

KELEMEN KATALIN

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága és a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak védelme

– az Alkotmánybíróság 2005-ben hozott határozata kapcsán*

A tanulmány, a Magyar Alkotmánybíróság hat 2005-ös határozata kapcsán, a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek védelmére kialakított intézményrendszer vizsgálja, valamint rövid történelmi és jogszabályi áttekintést is nyújt a témában. A cikk első felében a szerző a két legújabb e tárgyban hozott alkotmánybírósági döntést (2005. szeptemberi és decemberi) mutatja be, majd a legjelentősebb magyarországi kisebbség, a cigányság aktuális helyzetéről ír. Emellett számba veszi a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság azon döntéseit, melyeket az Egyezmény diszkrimináció tilalmát kimondó 14. cikkelyének megsértéséért Magyarország ellen benyújtott panaszok alapján hozott. Ezt a Magyar Alkotmánybíróság vázlatos bemutatása követi, mely érzékeltetni kívánja e szerv kiemelkedő jelentőségét az alkotmánybíróságok legújabb generációjának sorában és döntéseinek súlyát a magyar jogrendszerben. A szerző végül szemlélteti az Alkotmánybíróság egyenlőség elvével kapcsolatos gyakorlatát, és elemzi a European Roma Rights Center által benyújtott indítványok alapján hozott 2005-ös határozatokat.

1. Bevezetés

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak védelme rendkívül széles körben vitatott téma a magyar közéletben. E jogok magyarországi szabályozása példaértékű Európában. Ennek okai mind az ország történelmében, mind jelenében keresendők. Különösen hasznos e téma vizsgálatát összekötni az alkotmánybíráskodással Magyarország esetében, melynek alkotmánybírósága nagy presztízsnak örvend, és jelentős befolyással bír az egész jogrendszerre. Bár az Alkotmánybíróság nem dolgozott ki a kisebbségek jogait átölelő gyakorlatot, több olyan határozatot is találha-

* A tanulmány az olasz *Rivista di Diritto Comparato Pubblico ed Europeo*-ban olasz nyelven megjelenő írásnak a magyar olvasók számára átdolgozott fordítása. A fordítás a szerző munkája.

tunk, mely ennek egy-egy aspektusát veszi vizsgálódás alá. 2005-ben az AB jelentős mennyiségű (összesen 6) olyan határozatot hozott, amely érinti a nemzeti és etnikai kisebbségek jogait, s ezek közül az alább vizsgált két határozat a kisebbségek önkormányzati (Alk. 68. § (4) bek.), illetve parlamenti képviselőivel (Alk. 68. § (2) bek.) foglalkozik¹, míg a másik négy határozat indokolása formai és tárgyuk a roma kisebbség helyzetéhez kapcsolódik².

A Magyar Alkotmánybíróság 2005. december 13-án³ hozta a kisebbségek jogaival kapcsolatos legfrissebb, azévi határozatát⁴. Az indítványt a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa (a továbbiakban: kisebbségi ombudsman) nyújtotta be, azt kifogásolva, hogy a törvényhozó nem teremtette meg annak lehetőségét, hogy a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó nyilatkozat valódiságát vizsgálni lehessen. Az AB kimondta, hogy a nemzeti és etnikai önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának, de a konkrét megoldás kidolgozása a jogalkotó feladata, az az alkotmányból nem vezethető le. A határozathoz a két, a parlament által 2005 szeptemberében újonnan választott alkotmánybíró fűzött párhuzamos indokolást. Bragyova András alkotmánybíró erős elméleti alapokon álló alternatív indokolást csatolt a határozathoz, melyben kifejti, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai különleges alkotmányos jogok, melyek voltaképpen azonosak a többségi jogokkal, csak éppen a kisebbségek eltérő helyzetéből adódó hátrányok – de mindenképpen különbségek – kiegyenlítésére szolgálnak (példaként az anyanyelvet hozza fel). Bragyova bíró hozzáteszi továbbá, hogy az önrendelkezési jog a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás esetében negatív jog, amennyiben senkire nem lehet kívülről ráerőltetni semmilyen identitást, ha nem akarja, ugyanakkor senkinek sincs alkotmányos joga ahhoz, hogy önmagát egyoldalúan egy nemzeti vagy kisebbségi csoport tagjának nyilvánítsa. A hovatartozásnak vannak objektív kritériumai (az élet bizonyos megváltozhatatlan tényei)⁵, valamint ennek feltétele a kisebbség tagjai részéről egymás kölcsönös elfogadása. Az egyén önrendelkezési joga, írja Bragyova, csak olyan dolgokra terjedhet ki, amelyeken az egyén változtathat. Kovács Péter bíró, nemzetközi jo-

¹ A 34/2005. (IX. 29.) és 45/2005. (XII. 14.) AB határozatok.

² A European Roma Rights Center indítványára született 4/2005. (II. 25.), 5/2005. (III. 3.), 10/2005. (III. 31.) AB határozatok és a 2005. március 29-ei 1070/B/2004. sz. AB végzés. Ezeket a 4.2. pontban vizsgálom, mert úgy vélem, hogy teljes körű megértésükhez szükség van előbb a roma kisebbség szociális helyzetének és az AB szociális biztonsághoz való joggal kapcsolatos gyakorlatának a bemutatására.

³ 45/2005. (XII. 14.) AB határozat. Az AB határozatai hozzáférhetőek a testület honlapján: <http://www.mkab.hu>

⁴ Ebben az esetben az AB három hatásköre alapján is eljár: utólagos normakontroll, mulasztásos alkotmányértés és absztrakt alkotmányértelmezés. Az AB hatásköreiről bővebben lásd a 3.1. pontot.

⁵ Ezt az objektív kritériumot Kovács Péter alkotmánybíró is említi párhuzamos indokolásában, szó szerint idézve a Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezménye hivatalos kommentárjának 35. pontját, mely a Keretegyezmény 3. cikkének 1. §-áról világosan kimondja, hogy „az egyén szubjektív választása elválaszthatatlanul kötődik a személyi identitását meghatározó lényeges objektív kritériumokhoz”. A hivatalos kommentárt a Keretegyezményt kidolgozó szakbizottság a Keretegyezménnyel egyidőben készítette el.

gász professzor (aki tagja volt az Európa Tanács kisebbségvédelmi egyezményeit kidolgozó kormányszakértői bizottságoknak), párhuzamos indokolásában Magyarország nemzetközi kötelezettségeire helyezi a hangsúlyt, melyek a Szlovéniával, Horvátországgal, Szerbiával és Ukrajnával kötött kétoldalú egyezményeiből származnak. Ezekben a kétoldalú egyezményekben az aláíró országok többek között a kisebbségek számára saját önkormányzatok létrehozásának biztosítására vállaltak kötelezettséget. Az AB e decemberi határozatával, melynek rendelkező részével mind a tizenegy alkotmánybíró egyetértett, szabad utat adott a kisebbségi önkormányzatok választási rendszerének megreformálására.

Az imént összefoglalt döntés előzménye a 2005. szeptember 27-ei, szintén a kisebbségek parlamenti képviselőjét érintő alkotmánybírói határozat, melynek indítványozója Mádl Ferenc köztársasági elnök⁶ volt, aki egy parlamenti által elfogadott törvény aláírása előtt alkotmányossági aggályokat vetett fel, és előzetes normakontrollt kért az AB-tól. Aggályai a törvényjavaslat azon szakaszára vonatkoztak, mely a helyi önkormányzatokról szóló törvénybe kívánt beiktatni egy új paragrafust. Ez a települési kisebbségi önkormányzat megválasztott tagja számára lehetővé tette volna, hogy – meghatározott számú választópolgárnak a települési kisebbségi önkormányzati választás keretében lezajló szavazása esetén (ez a szám az adott település lakosainak számától függ) – nyilatkozattal a helyi önkormányzat képviselő-testületének tagjává váljon. A köztársasági elnök úgy vélte, hogy ez a rendelkezés sérti a választójog egyenlőségének alkotmányos elvét. Az AB 34/2005. (IX. 29.) számú határozatában helyt adott az alkotmányossági vétónak, és az Alkotmány 71. §-ának (1) bekezdésére hivatkozással megsemmisítette a szóban forgó törvényi rendelkezést, kimondva, hogy az ott meghatározott egyenlő választójog a megkülönböztetési tilalom (Alk. 70/A § (1) bek.) speciális rendelkezése a választójogot illetően. Ez azt jelenti, hogy egyrészt minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, másrészt szavazataik ugyanannyit érnek („egy ember – egy szavazat” elve)⁷. Mivel a törvényjavaslat egyik szakasza alapján a települési kisebbségi önkormányzat választásán csak a kisebbségi választói jegyzékben szereplő, vagyis az adott kisebbséghez tartozást vállaló és kinyilvánító személyek vehetnének részt, a kisebbségi választópolgárok a teljes helyi lakosságot képviselni rendelt helyi önkormányzat képviselő-testületének tagját illetően kétszeres választójoggal rendelkeznének. Az AB kimondta, hogy „a demokratikus legitimitáció akkor valósul meg, ha a közhatalmat gyakorló testület tagjait a választópolgárok közvetlenül választják, vagy a választó-

⁶ Mádl Ferenc, a számára biztosított alkotmányossági vétó lehetőségével élve, az indítványt 2005. június 21-én nyújtotta be az AB-hoz, amikor ugyan még hivatalban volt, de a parlament (2005. június 7-én) már megválasztotta az új köztársasági elnököt Sólyom László, az Alkotmánybíróság első elnökének személyében. Sólyom, aki sosem titkolta aktivista hozzáállását, az első Magyar Alkotmánybíróság meghatározó alakja és 1998-ig elnöke volt.

⁷ Bár az AB a kihirdetett határozatban erről nem tesz említést, ez az elv nyilvánvalóan a „one man, one vote” principle átvétele az amerikai alkotmányjogból, melyet az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága a *Baker v. Carr* (369 U.S. 186) esetben hozott ítéletében fejtett ki először 1962-ben. A három hónappal korábbi 22/2005. (VI. 17.) AB határozat mint az alkotmányos demokráciák elvére hivatkozik rá.

tások-kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorlóig folyamatos”⁸. A parlament az alkotmányellenesnek nyilvánított rendelkezés nélkül, újra elfogadta a helyi önkormányzatokról szóló törvény módosításáról szóló törvényjavaslatot. Hatályba lépett viszont a kisebbségi választói jegyzék intézményét bevezető rendelkezés. A jegyzéket a helyi választási irodák állítják össze, és minden, magát valamely kisebbséghez tartozónak valló állampolgár regisztráltathatja magát.

