

TÓTH JUDIT

A közösség méltóságának tiszteletben tartása. Kaltenbach Jenő ombudsmani kezdeményezéseinek értékelése

1. Járatlan utakon

A nemzet fogalmát érdemes sokoldalúan megközelíteni. A nemzeti közösség meghatározásához pedig nem árt figyelembe venni a nemzeti és etnikai kisebbségek jogi szabályozását, valamint a kisebbségi joggyakorlatot figyelő és jogfejlesztést is végző kisebbségi ombudsman vizsgálati anyagait, beszámolóit. Az 1995-től két cikluson át a kisebbségi biztosi posztot betöltő Kaltenbach Jenő egyik javaslata csekély visszhangot kapott, noha megoldást kínál a többséget is irritáló verbális mérgekkel, így a cigányozással szemben. A visszhangtalanság okai közt szerepelhet a kormányzatok kisebbségekkel kapcsolatos ellentmondásos politikája. Hogy csak két példát említsünk, 1990-től 2007 februárjáig létezett a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal,¹ amely 2007 folyamán beolvadt a Miniszterelnöki Hivatalba. A hányatott sorsú kormányhivatal felszámolása, a kapcsolódó közalapítványok karcsúsítása lehet éppúgy a szervezeti racionalizáció jele, miként a kisebbségi kérdések mellőzésének vagy éppen az országos kisebbségi önkormányzatok nagykorúsításának is a kifejeződése. Másrészt, a cigányság ügyének kormányzati kezelésére „a hátránnyal élők kirekesztésének csökkentésére, az emberi méltóság és az egyenlő bánásmód elvének minél szélesebb körű érvényesítésére”, továbbá „a cigányság társadalmi integrációjának előmozdításával, életkörülményeik javításával és szervezeteivel való kapcsolattartásra” 2003-

¹ A létesítő 34/1990 (VIII. 30.) Kormányrendelet sokszor változott, nagyban a 125/2001 (VII. 10.) Kormányrendelet révén, majd végül a 326/2006 (XII. 28.) Kormányrendelet szüntette meg 2007. február 1-jétől.

ban esélyegyenlőségi minisztert neveztek ki. Ez állandó együttműködést ajánlott az országgyűlési biztosnak.² Ám mára megszűnt ez a miniszteri poszt és a minisztérium is, miközben a cigányság integrációjában és a kapcsolódó kormányzati koordinációban semmi javulás nem érzékelhető. A közpolitika tehát mára elfordulni látszik a kisebbségek kollektív és egyéni jogainak a társadalmi praxisba való emelésétől, ami ellen a kisebbségi biztos is szót emelt, de a kedvezőtlen politikai irányvételt megakadályozni nem tudta.

Az alábbiakban arra vállalkozom, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosa által felvetett kérdést szemügyre vegyem, s megvizsgáljam, vajon a kisebbségeknek, a többi közösségekhez hasonlóan van-e méltósága, tiszteletben kell-e azt tartani, ki léphet fel és milyen eszközökkel ennek érdekében. Valójában a közösségek sokfélesége azzal is összefügg, hogy tagjai többnek is a tagjai lehetnek. Így tehát a legtágabban vett közérdekről, nem pedig kizárólagos csoportérdekről van szó. Másként fogalmazva, vajon a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesítése, védelmezése, értelmezése mennyiben segítette elő a jogilag is megragadható közérdeket, különösen pedig a diszkrimináció elleni harcot. Ez nem függ attól, hogy ez a tevékenység mennyire volt látványos vagy közismert, hiszen átkerülhet valami a jogalkalmazásba vagy a jogalkotásba a szerző tudta nélkül is. A jogfejlesztésben ugyanis ritka a copy right, mert nem az a fontos, hogy ki fújja a dalt, hanem az, hogy szóljon a dal.

2. A közösség

A nemzeti, etnikai közösség méltóságának védelmezéséhez elemeznünk kell a kifejezés valamennyi alkotórészét. Az első a közösség fogalma. A jog ehhez a meglehetősen összetett kérdéshez a maga leegyszerűsítő módján kétféle megközelítést kínál. Egyrészt a jog konstruálja a fogalmat, olyan embereket terelve egy jogviszonyba, akik között egyébként igazából nincsen kapcsolat, csoporttagságuknak nincsenek tudatában, de a jogalkotó valamilyen közös érdek miatt láthatóvá teszi a tagoknak ezt a minőségét, és ebbéli pozíciójuk egyes elemeit szabályozza, védelmezi. Például ilyen jogi konstrukció a fogyasztók közössége, amelynek védelmére külön törvény, hatóság, bírságolási eljárás jött létre, még akkor is, ha a vásárlást, szerződéskötést az emberek csak gyakorolják, de szabályait nem ismerik általában. Szintén a jog hozta létre a munkavállalók nagy közösségét, mert érdekeik védelme igényli a sajátos jogokat, a szervezkedéstől a kollektív alkuig. Másrészt, a közösség lehet egy létező kohéziós erejű entitás, amelynek tagjai ennek tudatában vannak, és a jog csupán elismeri ezt, és magát

² 107/2003 (VII. 18.) Kormányrendelet az esélyegyenlőségi tárca nélküli miniszter feladat- és hatásköréről, 1–3.§

a közösséget belső viszonyaival együtt is védelmébe veszi, hogy a tagokat összetartozásuk és a kívülállókhoz képest másságuk miatt ne érje hátrány.

A nemzeti és etnikai kisebbségek is erre a mintára épülnek, amelynek alapja a mássághoz való jog, és a közösséghez tartozás önkéntessége. Az országgyűlés is csupán „kinyilvánítja, hogy a nemzeti és etnikai önazonossághoz való jogot az egyetemes emberi jogok részének tekinti, a nemzeti és etnikai kisebbségek sajátos egyéni és közösségi jogai alapvető szabadságjogok, amelyeket tiszteletben tart, és mindezeknek a Magyar Köztársaságban érvényt szerez. Ezen jogok összessége nem a többség adománya és nem a kisebbség kiváltsága, forrásuk pedig nem a nemzeti és etnikai kisebbségek számaránya, hanem az egyén szabadságának és a társadalmi békének tisztelete alapján a másság joga.”³ A kisebbségi törvény is létezőként beszél minden olyan közösségről, amely az országban „legalább egy évszázada honos népcsoport”, továbbá tagjait „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” (Nektv.1.§ (2) bekezdés).

Ugyanakkor a törvény más ponton a közösség összetartó erejeként az anyanyelvet nevezi meg (Nektv.43.§), amely így viszonylagossá teszi a közösséget abban az esetben, ha a nyelvvesztés megállapítható, és a közösség feltöltésére sincs mód (például a környező országokból betelepülő nyelvet beszélőkkel).

Az ilyen módon elismert közösségeket jogalanyisággal kell felruházni annak érdekében, hogy integritásukat, tagjaik mássághoz, valamint önazonossághoz fűződő jogát megőrizhesse. Az a bökkenő, hogy ez még a jogi személlyé tett kisebbségi önkormányzatnál sem egyértelmű, a kisebbségek meghatározatlan jogi státusú közösségénél pedig még bizonytalanabb. Így pedig a közösséget megillető alapjogok, valamint a törvényben tovább részletezett jogok érvényesítéséhez hiányzik a szükséges biztosíték. Nincs tisztázva ugyanis, ki léphet fel kikényszerítésükre, ki és miként kérheti a sérelmek orvoslását, a jogsértések megszüntetését. Továbbá nem jelent önmagában semmiféle biztosítékot, hogy a törvény tizenhárom kisebbséget megnevez, miként az sem, hogy a törvény módosításával megfogalmazódott a kisebbségi jogoknál tágabb kisebbségi közügy, hiszen ez a kisebbség érdekeinek kifejezését, közszolgáltatásokkal való ellátásához, megszervezéséhez, megteremtéséhez, sőt a közhatalmi szervezetben, kisebbségi önkormányzatokban a képviselő érdemi biztosításához kapcsolódó tennivalókat is átfogja (Nekt.6/A.§ (1) bek.). Ilyen módon a jogosult megszemélyesítésének, fellépésének még nagyobb a tétje. Ezt azzal egyenlítette ki a jogalkotó, hogy teljes mértékben a jogi személlyé tett kisebbségi önkormányzatokra hárította a jogok érvényesítését és az érdekek képviselését, sőt a közszolgáltatási feladatok

³ 1993.évi LXXVII. törvény (Nektv.) preambuluma.

törvényben meghatározott körének ellátását a kisebbségi közügyek önálló intézésének jogával és kötelezettségével együtt. Ám ez azzal jár, hogy önkormányzat hiányában a közösséget megillető jogok és érdekek alternatív képviselőjét legfeljebb az egyesülési jog alapján létrejövő civil és félcivil szervezetek, netán pártok, továbbá az állami egyházjog alapján az egyházak, esetleg a gazdasági szervezetek láthatják el. Másfelől a kisebbségi önkormányzatra vonatkozó létesítési, megszűnési, működési, szervezeti szabályokat hézagmentesen kell megalkotni, éppen a kisebbségi közügyekhez kapcsolódó általános monopóliuma miatt.

A kisebbségi biztos erőfeszítése a közjogi személy ma hatályos jogunkból hiányzó fogalmának elfogadtatására irányult, mivel a kisebbségi önkormányzatot a közjog úgy hozta létre, hogy sem általános, sem sui generis szabályait nem alakította ki koherens módon. Jogfejlesztő jellegű volt ennek felvetése, és bár az általános közjogi személy fogalma máig sem jött létre, legalább annak egyik konkrét formájának, a kisebbségi önkormányzatnak a működéséhez és felügyeletéhez szükséges rendelkezések, egy évtizedes, kitaró javaslatainak köszönhetően, a Nektv. 2005. évi újrászabályozásával nagyjából kialakultak.

