

KÁLLAI ERNŐ

A II. KISEBBSÉGI KEREKASZTAL MŰKÖDÉSE 2007 ÉS 2011 KÖZÖTT

Az 1989–90-es magyar politikai rendszerváltás társadalmi–jogi átalakulásában fontos szerepet töltött be a nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetének jogi rendezése, a hosszú vajúdas után megszülető és rengeteg ellentmondással terhelt 1993-as kisebbségi törvény¹ elfogadása. A jogszabály végleges tartalmához vezető néhány éves út, a különböző tervezetek kidolgozása és vitája már szinte könyvtári irodalommal rendelkezik. Ennek a folyamatnak a része volt az úgynevezett Kisebbségi Kerekasztal is, amely 1991. január 30-án, a Magyarországon működő kisebbségi szervezetek kezdeményezésére alakult meg a nemzetiségek érdekeinek hatékonyabb érvényesítése érdekében.

Maga a Kerekasztal egy nem bejegyzett civil szervezetként működött, és felhasznált minden olyan eszközt céljainak elérése érdekében, amelyekkel abban az időben még csak ismerkedett a magyar társadalom. Így az érdekérvényesítés, az érdekképviselés, a sajtó útján történő nyilvános nyomásgyakorlás mellett gyakran használták a személyes lobbizás, a háttérmegállapodások, neves szakemberek megnyerése, vagy akár a nemzetközi közvélemény tájékoztatásának eszközeit is. A három éven keresztül működő egyeztető fórum megítélése napjainkban is még eltérő véleményeket generál, de kétségtelen a történelmi szerepe a kisebbségpolitikai rendszerváltozásban. Az akkori résztvevők közül néhányan már megtették, és valószínűleg még többen fogják a jövőben megpróbálni, hogy feldolgozzák az akkori történéseket.²

Ebből a példából kiindulva jött létre, célként a kisebbségi közösségek érdekképviselésének újbóli összehangolását és hatékonyabbá tételét kitűzve 2007-ben a II. Kisebbségi Kerekasztal. Nyilvánvaló, hogy ezt az egyeztető fórumot jelentőségében nem lehet az 1991-es kezdeményezéshez mérni, hiszen ebben az időszakban korántsem volt olyan társadalmi–politikai szituáció, amely hasonló történelmi jelentőséget kölcsönzött volna ennek a kezdeményezésnek, de az akkori történések elemző feldolgozása talán érdekes

¹ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól, <<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300077.TV>> (letöltve: 2023. 09. 17.).

² Például: DONCSEV TOSO: A magyarországi kisebbségi törvény, *Kisebbségkutatás*, 13. évf., 2004/1. szám, <<https://epa.oszk.hu/00400/00462/00021/09.htm>> (letöltve: 2023. 09. 17.).

színtöltje lehet és újabb adalékokkal szolgálhat a magyarországi nemzetiségi közösségek történetéhez.

Jelen sorok írója, 2007-től a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosaként (népszerű elnevezéssel: kisebbségi ombudsmanként) dolgozott. Az itt leírt eseményeknek nem csak személyes résztvevője, hanem gyakran kezdeményezője is volt. Ebből következőleg minden kutatói igyekezet és elemző távolságtartás ellenére (ezért is írok magamról a későbbiekben harmadik személyben) vélhetőleg megjelennek írásomban a személyiségemből fakadó narratívák is. Mindezek mellett úgy érzem, hogy nem felesleges a személyes tapasztalatokon is átszűrt megállapításokat közreadni, legfeljebb majd az utókor, az akkori eseményekben semmilyen tekintetben nem érdekelt elemzők kritika alá veszik egynémely megállapításomat.

A II. Kisebbségi Kerekasztal előzményei és létrejötte

„A Magyar Köztársaság Országgyűlése 2007. június 11-én 326 igen és 14 nem szavazat ellenében, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok védelme érdekében – kizárólag neki felelős megbízottként – Dr. Kállai Ernőt választotta a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának.”³ Az új kisebbségi ombudsman megválasztása 2007-ben koránt sem volt egyszerű feladat. A nemzetiségi közösségek jogvédelmét ellátó tisztviselő intézményét az 1993-as jogszabály hozta létre, és két cikluson keresztül, 1995 és 2007 között a német identitással is rendelkező Kaltenbach Jenő⁴ töltötte be a tisztséget. Tekintélyes személyiségét a kisebbségi közösségek elfogadták, „megszokták”, így azt remélték, hogy második ciklusának lejártá után az ő javaslatait is figyelembe véve választják meg az új embert. Az akkori köztársasági elnök, Sólyom László⁵ azonban keresztülhúzta sokak várakozását ebben a kérdésben. Az addig megszokott pártpolitikai egyeztetések helyett saját meggyőződéséből, kizárólag a szakmai kvalitásokat figyelembe véve tette meg jelölését erre a pozícióra. Ez természetesen nem csak a politikai pártok körében okozott bizonytalanságot, hanem egyfajta tanácsstalanságot és félreértéseket is az országos nemzetiségi önkormányzatok vezetői között. Még a televízió riportere is úgy tudósított az egyik eseményről, hogy másnap, az egyik parlamenti bizottság nyilvános ülésén kellett a nemzetiségi vezetőkkel tisztáznia a „félreértést”.⁶

³ <<http://www.kisebbségiombudsman.hu/kateg-35-1-kisebbségi-biztos-es-hivatala.html>> (letöltve: 2023. 09. 21.).

⁴ <<https://www.ajbh.hu/dr.-kaltenbach-jeno>> (letöltve: 2023. 09. 21.).

⁵ <[https://hu.wikipedia.org/wiki/S%C3%B3lyom_L%C3%A1szl%C3%B3_\(jog%C3%A1sz\)](https://hu.wikipedia.org/wiki/S%C3%B3lyom_L%C3%A1szl%C3%B3_(jog%C3%A1sz))> (letöltve: 2023. 09. 21.).

⁶ Jegyzőkönyv az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának 2007. június 6-án, szerdán, 9 órakor a Képviselői Irodaház I. emelet III. számú tanácstermében megtartott üléséről, <<https://www.parlament.hu/documents/static/biz38/bizjkv38/EMB/0706061.htm>> (letöltve: 2023. 09. 21.).

A mindezek ellenére megválasztott új ombudsman – talán azért is, hogy oldja a kisebbségi vezetők körében a kezdeti bizalmatlanságot –, dinamikus programot hirdetett. Szerepfelfogását úgy fogalmazta meg, hogy a politikai döntéshozók és a kisebbségi közösségek közötti semleges közvetítés helyett a nemzetiségek szószólójaként fog fellépni. Ennek a része volt olyan, hosszú évek óta húzódó megoldatlan ügyek elővétele is, mint például a kisebbségek parlamenti képviselője. Tudta, hogy egyedül nincs értelme és esélye sem egy ilyen és ehhez hasonló horderéjű kérdés „leporolásának”, hanem csak összefogva lehet valamiféle nyomásgyakorlást kifejteni a politikai döntéshozókra. A hivatalba lépése előtti felkészülés során, a tudományos életből ismert kollégákkal⁷ beszélgetve és tervezgetve jutott el az ötletig: szükség lenne egy olyan egyeztető fórumra, amelyet az országos kisebbségi önkormányzatok magukénak éreznek, ott rendszeresen találkoznak, szervezeteket alkotnak, közösen lépnek fel céljaik érdekében. Mindezen működéshez pedig legyen egy háttér, egy szakmai – előkészítő csapat, amely magára vállalja a szervezés, az egyeztetés, vagy akár a különböző javaslatok jogi formába öntésének feladatát.

E célkitűzés jegyében, az országos kisebbségi vezetőkkel lezajlott előzetes egyeztetések után, 2007. augusztus 30-án az ombudsman kezdeményezésére és vezetésével, és a 13 országos önkormányzat vezetőinek részvételével, a magyarországi kisebbségi közösségek egyeztető fórumaként megalakult a II. Kisebbségi Kerekasztal, majd szeptember 13-án ünnepélyesen aláírásra került a megalakulást deklaráló szándéknyilatkozat.

Nyilatkozat

Mi, az országos kisebbségi önkormányzatok vezetői a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának kezdeményezésére, az ombudsman és az országos önkormányzatok vezetőinek részvételével létrehozuk a magyarországi kisebbségi közösségek egyeztető fórumát, a II. Kisebbségi Kerekasztalt.

