

PACZOLAY PÉTER

A nemzetiségi jogok védelmének alkotmányos alapjai

A nemzetiségi jogok kérdése összetett és sajátos alkotmányjogi megközelítést igényel. A kisebbségi különjogok ugyanis a magyar Alkotmányban nem pusztán alapjogi, hanem államszervezeti kérdésként is felvetődnek. Sőt az államszervezeti oldal tisztázása előkérdése az alapjogi vonatkozások elemzésének, egyszersmind kijelöli az alapjogi következtetések irányát.

Államszervezeti oldal

A nemzetiségi (kisebbségi) jogok államszervezeti összefüggéseinek középpontjában az Alkotmány, illetve az Alaptörvény nemzetkonceptiója áll. Mind a hatályos, mind az új alkotmány több helyen is utal a nép, illetve a nemzet fogalmára, és e fogalmak valamilyen szintű tisztázása alapvető jelentőséggel bír a nemzetiségek alkotmányos státuszának meghatározásakor.

Nemzetkonceptiók

A nemzetkonceptiók vizsgálatát mindenekelőtt a politikai nemzet–kulturális nemzet kettőssége szempontjából tanulságos elvégezni. A demokratikus alkotmányok rendszerint használják a politikai nemzet fogalmát, amelyre különbözőképpen utalnak. A politikai nemzet fogalma elsősorban az állampolgárok közötti közjogi kapcsolatot hangsúlyozza. Azt a politikai közösséget fedi le, amely az alkotmány keretei között

éli és szabályozza életét. Ezzel szemben a kulturális nemzet koncepciójának közép-pontjában elsődlegesen nem a közjogi kapcsolat áll, hanem a közösség tagjainak közös kulturális identitása. A nemzetet ebben a formában nem a közjogi keretek, hanem a közös nyelv, a kultúra, az irodalom határozza meg.

Noha az alkotmányelméleti viták sokszor kiélezik a két nemzetkoncepció közti különbséget, szembeállítva egymással a nemzet politikai és kulturális felfogását, én most arra szeretném ráirányítani a figyelmet, hogy – általánosságban is, de a magyar közjogi rendszerben különösen – a két koncepció egymás mellett élése, egymáshoz képest nélkülözhetetlen kiegészítő szerepe a meghatározó.

Egyfelől ugyanis az alkotmány nem nélkülözheti a politikai közösség valamennyi tagját felölelő politikai nemzet kategóriáját. Erre nem csupán célszerűségi szempontból, a közösséggel, az állammal való valamilyen szintű azonosulás, illetve az állampolgári jogok és kötelességek gyakorlása érdekében van szükség, hanem azért is, mert a politikai közösség tagjaira csak ezen az alapon tekinthetünk egyenlő méltóságú, azonos figyelmet és tiszteletet érdemlő személyekként. Ez a követelmény márpedig a legfontosabb alapja a magyar alkotmányos rendnek.

Másfelől viszont azt is látni kell, hogy az államtól más vonatkozásban (pl. a vallások terén) elvárható semlegesség e tekintetben nem irányadó. Nem csupán arra gondolok, hogy a nemzeti szempontból semleges állam gyakorlati értelemben mérőben illuzórikus elképzelés lenne, hanem arra is, hogy néhány alapvető kérdésben a demokratikus jogállamok sem lehetnek semlegesek, hiszen az állam működőképessége miatt szükségük van az összetartozás-tudat valamilyen szintű megteremtésére.¹ Ezzel magyarázható, hogy az államok a politikai nemzet koncepciójával is hozzákapcsolódnak a történelmileg meghatározó kulturális nemzet egyes identitás-elemeihez. Az állam neve, himnusza és más szimbólumai, történelme és hivatalos nyelve például mind-mind úgy hordozzák magukban a többségi kulturális nemzetből eredeztethető sajátosságokat, hogy egyszersmind „nem lúgozhatók ki” a politikai nemzet koncepciójából sem. Végül: a nemzeti kisebbségek önálló közösségként való elismeréséhez is a kulturális nemzetgondolat létjogosultságának elismerésén át vezet az út.

A politikai és a kulturális nemzet koncepciójának éles szembeállítása tehát még akkor sem indokolt, ha egyébként az alkotmányjogi alapok fogalmi tisztázása érdekében az elkülönítésükre szükségünk is van.

