

BAKA ANDRÁS

Az új magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi törvény koncepciójáról*

Az állampolgári jogok egyes elemeinek jogi szabályozása úgy és csak úgy lehetséges, ha a jogrendszer egésze s a jogok érvényesülését szolgáló intézmények mintegy zárt rendszert alkotva garanciáját jelentik az emberi-állampolgári jogok teljességének. Nem a külön intézmények megalkotása jelenti tehát ezen jogok fő biztosítékát, hanem a jogrendszer egészének az összeműködése, ami természetesen nem zárja ki az olyan megoldások lehetőségét, hogy egyes speciális állampolgári jogterületek fokozottabb védelmére bizonyos speciális jogi eszközöket is alkalmazunk, speciális intézményeket létesítsünk.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok elmúlt évtizedekben történő szabályozásának éppen az volt a legnagyobb hibája – a koncepciótlanságot tükröző joganyag szétszórtságán és a jogi szabályozás eseti jellegén túlmenően –, hogy hiányoztak azok a jogi garanciák és intézmények is, amelyek a mindenkit megillető állampolgári jogok védelméhez is nélkülözhetetlenek. Sok más egyéb között ilyen az alkotmánybíróság intézménye, a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának általános lehetősége, valamint az egyesülési jog, a sajtószabadság, a rendőri, állambiztonsági tevékenység megfelelő jogi szabályozása stb. Ilyen körülmények között, az általános garanciák hiánya miatt, gyakorlatilag az emberi-állampolgári jogok egyetlen részterületének sem volt lehetséges a kielégítő jogi szabályozása.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogi helyzete az elmúlt évtizedekben gyakran az aktuálpolitika függvénye volt. Ezt a német kitelepítések, a szlovák-magyar lakosságcsere, a délszláv lakosságot az elmúlt korszak kezdetén ért megpróbáltatások bizonyítják. A belpolitikailag kiegyensúlyozottabb későbbi periódusban is a mindenható állam szemlélete határozta meg a nemzeti-etnikai kisebbségek helyzetét, amely nem hagyott helyet a kisebbségi lét társadalmi összetevőinek; amely egy általános ideológiai megközelítésből következően előbb az osztályellentéteket helyezte a nemzeti, nemzetiségi ellentétek fölé, illetve szemléletét később is az a felfogás alakította, mely szerint egy új típusú szocialista államban a nemzeti és etnikai kisebbségi problémák megoldódnak, illetve fokozatosan háttérbe szorulnak.

Ez a szemléletmód meghatározta a kisebbségi kérdések jogi szabályozását is. Az elmúlt negyven év joganyaga az egyik oldalról a politikai szemlélet hű tükre, azaz tartalmazta az egyes kisebbségekre vonatkozó, hátrányos megkülönböztetéseket jelentő jogszabályokat (kitelepítések, lakosságcsere stb.), másrészt később sem hozott olyan átfogó rendelkezéseket, amelyek a kisebbségek jogi helyzetét kielégítően rendezhették volna. Részletszabályok, a különböző területeken jelentkező, többnyire nem törvényi szintű szabályozás volt a jellemző. Ezekből a kisebbségek iránt toleráns állam képe bontakozik ki, anélkül azonban, hogy ezekből a jogszabályokból kitűnt volna, hogy a kisebbségeket megilletik-e egyáltalán az egyéni jogokon túlmenő kollektív jogok vagy sem.

A kérdés szabályozása és a korszak gondolkodása még egy lényeges elemet visel magán. Ez a gondolkodás átveszi a korábbi korszakok szemléletét, tradicionális társadalmi és történelmi okokra visszavezethetően a kisebbségi kérdés a múltban alapvetően a nemzeti kisebbségek problémájaként jelentkezett, ugyanúgy az elmúlt évtizedek gondolkodása is jórészt nemzeti kisebbségeket érintett a kisebbség fogalma alatt. Ha a szakirodalom felfogására ez nem is állt, a jogi szabályozásban meghatározó tényként jelentkezett. Az állampolgári egyenlőséget biztosító szabályokon kívül megjelenő kisebbségi jogi rendelkezések szinte kizárólag a nemzeti kisebbségek (nemzetiségek) jogi helyzetét szabályozták, nem véve tudomást arról, hogy a szakirodalom és a nemzetközi jogi tételes szabályok már jóval korábban a kisebbség-fogalomnak a nemzeti kisebbségek fogalmánál

