos parlamenti többséggel elfogadott, nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény fontos kiindulópontja, hogy a nemzeti és etnikai önazonossághoz való jogot alapvető emberi jognak tekinti. Ez az egyént és a közösséget egyaránt megilleti. A törvény kimondja: az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga, hogy valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak vallja magát; a közösségi kisebbségi jogok oldaláról pedig a kisebbségi önazonosság megőrzésének, ápolásának, erősítésének és átörökítésének a kisebbségi polgároknak, mint természetes személyek és jogalanyok összességének az elidegeníthetetlen jogait jelentik. A szabad identitásválasztás mint emberi jog azt foglalja magában, hogy hovatartozását mindenki személyi determináltsága alapján vállalhassa és választhassa meg.

A törvény preambuluma a *kisebbségek egyéni és közösségi jogait alapvető szabadságjogoknak* tekinti. E szabadságjogok jellegéből két dolog fakad: egyrészt, hogy a törvényben felsorolt egyéni és közösségi jogok jogszerű, törvényes keretek közti gyakorlását az állami szervek nem akadályozhatják meg, másrészt pedig az, hogy jogilag garantáltak.

Magyarországon számos jogszabály foglalkozik a nemzeti és etnikai kisebbségekkel. Az alkotmány kimondja és a kisebbségi törvény egybehangzóan tiltja a kisebbségek mindennemű hátrányos megkülönböztetését. De a törvény - az emberi jogok nemzetközi védelme terén elért fejlődésnek megfelelően - már az alapelvek szintjén megvalósítja a pozitív diszkrimináció elvét, amikor kimondja: a kisebbségek jogegyenlőségének megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedések segítik elő.

Az Alkotmány szerint a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: *államalkotó tényezők*. Alkotmányos joguk továbbá, hogy részt vegyenek a közéletben, ápolják kultúrájukat, használják anyanyelvüket, biztosítva legyen számukra az anyanyelvi oktatás és a saját nyelvű névhasználat.

A kisebbségi törvény alapvető rendelkezései közé tartozik, hogy a kisebbségi jogok egyéneket és közösségeket egyaránt megilletnek, érvényesülésüket az alapvető rendelkezéseken kívül, részletes szabályok szavatolják olyan körülmények között, amikor a közösségi jogok még nem nyertek nemzetközi szintű elismerést. A Magyar Köztársaság álláspontja ebből következően alapelveként beépült a kisebbségi törvény szabályozási rendszerébe: ugyanis az egyéni kisebbségi jogok tiszteletben tartása önmagában nem valósítja meg a kisebbségi közösségek teljes körű jogvédelmét. A *nemzeti identitás megélése, fenntartása és ápolása nemcsak individuális jog, hanem feltétlenül kollektív* is, hiszen a nemzeti hovatartozást megélni csak társas formában lehet. Ha az egyén szintjén elismerjük, hogy a kisebbségi lét számos, speciális, külön jogokkal oltalmazott élet, megítélésünk szerint, ennek létjogosultsága közösségi szinten sem vitatható, következésképp az adekvát jogvédelem helyénvalósága sem vonható kétségbe. Különösen így van ez a kommunikáció, a közösségi szerveződések és az államhatalmi képviselői rendszerben való részvétel esetében.

A közösséggé válás, illetve a közösség fennmaradásának előfeltétele kisebbségek esetén még inkább -: a szerveződés szabadsága. A legtöbb európai ország az egyesülést kizárólag büntetőjogilag üldözendő magatartás esetén tiltja. Az államellenes bűncselekmények sorolhatók ebbe a kategóriába. Nem vitás, hogy a szeparatizmus az állam egységét veszélyezteti, ugyanakkor a szeparatizmus vádja gyakran szolgál ürügyül visszaélésekre, az etnikai alapú szerveződések megtiltására. Az európai államok ezzel kapcsolatos szabályozása igen különböző. Egyes országokban (például Németország, Nagy-Britannia) a szeparatizmus önmagában nem minősül bűncselekménynek, csak ha erőszak alkalmazásával párosul. Más országok a szeparatizmus erőszakmentes formáját is büntetik, vagyis fellépnek az olyan egyesületek létrehozása ellen, amelyeknek célja az állami integritás megbontása, meghatározott területek elszakítása. Továbbá vannak olyan országok is, ahol a területi egység ellen irányuló puszta nyilatkozat, újságcikk vagy plakát már büntethető, függetlenül attól, hogy valóban veszélyezteti-e az integritást vagy sem.⁴ Ezzel összefüggésben szabályozzák az egyesülési és a pártalakítási jogokat.