E két friss határozat teljes körű megértésének érdekében érdemes áttekinteni a legjelentősebb magyarországi kisebbség – mind történeti, mind aktuális – helyzetét.

1.1. A magyarországi kisebbségvédelem problémája

A magyarországi kisebbségek legújabbkori történetének egyik alapvető eseménye Trianon és az általa elszenvedett területi-népességbeli veszteség,⁹ amelyet a magyar nép mindig a történelem igazságtalanságának érzett. Bár ma már egyetlen racionális és demokratikus elveket valló politikus sem tűzi ki céljául az elcsatolt területek visszaszerzését, valamilyen megoldást minden magyar politikai párt programja kínál a határon túli magyarok problémáira. Könnyen meg lehet érteni tehát, hogy a részletesen kidolgozott kisebbségvédelmi intézményrendszer bőkezűségének inkább belpolitikai okai vannak, és kevésbé az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet által gyakorolt nyomásnak köszönhető (Majtényi 2005). Elsősorban ez a helyzet az oka annak, hogy Magyarország úttörő volt Kelet-Közép-Európában a kisebbségek védelme terén, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy az ország lakosságának túlnyomó többsége (92,33%) magyar nemzetiségű, így a kisebbségek számára széles körű jogok biztosításának politikai kockázata meglehetősen alacsony (Pogány 2003: 13). A magyarok tehát példát akarnak mutatni a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak védelme területén a szomszédos országok számára, melyek így nyomás alatt érezhetik magukat a nemzetközi politikában, ahol Magyarország igyekszik elérni, hogy nagyobb autonómiát biztosítsanak a kisebbségek számára (melyek ezen országok esetében többnyire magyar nemzetiségűek)¹⁰.

⁸ Ez az alkotmányos követelmény már korábban is megjelent az 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban, majd a 16/1998. (V. 8.) AB határozatban került részletesebb kifejtésre.

⁹ A 2001-es népszámlálási adatok alapján (melynek folyamán a kisebbségi hovatartozás kinyilvánítása nem kötelező, csak lehetőség), a legnagyobb magyar közösség Romániában él (mintegy 1 437 000 fő), valamint kb. 521 ezer magyar él Szlovákiában, 290 ezer Szerbiában (a Vajdaság Autonóm Tartományban), 152 ezer Ukrajnában, 17 ezer Horvátországban, 6600 Ausztriában és 6200 Szlovéniában. Forrás: a Határon Túli Magyarok Hivatalának honlapja, <http://www.htmh.hu>

¹⁰ A történelmi okokból az anyaország határain kívül maradt honpolgárok jogainak és érdekeinek védelme nem ismeretlen az olasz politika számára sem. Az 1991. évi 423. számú olasz törvény 1. §-a kimondja, hogy „az olasz kisebbséghez tartozó jugoszláv állampolgárok, akik háborús vagy polgárháborús események miatt országuk területének elhagyására kényszerültek, az Olaszország területére belépés napjától számított nyolc napon belül, az olasz kisebbségi közösséghez tartozásra vonatkozó adatok megjelölése mellett, az illetékes hatóságtól kérhetik rendkívüli tartózkodási engedély kiadását”.

1.2. A legjelentősebb etnikum: a romák helyzete Magyarországon

Magyarországon a romák alkotják az egyetlen olyan kisebbséget, amelynek nincs anyaországa, melyre támaszkodhatna.¹¹ A roma kisebbség egyik alapvető jellemzője, hogy nem homogén etnikai csoport, hanem különböző etnikai csoportokból tevődik össze. Járóka Líviát, az új tagállamok által választottak között az első, roma származású európai parlamenti képviselőt idézve, „ha létezik közös cigány identitástudat, az gyakran éppen annak köszönhető, hogy ugyanabban a hátrányos megkülönböztetésben és kirekesztésben van részük”¹². A „cigány” (vagy roma) identitás valójában inkább a társadalmi kapcsolatrendszeren alapul, mint genetikai tulajdonságokon.

Ami a magyarországi cigány közösség történetét illeti, Olivier Meer így ír:¹³

„(...) [B]ár a cigány közösség hagyományosan nomád életmódot folytató népcsoport, a huszadik század folyamán letelepedtek, és a második világháború után, jóllehet gyakran kényszer hatására alapvetően beilleszkedtek a munkásosztályba. A nomád életmód az ötvenes évek után gyakorlatilag eltűnt. Így tehát az iparosított gazdaság kilencvenes évek elején bekövetkező csődje végzetes volt e stabilizálódott, de sérülékeny, mert alulképzett közösség számára. (...) S bár ebben nem állnak egyedül, a romák a posztkommunizmus liberalista gazdasági terápiait leginkább megszenvedő tagjai a társadalomnak.”

Bár az utolsó népszámlálás (2001) adatai alapján 190 046 cigány származású ember él Magyarországon, becslések szerint ez a szám valójában eléri az 550 ezret¹⁴, miközben a munkaképes korban levők kb. 70 százaléka munkanélküli. A cigány fiataloknak csak 33 százaléka jut el a középiskoláig (a többségi fiatalok 90 százalékaival szemben), és mindössze 1 százaléka a felsőoktatásba.¹⁵

Ezek a problémák azután tükröződnek mind a közéletben, mind az

11 Éppen ezért hívják őket „etnikai” kisebbségnek. A nemzeti kisebbségek egy másik ország nemzetéhez tartoznak, míg az etnikai kisebbségeknek nincs anyaországuk, de vannak saját hagyományaik és kultúrájuk. A magyar alkotmányjog nem ismeri a „különösen védett kisebbségek” (*minoranze superprotette*) kategóriáját, melyet az olasz jogtudomány használ az Alto Adige-beli német és a Valle D’Aosta-beli francia kisebbség tekintetében. A „különösen védett” és az „elismert” (*minoranze riconosciute*) kisebbségekről az olasz jogrendszerben lásd bővebben E. Palici di Suni Prat 2002: 33–34.

12 *Equality and non-discrimination. Annual report 2005*. European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 30. old.

13 O. Meer, *I rom d’Ungheria fra legge e realtà*, in *Le Monde Diplomatique*, 1999. novembre. Forrás: http://www.cestim.it/03zingari_ungheria.htm. Az idézet a szerző fordítása.

14 A két szám közötti eltérés oka az, amit a 7. számú jegyzetben is említettem a határon túli magyarokkal kapcsolatban: a népszámlálás folyamán nem kötelező, csak lehetőség a kisebbségi hovatartozás kinyilvánítása. Az európai országok becslési adatait összevetve megállapíthatjuk, hogy Európában a legnagyobb roma közösség Romániában él (2 és fél millió fő), az összlakossághoz viszonyított arányát tekintve is (kb. 11%). Magyarországon a harmadik a romák létszáma alapján, és negyedik a roma lakosság aránya tekintetében (6%).

15 Forrás: *Regular report on Hungary’s progress towards accession 2002*. Európai Unió, 31. old. Hozzáférhető az interneten a következő címen: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/hu_en.pdf

Alkotmánybíróság gyakorlatában, melyhez az utóbbi időben a romák lakhatási körülményeivel foglalkozó indítványok is érkeztek. Mielőtt azonban elkezdéném ezeket a határozatokat tárgyalni, érdemes áttekinteni a kisebbségvédelem fejlődését Magyarországon, valamint az AB jogegyenlőséggel kapcsolatos gyakorlatát.

2. A kisebbségek védelme Magyarországon

2.1. Történelmi áttekintés

Az 1849. évi XLIV. számú törvénycikk volt az első törvény, mely a nemzeti és etnikai kisebbségekkel foglalkozott. Kidolgozása Eötvös József válás- és közoktatásügyi miniszter nevéhez fűződik. S bár ez a törvénycikk Magyarország lakosságára „egységes és oszthatatlan politikai nemzetként” tekintett (mely nem tévesztendő össze azonban a nyelvi értelemben vett magyar nemzettel), tág kulturális autonómiát biztosított a nemzeti kisebbségek számára. A kisebbségek számára pozitív kollektív jogok biztosításával szemben Eötvös inkább a jogegyenlőség és az egyéni szabadságjogok kiszélesítését, a hátrányos megkülönböztetést tiltó „negatív” normák bevezetését, valamint az anyanyelv teljes körű használatának biztosítását támogatta. Elméletének alapja az az elgondolás volt, hogy a kisebbségek érdekei az egyének személyi szabadságán keresztül érvényesíthetők.¹⁶ A parlament által 1868-ban újratárgyalt törvény ugyan kompromisszum eredménye volt, és nem felelt meg teljes mértékben Eötvös elképzeléseinek, magas európai színvonalú törvényhozási terméknek számított.¹⁷

Az első világháború után a trianoni békeszerződés (1920) radikálisan átrendezte Magyarország kisebbségeinek helyzetét. A második világháború után, a szovjet megszállás idején a kisebbségek ügyét miniszteri rendeletek szabályozták, melyek azonban csak üres szavak maradtak, hiszen a szocialista ideológiának megfelelően a „nemzeti egység elve” érvényesült, és az állam valójában asszimilációs politikát folytatott.¹⁸ Ezt

¹⁶ Ez a dogmatika által ún. liberális-individualistának nevezett megközelítés, mely ma az Egyesült Államokban dominál. Wojciech Sadurski szerint ez a megközelítés csak olyan országok esetében helyes, mint az Egyesült Államok, melynek jelentős bevándorlással kell szembenéznie, és ahol az új kisebbségeknek biztosítani kell a többséget megillető összes jogot, hogy beilleszkedhessenek a semleges szabályok által kormányzott szélesebb társadalomba, míg az európai kontinens hagyományosan multikulturális államai esetében helyesebb az ún. *diversity-accomodating* modellt alkalmazni, mely a kulturális pluralizmusnak kedvez (Sadurski 2003: 22–27).

¹⁷ Egy másik jelentős törvény, amelyet a Magyar Parlament ugyanabban az évben fogadott el, és Eötvös József nevéhez fűződik, bevezette a tankötelezettséget 6 és 12 éves kor között.