¹ Vö. KIS JÁNOS: „Túl a nemzetállamon”, in: KÁNTOR ZOLTÁN – MAJTÉNYI BALÁZS (szerk.): „Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről”, Budapest, Rejtjel, 2005

A magyar alkotmányos rend

A hatályos Alkotmány 68. § (1) bekezdése szerint „[a] Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők”. Az Alkotmány ezzel egyrészt egyértelművé teszi, hogy a szuverenitást hordozó nép fogalma a politikai közösség valamennyi tagját azonos státuszú személyként öleli fel, másrészt előírja, hogy a politikai nemzetnek a kisebbségek államalkotó tényezőként képezik a részét. A kisebbségek ezzel közösségként is közjogi elismerést kaptak.

Az Alaptörvény XXIX. cikke szintén kimondja, hogy „[a] Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők”, és ezzel fenntartja a jelenlegi közjogi státuszt. (Csak megemlítem, hogy a terminológia Kállai Ernő kisebbségi biztos javaslatára változik „nemzeti és etnikai kisebbségek”-ről „nemzetiségek”-re. Az új szóhasználat egyrészt a kisebbségek egyenjogúságát fejezi ki, másrészt a magyar jogtörténeti hagyományokhoz tér vissza.²) A szuverenitást hordozó nép fogalma a magyar alkotmányos rendszerben tehát a politikai nemzet fogalmára utal.³ Az Alkotmányban és az Alaptörvényben a nemzetiségek államalkotó szerepének kiemelésével is a politikai nemzet koncepciója jelenik meg, de már olyan fogalomként, amelyen belül lehetőség nyílik kulturális identitású közösségek elismerésére. Ezzel összefüggésben azt is meg kell jegyezni, hogy a hatályos Alkotmány szóhasználata „nemzet” alatt alapvetően máshol is a politikai közösséget érti: a nemzeti jelképek minden magyar állampolgár közös szimbólumai, a nevükben „nemzeti” intézmények az állam valamennyi polgárának állami szervei, és a köztársasági elnök is valamennyi állampolgárt felölelve „fejezi ki a nemzet egységét”⁴. Az Alaptörvény ellenben nem ilyen következetes a szóhasználatot illetően: a „nemzet” hol a politikai közösségre, hol pedig a magyarság kulturális egységére utal.⁵

A politikai közösség kereteinek megrajzolása mellett, azt kiegészítve ugyanakkor a magyar Alkotmány a kulturális nemzet koncepcióját az állami szimbólumoknál lé-

² Lásd a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottsága számára küldött javaslatait: http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/nemzeti_etnikai.pdf

³ A nemzetértelmezések és a magyar Alkotmány kapcsolatához lásd MAJTÉNYI BALÁZS: „68. § [Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok]”, in: JAKAB ANDRÁS (szerk.): „Az Alkotmány kommentárja”, Budapest, Századvég, 2009, pp. 2401–2412.

⁴ PACZOLAY PÉTER: „A köztársasági elnök”, in: PETRIK FERENC (szerk.): „Alkotmány a gyakorlatban”, Budapest, HVG-ORAC, 2008, p. 184.

⁵ Ennek következtében például nem dönthető el, hogy az Alaptörvény szövege kit tekint az alkotmányozás alanyának. Lásd JAKAB ANDRÁS: „Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei”, Budapest, HVG-ORAC, 2011, p. 185.

nyegesen markánsabban jeleníti meg a magyarsággal összefüggésben is. Ahogy a politikai nemzet fogalma sem nélkülözheti a többségi kulturális identitásból származó egyes elemeket, és az állam nemzeti szempontból nem lehet teljesen semleges, úgy a történelem adta helyzet azt is magyarázza, hogy alkotmányos rendünk értelmében az állam számára a határokon kívül élő magyarság sorsa sem lehet közömbös.

Mind a hatályos [6. § (3) bekezdés], mind az új alkotmány [D] cikk] tartalmaz felelősségi klauzulát, amely a magyar államot cselekvésre buzdítja, sőt kötelezi a külföldön élő magyarság identitásának megőrzése érdekében. Az ennek alapján tett lépések a szomszédos államok kifogásai miatt újból és újból viták tárgyává válnak, ezért meghatározó jelentőséggel bír, hogy a nemzetközi jog és gyakorlat hogyan viszonyul az effajta állami fellépéshez.