Magyarországon az egyesülési jogról szóló törvény, a párttörvény, valamint a kisebbségi törvény a következőképpen rendelkezik: „A kisebbséghez tartozóknak a közéletben való részvétele nem korlátozható. Érdekeik kifejezésére, védelmére - az alkotmányos szabályozás szerint - egyesületeket, pártokat, más társadalmi szervezeteket hozhatnak létre.”

A kisebbségek és az államszervezet

Európa számos országában található kis létszámú nemzeti és etnikai csoportok. Magyarországon tizenhárom honosnak elismert nemzeti és etnikai kisebbség él az ország mintegy 18 500 településén. Helyzetük sajátos, mert földrajzilag szétszórtnak s általában egy településen belül is kisebbségben élnek együtt magyarokkal és más népekkel.

A kisebbségek létszámát, lakosságban belüli részarányát az alábbi két táblázat mutatja. (Lásd 1., 2. táblázat)

Nemzetközi összehasonlításban a kisebbségi kérdést kezelő államszervezeti modellnek két altípusa létezik: a helyi (települési), személyi és funkcionális autonómia. Az egyik a svájci Graubünden tartomány, ahol néhány tízezres retoromán etnikum él, és ahol a helyi (települési) autonómia kereteit szabták olyanra, hogy az már önmagában megoldást kínál a felmerülő problémák jelentős részére. A másik lehetőség a kisebbségi civil szerveződések bevonása egy meghatározott kisebbségspecifikus állami funkció ellátásába. Erre a megoldásra tipikus példa a dán magán-iskola rendszer Németország Schleswig-Holstein tartományában.

Állami funkciót csak olyan civil szervezetre lehet átruházni, amely kellően legitim és reprezentatív, vagyis választás útján jött létre és a kisebbségi lakosság támogatja. Ennek

előfeltétele tehát az érintett kisebbség egységes szervezettsége, s a konkurens szerveződések hiánya. Ellenkező esetben csak a személyi autonómia jelenthet megoldást.

A magyar kisebbségi törvény olyan autonómiaelvet fogalmaz meg, amely a külföldi tapasztalatokat a magyarországi sajátosságokhoz igazítja. Magyarországon ugyanis területi autonómiáról nem lehet szó, hiszen a magyarországi nemzetiségek nem élnek zárt településegységekben, sem számbeli fölényük, sem nyelvi homogenitásuk nincs. Ezért a törvény az előbb vázolt modellnek - a személyi, helyi és funkcionális autonómiának - egyfajta kombinációját igyekezett megvalósítani, az önkormányzat, a szubszidiaritás és a decentralizáció elvére támaszkodva.

A kisebbségek kollektív jogainak elismerését tükrözi az az alkotmányos tétel - melyet a kisebbségi és az önkormányzati törvény szabályoz -, mely szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. A törvény abból az alkotmányos elvből indul ki,

1. táblázat A népesség nemzetiség szerint 1941-1990

Év	Összesen	Magyar	Szlovák	Román	Horvát	Szerb	Szlovén, vend	Német	Cigány	Egyéb
1941	9 316 074	8 918 868	16 677	7 565	4 177	3 629	2 058	302 198	27 033	33 869
1949	9 204 799	9 104 640	7 808	8 500	4 106	4 190	666	2 617	37 598	34 674
1960	9 961 044	9 837 275	14 340	12 326	14 710*	3 888	...	8 640	56 121	13 744
1980	10 709 463	10 638 974	9 101	8 874	13 895	2 805	1 731	11 310	6 404	16 369
1990	10 374 823	10 142 000	10 459	10 740	13 570	2 905	1 930	30 824	142 683	19 640

