

Vélemény a készülő nemzetiségi törvény tervezetéről

A törvényjavaslatot - úgy tűnik - pusztán formális jelleggel, mindössze másfél munkanapos határidővel küldték meg részemre véleményezés céljából. Ennek ellenére összefoglaltuk munkatársaimmal észrevételeinket.

Szászfalvi László államtitkár úrnak

Tisztelt Államtitkár Úr!

A nemzetiségekről szóló törvényjavaslat (továbbiakban Törvényjavaslat) véleményezés céljából megküldött előterjesztését tanulmányoztam, és **az alábbiakban jelzett hiányosságok miatt annak ilyen formában történő elfogadását nem támogatom**, átdolgozását javaslom.

Előjáróban meg kell jegyezmem, hogy ez a nemzetiségek jogairól szóló első olyan kormány-előterjesztés, amelynek szakmai előkészítésébe nem vonták be a kisebbségi ombudsmant. Az elmúlt másfél évtizedben a mindenkor kormányzati szervek kifejezetten kérték azt, hogy a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa segítse a kodifikációs munkálatokat. Az új nemzetiségi törvény kidolgozása a Kormány felelőssége, így tudomásul vettem, hogy ezúttal nem tartottak igényt az ombudsman szakmai munkájára. Kifogásolom azonban, hogy az elkészült Törvényjavaslatot pusztán formális jelleggel, mindössze másfél munkanapos határidővel küldték meg részemre véleményezés céljából.

Nem értek egyet azzal sem, hogy a nemzetiségi közösségek szempontjából alapvető jelentőségű törvényt nagyon rövid határidővel bocsátották társadalmi egyeztetésre, mert ez nem tette lehetővé az érintettek számára az érdemi véleményalkotást. Ezt azért is helytelenítem, mert – az előterjesztés szerint – a Kormány a Törvényjavaslat sürgős tárgyalását fogja kérni az Országgyűléstől, így a parlamenti vita szűk időkeretében már nem lesz lehetőség a felmerülő kérdések alapos megtárgyalására.

A Törvényjavaslat tanulmányozása során azt tapasztaltam, hogy a hivatalba lépésem óta a kisebbségi törvény hiányosságai kapcsán megfogalmazott jogalkotási javaslataim jelentős részét figyelembe vették a normaszöveg kidolgozásakor. Ezek között említhető például a nemzetiségi önkormányzatok jogállási és működési szabályainak pontosítása, a közvetlen választásokra való áttérés az elektori rendszer megszüntetésével, valamint egyes értelmező rendelkezések meghatározása. A Törvényjavaslatnak tehát vannak előremutató elemei, ám ennek ellenére a jogi szabályozást jelen formájában nem tartom elfogadhatónak, annak átdolgozását (kiegészítését, illetve az ellentmondások feloldását) kérem az alábbi észrevételeim alapján:

1. Személyi hatály

A Törvényjavaslat a személyi hatályt úgy határozza meg, hogy az a Magyarországon lakóhellyel rendelkező, valamely nemzetiséghez tartozó személyekre és e személyek közösségeire terjed ki. Az 54. § hatálya a magyar állampolgárokra terjed ki. [1. §]

A Törvényjavaslat tehát a nemzetiségi jogokat – a nemzetiségi önkormányzat létrehozásának joga kivételével – a nemzetiségi közösségek magyar állampolgársággal nem rendelkező tagjai számára is biztosítani kívánja. Ez összhangban van azzal, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok egy része már korábban is kérte a nemzetiségi jogok kiterjesztését az általuk képviselt közösséghez tartozó nem magyar állampolgárokra.

Szükséges azonban felhívnom a figyelmet arra, hogy a személyi hatály megváltoztatása nem kizárólagosan az anyaországok Magyarországon lakóhellyel rendelkező állampolgáraival bővítheti a hazai nemzetiségi közösségeket. Az anyanemzetek tagjai ugyanis nem feltétlenül anyaországuk állampolgárai. Ennek következtében „harmadik ország” állampolgára is megfelelhet a Törvényjavaslat szerinti meghatározásnak, feltéve, hogy rendelkezik a nemzetiségi identitással és az adott nyelvi és kulturális közösséghez tartozik. Ez azt jelenti, hogy a személyi hatály jelen formájában például egy Magyarországon letelepedett olasz állampolgárságú dél-tiroli némettől vagy egy USA állampolgár ruszintól sem lehet megvonni a hazai nemzetiségi jogok gyakorlásának lehetőségét. Kérdés az is, hogy melyik hazai nemzetiséghez tartozónak mondhatja magát az, aki az anyaországok egyikéből települt át, ám nem az ottani többségi társadalomhoz tartozik, így például román állampolgárságú roma vagy szlovákiai német (szász).