Alapvető célunk, hogy a kisebbségi közösségeket érintő minden fontos kérdésben egységes álláspontot alakítsunk ki, amelyet aztán egységesen, közösségenként és a kisebbségi ombudsman közreműködésével is képviselünk. A tanácskozó fórum szervezését, szakmai és technikai előkészítését a kisebbségi biztos és hivatala vállalja.

Meggyőződésünk, hogy közös céljainkat összehangoltan, egymás érdekeit messzemenően figyelembe véve tudjuk csak elérni. Közeledve a Kisebbségi Törvény elfogadásának tizenötödik évfordulójához, reményünket fejezzük ki, hogy új lendületet kap a kisebbségi autonómia megvalósulásának és kiteljesedésének lehetősége.

Budapest, 2007. szeptember 13.

⁷ Az ötlet kidolgozásában a legfontosabb szerepe Bindorffer Györgyinek volt.

<i>dr. Kállai Ernő</i> <i>a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok</i> <i>országgyűlési biztosa</i>	<i>Szárkiszján Ádám</i> <i>Országos Örmény Önkormányzat</i> <i>elnöke</i>
<i>dr. Muszev Dancso</i> <i>Bolgár Országos Önkormányzat elnöke</i>	<i>Kreszta Traján</i> <i>Magyarországi Románok Országos</i> <i>Önkormányzata elnöke</i>
<i>Kolompár Orbán</i> <i>Országos Cigány Önkormányzat elnöke</i>	<i>Manajló András</i> <i>Ruszin Országos Önkormányzat elnöke</i>
<i>Koranisz Laokratisz</i> <i>Görög Országos Önkormányzat elnöke</i>	<i>Alekszój Lyubomir</i> <i>Szerb Országos Önkormányzat elnöke</i>
<i>Hepp Mihály</i> <i>Országos Horvát Önkormányzat elnöke</i>	<i>Fuzik János</i> <i>Országos Szlovák Önkormányzat elnöke</i>
<i>Heinek Ottó</i> <i>Magyarországi Németek Országos</i> <i>Önkormányzata elnöke</i>	<i>Ropos Márton</i> <i>Országos Szlovén Önkormányzat elnöke</i>
<i>Molnárné-Sagun Zdislava</i> <i>Országos Lengyel Önkormányzat elnöke</i>	<i>Hartyáni Jaroslava</i> <i>Ukrán Országos Önkormányzat elnöke</i>

Miként a dokumentumból is látható, a II. Kerekasztal alapvető célja a kisebbségek érdekvénesítő képességének erősítése, a kisebbségi közösségeket érintő minden fontos kérdésben az egységes álláspont kialakítása és egységes képvisellete volt. A konzultatív fórum rendszeresen, zárt körben, a megvitatásra váró aktuális kérdésekhez igazodóan tartotta üléseit. A Kerekasztal a következő módon fogalmazta meg ügyrendjében a feladatait és hatáskörét:

A Kerekasztal a kisebbségi biztos és az országos kisebbségi önkormányzatok által létrehozott konzultatív, egyeztető fórum. Kifejezett célja, hogy egységes álláspontot kialakítva képviselje a magyarországi kisebbségek és az egyes kisebbséghez tartozók közös érdekeit. Ehhez kapcsolódóan:

1. Feladatának tekinti a nemzeti és etnikai kisebbségeket, ill. a kisebbségi önkormányzatok érintő jogszabályok felülvizsgálatának elősegítését, valamint az e tárgyban készülő jogszabálytervezetek megtárgyalását és véleményezését.

2. Fő célkitűzésének tartja a kisebbségek országgyűlési képviselétét szabályozó törvény megalkotását, és a kisebbségi választójogi törvény módosításának elérését a 2006–2010 között parlamenti ciklusban. Ennek érdekében javaslatokat dolgoz ki.

3. Megvitatja a magyarországi kisebbségek életét, és etnikai/nemzetiségi identitásának, anyanyelvének, valamint kultúrájának

megőrzését érintő legfontosabb kérdéseket.

4. *Áttekinti az anyanyelv és a kultúra megőrzésének, ápolásának törvényi szabályozását, különös figyelemmel az ehhez szükséges anyagi feltételek biztosítására.*

5. *Figyelemmel kíséri az anyanyelvi oktatás, a média, a kisebbségek anyanyelvi médiajogainak érvényesülését.*

6. *Áttekinti a kisebbségi szervezetek pénzügyi támogatási rendszerét, kiemelve a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány működését.*

7. *Javaslatait, döntéseit eljuttatja a jogalkotásért felelős szervekhez.⁸*

A célkitűzéseket az első három évben rendszeresen, majd a későbbiekben alkalmanként összehívott egyeztetések során többségében sikerült megvalósítani, bár a tervezetek és az eredmények nem jelentettek minden esetben jogszabályi megjelenést is. Így a Kerekasztal napirendjén a következő témakörök ténylegesen is szerepeltek, azok tárgyalásra kerültek: a kisebbségek parlamenti képviselője, a kisebbségi törvény módosítása; ezekkel összefüggésben a jogalanyiség, a személyi hatály, a kisebbségi választói névjegyzék, a kisebbségi önkormányzati választások, a jelöltállítás és a kedvezményes mandátum kérdése. Emellett a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásának, finanszírozásának aktuális kérdéseiben, a kisebbségi média – elsősorban az anyanyelvi rádió és televízió műsorok – ügyében folyt közös gondolkodás és egyeztetés a kisebbségi önkormányzatok vezetőivel, szakértőivel. A szervezést, a szakértői előkészítést, a kialakított közös álláspontok jogi formába történő megjelenítését pedig az országos önkormányzatok szakembereivel együttműködve az ombudsmani hivatal jogászai és felkért szakértői biztosították.

A legfontosabbnak tartott, napirendre tűzött kérdések

A kisebbségi közösségek finanszírozásának kérdése

Az 1993-as kisebbségi törvény 2005-ös módosítása⁹ a jogszabály 64. § (5) bekezdésében a Kormányt hatalmazta fel a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodására, beszámoló készítésének, könyvvizetésének, információszolgáltatásának és a kisebbségi önkormányzatok költségvetési szervei belső ellenőrzésének rendjére, valamint a kisebbségi önkormányzatok a központi költségve-

⁸ A II. Kisebbségi Kerekasztal ügyrendje, <<http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-259-2007-11-12-ii-kisebbségi-kerekasztal.html>> (letöltve: 2023. 09. 21.).

⁹ 2005. évi CXIV. törvény a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról, <<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0500114.TV>> (letöltve: 2023. 09. 21.).

tésből nyújtott feladatarányos támogatások (általános működési támogatás és feladatalapú támogatás) feltételrendszerét és elszámolásának rendjét megálapító rendeletek megalkotására. Így az országos kisebbségi önkormányzatoknak 2008. január 1-jétől át kellett volna térniük a központi költségvetési szervekre vonatkozó szabályok szerinti gazdálkodásra. Mint sürgetően megoldandó probléma, már a Kerekasztalt előkészítő 2007. augusztus 30-i ülésen felmerült annak az igénye, hogy egységes állásponttal kellene tiltakoznia a kisebbségi közösségeknek ebben a kérdésben, mivel a tervezet bevezetését elfogadhatatlannak és megvalósíthatatlannak tartották. Az országos kisebbségi önkormányzatok kifogásolták a költségvetési támogatások feladatalapú elosztásáról szóló jogszabály tervezetét is, azt egységesen forráselvonásként értékelték. Több önkormányzati vezető – különösen a kisebb közösségek képviselőiben eljárók, hiszen rájuk még nagyobb terhet róttak a rendelkezések – tette szavá: ha életbe lép a kormány által javasolt tervezet, az a kisebbségi önkormányzatokat olyan helyzetbe hozza, hogy többet kell fordítani adminisztrációra, ahelyett, hogy a kulturális autonómiával összefüggő feladatokat látnának el. Így többet jogosultság nélkül ró feladatokat az állam az országos kisebbségi önkormányzatokra, ráadásul ehhez még a forrást sem biztosítja. Az országos önkormányzatoknak a hivatal – mint ügyintéző szervük – kötelező létrehozását normatív finanszírozás nélkül elfogadhatatlannak tartották.

