

Pap András László¹

Kisebbségi jogok (védelmének változásai) az új alkotmányban

(A new framework for) Minority rights protection in the new constitution

The new Basic Law brings several changes to the minority rights regime in Hungary. Although the new constitution comes into force on January 1, 2012, the actual content of several constitutional provisions can only be assessed after the adoption of (mostly) organic laws regulating specific areas. The author, nevertheless provides an assessment of these potential changes in the constitutional framework for minority rights protection.

Az Alaptörvény számos változást hozott a kisebbségi jogvédelem terén. Mindezek feltérképezése azonban megoldhatatlan feladat a kézirat (2011. június eleji) lezárása idején, ugyanis a 2012. január 1-jén hatályba lépő az új alkotmány számos rendelkezésének tényleges tartalmát csak az egyelőre kidolgozásra és elfogadásra váró további törvények adják majd meg. Nem tudjuk, hogy milyen szabályokat tartalmaz majd a választójogi törvény, a „Magyarországon élő nemzetiségek Országgyűlés munkájában történő részvételéről szóló törvény”, illetve a készülő új kisebbségi törvény, mint ahogy azon is sok múlik majd, hogy az ombudsmantörvény hogyan szabályozza a kisebbségi ügyekért felelős helyettes ombudsman hatáskörét, jogállását, jelölését stb.² Kétséges emellett, hogy akár csak iránymutatásként alkalmazhatóak lesznek-e az alaptörvényben kifejezetten érvénytelennek nyilvánított, a hatályos alkotmányt értelmező alkotmánybírói határozatok, továbbá, hogy az 1945 előtti – a kisebbségvédelem, illetve a nemzetiségek kulturális jogainak biztosítása szempontjából mértékadónak aligha tekinthető, Klebelsberg Kunó oktatáspolitikájával fémjelzett – korszakot meghatározó jogszabályok (például a „Lex Apponyi”) vagy az alkotmányértelmezés forrásává emelt Szent Korona-tan, illetve a történeti alkotmány hogyan befolyásolja majd az alapjogi bíraskodást. Tehát, ezen a ponton többnyire csak feltételezhető értelmezési alternatívákat vázolhatunk fel. Mindezek ellenére, az aláb-

¹ Tudományos főmunkatárs, MTA Jogtudományi Intézete; egyetemi docens, ELTE BTK.

² Ebben szerepel az országgyűlési képviselők választásáról, a választójogról, a Magyarországon élő nemzetiségek Országgyűlés munkájában történő részvételéről, a Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályok, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályairól szóló törvény, lásd: <http://www.mkogy.hu/fotitkar/sarkalatos/sarkalatosvekjegyzeke.pdf>

biakban kísérletet teszek az új alaptörvény kisebbségi szempontból releváns rendelkezéseinek bemutatására.

1. Nemzet- és kisebbségfogalom

(i) Nemzeti és etnikai kisebbség helyett nemzetiség

Az első kérdés a többségi nemzet és a nemzetiség viszonyát érinti. Itt legelőször az alaptörvény kisebbségfogalmát, azaz a „nemzetiség” fogalmát kell megvizsgálni. Összhangban az alkotmány előkészítésében részt vevő – csekély számú – kisebbségi önkormányzat és a kisebbségi ombudsman javaslatával, a „nemzeti és etnikai” kisebbség terminológiát az alaptörvény a „nemzetiség” elnevezésre cseréli. Az archaizáló, illetve tartalmilag nem definiált fogalmat remélhetőleg a készülő új kisebbségi törvényben majd szabatosan meghatározza a jogalkotó, és remélhetőleg ebben a jelenlegi terminológia szerint etnikai kisebbségnek tekintett cigány és ruszin közösség is beletartozik majd. Eleve kevéssé érthető, hogy mi volt a gond a „nemzeti és etnikai kisebbség” elnevezéssel. Feltehetőleg a változást javaslók nem vonják kétségbe sem „nemzetiségek” számszerű *kisebbségi* létét, sem pedig valamilyen egyéb tekintetben jelentkező (éppen hogy a kisebbségi többletjogokkal orvosolni kívánt) hátrányos helyzetének meglétét. Emellett az „*nemzeti*” és „*etnikai*” kisebbségek között fontos különbségek vannak, és a „nemzetiség” nem tekinthető a kettőt magába foglaló nagyobb halmaznak, leginkább a nemzeti kisebbség szinonimájá; nem véletlenül használja ezt különbségtételt a nemzetközi terminológia: az alaptörvény eredetileg benyújtott verziója is még a „nemzetiségek és népcsoportok” kitételt használta (sőt, még a numerus clausus néven híres-hírhedtté vált 1920. évi XXV. törvény is „népfajokról és nemzetiségekről” beszélt.)

A nemzetközi jogi és alkotmányjogi gyakorlatban ugyanis fontos különbségeket takar az eltérő terminológia.³ A – döntően az államközi kapcsolatokat szem előtt tartó – nemzetközi jog megközelítése szerint azok a (nemzeti) kisebbségek számítanak etnikai kisebbségeknek, amelyeknek nincs anyaországuk. Az „*etnikai* kisebbség” fogalma azonban nehezen vá-

³ A kérdéstről bővebben Pap András László: A vallási és etnikai hovatartozás összefüggései a kisebbségi jogvédelem rendszerében. In Köbel Szilvia (szerk.): „A vallási diszkrimináció ellen – az esélyegyenlőség megteremtéséért”, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2010. pp. 13–162.