Kaltenbach Jenő már első beszámolójában⁴ felhívta a figyelmet arra, hogy az országos kisebbségi önkormányzat jogi személy [Nektv. 36. § (2) bekezdés, Ptk. 28. § (2) bekezdés], ám mégsem sorolható a Polgári törvénykönyvben meghatározott egyetlen jogi személy típusába.⁵ Nem lehet besorolni azok közé jellemzői alapján sem, a köztisztülethez való hasonlítás sántít. Ezért „sui generis” alakzatnak kell tekinteni. A polgári jogi (magánjogi) jogi személyiség biztosításának célja az, hogy az adott szervezet a vagyoni jogi forgalomban teljes joggal részt vehessen, és megillessék bizonyos személyiségi jogok is (polgári jogi kötelezettségei és jogai keletkezhessenek). A közjogi jogi személyek pedig azok a polgári jogi személyiséggel rendelkező szervezetek, melyeknek keletkezése, valamint jogállásuk, feladatkörük meghatározó szabályai a közjog területére esnek. Alapvetően olyan jogi személyekről van szó, amelyek jogszabályban meghatározott közérdekeltségű feladatokat látnak el, olyanokat, melyeket az ő hiányukban maga az állam látna el.” Nincs a szabályozásban egységes fogalom a közjogi személyre, pedig ebbe a körbe tartoznak még az általános polgári jogi személyiséggel nem rendelkező közigazgatási szervezetek is, például a kormány. A polgári jogi személyiség hiányát az indokolja, hogy nem vesznek részt a magánjogi forgalomban napi szinten, és vagyoni jogi helyzetüket leginkább az államháztartási szabályok rögzítik.

Az országos kisebbségi önkormányzatok közjogi jogi személyek keletkezési módjuk, alkotmányjogi helyzetük, feladatkörük és egyetértési joguk (hatáskörük) alapján más közjogi személyeket is korlátozhatnak. Ám nem „mutatható fel

⁴ Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről (1995. július 1.–1996. december 31.) 1.1.10.pont www.obh.hu

⁵ Uo.

a jelenlegi szabályozás alapján olyan közérdekeltségű feladat, melyet országos önkormányzat hiányában maga az állam látna el (kötelezően ellátandó közfeladat). Ez a jellegzetesség távolítja el őket más közjogi jogi személyektől, például a „köztestületektől”, amelyeknek önkormányzatuk és nyilvántartott tagságuk van, létrehozásukat törvény rendeli el, mert a tagsághoz, illetőleg a tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladatot lát el (Ptk. 65. § (1) bek.). „A jelenlegi jogszabályi helyzet a sem közfeladat, sem jogi szabályozás egyenletben összegezhető. Az Alkotmány nem rendelkezik a jogi személyekről, külön jogképességüket (az alapjogi jogképességet is ideértve) nem nevesíti. Ennek ellenére az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint [a Ptk. 28. § (3) bekezdés analógiájára] a jogi személyek mindazon alapjogok alanyai lehetnek, melyek jellegüknél fogva nem csak természetes személyeket illelhetnek meg.”⁶ Tulajdonhoz való joguk például – a rendelkezésük alatt álló vagyontárgyak legalább egy részének az ellátandó közfeladathoz kötöttsége miatt – nem élvez teljes körű védelmet. „Kérdéses, hogy ez az alkotmánybírói álláspont mennyire vonatkozik a kisebbségi önkormányzatokra. Visszásságot okoz, hogy egy ilyen, a jogállás részét képező szabályozási elem évek óta hiányzik.”⁷ Ugyanis a Nektv.-ből egy évtizedig kimaradt a törvényességi felügyelet és a működés szervezeti rendje, mivel azoknak egy részét utaló szabályokkal az önkormányzati törvény tartalmazta, ezzel komoly értelmezési zavarokat okozva. „Ezen önkormányzatok országos intézmények. Törvényességi ellenőrzésükre megfelelő lenne az ellenőrzés minisztériumi szinten való biztosítása. Akár az IM (mint például az országos közjegyzői kamaránál, bíróság végrehajtói kamaránál), akár a BM (a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének központi felelőseként) elképzelhető erre a feladatra.”

Másfelől, „az Ötv. szabályaira való utalással ezt pótolni nem lehet. Részben azért, mert az Ötv. olyan tisztségviselőkről, intézményekről rendelkezik (jegyző, polgármester, szószóló stb.), akik az országos önkormányzat összefüggésében nem értelmezhetők, hiszen az országos önkormányzatoknak a közgyűlésen kívül egyetlen szervét sem nevesíti a Nektv. vagy más jogszabály. Emellett az országos önkormányzatok inkább más jellegű önkormányzatok, mint az Ötv. szabályozási körébe tartozó helyi (azaz területiális) önkormányzatok.”⁸ Az országos önkormányzat szervezetére és működésére vonatkozó alapvető szabályok hiányában az öngazdátás valóságos gyakorlását nem is lehet számon kérni, még szerencse tehát, hogy nincs törvényességi felügyelet. Az országos önkormányzat megszűnésének feltételei is hiányosak, holott a Ptk. 29. § (1) szerint a létrejövétel mellett

⁶ Uo.

⁷ Uo.

⁸ Uo.

a jogszabálynak ezt is kötelessége szabályozni. A Nektv. csak egyetlen megszűnési módozatot ismert.⁹

Nem tudni tehát, hogy más, jogi személyeknél vagy választott testületeknél meglévő okok esetében mi a helyzet (pl. a taglétszám lecsökkenése esetén vajon megszűnik-e). „E kérdések szabályozása nélkül a törvény mind a kisebbséghez tartozók kisebbségi önkormányzatok létrehozására irányuló alapjogát, mind más jogalanyoknak a jobbiztonság iránti alkotmányos igényét, mind az államnak a közfeladatot ellátó szervek és más jogi személyek alkotmányossági és törvényességi ellenőrzésére irányuló, szintén alkotmányos igényét sérti. Ezt a terhet az államalkotó tényezőt jelentő közösségek szabályozását ellátó törvény hosszú távon nem tudja elviselni.”¹⁰

Az országos és a fővárosi kisebbségi önkormányzatok működésének tapasztalatai még jobban felszínre hozták a közjogi jogalanyiség töredékes és következetlen szabályozási kérdéseit. Ezeket az egyes kisebbségek hozzák létre (Nektv.21.§) a fővárosban közvetlen módon, míg a megyei szintről a törvény hallgatott. „A rendszert számos kritika érte, amelyek alapvetően két csoportba sorolhatók. Az egyik vélemény megengedhetetlen diszkriminációnak minősíti, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek a fővárosban alakíthatnak önkormányzatokat és a megyékben nem. A másik csoportba tartozó vélekedés szerint a fővárosi kisebbségi önkormányzatok is feleslegesek, hiszen [...] érdemi intézményfenntartói és egyéb feladatokat nem látnak el, ugyanakkor az országos kisebbségi önkormányzatok székhelyei is (a Román Országos Önkormányzat és a Szlovén Országos Önkormányzat kivételével) Budapesten található. [...] a nagy létszámú kisebbségi közösségek által lakott megyékben (Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg) kifogásolják, hogy nincs megyei vagy legalább regionális érdek-képviselői szerv, ezért minden érdemi ügyintézés végett Budapestre kell utazniuk. [...] a területi önkormányzati szint létrehozásának csak akkor van értelme, ha a rendszer érdemi feladatokkal kitölthető. Ezek az érdemi feladatok pedig – a megyei közgyűlések analógiáját alkalmazva – olyan kisebbségi intézmények fenntartását jelenthetnék, mint például a több településre kiterjedő vonzástörzsetet szolgáló iskola, múzeum és egyéb kulturális létesítmény.”¹¹ Ehhez megfelelő felmérést kellene végezni, hol mire van igény, mi a feladat-telepítés gazdasági racionalitása, és mikor várha-

⁹ Nekt. 35. § (1) Az országos önkormányzati közgyűlés tagjainak megbízatása az új közgyűlés első összehívása ülésének napjáig tart. Az új közgyűlés alakuló ülését a közgyűlési képviselők megválasztását követő 30 napon belül össze kell hívni. (2) Ha új közgyűlést nem választottak, az országos önkormányzat megszűnik.

¹⁰ Uo.

¹¹ Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről, 2002 (www.obh.hu).

tó a megyerendszer átalakítása, hogy „a kisebbségi önkormányzati rendszer is a területi önkormányzati szintekhez (régiókhoz) igazodóan épüljön ki.

Az elmúlt két ciklus tapasztalatai azonban bebizonyították, hogy sem az országos, sem a fővárosi kisebbségi önkormányzatok megalakítására nem alkalmasak a jelenlegi választási szabályok. Az elektori választási rendszer ugyanis teljesen idegen a magyar közjogi berendezkedéstől, és – mint a Legfelsőbb Bíróságnak a 2003. év elején megtartott Országos Cigány Önkormányzati választások kapcsán hozott határozata is bebizonyította – „alkalmas arra, hogy az eltérő érdekeket megjelenítő elektori csoportok meghiúsítsák az országos önkormányzat megválasztását.[...] Az előttünk álló időszak egyik fő jogalkotási feladata tehát megteremteni azokat a választójogi szabályokat, amelyek lehetővé teszik a helyi kisebbségi önkormányzati képviselők megválasztásával egyidejűleg a területi – tehát nem csak budapesti – és az országos önkormányzatok tagjainak megválasztását is. Ez természetesen csak jelölő szervezetek listái alapján történhet, amelyek esetében viszont különös gonddal kell kimunkálni a visszaélések megelőzésének garanciáit: el kell érni azt, hogy a választási sikerek reményében csak ténylegesen kisebbséginek minősülő és ilyenként elismert szervezetek (kvázi politikai pártok) jelölhessenek.”¹²

A közjogi személy fogalmának meghatározásához az ellátandó funkció, közfeladat és a létesítés szintjei szorosan összekapcsolódnak, míg azoktól jobban elválasztható, de el nem szakítható elem a közjogi személy választások útján való felállítása.

A Nektv. átfogó módosítása nyomán, a törvény IV. fejezetében kaptak helyet a helyi, a területi és az országos önkormányzat létesítésére, megalakulására, megszűnésére, a szintenként eltérő feladat- és hatáskört kijelölő szabályok. Továbbá az önkormányzatok képviselőire, testületeire, bizottságaira, azok működésére, összeférhetetlenségére vonatkozó garanciális rendelkezések, valamint az országos önkormányzat hivatali működésével szembeni követelmények önállósultak, kiválva az Ötv-ből. Ezt a változást jelentős részben Kaltenbach Jenő kisebbségi biztosnak köszönhetjük.