*A szlovénnel, vendekkel együtt

2. táblázat A népesség anyanyelv szerint 1900-1991

Év	Összesen	Magyar	Szlovák	Román	Horvát	Szerb	Szlovén, vend	Német	Cigány	Egyéb
1900	6 854 415	5 890 999	192 227	26 975	68 161	24 254	7922	604 751	5 662	33 464
1910	7 612 114	6 730 299	165 317	28 491	62 018	26 248	6915	553 179	9 799	29 848
1920	7 986 875	7 155 979	141 877	23 695	58 931	17 132	6087	550 062	6 989	26 123
1930	8 685 109	8 000 335	104 786	16 221	47 332	7 031	5464	477 153	7 841	18 946
1941	9 316 074	8 655 798	75 877	14 142	37 885	5 442	4816	475 491	18 640	27 983
1949	9 204 799	9 076 041	25 988	14 713	20 423	5 158	4473	22 455	21 387	14 161
1960	9 961 044	9 786 038	30 690	15 787	33 014*	4 583	...	50 765	25 633	14 534
1970	10 322 099	10 166 237	21 176	12 624	21 855	7 989	4205	35 594	34 957	17 462
1980	10 709 463	10 579 898	16 054	10141	20 484	3 426	3142	31 231	27 915	17 172
1990	10 374 823	10 222 529	12 745	8 730	17 577	2 953	2627	37 511	48 072	22 079

*A szlovénnel, vendekkel együtt

Forrás: KSH. A nemzetiségek életkörülményei. Budapest, KSH 1995.

hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezők, a magyar társadalom integráns részei. Ennek az elvnek az önkormányzatiságban is kifejezésre kell jutnia. A törvény tehát a már működő helyi önkormányzati rendszerbe integrálta a kisebbségi önkormányzatokat. Ez az ország etnikai érdekazonosságainak és érdekültségének megjelenítésére egyaránt alkalmas önkormányzati szervezet nem veszélyezteti a magyar állam egységét.

A kisebbségi törvény lényege, hogy előírja a közösségi jogok megjelenítésére alkalmas kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozását. Kisebbségi önkormányzata lehet mindazon településnek, amelyben valamelyik nemzetiség többségben él, vagy ahol többsége nincs ugyan, de száma jelentős, és végül azokat is figyelembe veszi, akik az ún. szórványkisebbség kategóriájába tartoznak, tehát olyan települések lakói, amelyben viszonylag kis számban élnek más nemzetiségűek. Az önkormányzat eszköz a kisebbségek számára érdekeik kifejezésére, érvényesítésére és védelmére, végső soron bozzájáru kisebbségként való fennmaradásukhoz, társadalmi és politikai integrációjuk kiteljesedéséhez. Emellett beleszólási lehetőséget biztosít a kisebbségeket érintő legfontosabb ügyekbe.

A törvény egyetértési jogot ad a helyi kisebbségi önkormányzatoknak olyan rendeletek meghozatalánál, amelyek életüket közvetlenül befolyásolják, a helyi közoktatással, médiával, hagyományápolással, kultúrával és kollektív nyelvhasználattal kapcsolatosak, valamint a kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezéséről, illetve a kisebbséghez tartozók képzéséről hoznak döntéseket. Az egyetértési jog azt jelenti, hogy a települési önkormányzat csak akkor dönthet ilyen kérdésekben, ha a helyi kisebbségi önkormányzat azzal kifejezte egyetértését.

Például ilyennek tekinthető annak eldöntése, hogy milyen nyelven folyjon az oktatás, a nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén vagy magyarul, és minden, a cigány kisebbség iskolázottságbeli hátrányainak csökkentése érdekében tevékenykedő nevelési-oktatási intézmény tartalmi munkájára is kiható döntés.

Megkönnyítette a kisebbségi önkormányzatok létrehozását az önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvény 1994. évi módosítása, amely a kisebbségek választójogánál pozitív diszkriminációt alkalmazott, s jelentős mértékben leszállította a jelöltállításhoz szükséges szavazatszámot. A kisebbségi önkormányzatok működéséhez pedig a helyi önkormányzatokról szóló törvény 1994. évi korrekciója nyújtott segítséget.

Magyarországon az általános önkormányzati választásokkal egy időben, 1994. december 11-én került sor első ízben a kisebbségi önkormányzatok megválasztására. Összesen 679 kisebbségi önkormányzatot választottak. (A fővárosban nyolc kisebbség választott önkormányzatot.) Azokon a településeken, ahol 1994 decemberében nem választottak helyi kisebbségi önkormányzatot, vagy ahol az megszűnt, 1995. november 19-én mód nyílt újabb választásra.