lasztható el a „faji kisebbség”-étől.⁴ Biológiai értelemben az egész emberiség egy fajnak tekinthető; a „faji származás”-ra vagy „bőrszínre” vonatkozó nemzetközi jogi vagy alkotmányos védelem a külvilág percepcióján, illetve klasszifikációján alapuló hátrányos megkülönböztetés, verbális erőszak (gyűlöletbeszéd) vagy fizikai erőszak ellen hivatott oltalmat nyújtani. Itt tehát a tágon értelmezett antidiszkriminációs logika érvényesül: a kisebbségi védelem alapjául a külvilág által észlelt, és valamilyen joghátrány kiváltását eredményező biológiai jellegzetességek vagy külső rasszjegyek szolgálnak. Ugyanakkor, ebben a kontextusban az etnikai kisebbségek esetében is a külső megjelenés vagy valamilyen egyéb – askriptív, nem az érintett egyén döntésétől függő, szabad választásán alapuló – csoportbesorolás, illetve valamilyen potenciális joghátrány lesz a fogalom értelmezésének alapja. A fenti értelmezési keretben a nemzetközi joggyakorlat az etnikai hovatartozást egy sor egyéb tulajdonsággal is azonosítja, például: állampolgárság, születési hely, származási ország, anyanyelv, beszélt nyelv, név, bőrszín, szokások, vallás, öltözködés, étkezési szokások, a szülők etnikai hovatartozása, anyanyelve, születési hely stb.⁵ Az Európai Emberi Jogi Bíróság Nagykamarája a Cseh Köztársaságot iskolai szegregáció miatt elmarasztaló, 2007. januári, „D. H. and Others v. The Czech Republic”-döntésében a romák kapcsán is „faji” diszkriminációról beszél – míg a roma kisebbséget a magyar jogszabályban etnikai kisebbségként határozza meg. Tartalmi értelemben az „etnikai kisebbség” és a „faji kisebbség” fogalma tehát annyiban hasonló, hogy többnyire mindkettő a külvilág által definiált csoportfogalomra épül, és mind a faji, mind az etnikai kategóriákra épített jogintézmények alapvetően a külvilág által alkalmazott csoportbesorolással összefüggésbe hozható joghátrányokkal szemben kívánnak védelmet nyújtani – tehát, az antidiszkriminációs logikát követik.

A jogintézmények tartalmának vizsgálatára épített „nemzeti kisebbség”-fogalom,⁶ még ha gyakran etnokulturális közösségek igényeit is érinti, annyiban különíthető el a faji és etnikai kisebbségek jogaitól és a

⁴ Okulva a wilsoni alapelvekre épített, a népszövetségi modellben kifejezésre juttatott nemzeti kisebbségvédelmi rendszer politikai kudarcából, az egyetemes emberi jogok nemzetközi jogi alapokon nyugvó rendszere a *faji-etnikai* alapú diszkrimináció ellen nyújt kiemelt védelmet, sőt, az egyetemes emberi jogok retorikája és a ráépített jogi védelmi rendszer éppen a nemzeti kisebbségi jogok, a nemzeti önrendelkezés helyettesítésére jött létre. Az emberi jogi alapú modell esetében lényegesen gyengébb lábakon áll a nemzeti kisebbségek kulturális többletjogainak védelme, különösen, ha a csoport nem őshonos.

⁵ Patrick Simon: Ethnic statistics and data protection in the Council of Europe countries. ECRI, Strasbourg, 2007, p. 20.

⁶ Az elhatárolás ugyanakkor nem egyszerű, főleg, ha arra gondolunk, hogy az elmélet és a joggyakorlat is az antidiszkriminációs jogintézmények sorában szerepelteti a kiegyenlítő, megerősítő intézkedéseket.

számukra biztosított jogvédelemtől, hogy a nemzeti kisebbségi jogok többnyire csoportalapú *többletjogok*, azaz bizonyos igények elismerését foglalják magukba, nem pedig pusztán védelmet a csoportalapú kirekesztés, jogsérelmek elleni védelemmel szemben. Az, hogy mely csoport vagy igény lesz méltó az elismerésre, mely etnokulturális ismérv kapjon védelmet, illetve támogatást, a mindenkorai politikai közösség sajátosságain múlik.

A kisebbségpolitika morfológiája ugyanis mindig az adott ország történelmi sajátosságai, a társadalmi specifikumok függvényében alakul. Ennek megfelelően a kisebbségi jogok és az ilyen igények elismeréséért folytatott küzdelem célul tűzheti például a diszkrimináció és a kisebbségi csoport tagjai ellen irányuló verbális és fizikai támadások elleni védelmet; a többletjog-tételezés (kulturális, szociálpolitikai) elveinek megvalósítását; de akár szimbolikus munícióval is szolgálhat a nemzet(diaszpóra)politika formálói számára. A tágon értelmezett kisebbségi jog ennek megfelelően jelentheti elsősorban a gazdasági-társadalmi esélyegyenlőség célul tűzését; a vallásszabadság biztosítását; véres etnikai konfliktusok, pogromok potenciális áldozatainak védelmét; a bevándorlók és leszármazottaik kulturális különbözőségéből fakadó feszültségek csökkentését; a faji alapú szegregáció vagy az apartheid elleni harcot; a rasszalapon tetten érhető társadalmi-gazdasági különbségek leküzdésére reparatív, illetve egyfajta tranzitív igazságosság nevében tett kiegyenlítő intézkedéseket, identitás alapú csoportok politikai képviselőit. A kisebbségi jog lehet a kulturális identitásra vonatkozó politika vagy a nemzetközi biztonságpolitika eszköze; az őslakosok jogainak biztosítója, illetve szolgálhatja egyes csoportok speciális történelmi érzékenységének védelmét is (pl. a holokauszttagadás tilalma esetében) – továbbá a diaszpórapolitika eszköze is lehet. Mindezek fényében izgalmas kérdés, hogy mit is ért az alkotmányozó a nemzetiség fogalma alatt.

(ii) A többségi nemzet és a nemzetiségek

A kisebbségfogalom mellett fontos azt is megvizsgálni, hogy az alaptörvény milyen értelmezést ad a többségi nemzet fogalmának, illetve annak, hogy kik a nemzet tagjai. Itt, érdekes módon, keveredik a kulturális és a politikai nemzetfelfogás, az előbbi túlsúlyával. Nehéz betájolni ugyanakkor az alkotmányozó által használt nemzetfogalmat: hol az ország polgáraitól (politikai nemzet), másutt a nemzetről, majd attól különálló entitásként nevesített „a nemzet polgárai”-ról beszél. Az alaptörvény sajátos, normatív erővel felruházott preambulumának tekinthető „Nemzeti hitvallás” szerint az alaptörvény: „szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát.” Ugyanitt az is olvasható, hogy:

„Mi, Magyarország polgárai készen állunk arra, hogy országunk rendjét a nemzet együttműködésére alapítsuk”; valamint, hogy: „Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és kommunista diktatúrák uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését.”