Mindezek alapján a Kerekasztalnak már a szeptember 13-i ülésén egységes álláspont született, amely lépéskényszerbe hozta a kormányzati oldalt. Az állásfoglalásban a Kerekasztal kinyilvánította, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok nem kívánnak központi költségvetési szervként megjelenni és működni az államháztartás központi szintjén. Egyetértettek abban is, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok hivatalának felállításához, folyamatos működtetésével és fenntartásával összefüggő rendszeresen felmerülő többletköltségek finanszírozásához normatív működési célú többlettámogatás szükséges. A hivatal fenntartásával összefüggésben azt is megfogalmazták, hogy ahhoz segítséget lényegében nem kaptak, finanszírozásuk még akkor is az évekkel korábbi szinten állt, annak ellenére, hogy némely országos kisebbségi önkormányzat létszáma az elmúlt időszakhoz képest is nőtt.

A Kerekasztal kisebbségi vezetői felhívták a figyelmet az anyanyelvi szakemberek hiányára is. Ez azért jelentett problémát, mert az országos kisebbségi önkormányzatok a feladataik ellátása során anyanyelvüket használták. Emiatt utasították el azt a javaslatot is, hogy több, kisebb költségvetéssel rendelkező országos kisebbségi önkormányzat társulásban tartson fent hivatalt. Egységes volt az álláspontjuk abban, hogy a közös hivatal a nyelvi asszimilációt erősítené. Legfeljebb azt tudták elfogadni, hogy könyvvizsgálót és a belső ellenőrt több önkormányzat közösen alkalmazza, szükségesnek tartották azonban, hogy minden hivatal önálló hivatalvezetővel és a gazdasági vezetővel rendelkezzen.

A területi kisebbségi önkormányzatok 2007. évi kiegészítő támogatásával összefüggésben a Kerekasztal elfogadta a kisebbségi ombudsman javaslatát: a feladatalapú normatív finanszírozás kialakításának szükségességét a területi kisebbségi önkormányzatok finanszírozásánál is. A Kerekasztal a települési kisebbségi önkormányzatok feladatalapú finanszírozásának tervezett 70-30%-os megosztását elutasította, ezt forráselvonásként értékelte. A kidolgozás alatt álló rendeleti szabályozással szemben alapvető követelményként fogalmazták meg, hogy a feladatalapú finanszírozást az akkoriban meglévő támogatáson felül állapítsák meg.

A jogalkotás sürgető volta és az addig hátralévő idő szűkössége miatt a II. Kisebbségi Kerekasztal és benne a kisebbségi vezetők egységes fellépése csak korlátozott sikerrel, vagy talán még annyival sem járt. Az elfogadásra került, a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásáról szóló 376/2007. (XII. 23.) Kormányrendelet¹⁰ a települési és a helyi kisebbségi önkormányzatokkal összefüggésben pusztán azt rögzítette, hogy gazdálkodásukra az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Kormányrendeletet¹¹ kell alkalmazni, részletes szabályokat csak az országos kisebbségi önkormányzatokra vonatkozóan állapított meg. Ez alapján az államháztartás működési rendjéről szóló rendelet hatálya alá kerültek az országos kisebbségi önkormányzatok, valamint az országos kisebbségi önkormányzati költségvetési szervek. Ugyanakkor az országos kisebbségi önkormányzat hivatalára a kisebbségi törvényben megállapított szabályokat kellett továbbra is alkalmazni. Azokat a javaslataikat, amelyekben kérték, hogy a jogszabály határozza meg a költségvetés tervezésének alapvető határidőit, illetve azt, hogy a tervezés szakaszába az intézményvezetőket is vonják be, a jogalkotó figyelmen kívül hagyta.

A témában a másik fontos kérdéskör a kisebbségi önkormányzatok differenciált támogatásának szabályozásáról szóló rendelkezések megalkotása volt. Miként az előbbieken már jeleztük, a II. Kisebbségi Kerekasztal e kérdésről is az elsők között foglalt állást,¹² leszögezve, hogy a települési kisebbségi önkormányzatok feladatalapú finanszírozásának tervezett 70-30%-os megosztását elutasítja, azt forráselvonásként értékeli, és a kidolgozás alatt álló rendeleti szabályozással szemben alapvető követelménynek tekinti, hogy a feladatalapú finanszírozást a meglévő támogatáson felül állapítsa meg. A végül elfogadott 375/2007. (XII. 23.) Kormányrendelet¹³ azonban nem váltot-

¹⁰ <<https://magyarokzlony.hu/dokumentumok/1bb844df219bd22f4c12721f9f4ba-a903fc0946f/megtekintes>> (letöltve: 2023. 09. 21.).

¹¹ <<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99800217.KOR&txrefrer=A0500052.BM>> (letöltve: 2023. 09. 21.).

¹² 2007.09.13. Állásfoglalás a kisebbségi önkormányzatok finanszírozásával összefüggő egyes kérdésekről, <<http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-232-2007-09-13-allasfoglalas-kisebbségi.html>> (letöltve: 2023. 09. 21.).

¹³ <<https://uj.njt.hu/jogszabaly/2007-375-20-22>> (letöltve: 2023. 09. 21.).

ta be a hozzá fűzött reményeket. Mint az ombudsman írta a 2007-es évről szóló beszámolójában: „A jóváhagyott normaszöveg alapján megállapítható, hogy a feladatarányos támogatásról szóló kormányrendeletnek nem sikerült megfelelnie a vele szemben támasztott, a kisebbségek, szaktárcák és szakmai szervezetek által kialakított, közös megegyezésen alapuló követelményeknek. A törekvések ellenére sem sikerült meggyőzni a jogalkotót arról, hogy előzetesen rögzített standardok alapján megállapított normatív támogatás, és a pontosan körülhatárolt feladatokra alapozott feladatmutatók alapján számított feladatalapú támogatás útján finanszírozza a kisebbségi önkormányzatokat.”¹⁴

Annak ellenére, hogy a finanszírozás kérdésében nem sikerült a Kerekasztalnak jelentős sikereket elérnie, mégis ez volt az az első terület, amelynek tárgyalása során a nemzetiségi vezetők és az ombudsman „egymásra hangolódott”, azaz megteremtette a sikeres további együttműködés lehetőségét.

A kisebbségek parlamenti képviselete

A magyarországi nemzetiségpolitika a rendszerváltozás után több mint két évtizeden keresztül nem tudott megoldást találni arra, hogy milyen módon lehetne alkotmányos keretek között megalkotni a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló törvényt. A kisebbségi közösségek emiatt nem tudtak intézményesített módon részt venni a legfőbb népképviseleti szerv munkájában. Az Alkotmánybíróság 1992-ben és 1994-ben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétségnek minősítette a kisebbségek országgyűlési képviseletének hiányát. Az 1990-es évek végéig ugyan több kísérlet is történt e mulasztás orvoslására, ám a törvényjavaslatok nem kapták meg az elfogadásukhoz szükséges kétharmados szavazatarányt. Az évek múlásával a politikai döntéshozók egyre kevesebb hajlandóságot mutattak arra, hogy érdemben foglalkozzanak ezzel a problémával. Idővel az Alkotmánybíróság is kezdte átértékelni ezt a kérdést, és a kisebbségi képviselet hiányát nem vette föl a jogalkotói mulasztásokról vezetett jegyzékébe.¹⁵

A II. Kisebbségi Kerekasztal második, 2007. szeptember 13-i ülésén, az ünnepélyes megalakulás után, az egyik legfontosabb kérdésként vetődött fel

¹⁴ KÁLLAI Ernő: Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről 2007, OBH, Budapest, 2008, 117. p., <https://www.academia.edu/10845079/K%C3%A1llai_Ern%C5%91_Besz%C3%A1mol%C3%B3_a_nemzeti_%C3%A9s_etnikai_kisebbs%C3%A9gi_jogok_orosz%C3%A1ggy%C5%B1%C3%A9si_biztos%C3%A1nak_tev%C3%A9kenys%C3%A9g%C3%A9r%C5%91l_2007_Budapest_OBH_2008_263_p> (letöltve: 2023. 09. 21.).