¹⁸ A második világháború utáni időszakban elterjedt asszimilációs elméletekről bővebben lásd Jennifer Jackson Preece monográfiáját (1998: 104–106). A kommunista pártok által irányított pszeudo-föderális államokkal (Jugoszlávia és Szovjetunió) kapcsolatban Alessandro Pizzorusso megjegyzi, hogy bár a kommunista ideológia nyitottnak tűnik a kisebbségek védelmére, valójában azt figyelhetjük meg, hogy ez a nyitottság csupán látszat volt. A rezsim tekintélyelvűségének köszönhetően a kisebbségi konfliktusokra nem kerestek megoldást, csak elfojtották azokat, ahogy azt a szovjet rendszer összeomlása után be-

igazolja, egyebek között, a Magyar Szocialista Munkáspárt Politikai Bizottságának 1961. június 20-ai döntéssorozata. A PB feloszlatta a Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetségét, valamint célul tűzte ki, hogy a cigányságot érintő kérdéseket kizárólag szociális kérdésként kell kezelni, s meg kell szüntetni azt a helyzetet, amely szerint a cigányság önálló-nemzetiséget (etnikumot) alkot. A nyolcvanas években a PB-nek ezek a határozatai részben érvénytelenekké váltak (pl. kulturális szervezetek, roma újságok alakultak stb.). A rendszerváltás után az 1993-as törvények demokratikus szellemben szabályozzák a kisebbségek jogait, pl. az önkormányzataikat és az iskoláikat illetően.¹⁹

2.2. Az aktuális helyzet

Az 1993. évi LXXVII. törvény (mely „a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól” címet viseli) egyedülálló Európában, és ezzel a jogszabállyal „Magyarország kivételesnek tekinthető jogi és törvényi szabályozást alkotott”²⁰. Már 1989-ben sor került viszont az Alkotmány 68. § (1) bekezdésének módosítására, mely azóta kimondja, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának, azaz államalkotó tényezők, és az (5) bekezdésben meghatározza, hogy a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges a nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló törvény elfogadásához.²¹ Az 1993-as törvény, melyet a Magyar Parlament majdnem egyhangúlag szavazott meg,²² az 1. § (2) bekezdésében a Francesco Capotorti által kidolgozott definíciót fogadja el,²³ hozzátéve még egy kritériumot, amely megköveteli, hogy az adott népcsoport a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos

következett események is igazolják (gondoljunk itt a jugoszláv háborúra vagy a csecsen válságra). Lásd Pizzorusso 1993: 169–170.

¹⁹ Ez a két jog az ún. *group rights* kategóriájába tartozik, mely két alkategóriára osztható: a saját önkormányzatok általi érdekképviselés egy *corporate right*, vagyis a kisebbséget mint csoportot illeti meg, míg az anyanyelvi oktatáshoz való jog egy *collective group right*, vagyis olyan jog, mely a kisebbség tagját, az egyént illeti meg, és csak közvetve a csoportot (Johnsson 2002: 138145).

²⁰ Olivier Meer szavaival élve. Lásd O. Meer, *supra* 12. számú jegyzet.

²¹ Érdemes összevetni ezt az alkotmányos rendelkezést az olasz alkotmány 6. cikkelyével, melyet az olasz alkotmánybíróság „irányelv típusú normának” (*norma direttiva*) minősített (1982. évi 28. számú határozat), mely nem biztosíthatja az egyes nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak specifikus védelmét. Ugyanez a határozat alkotta meg az „elismert kisebbség” (*minoranza riconosciuta*) kategóriáját, a Friuli-Venezia-Giulia tartomány szlovén kisebbségére utalva. Lásd *supra* 10. számú jegyzet. Egy újabb határozatban (1999. évi 406. sz. határozat) az olasz AB kimondta, hogy a nyelvi kisebbségek tagjait illető anyanyelv-használati jog személyhez fűződő jog ugyan, de a territorialitás elvéhez kötődik, ezért csak azon helyi hatóságok előtt érvényesíthető, melyek az adott kisebbség által lakott területen illetékesek.

²² 96 százalékos többséggel. A három ellenszavazat között volt Horváth Aladáré, az akkori egyetlen roma származású országgyűlési képviselője is.

²³ A Francesco Capotorti olasz nemzetközi jogászprofesszor által az Egyesült Nemzetek Emberi Jogi Bizottságának (UNCHR) felkérésére 1977-ben kidolgozott definíció a legtöbbet alkalmazott kisebbség-definíció a nemzetközi jogtudományban.

legyen.²⁴ A törvény hatálya nem terjed ki a menekültekre, a bevándorlókra, a letelepedett külföldi állampolgárokra és a hontalanokra. A Magyar Kormány a 2023/1999. (II. 12.) számú kormányhatározatban²⁵ a kisebbségeket nem a jogaikért a többség ellen harcoló csoportoknak, hanem az egyének olyan csoportjainak tekinti, melyek a többséggel együtt felelősek a közös bűnökért és erényekért, és osztoznak a többség sorsában. Ezután az ünnepélyes kijelentés után nézzük meg milyen a kisebbségek tényleges jogi helyzete Magyarországon.

A legjelentősebb újdonság, amit az 1993-as törvény bevezetett, a kisebbségi önkormányzat intézménye, az egy adott kisebbség érdekeit képviselő testületi szervek létrehozásához szükséges jogi szabályozás megalkotása. Ezeknek az önkormányzatoknak mindazonáltal több nehézséggel is szembekellett nézniük a gyakorlatban. Az első problematikus pont, hogy megválasztásukban – mely mind helyi, mind országos szinten zajlik – minden magyar állampolgárnak van szavazati joga, nem csak az adott kisebbséghez tartozó állampolgároknak. Ez a helyzet visszaélésekre ad lehetőséget, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy bárki a kisebbségi önkormányzat tagjává választható, hiszen a kisebbségi hovatartozás egy egyszerű nyilatkozaton alapul. További problémák forrása, hogy ezeknek a szervezeteknek nincs önálló költségvetésük – bár az 1993-as törvény egy szeri vagyonszerzésben részesítette az országos kisebbségi önkormányzatokat működési költségeik biztosítására –, sőt, igazi hatásköreik sincsenek. A törvény által meghatározott céljuk kimerül a kulturális autonómia megvalósításában.²⁶ A legnagyobb létszámú és az ország területén leginkább szétszóródott kisebbségek (a romák és a németek) számos önkormányzatot alakítottak, míg például a szlovének, akiknek jelenléte Magyarország egy kis szeletére korlátozódik, csak keveset választottak meg.²⁷

Egy Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalt már az első demokratikusan megválasztott országgyűlés kormánya létrehozott 1990-ben, a Miniszterelnöki Hivatal keretében²⁸. A hivatal fő feladata a kapcsolattartás a kormány és a kisebbségek között, valamint a kormány kisebbségekkel kapcsolatos döntéseinek előkészítése. 2002 óta dolgozik az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériumban egy romaügyekért felelős politikai államtitkár is.

A parlament 1995-ben hozta létre a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok

24 A teljes definíció tehát így szól: „(...) nemzeti és etnikai kisebbség (...) minden olyan a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul”.

25 A kormány ezzel a határozattal fogadta el az Európa Tanácsnak a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményében rögzítettek magyarországi végrehajtásáról szóló országjelentést.

26 Éppen ezért szavazott a törvény ellen az országgyűlés egyetlen roma származású képviselője, Horváth Aladár.

27 Jelenleg (2005-ben) az országban megválasztott kisebbségi önkormányzatok 55 százaléka a romák, 20 százaléka a németek érdekeit képviseli.

28 A Hivatal 2004-ben átkerült az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter irányítása alá.

országgyűlési biztosának tisztségét (a továbbiakban: kisebbségi ombudsman), aki az egyetlen kisebbségi jogokra specializálódott ombudsman Európában. Az előtte folyó eljárás kérelemre vagy hivatalból indul (bár a jogaiban sértett személy akarata ellenére nem folytathat eljárást). A legutolsó beszámoló alapján, melyet a kisebbségi ombudsman a parlamentnek nyújt be minden évben, 2005-ben legtöbbször egyéni beadvány alapján folytatott vizsgálatot, valamint számos esetben központi állami szervek indítványozták az eljárást.²⁹ Alapvető felnyos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszaességekát kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.³⁰ 2005-ben az általa kivizsgált ügyek 50,23 százalékában roma származású volt a panaszos.

Az Európai Unió Tanácsa 2000-ben elfogadta a származási (faji) egyenlőségről szóló irányelvet (2000/43. sz.), melyet Magyarországon az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény juttat érvényre. Ez a jogszabály, a magyar jogtörténet folyamán először, tartalmazza a zaklatás (angolul *harassment*) és a közvetett diszkrimináció fogalmát. Létrehozta továbbá – szintén a fent említett irányelv végrehajtásaképpen – az Egyenlő Bánásmód Hatóságot, amely az egyenlő bánásmód követelményének megsértése esetén a jogaiban sértett fél kérelmére, vagy a törvényben meghatározott esetekben hivatalból, többek között, bíróságához fordulhat, elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését, illetve megtilthatja a jogsértő magatartás folytatását, nyilvánosságra hozhatja a jogsértést megállapító határozatát, valamint 50 ezertől 6 millió forintig terjedő bírságot szabhat ki. Ami a jogorvoslatot illeti, a hatóság határozata ellen felülvizsgálatnak van helye, mely a Fővárosi Bíróság hatáskörébe és kizárólagos illetékességébe tartozik.

Azt a tényt, hogy Magyarországon a legnagyobb meghatározó létszámú nemzeti-etnikai kisebbséget a romák alkotják, a statisztikai adatokon túl az is igazolja, hogy mintegy 250 civil szervezet működik az országban, mely fő feladatának e kisebbség jogainak és érdekeinek védelmét, illetve hagyományainak őrzését tekinti. A legismertebbek között említhetjük az 1994 óta működő Cigány Kutató Intézetet, a Gandhi Alapítványt, amely a roma fiatalok számára alapított pécsi Gandhi Gimnáziumot működteti; a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Irodát³¹, valamint a Roma Parlament³² által 1991-ben létrehozott Amaro Drom Alapítványt, mely a magyar romák legjelentősebb lapjának fenntartója, és még lehetne folytatni a sort. Ugyanennél a kisebbségnél maradva megemlítendő még, hogy 2005 februárjában nyolc kelet-közép-európai or-

29 2005-ben összesen 643 esettel foglalkozott, ebből 334-gyel egyéni beadvány alapján, 229-cel állami központi szerv kezdeményezésére, és mindössze 16-tal hivatalból. Az ügyek száma azonos nagyságrendű volt a 2004-es évben is (712), valamint a kérelmezők megoszlására is ugyanez az arány volt jellemző (381 magánszemély, 205 központi állami szerv és 21 hivatalból indult ügy).