Az alaptörvény „Alapvetés” című fejezetének D) cikke tovább árnyalja a többségi nemzet meghatározását, amikor rögzíti, hogy „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel⁷ a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal”. Némi zavart eredményezhet ugyanakkor az, hogy ha a Szent Korona „megtestesíti a nemzet egységét”, akkor ehhez képest hogyan értelmezhető az, hogy „Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét” – az alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése szerint. Míg az alaptörvény első sora szerint az alkotmány elfogadói: „(Mi,) a magyar nemzet tagjai”; az alkotmány preambuluma tekinthető „Nemzeti hitvallás” egyfelől kimondja, hogy az alaptörvény megőrzi „az elmúlt évszázad viharában részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét”, majd elvi éllel rögzíti, hogy: „A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és *államalkotó tényezők*.” Ezt megismétli a „Szabadság és felelősség” című fejezet XXIX. cikke is.⁸

Ez a hatályos alkotmány szövegének ismétlése ugyan,⁹ ám ez a paragrafus a korábbiakban több magyarázó célú alkotmánybíróági határozat

⁷ Ez a kifejezés – „felelősséget vállal” – a hatályos alkotmány „felelősséget érez” kitételel szemben határozottabb felelősséget állapít meg az állam számára. A hatályos szöveg 6.§ (3) szerint: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.”

⁸ A „szabadság és felelősség” fejezet XXIX. cikke szerint „(1) A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz. (2) A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. (3) A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

⁹ „68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők. (2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát. (3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselését biztosítják. (4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. (5) A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

ellenére sem nyert értelmet. Ha a kisebbségek nemzetalkotó, a politikai nemzetet alkotó tényezők lennének, annak lenne értelme, de az államot alkotó kisebbségek, nemzetiségek szemantikája meglehetősen zavaros, hiszen a hatályos alkotmány a következő eligazítást adja csupán: egyfelől a 2. § értelmében: „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népe”; másrészt: „a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők” – így a 68. §. Várfalvi Attila így írt erről: „Hogy a hatalomból való részesedés mit jelent, illetve, hogy a nemzetiségeken kívül még kik az államalkotó tényezők, arra semiféle utalás nincs. Bár a nép hatalom-birtokosként történt megfogalmazása sem szerencsés, az államalkotói szerepnek a nemzeti kisebbségekre való szűkítése egészen nyilvánvalóan arról vall, hogy az utóbbi tétel logikailag »idegen test« a szövegben, és egy át- és végiggondolatlan (bár kétségtelenül jószándékú) etnofil ötlet.”¹⁰ Gombár Csaba szerint „...abban az esetben, ha az etnikai elv államkonstituálónak válik, ha etnikai közösségek jogaként államalkotó igények fogalmazódnak meg, akkor súlyos csapdahelyzet alakul ki, s várható, hogy az etnikai konfliktusok állóháborúvá lesznek. [...] Minden olyan esetben, amikor az etnikumokat államalkotó tényezőnek minősítik, vagy kívánják minősíteni, amikor az állameszme szintjén »társ-nemzetek« állampolitikai jogaianyságáról vizionálnak, akkor a ’polgárok vagy etnikumok állama’ címen ismert vita jogelméleti zsákutcába téved.”¹¹

A legutóbbi alkotmányozási kísérlet során, az 1994–98-as ciklusban, az új alkotmány szabályozási elveinek vitája során történt egy kísérlet az „államalkotó tényező” kiváltására, amikor Jakab Róbertné képviselő az alábbi passzusra javasolta lecserélni a problematikus bekezdést: „A nemzeti és etnikai kisebbségek a társadalom kulturális, közéleti gazdagságát növelő tényezők. Nyelvük, hagyományaik fennmaradása és a magyarországi kulturális örökségbe való mind teljesebb illeszkedése közérdek.”¹² A fogalom más megközelítésű meghatározása a kisebbségi törvény jogi kötőerővel nem rendelkező indoklásában található: „Eszert a nemzeti és etnikai kisebbségek a magyar nemzettel együtt, egyenlő jogokkal vesznek részt az állami, társadalmi, gazdasági feladatok megoldásában, részesei azoknak az előnyöknek, amelyek ezzel járnak, és viselik azokat a terheket, amelyek a Magyar Köztársaságot terhelik. Az »államalkotó tényező«

¹⁰ Várfalvi Attila: Nemzetiségek és parlament (szakdolgozat), Országgyűlési Könyvtár, Budapest, 1998. 2.2.2 alfejezet.

¹¹ Gombár Csaba: Társadalomszemléletünk etnicizálódása. Politikatudományi Szemle 1994/4, 108. o.

¹² Ld: Jakab Róbertné H/2252/174. számú módosító javaslatát. Országgyűlési Irományai 1994–1998.

kategória ebben az értelmezésben úgy tekinthető, mint a kisebbségek jog-egyenlőségének megfogalmazása.”¹³

A kisebbségi ombudsman megkísérelt értelmezést kapni az alkotmánybírástól ezen – az alaptörvénybe is átvett – megfogalmazásra vonatkozóan: sikertelenül. Ahogy azt az ombudsman 1999-es beszámolójában olvashatjuk: „Az Alkotmány értelmezni kért rendelkezése rögzíti, hogy a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának, államalkotó tényezők. Az Alkotmány a kisebbségek sajátos jogi helyzetének kinyilvánításán túlmenően nem fogalmazza meg, hogy ebből a rendelkezésből milyen konkrét jogok vezethetők le, és egyéb jogszabályok sem határozzák meg az »államalkotó tényező« mint jogi fogalom tartalmát.” Beadványában a biztos is ismerteti az Alkotmánybírók korábbi gyakorlatát; ugyanis a testület 35/1992. (VI. 10.) és 24/1994. (V. 6.) számú határozataiban már foglalkozott a kisebbségek „államalkotó tényező” mi voltának kérdésével, azonban erre irányuló, illetve jogosulttól származó indítvány hiányában, annak mindenkire kötelező (*erga omnes*) értelmezését nem fejtette ki. A biztos szerint alkotmányosan aggályos, hogy a jogalkotó nem határozta meg a kisebbségek „államalkotó tényező” státusának pontos tartalmát, ezáltal ugyanis „nem vonható meg kellő bizonyossággal a Nektv.-ben biztosítani kívánt kulturális autonómia terjedelme sem. A törvényben ugyan található olyan rendelkezések, amelyekből e fogalom tartalma részben kikövetkeztethető, ez a jogszabály sem ad azonban iránymutatást arra, hogy mit kell érteni azon, hogy a kisebbségek »államalkotó tényezők«¹⁴. Véleménye szerint „ahhoz, hogy igazán koherenssé lehessen tenni az Alkotmány 68. §-ának rendelkezéseit, normaszövegben nem szükségeszerűen megjelenítenni meg kell határozni »akár pozitív, akár negatív tartalommal« az »államalkotó tényező« kategória pontos jogi tartalmát, illetve legalább annak körvonalait, konkrétan azt, hogy milyen jogalkotási feladatokat igényel a kisebbségek e speciális státusának biztosítása”¹⁵. Arra hivatkozással, hogy az nem tartalmaz konkrét alkotmányjogi problémát, az Alkotmánybírók 2000. szeptember 5-én kelt végzésében¹⁶ az indítványt visszautasította.