3. táblázat *A kisebbségi önkormányzatok száma a megalakítás módja szerint*
Az 1994. december 11.-i választás adatai

Kisebbség megnevezése	Kisebbségi önkormányzat			Összesen
	Közvetlenül választott	Közvetett módon megalakult	Átalakult települési önkormányzatok	
bolgár	2			2
cigány	415		1	416
görög	2			2
horvát	35	1	15	51
lengyel	2			2
német	98	7	19	124
örmény	9			9
román	9		1	10
ruszin	1			1
szerb	19			19
szlovák	28	4	6	38
szlovén	2		3	5
összesen	622	12	45	679

Forrás: A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek fővárosi és országos önkormányzatainak választása 1995. BM, OVI Választási füzetek 27. sz.

1995. november 19-én 156 településen 172 választásra került sor. E településeken a névjegyzékbe felvett választópolgárok száma 2 409 974. A választásra jogosultak közül 41 760-an adták le szavazatukat, ez 1,73 százalékos részvételi arányt jelent. A 37 834 érvényesen szavazó választópolgár összesen 115 661 érvényes szavazatot adott le. Az érvénytelen szavazólapok száma 3797 s aránya 9,1 százalék. A választások eredményeképpen a helyi kisebbségi önkormányzatok száma 138-cal bővült.

Tudjuk, hogy a kisebbségi érdekek megjeleníthetők a döntéshozatali eljárás megfelelő szabályozásával is, anélkül, hogy a kisebbség képviselői a döntést hozó grémiumban jelen lennének. Ennek feltétele a közjogi alapon szerveződő országos perszonális autonómiák létrehozása és bekapcsolódása a törvényhozási eljárásba.

Hazánkban 1995 első negyedében 11 kisebbség (a ruszin és az ukrán kivételével) választotta meg országos kisebbségi önkormányzatát (4. táblázat).

4. táblázat *Összefoglaló adatok az elektorok országos gyűléseiről*

Az elektori gyűlés időpontja (1995)	Kisebbség megnevezése	Az összes elektor száma	A gyűlésen megjelent elektorok száma	A gyűlésen megjelent elektorok aránya %	A jelöltek száma	Az országos önkormányzat közgyűléseinek létszáma
február 19.	örmény	40	38	95	17	17
március 1.	bolgár	16	16	100	14	14
március 3.	szlovén	25	25	100	21	21
március 4.	görög	17	16	94	16	15
március 4.	lengyel	20	18	90	15	13
március 11.	német	751	589	78	60	53
március 18.	szerb	100	86	86	51	37
március 25.	román	68	62	91	59	53
március 25.	szlovák	241	206	85	72	53
április 1.	horvát	270	234	87	50	50
április 10.	cigány	2153	1695	79	260	53
-	ruszin	7	-	-	-	-
-	ukrán	0	-	-	-	-

Forrás: A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek fővárosi és országos önkormányzatainak választása 1995. BM, OVI Választási füzetek 27. sz.

Az országos kisebbségi önkormányzatoknak szintén többféle döntési, egyetértési és véleményezési joga van: ellátják az általuk képviselt kisebbség érdekeinek országos, regionális, megyei képviseletét és védelmét. Lényegbe vágó befolyásolási lehetőségük nyílt a kisebbségekkel kapcsolatos állami döntésekre, így például véleményt nyilváníthatnak a rájuk vonatkozó jogszabályok tervezetéről.

A kisebbségi törvény kétféle *finanszírozási módot* javasol. Az egyiket szervezetfinanszírozásnak, a másikat tevékenységfinanszírozásnak nevezhetnénk. A szervezetfinanszírozás azt jelenti, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok induló vagyont kapnak, meghatározott pénzüsszeget értékpapír formájában. A másik vagyoni jellegű forrás az ingatlanjuttatás. Emellett az állam a költségvetési törvényben meghatározott mértékben, az országgyűlés döntése szerinti megosztásban biztosítja működési feltételeiket, illetve anyagi támogatást nyújt társadalmi szervezeteik tevékenységéhez. A tevékenységfinanszírozás jegyében 1995 első félévében létrehozták a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítványt. Feladata, hogy elősegítse a kisebbségek fennmaradását, hagyományaik, nyelvük ápolását, fejlesztését, átörökítését. A közalapítvány kuratóriumának többsége a kisebbségek országos önkormányzatai által választott személyekből áll.