Aggályokat vethet fel az is, hogy a személyi hatály bővítése nem jár együtt a nemzetiségi önkormányzati választójog biztosításával. Az Európai Unió Magyarországon élő, és itt lakóhellyel rendelkező polgárait eddig részben azon az alapon zárták ki e jog gyakorlásából, hogy ők nem tagjai a nemzetiségi közösségeknek. Azonos helyzetben voltak tehát a nemzetiségi közösségekhez nem tartozó magyar állampolgárokkal. A jövőben azonban ez az érv nem fogja megállni a helyét, hiszen a törvényi szabályozás a nemzetiségi közösségek tagjai között kíván megkülönböztetést tenni a választójog tekintetében kizárólag állampolgársági alapon.

Nem következetes ugyanakkor az sem, hogy miközben az egyes nemzetiségekhez tartozó nem magyar állampolgárok nem vehetnek részt a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásában, addig az átalakult nemzetiségi önkormányzatokban az uniós polgárok polgármesterek vagy képviselők lehetnek.

Javasom ezért a személyi hatály kérdésének ismételt átgondolását.

2. A nemzetiségi közösséghez tartozás kinyilvánítása

Az új nemzetiségi törvény egyik alapvető célja, hogy megakadályozza a nemzetiségi jogokkal való visszaélés lehetőségét. E törekvésnek ellentmond azonban, hogy az előterjesztő továbbra is az identitás-választás szabadságának elvét teszi elsődlegessé, és nem fogalmaz meg olyan garanciákat, amelyekkel kiküszöbölhető lenne, hogy a nemzetiséghez nem tartozók gyakorolják a nemzetiségi jogokat. Így továbbra is fennmarad az a szabályozás, hogy törvény vagy a

végrehajtására kiadott jogszabály egyes nemzetiségi jogok gyakorlását pusztán az egyén nyilatkozatához, és a nem közösség általi elismeréshez kötheti. [11. § (2) bekezdés]

Ennek következménye az is, hogy a Törvényjavaslat ugyan csak a nemzetiséghez tartozók számára kívánja biztosítani a nemzetiségi választói jegyzékbe való felvétel lehetőségét, azonban nem rendelkezik arról, hogy ezt milyen módon lehet ellenőrizni, hanem ezt a kérdést az új választási eljárási törvény körébe utalja. [53. § (1) bekezdés c)]

A Törvényjavaslat alapján tehát még azt sem lehet tudni, hogy a Kormány elkötelezte-e magát a nemzetiséghez tartozás megítélését szolgáló objektív kritériumok alkalmazása mellett. Az új nemzetiségi törvény így előre meghatározott tartalom nélküli „biankó” felhatalmazást ad a választási eljárás szabályainak kialakítására.

javaslom, hogy a nemzetiségi törvény tartalmazza a nemzetiséghez tartozás megítélésének objektív szempontrendszerét. Ehhez támpontot adhat az adatvédelmi biztossal 2009-ben közösen folytatott etnikai adatkezelésről szóló vizsgálat során készült jelentés.

3. Az országgyűlési képviselő

Az Alaptörvény nem a nemzetiségek parlamenti képviselőhez való jogát határozza meg, hanem az Országgyűlés munkájában való részvételről rendelkezik.

A Törvényjavaslat azonban nem tesz említést arról, hogy ez milyen jogosultságot biztosít a nemzetiségek számára. Fokozza a bizonytalanságot, hogy a Törvényjavaslat rendelkezik az országos önkormányzat által megválasztott „nemzetiségi szószólóról”, azonban az előterjesztésből nem tűnik ki, hogy milyen új intézményről van szó. [117. § (1) bekezdés c) pont] A kormányzópártok által kidolgozott országgyűlési képviselő választásról szóló koncepcióban szerepel ugyanakkor a nemzetiségi szószóló, ezért úgy vélem, hogy e két pozíció fedi egymást.