Mindezzel együtt úgy tűnik tehát, hogy az alkotmányozó magyar nemzet tagjai megosztják az államhatalmat a nemzetiségekkel. Utóbbiak egyébként az alkotmányozásnak nem alanyai – noha a parlamenti, ezen

¹³ Ld. a kisebbségi biztos 1999-es Beszámolójának mellékletét.

¹⁴ Uo.

¹⁵ Uo.

¹⁶ 1041/G/1999 AB végzés, AB közlöny: IX. évf. 8–9. szám.

belül pedig még a kormánypárti képviselők között is akadhatnak, illetve akadnak nem magyar nemzetiségű magyar állampolgárok.

(iii) A nemzetiséghez tartozás

Ugyancsak fontos, és legfeljebb a készülő, sarkalatos kisebbségi törvény ad majd eligazítást a kisebbséghez tartozás feltételeit illetően. A kisebbségi önkormányzati választások során (és részben a kiegyenlítő intézkedések igénybevételekor is megjelenő) etnokorrupció töretlen gyakorlata miatt érzékeny terület a kisebbségi hovatartozás feltételeinek, valamint a regisztráció kérdésének szabályozása. Az Alkotmánybírók már a hatályos alkotmány alapján is azt mondta ki 45/2005. (XII. 14.) AB sz. határozatában, hogy alkotmányosan megengedhető, hogy törvény tegye kötelezővé a kisebbséghez tartozás kinyilvánítását, ha ezt az alapjog-korlátozást más alkotmányos jogok, értékek kényszerítően indokolják, és ha a legkisebb mértékű korlátozással, a legalkalmasabb eszköz használatával történik. Ehhez képest fontos, hogy az alaptörvény „Szabadság és felelősség” című fejezetének XXIX. cikke¹⁷ szerint: „Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez.” A kisebbségi identitás *vállalása*, és nem az identitás *választásának* deklarálása alkotmányosan megalapozhat egy olyan szabályozást, amely a – például a regisztráció során megjelenő – szubjektív elemek mellett objektív kritériumokhoz kötheti a kisebbségi többletjogok gyakorlását.

Érdekes ellentmondás feszül ugyanakkor az alaptörvény azon két rendelkezése között, amely egyfelől a „velünk”, illetve „Magyarországon élő” nemzetiségeket nevesíti államalkotó tényezőként, azaz számukra biztosított az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, a saját kultúra ápolásához, az anyanyelvű oktatáshoz, valamint a helyi és országos önkormányzatok létrehozatalához való jog, ugyanakkor csak a nemzetiséghez tartozó *magyar állampolgárok* számára biztosított az önazonosság szabad vállalásának és megőrzésének joga. Vélhetően a készülő kisebbségi törvény majd megerősíti, hogy nemzetiség alatt csak magyar állampolgárokat ért a jogalkotó, és remélhetőleg egyúttal

¹⁷ „Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz. (2) A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. (3) A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

a hatályos kisebbségi törvény meglehetősen inkoherens, és a visszaélések melegágyául szolgáló fogalom-meghatározáson is finomít majd.

2. Kisebbségi különjogok I.: nyelvhasználat

Az alaptörvény több helyen tartalmaz rendelkezéseket a kisebbségi nyelvhasználatra vonatkozóan. A fent említett XXIX. cikk értelmében a „Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz”, a „Nemzeti hitvallás” alapján pedig: „Vállaljuk, hogy [...] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját [...] ápoljuk és megóvjuk.” Ehhez képest az „Alapvetés” című fejezet H) cikke alapján: „Magyarországon a hivatalos nyelv a magyar. (2) Magyarország védi a magyar nyelvet. (3) Magyarország védi a magyar jelnyelvet mint a magyar kultúra részét.” A védelemre jogosult nyelvek közül az alaptörvény vitájának utolsó szakaszában kikerültek a nemzetiségi nyelvek. Ezzel, a XXIX. cikkben biztosított védelem miatt, nem is lenne komolyabb baj, ugyanakkor elgondolkoztató, hogy vajon milyen alkotmányos szinten elhárítandó veszélyre gondolt az alkotmányozó, amikor a magyar nyelv védelméről rendelkezett. A nyelvvédelmi klauzula (ironikus módon, a különböző megnyilvánulásai kapcsán éppen a helyesíráshoz és a nyelvhelyességhez fűződő ellentmondásos viszonya miatt számos kritika által érintett) Schmitt Pál köztársasági elnökhöz köthető. Jakab András¹⁸ rámutat, hogy az ötlet némiképp meglepő, hiszen az ehhez hasonló rendelkezések kifejezetten a kisebbségi nyelvekre szoktak vonatkozni az alkotmányokban: „A többségi nyelvet a legritkább esetben védik jogilag, de az ukrán alkotmány 10. cikke kivételével (ahol az kifejezetten az orosz ellen irányul) azt sem alkotmányi, hanem csak törvényi szinten (például Franciaországban a francia nyelv védelmében a globalizációs angollal szemben). Az elrettentő példaként idézett szlovák nyelvtörvény is csupán törvényi szintű (a szlovák alkotmány 6. cikke csak annyit rögzít, hogy a szlovák az államnyelv).¹⁹ A többségi nyelvet egyébként rendszerint ott szokták védeni, ahol kétséges, hogy mi is a többségi nyelv (Közél-Kelet, volt szovjet tagköztársaságok), illetve ahol egy nemzetiségi régió vagy tagállam próbál a

¹⁸ Ld. Jakab András: Az Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei, Bp. HVG Orac 2011, megjelenés alatt.