30 Alkotmány 32/B. § (1) bekezdése, melynek szövegét szó szerint átvette az annak végrehajtására megalkotott 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosától (1. §).

31 Honlapjának címe: <http://www.neki.hu>

32 A Roma Parlament a roma kisebbséget képviselő civil szervezetek által először 1990-ben megválasztott nem állami csúciszerv.

szág, közte Magyarország is, meghirdette a „Romák Beilleszkedésének Évtizedét” (*Decade of Roma Inclusion*). E politikai-kulturális kezdeményezés célja: közösen szembenézni a roma közösségek súlyos társadalmi problémáival. Az Évtized-program Titkárságának (*Decade Secretariat*) a magyar főváros ad otthont³³.

2.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma az EEJE-ben és a strasbourgi Emberi Jogi Bírósághoz Magyarország ellen benyújtott panaszok

Magyarország 1992-ben csatlakozott az Európai Emberi Jogi Egyezményhez (a továbbiakban: EEJE), így azóta a strasbourgi Emberi Jogi Bírósághoz panaszt lehet benyújtani Magyarország ellen az Egyezmény megsértése miatt. 2006 februárjáig a strasbourgi bíróság összesen 12 ítéletet hozott Magyarország ellen benyújtott panasz alapján, melyben többféle vonatkozásban hivatkozott a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó 14. cikkelyre. Ezek közül egy sem marasztalja el Magyarországot a cikkely megsértéséért. Hét esetben elfogadhatatlannak találta a kérelmet³⁴, további két esetben az ügylistáról való törlését rendelte el³⁵. Két, az ügyvel érdemben foglalkozó ítéletben a bíróság kimondta, hogy nem állapítható meg a 14. cikkely sérelme (vagyis csak ebben a két esetben döntött érdemben a Bíróság),³⁶ és egy esetben a kérelmet idő előttinek nyilvánította, mert az ügyben még eljárás folyt egy nemzeti bíróság előtt.³⁷ Természetesen nem mind a tizenkét esetben volt származási-etnikai alapja a panaszolt diszkriminációnak, és csak három esetben volt roma származású a kérelmező.

E fent röviden összefoglalt esetjog nem tartalmazza a zámolyi romák ügyét, amely 2000–2001-ben nagy port kavart a magyar médiában. Hét roma családot jogtalanul kilakoltattak, és ideiglenes szálláson helyezték el őket. Más megoldást nem találván helyzetükre, 2000 júliusában 35 zámolyi roma, néhány politikus anyagi segítségével, Strasbourgba uta-

33 A Roma Évtizedről bővebben lásd a kezdeményezés hivatalos honlapját:

<http://www.romadecade.org>

34 *Vén v. Hungary* (dec.), n. 21495/93, 1993. június 30.; *Szegő v. Hungary* (dec.), n. 21647/93, 1996. január 16.; *Tímár v. Hungary* (dec.), n. 23209/94 e 27313/95, 1997. január 13.; *Nagy v. Hungary* (dec.), n. 48480/99, 2003. szeptember 9.; *Kapitány v. Hungary* (dec.), n. 60759/00, 2004. február 17.; *Horváth v. Hungary* (dec.), n. 60307/00, 2004. március 23.; *Oláh v. Hungary* (dec.), n. 56558/00, 2004. szeptember 14.

35 Hozzá kell tenni, hogy ebből az egyik ügyben, azaz a *Kolmán v. Hungary* (striking out), n. 73279/01, 2004. október 5. esetben a kérelmező egyezséget kötött a magyar állammal, mialapján ez utóbbi 9 ezer eurót fizetett kártérítés címén. A másik ügy a *Weheliye, Samatar, Adow, Ali v. Hungary* (striking out), n. 30471/96, 1996. szeptember 13. (ebben az esetben a panaszosok somáliai állampolgárok voltak, akiket a panasz benyújtása után a bíróság nem tudott elérni).

36 Mindkét ítélet esetében egyhangú volt a bíróság döntése a 14. cikkely megsértésének meg nem állapíthatósága tekintetében, vagyis egy bíró sem írt különvéleményt: *Rekvényi v. Hungary* (GC), n. 25390/94, 1999. május 20., és *Balogh v. Hungary* (preliminary objections), n. 47940/99, 2004. július 20. Ez utóbbi esetben a bíróság megállapította viszont a 3. cikkely megsértését (kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma).

37 *Molnár v. Hungary*, n. 22592/02, 2004. október 5.

zott, hogy ott menedékjogot kérjen. 2001 márciusában közülük tizenöten megkapták a menekült státust. A strasbourgi Emberi Jogi Bíróság azonban 2001. június 13-án elutasította Magyarországot ellen benyújtott panaszukat, azzal indokolva a döntését, hogy a kérelmezők nem merítették ki minden jogorvoslati lehetőséget.³⁸

3. A Magyar Alkotmánybíróságának egyenlőség elvével kapcsolatos gyakorlata

3.1. A Magyar Alkotmánybíróság szerepe és hatáskörei

A Magyar Alkotmánybíróságot gyakran nevezik a világ legerősebb alkotmánybíróságának (pl.: Örkény–Scheppelle, 1999: 59)³⁹. Annak, hogy a magyar AB meghatározó szerepet játszott a rendszerváltásban, és követendő példává vált a többi volt szocialista ország alkotmánybíróságai számára, több oka is van. Mindenekelőtt indokolják a kedvező megítélést a számára biztosított széles hatáskörök: a testület előzetes és utólagos normakontrollt egyaránt folytat; a normakontroll kiterjed a jogrendszer összes jogszabályára (a nemzetközi szerződésektől⁴⁰ kezdve az önkormányzati rendeletekig, mind absztrakt, mind konkrét normakontroll formájában); megállapíthat mulasztásban megnyilvánuló alkotmányelleneséget (melyről később szólok bővebben⁴¹); megszünteti az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközéseket (ez a gyakorlatban a legritkábban használt hatáskör); valamint alkotmányjogi panasz alapján is eljár. Ez utóbbi jogintézmény a *Verfassungsbeschwerde* egy atipikus formája (ún. *unechte Verfassungsbeschwerde*⁴²), mivel az fordulhat panasszal az AB-hoz, akinek a jogsérelme alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be⁴³. Az AB hatáskörébe tartozik továbbá az alkotmány rendelkezéseinek absztrakt⁴⁴ értelmezése meghatározott közjogi

38 József Krasznai and 24 others v. Hungary, n. 59329/00, 2001. június 13.

39 Örkény és Scheppelle a magyar AB-t a világ legnagyobb hatalmú felsőbbbíróságának nevezik („the most powerful high court of the world”).

40 Nemzetközi szerződés alkotmányossági kontroll tárgya lehet Spanyolországban és Portugáliában is. A magyar megoldás inkább a spanyolra emlékeztet, mivel alkotmányellenesség megállapítása esetén a nemzetközi szerződést az állam nem írhatja alá, míg a portugál megoldás szerint a törvényhozó dönthet úgy, hogy kétharmados többséggel megszavazza az alkotmányellenesnek talált nemzetközi szerződés ratifikálását (Fede 1994: 721). A nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálatának kérdését már Hans Kelsen, az alkotmánybíráskodás európai modelljének szülőatyja is felvetette, és megállapította, hogy nincs olyan norma a nemzetközi jogban, mely ezt tiltaná (Kelsen 1981: 180–181).

41 Lásd a 3.2. és a 4.4. pontot.

42 Az intézményt, bár a lengyel alkotmánybíráskodás tárgyalása keretében, a német *echte Verfassungsbeschwerde*-vel (vagyis eredeti alkotmányjogi panasszal) szemben nevezi el így Leszek Lech Garlicki (2002: 275, 31. sz. lábjegyzet).

43 A német alkotmányjogi panasz esetében viszont az ítélet, illetve a közigazgatási aktus az, mely az Alkotmányban biztosított jogot sért.

44 Az alkotmányértelmezés absztrakt, hiszen nem kötődik konkrét normatív aktus vizsgálatához. Absztrakt alkotmányértelmezés tárgya volt például a köztársasági elnök hatáskörének körülírása.

személyek indítványára, *erga omnes* hatállyal⁴⁵. Ennek a hatáskörnek a kereteit maga az AB szűkítette le egy 1990-es határozatában, melyben kimondta, hogy az alkotmányértelmezésre irányuló indítványt konkrét alkotmányossági problémával kapcsolatban lehet csak benyújtani, melynek megoldását közvetlenül le kell tudni vezetni az alkotmányból (Holló 1998: 57–62). Az AB eljárása két esetben hivatalból is indulhat: jogszabály vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata (a normakontroll paramétere tehát nemcsak az alkotmány, hanem egy nemzetközi szerződés is lehet⁴⁶), és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség esetén⁴⁷.

Az AB erejét biztosító másik fontos tényező az (a gyakorlatban igen gyakran használt⁴⁸) *actio popularis* létezése, melynek jegyében bárki az AB-hoz fordulhat jogszabály vagy állami irányítás egyéb eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatáért, illetve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség miatt, anélkül hogy ahhoz személyes érdeke fűződne. Az AB-nak ez a nyitottsága egyedülálló a világon, ha figyelembe vesszük, hogy mulasztásos alkotmányvétség miatt is nyújthat be bárki indítványt. Európában a magyar AB-n kívül csak a bajor tartományi alkotmánybíróság ismeri a populáris akciót (*Popularklage*), hatásköre azonban nem terjed ki a mulasztásos alkotmányvétegre.