Az országgyűlési képviselők esetében alkotmányossági követelmény, hogy mandátumuk megfeleljen a demokratikus legitimitáció követelményének, vagyis választás útján jöjjön létre. A szószóló esetében a Törvényjavaslat az országos nemzetiségi önkormányzatok általi delegálást kívánja bevezetni. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy egy nemzetiség akkor is rendelkezhetne szószólóval, ha delegáltjuk egyáltalán nem méretteti meg magát az országgyűlési képviselő választásokon. Kérdés az is, hogy a szószóló delegálására sor kerülhet-e akkor, ha az adott nemzetiség egyáltalán nem vett részt a választásokon, mert eleve esélytelennek látta, hogy az általa indított lista elérje a mandátumszerzéshez szükséges szavazatszámot.

javaslom, hogy ha a szószóló a jövőben a törvényhozás munkájában vesz részt, parlamenti képviselő helyett, úgy feladatköreiről a nemzetiségi törvény (is) rendelkezzen, mint ahogy arról is, hogy megválasztására akkor kerülhet sor, ha az adott nemzetiség nem tud képviselőt juttatni az Országgyűlésbe.

4. Választójogi kérdések

4.1. A választás kitűzése

A Törvényjavaslat előírja, hogy a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választását ki kell tűzni, ha a településen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó adatai szerint – a harminc főt eléri. [56. § (1)]

A népszámlálási adatok felhasználásával azt kívánják kizárni, hogy olyan településeken is kitűzzék a választást, ahol nincs jelen a képviselni kívánt közösség, és a visszaélés szándékával „duzzasztják fel” a választói jegyzéket. A választás kitűzését azonban nem lehet kizárólag a népszámlálási adatoktól függővé tenni, hiszen ezekben az adatsorokban a választásra nem jogosultak (pl. kiskorúak) is megjelennek. A népszámlálási adatok ugyanakkor nem tekinthetők egy település nemzetiségi lakossága pontos leképezésének, hiszen szenzitív adatokról szóló önkéntes nyilatkozatokon alapulnak. Fontosnak tartom ezért, hogy a választást – a hatályos szabályozást követve – azokon a településeken tűzzék ki, ahol a nemzetiségi választói jegyzékben szereplők száma ezt indokolja. Megítélésem szerint a jelenlegi 30 fős választói jegyzék nem biztosítja a szükséges közösségi legitimitációt egy képviseleti szerv megalakításához, ehhez emelni kellene ezt a létszámot.

Nem látom indokoltnak azt sem, hogy az országos nemzetiségi önkormányzati képviselők választását akkor kell kitűzni, ha a nemzetiségi névjegyzéken szereplő választópolgárok száma a választás kitűzésének napján eléri a megválasztható képviselők legalacsonyabb számát, vagyis a 15 főt. [56. § (3)] Megítélésem szerint ez a szám annyira alacsony, hogy ennél már az is jobb megoldás volna, ha az országos önkormányzati választásokat – hasonlóan a helyi önkormányzatokra irányadó szabályokhoz – a törvény erejénél fogva kötelező volna kitűzni.

Javaslom a települési és az országos kisebbségi önkormányzati választás kitűzésére vonatkozó rendelkezések módosítását.

4.2. Jelöltállítás

A Törvényjavaslat be kívánja vezetni a jelöltállítás feltételeként a nemzetiségi választópolgárok ajánlását. [59. § (1) bekezdés] Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az ajánlások leadása, illetve begyűjtése érdekében a választói jegyzéknek nyilvánosnak kell lennie, másként ugyanis ez a rendelkezés végrehajthatatlan.

Javaslom tehát, hogy a nemzetiségi törvény – amennyiben fenntartja az ajánlás rendszerét – tegye a nemzetiségi választói jegyzéket legalább egy adott körben, így a felvett választópolgárok, valamint a jelölő szervezetek számára nyilvánossá.

A Törvényjavaslat szerint egy nemzetiségi szervezet csak egy – önálló vagy közös – lista állításában vehet részt. [61. (2) bekezdés]

Javaslom ennek a rendelkezésnek a pontosítását, hiszen nyilvánvaló, hogy nem általában, hanem csak egy adott megyében vagy egy településen nem lehet egy szervezetnek egy választás során több listát állítania.