¹⁹ Erre egyébként számos alkotmányban találunk példát, így a francia alkotmány 2. cikkében, az ír alkotmány 8. cikkében, az osztrák alkotmány 8. cikkében, stb. Uo.

szövetségi nyelvi asszimilációval szemben küzdeni, netán azt megfordítani (Québec, Flandria, Katalónia, Wales).” Az alkotmányi szintre emelt önálló magyar nyelvvédelmi klauzula pesszimistább értékelés szerint a szlovák államnyelvtörvény retorziójaként a nemzetiségi nyelvhasználati jogok korlátozásának alapjául is szolgálhat, akár úgy is, hogy a magyar nyelv védelme és a XXIX. cikkben foglalt jogok közötti ellentmondást az Alkotmánybíróság a „történeti alkotmány vívmányai alapján”, a Lex Apponyi vagy a klebelsbergi kultúrpolitika szerint oldja fel. Jakab szerint ugyanakkor „az (1) bekezdés nem jelentheti a kisebbségi nyelvek korlátozását, és nem jelentheti a bírósági és közigazgatási eljárásokban a tolmácsolás megtagadását sem. Azt sem jelentheti, hogy hivatalos dokumentumokat ne fordíthatnának le hivatalból állami szervek angolra (amely az EU-s szervekkel való kommunikáció miatt egyébként is követelmény). Azt azonban jelenti, hogy kétség esetén minden hivatalos állami iratból a magyar nyelvű változat a döntő, és hogy az állampolgárok felé irányuló jogi aktusokat (bírósági döntések, jogszabályok) magyarul is el kell készíteni. A (2) bekezdés szerinti védelem (*pedig legfeljebb, PAL*) államcélként értelmezhető, vagyis önmagában nem alapozhatja meg az alkotmányellenességet. Kifejezi, hogy az állam pozitív intézkedésekkel (például díjak, ösztöndíjak alapításával) segíti a nyelvművelést. A magyar nyelv alatt egyaránt értendő az akadémiai magyar és a tájszólások, hiszen erre utaló különbséget a szöveg nem tartalmaz.”²⁰

3. Kisebbségi különjogok II.: parlamenti képviselet

Több változást ígér az alaptörvény a nemzetiségek politikai képviseletével kapcsolatban is. Az „Állam” fejezet 2. cikk (2) bekezdés szerint: „A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.” A munkában való részvétel kitétel arra enged következtetni, hogy az alkotmányozó szakít korábban képviselt álláspontjával, és – szemben a 2010 májusában elfogadott, de hatályba még nem lépett alkotmánymódosítással, amely 13 kisebbségi képviselőről szólt – a képviselői jogállás valamiféle alternatív, legfeljebb a tanácskozás jogát magába foglaló megoldását fogja majd a készülő sarkalatos törvény létrehozni.

E kérdés elemzésekor fontos előre bocsátani, hogy – a „kisebbség” „nemzetiségre” változtatása mellett – lényegében kizárólag ebben tárgy-

²⁰ Uo.

körben tettek javaslatokat a kisebbségek reprezentánsai a 2011-es alkotmányozás során. A kisebbségi biztoston kívül a véleményezésre felkért, összesen tizenhárom nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzat közül mindössze négy, továbbá a KDNP által felkért Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége (Mazsihisz) juttatott el véleményt az alkotmány-előkészítő eseti bizottsághoz. Beszédes, hogy nyolc nemzeti kisebbség, valamint a roma, azaz a legnagyobb lélekszámú kisebbségrepresentánsai egyáltalán nem vették a fáradságot álláspontjuk közlésére. Megemlíthető emellett, hogy a beérkezett néhány (többnyire egy-két) oldalas javaslatok szövegszerű egyeztetés eredményének tűnnek; helyenként csak mondatrész-sorrendbeli az eltérés az egyes dokumentumok között.

Az Országos Horvát Önkormányzat²¹ – a „kisebbség” elnevezést sértőnek, lekicsinylőnek találván – a „nemzetiség” terminológia bevezetését szorgalmazta. Javasolta emellett, hogy az alkotmány nevesítve, szövegszerűen ismerje el a nemzetiségeket a magyar nemzet részeként; a megfogalmazásból nem egyértelmű, hogy a nevesítés az elismert nemzetiségek taxációját (is) jelenti-e. A javaslat megfogalmazta a parlamenti képviselő biztositásának igényét is.

– Lényegében megegyezett a fenti állásponttal az Országos Ruszin Kisebbségi Önkormányzat álláspontja:²² a sértő, lekicsinylő „kisebbség” elnevezés helyett bevezetendő a „nemzetiség” terminus; nevesített elismerés kívánatos a nemzet részeként. Ebben a javaslatban is megfogalmazódott a parlamenti képviselő igénye. A Bolgár Országos Önkormányzat²³ és a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata²⁴ is letette a garast a parlamenti képviselő mellett; hasonlóan a kisebbségi biztoshoz,²⁵ aki ugyancsak a „nemzetiség” elnevezés bevezetésének szükségességét és az országgyűlési képviselő igényét fogalmazta meg. Ismerve a hazai zsidóság megosztott álláspontját a kérdésben (ami a kisebbségi elismertségért indított, végül sikertelen népi kezdeményezési eljárásban is jelentkezett); nem meglepő, hogy a Mazsihisz²⁶ nem foglalt állást a kisebbségi parlamenti képviselő kérdésében, noha 1990-ben még szerepelt a zsidóság a nyolc kooptált kisebbség (cigány, horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén) között.²⁷

²¹ http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/horvat_onk.pdf

²² http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/ruszin_onk.pdf

²³ http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/bolgar_onk.pdf

²⁴ <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/mnoo.pdf>

²⁵ http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/jovo_memz_bizt.pdf

²⁶ <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/mazsihisz.pdf>

²⁷ Pap András László: Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviselőinek szabályozásához az új alkotmányban, Pázmány Law Working Papers, 2011/27, <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-27.pdf>