Például a cigányság helyzetéről tartott parlamenti vitanapon, ahol a kisebbségi biztos tíz percet kapott a felszólalásra, rámutatott: a közügyekben való tevékeny részvételre, a közéleti kultúra viselkedésmintáinak elsajátítására az elmúlt évtizedekben keveseknek volt alkalmuk, különösen a cigányság körében. Ezért „a kisebbségi önkormányzati rendszer az egyetlen olyan keret, ahol pozitív változások indulhatnak meg. Általánosságban elmondható erről a keretről, hogy nincs megfelelő módon hozzáigazítva az önkormányzati szervek alkotmányos rendszeréhez. A hatáskör-összeütközések, a jogalkalmazás által feloldhatatlan jogszabály-értelmezési eltérések a két rendszer haladéktalan összehangolását kívánják

¹² Uo.

meg. A legfontosabb probléma, hogy tisztázatlan a működésfinanszírozás, az alkalmazottak foglalkoztatása, a helyi kisebbségi önkormányzatok és az országos önkormányzatok viszonya, valamint az országos önkormányzat gazdálkodásának kérdései. Nem egyértelmű a helyi kisebbségi és a települési önkormányzati rendszer egymáshoz való viszonya. Gondot okoz a települési önkormányzatokra vonatkozó jogszabályoknak a kisebbségi önkormányzatok esetében való alkalmazása is. A szabályozás hiányosságainak feltárására egy átfogó vizsgálatot tervezünk, amely reményeink szerint segíteni fog mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás nyitott kérdéseinek megoldásában.”¹³

Hasonlóan az előzőekhez a biztos egy évvel később ismét jelezte a törvényhozásnak, hogy „a törvényben nem sikerült igazán tisztázni a kisebbségi önkormányzati rendszer kompetenciáját, azt a tevékenységi területet, amelyiken önállóan mozoghat. Ami ma van, az tulajdonképpen az együttigazgatás joga a helyi önkormányzatokkal, és ez nem sorolható az autonómiajogosítványok közé, hiszen az autonómiának pontosan az a lényege, hogy önállóan, autonóm módon tehetek bizonyos lépéseket, és nem mások lépéseit vagyok kénytelen támogatni vagy nem támogatni. Az erre adott válasz eldönti a finanszírozás kérdését is. Hadd emeljem ki, hogy itt nem a több vagy a kevesebb viszonyáról van szó. Tehát borzasztóan félreérthető volna és félrevezetne, ha egyszerűen azt gondolnánk, hogy több pénzt kell adni, és ezzel a probléma megoldódik.” Ugyanis „ma a kisebbségi önkormányzati finanszírozási rendszer – azt hiszem, nyugodtan mondhatom – következetlen és pazarló”. Egy költségvetési tétel takarékos vagy pazarló jellege függ „mindenekelőtt két dologtól: attól, hogy arányos-e azzal a közfeladattal, amire szól ez az összeg, és attól, hogy arra fordítják-e. Ez idő szerint sem az egyik, sem a másik kérdésre nem lehet igazán korrekt, megnyugtató választ adni.”¹⁴

Kaltenbach Jenő ezért sürgette olyan jogszabály módosítást, amely rendet terem, azaz a feladatokkal arányos finanszírozást tesz lehetővé. A beszámoló javasolta még a hiányzó megyei-regionális kisebbségi önkormányzati szint beépítését a törvénybe, amelyet egyes vélekedések szerint önkormányzati társulással is meg lehetne oldani. A vitában felszólaló képviselő szerint is szükség van a kisebbségi önkormányzati funkciók pontosabb meghatározására. „Nekünk, jogalkotóknak meg kell találnunk ezen önkormányzati differencia specificát, hiszen a közjogi jelleg is ezt indokolja. Ezt az egész jelentés egyik legfontosabb részének tartom, ezt a jelentés nagyon mélyen kibontja. Mindenkinek, aki hamarosan foglalkozni fog a kisebbségi törvény módosításával, figyelmébe ajánlom ezt. Ha ez sikerül,

¹³ 1996. március 27. Politikai vitanap a cigányság helyzetéről. Országgyűlési Napló (www.mkogy.hu).

¹⁴ 1997. április 30. A kisebbségi biztos 1996. évi tevékenységéről szóló beszámoló vitája. Országgyűlési Napló (www.mkogy.hu).

akkor megítélésem szerint az összes egyéb kérdésben könnyebben tudunk előrehaladni. A beszámolóból ugyanis kitűnik, hogy a finanszírozás, a törvényességi felügyelet, valamint a kulturális autonómia kiteljesedése mind-mind függvénye a feladatkör, a funkció meghatározásának.”¹⁵

Alig érthető, miért kellett éveken át megismételni, hogy a települési és a kisebbségi önkormányzati rendszer kapcsolatát egyértelműen szabályozni kell. „Az elmúlt évi jelentésben is igyekeztünk ezt jelezni a tisztelt Országgyűlésnek, és javasoltuk, hogy történjen meg a jogi környezet felülvizsgálata; elsősorban a kisebbségi törvényre gondolok, de természetesen ez önmagában nem elég, meg kell vizsgálni azt a jogi környezetet, amelyikbe a kisebbségi törvény többé-kevésbé beleilleszkedik. Sajnos, ez a feladat nem oldódott meg.[...] De tulajdonképpen mit kellene felülvizsgálni? Egyrészt mindenképpen rendezni kellene – ez sem új dolog – a kisebbségi önkormányzatok úgynevezett közjogi státusát. Ennek kapcsán meg kell határozni a kisebbségi önkormányzati autonómia határait, rögzíteni kell azokat a – hangsúlyozom – közfeladatokat, amelyek a kisebbségi önkormányzatokra rábízhatók, amelyek az ő autonómiájuk tartalmaként megfogalmazhatók. Eddig ugyanis ez felemás módon vagy egyáltalán nem sikerült a jogalkotónak. Ez előrevetíti a finanszírozás kérdését. Hadd hívjam fel a tisztelt Ház figyelmét arra, hogy 1998-ban a helyi kisebbségi önkormányzatok száma várhatóan meg fog duplázódni. A kezdeményezések alapján megjósolható, hogy az eddigi 750-nel szemben mintegy 1500 helyi kisebbségi önkormányzat fog működni. Az ő működési kereteikről gondoskodni kell [...] Be kell illeszteni a rendszert az államháztartási rendszerbe is, [...] Meg kell oldani az együttigazgatás kérdését is. A kisebbségi kulturális autonómia megvalósulásának ez idáig úgyszólván egyetlen fóruma az együttigazgatás volt a települési önkormányzatokkal. Végül is azok a félelmek, amelyek a törvény megalkotásakor úgy szóltak, hogy a kisebbségi önkormányzatok létrejöttével bizonyos helyi dualizmus alakul ki, nem igazolódtak be”.¹⁶

Az 1998-as önkormányzati és helyi kisebbségi választások további bizonyítékot szolgáltatottak a felvetett ellentmondásra. Egyfelől viszonylag pontos meghatározást tartalmaz a kisebbség törvény arra, hogy „mit kell kisebbségi közösségen érteni, ugyanakkor hiányzik ennek az individuális következménye. Vagyis ebben a pillanatban az úgynevezett szabad identitás elve alapján nem tudjuk eldönteni, hogy mindazokkal a jogokkal, amelyekkel a kisebbségek élhetnek, vajon igazából ki élhet: élhet-e velük mindenki – ez a feltételezés megítélésem szerint legalábbis meglehetősen abszurd –, vagy pedig a lakosságnak, a választópolgároknak van egy bizonyos csoportja, amelyet megilletnek ezek a kisebbségi jogosítványok.

¹⁵ Horváth Vilmos (SZDSZ) felszólalása uo.

¹⁶ 1998. szeptember 8. A kisebbségi biztos 1997. évi tevékenységéről szóló beszámoló vitája. Országgyűlési Napló (www.mkogy.hu).

Éppen ezért ez is ráirányította a figyelmet egy adósságunkra, ami nem új dolog, hiszen már korábbi országgyűlési beszámolóiban is jeleztük, de egyébként is meglehetősen közismert volt, hogy itt tisztázatlanság van, aminek következményei lehetnek. Sajnos, jó jósna bizonyultunk.” Újabb ok tehát a kisebbségi joganyag átdolgozására, a szabályozási hibák kijavítására, hiszen „el kell döntenünk végre, hogy mit jelent Magyarországon a kisebbségi autonómia, mit jelent az önkormányzatiság, hol vannak ennek a határai. Ennek számos következménye van nemcsak a jogbiztonság szép elvének megvalósítása céljából, hanem egészen praktikus, mindennapi gondok sokkal egyszerűbb kiküszöbölése miatt is, [...] a finanszírozás, a közpénzek kiadásának ügye szempontjából sem mindegy, hogy vajon ezek a közpénzek legitim, ellenőrizhető módon használják-e fel legitim, ellenőrizhető közcélok érdekében, vagy pedig megmarad egy szürke zóna, ahol mindezek az elvek nehezen vagy egyáltalán nem érvényesíthetők.”¹⁷

Bár megindult a módosítás előkészítése a kormányzati szerveknél, sőt az országgyűlési bizottság keretein belül is, az eredmény késett. Az EBESZ kisebbségi főbiztosának kezdeményezésére született Lundi Ajánlásokra is hivatkozott az ombudsman a parlamenti beszámoló vitájában. „A legalapvetőbb mondanivalója ennek a deklarációnak egyrészt az, hogy kisebbségvédelem elképzelhetetlen autonómia nélkül, és hogy egy autonómiának körülbelül milyen tulajdonságokkal kell rendelkeznie; ugyanakkor nem kevésbé fontos a kisebbségvédelem szempontjából az sem, hogy ezek az autonóm testületek részt tudjanak venni a közös döntések megszületésében, tehát a kisebbségek participációja, részvétele a különböző állami szinteken nagyon nagy hangsúlyt kap ebben a deklarációban.”¹⁸

Az ad hoc bizottság intenzív munkája mögül hiányzott a politikai akarat a törvények korszerűsítésére. A kisebbségi közösség meghatározása közvetlenül vagy közvetetten, az önkormányzati rendszerhez való viszony rögzítése volt tehát mindvégig a kérdés, amely számos újabb vitakérdést felvetett. „A jogalkotókat annak idején, amikor betérjettették a parlament elé a törvényjavaslatot, nyilvánvalóan az a szándék vezette, hogy törvényes keretek között biztosítsa a kisebbség számára, hogy a helyi közéletben, a helyi közügyekben, saját ügyeik megoldásában tevőlegesen vegyenek részt. A felmerült problémák, ellentmondások elsősorban abból fakadnak, hogy 1993-ban, illetve 1994-ben elmaradt az a szükséges harmonizáció, amely működőképessé tette volna – az önkormányzati törvénnyel összehangolva – a kisebbségekről szóló törvényt. A gyakorlatban igen sűrűn okoz súrlódást annak tisztázatlansága, hogy tulajdonképpen mely közfeladatokat is kell ellátnia a kisebbségi önkormányzatnak, és milyen finanszírozási

¹⁷ 1999. június 14. A kisebbségi biztos 1998. évi tevékenységéről szóló beszámoló vitája. Országgyűlési Napló (www.mkogy.hu).