4.3. A szavazás

A közvetlen választásokra való áttérés következtében biztosítani szükséges, hogy a területi nemzetiségi önkormányzati választásokon az adott megyében élő minden nemzetiségi választópolgár részt vehessen, függetlenül attól, hogy lakóhelyén kitűzték-e a települési nemzetiségi önkormányzati választást. Alkotmányossági követelmény az is, hogy minden nemzetiségi választópolgár gyakorolhassa aktív választójogát az országos nemzetiségi önkormányzati választásokon.

A Törvényjavaslat jelen megfogalmazásában azonban arra a téves értelmezésre adhat alapot, hogy a területi és az országos önkormányzati választásokon való szavazásra csak akkor van lehetőség, ha a települési nemzetiségi önkormányzati választást is kitűzték. [64. § (2) bekezdés]

Javaslom, hogy a szavazásra jogosultak körét pontosítsa az előterjesztő.

4.4. A megválasztható képviselők száma

A Törvényjavaslat alapján a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők száma három vagy négy fő, attól függően, hogy a névjegyzéken szereplők száma a választás kitűzésének napján eléri-e a száz főt.

A páros számú testületi létszám nem szerencsés, mert – amint azt gyakorlati példák mutatják – szavazategyenlőség miatti döntésképtelenséghez vezethet.

Javaslom ezért, hogy a kisebbségi önkormányzat tagjainak számát négyről öt főre emeljék.

5. Az átalakult nemzetiségi önkormányzat

A Törvényjavaslat vissza kívánja állítani a nemzetiségi önkormányzati jogokat is gyakorló települési önkormányzatokat. [71. §]

Az „átalakult nemzetiségi önkormányzat” elnevezést nem tartom szerencsésnek, mert nem utal arra, hogy ez lényegében egy települési önkormányzat, amely nemzetiségi feladatköröket is ellát.

A korábbi, 2006 előtti törvényi szabályozás alapján létrejött kisebbségi települési önkormányzatok a területi autonómia irányába mutató választott testületek voltak. Gondot jelentett azonban, hogy több esetben csak azért nyilvánították magukat kisebbségi önkormányzattá a helyi önkormányzatok, hogy ezzel megakadályozzák a valós kisebbségi képviseletet ellátó testület megalakítását. Ennek lehetőségét a Törvénytervezet alapján továbbra

sem lehet kizárni, hiszen ehhez elegendő az is, ha a helyi önkormányzati jelöltek többsége felveteti magát a nemzetiségi választói jegyzékbe.

Az átalakulással létrejövő nemzetiségi önkormányzat intézményét ezért csak akkor tartom elfogadhatónak, ha garantálható, hogy valóban az adott nemzetiséghez tartozók érdekében hozzák létre. Ennek előfeltétele, hogy a nemzetiségi választói jegyzékbe csak az adott közösség valós tagjait lehessen felvenni. Javaslom továbbá az értelmező rendelkezések között megadni ennek az önkormányzati típusnak a definícióját, azért hogy ne lehessen „összekeverni” a településeken működő nemzetiségi önkormányzatokkal.

6. A nemzetiségi önkormányzatok, illetve tagjaik jogállásával kapcsolatos problémák

6.1. Díjazás

Az előterjesztő az elnök tiszteletdíját feltehetőleg a köztisztviselői illetményhez kívánja igazítani, a Törvényjavaslatban azonban a pontosabban meg nem határozott „mindenkori illetményalap” szerepel. [109. § 3) bekezdés]

Az elnök, az elnökhelyettes és a bizottsági tag díjazását a Törvényjavaslat meghatározza, azonban a képviselői tiszteletdíj mértéke – feltehetőleg nem szándékosan – kimaradt.

Javaslom a díjazásra vonatkozó rendelkezések pontosítását.

6.2. Szószóló

A jövőben a nemzetiségi önkormányzat elnöke nem minősülne szószólónak. A szószólói intézmény – amint arról a 3. pontban már szóltam – átalakul, országos szintre tevődik át. Bizonytalanságot okoz azonban, hogy a Törvényjavaslat úgy kívánja módosítani a helyi önkormányzati törvényt, mintha meg kívánná tartani a nemzetiségi szószóló intézményét [181. § d) pont], miközben egyes jogköreit a nemzetiségi önkormányzat elnöke számára biztosítja [176. § (1) bekezdés].

Nem értek egyet ugyanakkor azzal, hogy az eddig gyakorolt szószólói jogok egy részét – javaslattétel és ügyviteli közreműködés igénylése stb. – a Törvényjavaslat meg kívánja szüntetni.