A Jakab András által elkészített alkotmányszöveg²⁸ kifejezetten elutasítja a kisebbségi parlamenti képviselőt, mondván: „(a) Nem világos, miért épp a nemzetiség az a kisebbségi ismérv, amely önálló parlamenti képviselőt kap. (b) A nemzetiségekkel kapcsolatos ellenérzések kockázatos módon növekedhetnek. Meglehetősen kínos lenne ugyanis a helyzet, ha egy kormány pont a parlamenti többség határán mozog. Ha a kormánnyal együtt szavaznak a nemzetiségi képviselők, akkor az ellenzékben erősödhet fel a nemzetiségellenesség, ha pedig az ellenzékkel, akkor a kormánypártban. Ha esetleg tartózkodnak, vagy nem szavaznak, akkor meg a haza ügyei iránti közömbösség vádjával lennének illethetők, és vélhetően mindkét oldalban ellenérzéseket keltenének. (c) A nemzetiségi jogok biztositásához (fennmaradás, a kultúra ápolása) nem is szükséges ez. Az iskolarendszer megerősítése, kulturális tevékenységek támogatása (akár kisebbségi önkormányzatok keretében, akár azokon kívül) sokkal célravezetőbb lenne. (d) Végül az sem világos, miért lennének politikailag egységesek a nemzetiségek. Ezek fényében maga a nemzetiségek parlamenti képviselője olyasmis, amit a rendszerváltáskor külföldi példák tanulmányozás nélkül (a szomszédos országok magyarpolitikájának való példaadás ambíciójával, ami azonban látványosan nem működött), jó szándékúan, de szerencsétlenül belekerült az Alkotmányba.”

Vegyük sorra a kisebbségi parlamenti képviselő mellett és ellen felhozható érveket! A kisebbségek parlamenti képviselője mellett az alábbi érvek hozhatóak fel:

(i) Az alkotmány 2010. május 25-ei módosításának értelmében²⁹ – amely ugyan ténylegesen még nem lépett hatályba, ugyanis konkrét választójogi rendelkezések nem konkretizálták –: „az országgyűlési képviselők száma legfeljebb kettőszáz. A nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőire további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható.” Ezzel tehát szerzett jogként értelmezhető a *sui generis* parlamenti képviselő.

(ii) Számos nemzetközi szervezet ajánlása és jelentése, valamint az alkotmánybíróság is mulasztásos alkotmányértéssel állapított meg a fenti rendelkezés elmaradásával kapcsolatban,³⁰ így ez a hatályos alkotmány alapján is elvárásnak tekinthető.

(iii) A kisebbségek és a kisebbségi biztos töretlenül képviseli ezen álláspontot.

²⁸ A bizottság honlapján szereplő szövegnél (http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/jakab_andras.pdf) a szerző egy részletesebb, szövegszerű koncepciót is kidolgozott: Ld. Jakab András: Az Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei, Bp. HVG Orac 2011, megjelenés alatt. Az idézetek ebből a változatból származnak.

²⁹ <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK10085.pdf>

³⁰ 35/1992.

(iv) A kisebbségek parlamenti képviselője a jogvédelem és az érdek-képviselő hatékony, szükséges eszköze.

(v) A kisebbségek parlamenti képviselője a jogvédelem és az érdek-képviselő exportképes formája a szomszédos országoktól is elvárható, számon kérhető.

A kisebbségek parlamenti képviselőjével szemben az alábbi érvek hozhatóak fel:

(i) Téves értelmezés a hatályos alkotmányból kiolvasni a parlamenti képviselő kötelezettségét. A fent említett alkotmánybírói határozat alapján, amely a kisebbségi törvény elfogadása előtt született, létezik olyan plauzibilis értelmezés, amely szerint a politikai képviselő a törvényben kialakított (és kisebbségi önkormányzatok formájában megvalósított) formája kielégíti az alkotmányos elvárásokat. (Ennek megfelelően, a kisebbségi önkormányzati rendszer – bár az etnokorrupció és egyéb hiányosságai folytán szuboptimális megoldás – kétségtelenül szerzett jog, és miután megfelel a politikai képviselő alkotmányos előírásának, célszerűen megtartandó az új alkotmányban, ellenkező esetben ténylegesen visszalépés történne a jogvédelemben, helyesebben a többletjog-tételezésben.) Fontos megemlíteni továbbá, hogy a kisebbségek politikai képviselője kapcsán a nemzetközi szervezetek nem azért marasztalták el Magyarországot, mert a kisebbségi önkormányzati rendszer nem felelt volna meg valamely nemzetközi elvárásnak (e tekintetben standardokról, illetve kialakult általános gyakorlatról nem beszélhetünk), hanem a fent említett alkotmánybírói határozatnak egy értelmezését alapul véve, az önkötelezés betartásának elmaradását kérték számon.

(ii) Az etnokorrupció, a hazai kisebbségi választásokon tapasztalt visszaélések óvatosságra intenek egy ilyen intézmény bevezetésével kapcsolatban, főleg, mert a regisztráció, illetve az identitásválasztás szabadságának jelentős mértékű szabályozását sem a kisebbségek, sem a politikai elit többsége nem támogatja. Kiemelt aggodalomra adhat okot, hogy a jelenleg taxált tizenhárom kisebbség képviselőjében, visszaélészerűen élve a kisebbségi többletjogokkal, többségi politikusok juthatnak be a parlamentbe, jelentősen befolyásolva ezáltal a választási eredményeket. (A jelenlegi szabályok alapján egy 200 fős parlamentben egy további 13 főből álló, esetlegesen „álkisebbségi” frakció létrejötte alapvetően átrajzolhatja a választási eredményeket.)

(iii) A kisebbségi képviselővel kapcsolatban komoly, alább röviden felvázolt képviselőtelméleti aggályok is megfogalmazhatóak: (a) az országgyűlési képviselő csakis az egész, a szuverenitás letéteményeseként politikailag egységes nemzet képviselője (amely nem zárja ki a többnemzetiségű vagy multikulturális állam fogalmát, illetve nem áll azzal

szemben), aki tevékenységét a köz érdekében, a szabad mandátum elve által garantáltan végzi. (b) Egy kizárólag a kisebbség képviselőjét ellátó képviselő az egykamarás parlamentben nehezen fér meg a kompetitív néppártok rendszerében, hiszen a kisebbségek szempontjából semleges kérdések tárgyalásakor (amelyek a parlamenti munkarend túlnyomó többségét teszik ki) a kizárólag a kisebbségi képviselő biztosítása végett mandátumhoz jutott képviselő vagy frakció nehezen indokolhatja jelenlétét, leadott szavazataik ráadásul a valódi képviselői legitimitáció hiányát is mutatják, hiszen mandátumukat a politikai verseny terepén kívülről szerezték. (c) Tekintettel arra, hogy a preferenciális módon mandátumhoz jutott képviselők nem tudják megakadályozni a kisebbséggel szembe fordított döntéshozatalt, így parlamenti jelenlétük csak egy újabb, a médiapublicitás lehetőségét biztosító szimbolikus gesztus marad. Ennek a jelképes aktusnak azonban komoly alkotmányossági és képviselőtelméleti költségei lennének.

