

Nemzetiségek és törvényhozás Magyarországon

A magyar Országgyűlés 150 éve fogadta el az 1868. évi XLIV. törvénycikket – a történeti emlékezetünkben nemzetiségi törvényként számon tartott –, a nemzetiségi egyenjogúságról szóló jogszabályt. S majd három évtizede fogadta el a Parlament a Nemzetiségi Törvényt. A jeles évforduló kapcsán a magyarországi nemzetiségek országgyűlési bizottsága az Országgyűlés Hivatala Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság közreműködésével 2018. március 19-én tudományos konferenciát szervezett *Nemzetiségek és törvényhozás Magyarországon* címmel az Országház felsőházi üléstermében. Kövér László, a Magyar Országgyűlés elnöke köszöntő beszédét követően Soltész Miklós egyházi, nemzetiségi és civil társadalmi kapcsolatokért felelős államtitkár nyitotta meg a rendezvényt. Melkovics Tamás, Hermann Róbert, Szarka László, Cieger András, Kovács Kálmán Árpád, Doncsev Toso és Lásztity Péter, valamint Szalayné Sándor Erzsébet egyetemi tanár, a Magyarországon élő nemzetiségekért felelős ombudsmanhelyettes tartott előadást. E számunkban ez utóbbit adjuk közre.

Szalayné Sándor Erzsébet

Az 1993-as nemzetiségi törvény létrejöttének a körülményei, visszaemlékezések

Közel harminc éve annak, hogy 1989 decemberében, az ún. nemzetiségi jogi kollégiumon először volt alkalom – Kovács Péter, egykor alkotmánybíróként, ma a Nemzetközi Büntetőbíróság bírájaként működő kollégámmal együtt – véleményt nyilvánítani a kisebbségvédelem (az akkori magyar szóhasználat is így említette) nemzetközi jogi dimenzióiról. Erre az informális alapon szervezett ún. nemzetiségi jogi kollégiumra mindketten nemzetközi jogász egyetemi oktatóként, a témában korábban megjelent írásaink alapján kaptunk meghívást. A kollégium akkori ülésén a Magyarországon élő kisebbségi közösségeink képviselői mellett számos olyan jogász szakember vett részt, akik később aktív szerepet játszottak az 1993-as kisebbségi törvény tartalmi elemeinek kialakításában, így többek között Bíró Gáspár nevét szeretném említeni.

Magyarország európai szinten is példaértékű kisebbségvédelmi rendszert vezetett be az 1993-as törvénnyel – azok a szakmai és politikai viták, amelyek a „Ki a kisebbség Magyarországon?” kérdéstől a biztosítandó jogok körén át, az egyes jogokhoz kapcsolódó védelem szintjéig és a kisebbségi öngazgatás formái körül zajlottak mintegy négy éven át – hol erőteljesebb, hol csendesebb módon –, azt eredményezték, hogy egy új modell született. Az európai államok és kisebbségeik nagy érdeklődéssel figyelték a folyamatot, és kíváncsian várták az 1993-as törvénnyel bevezetett újfajta modell alkalmazásának hatásait.

A már létező és az elvárható nemzetközi jogi kötelezettségvállalások az európai államokban, s hazánkban – akkor és most is – csak akkor tudnak külön-külön, illetve együttesen is hatékony, érdemi védelmet nyújtani a kisebbségek számára:

- ha az emberi jogok szélesebb körű és erősebb védelme is megvalósul – beleértve a védelemre érdemes kisebbségi jogokat;



- ha a védelem megkülönböztetés nélkül érvényesül mindenkire;
- ha lényegesen több erőfeszítést tesz minden érintett az inkluzív társadalomépítés érdekében – anélkül, hogy a döntésre jogosultak pusztán azon vitatkoznának, hogy kit, milyen jogok illessenek meg, illetve milyen jogok kit, miért ne illessenek meg;
- ha a sokszínűség menedzselése – a diversity management –, mint egyfajta horizontális államszervezési felfogás általánosan elfogadott és követett gyakorlat lesz az európai államok körében, és nem úgy tekintenek rá (persze hibásan), mint felesleges pénzkidobásra, amely a társadalomnak csak egy szűk rétegét részesíti előnyben;
- ugyanakkor minden említett feltétel teljesülése esetén is csak az esetben lehet tényleges védelmet remélni a már létező és elvárható nemzetközi jogi kisebbségvédelmi mechanizmusoktól, ha annak alapja a kisebbségek érdemi részvétele legalább az őket érintő döntések meghozatalában.