¹⁸ 2000. május 24. A kisebbségi biztos 1999. évi tevékenységéről szóló beszámoló vitája. Országgyűlési Napló (www.mkogy.hu).

elvek vagy szabályok érvényesüljenek ezen a téren, mivel a jelenlegi helyzet nem felel meg a közpénzek elköltésével kapcsolatos, általánosan megfogalmazható elveknek és követelményeknek.¹⁹

A kisebbségi közösség megszélyesítése, a közösség érdekében fellépő kisebbségi önkormányzat és annak a hazai közjogi rendszerbe illesztése láthatóan hosszú folyamat, amelyben nagy rész hárul a kisebbségi biztosra, hogy a törvényalkotás a saját fogyatékosságaival szembesüljön. Mivel a közjogi jogalanyiség nem azonos a polgári jog személyeinek és cselekvőségének egyikével sem, a differencia specifica megragadása (különösen a létesítés, megszűnés, szervezeti tagoltság, vagyon) még további erőfeszítéseket igényel, és ha ebben elsőként a kisebbségi közösségek érdekében kell a jogfejlesztő munkát végezni, akkor az előítéletesség lassíthatja az előrehaladást.

3. A közméltóságról

A közösségek köz- és magánjogi jogalanyként konstruálása, elismerése valójában azt a célt szolgálja, hogy jogokat szerezhessenek, azoknak részesévé és élvezőivé válhassanak. Ezért a jogalanyiség megszerzése valójában csupán eszköz a fent példaként említett kisebbségi önkormányzatok számára. Ezzel együtt nyitott marad még mindig a kérdés, közvetett módon konstruálja-e a közjog a személyek csoportját, együttesét azzal, hogy különböző jogokat határoz meg számukra. A kisebbségi biztos is beleütközött ebbe a kérdésbe, hiszen éppen a kisebbségekről szólva biztosít az Alkotmány és a Nektv. kollektív jogokat, amely ráépül a közösséghez tartozás egyéni jogára. Melyek ezek a közösségnek biztosított jogok? Ezt táblázatban foglaltuk össze. (*1. táblázat*)

Látva ezt a sokelemű listát, még inkább feszítő a kérdés: jogi személyiség nélkül miként lehetséges ezeknek érvényt szerezni, hiszen az alapjogok – a természetükre figyelemmel – az egyes emberen kívül a közösségeket, jogi személyeket is megilletik. Vajon tudatában volt-e a jogalkotó és az alkotmányozó hatalom, hogy ezek a kollektív jogok és részjogosítványok csak névlegesek, ha a jogok alanya meghatározatlan? Vajon hogy szerez érvényt a kisebbségek egyenjogúságának?²⁰

¹⁹ Bernáth Ildikó, az önkormányzati és rendészeti bizottság előadója, uo.

²⁰ Majtényi Balázs: A kisebbségek egyenlősége a törvény színe előtt. *Regio. Kisebbségi Szemle*, 4/2003, 37–51.

1. táblázat

Kisebbségi közösség jogai		
Emberi jog	Alkotmány	Nekt.
Nyelvhasználat és anyanyelvű oktatás (pl. ET Nyelvi Cartája)	Államalkotó tényező, a néphatalom részesei	Létezzen és fennmaradjon, önazonosság megőrzésével, átörökítésével, hagyomány, nyelv, tárgyi és szellemi kultúra ápolásával
Diszkrimináció tilalma, szegregáció tilalma (pl. közoktatásban)	Nemzeti és etnikai kisebbség állami védelemben részesítése (joga?)	Önszerveződéshez való jog
Apartheid, genocídium tilalma	Kollektív közéleti részvételhez való jog	Szülőföldjén való élet és szülőfölddel való kapcsolatok zavartalansága, kötődés szabadsága és oltalma
	Saját kultúra ápolásához való jog	Kisebbségek egyenjogúsága
	Anyanyelv használatához való jog	Védelem a beolvasztás, kirekesztés, áttelepítés ellen
	Anyanyelvű oktatáshoz való jog	Védelem a kisebbségek által lakott településeken a lakosság összetételének, hagyományainak erőszakos vagy egyoldalú megváltoztatása ellen (fejlesztés, közigazgatási határok megvonása, környezetvédelem)
	Egyenjogúság (kisebbségek között is)	Közszolgálati kisebbségi műsor készítése, terjesztése, sugárzása, vétele (anyaországból is), kisebbségi tömegtájékoztatás a kulturális autonómia megőrzéséhez az írott és elektronikus sajtóban (közszolgálati szerződés útján)
	Önkormányzat létesítése helyi, területi és országos szinten	Kisebbségi /kiegészítő (használt/anyanyelvi/anyanyelvű) oktatás minden szinten való kezdeményezése, intézményeinek kialakítása, fenntartásban közreműködés, saját országos nevelési, oktatási, kulturális, tudományos intézményhálózat kialakításához való jog
	Kisebbségek saját nyelven való névhasználati joga (népnév, kisebbségnév, földrajzi név)	Ünneplés zavartalansága
	Esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölése	Építészeti, szellemi hagyományok megőrzése, továbbadása
	Esélyegyenlőtlenség kiküszöbölésével a jogegyenlőség	Jelképhasználathoz való jog
	Képviselőhez való jog	Nemzetközi kapcsolatok építése
	Emberek hátrányos megkülönböztetésének törvényi megbüntetése	Országgyűlési képviselő
		Országgyűlési biztos (jelölésének véleményezése, hozzá fordulás)

Ezt a közösségi jogalanyiságot a kisebbségi biztos a közösség méltóságának mintegy összefoglaló kategóriájába foglalta bele, hiszen a jogalanyiség és a fent felsorolt jogosítványok csak eszközei a közösségek önazonosságának, integritásának megőrzésében, amelynek mércéje a méltóság tiszteletben tartása. A biztos a 2002. évi tevékenységéről szóló beszámolójában külön foglalkozott vele. Miől indult ki? „Minden közösségről elmondhatjuk, hogy az érintett személy külső inerciarendszere: az önazonosság, az identitás meghatározásának egyik aspektusa. A közösséghez tartozás joga ilyképpen kétségtelenül személyiségi jog. Az emberi közösségek kisebbsik hányada – esetleg változó – tagságától független, önálló léttel és vagyonnal is rendelkezik, saját állandó szervezete van, jogképességét a jog elismeri. A személyösszességek többsége azonban nem jogi személy, polgári jogi értelemben nincsenek jogaik és kötelességeik. A kérdésünk az, hogy

1. a nem jogalany közösségeket miként kezeli a jog; vannak-e olyan jogosultságok, amelyek őket is megilletik;
2. van-e a jogképességgel nem rendelkező személyösszességnek tagjaitól független méltósága;
3. s ha igen, az milyen típusú jogvédelemben részesül.

A hatályos jogot áttekintve elmondhatjuk, hogy számos törvényünk különböző jogokkal ruházza fel, illetve védelemben részesíti az önálló jogalanyisággal nem rendelkező személyösszességet. Az Ötv. szerint a választópolgárok közösségét megillető jog a helyi önkormányzathoz való jog, a Nektv. kollektív jogokat biztosít a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségeknek, a Btk. a nemzeti jelkép megsértésének, illetve az izgatásnak (uszításnak), az önkényuralmi jelképek nyilvános használatának, terjesztésének a megbüntetésével véd nem jogalany személyösszességet. De elismeri és védi a jog a fogyasztók érdekeit, természetvédelmi és környezetvédelmi szabályaink pedig már globális emberi érdekről is beszélnek.”²¹

A nemzet, a kisebbség vagy például egy megrágalmazott közösség – amelynek tagjait a közös feladatvállalás vagy a kimutatható jogsérelem és annak jóvátételi szándéka köti össze – méltósága tehát létezik a hazai jogban, ám ugyanott megállapítja: „a társadalomban kisebbségi helyzetben levő közösségekről kialakult pozitív vélekedések, értékítéletek összességét, e közösségek tiszteletét, társadalmi elismertségét kifejező közméltóság fogalmát – a fogalom becsületvédelmi és kisebbségi jogi értelmében – a hazai jog nem ismeri”²²

Úgy vélem, ezzel magyarázható a jogalkotó több dilemmája: kell-e regisztráció a kisebbségi jogok és különösen az önkormányzati választójog gyakorlásához, miként biztosítható a kisebbségek képviseleti joga, ebben a közösségnek

²¹ Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről, 2002. január 1.–december 31. 2. számú függelék (www.obh.hu).

²² Uo.

legyen-e érdemi szerepe, hogyan lehet összhangot teremteni a nyilvánosságban a kifejezés, a szólás szabadsága és a közösségek méltóságát sértő gyűlölködéssel, gyalázkodással szembeni tilalom között. A kisebbségi biztos mindegyik kérdésben kitartóan kereste a választ, és parlamenti, közéleti megnyilvánulásai erre sok példával szolgálnak. Ezekből tallózunk.