A kormány kisebbségpolitikáért felelős intézménye, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal 1990 szeptemberében alakult meg, s ez időtől kezdve látja el a hazai nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos állami feladatokat; a kormányzati teendőkön túl - mint amilyen például a kisebbségi törvény előkészítésében és végrehajtásában való közreműködés - egyik legfontosabb feladata a folyamatos kapcsolattartás és egyeztetés kisebbségi szervezetekkel, önkormányzatokkal.

A Magyar Köztársaság Parlamentje 1995. június 30-án választotta meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosait: Gönczöl Katalint, általános helyettesét, Polt Pétert, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosát, Kaltenbach Jenőt és az adatvédelmi biztost, Majtényi Lászlót. Az országgyűlési biztosok hivatala a jogállami berendezkedés egyik fontos intézménye, s már az eltelt rövid időszak is bizonyította, hogy az jól beilleszkedik az emberi, illetve alkotmányos jogok érvényesülését garantáló intézményrendszerbe.

A kisebbségi jogvédelemnek is fontos és térségünkben egyedülálló új intézménye a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, akit az országos kisebbségi önkormányzatok többségi támogató javaslatával, az országgyűlés kétharmados szavazattöbbségével választottak meg. A kisebbségi biztos kizárólag az országgyűlésnek tartozik felelősséggel. Kaltenbach Jenő, az állam- és jogtudományok kandidátusa, tanszékvezető egyetemi docens, a kisebbségi biztos a kisebbségi törvény hatálya alá tartozó kérdésekben jár el. Az alkotmány szerint az a feladata, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat vizsgálja vagy kivizsgálta, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. Eljárási lehetőségeit az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény tartalmazza.

Az országgyűlési biztos tevékenysége az állam - elsősorban a közigazgatás - bürokratikus hatalmát hivatott korlátozni. Tapasztalatairól évente egyszer az országgyűlésnek számol be. Jogosítványai hangsúlyozottan nem 'hatósági jellegűek - ez is mutatja, hogy a közigazgatástól függetlenül tevékenykedik-, javaslatokat tehet, hatósági és egyéb eljárásokat kezdeményezhet, állami szerveket kereshet meg intézkedés végett stb. Jogvédő és nem jogorvoslati feladatokat lát el.

Az Alkotmánybíróság 17/1994. III. 29-én hozott határozata szerint: „A parlamenti ellenőrzés szervei - közöttük a parlamenti biztosok hivatalai a mai parlamentáris rendszerű állam parlamenti ellenőrzésének olyan intézményei, amelyek feladata, hogy a végrehajtó hatalom tevékenysége során a törvények uralmát, és az állampolgárok jogvédelmét biztosítsák.”

Az országgyűlési biztosi intézmény úgy fogalmilag, mint az általános szemlélet terén újat hozott. Feladata végeredményben az, hogy az államot és az egyént közelebb hozza egymáshoz, az egész hatalmi szerkezetet humanizálja. A kisebbségi biztoshoz bárki fordulhat, akit valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv részéről nemzeti és etnikai kisebbségi jogaival összefüggésben sérelem ért vagy ennek közvetlen veszélye fenyeget. Hatóság alatt értendők például a minisztériumok, országos hatáskörű szervek, fegyveres erők, rendvédelmi szervek (például a rendőrség, a büntetés-végrehajtási testület), nemzetbiztonsági szolgálat, igazságügyi szervek (ügyészség) - kivéve: bíróság -, fővárosi, megyei és települési önkormányzat, kisebbségi önkormányzat, polgármesteri hivatal, társadalom biztosítási önkormányzat és kirendeltség, illetve államigazgatási jogkörben eljáró egyéb hivatal (például földhivatal, kárpótlási és kárrendezési hivatal), közszolgálati média (Magyar Rádió, Magyar Televízió), valamint a közszolgáltatást végző szervek, például a közüzemi szolgáltató intézmények (többek között: gázszolgáltató vállalat, vízművek, áramszolgáltató vállalat, víz-csatorna-hőszolgáltató intézmény, településtisztasági szolgáltató vállalat, kéményseprő-tüzeléstechnikai szolgáltató vállalat), illetve valamely közszolgáltató (például Magyar Posta Rt. igazgatósága, Magyar Távközlési Rt. igazgatósága stb.).