Javaslom, hogy a Törvényjavaslat az eddigi összes szószólói joggal ruházza fel a nemzetiségi önkormányzat elnökét, illetve akadályoztatása esetén az elnökhelyettest. A helyi önkormányzat zárt ülésén való részvétel jogát pedig minden napirendi pont tárgyalásán indokolt volna biztosítani.

7. A nemzetiségi önkormányzatok működésével kapcsolatos ellentmondások

7.1. Kapcsolódás a helyi önkormányzati rendszerhez

A Törvényjavaslat több ponton is módosítani kívánja a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) rendelkezéseit.

Álláspontom szerint alapvető elvárás, hogy a Törvényjavaslatot összhangba hozzák a már korábban társadalmi vitára bocsátott új helyi önkormányzati törvény tervezetével is. Magyarország önkormányzati rendszere átfogó változások előtt áll. Az elaprózódott településszerkezetből adódó strukturális problémák áthidalása érdekében egy bizonyos lakosságszám – ismereteim szerint 3000 fő – alatti településeken meg fog szünni az önálló polgármesteri hivatal.

A 2010. évi választások eredményeként megalakult több mint 2200 kisebbségi önkormányzat jelentős része kislétszámú településeken működik. Az e falvakban élő kisebbségi közösségeknek kiemelten fontos szerepe van a nemzetiségi hagyományok, az anyanyelv és az identitástudat megőrzése, ápolása és továbbörökítése szempontjából. Tartani lehet attól, hogy ha megtörténik a polgármesteri hivatalok „leépítése” ezeken a településeken, úgy ez felerősítené az asszimilációs folyamatot. Míg egyes önkormányzati ügyek vitelét adott esetben egy járási központból is meg lehet oldani, ez lényegesen nehezebben volna megvalósítható a kisebbségi közügyek esetében.

Javaslom ezért, hogy az előterjesztő – a helyi önkormányzati jogalkotásért felelős Belügyminisztériummal együttműködve – gondolja át, hogyan lesz garantálható a kisebbségi önkormányzatok működése a kistelepüléseken a helyi önkormányzati rendszer tervezett átalakítása esetén.

7.2. A működési feltételek biztosítása

A Törvényjavaslat továbbra is a helyi önkormányzatok kötelező feladatává teszi, hogy gondoskodják a helyi nemzetiségi önkormányzat részére a működés személyi és tárgyi feltételeiről, továbbá a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról.

A hatályos szabályozás szerint a kisebbségi önkormányzatok elviekben bármikor kérhették, hogy a testületi működés érdekében használhassák a helyi önkormányzat infrastruktúráját, az eddigi tapasztalatok szerint azonban a helyi önkormányzatok csak a minimális működési feltételeket biztosították számukra. Ehhez képest nem tekintem érdemi előrelépésnek annak előírását, hogy a jövőben havonta legalább tizenhat órában kellene a nemzetiségi önkormányzati feladat ellátásához szükséges tárgyi, technikai eszközökkel felszerelt helyiség ingyenes használatát biztosítani. Ez ugyanis azt a látszatot kelti, hogy az ingyenes helyiséghasználat csak ebben az időkeretben illeti meg a nemzetiségi önkormányzatot.

Javaslom e törvényszakasz kiegészítését azzal, hogy a működési feltételeket a „helyi nemzetiségi önkormányzat részére igény szerint, de havonta legalább tizenhat órában kell biztosítani”.

7.3. A helyi önkormányzati bizottságokban való képviselet

A Törvényjavaslat kimondja, hogy a képviselő-testület nemzetiségi ügyekkel foglalkozó bizottságába, albizottságába a nemzetiségi önkormányzat tagját beválasztja. [10. § (4) bekezdés] Ez úgy értelmezhető, mintha kötelezettség volna, ám a Törvényjavaslat egy másik rendelkezése úgy kívánja módosítani az Ötv-t, hogy a nemzetiségi ügyekkel foglalkozó bizottságba „indokolt beválasztani” a települési nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete tagját, az elnök, elnökhelyettes kivételével. [176. (2) bekezdés]