lényegesen tágabb értelmét is kialakították. A szűkítő jogfelfogás azt eredményezte, hogy amíg a Magyarországon élő nemzetiségek helyzetére számos jogszabály vonatkozott (a fent megjelölt hiányosságokkal és szemlélettel), addig a Magyarországon élő nagy létszámú cigányság jogi helyzetét gyakorlatilag csak az általános, mindenkire érvényes jogszabályok érintették.

Ilyen körülmények között - nem kis mértékben a szomszéd országokban élő magyarság aggasztó jogi és tényleges helyzetével is összefüggésben - vetődött fel a nemzetiségek helyzetének törvényi szabályozása. Hamar kiderült azonban, hogy a kérdés jóval összetettebb, és egy nemzetiségi törvény helyett - tekintettel arra, hogy a lelkiismereti és vallásszabadságról szóló törvény a vallási kisebbségek jogi helyzetét időközben rendezte - egy nemzeti és etnikai kisebbségi törvény megalkotása kezdődött el. Az általános jogi és politikai feltételek ma már egy ilyen törvény megalkotásához lényegesen kedvezőbbek. A mindenható állam felfogása helyett a társadalmi öntevékenységnek helyet nyitó jogi szabályozás lépett elő, amely széles körben és átfogóan rendezte az egyesülési és gyülekezési jogot, illetve a pluralizmus követelményeinek megfelelően a politikai pártok működését; teret nyert az önkormányzati gondolkodás, amely az önkormányzati törvény előkészületeiben öltött testet. Ezzel párhuzamosan megszülettek azok a jogintézmények is, amelyek az állampolgári jogok érvényesülésének biztosításához nélkülözhetetlenek, törvény született az Alkotmánybíróságról, törvény készül az állampolgári jogok szóvivőjének intézményéről stb. A megváltozott társadalmi és jogi környezetben immár nemcsak szükségessé, de lehetővé is vált az emberi-állampolgári jogok e fontos területének, a nemzeti és etnikai kisebbségi viszonyoknak jogi rendezése.

A nemzeti és etnikai kisebbségi törvény kimunkálásánál meghatározó elv, hogy a törvény a lehetőség szerint adjon minél szélesebb lehetőségeket a nemzeti és etnikai kisebbségek identitásának megőrzéséhez, vegye figyelembe a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségek sajátosságait, s ezeknek és a nemzetközi jogi normáknak megfelelően törvényes garanciákkal biztosítsa a kisebbségek alapvető jogait.

Magyarországon a nemzeti, illetve etnikai kisebbségek nem kompakt blokkokban, hanem az ország területén meglehetősen szétszórva élnek. Ily módon az elméletileg szóba jöhető kisebbségi szabályozások közül a területi alapra építő megoldásnak csak annyiban lehet létjogosultsága, amennyiben olyan települések találhatók, amelyekben a kisebbségek a lakosság többségét alkotják.

A személyi alapon történő szabályozási mód, személyi alapon felépített önkormányzatok létrehozatalának feltétele pedig elméletileg az, hogy azok, akik a személyi autonómiával élnek, vagy akikre a személyi alapon szerveződő önkormányzatok hatásköre kiterjed, legyenek pontosan nyilvántartva, illetve körük pontosan meghatározott legyen. Alapfeltétel a személyi autonómiára épített önkormányzatok kialakításánál az is, hogy ezeket az önkormányzatokat ne felülről az állam, hanem az adott kisebbségek maguk, saját akaratukból hozzák létre, s határozzák meg annak testületeit, valamint működési mechanizmusát.