¹⁵ Vö.: 45/2005. (XII. 14.) AB határozat az Alkotmány egyes kérdéseinek értelmezésére, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok tárgyában, <<https://jogkodesz.hu/doc/3068560>> (letöltve: 2023. 09. 21.).

azonnal a parlamenti képviselőt üggye, mivel már javában zajlottak az akkori kormány által életre hívott, a választási rendszer reformját előkészítő bizottságok tanácskozásai.¹⁶ A II. Kisebbségi Kerekasztal augusztusi, előkészítő ülésén történt megállapodás értelmében az ombudsman olyan koncepciót készített, amely lehetőséget biztosított az országos önkormányzatok vezetőinek a kérdés azonnali megvitatására. A koncepció legfontosabb megállapításai a következők voltak:

1. *Ki kell zárni annak a lehetőségét, hogy a kisebbségi közösségek koalícióra lépjenek politikai pártokkal. Ez vonatkozik a jelöltállításra és a parlamenti frakció alakítására is. Az önálló kisebbségi frakció azért fontos, mert ehhez különböző jogosultságok kapcsolódnak, így például bizottsági helyek.*

2. *A kisebbségek nem tömbszerűen élnek, ezért az ország egész területének kell egy kisebbségi választókerületet alkotnia.*

3. *A választás csak akkor lehet eredményes, ha a kisebbségi választók mind a pártok, mind a kisebbségi közösségek jelöltjeire leadhatják szavazatukat.*

4. *A pártok tartanak attól, hogy a 13 kisebbségi önkormányzat befolyásolni tudja a kormányalakítást. Áthidaló jogtechnikai megoldás lenne ezért, hogy ne egy időben legyenek az általános országgyűlési és a kisebbségi országgyűlési képviselői választások. Ehhez azonban módosítani kell az Alkotmányt, mert a hatályos szöveg szerint a választást áprilisban vagy májusban kell tartani.*

5. *Amennyiben ősszel lennének a választások, a kisebbségi közösségek egy napon tudnának dönteni a helyi, a területi, valamint az országos kisebbségi önkormányzatok tagjairól, továbbá az országgyűlési képviselőkről.*

Ez ugyan azt jelentené, hogy fél évvel rövidebb lenne a kisebbségi képviselők megbízatásának ideje, de cserébe kedvezményes módon juthatnának mandátumhoz.

6. *A jelöltállításra két változatot javasolt: az „A” változat szerint az országos önkormányzat állíthat listát, a „B” változat szerint az a kisebbségi szervezet, amely a választópolgárok 10%-ának az ajánlását megszerezte, de legalább 750 ajánlást.*

7. *Annak érdekében, hogy minden kisebbség képviselője bekerülhessen a Parlamentbe, el kell törölni az 5%-os küszöböt. Ezen túlmenően, hogy a kisebbségek is képviselőhöz juthassanak, biztosítani kell, hogy egy meghatározott szavazatszám elérésével közösségenként egy mandátumot lehessen szerezni. Ez a szavazatszám lehet 1000, 2000 vagy akár 5000 szavazat is, erről a kérdésről közösen kell megállapodni.¹⁷*

¹⁶ <http://nemzetisegek.hu/repertorium/2007/04/belivek_2-3.pdf> (letöltve: 2023. 09. 21.).

¹⁷ Kézirat.

A kisebbségi közösségek vezetőinek többsége az első alkalommal a koncepció alapelveivel egyetértett. A legfontosabb vita az egyéni jelöltek vagy a listás választás körül bonyolódott, azaz többen nem értettek egyet a csak listán történő indulással. Hasonló fontossággal, első sorban a kis létszámú közösségeket foglalkoztatta a parlamentbe jutáshoz szükséges minimális szavazatszám meghatározásának kérdése. Ez a későbbiekben is sokat vitatott kérdés volt, hiszen a néhány ezres lélekszámú nemzetiségek csak igen nehezen tudták volna biztosítani a bejutáshoz szükséges szavazatszám elérését. Így a későbbi végleges koncepció kialakítása során elsőként az egyik legfontosabb egyetértés abban a kérdésben született, hogy csak a tényleges parlamenti képviselő az elfogadható és minden közösségnek biztosítani kell a bejutás reális esélyét.

A II. Kisebbségi Kerekasztal 2007. október 9-i ülésére az ombudsman által előterjesztett koncepció egyszerűsödött, ezáltal a nemzetiségi közösségek is egyre határozottabban álltak mellette. A kisebbségi biztos koncepciójának három eleme volt:

1. A legfontosabb, hogy mind a 13 kisebbség parlamenti képviselőre jusson,
2. A kisebbségek választhassák meg a saját országgyűlési képviselőiket,
3. A képviselő teljes jogú képviselő legyen, beleértve a szavazati jogot is bármely parlamenti döntéshozatali eljárásban.

Ennek megvalósítása érdekében egy önálló kisebbségi választójogi rendszer megvalósítására tett javaslatot, amelynek elemei a következők voltak:

a) Kisebbségi választói jegyzék létrehozása annak érdekében, hogy a kisebbségi képviselőkre egy meghatározott személyi körbe tartozó kisebbségi választópolgárok adhassák le szavazataikat.

b) Többlétszavazat, amely biztosítaná, hogy a kisebbségi választóknak ne kelljen dönteniük, hogy politikai meggyőződésüket akarják-e kinyilvánítani, vagy inkább a kisebbségi identitásukat helyezik előtérbe. Ez azt eredményezné, hogy az Országgyűlés jelenlegi 386 fős létszáma várhatóan további 13 fővel emelkedne. Az önálló kisebbségi választójogi rendszer megnyilvánulna abban is, hogy a szavazás eltérő időpontban történne: a kisebbségi országgyűlési képviselőket egy napon választanák a helyi, illetőleg az országos kisebbségi önkormányzati képviselőkkel, az egész ország egy választókerület lenne, és a szavazás listára történik. A listának az a célja, hogy összegyűjtse a szavazatokat, és kiküszöbölhetővé váljon az időközi választás; ha megüresedik egy mandátum, a listán a következő jelölt betölthetné a megüresedett képviselői helyet.

c) Az eredmény megállapításával kapcsolatos javaslat az 5%-os küszöb eltörlése. További kedvezmény a kisebb létszámú kisebbségek érdekében, hogy egy meghatározott szavazatszámmal – 1000 szavazattal – képviselői helyhez lehessen jutni.

Időközben azonban folyamatosan dolgozott a kormány által életre hívott Közjogi Munkacsoport is, amely ülésén sok hasonlóság mellett két kérdésben eltérő javaslat körvonalazódott:

1. abból indul ki, hogy a kisebbségi képviselők a teljes társadalmat érintő kérdésekben döntenek, ezért a választópolgárok teljes körének meg kell adni azt a lehetőséget, hogy rájuk szavazzanak. Azaz a kisebbségi képviselőket a többségi társadalomhoz tartozók szavazatával is választhatnák.

2. nem ad lehetőséget arra, hogy a kisebbségi választópolgárok plusz szavazattal rendelkezzenek a többi választópolgárhoz képest, tehát kizárja a többes szavazat lehetőségét. Ez nyilvánvalóan azt eredményezné, hogy a kisebbségi jelölteknek a politikai pártokkal kellene versenyeznie a megszerezhető mandátumokért.

Miként látható, az októberi egyeztetésen a kisebbségi vezetők és az ombudsman munkájában két kérdés körül összpontosult a parlamenti képviselő vitatott része: a választói névjegyzék kérdésköre, azaz annak mindenki által megismerhető, nyitott volta vagy zártsága, valamint a két vagy három mandátum alkotmányossági aggályai körül. Az akkori feljegyzések szerint a nemzetiségi vezetők még bizonytalanok voltak, bár a kormány és a közjogi méltóságok felől érkező hírek sokakat gondolkodásra készítetett. Az ombudsman ugyanis, a folyamatos lobbizás érdekében végiglátogatta a kérdésre befolyással bíró döntéshozókat, és érezhető volt, hogy a politikusokat is egyre nagyobb aggodalommal tölti el a kisebbségi vezetők mind határozottabb és még inkább egységes fellépése. „A politikusok érzik, hogy valamit kell tenni ebben az ügyben, viszont a 13 főt sokallják. Még azt a véleményt is hallotta, hogy újra kéne szabályozni a kisebbségi jogot, és különbséget kell tenni kisebb-nagyobb közösségek között.” hangzott el a korabeli jegyzőkönyv tanúsága szerint.¹⁸

A következő, 2007. november 12-én megtartott Kerekasztalon, a kisebbségi biztos döntéshelyzet elé állította a kisebbségi vezetőket. A jegyzőkönyv tanúsága szerint sürgetővé vált a döntés a koncepció elemeinek elfogadásáról, mert a kormány saját tervezetét fogja különben tárgyalni. Ezért mivel a horvát önkormányzat írásbeli észrevételein kívül nem érkeztek koncepcionális javaslatok a kérdésben, dönteni kellett: vagy támogatják a már tárgyalt változtatásokkal az ombudsman koncepcióját és akkor van közös nemzetiségi álláspont, vagy nem, és akkor csak a kisebbségi biztosnak van koncepciója a kérdésben. Ennek érdekében újra végigmentek a javaslaton, újra átbeszélték a vitatott kérdéseket, majd pontokként szavaztak az önkormányzati vezetők a tervezet minden eleméről.¹⁹ Egyedül a szavazatszámokról alakult ki nagyobb

¹⁸ Emlékeztető a II. Kisebbségi Kerekasztal 2007. október 9-i üléséről, <<http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-227-emlekezteto-ii-kisebbségi-kerekasztal.html>> (letöltve: 2023. 09. 21.).