Feltette azt a kérdést az Alkotmánybíróságnak, hogy a parlamenti választási küszöb – figyelemmel az összlakosságon belüli nemzeti és etnikai kisebbségek alacsony számarányára – vajon nem diszkriminatív-e, különösen az esélyegyenlőség biztosítása érdekében. Az Alkotmánybíróság a pártok, társadalmi szervezetek számára teljesen egyenlő feltételeket szabó választójogi törvényt nem minősítette diszkriminatívnak,²³ mivel a választójog általánossága és egyenlősége nem abszolútizálható, nagy mozgásteret ad a törvényhozásnak,²⁴ és az esélyek közti mérhetetlenül nagy eltérések közelítését, az erre irányuló intézkedéseket nem tekintette kikényszeríthetőnek.²⁵

A parlamenti képviselet örökzöld ügyében sokszor vitatkozott az Országgyűlés, és konszenzus csak abban volt, hogy nem kell a választójogi törvényben tükröztetni a kisebbségek képviseleti jogát, hiába emlegette fel ezt 1996-tól minden felszólalásában a kisebbségi biztos. Gyakori volt az ellenérv, hogy a kisebbségi önkormányzatok már biztosítják a képviseletet, nincs tehát alkotmányos mulasztás, a parlamenti bejutás pedig a demokratikus működési elvek átalakítását igényelné.

„A Szabad Demokraták Szövetsége meg kívánja őrizni a jelenlegi közjogi berendezkedést, és ezen keretek között szeretné, hogy a kisebbségeknek lehetőségük legyen a parlamentbe kerülésre. Azt támogatjuk, tisztelt Ház, hogy a kisebbségek kedvezménnyel bár – hangsúlyozom: kedvezménnyel –, de valódi választás, a pártokhoz hasonló demokratikus megmérettetés alapján nyerjenek mandátumot. Ez véleményünk szerint a kisebbségi képviselők érdekét is szolgálja, ugyanis a legitimitásuk ettől lenne erős. Véleményünk szerint a parlamentben senkinek nem lehet ugyanis garantált helye, így bizonyos megmérettetést – ha a pártokéhoz képest jelentősen könnyítetett is – maguknak a kisebbségeknek is el kell vállalniuk. A kisebbségi képviselők ugyanis nemcsak kisebbségi kérdésekben fognak szavazni, hanem minden más, parlament elé kerülő kérdésben, költségvetésben, adótörvényekben is és így tovább.”²⁶ Ezzel a preferenciális,

²³ 1040/B/1999. AB határozat az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 8. § (5) bekezdése, 9. § (5) bekezdése, valamint a 4. számú melléklet IV. pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.

²⁴ 63/B/1995. AB határozat, 6/1991. (II. 28.) AB határozat, 3/1991. (II. 7.) AB határozat.

²⁵ 652/G/1994. AB határozat, 1067/B/1993. AB határozat.

²⁶ 1998. február 10. Országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény módosításának a vitája, dr. Mészáros István László (SZDSZ) felszólalása, Országgyűlési Napló (www.mkogy.hu).

de általános választási rendszerrel ellentétes a közösséget megillető alanyi jogi rendszer, főként ha eltér a szabad mandátum elvétől. „E téren a korábbi vitában kifejtettem, és most megerősítem: lehetséges olyan értelmezés, hogy minden törvényesen elismert kisebbségnek Magyarországon alanyi jogon jár az országgyűlési képviselet. Ez az egyik megoldási lehetőség. Ha a többség erre az álláspontra jut, a Magyar Demokrata Fórum ezt tudja támogatni. Ha alanyi jogon illeti meg a 13 kisebbséget az országgyűlési képviselet, abban az esetben viszont teljesen fölösleges választási eljárással összekapcsolni ezt. Ha alanyi jog, akkor ez illeszen meg minden egyes kisebbséget, és minden egyes kisebbség egyetlenegy képviselőt küldjön a Magyar Országgyűlésbe. Ebben az esetben viszont át kell gondolni, hogy ennek a személynek milyen képviseleti jogosítványai lehetnek. Miután egy kisebbséget képvisel, véleményünk szerint nem szentségtörés ebben az esetben kimondani, hogy az illető visszahívható legyen. Elképzelhető ugyanis, hogy az az önkormányzat, amely a lista élére tette ezt a személyt, illetőleg az a kisebbség, amely rendelkezett arról, hogy érdekeit az illető képviselje, a négyéves ciklus alatt rádöbben arra, hogy az illető nem képviseli az ő érdekeit, nem megfelelően politizál az Országgyűlésben. Ha a kisebbségeket alanyi jogon megilleti a képviselet, akkor az Országgyűlésnek rendelkeznie kellene arról, hogy ez valóban valamiféle utasításadásos képviselet legyen, nem olyan, mint a politikai pártok által a választásokon nyert, négy évre szóló felhatalmazás a képviseletre. Lehet, hogy ez szentségtörésnek tűnik [...]Ez egy delegálási elv lenne. Nem tagadom, hogy a jelenlegi alkotmányos keretek között ez biztosan furán hangzik.”²⁷

Volt aztán ötlet a jelölés monopolizálására, a második kamara „főrendiház-jellegű” felállítására is. Mindezt így summázta az egyik képviselő: „leginkább a kisebbségek elleni hangulatkeltésre alkalmas ez a huzavona, ami itt történik, és ez a legsúlyosabb, ami történhet egy ilyen látszatmunka közepette.[...] a politikai elit egy részének a felelősségtudata valóban fel kell most már ébredjen; nagyon jó volna, ha végre mindenki megértené, hogy a politikai elit egy része – ebben az esetben a kormányzó koalíció – mondja meg: akarják-e” (a parlamenti képviseletet).²⁸ A kisebbségi biztos pedig ma is elmondhatná, hogy „kénytelen vagyok újra és újra szólni róla szinte imamalomszerűen ismételve, a parlamenti képviselet máig meg nem oldott problémája. Ezzel adós maradt az első ciklus ugyanúgy, mint a második, és a harmadik ciklusban is magunk előtt görgetjük ezt az ügyet, holott megítélésem szerint legalábbis szakmai akadály a kérdés megoldásának nincs; számos tervezet született ezzel kapcsolatban, ezek közül kellene kiválasztani végre azt, amelyikben legalább egy minimális konszenzust el lehet

²⁷ Dr. Sepsey Tamás (MDF) felszólalása uo.

²⁸ Dr. Farkas Gabriella (MDNP) felszólalása uo.

érni ahhoz, hogy ne görgessük magunk előtt továbbra is ezt a hazai és külföldi megítélésünk szempontjából sem lényegtelen ügyet.”²⁹

A kisebbségeket illeti meg a jog saját képviselőik és önkormányzatuk tagjainak megválasztására, nem pedig az összes választópolgárt. A sokféle visszaélést kivizsgáló biztosi beszámolók alapján vált szállóigévé a kakukkfióka-jelenség, a kisebbségi önkormányzat „elfoglalása” a többség vagy más kisebbség részéről. Vajon a jelöltek és a választók kisebbségi regisztrációja kedvező megoldást kínál-e?

„Megítélésem szerint nem oldaná meg a regisztráció a fennálló problémát, azonban lehetségesek a választási eljárás technikájával kapcsolatos olyan módosítások, amelyek jelentős mértékben enyhíthetnék azokat a feszültségeket, amelyek az etnobiznisz, a kakukktójás-jelenségekből származnak. Felmerülhet, hogy ki válhat kisebbségi képviselőjelöltté. Ma is van erre szabályozás, de ez csupán azt írja elő, hogy öt választópolgárnak kell ajánlania a jelöltet, és a jelöltnek kisebbséghez tartozónak kell vallania magát. Ez az öt fő abból a megfontolásból eredt mint alapelv, hogy kistelepüléseken nagy lesz az igény kisebbségi önkormányzatok létrehozására, de ott a népességszám maga is alacsony; egy-egy kisebbség számaránya meglehetősen kicsi. Ha differenciált szabályozást alkalmaznánk, ha a nagyobb településeken jóval keményebb, komolyabb kritériumokat írnánk elő, abban az esetben a mostani ellentmondás, ha nem is elvileg, de gyakorlatilag feloldható vagy legalábbis mérsékelhető lenne. [...] egy olyan differenciált szabályozással, amely lehetővé tenné, hogy az ajánlásban nyilvánuljon meg az adott személy kisebbségi elfogadottsága. [...]továbbá] nemcsak a passzív, hanem az aktív választójognál is felmerülhet a visszaélés lehetősége. A gyakorlati tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a kisebbségi választásokon ugyan részt vesznek az úgynevezett többségi nemzethez tartozók is, de arányuk nem meghatározó jelentőségű. Ugyanakkor azt is világosan látnunk kell, hogy részben az asszimiláció előrehaladottsága, részben a többek által, a beszámoló által is emlegetett integrációhiány az, ami itt alapvetően meghatározó tényezőként a háttérben meghúzódik. Mert akármilyen a jogi szabályozás, a politikai akarat, a politikai szándék a döntő. Ha a kisebbséghez tartozók nem mennek el jelentős arányban szavazni, illetőleg jelöltjeik között az ábécérend alapján szavaznak, nem pedig más szempontok szerint, akkor ez azt jelzi, hogy körükben nincs meghatározó szándék, meghatározó igény ilyen önkormányzat megalkotására. Akkor az esetlegesség is jelentős szerephez jut.”³⁰

²⁹ 1999. június 14. a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 1998. január 1–december 31. közötti tevékenységéről szóló beszámolója, valamint az ennek elfogadását kezdeményező országgyűlési határozati javaslat általános vitája, dr. Kaltenbach Jenő felszólalása. Országgyűlési Napló (www.mkogy.hu).

³⁰ Dr. Wiener György (MSZP) felszólalása uo.