A Magyar Alkotmánybíróság széles hatásköre történelmi okokra vezethető vissza. 1989-ben, amikor a felállítását elrendelő törvényt elfogadták, ugyan már tervbe voltak véve a demokratikus választások, annak eredménye azonban nem volt előre látható. A parlamenten kívüli ellenzék létre akart hozni tehát egy olyan független szervet, mely széles hatáskörrel rendelkezik a parlament ellenőrzésére nézve, és amely a jövőben garancia lenne a rendszerváltás véghezvitelére akkor is, ha a választásokat a szocialisták nyernék meg. Ugyanerre a megfontolásra vezethető vissza a populáris akció intézményének bevezetése, a nemzetközi szerződésbe ütközés hivatalból végzett vizsgálatának lehetősége és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség megszüntetéséért folytatható eljárás is.

További, nem elhanyagolandó tényezője az AB rendszerváltásban vállalt szerepének, hogy az első testület tagjainak többsége polgári jogász

45 Az *erga omnes* hatály természetesen a kelsen-i alkotmánybíráskodási modellnek megfelelően az Alkotmánybíróság összes többi hatáskörére is érvényes. Az alkotmányos rendelkezések értelmezésének hatáskörével, Románia és Lengyelország kivételével, az összes volt szocialista ország alkotmánybírósága rendelkezik, nem található meg viszont egyetlen nyugat-európai országban sem. Lengyelországban ez a hatáskör 1997-ig létezett, ekkor azonban a rendes bíróságokkal és a Legfelsőbb Bírósággal kialakult sűrű konfliktusok miatt eltörölték.

46 A nemzetközi szerződésbe ütközés, mint közvetett alkotmányellenesség koncepcióját Hans Kelsen dolgozta ki, de azt csak Magyarország recipiálta, és példáját később (1997-ben) Lengyelország követte. Kelsen szerint az általános nemzetközi jogi szabályokba ütközés esetén is lehet közvetett alkotmányellenességről beszélni, ha azokat az Alkotmány kifejezetten elismeri. Ez utóbbi megoldást azonban a magyar alkotmányozó nem alkalmazta (Kelsen 1981: 185–188).

47 Alkotmánybíráskodási hatásköröket az Alkotmányon kívül az 1989. október 30-án kihirdetett 1989. évi XXXII. törvény és más törvények is tartalmazzák.

48 Mind a mai napig az indítványoknak több mint felét magánszemély nyújtja be az AB-hoz.

volt, csak ketten voltak alkotmányjogászok. Tudjuk, hogy a szocialista alkotmányok alapvetően politikai deklarációk voltak, és több vonatkozásukban nem rendelkeztek kötelező erővel.⁴⁹ A szocialista rendszerekben az alkotmányjogot átította a politikai ideológia a jogi oktatásban. Magyarországon azonban – ahol a többi közép-európai országhoz hasonlóan a jog erősen kötődött a római jogi kultúrához – a polgári jog a kommunista ideológiától viszonylag érintetlen terület maradt, és ebben a jogágban az egyetemi képzés meg tudta őrizni az összehasonlító jogi szemléletet (Sólyom 2003: 156), valamint a nyugati *civil law* jogrendszerekkel szembeni nyitottságot.

Éppen ezért Magyarországon nem volt szükség arra, hogy teljesen új alkotmányt fogadjanak el. Paradox módon ez segítette az AB munkáját, hiszen így aktív szerepet vállalva kitölthette az 1949. évi alkotmány hézagait, melynek az 1989-es módosítások után gyakorlatilag csak a szerkezete maradt a régi.⁵⁰ Ugyanez a megállapítás érvényes a demokratikus átmenet másik úttörőjére, Lengyelországra is, mely 1997-ben azonban új alkotmányt fogadott el. A lengyel alkotmánybíróságnak (*Trybunał Konstytucyjny*) 1997-ig viszont csak a törvénytől alacsonyabb szintű jogszabályokkal szemben volt megsemmisítési joga, mivel a parlamentnek lehetősége volt kétharmados többséggel újra elfogadnia az alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek ítélt törvényi szintű rendelkezést.

3.2. Az AB hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos joggyakorlata

Az összes volt szocialista ország újonnan elfogadott alkotmánya, beleértve a módosított Magyar Alkotmányt, tartalmaz egy, az egyenlőség elvét kimondó rendelkezést. Ahogy Wojciech Sadurski írja, az egyenlőség retorikája különösen népszerű a kelet-közép-európai volt szocialista országokban, a piacgazdaság bevezetése által okozott nagyobb mértékű egyenlőtlenségnek és a társadalom meggyökeresedett egalitárius beállítottságának köszönhetően (2003: 1). Az új alkotmányok kidolgozói kétféle normaalkotási technikát alkalmaztak: a bolgár, a lett és a lengyel alkotmány egyszerűen kimondja az egyenlőség elvét és/vagy a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, míg a többi alkotmány az általános rendelkezésen túl felsorolja a diszkrimináció alapjait is (Sadurski 2003: 2). Ér-

49 Ahogy azt Mauro Cappelletti is írja, a szocialista alkotmány a gazdasági-társadalmi rendszer leírására, és nem annak előírására törekszik (1968: 12). A szocialista alkotmányok nem nyújtottak jogi védelmet az alkotmányos jogoknak, mely annak a nézetnek volt az eredménye, mely az alkotmányt mérlegnek tekintette. Annak, ami már konszolidálódott, nincs szüksége jogi védelemre (Fede 1994: 714). Gustavo Zagrebelsky is leszögezi, hogy az alkotmánybíráskodás elméleti (jogi-alaki) feltétele az alkotmány normatív felfogása. Ez a feltétel Magyarországon csak a rendszerváltással teljesült. A szerző szerint az alkotmánybíráskodásnak gyakorlati (politikai-anyagi) feltétele is van: az alkotmányos erők pluralizmusa (1988: 14).

50 Ezért van az, hogy a ma hatályos Magyar Alkotmányban, a szocialista logikát követve, az állami berendezkedésről szóló rendelkezések megelőzik az alapjogi részt. Az immár csak a szerkezetében régi alaptörvényt Sólyom László *patchwork constitution*-nek nevezte (2003: 148).

dekes megfigyelni, hogy egy kelet-európai alaptörvény sem tartalmazza a szexuális orientációt, mint a tiltott diszkrimináció alapját. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az ilyen alapú hátrányos megkülönböztetés jogszerű lenne ezekben az országokban, ahogy azt a magyar AB egy 1995. évi határozata⁵¹ is bizonyítja, mely – kihasználva a diszkrimináció alapjai felsorolásának nem kimerítő jellegét – alkotmányellenesnek nyilvánította a Polgári Törvénykönyv azon szakaszát, mely az élettársi kapcsolatot férfi és nő érzelmi és gazdasági közösségeként definiálja. A 70/A § (1) bekezdésében olvasható „egyéb helyzet szerinti különbségtétel” fordulatot az AB több ízben alkalmazta jogszabályhelyek megsemmisítésére, így diszkrimináció tiltott alapja például a foglalkozás⁵², a jogsértés súlya a nem vagyoni kártérítésnél⁵³, vagy a személyiség jogi avagy természetes mivolta⁵⁴.

Az AB-hoz állampolgárok által benyújtott indítványokban legtöbbször hivatkozott alkotmányi rendelkezés az egyenlőség elve. Ennek oka, az egyenlőség szocialista megközelítésének elterjedtségén túl, hogy ez az emberek által legkönnyebben megérthető alkotmányos elv (Sólyom-Brunner 2000:44). A magyar AB hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos joggyakorlata a 9/1990. (IV. 25.) AB határozattal kezdődött. Ez a döntés, magánszemély indítványára, a bíróság megalakulása után alig pár hónappal, 1990. április 20-án született. Folytatása az 1990. október 2-án, a kormánynak az alkotmány egyik rendelkezésének értelmezését kérelmező indítványa alapján hozott határozat⁵⁵. Bár az első határozat a személyi jövedelemadó szabályozásáról, a második pedig a privatizáció formáiról szólt, fontos általános érvényű elveket fektettek le a diszkrimináció tilalma vonatkozásában. Kimondták ugyanis, hogy „a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülön-

51 14/1995. (III. 13.) AB határozat. A Ptk. 589/G §-a a következőképpen határozza meg az élettársak fogalmát: „házasságkötés nélkül, közös háztartásban érzelmi és gazdasági közösségben együtt élő nő és férfi”. Az AB elutasította viszont a családjogi törvény azon szakaszának megsemmisítésére irányuló kérelmet, mely kimondja, hogy házasságot nagykorú férfi és nő köthet. Az indokolás leszögezi, hogy az alkotmány csak a különeműek közötti házasságkötés feltételei egyenlő szabályozásának követelményét támasztja a jogalkotóval szemben, ami nem foglalja magában az azonos neműek házasodásának jogi lehetőségét. Nem kizárt tehát, hogy a törvényhozó kiterjessze a házasság intézményét az azonos nemű párokra.

52 74/1995. (XII. 15.) AB határozat.

53 34/1992. (VI. 1.) AB határozat. A konkrét ügyben az AB alkotmányellenesnek ítélte a Ptk. 354.§-a szövegének azon részét, mely a nem vagyoni kár megtérítését arra az esetre korlátozta, „ha a károkozás a károsultnak a társadalmi életben való részvételét, vagy egyébként életét tartósan megnehezíti, illetőleg a jogi személyeknek a gazdasági forgalomban való részvételét hátrányosan befolyásolja”. Jogösszehasonlító és jogtörténeti vizsgálatokra is hivatkozva, az AB két párhuzamos érvelést alkalmaz: az egyik érvelés szerint ezek a törvényi feltételek olyan látszólagos külső jelek, amelyek nem alkalmasak az intézményt objektívnak megtartani, ezért önkényes jogalkalmazásra adnak lehetőséget; a másik érvelésben az AB az élő jogot vizsgálta (átvéve az olasz alkotmánybíróság gyakorlatából a *diritto vivente* intézményét), mely alapján a nem vagyoni kártérítés szinte kizárólag csak az egészséghez és testi épséghez való alkotmányos jogok védelmére szolgál, a becsület, a jó hírnév sérelme és más hasonló hagyományos iniuriák, illetve a szabadságjogok sérelme esetén azt a bíróságok nem alkalmazzák.

54 68/1997. (XII. 29.) AB határozat.

55 21/1990. (X. 4.) AB határozat.

TANULMÁNYOK

böztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.” Az AB tehát a hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatban két alapvető dolgot állapított meg: hogy nem abszolút érvényű, és hogy az az emberi méltósághoz való joghoz szorosan kötődik.