¹⁹ Emlékeztető a II. Kisebbségi Kerekasztal 2007. november 12-i üléséről, <<http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-228-emlekezteto-ii-kisebbségi-kerekasztal.html>> (le-

vita, de alapvetően minden résztvevő egyetértett a tervezettel és így kialakult a végleges koncepció. Ennek fontosabb elemei a következők voltak:

- *A választás és a választhatóság jogával a kisebbségi közösségek azon tagjai rendelkeznek, akiknek – az általános szabályok szerint – az országgyűlési képviselők választásán választójoga van. A kisebbségi választópolgárok nyilvántartása érdekében kisebbségi választói jegyzéket kell létrehozni. Ezt célszerű valamilyen módon összekapcsolni a kisebbségi önkormányzati választásokra készített jegyzékkel.*
- *A választáson a kisebbségi jelölő szervezetek (pártok) listát állítanak. A kisebbségi szervezet (párt) listaállításához a kisebbségi választói jegyzékbe felvett választópolgárok 10%-ának, de legalább 500 választópolgárnak az aláírásával hitelesített ajánlása szükséges.*
- *A Magyar Köztársaság területe kisebbségenként egy-egy választókerületet alkot. A kisebbségi választói jegyzékbe felvett választópolgárok az egyéni képviselőjelölt mellett vagy a kisebbségi listára vagy a területi párlistára szavazhatnak.*
- *A kisebbségi lista ugyanolyan szavazatszámmal szerezhessen mandátumot az országos listáról, mint a nem kisebbségi pártok listája, azzal az eltéréssel, hogy ennek ne legyen feltétele az 5%-os választási küszöb átlépése. Ez a megoldás azonban csak a nagyobb létszámú kisebbségek esetében tenné lehetővé a mandátumszerzést. Ezért javaslat kiegészítő szabályra: amennyiben a fenti módon nincs lehetőség a mandátumszerzésre, kisebbségenként egy kedvezményes mandátumra legyen jogosult a legtöbb, de legalább 1000 szavazatot elérő jelölő szervezet.²⁰*

Mindezek alapján elmondható, hogy a II. Kisebbségi Kerekasztal legnagyobb sikere a 2008 februárjára elkészült, a kisebbségek országgyűlési képviselete tervezetének kidolgozása volt. A politikai döntéshozókkal történő elfogadtatása azonban egyrészt a Kerekasztalon túlmutató politikai érdekek, másrészt a 2010 után meginduló, és a nemzetiségek helyzetét is alapjaiban érintő politika-jogi átalakulás miatt nem volt lehetséges.

A kisebbségi médiával kapcsolatos kérdések

A Magyarország az 1993-as kisebbségi törvény elfogadásától kezdve elismer-te a nemzetiségek jogát véleményük anyanyelvükön való szabad kinyilvánítására, és biztosította számukra a tömegkommunikációs eszközökhöz való hozzáférést. Ennek megvalósítását a közszolgálati médiumként működő Ma-

töltve: 2023. 09. 21.).

²⁰ A kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló törvény koncepciója, 2008.02.05., <<http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-202-2008-02-05-kisebbségek-orszaggyulesi.html>> (letöltve: 2023. 09. 21.).

gyar Rádió (MR) és a Magyar Televízió (MTV) biztosította. Ezek mellett a 2000-es évek első évtizedében léteztek még nyomtatott formában megjelenő, anyanyelvű újságok is, amelyek megjelenését 2006-ban közel háromszáz millió forinttal támogatta a kormányzat. Ehhez hasonlóan több, magyar nyelvű, kisebbségi tematikájú folyóiratot, internetes- és földi sugárzású rádió is részvett támogatásban.²¹

A már említett, 2005-ös jogszabály ezen a területen is változásokat hozott. A módosított nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. LXXVII. törvény 18. § (1) bekezdése ugyanis rögzítette: „A közszolgálati rádió és televízió – külön törvény rendelkezései szerint önálló szervezeti keretek között és elkülönült költségvetéssel – biztosítja a kisebbségi műsorok rendszeres készítését, sugárzását és terjesztését.” Így az 1996-os médiatörvény²² 2006-os módosításával megeremítették ennek a lehetőségét. Ezek alapján 2007. február 1-jétől a Magyar Rádió nemzetiségi műsorait az MR4 elnevezésű középhullámú országos hálózaton sugározta, valamint 2007. április elsejétől hatályban lévő Szervezeti és Működési Szabályzata értelmében a Regionális, Nemzetiségi és Külföldre irányuló Főszerkesztőség keretében kapott helyet a kizárólag alelnöki felügyelet alá tartozó, a nemzetiségi főszerkesztő-helyettes által irányított Nemzetiségi Műsorok Szerkesztősége. A Magyar Televízióban a kisebbségi műsorok kizárólag munkanapokon, 12.30 és 13.30 óra közötti időszokban kerültek adásba a földi sugárzású M1-es programon, míg az anyanyelvű adások ismétlése a műholdról vehető M2-n, ugyancsak munkanapokon, a délelőtti órákban kerültek bemutatásra. Az MTV-ben 2006 augusztusában létrejött az önálló Kisebbségi Szerkesztőség, mely 2007 elejétől a Közéleti Főszerkesztőség szervezeti egysége lett.

A változások azonban bizonytalanságot okoztak a kisebbségi vezetők körében, így a Kerekasztal első ülésétől kezdve téma volt a kisebbségi média helyzete, a lehetséges változtatásokra vonatkozó javaslatok egyeztetése. A nemzetiségi vezetők véleményének alaposabb megismerése érdekében az ombudsman a megváltozott helyzet leírása mellett egy „kérdőívet” juttatott el az országos önkormányzatok vezetőinek, kérve, hogy alaposan járjanak körül minden, számukra problémásnak tűnő kérdést. A beérkező válaszok összegzése és a Kerekasztalon történő megvitatása után a kisebbségi vezetők azon véleménye rajzolódott ki, hogy „a közszolgálati médiákban alibizés folyik. A televízióban teljesítik a 25 perces adásidőt, de nézhetetlen adásidőben. A rádiónál az arculatváltásban eltűnt az MR4. [...] A szerkesztőségekben nincsenek nemzetiségi származású emberek.”²³

²¹ J/4722. számú Beszámoló a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről (2005. február – 2007. február), <<https://www.parlament.hu/irrom38/04722/04722.pdf>> (letöltve: 2023. 09. 21.).

²² 1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról, <<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600001.TV>> (letöltve: 2023. 09. 21.).

²³ Heinek Ottó hozzászólása, Emlékeztető a II. Kisebbségi Kerekasztal 2007. október 9-i

A kérdések megvitatása érdekében, a Kerekasztal megbízásából, az ombudsman egyeztetést kezdeményezett a Magyar Rádió és a Magyar Televízió elnökével. Elsőként a Magyar Rádió elnökével vitatta meg a felmerült problémákat. Az elnök elsősorban arra hívta fel a figyelmet, hogy az MR4 műsorstruktúrája az országos kisebbségi önkormányzatokkal történő egyeztetés alapján alakult ki, de ez természetesen egy másik megállapodás esetén bármikor megváltoztatható. Felvetette továbbá egy komplex kisebbségimédia-hallgatottság vizsgálat szükségességét is. A Magyar Televízió elnökénél való megbeszélés során két témát érintettek: hogyan lehetne a kisebbségi nézők szempontjából látható időpontra tenni a kisebbségi műsorokat, valamint milyen módon lehetne az egyéb, nem kisebbségi műsorokban nagyobb teret biztosítani a kisebbségi témáknak. Az MTV elnöke álláspontjában hangsúlyozta, hogy az M1 versenyben áll a többi televíziós csatornával, ezért a kisebbségi műsorokat nem tudják főműsoridőben sugározni. A digitális műsor szolgáltatásra történő átállást követően azonban egy közéleti, politikai, társadalmi csatorna megindítását tervezik, ahol a kisebbségi műsorokat egy sokkal kedvezőbb műsorsávban helyezhetnék el.