A regisztrációról szóló polémiában a kisebbségi biztos kifejtette, hogy „a szabad identitásválasztás nem jelent sem többet, sem kevesebbet, mint azt, hogy nem kívülről határozzák meg azt, hogy én ki vagyok, hanem nekem jogom van eldönteni, hogy ki vagyok, és ehhez ragaszkodni adott esetben. De nem többet! Nem jelent szerintem az identitások közötti szabad mozgást. [...] Ha ezt így értelmezzük, számomra legalábbis meglehetősen egyértelmű, hogy az identitás megvállásának szabadsága egyben az ezzel összefüggő jogok gyakorlásában való részvételt jelenti, de csak azok számára, akik ezt az identitási megvállást megtették. Más kérdés, hogy ezt milyen formában lehet megtenni, és hogyan tudja a jog megakadályozni, hogy ezzel a nyilatkozattal ne lehessen visszaélni. Természetesen a magam és a hivatalom nevében mi bármikor, bármilyen, az előző elveknek és követelményeknek megfelelő szabályozásban szívesen közreműködünk”.³¹

Úgy tűnik, ezt az ajánlatot nem használták ki a jogalkotók. Még szerencse, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer védelme és a visszaélések kizárása érdekében a fürdővízzel együtt nem öntötték ki a bezzeggyereket.³² Pedig a választásokat követően, a jászladányi cigány önkormányzatba, egy kivétellel, nem romákat választottak be. Egy interjúban a kisebbségi biztos annak a véleményének adott hangot, hogy mindez a „selejt bosszúja”. Ugyanis „ma sem az önkormányzatokban, hanem a választójogi törvényben látom a hibát, amely szerintem jelenlegi formájában alkotmányellenes, csak ezt eddig elmulasztották kimondani, pedig négy éve fekszik a Roma Polgárjogi Alapítvány indítványa az Alkotmánybíróság asztalán. Én azonban a jászladányi önkormányzat ügyét nem keverném össze az iskola dolgával. Mert gondoljon bele, ha Jászladányban mondjuk szerbek élnének, ők boldogan fogadnák a külön iskola ötletét, hiszen identitásuk megőrzését ez sokkal inkább szolgálná, mint a közös iskola. A romák esetében azonban ennek éppen az ellenkezőjéről van szó, ők tudniillik integrálódni akarnak, egyenjogúnak lenni, és részévé válni a helyi társadalomnak, az iskola kettéválasztása községi és alapítványi iskolára – ahonnan kiszorulnak – pedig ebben akadályozza meg őket. Tehát a romaügynek az a része, amelynek nincs köze a nemzetiségi identitáshoz – ami az integrációról, az egyenjogúságról, az előítéletesség, a kirekesztés, a szegregáció elleni küzdelemről szól –, a kisebbségi önkormányzati rendszertől idegen, ennek kezelését a társadalom más intézményrendszereiben kell a roma közösségeknek keresniük. Jászladány esetében például a nagy önkormányzati testületbe való integrálódásban. Vagyis azt a célt kellene kitűzniük, hogy minél többen váljanak tagjaivá a jászladányi önkormányzatnak, hogy ott maguk képviselhessék az érdekeiket. Ehhez persze előbb a helyi önkormányzatokról szóló választójogi törvényt kellene megváltoztatnunk, amely mai

³¹ Dr. Kaltenbach Jenő zárszava, uo.

³² Majtényi Balázs: Mi lesz veled, „bezzeggyerek”? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás. *Fundamentum*, 2005, 3. sz., 109–120.

állapotában – „a nyertes mindent visz” alapon – garantálja, hogy a tízezernél kisebb lélekszámú településeken a többség minden mandátumot megszerezzen.³³

A közösségek méltóságát szolgáló kollektív jogok ingatag alapon állnak tehát, hiába van már bizonyos gyakorlat a kisebbségi önkormányzatok és legutóbb a választási regisztráció terén. Nincs konszenzus, politikai akarat, sőt a több kultúra együttéléséről sincs közös álláspont a törvényhozásban. Példaként Németh Zsolt országgyűlési felszólalását említhetjük, aki a multikulturalizmus kapcsán szemben Fodor Gábornak és Horn Gábornak azzal az állításával, hogy „Magyarország egy multikulturális ország, és a multikulturális együttélés feltételeit kell Magyarországon megteremteni”, azt hangsúlyozta, hogy „Magyarországon a kultúrában alapvetően a magyar kultúrának kell elsőbbséget biztosítani. Nem lehet azt mondani, hogy Magyarország egy soknemzetiségű ország. Magyarországon sok nemzetiség él, de Magyarország Magyarország. Ilyen értelemben a magyar kultúrának az elsődlegességét, azt hiszem, semmilyen alapon nem lehet kétségbe vonni. De hozzáteszem, a kisebbség vitális érdeke, hogy Magyarországon öntudatukban, kultúrájukban megerősödő állampolgárok éljenek, és így lesz lehetőség arra, hogy a kisebbségek is a saját kultúrájukban és a saját identitásukban megerősödjenek. És így lesz lehetőség arra, hogy adott esetben a kettős identitás is kialakuljon.”³⁴ Ilyen környezetben tehát igen nehéz meggyökeresíteni a közösségek méltóságát, legalább jogilag tilalmazott magatartásokkal körülbástyázni.

A szólás szabadsága a közösségek gyalázását, szidalmazását is magában foglalja, bár a közösségeket is elvileg védendőnek tekinti a rágalmazással szemben a büntetőjogi kódex kommentárja. Ám a védelem bizonytalan, mert a 2002. évi kisebbségi biztosi beszámoló szerint „a hazai jogalkalmazás és jogértelmezés sajátossága, hogy az uszító magatartást szinte patikamérlegen mérte ki, így a büntetőjogi értékelés körébe e társadalomra veszélyes cselekményeknek csupán töredéke kerülhet. Ezt a szűkmarkúságot azok az elkövetők, akik a társadalmi rend, béke és nyugalom megbolygatására törekcszenek, messzemenően ki tudják használni, ugyanis némi jogértelmezési jártassággal ki tudják jelölni maguk számára azt a rendkívül keskeny sávot, ahonnan még büntetőjogi felelősség nélkül zaklatható a társadalom.”³⁵

Kaltenbach Jenő rendszeresen jelezte az éves beszámolókbán, hogy amennyiben a becsület, a jó hírnév csorbítására alkalmas, gyalázkodó, lejárató vagy éppen megvetést kiváltó céllal megfogalmazott kijelentések egy meghatározott

³³ Rádai Eszter interjúja: Roma-dosszié. *Beszélő*, 2002,12, 52.

³⁴ 1996. március 27. OGY politikai vitanap a cigányság helyzetéről, Németh Zsolt (Fidesz) felszólalása. Országgyűlési Napló (www.mkogy.hu).

³⁵ Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztósának tevékenységéről, 2002. január 1.–december 31. (www.obh.hu).

embercsoport, közösség ellen irányulnak, a kisebbségi ombudsman legfeljebb azt állapíthatja meg, hogy fennáll-e a közösség elleni izgatás gyanúja vagy sem (Btk. 269. §). A 2001. évi beszámolóban jelezte, hogy Magyarországon nem minősül jogellenesnek, ha valaki oly módon vall rasszista nézeteket a nyilvánosság előtt, hogy cselekménye egyrészt nem irányul meghatározott személyek ellen, másrészt nélkülözi az uszító jelleget. Ezért az érintett kisebbségek jelenleg védtelenek a nyilvánosság előtt történő, csak úgy általában cigányozó, zsidózó stb. megnyilvánulásokkal szemben. A verbális cselekményeken túl utalhatunk itt a jelképek megsértésére vagy az emlékművek rombolására, azaz nem csak a „verbális mérgezésre”.

Noha a véleménynyilvánítási szabadság korlátja a közösségek méltósága, és a szabadság nem feltétlen a tényállítások tekintetében,³⁶ a valótlan tények közlésének elkerülése érdekében bizonyos kötelezettségeket szabnak meg a közvélemény alakításában hivatásszerűen részt vevő személyek esetében, „a véleménynyilvánítási és sajtószabadság – a büntetőjogi védelem szempontjából – mégis magában foglalja a tudatos valótlanosságok, ferdítések, torzítások, manipulációk közlésének és hirdetésének szabadságát. Miközben történelmi tények igazolják a tudatosan hazug propaganda, a politikai és társadalmi botránykeltés, a sajtó lealacsonyításának és eszközként való felhasználásának káros hatásait. Az írott és az elektronikus média olyan tekintéllyel rendelkezik, hogy a közvélemény hajlamos a közölt információkat kellő ismeretek vagy kellő kritika nélkül valóságként elfogadni. Ezért jelentős érdek fűződik ahhoz, hogy az ilyen nyilvános közlések, közlemények, információk a valóságnak megfeleljenek.”³⁷

Különösen azért kell a közösségek méltóságát sértő magatartások elhatárolását a sértett közösség szempontjából is elvégezni, mert a nemzeti és etnikai kisebbségek az ellenséges, megfélemlítő, érzelmileg ellenük hangolt közegben nem merik vagy nem tudják érvényesíteni önazonosságukat, máságuk jogát; érdekérvényesítő képességük gyenge, és származásuk, hovatartozásuk gyakran nem tudatos választás, hanem rajtuk kívülálló viszonyok függvénye. Ebben az összefüggésben adta meg ugyanott a kisebbségi biztos a gyűlöletbeszéd meghatározását. „Az beszél gyűlöletkeltő, tehát a mi értelmezésünkben közméltóságot sértő módon, aki egy adott közösségről (a közösséget képviselő személyről) tény, értékítéletet olyan módon hoz nagyobb nyilvánosságra, amely – anélkül, hogy kimerítené a Btk. 269. §-át – alkalmas e csoport tagjainak megfélemlítésére, illetve a vele szembeni ellenséges, kirekesztő környezet kialakítására. Az érzelmekre kíván hatni azáltal, hogy

³⁶ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.

³⁷ Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről, 2002. január 1.–december 31. 2. számú függelék (www.obh.hu).

a) kisebbségellenes indulatokat gerjeszt, illetve erősít fel, a többségi társadalomban elősegíti, »megalapozza« a racionális érvelést nem tűrő előítélet-képződést,

b) érzelmi, pszichikai sérelmet (bűntudatot) okozhat azáltal, hogy megnehezíti a támadott kisebbség tagjainak szabad identitásválasztását, azt sugallva, hogy »másságát« »bűnnek«, természetellenes állapotnak tekintse.³⁸

Úgy vélem, ez elég egyértelmű útmutatás ahhoz, hogy a jogalkotók és a jogalkalmazás a közösségek és tagjaik jogait, méltóságát mely esetekben kötelesek a feladat- s hatáskörükbe tartozó ügyekben megőrizni. Mégis kevés volt a siker ezen e téren.