(iv) Az a tény, hogy a kisebbségek és a kisebbségi biztos töretlenül képviselik ezen álláspontot, nem jelenti ezen érvek automatikus elfogadásának kötelezettségét: mandátumukból természetesen következik ilyen irányú álláspontjuk, de a jogalkotó és az alkotmányozó joga és kötelessége a különböző érdekek harmonizálása illetve érték- vagy érdekalapú, de saját szempontjain alapuló prioritizálása.

(v) Kétségtelenül hasznos, politikailag igazolható, ám jogelméletileg és erkölcsileg is nehezen védhető az az érv, amely a kisebbségi jogot a diaszpórapolitika szolgálatába állítja, annak igazolására használja, illetve a kisebbségi jog igazolásául a határon túli magyarság érdekképviselőjét állítja. Ugyan a kisebbségi törvény parlamenti vitájában nem egyszer elhangzottak ilyen érvek, hivatalosan soha nem találkozhattunk ilyen igazolási szempontokkal.

A törvényhozó testületekben a kisebbségi képviselő és érdekkanalizáció három alapvető formája ismert: (a) a második kamarákban, azaz a parlament funkcionálisan elkülönült szervezetén keresztül; (b) az egykamarás rendszeren belül képviselői megjelenítés útján; valamint (c) a jogalkotási és politikai döntéshozatal specializált, különleges megoldásai útján. A (b)-típus, azaz a képviselői kisebbségmegjelenítés három alapvető módon kerülhet megvalósításra: (ba) a választójogi törvény általános (többségi, proporcionális vagy vegyes) szabályai alapján megválasztott kisebbségi pártok és szervezetek jelöltjei által; (bb) „egyéb”, kompetitív/többségi pártok színeiben induló, de a kisebbségi szervezetekkel valamilyen formában hivatalosan kapcsolatban álló jelöltek által; (bc) preferenciális eljárás, a kisebbségi képviselők számára fenntartott kvóták, illetve delegáció vagy kooptáció formájában biztosított mandátumok útján.

Az alaptörvény szövegéből olybá tűnik, hogy az alkotmányozó a „c” megoldástípust választja: megjegyzendő, hogy ez – a képviselői mandátumok (illetve azok tartalmának) egyenlőségére vonatkozó elv maradéktalan érvényesülése céljából – a szigorúan vett parlamenti jog és működés keretein kívülre szorítva, de azonos hatékonysággal biztosíthatja a kisebbségi befolyást és érdekképviselést. Ilyen lehet például az országos kisebbségi önkormányzatok, illetve egyéb kisebbségi szervezetek számára biztosított törvénykezdeményezési jog (amely adott esetben egyebekre, pl. országgyűlési határozat meghozatalára vagy vitanap tartására is kiterjeszhető lehet), illetve a specializált (helyettes) országgyűlési biztos intézménye, vagy akár a pártok közötti politikai megállapodás, amely formálisan rögzíti a képviselőjelöltek között biztosítandó etnikai/nemzetiségi kvóták gyakorlatát. Azt sem felejtjük, hogy az előző Orbán-kormány is hasonló megoldásban gondolkodott, egy Pálffy Ilona helyettes államtitkár által jegyzett, 1999 áprilisában nyilvánosságra hozott szakértői munkaanyagban³¹, amely a kisebbségek parlamenti jelenlétéről, de nem a „rendes” képviselőkkel azonos jogú képviselétéről szól. A dokumentum a „kisebbségi ügyvivő” vagy a „kisebbségi parlamenti képviselő” elnevezés által javasolta megkülönböztetni ezeket a mandátumokat. Ez kisebbségenként egy-egy közjogi státust jelentett volna, amelyet például az országos kisebbségi önkormányzat elnöke tölthetett volna be, és amely idomulthatott volna a „kormány tagja” jogálláshoz (részvétel és felszólalás a plenáris és bizottsági üléseken, szó szerinti jegyzőkönyv kézhezvétele stb.), vagy a szavazati jog kivételével megegyezhetett volna a képviselői státussal (állandó meghívotti státus a bizottságokban, felszólalási, interpellációs, kérdésintézési, törvény-, illetve határozatbenyújtási, valamint frakcióalakítási jog, összeférhetlenség, illetmény, mentelmi jog stb.).

4. Kisebbségi ombudsman

A leglátványosabb visszalépést a kisebbségi jogvédelem terén az exportképes hungarikumnak tekinthető, jól működő, specializált országgyűlési biztos pozíciójának megszüntetése jelenti. Az alaptörvény sajátos öszvér-megoldást hozott az ombudsman és helyettesei jogállását illetően.³²

³¹ 38.447/1999. IM

³² Az alaptörvény „Állam” című fejezet 30 cikke szerint „(1) Az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. (2) Az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszáságokat vizsgálja vagy kivizsgálhatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez. (3) Az alapvető jogok biztosa és helyettesei az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával

Eszerint győzött ugyan az állampolgári jogok országgyűlési biztosának (azaz Szabó Máténak) az utóbbi években következetesen képviselt koncepciója, amelyet az „egy a biztos” jelszó fejez ki, és amely szakít a az általános hatáskörű parlamenti biztossal azonos jogállású specializált (adatvédelmi, kisebbségi és a jövő nemzedékek védelmét ellátó) ombudsmanok rendszerével. Ugyanakkor, a parlament fogja megválasztani a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyetteseket. Az majd a készülő új ombudsmantörvényből derül ki, hogy a helyettesek mennyiben lesznek autonómak. Az alaptörvény mindössze annyit mond, hogy a köztársasági elnök csak az alapvető jogok biztosának személyére tesz javaslatot az országgyűlésnek. Az alapvető jogok biztosa készít évente beszámolót az országgyűlés számára, és a képviselők csak hozzá intézhetnek kérdést. Így, bár nem tudjuk, hogy a kormány vagy maga az ombudsman jelöli-e majd a helyetteseit, a politikai és közjogi felelősség egyértelműen az ombudsman személyéhez kötődik. Ebből az alkotmányos logikából az következne, hogy az alapvető jogok biztosa minden tekintetben felettese a helyetteseinek; akiknek beosztott hivatalnokként nem lesznek önálló hatásköreik. Ugyanakkor viszont a parlament kétharmada általi megválasztás révén erős közjogi és politikai legitimitációval felruházott helyetteseket hoz létre az alaptörvény, ami sajátosan ellentmondásos helyzetet teremt. A Fidesz-frakció vezetője, Lázár János azt írta a koherenzia-zavar-feloldási szándékú, a helyettesek parlament általi választására vonatkozó végszavazás előtti módosító indítványa indoklásában, hogy a helyettesek „feladat- és hatáskörüket tekintve nem általános helyettesítési feladatokat végeznek az alapvető jogok biztosa mellett, hanem a társadalom életében kiemelt fontossággal bíró jogterületek érdek- és jogvédelmét látják el”.