A kisebbségi biztos legfontosabb feladatai négy csoportra tagolhatók:

1. Állampolgári panaszok kivizsgálása. Bárki a kisebbségi biztoshoz fordulhat, akit nemzeti és etnikai kisebbségi jogaival kapcsolatban sérelem ért, vagy akinek panasz van valamelyik hatósági intézmény eljárása, határozata, intézkedése vagy mulasztása miatt, és nincs más mód sérelme orvoslására. Jogsérelem következhet be, például a kisebbségi törvényben biztosított anyanyelvhasználat, szabad kapcsolattartás, anyanyelvű oktatásban való részvétel jogának, a faji diszkrimináció tilalmának a megsértése miatt.

2. A kisebbségek kollektív jogai érvényesülésének ellenőrzése. A kisebbségi közösség törvény adta joga parlamenti képviselőtételének és országos, valamint helyi önkormányzatának megalakítása. Az így kialakult intézményrendszer valamint a központi és a helyi közigazgatás együttműködésének törvényessége fölött őröködik, a jogsértő és méltánytalan helyzetek kialakulását megakadályozza, illetve kezdeményezi azok felszámolását.

3. Javaslat jogszabályok módosítására, jogalkotásra. Amennyiben a kisebbségi biztos álláspontja szerint a kisebbségi jogok érvényesítése valamely jogszabály módosításával, új jogszabály megalkotásával érhető el, az arra illetékes szervnél javaslatot tehet a jogszabály módosítására, hatályon kívül helyezésére vagy új megalkotására. A kisebbségi biztosnak jogában áll az Alkotmánybírósághoz fordulni, s a jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát, az alkotmányjogi panasz elbírálását vagy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését kérni.

4. Tájékoztatási tevékenység. A kisebbségi biztos feladata, hogy a közvéleményt - beleértve a kisebbséghez tartozó állampolgárokat és szervezeteket is - tájékoztassa jogaikról kiadványok és a tömegkommunikáció segítségével.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok sérülhetnek például faji megkülönböztetés, indokolatlanul lassú ügyintézés, nem megfelelő vagy téves tájékoztatás, méltánytalan személyes bánásmód, a tájékoztatás indokolatlan megtagadása, jogszabálysértő határozat és egyéb mulasztások következtében, illetve minden olyan esetben, amikor az állampolgárral szemben tanúsított hatósági magatartás alább felsorolt formái az egyén/egyének kisebbségi mivoltára vezethető vissza.

A kérelem akkor nyújtható be, ha a kérelmező a rendelkezésére álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket már mind kimerítette, illetve ha jogorvoslati lehetősége egyáltalán nincs. Az állampolgárok panaszait írásban és szóban egyaránt benyújthatják. A kérelemhez célszerű csatolni az ügyben addig keletkezett és az elbírálásához szükséges dokumentumok másolatát.

A törvény néhány ponton korlátozza az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jogkörét. Ennek értelmében nem tud eljárni, ha az esemény 1989. október 23. előtt történt, és/vagy az ügyben született jogerős határozat 12 hónapnál régebbi keltezésű. Nincs hatásköre arra, hogy a kérelmezőt a hatóság előtt képviselje (jogi képviselő), vagy ügyvéd helyett jogi tanácsot adjon, illetve, hogy bírósági peres ügyben segítséget nyújtson, bírósági döntést felülvizsgáljon.

A kisebbségi biztos erős vizsgálati jogosultságokkal rendelkezik. Nemcsak állampolgári beadvánnyal élhet a kisebbségi jogok alkotmányos védelme érdekében, hanem a hivatalból tudomására jutott visszasságokat ki is vizsgálhatja. Jogosult bármely, az előzőekben felsorolt - említett hatóság ellenőrzésére; az általa vizsgált eljárással vagy annak elmulasztásával kapcsolatban felvilágosítást, magyarázatot, véleményt, iratok megküldését kérheti, meghallgathatja az ügyben érdekelt feleket, vizsgálat lefolytatására kérheti fel az érintett vagy a felügyeleti szerv vezetőjét, ajánlást tehet a jogsérelem orvoslására, esetleg a felelősség megállapítására.