Noha viszonylag sok olyan panasz és egyéb beadvány érkezett, amelyben – valamely közösség, csoport nevében – azt kérik a kisebbségi jogok parlamenti biztosától, hogy indítson vizsgálatot, állapítsa meg a jogsértés tényét, és kezdeményezze a sérelmek lehetőség szerinti orvoslását. A biztos rendszeresen vizsgálta a diszkrimináció jelenségét, az előítéletesség kialakulásához vezető okokat, a nemzeti és etnikai kisebbségek társadalmi helyzetét befolyásoló körülményeket. A beszámolókból említett ügyek bizonyították, hogy „a közösségek – csakúgy, mint az ahhoz tartozó természetes személyek – olyan önálló méltósággal rendelkeznek, amelynek megsértése konkrét társadalomra veszélyességgel bírhat, és veszélyezteti az egyén szabadságát és végső soron a társadalmi békét is”.³⁹

A televízióban, rádióban, újságokban a bűnügyi tudósításokban nemcsak az elkövetők, gyanúsítottak származása jelenik meg, de még kapcsolódó negatív megjegyzések is az adott személyre és családjára. Ezek a tárgy szempontjából egyáltalán nem relevánsak, de igen alkalmasak az előítéletek fokozására, és látszólag a hiteles tájékoztatást szolgálják, mert a hírrovatban jelenik meg. Jogellenes persze a személyes adatkezelés is, de összességében a célzott kisebbségi közösség egésze elleni hangulatkeltés miatt is jogellenes. „Egy másik, kereskedelmi televízió fő műsoridőben lejátszott, majd ugyanolyan időpontban megismételt rajzfilmjében az egyik szereplő határesetté nyilvánította a cigányt és a vámpírt, a szituáció egészéből pedig az tűnt ki, hogy a cigányok általában véve nem képesek megfelelni a társadalmi elvárásoknak, szokásoknak.”

A beszámoló szerint az ombudsman nagyon sikeres: az érintett sajtószervek észrevételeiket elfogadták, a vonatkozó adatvédelmi, személyiségi jogi szabályok betartását megígérték, a rajzfilmsorozat említett epizódját levették a műsorról. De túl sok ahhoz az efféle magatartás, hogy mindegyik ellen, egyenként szót emeljen a biztos, a tájékoztatás, műsorszolgáltatás alapjogokat tisztelő működése nem érvényesül, és a sejtető, sugalló vagy a vizuálméltóság-sérelem gyakorisá-

³⁸ Uo.

³⁹ Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről, 2002. január 1.–december 31. IV/2. pont (www.obh.hu).

ga sem csökkent.⁴⁰ Ráadásul, ha a politika egyes parlamenti szereplői is ugyanilyen előítéletesek a megszólalásaikban, úgy ez fenntartja, megerősíti a biztos által visszásnak nevezett, egy közösség méltóságát súlyosan sértő magatartások társadalmi létét.

Csak egy példa a „süketek párbeszédére”. A parlamentbe bekerült MIÉP képviselője, ifj. Hegedűs Lóránt a kisebbségi biztos munkáját a következőképpen értékelt: „Magyarországon van egy olyan kialakult élethelyzet, amelyben kisebbségi származású emberek kisebbségi mivoltukat fel nem fedve a többségi érdeket sértik meg, illetőleg a nemzeti érdek érvényesülését nem teszik lehetővé, elsősorban, úgy vélem, a tömegtájékoztatásban. Olyan jellegű kijelentésekre ragadtatják magukat, mely a magyar nemzet érdekérvényesítését is, illetőleg a magyarság érzületét is egyúttal sértik. Ezen kirekesztéssel szemben is, úgy vélem, feltétlenül fel kell lépni. Egy konkrét ajánlással kapcsolatosan szeretném még az álláspontunkat kifejteni. Ez így hangzik a beszámoló elején: Jelentősnek mondható eredmény, hogy az adatvédelmi biztossal tett múlt évi ajánlásunk hatására lényegében megszűnt a bűnügyi tudósításokban, illetve körözési felhívásokban korábban jelentkező diszkriminatív gyakorlat, melynek következtében a feltételezett tettes személyleírását a nemzetiségére tett utalás pótolta. Itt semmiképpen sem kívánunk visszatérni az előző időszak gyakorlatához, de hadd említsem meg, hogy a mi értékelésünk szerint ez a magyarázat nem felel meg teljes egészében a valóságnak, hiszen itt nem pótlásról volt szó abban az esetben sem, hanem legfeljebb kiegészítésről. Szerintünk abban az esetben lett volna ez mindenestül fogva diszkriminatív gyakorlat, hogyha kizárólag egyetlen nemzetiségnél jelent volna meg a nemzetiségi hovatartozás feltüntetése, és a többenél nem. Természetesen értjük a kialakult élethelyzet indokát, ami miatt meghozták ezt a döntést, akkor viszont őszintén, éppen a problémamegoldás érdekében szembesülni kell azzal, hogy egy bizonyos etnikumhoz tartozó népcsoport tagjai közül többen kerülnek be ebbe a bűnüldözési statisztikába, mint más népcsoport tagjai. Ennek az ok-okozati összefüggését is feltétlenül meg kell vizsgálni, és nem hiszem, hogy annak megemlítése, létezik etnikai megalapozottságú bűnözés, önmagában véve diszkriminációt, illetőleg előítéletes gondolkodást jelent.”⁴¹

Erre reagált a kisebbségi biztos a zárszóban: „Hegedűs képviselő úr fölvetésére pedig annyiban szeretnék reagálni, hogy az általa említett gyakorlat pontosan úgy valósult meg, ahogy ő ezt említette. Tudniillik a bűnügyi tudósításokban kizárólag a cigány etnikumhoz való tartozás jelent meg; tehát pontosan úgy, ahogy ő ezt említette, és ahogy ő ezt megértéssel említette.”

⁴⁰ 1996. évi I. törvény a rádiózásról és a televíziózásról, 3.§ (2) (3) bekezdés.

⁴¹ 1998.szeptember 8. A kisebbségi biztos 1997. évi tevékenységéről szóló beszámoló parlamenti vitája, ifj. Hegedűs Lóránt (MIÉP) felszólalása. Országgyűlési Napló (www.mkogy.hu).

Aligha csodálkozunk, ha a tilalmazott magatartásokon túlmutató aktív állami intézkedések még inkább akadoznak. Pedig ehhez is adott számos gyakorlati tanácsot, szabályozási, intézményfejlesztési javaslatot az esélyegyenlőségi tervtől a roma gyerekek felzárkóztatásáig. A gond ezekkel kettős: a közigazgatási koordinációt még az ombudsman sem tudja horizontálisan megerősíteni, másrészt kormányzati ciklusonként előlről kezdődött a tervezés, mintegy előzmények (és következmények) nélkül. Például „a romák esetében is a megfelelő életkörülmények megteremtése össztársadalmi érdek és feladat. Természetesen tisztában vagyunk azzal, hogy a cigányok integrációja, életkörülményeik megváltozása csak hosszabb távú, évtizedes erőfeszítések eredményeként valósulhat meg, amelyhez az Európai Unió támogatására is szükség van. Hazánk uniós csatlakozása szempontjából is kiemelkedő jelentőségű, hogy megtörtént az 1997-es középtávú roma intézkedéscsomag felülvizsgálata, megszületett az új középtávú program, és működik a program végrehajtását koordinálni hivatott cigányügyi tárcaközi bizottság. Jelenleg a 2000. évre vonatkozó, szaktárcákat érintő akciótervek összeállítására folyik, és megkezdtük a hosszú távú stratégia kidolgozását is. Nem szabad elkendőzni azt, hogy az előző beszámolási időszak óta sem sikerült néhány probléma orvoslása.”⁴² Erre reagált úgy az egyik képviselő, hogy túl fényes a hazai cigányságról festett kép, és az árnyaláshoz hozzátartozott volna, ha építenek a kisebbségi biztos beszámolóira, vizsgálataira, miként az Európai Unió, amely éves jelentéseiben az ombudsman anyagaira épít. „A legnagyobb gondnak azt látom, ami az Európai Unió jelentésében is szerepel, hogy a cigánysággal kapcsolatos középtávú programnak – bár dicséretes, hogy ezt a kormány is folytatja – ugyanakkor a jövő évi költségvetési feltételei nincsenek biztosítva.”⁴³

A hatósági diszkrimináció ombudsman által feltárt önkormányzati, rendőrségi eseteire emlékeztető másik képviselő pedig felvetette: „tudjuk jól, hogy minden demokráciában előfordul ilyen, tehát önmagában ezért szégyenkezni valónk nincs. Ha van valamiért szégyenkeznünk, az az, hogy hogyan kezeli ezt az állam, hogyan kezeli ezt a kormányzat, hogyan kezelik ezt mindazok, akiknek, ha úgy tetszik, személyes példát kell mutatniuk arra vonatkozóan, hogy nem élhetünk egy olyan demokráciában és nem szeretnénk olyan demokráciát a XXI. században, amelyik megtűr bármiféle kirekesztettséget, akár hallgatólagosan is. Én tehát hiányolom a jogegyenlőségre és a jogvédelemre vonatkozó konkrét, egyértelmű, határozott programoknak és javaslatoknak a repertoárját ebből a beszámolóból.”⁴⁴

⁴² 1999. november 8. a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről szóló jelentés és az ehhez kapcsolódó országgyűlési határozati javaslat együttes általános vitája, dr. Hende Csaba igazságügyi államtitkár felszólalása. Országgyűlési Napló (www.mkogy.hu).

⁴³ Dr. Tabajdi Csaba (MSZP) felszólalása uo.

⁴⁴ Fodor Gábor (SZDSZ) felszólalása, uo.

Az előzőekkel is összefügg, hogy évekig hiába hozakodott elő a kisebbségi biztos egy önálló, fogalmi és szankciórendszerében koherens és aktív kormányzati programokat hirdető antidiszkriminációs törvénnyel, arra egészen 2003-ig kellett várni, és feltehetőleg ebben a vonatkozó faji megkülönböztetést tiltó EK-irányelv átültetésének volt döntő szerepe, nem pedig a cigányság egyre súlyosabb kirekesztettségének. Közösségek méltósága ide vagy ECRI-jelentés oda, „az ombudsman úr szakmai álláspontjának messzemenő tiszteletben tartása mellett meg kell jegyezni, hogy a kormány az ilyen irányú törvényalkotást több okból sem tartja indokoltnak. Elsősorban azért nem, mert az önálló diszkriminációellenes törvény nem volna illeszthető az egységes jogrendszerhez. Antidiszkriminációs törvények jellemzően csak az angolszász, illetve a common law által meghatározóan befolyásolt jogrendszerekben vannak. A kontinentális jogrendszerek – így hagyományosan a Magyar Köztársaság jogrendszere is ilyen – más jogi gondolkodás alapján épülnek fel [...] hagyományosan az alkotmányba integrált generál klauzulával – lásd a magyar alkotmány 70/A. és 70/B. §-ait – oldják meg a diszkrimináció jogi szabályozását. Ezen túlmenően, a jogrendszer egyéb részeiben jogáganként szerepelnek voltaképpen koherens rendszert alkotó szabályok. [...] a hátrányos megkülönböztetés ellen nem elsősorban a jog eszközével kell küzdeni. Sokkal inkább széles körű társadalmi összefogással, amelyben a kormány, az önkormányzatok, a kisebbségi önkormányzatok és a civil társadalom is aktívan részt vesznek. A jogi szabályozásnak olyan ultima ratióknak kell lennie.”⁴⁵ És valóban, voltaképpen az lett a törvényhozás.