A 2002 januárjában hatályba lépett, a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény (az ún. „státusz törvény” vagy „kedvezménytörvény”) kapcsán Romániával kialakult vita végül arra vezetett, hogy az Európa Tanács Velencei Bizottsága jelentést fogadott el a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról.⁶ Ebben mindenekelőtt megfogalmazta, hogy a kétoldalú egyezményeken túl számos európai állam külön jogszabállyal nyújt különleges kedvezményeket határain kívül élő kisebbségei számára. A Velencei Bizottság a kisebbségekről való efféle gondoskodás iránti vágyat különösen érthetőnek tartotta a kommunista diktatúra alól felszabadult kelet- és közép-európai térségben. A Bizottság alapvető jelentőségű értékelése szerint „a kisebbségvédelem előtérbe kerülő új és eredeti formái, különösen az anyaállamok által alkalmazottak, kedvező trendet képviselnek, amennyiben hozzá tudnak járulni a kisebbségvédelem céljainak eléréséhez”. A jelentés szerint „[a] kisebbségek védelméért elsősorban a lakóhelyük szerinti állam tartozik felelősséggel. A Bizottság ugyanakkor tudomásul veszi, hogy az anyaállamok szintén szerepet játszanak kisebbségeik védelmében és megőrzésében.”

Ugyancsak a Velencei Bizottság 2010-ben határozta el, hogy önálló jelentést készít a külföldön élő állampolgárok szavazati jogáról. E jelentés elkészítését az a tény indokolja, hogy egyre több európai állam szembesül azzal, hogy állampolgárai állandó vagy ideiglenes jelleggel a választás napján külföldön tartózkodnak, és a külföldön élő állampolgárok igénylik, hogy a választáskor politikai jogaikat gyakorolhassák. A Bizottság közel egyéves előkészítő munkát követően 2011. június 16–17-i ülésén fogadta el a külföldről történő szavazásról szóló jelentését. A jelentés – figyelembe véve az európai országok választójogi szabályait – alapvetően pozitív, bátorító üzenet megfogalmazására törekedett, de az esetleges gyakorlati nehézségek bemutatását is fontosnak tartotta.

⁶ A jelentés magyar fordítását lásd TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – FRANCIS DELPÉRÉE (szerk.): „Európa egysége és sokszínűsége: a kisebbségek jogai”, Nyitott Könyv Kiadó, 2003, pp. 143–180.

A Velencei Bizottság konklúziói kiemelik, hogy a külföldön élő, tartózkodó állampolgárok szavazati jogának biztosítása terén pozitív jogalkotási folyamat zajlik, egyre több ország teszi lehetővé a külföldön történő szavazást állampolgárai számára. A külföldön történő szavazás elsősorban az országos választásokat illeti, a helyi választások esetében, miután a helyi közügyekben való részvételtől szól a választás, indokolt a helyben-lakás követelménye. A Velencei Bizottság a külföldön történő szavazás teljes kizárását nem tartja szerencsésnek, bizonyos szenzitív esetekben viszont jó megoldásnak tartja, ha a külföldön élő szavazók számára speciális parlamenti képviselőt kialakítására kerül sor.

Alapjogi oldal

Egyéni és kollektív jogok

A kisebbségi jogok elismerése hosszú és lassú fejlődés gyümölcse. Az ENSZ-ben 1948. december 10-én elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata még említést sem tesz a kisebbség fogalmáról. A „nemzeti kisebbséghez tartozás” csupán az 1950. november 4-én aláírt Emberi Jogok Európai Egyezményének 14. cikkében jelenik meg. Az 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya pedig már egy cikket szentel az etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmének.⁷ A kisebbségi jogvédelem nehézségeit azonban továbbra is jól mutatja, hogy a kisebbség fogalmát a nemzetközi jog nem határozza meg, és általánosan elismert egységes fogalom sem létezik.⁸ A nemzeti kisebbségek védelméről alkotott ET keretegyezmény⁹ az egyes országokra bízta a nemzeti kisebbség fogalmának meghatározását.

Magyarország – érthető módon – aktív a kisebbségek védelmére vonatkozó nemzetközi egyezmények kidolgozásában. Minden lehetséges fórumon szót emel a kisebbségek kollektív jogai mellett, így gyakran szembe kerül azzal a felfogással, amely az emberi jogokat az egyéni jogokra – legfeljebb a közösen gyakorolt egyéni jogokra – szűkíti le. A sokszor hangoztatott magyar álláspont szerint az egyéni

⁷ MARC BOSSUYT: „A kisebbség fogalmának meghatározása a nemzetközi jogban”, in: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – FRANCIS DELPÉRÉE (szerk.): „Európa egysége és sokszínűsége: a kisebbségek jogai”, Nyitott Könyv Kiadó, 2003, pp. 13–14.