Ha a sérelem nem nyer megfelelő orvoslást, az országgyűlési biztos a történeteket belefoglalhatja éves beszámolójába, s felkérheti az országgyűlést az ügy kivizsgálására.

Az eltelt rövid - pár hónapos - időszak alatt már 70-80. beadvány érkezett a kisebbségi biztos címére. Egy részük egyéni panasz, kisebbségi jogsérelem, más részük a kisebbségi önkormányzati rendszer kezdeti működési zavaraiából adódó jogértelmezési, jogalkotási probléma. Az indítványok vizsgálatának több mint egyharmada a panaszosok ügyének megnyugtató rendezésével zárult. A fennmaradó ügyek bonyolult, széles körű kivizsgálást igényelnek, melyeket folyamatosan végzünk. Legtöbbször diszkriminatív eljárásokat, rendőrségi magatartásokat sérelmeznek, illetve szociális helyzetük kilátástalansága miatt kérnek segítséget. A vonatkozó jogterület felöleli a büntetőjog, büntetőeljárás jog, polgári jog,

munkajog és az államigazgatási jog számos szabályát. Elsősorban a cigány kisebbséghez tartozó emberek fordulnak hozzánk, de vannak horvát, szlovák, német, szerb és bolgár honfitársainktól érkező beadványok is. Közreműködtünk az államháztartásról, a költségvetésről és a médiáról szóló törvények parlamenti vitáiban.

A beadványok számának emelkedésére számítunk, amelyeknek során tapasztalatot gyűjthetünk az Európában egyedülállóan új kisebbségi önkormányzati rendszer működéséről, és ennek alapján javaslatot tehetünk az illetékes kormányzati szerveknek a szükséges jogharmonizáció elvégzésére, s kezdeményezhetjük a kisebbségi önkormányzatok működésére vonatkozó joganyag korrekcióját, a jogrendszerbe való beillesztését.

A kisebbségi nyelvhasználat és a kisebbségi oktatás Minden civilizált demokrácia jogrendszere általánosan elismeri, a törvény előtti egyenlőség részeként kezeli azt a jogelvet, hogy senkit azért hátrány nem érthet, ha az ország hivatalos nyelvét nem, vagy nem kellően ismeri. Magyarországon hivatalos nyelv nincsen. Garanciális szabály, hogy a fenti esetekben a hatóság (bíró) köteles tolmácsról gondoskodni. Többnyire azonban ez a jog csak a külföldiekre illeti meg, s az ország területén élő más nyelvűeket nem. A hivatali nyelvhasználatot az jellemzi, hogy rendkívül szorosan kötődik a területi elvhez. Ez többnyire természetes is, hiszen a feltételek megteremtése szórványkisebbségek esetében rendkívül körülményes, igen költséges és általában kevésbé hatékony.

A kisebbségi törvény kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban bárki mindenkor és mindenhol szabadon használhatja anyanyelvét és több rendelkezést tartalmaz e cél megvalósulásáért. A kisebbségek nyelvhasználatának feltételeit az állam köteles biztosítani.

1995 márciusában az országgyűlés ratifikálta a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját is.

Tudjuk, hogy az anyanyelv a nyelvi-etnikai közösség legbelső lényegéhez tartozik. A kisebbségi azonosságtudat kialakulását gátolja, ha az anyanyelv elsajátítását lehetetlenné teszik. Káros a másik véglet is: egyes népcsoportok kirekesztése, ellenségkép fabrikálása, a kölcsönös bizalmatlanság szítása. A békés egymás mellett élés feltételeit, végső soron a kisebbségi közösségek integrációját az oktatás-nevelés területén kell elkezdeni. A kisebbségi nyelvek jelenléte az iskolákban a kisebbségi nyelv oktatásától a kétnyelvű oktatáson keresztül egészen a kizárólag kisebbségi nyelven történő oktatásig terjed.

Magyarországon a közoktatásról és a felsőoktatásról szóló törvények kiemelten foglalkoznak a kisebbségi oktatás alapelveivel, annak tartalmi követelményeivel, részletezik a kisebbségi törvény ezzel kapcsolatos szabályait, a helyi önkormányzatok kötelességeit, feladatait. Alapelv, hogy az óvodai, iskolai nevelés és oktatás nyelve a magyar, illetve az illető nemzeti és etnikai kisebbség nyelve. A kisebbséghez tartozó gyermekek, tanulók anyanyelvükön, illetve anyanyelvükön és magyarul részesülhetnek óvodai, valamint iskolai nevelésben és oktatásban.