Elméletileg a törvény egyetlen megoldást sem zár ki, hiszen szabályozási módjával olyan feltételeket igyekszik teremteni, amelyek gyakorlatilag bármely megoldáshoz utat nyithatnak. A területi önkormányzat a törvényben biztosított jogokkal, a készülő önkormányzati törvénnyel együtt lesz majd értelmezhető. azokon a településeken, ahol az illető kisebbségek a lakosság többségét teszik ki. A személyi alapon felépülő autonómiákkal kapcsolatban - bármennyire is kívánatos lenne azok kialakulása - két probléma merülhet fel. Az egyik, hogy ezek megalkotásának mindenkor előfeltétele a kisebbségek pontos nyilvántartása, egyfajta személyi kataszter megalkotása, hiszen csak ebben az esetben állapítható meg a személyi alapon szervezett önkormányzat hatásköre. Ennek a nyilvántartásnak a megalkotásától azonban a mai Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségek - számos méltányolható történelmi okra is visszavezethetően - egyértelműen elzárkóznak. Ezen túlmenően ilyen

típusú önkormányzat megalkotása a gyakorlatban egyébként sem lenne problémák nélküli, hiszen ez a megoldás eddig még sehol sem működött kielégítően. A személyi alapon felépülő önkormányzat jelen törvényben való megalkotása ellen szóló másik igen komoly érv az, hogy ezt az önkormányzatot, ennek szerveit, belső struktúráját nem felülről, az állam által kell létrehozni, hanem maguknak az érintett kisebbségeknek kellene megalkotniuk, abban az esetben, ha egyáltalán egy ilyenfajta kisebbségvédelmi megoldásban gondolkodnak.

A mai feltételek között a megalkotandó törvény csak azt a vezérfonalat követheti, hogy - a nemzeti és etnikai kisebbségeket a társadalom fontos és megőrzendő tényezőinek, illetőleg a politikai és kulturális pluralizmus lényeges elemeinek tekintve - hosszú távra rögzíti azokat a garanciákat és feltételeket, amelyek között e kisebbségi jogok érvényesülhetnek. A kisebbségi lét okozta hátrányos helyzet felszámolását egyaránt tekinti állami és társadalmi feladatnak is. Szabályozási módja, az alapvető jogok és garanciák rögzítése mellett, utat nyit bármely olyan önkormányzati, érdekvédelmi, oktatási és kulturális elképzelésnek, amelyet az adott kisebbségek identitásuk megőrzésére alkalmasnak tartanak.

A törvény nem tehet kísérletet sem a nemzeti vagy etnikai kisebbségek fogalmának meghatározására. Alapelve, hogy a kisebbségi hovatartozás meghatározására kizárólag egy adott közösség, illetőleg egy adott személy jogosult, s ezen akaratnyilatkozat, a nemzeti vagy etnikai kisebbségi lét vállalása, a kisebbséghez való tartozás kifejezése lényegében akármilyen formában történhet. Ezen közösségeket, illetőleg ezen egyéneket illeti meg az a jogi _ védelem, amely a vonatkozó nemzetközi megállapodásokkal összhangban a diszkrimináció bármiféle fajtáját tilalmazza, így a nemzetiségi, valamint etnikai alapon diszkrimináló magatartásokat is.

A törvény sem általános rendelkezéseiben, sem pedig az egyéni és kollektív jogok szabályozása során nem tesz különbséget a nemzeti és etnikai kisebbségek között. Általános elve, hogy a kisebbségek mind az általános, mindenkit megillető állampolgári jogok alanyai, és megilletik őket azok a sajátos egyéni és kollektív jogok, amelyek a különböző területeken érvényesülve a kisebbségi lét okozta hátrányos helyzet enyhítésére, illetőleg hosszabb távon felszámolására hivatottak. A másik oldalról ugyanakkor a törvényben megfogalmazott többletjogok nem jelenthetik azt, hogy a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozás - a hátrányos helyzet kiküszöbölésén túl - a társadalom többi tagjához vagy csoportjához képest többletelőnyökkel járna és az állampolgári jogegyenlőség alkotmányos elvét a másik oldalról sérthetné. A törvénynek hangsúlyoznia kell a kisebbségi jogok ésszerű és természetes korlátait is. Ezek részben az állami szuverenitással és területi integritással, részben az alkotmányos renddel kapcsolatosak, illetve mások hasonló jogai, illetőleg jogos érdekei - az állampolgárok egyenjogúságának alkotmányos elve - jelentenek méltányolható és minden állam hasonló törvényhozásában valamilyen formában megjelenő korlátokat. Nyilvánvaló az is, hogy e jogok terjedelmének vizsgálata adott esetben alkotmánybírói mérlegelés tárgya kell, hogy legyen; ehhez szolgálhat iránymutatásul egy olyan rendelkezés törvénybe iktatása, hogy e sajátos többletjogok a ténylegesen meglévő hátrányok kiegyenlítésére szolgálnak. Hasonló módon a kisebbségi jogok terjedelmének ésszerű és az államok gyakorlatában alkalmazott korlátját jelentik az állam szuverenitásának, területi integritásának, illetőleg mások jogainak és jogos érdekeinek védelmét szolgáló rendelkezések.