Megítélésem szerint, ha egy településen nemzetiségi ügyekkel foglalkozó bizottság működik, annak munkájában kötelezően biztosítani kell a nemzetiségi önkormányzat tagjának (tagjainak) részvételét. Ez akkor jelenthet nehézséget, ha egy településen több nemzetiségi önkormányzat is működik, mert így nem feltétlenül garantálható, hogy a bizottsági tagok több mint fele helyi önkormányzati képviselő legyen. Ebben az esetben indokoltnak tartom az általános szabálytól való eltérést, vagyis azt, hogy a nemzetiségi ügyekkel foglalkozó helyi önkormányzati bizottság tagjai többségének ne kelljen helyi önkormányzati képviselőnek lennie. Így garantálható volna, hogy a nemzetiségi ügyekkel foglalkozó bizottság valóban az adott településen élő nemzetiségi közösség érdekében végezze munkáját. Hasonló megoldással az előterjesztő is élt, hiszen kimondja, hogy a nemzetiségi önkormányzat háromfős bizottságában elegendő, ha csak egy tag a nemzetiségi önkormányzat tagja, vagyis a döntések során kisebbségben van. [104. § (2) bekezdés]

Nem értek egyet azzal az összeférhetetlenségi szabállyal sem, hogy az elnök (elnökhelyettes) nem lehet a helyi önkormányzat bizottságának tagja. Az összeférhetetlenségi szabályok az egymással hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesését zárják ki, ám erről jelen esetben nincs szó. Nem látom indokát annak, hogy az elnök tagként nem vehet részt a helyi önkormányzati bizottság munkájában, miközben a képviselő-testület bármely választópolgárt külső tagként szavazati joggal is felruházhat.

Javaslom a helyi önkormányzati bizottsági tagok összeférhetetlenségére és a nemzetiségi ügyekkel foglalkozó bizottságok személyi összetételére vonatkozó rendelkezések módosítását.

7.4. A nemzetiségi önkormányzati tagok kollektív felelőssége

A Törvényjavaslat arról rendelkezik, hogy a nemzetiségi önkormányzati vagyon jogellenes felhasználása esetén – amennyiben a volt tisztségviselő vagy volt képviselő személyes felelőssége nem állapítható meg – a volt elnököt, elnökhelyettest (elnökhelyetteseket) és a volt képviselő-testületi tagokat egyetemleges felelősség terheli, kivéve, ha egyértelműen igazolható, hogy a jogtalan felhasználást eredményező döntés ellen szavazott. [142. §]

Javaslom ennek a rendelkezésnek az elhagyását, mert ez lényegében kollektív felelősséget eredményez olyan esetekben, amikor az adott önkormányzati tagnak nem feltétlenül volt tudomása a vagyon jogellenes felhasználásáról. Elképzelhető ugyanis, hogy a döntés meghozatalakor még nem volt előre látható, hogy jogellenes lesz a vagyonfelhasználás, így nem volt elvárható az ellenszavazat leadása.

8. Az egyetértési jogokkal kapcsolatos következetlenségek

8.1. A rendeletalkotáshoz kapcsolódó egyetértési jogok

A 2010-ben elfogadott új jogalkotási törvény kiindulópontja az volt, hogy az egyetértési jog biztosítása társjogalkotói státuszt eredményez, amire csak az Alkotmány (illetve az Alaptörvény) adhat felhatalmazást. Ennek jegyében már ekkor is szűkítették – véleményezési joggá alakították át – egyes kérdésekben a kisebbségi önkormányzatok jogalkotáshoz kötődő egyetértési jogait.

Már a jogalkotási törvény országgyűlési vitája során is jeleztem, hogy ezzel a megközelítéssel nem értek egyet. A kisebbségi önkormányzatok részére biztosított egyetértési jog nem pusztán részvételi jog, hanem a kisebbségek alkotmányos jogainak érvényesüléséhez szükséges alapvető garancia. A kisebbségi törvény megalkotásakor ugyanis éppen azért döntött az Országgyűlés a kisebbségi önkormányzatok rendszere mellett – az egyesületi jogon alapuló kisebbségi öngazgatás modellje helyett – hogy ezek a választás útján létrehozott képviseleti szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehessenek. Az egyetértési jog kereteit a hatályos törvények a kisebbségi kulturális autonómia legfontosabb kérdései kapcsán biztosítják. Ezáltal válik lehetővé, hogy a kisebbségi oktatást és kultúrát is érintő jogalkotás folyamatába becsatornázódjanak speciális kisebbségi szempontok is.