Miként a fentiekben is látható, a kisebbségi média ügyében az első időszakban látványos változás nem történt, azonban megindult egy olyan párbeszéd a Kerekasztalba tömörülő nemzetiségi vezetők és a közszolgálati intézmények elnökei között, amely a későbbi előrelépés tekintetében bizakodásra adott okot. Ezek után szinte bombaként robbant a hír, amikor a Kerekasztal 2008. márciusi ülésén a szerb vezető ismertette a nemrég kapott levelet. Ugyanis a kisebbségi önkormányzatok március 10-én elektronikus levelet kaptak Klein Judittól, az MTV szerkesztőségvezetőjétől a következő szöveggel: „Az MTV és az Országos Kisebbségi Önkormányzatok közötti szerződés újratárgyalása az MTV sikertelen elnökválasztása miatt határozatlan időre, azaz az elnök megválasztásáig, eltolódik. Szíves megértését köszönöm. Egyben jelzem, hogy az előzetes nyári műsortervek alapján, 2008. augusztus 8. és 24. között az MTV – a Pekingi Olimpiai Játékok közvetítése miatt – nem sugároz kisebbségi műsorokat.”²⁴

A váratlan, minden előzetes egyeztetést nélkülöző tévés bejelentés egyöntetű felháborodást váltott ki a kisebbségi vezetők körében, így határozott, mindenki által támogatott levél ment Medveczky Balázs alelnöknek, amelyet a kisebbségi biztos a kisebbségi jogok sérelmének megelőzése érdekében, az ombudsmani törvény vonatkozó felhatalmazása²⁵ alapján, kezdeményezésként is megfogalmazott.

üléséről, <<http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-227-emlekezteto-ii-kisebbségi-kerekasztal.html>> (letöltve: 2023. 09. 21.).

²⁴ Alexov Lyubomir hozzászólása, Emlékeztető a II. Kisebbségi Kerekasztal 2008. március 18-i üléséről, <<http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-236-emlekezteto-ii-kisebbségi-kerekasztal.html>> (letöltve: 2023. 09. 21.).

²⁵ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 21. §., <<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300059.TV>> (letöltve: 2023. 09. 21.).

A II. Kisebbségi Kerekasztal – az országos kisebbségi önkormányzatok elnökeinek részvételével működő egyeztető fórum – 2008. március 18-án tartott ülésén kinyilvánította: elfogadhatatlannak tartja, hogy a Magyar Televízió a XXIX. Nyári Olimpiai Játékok idején, 2008. augusztus 8. és augusztus 24. között a kisebbségi műsorok sugárzásának felfüggesztését tervezi.

Az országos kisebbségi önkormányzatok kifogásolják azt is, hogy nem egyeztetettek velük erről az intézkedésről, mindössze egy rövid tájékoztatást küldtek részükre.

A Magyar Televízió a pekingi olimpia versenyszámairól az időeltolódás miatt várhatóan hajnali 3 és 22 óra között fog tudósítani.

A kisebbségi önkormányzatok tudomásul veszik, hogy emiatt át kell alakítani a műsorrendet, ami szükségszerűen érinti a kisebbségi magazinokat is. Egyöntetűen elutasítják azonban, hogy az olimpia idején a kisebbségi műsorok elmaradjanak.

Ezt azért is sérelmezik, mert a kisebbségi magazinok – a kora délutáni adásidő miatt – az év nagy részében csak egy szűk nézőkörhöz jutnak el. Ezzel szemben augusztus hónapban a nyári szabadságolások idején azok is láthatják a kisebbségi műsorokat, akiknek erre év közben nincs lehetőségük.

Az olimpia kiemelt érdeklődéssel kísért sportesemény. A műsor-szolgáltató az olimpiai tudósításoknak, napi összefoglalóknak a többi műsorhoz képest elsőbbséget kíván biztosítani. Ez történt az athéni olimpia idején is, ekkor a kisebbségi műsorok az MTV2-csatornára kerültek át, és a 10 és 11 óra közötti időpontban kerültek adásba.

A Magyar Televízió azonban nem hagyhatja figyelmen kívül, hogy közszolgálati műsorszolgáltatóként köteles gondoskodni a kisebbségi műsorok sugárzásáról.²⁶

A probléma megoldása érdekében soron kívüli egyeztetés jött létre az országos kisebbségi önkormányzati elnökök részvételével. E tárgyalást követően az MTV egy kompromisszumos megoldást valósított meg. Az olimpia idején elmaradt magazinokat a nyári hónapokban a kisebbségi szerkesztőségek által vásárolt produkciókkal kompenzálta, melyek beszerzéséhez a műsorgyártás szokásos költségvetését biztosította.

Ezzel azonban csak egy időszervi problémát sikerült elhárítani, a kisebbségi médiával kapcsolatban 2009-ben ennél lényegesen súlyosabb helyzet állt elő. Tekintettel arra, hogy Magyarországon nem voltak független kisebbségi alkotóműhelyek, a kisebbségi filmalkotások túlnyomó többsége az MTV nemzetiségi szerkesztőségében készült, így nem csak a filmgyártás, hanem

²⁶ Kezdeményezés 2008. március 25. Kézirat.

a szerkesztőségek működése is veszélybe került, amikor 2009 decemberében az MTV költségvetésének nagyarányú csökkentésére hivatkozva kilátásba helyezte, hogy a következő évtől nem készülnek új kisebbségi műsorok, ehelyett a korábbi adásokat fogják ismételni. A Kerekasztallal egyeztetve és a nemzetiségi jogok sérelmének veszélye miatt a kisebbségi biztos hivatalból vizsgálatot indított és egyidejűleg sajtóközleményben hívta fel a figyelmet arra, hogy a kisebbségi műsorkészítés korlátozása esetén már pusztán illúzióvá válna a közszolgálatosság elve.²⁷ A felmerült probléma áttekintése érdekében a kisebbségi ombudsman egyeztetésre hívta az MTV vezetőjét, az országos kisebbségi önkormányzatokat, valamint az Országgyűlés két illetékes bizottságának elnökét. A találkozón a MTV alelnöke ismertette az intézmény nehéz gazdasági helyzetét, ám ettől függetlenül ígéretet tett arra, hogy nem csökkennek a kisebbségi műsorok műsorpercei, és továbbra is megrendelnek új kisebbségi műsorokat.

A nemzetiségi jogok közvetlen sérelmét az intézkedéssel ugyan sikerült elhárítani, a nemzetiségek médiában történő megjelenése azonban továbbra sem volt véglegesen megoldottnak tekinthető. A közszolgálati műsorszolgáltatóval szemben ugyanis napjainkig is meglévő alapvető elvárás, hogy a nemzetiségi témák ne csak a kisebbségi magazinokban, hanem a műsorstruktúra egészét áthatva jelenjenek meg.

A helyi önkormányzatokban lévő kedvezményes kisebbségi mandátumok kérdése

A nemzetiségi önkormányzati rendszer egyik alapvető feladata régebben és napjainkban is a kisebbségi közösségek intézményesített képvisellete. A magyarországi nemzetiségek azonban jellemzően szóróanyagban élnek, ezért a választási rendszer általános szabályai alapján nincs reális esélyük a mandátumszerzésre a helyi önkormányzat képviselőtestületeiben.²⁸ Az Országgyűlés a kisebbségek képviselőhöz fűződő jogának érvényesülése érdekében ezt a hátrányt a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségének biztosításával ellensúlyozta az 1990-es években kidolgozott szabályok segítségével. A kisebbségi jelölt a helyi önkormányzati mandátumszerzéshez szükséges szavazatok felével is képviselővé válhatott. Abban az esetben, ha nem ért el ennyi szavazatot, úgy tanácskozási joggal, szószólóként vehetett részt a képviselő-testület mun-

²⁷ Sajtóközlemény. Veszélyben a Magyar Televízió kisebbségi műsorai 2009. december 7. Kézirat.