⁸ Lásd erről bővebben NAGY KÁROLY: „A kisebbségek jogi helyzetének szabályozása egyes európai alkotmányokban”, in: BODNÁR LÁSZLÓ (szerk.): „EU-csatlakozás és alkotmányozás”, Szeged, 2001, p. 171.

⁹ A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény, Európa Tanács, 1995

szabadságjogok pusztá kinyilvánítása kevés, biztosítani kell a jog érvényesülésének intézményi garanciáit.

A magyarországi nemzetiségek közjogi helyzetét érintően az Alkotmány és az Alaptörvény egyaránt érvényesíti az alapjogi oldal szabályozásában is a nemzetiségek államalkotó szerepéről korábban mondottakat. Az 1989 utáni magyar alkotmányos rendszer – összhangban az ország nemzetközi aktivitásával – a kisebbségekhez tartozók egyéni jogain túl a kisebbségeket megillető kollektív jogokat is garantálja. A kollektív jogok terén a hatályos Alkotmány a 68. § (2) bekezdésében biztosítja a kisebbségek kollektív részvételét a közéletben, a (4) bekezdés pedig külön is előírja, hogy helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. Az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdése értelmében pedig az önkormányzatokon túl sarkalatos törvény szabályozza a nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételét is.

Az Alaptörvényben nemzetiségi jogként nevesített többi jogosultság az egyéni jogi jellegen túlmenően közösségi jelentőséggel is bír. Az Alaptörvény XXIX. cikke szerint: „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.”

A kisebbségi különjogok mellett a valamely nemzetiséghez tartozók jogvédelmét is szolgálja az Alaptörvény XV. cikke, amely – többek között – nevesítve tiltja a nemzeti származás szerinti bármely hátrányos megkülönböztetést. Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy az Alaptörvény a nemzetiségek jogvédelmét az eddigi magas szinten garantálja.

Az alapjogvédelem új eszköze, az alkotmányjogi panasz

Az alapjogok, jelen esetben a nemzetiségeket megillető jogok mindennapi érvényesüléséhez ráadásul az Alaptörvény új jogvédelmi eszközt biztosít. Az elmúlt húsz évben újból és újból megfogalmazódtak azok a markáns vélemények, amelyek szerint a magyar jogalkalmazói gyakorlat nem kellő súllyal veszi figyelembe az alapjogok hatékony érvényesülésének szempontját. A jogvédő szervezetek – éppen a kisebbségi jogok terén is – rendszeresen hangot adnak e kritikájuknak. A közjogi rendszer felől nézve a kérdést, a kritika sokszor azt kifogásolta, hogy az Alkotmányban biztosított jogok védelmében különös felelősséggel bíró Alkotmánybíróság a jogalkotás aktusainak vizsgálatán túl eszköztelen a közhatalmi döntések alapjogellenességével szemben.

Az 1990 óta létező alkotmányjogi panasz intézményét sokan bírálták korlátozott érvénye miatt, kiemelve, hogy tulajdonképpen nem több, mint egyedi ügyben

alkalmazott normakontroll. Az általános szakmai ítélet szerint az alkotmányjogi panasz eddig nem volt alkalmas az egyéni jogsérelmek orvoslására. Korlátozott alapjogvédelmet jelentett, amelynek jogorvoslati jellege háttérbe szorult, és csupán a jogszabályok alkotmányellenességére koncentrált, az egyéb közhatalmi aktusok által előidézett alapjogsérelem hatáskörén kívül maradt. Erre utalt Sólyom László, az Alkotmánybíróság első elnöke is akkor, amikor arra hívta fel a figyelmet, hogy „az Európában szokásos hatáskörökkel összehasonlítva nem egyedülállóan tág az Alkotmánybíróság hatásköre, hanem inkább féloldalas”.¹⁰

Az Alaptörvény a 22 éven át gyakorolt, korlátozott hatású panaszt fenntartja, de mellette bevezeti az ún. „valódi” alkotmányjogi panaszt. Az alkotmányjogi panasz ezzel már túlmegy a normakontrollon, mert nemcsak azt vizsgálja az Alkotmánybíróság, hogy az alapul fekvő norma alapjogot sért-e, hanem azt is, hogy a bíróság nem sértett-e eljárási alapjogokat, az ítélet nem önkényes vagy az egyenlőséget sértő-e, vagy a bíróság nem hagyta-e figyelmen kívül jogértelmezésében az alapjogokat. A normakontroll a jogrend harmóniáját, „alkotmányellenesség-mentességét” állítja helyre, a panasz mindig alapjogi kérdést dönt el.