A törvénynek részletesen kell tárgyalnia a konkrét egyéni és kollektív kisebbségi jogokat, amelyeket célszerűnek látszik e jogok legfontosabb érvényesülési területei szerint csoportosítani. A nyelvhasználat, anyakönyvezés, oktatás, a kultúra, illetőleg a politikai élet területén gyakorolt jogok képezhetik az itt meghatározott jogok csoportosítási alapjait. Itt hangsúlyozottan kell tekintetbe vennie az érvényes nemzetközi jogi normákat, a kisebbségeknek minél szélesebb körű lehetőségeket biztosítva. A másik oldalról ezek a szabályok kell, hogy meghatározzák az államot a nemzeti és etnikai kisebbségek

vonatkozásában terhelő - különösen a nyelvhasználat, illetőleg az oktatás terén jelentkező egzakt és számonkérhető kötelezettségeket is.

Az itt szabályozott jogoknak az eddigi rendelkezésekkel szemben alapvetően új vonásai vannak. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak törvényi rögzítésén túlmenően konkrétan meghatározzák a kisebbségek jogait. Nem lehet vitás a kollektív jogok léte és köre sem. A nyelvhasználatra vonatkozó rendelkezések nem pusztán lehetőséget jelentenek, de egyes területeken - a nemzeti és etnikai kisebbségek által jelentősebb számban lakott településeken - konkrét állami kötelezettségeket is meg kell állapítaniuk. Hasonlóan újra kell fogalmazni a nemzeti és etnikai kisebbségek oktatásban érvényesülő jogait. Nem pusztán ezeket a kisebbségeket megillető anyanyelvi és anyanyelven folyó oktatási tevékenységről van itt szó, de a kisebbségek szervezeteit és magánszemélyeket megillető saját oktatási tevékenység első ízben itt szabályozott jogáról és lehetőségéről is. Ezen túlmenően a törvény lehetőséget kell, hogy nyújtson arra is, hogy az eddig állami kezelésben működő nemzetiségi oktatási intézményeket a jövőben meghatározott kisebbségi szervek működtessék. Ez utóbbi oktatási intézmények működéséhez - vagyis a kisebbségek által létrehozott, fenntartott, illetve az átadott kisebbségi iskolákra vonatkozóan - az állam arányosan nyújtott támogatással járul majd hozzá. A törvénynek részletesen meg kell határoznia azt a szervezetet is, amely a jogok érvényesítését szolgálja. Noha az állampolgári jogok legfontosabb garanciáját a jogrendszer egésze jelentheti, ez nem zárja ki egyes speciális, a kisebbségi jogok fokozott érvényesítését szolgáló intézmény működését.

A speciális intézmények között egyik első a skandináv jogokból ismert ombudsman intézménye. Az állampolgári jogok érvényesülésén örökös, magasan kvalifikált, nagy tekintélyű és széles jogosítványokkal rendelkező parlamenti biztos intézménye mindaddig ismeretlen a magyar jogrendszerben. Az állampolgári jogok parlamenti biztosának általános jogköre mellett indokolt, hogy egyes jogterületeket - s így a nemzeti és etnikai kisebbségek jogait is külön erre a célra létrehozott parlamenti biztos vigyázza.