²⁸ A probléma érzékeltetése érdekében: például a 2002. évi általános választáson összesen 1296 kisebbségi jelöltet választottak helyi önkormányzati képviselővé. Közülük 541 fő, vagyis a képviselők több mint 40%-a kedvezményes mandátummal jutott a testületbe. A cigány kisebbség az összes helyi önkormányzati mandátumának körülbelül 70%-át a kedvezmény igénybevételével szerezte. A vegyes választási rendszerben három kisebbség – cigány, német, szlovák – kivételével minden közösség csak kedvezményes mandátummal tudott képviselőhöz jutni.

kájában. Ám miután a kedvezményes mandátumot gyakran olyan jelöltek is igénybe vették, akik nem tartoztak az érintett kisebbségi közösséghez, az Országgyűlés felülvizsgálta ezt a jogintézményt. A kisebbségi törvény módosító 2005. évi CXIV. jogszabály 68. szakaszának 3. bekezdése pontosan ennek a kérdésnek az újraszabályozására tett kísérletet. A köztársasági elnök által kért normakontroll alapján azonban az Alkotmánybíróság 34/2005. (IX.29.) AB határozatával²⁹ megállapította, hogy a hivatkozott rendelkezés alkotmányellenes, az sérti az „egy ember egy szavazat” elvét, így ez a rész kimaradt az új szabályozásból. Azonban, érezve ennek a döntésnek a problémáját, a törvény elfogadásával egyidőben az országgyűlés határozatban tett ígéretet a kérdés megoldására, hiszen „Az Országgyűlés felkéri a Kormányt, hogy – együttműködve az Országgyűlés négy képviselőcsoportjával – gondoskodjon a kisebbségek kedvezményes mandátumhoz jutásáról szóló törvénytervezet előkészítéséről, oly módon, hogy az az Alkotmány rendelkezéseinek minden tekintetben megfeleljen.”³⁰

Miután a sorozatos politikai egyeztetések az ezt követő időszakban nem vezettek eredményre, a megalakuló II. Kisebbségi Kerekasztal is elkezdett foglalkozni a kérdéssel. A Kerekasztal ülésein kidolgozásra került egy olyan koncepciót, amelyet alapul véve alkotmányos keretek között lehetett volna szabályozni a kisebbségi kedvezményes mandátumot. A politikai döntéshozók azonban ebben a kérdésben sem mutattak túl nagy elszántságot a közös megoldásra, a Kerekasztal javaslatának elfogadására.

Pedig az ombudsmani gyakorlat is azt mutatta, hogy számos településen állandósult vitákat váltott ki 2006 után, hogy a helyi kisebbségi elnök szószólóként milyen esetekben vehet részt a helyi önkormányzat képviselő-testületének és bizottságainak zárt ülésein. A szószólót a helyi önkormányzatokról szóló törvény (Ötv.) általános jelleggel jogosította fel a zárt üléseken való részvételre, ám ezt a kisebbségi törvény látszólag „leszűkítette” a képviselő-testület (közgyűlés) és bármely bizottság „kisebbséget érintő napirendjének” tárgyalására. Ezekben az ügyekben az volt az ombudsmani álláspont, hogy ha a települési önkormányzat a kisebbségi kulturális autonómia megvalósításával – így különösen az oktatással, valamint az anyanyelv és a hagyományok ápolásával, az építészeti és egyéb tárgyi emlékek megőrzésével – kapcsolatos kérdéseket tárgyal, akkor a kisebbségi elnök számára szószólói minőségében mind testületi, mind a bizottsági zárt üléseken biztosítani kell a részvétel jogát. A helyi önkormányzati üléseken tárgyalt kérdések jelentős része szükségszerűen érinti a település kisebbségi közösségét is, indokolt tehát, hogy a napirendek vitáiban is részt vehessen a szószóló. Abban az esetben pedig, ha

²⁹ <<https://njt.hu/jogszabaly/2005-34-30-75>> (letöltve: 2023. 09. 21.).

³⁰ 81/2005. (X. 19.) OGY határozat a nemzeti és etnikai kisebbségek kedvezményes mandátumhoz jutásáról, <<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a05h0081.OGY>> (letöltve: 2023. 09. 21.).

a szószóló részt vesz a szociális ügyek, illetve a bérlakás iránti kérelmek zárt ülésen való tárgyalásán, nem vesz át hatósági feladatkört, hanem tanácskozási jogával élve elősegíti a minél megalapozottabb döntéshozatalt. Mivel az egyedi panaszok kapcsán az volt a hatékony megoldás, hogy a kisebbségi biztos felkérte a képviselő-testületeket arra: a „kisebbséget érintő ügy” fogalmát – a jogalkotó szándékával összhangban – a lehető legszélesebben értelmezzék, vagyis a szószólót ne zárják ki indokolatlanul a zárt ülésekről. Ez ugyan számos kialakult konfliktusok megoldását elősegítette, de az intézményes megoldás érdekében született meg a Kerekasztal tervezete a kedvezményes mandátum kérdésének megoldása érdekében.³¹

A tervezet alapelve az volt, hogy olyan garanciákat fogalmazzon meg, amelyek alkalmasak a választási visszaélések kizárására. A koncepció szerint ez az elvárás akkor teljesül, ha a kisebbségi jelöltek a képviselni kívánt kisebbségi közösségtől kapják a felhatalmazást a választáson való részvételre. A legitimitáció megszerzésére tehát a jelöltállítás folyamatában van lehetőség. Így a javaslat tartalmazta, hogy a helyi önkormányzati választásokon kizárólag kisebbségi jelölő szervezetek állíthassanak jelöltet. A visszaélések kizárása érdekében fontosnak tartotta, hogy a jelöltként való nyilvántartásba vételhez az ajánlások törvényben meghatározott százalékát a kisebbségi választói jegyzékbe felvett választópolgároktól kelljen begyűjteni. Javasolta továbbá, hogy a kisebbségi jelöltnek szerepelnie kelljen a településenként vezetett kisebbségi választói jegyzékben. A kedvezmény mértékét pedig a korábbi szabályozásnak megfelelően tartotta jónak.³²

A jogalkotó nem fogadta el a javaslatokat, így a kérdés újbóli szabályozására csak 2012-ben került sor. Ezekről a szabályokról csak annyit, hogy ezek alapján sem a 2014-es, sem a 2018-as választásokon nem tudtak kedvezményes mandátumot szerezni nemzetiségi képviselők a helyi önkormányzatokban.

A Kerekasztal utolsó időszaka

A 2007-ben indult egyeztető fórum, a kisebbségi vezetők minden kezdeti gyanakodása ellenére néhány találkozás után ténylegesen és hatékonyan működni kezdett, az önkormányzati elnökök megértették, hogy az ombudsman nem kisajátítani vagy rátelepedni akar a közösségekre, hanem csak katalizátorként segíteni és gyorsítani akarja a közös koncepciók kialakítását. Az első két évben gyakorlatilag havonta ülésezett a testület, és a megbeszéléseket

³¹ Vö. Az ombudsmani éves beszámolók vonatkozó részeivel.

³² Részletesen L.: A kedvezményes mandátumról, 2007.11.20., <<http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-261-2007-11-20-kedvezmenyes-mandatumrol.html>> (letöltve: 2023. 09. 21.).

minden esetben alapos szakmai előkészítés előzte meg. A közösen kialakított tematikában szakmai háttéranyagok készültek, összehangolásra kerültek az országos önkormányzatoktól érkező ötletek, koncepciók, és ezek kerültek terítékre az üléseken. A gyakran parázs vitákat eredményező találkozások jó hangulatú, optimista légkörben zajlottak, mert mindenki érezte, hogy most tényleg történik valami, és talán még a politikai döntéshozók is elhiszik, hogy van egységes nemzetiségi vélemény. A rendszerváltás óta ugyanis elterjedt módszer volt a pártok körében, hogy a kisebbségeket érintő egy-egy ügyben, a nemzetiségi közösségek egységes véleményét hiányolva „elaltatták” a kérdéseket. Ezzel szemben a Kerekasztal olyan fontos kérdésekben alakított ki és képviselt közös álláspontot, mint a választói névjegyzék alapelvei, a kisebbségi önkormányzatok finanszírozása, a kedvezményes mandátum, a kisebbségek parlamenti képviselőiténél minden közösség által elfogadható és támogatható modellje. A pártpolitika meglepődött és gyanakodott, lépés-kényszerbe került, a megígért döntéseket halogatták.