A kormány a közelmúltban fogadta el a Nemzeti Alaptantervet, amely meghatározza a műveltségi minimumot, s amelynek alapfilozófiája a helyi kezdeményezés; a helyi sajátosságok, a településszerkezet, a kisebbségi önkormányzat véleménye, mind-mind hatással lesz a helyi tanterv kialakítására, amelyhez a NAT minimum-követelményei csak alapul szolgálnak.

A NAT kimondja, hogy a kisebbségi oktatásnak a kisebbségi önazonosság megőrzése érdekében többirányú tevékenységet kell folytatnia:

1. Elő kell segítenie az adott kisebbségi nyelv szóbeli és írásbeli megértésének, használatának fejlesztésével az anyanyelv művelt köznyelvi szintű elsajátítását.
2. A népköltészet, a népzene, a képzőművészet, a szokások és hagyományok megismertetése és ápolása.
3. A történelmi hagyományok, az anyanyelvi kultúra, a hon- és népismeret oktatása.

4. A különböző kultúrák értékeinek kifejezésre juttatásával toleranciára, a másság elfogadására való nevelés.

5. Az anyaország életének, kultúrájának, történelmének megismerése, a cigányság társadalmi felemelkedésének, beilleszkedésének elősegítése. A kisebbségek egyéni és kollektív jogainak érvényesülésében az állami szervek és az országgyűlési biztos által végzett széles körű tevékenységen, valamint a jogpropagandával összefüggő tájékoztatási munkán, a helyi és országos kisebbségi önkormányzatok legitim, választott vezetőivel folytatott együttműködésen, továbbá az országgyűlés illetékes parlamenti bizottságával történő kapcsolattartáson kívül fontos szerep jut a nemzeti és etnikai kisebbségek jogait védő civil társadalmi szerveződéseknek. Ezek a civil szerveződések leginkább a nemzeti és etnikai kisebbségi közösségeket, illetve az oda tartozó egyéneket hovatartozásuk miatt ért jogsérelmek feltárását és orvoslását, valamint a demokratikus változásokkal, az új struktúrák kialakulásával természetes módon együtt járó feszültségek, konfliktusok megelőzését, feloldását, az ehhez szükséges technikák, eljárások széles körű elterjesztését végzik a maguk sajátos eszközeivel.

Megítélésem szerint a kisebbségi kérdést úgy lehet a többség és a kisebbség számára egyaránt megnyugtató módon kezelni, ha kisebbségbarát környezet megteremtésére törekszünk. Az ilyen légkörben tudatosulhat csak igazán az egymásrautaltság, a másság és a másság jogának tisztelete, s hogy jogainkat nem egymás rovására, hanem egymás boldogulására kell megélnünk s az értéket közösen kell megvédenünk.

JEGYZETEK

1 Hugues Delétraz SJ*: A kisebbségvédelem Európa demokratikus biztonságának egyik alapeleme. *Európai Szemle* 1995.1-2.

2 Ugyanott.

3 Szövegét lásd *Regio* 1994. 4. 157-166.

4 Kaltenbach Jenő: *Kisebbségi jog az európai államokban*. Budapest, ELTE Jogi Továbbképző Intézet 1994.

JUDIT PÁLOK BODA

Minority rights and institutions in Hungary

In its introduction the paper presents an overview of the legal, philosophical basis for minority rights in Hungary as codified in Law LXXVII of 1993. Outlining the demographic history of the 13 national or ethnic minorities recognized by the law, the author turns to a discussion of the first experiences of the newly developed system of minority self-government. In addition to providing a gauge for the current degree of assimilation, the elections for minority self-government brought a pleasurable surprise: following successful local elections, 11 minorities were able to elect nation-wide minority self-governments. The second half of the paper deals with the responsibilities of the minority ombudsman, and with the nature of this institution which is unique in the East-Central European region. The author considers the ombudsman's function and his ability to initiate modifications in the law, to be essential to the viability of the system of minority legal institutions. The concluding section looks at problems in the area of minority language use and education.