A garanciális jelentőségű parlamenti biztos intézményén túlmenően szükséges, hogy az országgyűlés állandó bizottságai között egy kisebbségi bizottság is szerepeljen. Az erről való döntés az országgyűlés kompetenciájába tartozik. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvénynek ugyanakkor rendelkeznie kell egy Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Tanács létrehozásáról. Hasonló jogállású szervet hozott létre a Minisztertanács a lelkiismereti és vallásszabadságról szóló törvény intézményrendszeréhez kapcsolódóan. Kívánatos, hogy a jogrendszer egysége, az egyes kisebbségek - vallási, nemzeti, etnikai stb. - azonos jogállásának biztosítása érdekében ezen a területen is legyen hasonló, a Minisztertanács mellett tanácsadó, véleményező, döntéseket elősegítő jelleggel működő szervezet, amely az érintett nemzeti és etnikai kisebbségeknek jelent. ügyeikbe való széles körű beleszólási lehetőséget, amely még akkor is indokolt, ha a jövőben ezeket a döntéseket egyre inkább maguk az érdekeltek hozzák meg.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülésével kapcsolatban, az ezzel kapcsolatos megnövekedett állami-önkormányzati feladatokkal együtt járó költségek fedezésére, a kisebbségi szervezetek tevékenységének támogatására alapítvány jelleggel működő kisebbségi alap kialakítása kívánatos. A pályázati rendszer keretében történő finanszírozás szakítana a korábbi mechanikus és tevékenységtől független támogatással. Magát az alapítványt a törvény hozná létre, de belső szervezeti mechanizmusáról, eljárási szabályairól, kuratóriumáról maguk az érdekeltek is határozhatnának. Mindez nem zárja ki azt, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségekkel összefüggő feladatok ellátását szükség szerint egyéb forrásokból is, egy többszörös finanszírozási rendszeren keresztül biztosítsák.

* A tanulmány az Igazságügyminisztérium felkérésére 1990. februárjában készült.

Irodalom*

- Ádám A.: *A magyarországi nemzetiségek alkotmányjogi helyzetéről de lege ferenda*, Jogtudományi Közlöny 1989. 1. sz. 15-22.
- Ádám, A.: *A nemzetiségekre vonatkozó alkotmányi és törvényi szabályozás lehetőségeiről*. In: Szalayné Sándor E. (szerk.): *Tanulmányok a nemzeti kisebbség védelméről*, Pécs Janus Pannonius Tudományegyetem ÁJTK Kisebbségvédelmi Munkaközössége, 1988. 1. köt. 5-57.
- Baka András: *A nemzeti kisebbségek joga a politikai gondolkodás szemszögéből*, Jogtudományi Közlöny 1989. 3. sz. 115-119.
- Baka A.: *Nemzetiségi vagy kisebbségi törvény*, Magyar Tudomány 1990. 4. sz. 385-393.
- Fűrész, K. -Révész, T. M.: *A nemzetiségek egyenjogúsága*, In: Katonáné S. M. (szerk.): *Emberi jogok hazánkban*, Budapest ELTE Jogi Továbbképző Intézet, 1988. 101-120.
- Gadó György: *Ombudsmanok inflációja avagy „hinaus mit uns“?* Beszélő 1990. július 14. 27. sz. 22.
- Gelesits, T.: *A nemzetiségekre vonatkozó jogi szabályozás továbbfejlesztésének lehetőségei Magyarországon*, Studia Juvenum. Ser. Jur. 2. köt. 1985. 19-23.
- Gyekiczky A.: *Ki képviselje a kisebbségeket? Útban a kétkamarás parlament felé (Interjú Csapody Miklóssal)*, Beszélő 1990. július 28. 29. sz. 4-5.
- György P.: *Ombudsmanok inflációja*, Beszélő 1990. július 7. 26. sz. 14-15. Solt O.: *Merengés a nemzetiségi és etnikai kisebbségek jogairól*, Beszélő, 1990. július 28. 29. sz. 4-5.

* A bibliográfiai jegyzet készítésénél felhasználtuk Körmeny-Ékes Juditnak, az Emberi Jogok Magyar Központja munkatársának *Az egyéni és kollektív jogokra vonatkozó magyar tanulmányok válogatott bibliográfiája* című kéziratát. (Szerk.)