A Kerekasztal ülései 2010-ben ritkábbá váltak. Ennek több oka is volt. Erre az időszakra, intenzív egyeztető munkával elkészültek olyan jelentős koncepciók, amelyekre a politikai vezetésnek kellett volna reagálnia. Másrészt 2009-ben az Országgyűlés akkori elnökének ambíciója létrehívta a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fórumát³³, amely deklarációja szerint „a törvényhozás szintjén – a kisebbségek közvetlen parlamenti képviselőiténél megvalósulásáig is – rendszeresebbé és eredményesebbé válhat az együttműködés a parlamenti pártok, parlamenti bizottságok és a nemzeti kisebbségek országos önkormányzatai között”³⁴. Ez a kezdeményezés, bár komoly hatása és eredménye nem lett, sok kisebbségi vezető számára már a Parlament közelségét, a tényleges képviselői ígéretét jelentette.

A II. Kerekasztal a nemzetiségi önkormányzatok vezetőinek megmutatta azt is, hogy az egységes fellépés sokkal hatékonyabb lehet, mint az egyéni próbálkozás. Valószínűleg ez a felismerés ösztönözte őket arra, hogy önállóan, az ombudsman „gyámkodása” nélkül létrehozzák az Országos Kisebbségi Önkormányzatok Szövetségét.

Mindezek hatására 2010-ben felvetődött a II. Kisebbségi Kerekasztal megszüntetésének a lehetősége, hiszen úgy tűnt, teljesítette küldetését. Az önkormányzati vezetők kérésére formálisan azonban megmaradt, mintegy „tartáléként”, de a rendszeres ülésezés megszűnt.

További bizakodásra adott okot, hogy a 2010-es kormányváltás után szinte az elsők között módosították a hatályos Alkotmányt, és került bele a kisebbségi

³³ 19/2010. (II. 26.) OGY határozat a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fórumáról, <<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a10h0019.OGY>> (letöltve: 2023. 09. 21.).

³⁴ A minta és az ötlet kézenfekvő volt Szili Katalin házelnök számára, hiszen a Kerekasztal minden ülésén megjelent a munkatársa, aki állandó megfigyelői státuszban követte az egyeztető fórum munkáját.

ségek parlamenti képviselőtét biztosító deklaráció. A kisebbségi vezetők az ombudsmannal együtt ezt annak a bizonyítékként értelmezték, hogy az előző évek közös munkája nem volt hiábavaló. Ezért is jelenthetett meglepetést 2011 tavaszán, az új Alkotmány első tervezetének megjelenése, amely jelentős mértékben csökkentette a kisebbségi jogokat és megszüntésre ítélte a kisebbségi ombudsman intézményét. Ennek hatására, mintegy „végjátékként”, 2011 márciusától, több alkalommal is összeült a II. Kisebbségi Kerekasztal. Az országos önkormányzati vezetők, az eltelt években létrejövő fórumok ellenére a Kerekasztaltól és az ombudsmantól várták a kialakult helyzet megoldását, egynemely kisebbségi jog „visszaerőltetését” a készülő alkotmányba.

Mik is voltak azok a kérdések, amelyek ilyen mértékben foglalkoztatták ekkor a nemzetiségi vezetőket? A Kerekasztal, az ombudsman és munkatársainak segítségével sokoldalú elemzést készített, ahol táblázatos formában is bemutatták a változásokat. Ha csak a legfontosabbakat emeljük ki, a következők megtalálhatóak az akkori állásfoglalásban:

Az Alaptörvény jelentős részben átvette a már eddig is meglévő nemzetiségi jogokat, így továbbra is államalkotó tényezőként ismeri el a nemzetiségeket, továbbá biztosítja a helyi és országos önkormányzatok létrehozásának jogát, az oktatási és kulturális jogokat, valamint a saját nyelven való névhasználatot. Ez azonban nem tudja ellensúlyozni azt, hogy olyan kérdésekben, mint a parlamenti képviselőtét biztosítása, a nemzetiségi nyelvek védelme vagy a nemzetiségi ombudsman függetlenségének garantálása, jelentős visszalépés tapasztalható. Különösen az kifogásolható, hogy immár nem szerepel alkotmányos szinten az az előírás, mely szerint Magyarország védelmében részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket (nemzetiségeket), valamint biztosítja kollektív részvételüket a közéletben.

Nincs elfogadható indoka annak sem, hogy a nemzetiségi jogok védelmét a jövőben helyettes országgyűlési biztos fogja ellátni, miközben a magyar nemzetiségpolitika eddig követendő példaként állította a környező országok számára a hazai ombudsman rendszert.

Az újonnan megalakult Országgyűlés a múlt évben egy alkotmánymódosítással kívánta biztosítani a kisebbségek parlamenti képviselőtét. Az Alaptörvény azonban az eddig alkotmányos jogként elismert képviselőt helyett mindössze az Országgyűlés munkájában való részvételről szól. Tartani lehet ezért attól, hogy a nemzetiségi közösségek még távolabb kerültek a szavazati joggal járó parlamenti mandátum lehetőségétől.

Az Alaptörvény – lényegében a hatályos Alkotmány szövegét átvéve – biztosítja ugyan a nemzetiségek számára az anyanyelvhasználat jogát, ám a magyar nyelv és jelnyelv esetében azok állami védelmét is vállalta. Ez a különbségtétel különösen annak ismeré-

tében elfogadhatatlan, hogy egy megszavazott módosító indítvány a nemzetiségi nyelvekre is kiterjesztette ezt a védelmet, ám e rendelkezést a zárószavazás előtt mégis kivették az Alaptörvényből. Ez a szabályozás annak ellenére is kifogásolható, hogy az Alaptörvény bevezető fejezete, a Nemzeti Hitvallás nem csak a magyar, hanem a magyarországi nemzetiségi nyelvek ápolására és megővésére vonatkozó vállalást is tartalmaz.

A hatályos Alkotmány felsorolja a közszolgálati műsorszolgáltatók főbb feladatait, és e felsorolásban szerepel a kisebbségi nyelvek és kultúra ápolásában, gazdagításában, a nemzeti és etnikai közösségek igényeinek kielégítésében való közreműködés is. Ezzel szemben az Alaptörvény már csak azt fogalmazza meg, hogy Magyarország biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.³⁵

A kisebbségi jogok sérülésének veszélye miatt megkezdődött az utolsó, intenzív, a radikális kommunikációt sem nélkülöző munka, amely célként legalább a rendszerváltozás óta létező kisebbségi jogok megőrzését tűzte ki célul. Ennek érdekében a kisebbségi ombudsman többször felszólalt a Parlamentben, sajtónyilatkozatokkal, közleményekkel, a nyilvánosság erejének felhasználásával zajlott a tevékenysége. Ennek egyik érdekes színfoltja a 2011. március 15-én megjelentetett, és az egykori, 1848-as 12 pont mintájára megalkotott „Nemzetiségek 12 pontja” volt.³⁶

Elmondható, hogy erőfeszítés nem volt hiábavaló. A kifogásolt kérdések többségében visszalépés történt a jogalkotó részéről, és az Alaptörvénybe már a megőrzött jogok kerültek. Ennek az ára azonban valószínűleg az lehetett, hogy a kisebbségi közösségek lemondtak arról, amihez évek óta, megingathatatlanul ragaszkodtak: a tényleges, minden nemzetiség számára reálisan elérhető parlamenti képviselőtről, elfogadva helyette az egyszerű „részvétel” lehetőségét a Parlamenti munkában. Vélhetőleg ennek a megegyezésnek a része lehetett a kisebbségi ombudsmani intézmény megszüntetésének elfogadása is, amellyel végleg befejezte működését a II. Kisebbségi Kerekasztal is.

³⁵ Részletesen L.: A kisebbségi ombudsman, valamint a hazai nemzetiségi közösségek vezetőinek közös állásfoglalása az Alaptörvény nemzetiségi jogi rendelkezéseiről, <<http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-684-kisebbségi-ombudsman-valamint-hazai.html>> (letöltve: 2023. 09. 21.).

³⁶ Mit kívánnak a magyarországi nemzetiségek, 2011. március 15., <<http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-592-2011-marcius-15-mit-kivannak.html>> (letöltve: 2023. 09. 21.).