A következő jelentős határozat e témában a 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, melyben az AB még tovább ment, és megállapította, hogy az alkotmány 70/A § (1) bekezdésében megfogalmazott tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, vagyis az nemcsak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra nézve irányadó, hanem azokra a jogokra is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé. Megerősítette továbbá a tilalom nem abszolút érvényének koncepcióját, és kimondta, hogy a jogegyenlőség nem jelenti a természetes személyeknek a jogon kívüli szempontok szerinti egyenlőségét is. Az AB arra a következtetésre jutott tehát, hogy az alkotmány csak az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetést tiltja, hiszen egy általános tilalom összeegyeztethetetlen lenne a jog rendeltetésével. A 34/1994. (VI. 24.) AB határozathoz írott párhuzamos indoklásában az AB akkori elnöke, Sólyom László⁵⁶ kifejti, hogy a megkülönböztetés akkor sérti az emberi méltósághoz való jogot, ha az „önkéntes”, vagyis nincs ésszerű oka, mert ilyen esetben bizonyosan nem kezelték az érintetteket egyenlő méltóságú személyként, s nem értékelték mindegyikük szempontjait hasonló figyelemmel és méltányossággal. Összegezve: valamely alapjognak nem minősülő jog tekintetében alkotmányellenes a megkülönböztetés, ha nincs ésszerű indoka.

Az ezt követő, említésre méltó állomás a mulasztásos alkotmánysértés miatt már 1996-ban benyújtott indítványok alapján 2000. december 4-én hozott határozat⁵⁷. Több indítványozó fordult az AB-hoz annak megállapítása végett, hogy az országgyűlés jogalkotói feladatát elmulasztotta, mivel nem alkotott átfogó törvényt a diszkrimináció tilalmáról. Az AB következetes gyakorlata szerint a jogalkotói feladat elmulasztása nem csak akkor állapítható meg, ha a jogalkotási kötelezettség konkrét jogszabályi felhatalmazásból ered, hanem akkor is, ha valamely alapvető jog érvényesüléséhez magából az alkotmányból szükségszerűen következik a jogszabály megalkotásának kényszere (és ez esetben konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is). Az AB azonban visszautasította az indítványt, és kimondta, hogy a jobbiztonság követelményét önmagában nem sérti az, ha valamely tárgykörre vonatkozóan több jogszabály is – és nem egyetlen átfogó – tartalmaz rendelkezéseket⁵⁸ valamint hogy a hatályos jog általában a diszkrimináció kiküszöbölésére szolgáló, több-

⁵⁶ Az AB első elnöke Sólyom László 2005 augusztusától Magyarország köztársasági elnöke. Lásd *supra* 4. számú jegyzet.

⁵⁷ 45/2000. (XII. 8.) AB határozat.

⁵⁸ Ezt az elvet már az 1103/B/1990. AB határozat lefektette.

szintű védelmi rendszerként is működik.⁵⁹ A 2003. évi CXXV. számú egységes diszkriminációs törvény megalkotására később az Európai Unió kötelezettségei miatt került sor, nem az Alkotmánybíróság csatornáján keresztül.

Az első határozatra, amelyben az AB a nemzeti és etnikai kisebbségekkel összefüggésben is foglalkozik az egyenlőség elvével, 2001-ig kellett várni⁶⁰. Az indítványozó, többek között, a kisebbségek számára biztosított nagyobb névválasztási szabadságot kifogásolta. Az AB megállapította, hogy ez a magukat valamely nemzetiséghez tartozónak valló személyek számára biztosított „szabadság” nemzetiségi mivoltukhoz kapcsolódik, és a „nemzetiségnek megfelelő” keretek között gyakorolható. Tehát mind a magyar nemzetiségű magyar állampolgároknak, mind pedig a kisebbséghez tartozó magyar állampolgároknak módjukban áll, hogy nemzetiségük hagyományainak, szokásainak megfelelő nevet válasszanak gyermekeiknek. Az AB, megragadva az alkalmat, kimondta: „a magukat valamely nemzetiséghez tartozónak valló magyar állampolgárok (kisebbség) nemzetiségi hovatartozásukra tekintettel vesznek részt a közéletben, ilyenként ápolják saját kultúrájukat, használják anyanyelvüket, s ugyancsak »nemzetiségi«, (kisebbségi) létükhöz kapcsolódik »a saját nyelven való névhasználat«-uk is”.

3.3. A magyar AB és a szociális biztonsághoz való jog

Bár a szociális biztonsághoz való jog nem kapcsolódik közvetlenül a kisebbségek kérdéséhez, nagy jelentőséggel bír a romákkal kapcsolatban (a romák lakhatási körülményeiről bővebben lásd a 4.1. pontot). A 32/1998. (VI. 25.) AB határozat a szociális jogokat összekötötte az emberi méltósághoz való joggal, és megállapította, hogy „az Alkotmány 70/E §-ában⁶¹ meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához”. A megélhetési minimum követelménye a 42/2000. (XI. 8.) AB határozat értelmében⁶² kiterjed az egész társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszerre, nem terjed ki azonban a lakhatáshoz va-

⁵⁹ Kiemelkedő jelentőségű például a diszkrimináció tilalmának polgári jogi védelmi szintje: a Ptk. 75.§ (1) bekezdése előírja ugyanis, hogy „A személyhez fűződő jogokat mindenki köteles tiszteletben tartani. E jogok a törvény védelme alatt állnak.” A 76. § pontosítja, hogy „a személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti különösen a magánszemélyek bármilyen hátrányos megkülönböztetése nemük, fajuk, nemzetiségük vagy felekezetük szerint, továbbá a lelkiismereti szabadság sérelme és a személyes szabadság jogellenes korlátozása, a testi épség, az egészség, valamint a becsület és az emberi méltóság megsértése”.

⁶⁰ 58/2001. (XII. 7.) AB határozat. Az indítványt azonban már 1991-ben benyújtották.

⁶¹ Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésének szövege: „A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak”.

⁶² A lakhatáshoz való jog kötődését a kisebbségek jogaihoz az is jelzi, hogy az Alkotmány értelmezésére és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt az általános ombudsman és a kisebbségi ombudsman közösen nyújtotta be az AB-hoz.

ló jogra. Az AB ugyanis kimondta, hogy „a megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok – így a »lakhatáshoz való jog« –, mint alkotmányos alapjogok⁶³ nem vezethetők le”, és hozzátette, hogy az állam kötelessége társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert létrehozni, fenntartani és működtetni. Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – gondoskodni⁶⁴.

4. Az alkotmánybíróságnak a European Roma Rights Center indítványára hozott 2005-ös határozatai

4.1. A magyarországi romák lakhatással kapcsolatos problémái

Ahhoz, hogy megértsük az AB-hoz benyújtott indítványok és az azok alapján született határozatok okait, ismernünk kell gazdasági-szociális háttérüket. A romák tényleges egyenlőtlensége legnyilvánvalóbban a lakáskörülményeikben nyilvánul meg. Miután a rendszerváltással sok roma veszítette el munkáját, rendkívül megnőtt az igényük a szociális alapon juttatott bérlakásokra. Magyarországon azonban különösen alacsony az önkormányzatok által kezelt és bérbeadott ingatlanok aránya: 8 százalék (az európai uniós 33 százalékos átlaggal szemben). Az egykor a helyi tanácsok tulajdonában lévő lakások 1990-ben, a rendszerváltás folyamataiban, a demokratikus úton választott (tehát az olasz *comunék*hoz hasonlítható) helyi önkormányzatok tulajdonába kerültek. E történelmi fordulópontig az ország lakás céljára szolgáló ingatlanvagyonának mintegy harmada volt a tanácsok tulajdonában (a fővárosban egyenesen a fele). Az újonnan alakult helyi önkormányzatok nagy része azonban nem tudta fenntartani ezeket az ingatlanokat, így privatizálni kezdték őket. Ma a lakásoknak alig 5 százaléka van a tulajdonukban (a fővárosban kb. 7%).⁶⁵

Ennél is súlyosabb probléma, hogy a bérleti díj nem fedezi a bérbeadott lakások fenntartási költségeit, és a helyi önkormányzatok nem biztosítják a szükséges forrásokat a felújításukra. Így az ingatlanok számottevő hányada már nem alkalmas arra, hogy kiutalják a rászorulóknak.

63 Az AB gyakorlata során, a német és amerikai alkotmánybíráskodási gyakorlatot követve, kialakította az „anyajogok” és a „részjogok” kategóriáját. Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága először a *Griswold v. Connecticut*, 381 U.S. 479 (1965) ügyben alkotta meg a *penumbra rights* fogalmát. Ezek olyan bírói gyakorlat által kialakított személyi jogok, amelyek az Alkotmány különböző klauzolásainak „árnyékában” (*penumbra*) születtek (Barsotti 2005: 73–93).

64 A határozathoz két alkotmánybíró is fűzött különvéleményt. Bagi István és Holló András alkotmánybírók nem értettek egyet a többségi határozat azon megállapításával, mely szerint az állam köteles hajléktalanság esetén szállásról gondoskodni. Indokolásuk lényegében formai jellegű: az AB túllépett az absztrakt alkotmányértelmezés hatáskörén és a törvényhozó hatalom körébe tartozó konkrét állami feladatot, s egyben a feladatellátás konkrét feltételét is megfogalmazta.