Az Alaptörvény 24. cikke alapján tehát az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját, és megsemmisíti a bírói döntést. Az Alkotmánybíróságról szóló új, 2011. évi CLI. törvény (új Abtv.) ezt úgy pontosítja, hogy az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva (új Abtv. 27. §).

Várható, hogy az Alkotmánybíróság megterhelése jelentősen növekedni fog. Ezzel összefüggésben egyrészt követelmény, hogy bárki, aki az alapjogai megsértését állítja, közvetlenül Alkotmánybírósághoz fordulhasson orvoslásért, másrészt követelmény az is, hogy az Alkotmánybíróság minden ügyet, amivel hozzá fordultak, belátható időn belül döntsön el.

Az alkotmánybírósági törvény lehetőséget ad mind a bírói eljárásban hozott döntés végrehajtásának felfüggesztésére, mind a törvény alkalmazását felfüggesztő ún. ideiglenes intézkedésre. A rendes bíróságnak joga van az alkotmányjogi panaszban támadott döntés végrehajtását az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig felfüggeszteni [új Abtv. 53. § (4) bekezdése]. Ha pedig a bíróság a döntés végrehajtását nem függesztette fel, az Alkotmánybíróság is felhívhatja a bíróságot erre, ha az az

¹⁰ SÓLYOM LÁSZLÓ: „Az Alkotmánybíróság hatáskörének sajátossága”, in: uő: „Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon”, Budapest, Osiris, 2001, p. 163.

alkotmánybíróági eljárás várható tartamára vagy a várható döntésre tekintettel, súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése érdekében, vagy más fontos okból indokolt [új Abtv. 61. § (1) bekezdése].

Ki kell emelnem azt is, hogy kivételes esetben bírói eljárás nélkül is benyújtható lesz az alkotmányjogi panasz, valamely norma alkotmányellenességének megállapítására. Ez azt jelenti, hogy a korábbi, „korlátozott” alkotmányjogi panasz is átalakul, és egy nagyon lényeges elemmel bővül. Az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető lesz, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette [új Abtv. 26. § (2) bekezdése]. Olyan panaszról van szó, amikor közvetlenül a jogi norma alkotmányosságának felülvizsgálatára kerül sor, anélkül, hogy azt előzőleg a bírói hatalom alkalmazta volna. Ez a német gyakorlatban oly fontos hatáskör lényegesen bővíti a magyar Alkotmánybíróság jövőbeni normakontroll lehetőségét.

Meg kell említeni, hogy az alkotmányjogi panasz jogintézményének érvényesítésében jelentős szerep hárul a jogvédő szervezetekre. Az új Abtv. 51. §-a ugyanis előírja a kötelező jogi képviselést, de – a törvénytervezethez benyújtott módosító javaslat eredményeként – sajnálatosan nincs utalás arra, hogy a kötelező jogi képviselést a jogi segítségnyújtásról szóló törvény keretében is biztosítható. Viszont jogi képviselőként eljárhat az ügyvéd (ügyvédi iroda), valamint a jogvédő társadalmi szervezet jogi szakvizsgálóval rendelkező képviselője.

Összefoglalva megállapítható: az Alaptörvény által bevezetett, és az új alkotmánybíróági törvény által részletezett változás révén az alkotmányjogi panasz január 1-jétől hatékonyan szolgálhatja azt, hogy az alkotmány a mindennapi joggyakorlatban is élő normává váljék. (Nem melleleg az Emberi Jogok Európai Bíróságának statisztikái is azt mutatják, hogy a lakosság lélekszámához viszonyítva kevesebb indítvány érkezik azokból az országokból, amelyekben az egyéni jogsérelmek „hatékony orvoslását” kérhetik az alkotmánybíróságtól vagy más szervezettől.)

A magyar Alkotmánybíróság a megváltozott hatásköreivel kilép a harmadik generációs bíróságok köréből¹¹, és felzárkózik a valódi alkotmányjogi panaszt gyakorló bíróságokhoz. Ez nehéz és kockázatos út lesz. 2012 – bár több hatáskör és az értelmezési gyakorlat folytonossága megmarad – vitathatatlanul egy új Alkotmánybíróság kezdetét jelenti.

¹¹ A „harmadik generációs alkotmánybíróságok” fogalmához lásd SÓLYOM LÁSZLÓ: „Az alkotmánybíróságok együttműködéséről. Bevezető az európai alkotmánybíróságok X. konferenciájához”, in: uő: „Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon”, Budapest, Osiris, 2001, p. 189., 195.