Pontosan ugyanilyen felismerések vezettek a rendszerváltozás után, az 1990-es évek első felében az európai szintű kisebbségvédelmi mechanizmusok kialakulásához, annak elfogadásához, hogy

nem pusztán az emberi jogok, de a kisebbségi jogok államon belüli rendszerei is igénylik a külső, vagyis a nemzetközi kontrollt – még ha azok nem is helyettesítik az állam védelmi kötelezettségét az állampolgáraival, és bizonyos mértékig a területén tartózkodó egyéb személyekkel szemben. A kialakított nemzetközi jogvédelmi mechanizmusok ezéért szubszidiárius jellegűek, ráépülnek az államokon belül létező kisebbségvédelmi célú jog- és intézményrendszerre és egyidejűleg feltételezik az államok nemzetközi szerződés szerű magatartását, tevéleges fellépését is a kisebbségek jogainak védelme érdekében. A kisebbségvédelmi célú nemzetközi monitoring eljárások erőteljes mankóként szolgálhatnak a szerződő államok számára, furkósbotnak viszont nem alkalmasak. A védelem fő terepe, vitán felül, az államok belső joga.

Annak ellenére, hogy a kisebbségvédelem terén az európai államok megmaradtak a bírósági jogérvényesítést nélkülöző, puha megoldások mellett, mégis jóformán minden nagyobb, az európai szintű nemzetközi munkamegosztásban meghatározó szerepet játszó nemzetközi szervezet – így például az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet és az Európa Tanács – keretében is megjelent a kisebbségek védelmének igénye. Az eltérő intenzitású nemzetközi jogi és nem-jogi jellegű kisebbségvédelmi dokumentumokat a szakirodalom, de maguk az állami szereplők is időnként mozaikszerű dokumentum-kavalkádnak minősítik. Megjegyzendő azonban, hogy a nemzetközi jog húsz-harminc évvel ezelőtti és mai adottságai mellett, valamint a kisebbségvédelem erőteljes politikai meghatározottsága mellett a létező nemzetközi kisebbségvédelem pontosan annyira mozaikszerű, amennyire mozaikszerű az Európa államaiban élő kisebbségek tényleges helyzete.

Az 1993-as magyar kisebbségi törvény megszületésének időszakában Európában kedvező hangulat, sőt sok esetben rokonszenv uralkodott a kisebbségvédelmi célú jogalkotási törekvésekkel kapcsolatban. Ennek hatására a közép-kelet-európai térség államaiban többirányú folyamat zajlott, melynek egyes elemei egymást generáló hatásúak is voltak. Így például az erőteljes magyarországi kisebbségvédelmi törekvések és a modellértékű megoldások ösztönzőn hatottak a nemzetközi kisebbségvédelmi törekvésekre is. Az államokon belüli kisebbségvédelmi célú jogfejlődés párhuzamosan zajlott a nemzetközi szervezeteken belüli jogalkotási törekvésekkel. Egymás mellett futó, időnként egymást keresztező folyamatokon, szakmai vitákon át jutott oda az európai jogközösség, hogy a nemzetiségek érdekében képes volt „kivitatkozni”, „kidiplomáciázni” egymásból a többszintű védelem rendszereit. A jogalkotási kedv persze nem minden államban volt egyforma intenzitású. Hazánkban is összetett folyamatok eredményeképp indulhatott meg az ex-

tenzív szakmai munka. A korábbi évtizedek vegyes tapasztalatai, majd az államberendezkedés átalakulása, a nemzetiségek szélesebb körű társadalmi részvételének az igénye, a nemzetiségi oktatás és nemzetiségi nyelvhasználat identitásmegőrző szerepének egyértelmű magasra értékelése és elismerése, valamint a nemzetközi viszonylatban tapasztalható párhuzamos folyamatok vezettek Magyarországon az 1993-as törvény megszületéséhez.

Az 1990-as évek első felében ez ügyben meghatározó nemzetközi egyezmények közül kettőt emelek ki: a *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Kartáját*, és a *Kisebbségi Keretegyezményt*, amelyek tartalmukat, valamint a választott kontrollmechanizmusukat illetően tükrözték az európai államok korabeli politikai kötelezettségvállalásainak mértékét, létrehozásuk pedig a maguk idejében diplomáciai bravúrnak számított. A kisebbségek érdekei felől közelítve, 25 év távlatából gondolhatnánk azt is, hogy ez a két szerződés csak mérsékelt módon tudott hozzájárulni a kisebbségi jogok tényleges és érdemi védelméhez, hiszen – bár nemzetközi jogi kötőerővel bíró okmányokról van szó, amelyeket több tucat európai állam írt alá és ratifikált – mégsem tartalmaznak nemzetközi bírósági szintű jogérvényesítési lehetőséget. Ezzel együtt mindkét szerződés bizonyos értelemben túlteljesítette a kortársi várakozásokat, mivel a szerződő államoknak a végrehajtásra biztosított eléggé széles, rugalmas mozgástér ellenére – alkalmasak voltak arra, hogy sztenderdekét és értelmezési keretet adjanak a bennük foglalt kisebbségi jogoknak. E mozgástéren belül a szerződések hatályba lépése óta eltelt húsz év alatt a magyar jogalkotás a rendszerváltást közvetlenül megelőző évtizedekhez képest – és más európai állammal összevetve is – jóformán a legkomplexebb kisebbségi jogszabályt és nemzetiségi intézményrendszert volt képes létrehozni. Az 1993-as törvény megszületésekor a hazai és nemzetközi szakmai közvélemény kérdőjelektől sem volt mentes, kíváncsisággal fogadta a választott újfajta jogvédelmi modell működését.