4. A közméltóság megóvásának eszközei

Ha egy közösség méltóságát megsértik, úgy azt felelősségre vonásnak és szankciónak is kell követnie. Ez több jogágba tartozó eszközt igényelne. A büntetőjogban a közösség méltóságát sértő cselekmények hivatalból üldözendő közvádas bűncselekmények (uszítás, nemzeti jelkép megsértése, önkényuralmi jelképek terjesztése, nagy nyilvánosság előtt való használata, közszemlére tétele) csak nagyon ritkán kerülnek a büntetőbíró elé. A leggyakoribb közméltóságot sértő cselekménnyel, a gyalázkodással szemben a büntető- és szabálysértési jog a rágalmazás és becsületsértés különböző alakzataival lép fel, főszabályként egyéni jogsérelem és kivételes esetben a személyösszesség sérelme esetén. Ugyanis „a köznyugalom elvont veszélyeztetését annak idején az Alkotmánybíróság nem tartotta – a vélemény szabadság alkotmányos alapjogával összemérve – elégsé-

⁴⁵ 2000. május 24. a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 1999. január 1-je és december 31-e közötti tevékenységéről szóló beszámoló vitája, dr. Hende Csaba igazságügyi államtitkár felszólalása.

ges veszélynek ahhoz, hogy büntetőjogi értelemben alapjogi korlátozás indokálul szolgálhasson. A közösség méltóságának a védelmét ma csak akkor biztosítja a magyar jogrendszer, ha a sérelem konkrétan meghatározható egyéni érdeksérelmet is okozott, továbbá ennek megbüntetését magánindítvánnyal, illetve reparálását polgári perrel érvényesíti is a személyében érintett fél.”⁴⁶

A kisebbségi biztos idézett beszámolójában javaslatot tett a közméltóság megóvását szolgáló további szabályozásra:

a.) Legyen büntetendő – önálló bűncselekményként vagy szabálysértésként – a közösség méltóságának vétkességi alapú megsértése. A közösség nem csupán a nemzeti, etnikai, származási, vallási meggyőződés, de például a szexuális orientáció alapján is meghatározható. Az követné el, aki nagy nyilvánosság előtt a közösség méltóságának megsértésére alkalmas tényt állít, híresztel, ilyen tartalmú kifejezést használ, való tényt hamis színben tüntet fel. Nagy nyilvánosságon a bűncselekménynek a sajtó, egyéb tömegtájékoztatói eszköz, sokszorosítás, illetőleg elektronikusan rögzített információ távközlő hálózaton való közzététele útján való elkövetését is érteni kell, továbbá azt is, ha reális lehetősége annak, hogy nagyobb vagy előre meg nem határozható számú személy tudomást szerezzen a bűncselekményről. Méltóságsértő lenne minden olyan állítás, felszólítás, kívánság, bírálat, illetve értékítélet, amely a közösség képességeire, tulajdonságaira, nyelvére, szokásaira, történelmi múltjára vonatkozik, és amely – a társadalomban kialakult általános felfogás, illetőleg az elkövetés konkrét körülményei alapján – indokolatlan lealacsonyítást, megvetést, gyalázkodást fejez ki, vagy – akár tárgyilagos előadásmód keretében is – ilyen jellegű érzelemnyilvánításra ösztönöz. Továbbá büntetendő lenne a közméltóság megsértésére alkalmas egyéb cselekmény is, így például az érintett közösség épületének, jelképének, az érintett közösséggel egyértelműen azonosítható síremléknek, emléktáblának, kegyhelynek a megrongálása, szétrombolása, szétdőlése, beszennyezése, bemooskolása, meggyalázása.

b.) Közérdekű keresetet indíthatna a (polgári) bíróságon jogszabályban erre feljogosított szerv (például a kisebbségi közösségi jogokat is védelmező országgyűlési biztos, kisebbségi önkormányzat), jogvédő civil szervezet a közérdek védelmében, a nemzeti, etnikai, vallási meggyőződés, életkor vagy szexuális orientáció alapján létrejövő közösség jó hírve és becsülete megsértése miatt, függetlenül a meghatározható sértett személytől, annak jóváhagyása nélkül, továbbá nem érintve a sértett jogérvényesítését, személyiségvédelmi és kárigényét. A közérdekből fellépés alapja, ha valamely alapjog érvényesítéséhez kapcsolódó valamely védelmi tárgy (így köznyugalom, közerkölcs, a közszemérem, a közegészség, a közoktatás, a köztisztaság, a közízlés, a közúti közlekedés rendje, a közhatalom zavartalan

⁴⁶ Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről, 2002. január 1.–december 31. IV/3.pont (www.obh.hu).

működése, a gazdasági verseny, a közszolgáltatások biztosítása), valamint a jog által elismert magánérdek (pl. jogérvényesítésre képtelen magánszemély jogának a védelme) tekintetében az adott esetben az érdeksérelem veszélye vagy annak valószínűsége fennáll. A perben alapvetően a jogsértő magatartástól való eltiltás, az elégtétel adása, a közérdekű bírságolás és az ítélet nyilvánosságra hozatala lehetne a jogkövetkezmény, mert a (nem vagyoni) kárigény éppen a közösség nem jogi személy jellege miatt aligha alkalmazható.⁴⁷

A javaslat áttekinti a hazai polgári és közigazgatási jog eddigi közérdekű kereseti lehetőségeit, annak jogalapját, célcsoportját és jogkövetkezményeit. A fogyasztók, a fogyatékkal élő személyek, a környezeti elemek megóvása, sőt az állatok jóléte is felhatalmazást ad a közérdekű perlésre az érintettek széles köre, elesettsége vagy kiszolgáltatottsága okán. Nincs tehát dogmatikai alapja a vonatkozásnak éppen a kisebbségek vagy a diszkrimináció más érintett közösségeinek az ilyen jogi eszközzel való megvédésekor.

Zárszóként

A kisebbségi biztos közméltóság megóvására vonatkozó javaslata nem váltott ki politikai, közéleti vitákat. A közösségeknek kialakított jogok foglatának, a méltóságnak ma nincs megfelelő képviselője, védelmi eszköze, és hiányzik a közjogi személy általános – a speciális szabályok hiányában alkalmazható – fogalma. Van kisebbségi önkormányzat, költségvetési szerv, köztisztviselő, egyesület, de a hazai jog csak a jogi személyekben tud igazából gondolkodni, a formalizmus erősebb a tartalmi kérdéseknél. Részben ezzel is összefügg, hogy nem gondolták végig, vajon mit lehet kezdeni a kollektív jogokkal a kisebbségi önkormányzatokon és egyesületi jog alapján létrejött szervezeteken, netán etnikai pártokon kívül.

Kihátrálni ebből már nem lehet, ezért előre kellene menekülni, mert rossz példaként ott áll előttünk a kisebbségek parlamenti képviseletének kudarcos története. Érdekes módon a hazai politika a szabályozás halogatásában, nyílt vagy közvetett visszautasításában magával az ombudsman hazai létezésével érvelt, részben a már elfogadott kisebbségi törvénnyel és a hazai közjogi berendezkedés jellemzőivel, ide értve az Alkotmánybíróság ítéletének értelmezését is – miért nincs szükség a parlamenti képviseletre. Például egy interpellációra válaszolva, az igazságügyi államtitkár ezt frappánsan így foglalta össze: „Csak emlékeztetni szeretnék arra, hogy az ombudsman megválasztása megteremti azt az intézményt, amely jogosult lesz eljárást kezdeményezni, amennyiben valamely kisebbséghez tartozó személy vagy csoport kisebbségi létében vagy azonossága gyakorlásában sérelmet szenved vagy korlátozva volna, esetleg hátrányos meg-

⁴⁷ Uo.

különböztetésben részesülne. S ne felejtsük el, hogy az ombudsman, a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, s ezen túl – bár ez nem országgyűlési képviselő, amiről szólok – a kisebbségek önkormányzatai sorra alakulnak. [...] Visszatérve az országgyűlési képviselőhöz, fel kell hívnom a figyelmet arra: talán nem véletlen, hogy 1990 óta több sikertelen kísérlet volt kisebbségek országgyűlési képviselőjének megteremtésére. Az egykamarás, többpárti parlamentarizmus közjogi rendszerének keretei közé ugyanis nehezen illeszthető e feltétlenül pozitív diszkriminációt igénylő intézmény. A probléma tehát szoros összefüggésben van a parlament egykamarás, illetve kétkamarás rendszerével, hosszú távú megoldását alapvetően befolyásolhatja az új alkotmány elfogadása. Összefoglalva tehát azt tudom mondani a képviselő asszony kérdésére, hogy eddigi vizsgálataink alapján a hatályos alkotmánnyal összhangban nem oldható meg a kisebbségek országgyűlési képviselőjének szabályozása. Ehhez vagy új alkotmányra vagy a jelenleg hatályos alkotmány módosítására lenne szükség.”⁴⁸

Noha nincs esély az új alkotmányra, a közösség méltóságának megóvására a jogi eszköztár még nincs kimerítve, és a törvényhozás ezért sokat tehetne, ha a jog gyakorlói is ugyanazt és ugyanúgy értenék közösségen, méltóságon és az állam intézményvédelmi kötelezettségén.

⁴⁸ 1995. március 21. Dr. Csiha Judit igazságügy-minisztériumi államtitkár. Országgyűlési Napló (www.mkogy.hu).