65 Lásd *Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről*, 2004, 83. old.

Hasonló szituáció alakult ki Lengyelországban is, ahol a helyzetet súlyosbítja, hogy a bérleti díj önkormányzat által meghatározott maximális összege a magántulajdonban lévő ingatlanokra is kötelező. A lengyel jogalkotó többször is próbálkozott a probléma megoldásával, kísérletet tett arra, hogy mind a tulajdonosok, mind a bérlők igényeit kielégítse, a lengyel alkotmánybíróság azonban *regulated rent cases* néven híressé vált határozataival alkotmányellenesnek nyilvánította ezeket a próbálkozásokat.⁶⁶

Meglehetősen problémás továbbá Magyarországon azoknak a roma családoknak a helyzete, akik jogcím nélkül foglaltak el üresen álló ingatlanokat. A jogalkotó 2000-ben módosította a lakástörvényt, és lehetővé tette az önkényesen elfoglalt lakás kiürítését a jegyző hatáskörébe tartozó eljárásban, a tulajdonosnak az önkényes elfoglalástól számított 60 napon belül benyújtott kérelmére, ha a lakás kiürítése iránti bírósági vagy végrehajtási eljárás még nincs folyamatban. A módosítást az AB előtt megtámadó indítványozó szerint az a lehetőség, hogy a lakás kiürítését a jegyző rendelje el, sérti a jogállamiságot (Alk. 2.§ (1) bek.). Az AB 71/2002. (XII. 17.) sz. határozatával visszautasította az indítványt, és indokolásában kifejtette: a magyar alkotmány nem írja elő, hogy a bíróság hatáskörébe tartozna minden jogvita eldöntése, és a magyar jogrendben számos olyan eljárás tartozik közigazgatási szervek hatáskörébe, amelyekben ellenérdekeltek vesznek részt, illetve amelyek egyéb okból kvázi-judiciális jellegűek (birtokvita, szabálysértések, egyes gyámhatósági eljárások). A jogállamiság és a bírósághoz fordulás joga már csak azért sem sérül, mert a jegyző határozatának felülvizsgálatát a bíróságtól minden esetben kérni lehet.

4.2. A European Roma Rights Center és az AB-hoz benyújtott indítványai a szociális bérlakásokkal kapcsolatban

A European Roma Rights Center (a továbbiakban: ERRC) egy 1996-ban alapított, nemzetközi közérdekű jogvédő szervezet, mely a romákkal szembeni előítéletek és rasszizmus ellen harcol. Az ERRC székhelye Budapesten van, de egész Európát figyelemmel kíséri. Céljai eléréséhez eszköze az igazságszolgáltatási rendszer, konkrét ügyeket visz a helyi és a nemzetközi bíróságok elé. Ez a módszer abban az esetben hasznos, ha a jogalkotó nem akar vagy nem tud megoldást találni, illetve ha a törvényi szabályozás nem megfelelő.⁶⁷

⁶⁶ A szabályozott bérleti díjjal kapcsolatos legfontosabb határozatok: a 2000. január 12-ei P 11/98 sz. határozat, a 2001. október 30-ai K 33/00 sz. határozat, a 2002. október 2-ai K 48/01 sz. határozat és a 2005. április 19-ei K 4/05 sz. határozat. A lengyel alkotmánybíróság honlapján elérhető a fontosabb határozatok angol nyelvű összefoglalása:

http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/wstep_gb.htm A problémával a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság is foglalkozott a *Hutten-Czapska v. Poland* ügyben (n. 35014/97), melyben 2005. február 22-én hozott ítéletet.

⁶⁷ A bíróság elé vitt emberi jogi eset legismertebb példája az amerikai *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954). Erről bővebben lásd: Jean Garland 2005: 124–139.

Az ERRC 2004 novemberében több helyi önkormányzati rendelet⁶⁸ alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványt nyújtott be az AB-hoz, melyek kizárják az önkormányzati tulajdonban álló lakás szociális alapú bérbeadásából azokat a személyeket, akik a pályázat kiírását megelőző három vagy öt éven belül⁶⁹ vagy a rendelet hatálybalépését követően birtokháborítással költöztek bármilyen lakásba. Az AB három határozatot és egy végzést⁷⁰ hozott az ügyben, melyek mind ugyanazt állapították meg: a fent említett rendelkezés alkotmányellenes, mert sértik az Alk. 44/A § (2) bekezdését, mely kimondja, hogy „helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal”. Láthatjuk tehát, hogy ebben az esetben valójában csak közvetett alkotmányellenességről beszélhetünk.

E határozatok részletesebb tárgyalása előtt érdemes szót ejteni a magyar alkotmánybíráskodás két sajátosságáról: az egyik, hogy az AB megsemmisíthet jogszabályt közvetett alkotmányellenesség esetén is; a másik, hogy bármely normatív aktus alkotmányosságát vizsgálhatja, nemcsak a törvényekét. Ami az első sajátosságot illeti, előfordulhat tehát, hogy egy helyi önkormányzati rendelet közvetlenül magasabb szintű jogszabályba ütközik, és csak közvetetten az alkotmányba.⁷¹ Az itt vizsgált esetben a megtámadott rendelkezés kétszeresen is magasabb szintű jogszabályt sértett, hiszen ellentétben állt egy fővárosi önkormányzati rendelettel (ez a jogszabályi hierarchiában a kerületi önkormányzati rendelet felett áll), amely meghatározza az önkormányzati tulajdonú lakások szociális alapú bérbeadásának feltételeit, valamint ellentétes volt egy törvényi rendelkezéssel is, mely felhatalmazza a fővárosi önkormányzatot e feltételek meghatározására a kerületi önkormányzatok tulajdonába tartozó lakások vonatkozásában is. Az AB megállapította tehát, hogy a megtámadott kerületi önkormányzati rendeletek túllépték a kerületi képviselő-testület hatáskörét, ezek nem határozhattak volna meg további feltételeket.

Az ERRC célja természetesen az volt, hogy az AB állapítsa meg az esélyegyenlőségi törvény (2003. évi CXXV. törvény) és az alkotmányban foglalt diszkrimináció tilalmának sérelmét. Ez azonban nem történt meg. Az AB nem is vizsgálta, hogy sérült-e az egyenlőség elve, mivel – állandó gyakorlata szerint – ha az indítvánnyal támadott jogszabályt, vagy annak egy részét az alkotmány valamely rendelkezésébe (ebben az esetben a 44/A §-ba) ütközőnek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alkotmányi rendelkezés esetleges sérelmét érdemben nem vizsgálja. Indítványában az ERRC kifejti, hogy véleménye szerint a kifogásolt

⁶⁸ Az adott esetben kerületi önkormányzati rendeletekről volt szó, vagyis ezeket a rendeleteket Budapest főváros valamely kerületének a képviselő-testülete fogadta el.

⁶⁹ A megtámadott kerületi önkormányzati rendeletek eltérnek az évek számának meghatározása tekintetében.

⁷⁰ Az első határozat a 4/2005. (II. 25.), a második az 5/2005. (III. 3.), a harmadik a 10/2005. (III. 31.) AB határozat. A végzés a 2005. március 29-ei 1070/B/2004. sz. végzés.

⁷¹ A közvetett alkotmányellenesség problémáját, a végrehajtási rendeletekkel összefüggésben, már Hans Kelsen tárgyalta. Kelsen szerint akkor beszélhetünk közvetett alkotmányellenességről, ha az alkotmány előírja a végrehajtás törvényszerűségének általános elvét, illetve a rendeletek törvényességének követelményét. Ebben az esetben a törvényesség egyben alkotmányosságot is jelent (1981: 156–158).

rendelkezés – mely kizárja a szociális alapú bérlakáshoz jutás lehetőségét azon személyek számára, akik birtokháborítással költöztek egy ingatlanba – sérti a diszkrimináció tilalmát, mert elsősorban a roma lakosság kizárására irányul, akik gyakran jogalap nélkül laknak valamely épületben. Az ERRC e meglátását az AB nem erősítette meg, a kifogásolt rendelkezéseket azonban megsemmisítette, így ma senki nem zárható ki a szociális bérlakáshoz jutás lehetőségéből csak azért, mert a pályázat kiírását megelőző három vagy öt évben birtokháborítással költözött egy lakásba.

Említésre méltó egy másik, az ERRC által nemrégiben végigvitt ügy is, melynek – az előbb említett esettel ellentétben – érdemi győzelem volt az eredménye, bár az nem a magyarországi, hanem a csehországi romákkal kapcsolatos. Ebben az esetben az ERRC az angol House of Lords fordult, mely 2004. december 9-ei ítéletében⁷² megállapította az 1976-os *Race Relations (Amendment) Act*-ben meghatározott diszkrimináció tilalmába ütközés tényét, valamint több nemzetközi egyezmény sérelmét. A történeti tényállás a következő volt: 2001 júliusában a brit kormány megállapodott a cseh kormánnyal, hogy az egyezményük alapján a prágai nemzetközi repülőtéren brit tisztviselők ellenőrizhetik a Nagy-Britanniába készülő utasokat. A megállapodás célja az volt, hogy kiszűrjék azokat a személyeket, akik menekültstátust szeretnének kérni Nagy-Britanniában. A statisztikák arról tanúskodtak, hogy 400-szor több roma származású személytől tagadták meg a Nagy-Britanniába való belépés jogát, mint amennyi nem romától. A House of Lords ezt a romákkal szembeni „inherently and systematically discriminatory” gyakorlatnak nyilvánította⁷³.

4.3. Az AB határozatai a kisebbségek parlamenti képviseletével kapcsolatban

A Magyar Alkotmány 68. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának, államalkotó tényezők. A (2) bekezdés hozzáteszi: „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.” Ezen alkotmányos rendelkezések ellenére a jogalkotó sosem fogadott el olyan törvényt, mely biztosítaná a kisebbségek parlamenti képviseletét. Ezt a mulasztást az AB először 1992-ben nyilvánította alkotmányellenesnek, és – bár az általa kitűzött határidő 1992. december 1-jén lejárt – a parlament azóta sem teljesítette alkotmányos kötelességét.⁷⁴

⁷² *Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and another (Respondents) ex parte European Roma Rights Centre and others (Appellants)*, 9 December 2004. Kommentáló cikk olvasható a 17 *International Journal of Refugee Law*, 2005, 427–453. oldalain.

⁷³ Lásd *Victory in ERRC „Prague Airport” Lawsuit against the UK Government* az ERRC honlapján: http://www.errc.org/Popup_index.php?type=nyomtat&id=2204.

⁷⁴ Mindazonáltal ez a leghosszabb ideig teljesítetlenül maradt törvényhozói kötelezettség a magyar alkotmánybíráskodás történetében.