A kisebbségi kerekasztaltól, mint a törvény kezdeményezésében, előkészítésében meghatározó szerepet játszó tényezőről az előttem szólók már részletesen beszámoltak. Én ezért inkább visszautalok arra a 2013 decemberében megtartott, és a törvény húsz éves évfordulója alkalmából szervezett konferenciára, amelynek anyaga, az ott elhangzott visszaemlékezések és előadások a *Barátság* című folyóirat 2014. évi első számában, annak mellékleteként olvashatóak.

Az 1993-as törvény hatálybalépését követő másfél évtizedben a létrejött és fokozatosan megerősödő országos nemzetiségi önkormányzatok, valamint oktatási, kulturális és társadalmi szervezetek játszották a központi szerepet a törvény valódi tartalmának kibontásában. Így éppen ők voltak azok, akik a jogszabály ellentmondásaival, koherenciazavarai-

val és gyakorlati alkalmazási nehézségeivel először szembesültek. Ebben az időszakban váltak láthatóvá a törvény azon részei, amelyek menetközbeni kiigazításra szorultak.

A 2010. évi változások a nemzetiségi jogterületet is mélységében érintették: új Alaptörvény, új nemzetiségi és új ombudsmani törvény született, amely számos ponton átalakította az intézményrendszert – figyelemmel a kisebbségi ombudsman joggyakorlatában megjelent megállapításokra és az Alkotmánybíróság szakmai véleményére is.

Így többek között: az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi döntéseire hivatkozva hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok »tiszteletben tartására és védelmére« a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.” Amint arra az Alkotmánybíróság már a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában is rámutatott: „Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi köteleességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami köteleességeket is”. A nemzetiségek kultúrájának, önazonosságának megőrzésére irányuló szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik, ennek a döntési szabadságnak a korlátait azonban az Alaptörvény rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg [45/2005. (XII. 14.) AB határozat].

A jogalkotó a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényt kifejezetten az Alaptörvény magyarországi nemzetiségek ügye iránt kinyilvánított felelősségvállalására figyelemmel alkotta meg

azzal a céllal, hogy a nemzetiségek sajátos, az Alaptörvényben alapvető szabadságjogokként általánosságban megfogalmazott egyéni és közösségi jogait részletezze, s széles körben biztosítsa.

Huszonöt évvel az 1993-as kisebbségi törvény elfogadása után, a jelenleg hatályos nemzetiségi törvény s a nemzetiségi biztoshelyettesi feladat- és hatáskört rendező jogszabály együttes olvasata kedvező képet mutat. A jelzett jogszabályok alapján működő nemzetiségi jogvédelem egyre hatékonyabban tud hozzájárulni a hazai nemzetiségi közösségek jogainak érvényesítéséhez. Nem elégedhetünk meg azonban a pusztán adatokkal. Bár a számok és tények makacs dolgok, a lényeg mégis az emberi tényező. A nemzetiségi közösségek érdekében végzett növekvő mennyiségű és változó szerkezetű munka mögött emberek vannak. A nemzetiségi közösségek tagjai, akik magyar állampolgárként egyrészt a nemzetiségi identitásukat kívánják megélni és megerősíteni a kapcsolódó jogokat zökkenőmentesen gyakorolva, másrészt viszont esetenként a származásukkal is összefüggésbe hozható hátrányos megkülönböztetést is kénytelenek elszenvedni. Emellett és emiatt fontos a szakemberek, a nemzetiségi szószólók és a nemzetiségi önkormányzatok s szervezetek vezetőinek szerepe is, akik a nemzetiségi jogvédelemben magasfokú beleéléssel, nagy szakmai igényességgel járnak el.

A bármely alapon történő megkülönböztetés eleni fellépés, a nemzetiségi oktatás, a nemzetiségi önkormányzás, a nemzetiségi média, a nemzetiségi élethelyzeteket érintő döntéshozatalban való részvétel igényével kiegészülve, több célt szolgál, de ezek eredőjében nem állhat más, mint a nemzetiségi közösségek felnövekvő ifjú nemzedékeinek felkészítése egy sokszínű és inkluzív társadalomban való hasznos és érdemi részvételre. Ehhez a saját nemzetiségi jogok és a kapcsolódó jogvédelmi rendszer, illetve eszközök ismerete, az ezekről való tájékozódás igénye és a tájékoztatás szükségessége egyaránt hozzátartozik.



Török Tamás felvételei