hat évre választja. A helyettesek a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el. Az alapvető jogok biztosa és helyettesei nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet. (4) Az alapvető jogok biztosa évente beszámol tevékenységéről az Országgyűlésnek. (5) Az alapvető jogok biztosa és helyetteseire vonatkozó részletes szabályokat törvény határozza meg.” A hatályos alkotmány szövege szerint: „32/B. § (1) Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszáságokat vizsgálja vagy kivizsgálta, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. (2) A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszáságokat vizsgálja vagy kivizsgálta, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. (3) Az országgyűlési biztos eljárását törvényben meghatározott esetekben bárki kezdeményezheti. (4) Az állampolgári jogok, illetőleg a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosait a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával választja. Az Országgyűlés egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztost is választhat. (6) Az országgyűlési biztos tevékenységének tapasztalatairól évente beszámol az Országgyűlésnek. (7) Az országgyűlési biztosokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Lényeges változást jelent az is, hogy szemben a hatályos alkotmánnyal, az alaptörvény alapján az ombudsmantörvény nem lesz kétharmados. Megjegyzendő, hogy – a korábbi időszak konfliktusainak tanulsága szerint – egy kétharmados többséggel nem rendelkező kormánytöbbség és egy Sólyom Lászlóéhoz hasonló szerepfelfogású köztársasági elnök esetében akár az ombudsmanni tisztség betöltetlenségéhez vezethet a hatályos jelölési gyakorlat fenntartása, amely nem írja elő a parlamenti frakciók vezetőivel történő (a köztársasági elnök hatáskörének csorbítását egyébként nem eredményező) egyeztetés kötelezettségét.

5. További változások

Érdekes, és remélhetőleg leginkább elvi jellegű, de ettől még problematikus változás az alapjogvédelem tekintetében az, hogy az alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése a hatályos alkotmánynál szűkebben szabja meg a különleges jogrendben (rendkívüli állapot, szükséghelyzet, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet) sem korlátozható jogok körét: így a nemzetiségek jogai nem szerepelnek azon jogok között, amelyek gyakorlása a különleges jogrendben sem függeszthető fel vagy korlátozható (az alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartása mellett egyébként irányadó, az alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott mértéken túl). Kérdéses, hogy rendkívüli állapotban miért indokolható a vallásszabadság vagy a nemzetiségi joggyakorlás a jog lényeges tartalmára is kiterjedő korlátozhatósága.

Remélhetőleg szintén csak elvi jelentőségű, de érdekes kérdés, hogy ha az alaptörvény nem ismeri el az 1949. évi alkotmányt, és kinyilvánítja annak érvénytelenségét, akkor vajon az annak alapján elfogadott valamennyi törvény (beleértve az új alaptörvényt), valamint az annak alapján kihirdetett és a magyar jog részévé tett emberi jogi és kisebbségvédelmi tárgyú nemzetközi egyezmények érvényben maradnak-e.

Mindezekre azonban, valamint a címben foglalt azon kérdésre, hogy milyen változást hoz a kisebbségi jogok védelmében az új alkotmány, csak a (kézirat lezárásakor előkészületben lévő) sarkalatos törvények ismeretében tudunk majd válaszolni.

„Nyelvi alapú diszkrimináció minden európai kisebbséget sújt”

Simon Réka Zsuzsanna

„Nyelvi alapú diszkrimináció minden európai kisebbséget sújt”
Interjú Kontra Miklóssal

„All European minorities suffer from language-based discrimination”

These days, when the language rights, the moral arguments are not enough to convince the majority to invest money in the minority language education, the importance, the value of the language economics are really high. In these interviews I try to get answers to many questions: How can be maintained a minority language in the specific conditions what surround it? How can be kepted the linguistic diversity, linguistic heritage, the minority language alive in the most effective way, using the latest ideas of language economics? How is viewed in this Eastern-European region the discipline of language economics? What we know about it? The minority language education itself hinders the acquisition of the majority language? What decides how much money will spend the majority of a country for the minority language education? What is known about the market values and not market values of a minority language? The language diversity helps or not the business area?

1. Valós veszélynek tartja-e Ön, amit Skutnabb-Kangas sokszor kifejtett, miszerint a kisebbségi nyelveket kihalás veszélyezteti?

Hát, ez biztos, ez nem kérdés. Ezt legalább 1992 óta illik tudni. '92-ben jelent meg Michael Kraussnak a tanulmánya a *Language* folyóiratban, rögtön vitát is kevert. Azóta a szakirodalom egyre terebélyesedik. A legoptimistább előrejelzések szerint a földön levő hatezer nyelvnek a fele elpusztul ebben az évszázadban, a pesszimista előrejelzések szerint a 90%-a. Ezt nem is szokták vitatni. (Aki ezt vitatja, vagy idióta, vagy felbérelték valamire.) Ez persze nem érint annyi embert, mint a laikus esetleg gondolhatná, arról szó sincs, hogy az emberek feléne pusztulna ki az anyanyelve.

2. Mennyiben változott a nyelvoktatáshoz és a nyelvi sokszínűséghez fűződő viszony európai szinten az elmúlt egy-két évtizedben?

Kezdjük a nyelvi sokszínűséggel. Az Európai Unióban a nyelvi sokszínűséggel kapcsolatos retorika, diskurzus és eszmefuttatások gyakorlatilag „lip service” dolgok, őszintétlen retorikai akciók. Aki nem hiszi, olvassa el Phillipson 2003-as könyvét *English-Only Europe?*, és abból meggyőződ-