TANULMÁNYOK

Az AB azóta még két alkalommal hozott határozatot ugyanezen mulasztással kapcsolatban: 1994-ben a 24/1994. (V. 6.) AB határozat, *res iudicata*ra hivatkozással, elutasította az indítványt, míg 2003-ban ugyanezt már egy egyszerű elnöki végzéssel⁷⁵ tette meg. Ahogy azt korábban említettem,⁷⁶ az AB-t létrehozó 1989-es törvénnyel a parlamenten kívüli ellenzék elérte célját, hogy egy olyan független szerv szülessen, mely a jövőben demokratikusan választott, de még ismeretlen összetételű országgyűlést ellenőrizni tudja. A mulasztásos alkotmány sértés kimondására kiterjedő hatáskör jelentős eszköz az alkotmánybírók kezében, hiszen nemcsak egy normát, hanem egy helyzetet is alkotmányellenesnek nyilváníthat.⁷⁷ Könnyen megérthető, hogy igény volt egy ilyenfajta hatáskör megalkotására, ha figyelembe vesszük a történelmi körülményeket. Az ellenzék ugyanis biztosítékot keresett arra, hogy az új jogalkotó ne hanyagolja el a jogállam kiépítésének egyetlen mozzanatát sem. Többen úgy tartják tehát, hogy erre a hatáskörre a rendszerváltás befejeződésével nincs már szükség. Ez természetesen csak a hivatalból indított eljárásra vonatkozik, melynek eltörlése többször is javaslat tárgya volt.

Magyarország mindazonáltal az egyetlen kelet-közép-európai ország, amelyben a kisebbségek parlamenti képviselete aktív közéleti vita tárgya. Mivel az ország területén a kisebbségek elszóródva élnek, és a parlamenti küszöb 5 százalék, szinte lehetetlen, hogy egy olyan párt, mely egy kisebbség érdekeit képviseli, képviselői mandátumokat nyerjen az országgyűlésben.⁷⁸ Megoldást kell tehát találni a kisebbségek parlamenti képviseletére. A jogalkotónak ez mindeddig nem sikerült. Ez nem jelenti azonban azt, hogy a magukat valamely kisebbséghez tartozónak valló személyeket ne lehetne a parlament tagjává választani⁷⁹. Jelenti viszont azt, hogy csak valamely politikai párt tagjaként vagy független jelöltként nyerhetnek mandátumot, és nem mint az adott kisebbség képviselői.

A 2005. júniusi törvényjavaslat, melyről a bevezetőben szó volt, egyebek közt azzal a céllal a készült, hogy – legalább helyi szinten – helyreállítsa az AB által 1992-ben megállapított mulasztásos alkotmány sértést, és kiküszöbölje a már említett visszaéléseket.⁸⁰ Más megoldást kell azonban találni. Olyat, amely összeegyeztethető az alkotmánnyal és a szavazategyenlőség elvével. A kisebbségek parlamenti képviseletének problémája tehát egyelőre megoldatlan maradt.

75 760/I/2003. AB elnöki végzés.

76 Lásd a 3.1. pont harmadik bekezdését.

77 Az alkotmányvédelem fogalmának tárgyalása során Gustavo Zagrebelsky (közismert olasz alkotmányjogász professzor, az olasz *Corte costituzionale* volt elnöke) a jogvitákat három kategóriába sorolja: jogi aktust érintő jogviták (ide tartozik a jogi normák alkotmányossági vizsgálata), alkotmányjogi jogviszonyt érintő jogviták (ide tartozik az állami szervek között felmerülő hatásköri összeütközés), valamint az alkotmányra nézve fenyegető magatartást érintő jogviták. Ez utóbbi lehet a mulasztásos alkotmány sértés esete (1988: 14).

78 Lásd *Electoral Law and National Minorities*, Report of the Venice Commission, Strasbourg, 25 January 2000, CDL-INF (2000) 4. Van viszont ellenkező példa is Kelet-Európában: a bulgáriai Jogokért és Szabadságokért Mozgalom, mely a török kisebbség érdekeit képviseli, jelenleg is tagja a bolgár országgyűlésnek és kormánykoalíciónak.

79 Sőt, az Európai Parlament első új tagállam által választott roma származású képviselőjét, Járóka Líviát is Magyarországon választották meg 2004 júniusában.

80 Lásd a 2.2. pont második bekezdésében írtakat.

5. Konklúzió

A magyarországi kisebbségek jogi védelmének témája több mélyebb elemzésre méltó aspektust rejt magában: a kisebbségi önkormányzatok alakításának lehetősége, a kisebbségek parlamenti képviselőinek megvalósítására tett kísérletek, a romák különleges helyzete a magyar társadalomban és politikai életben, valamint a nemzet mintegy egynegyedét kitevő határon túli magyarok helyzete. Láthattuk, hogy az alkotmánynak, a speciálisan a nemzeti és etnikai kisebbségeket illető jogokat tartalmazó 68. §-on kívül, több olyan rendelkezése is van, amely szóba kerülhet a téma elemzése során: így mindenekelőtt a diszkrimináció tilalmát kimondó 70/A §, és a roma kisebbség szociális körülményeivel kapcsolatban a szociális biztonsághoz való jogot tartalmazó 70/E §.

Megfigyelhettük továbbá, hogy a Magyar Alkotmánybíróság különösen meghatározó jogértelmező és jogalakító szerepet tölt be az ország jogrendszerében: a határozataira való hivatkozás állandó és elkerülhetetlen. A kisebbségek jogainak tanulmányozása során különösen nagy a jelentősége a hátrányos megkülönböztetés tilalmával és az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatos döntéseknek. Ez utóbbi jogot az AB számos határozatában tárgyalja, és azt összeköti a többi alapjoggal. S bár a 2005-ös határozatok nem nyújtanak átfogó, általános alkotmányjogi elemzést a kisebbségek jogaira vonatkozóan, jól tükrözik, hogy melyek a magyar kisebbségeket érintő fő problémák: az önkormányzati és a parlamenti képviselő, valamint a roma kisebbség szociális helyzete.

A fent leírt jogi és társadalmi helyzetet figyelembevéve érthetjük meg a 2006 őszi tartandó kisebbségi önkormányzati választások jelentőségét, melynek alkalmával csak a helyi önkormányzatok által vezetett kisebbségi választói jegyzékbe magát regisztrált állampolgárok szavazhatnak. Érdekes lesz figyelemmel kísérni a választás lefolyását és a kimenetelét követő vitákat⁸¹.

Irodalomjegyzék

- Barsotti, V., 2005: *Privacy e orientamento sessuale – Una storia americana*, Torino: G. Giappichelli.
- Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosságának tevékenységéről, 2004. Forrás: <http://www.obh.hu/nek/hu/beszam/beszamol.htm>
- Cappelletti, M., 1968: *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Milano: Giuffrè.
- Electoral Law and National Minorities. Report of the Venice Commission*, 25 January 2000, Strasbourg: CDL-INF (2000) 4.
- Equality and non-discrimination. Annual report 2005*. European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

⁸¹ Jelenleg nyilvánosak a fent említett kisebbségi választói jegyzéken szereplő állampolgárok száma, valamint az Országos Választási Irodánál nyilvántartásukat kérő kisebbségi jelölő szervezetek listája. Ezek az adatok hozzáférhetőek az OVB honlapján is: <http://www.valasztas.hu>

TANULMÁNYOK

- Fede, F., 1994: *La giustizia costituzionale nei paesi dell'Est europeo*, *Giurisprudenza costituzionale*, 1. sz., 711–731. old.
- Garlicki, L. L., 2002: *The Experience of the Polish Constitutional Court*, In: Sadurski, W. (ed.), *Constitutional Justice, East and West*, The Hague–London–New York: Kluwer Law International, 265–282. old.
- Holló A., 1998: *Az alkotmánybíróság. Alkotmánybíráskodás Magyarországon*, Budapest: Útmutató Kiadó.
- Jean Garland, G., 2005: *The use of strategic litigation as a tool for social change: the Roma rights perspective*, In: Simoni, A. (szerk.), *Stato di diritto e identità Rom*, Torino: L'Harmattan, 124–139. old.
- Jackson Preece, J., 1998: *National Minorities and the European Nation-States System*, Oxford: Clarendon Press.
- Johnsson, C., 2002: *Nation States and Minority Rights. A Constitutional Law Analysis*, Uppsala: Faculty of Law (Juridiska fakulteten), Univ.
- Kelsen, H., stampa 1981: *La giustizia costituzionale*, Milano: Giuffrè.
- Majtényi B., 2005: *Mi lesz veled „bezzeggyerek”?*, *Fundamentum*, 3. sz., 109–120. old.
- Meer, O., 1999: *I rom d'Ungheria fra legge e realtà*, *Le Monde Diplomatique*, 1999. november. Forrás: http://www.cestim.it/03zingari_ungheria.htm
- Örkény, A.–Scheppelle, K. L., 1999: *Rules of Law: The Complexity of Legality in Hungary*, In: Krygier, M.–Czarnota, A. (szerk.), *The Rule of Law After Communism*, Aldershot–Brookfield- [etc.]: Ashgate Publishing Ltd., 55–76. old.
- Palici di Suni Prat, E., 2002: *Intorno alle minoranze*, Torino: G. Giappichelli, 2a ed.
- Pizzorusso, A., 1993: *Minoranze e maggioranze*, Torino: Einaudi.
- Pogány I., 2000: *Accommodating an Emergent National Identity: The Roma of Central and Eastern Europe*, In: Tierney, S. (szerk.), *Accommodating National Identity: New Approaches in International and Domestic Law*, The Hague: Kluwer Law International, 175–188. old.
- Pogány I., 2003: *The Impact of EU Enlargement on the Treatment of National and Ethnic Minorities in Central and Eastern Europe, with Particular Reference to the Roma*. Az 'Implications of Enlargement for the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders' című, 2003 novemberében a European University Institute-ban, Fiesolében tartott előadás.
- Regular report on Hungary's progress towards accession 2002*. Európai Unió. Hozzáférhető az interneten a következő címen:
http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/hu_en.pdf
- Sadurski, W., 2003: *Constitutional Courts in the Process of Articulating Constitutional Rights in the Post-Communist States of Central and Eastern Europe. Part III: Equality and Minority Rights*, EUI Working Paper LAW No. 2003/6, Firenze: European University Institute.
- Sólyom, L., 2003: *The role of constitutional courts in the transition to democracy – with special reference to Hungary*, *International Sociology* (18), 1. sz., 133–161. old.
- Sólyom, L.–Brunner, G. (szerk.), 2000: *Constitutional Judiciary in a New Democracy – The Hungarian Constitutional Court*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Victory in ERRC „Prague Airport” Lawsuit against the UK Government* az ERRC honlapján: http://www.errc.org/Popup_index.php?type=nyomtat&id=2204
- Zagrebeljsky, G., 1988: *La giustizia costituzionale*, Bologna: Il Mulino.