A Törvényjavaslat előírja, hogy a nemzetiségi jogok, különösen a kollektív nyelvhasználat, a helyi köznevelés, hagyományápolás és kultúra, a helyi sajtó, az esélyegyenlőség, társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás kérdéskörében a nemzetiségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati határozatot a képviselő-testület csak az e lakosságot képviselő települési nemzetiségi önkormányzat, ennek hiányában a területi nemzetiségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg. [81. § (1) bekezdés]

A nemzetiségi önkormányzat számára tehát az előterjesztő nem kíván egyetértési jogot biztosítani, ha a települési önkormányzat a döntését nem határozatként, hanem rendeleti formában hozza meg. Ez a változtatás lényegében kiüresítené a nemzetiségi önkormányzatok együttdöntési jogait, hiszen az általuk képviselt közösségek érintő alapvető kérdéseket rendeletben kell szabályozni.

Javaslom, hogy a nemzetiségi önkormányzat egyetértési jogát a fenti kérdésekben terjesszék ki a települési önkormányzat minden döntésére, beleértve a rendeleteket és a határozatokat is.

8.2. Az egyetértési joggal kapcsolatos viták

A Törvényjavaslat átalakítja az egyetértési joggal kapcsolatos viták esetén követendő egyeztetés folyamatát. Abban az esetben, ha a nemzetiségi önkormányzat az egyetértését nem adta meg, az alapvető jogok biztosának kell az érdekeltek között megkísérelnie tizenöt napon belül az egyeztetést. Ennek eredménytelensége esetén az egyetértés megadásáról vagy megtagadásáról az alapvető jogok biztosá nyilatkozik.

Miután a Törvényjavaslat kidolgozásában nem vettem részt, nem érhető számomra, hogy az előterjesztő milyen módon képzei ennek az egyeztetésnek a lefolytatását. A következő kérdések merülnek fel ugyanis:

- Miért az alapvető jogok biztosa végzi ezt az egyeztetést? Megítélésem szerint e feladat ellátásához speciális jogi szakértelem szükséges, amellyel a nemzetiségek védelmére választott helyettes rendelkezik, a helyettesnek viszont semmilyen hatáskört nem biztosítottak a vonatkozó jogszabályok.

- Ki viseli az eljárás költségeit? A törvényjavaslat erről nem szól, miközben a hatályos szabályozás alapján a költségek azt a felet terhelik, akinek érdekében áll az egyetértés beszerzése. Ezt a megoldást indokoltnak tartom fenntartani, mert abban tette érdekeltté a helyi önkormányzatokat, hogy a számukra költséges egyeztetés helyett a megegyezésre törekedjenek.

- Hogyan biztosítható a szakértők bevonása? Az ombudsman alapvetően jogi kérdésekben tud állást foglalni, miközben az eddigi egyeztetésekben köznevelési és közgyűjteményi szakértők is közreműködtek.

- Mit jelent az, hogy az ombudsman az egyetértés megadásáról vagy megtagadásáról nyilatkozik? Nem egyértelmű számomra, hogy ez egyetértési eljárást lezáró nyilatkozat a felekre nézve kötelező döntést jelent-e, hiszen a „nyilatkozik” kifejezésből közvetlenül csak a „véleményt mond, állást foglal” értelmezés vezethető le.

- Helye van-e bírói útnak? Az egyetértési joggal kapcsolatos vitát olyan döntéssel kell lezárni, amelynek az érintett fél érvényt tud szerezni akár bírói úton is. Kérdés azonban, hogy a bírósági eljárás keretében felül lehet-e vizsgálni az ombudsman nyilatkozatát, ami azonban ellentmondana az intézmény jogállásának.

9. Az intézményátvétel hiányosságai

A Törvényjavaslat előírja, hogy az országos nemzetiségi önkormányzat kezdeményezésére a helyi önkormányzati, állami fenntartó köteles átadni az országos nemzetiségi önkormányzatnak azon köznevelési intézmény fenntartói jogát, amelyik alapító okirata alapján nemzetiségi feladatot lát el, és minden gyermek, tanuló részt vesz a nemzetiségi nevelésben, nevelésben-oktatásban, illetve ellátásban részesül. [25. § (1) bekezdés]

Az országos nemzetiségi önkormányzat megkeresésére az intézmény fenntartója köteles átadni a kizárólag nemzetiségi kulturális feladatot ellátó és kizárólag az érintett nemzetiség kulturális igényeit kielégítő kulturális intézmény fenntartói jogát a kérelmező országos nemzetiségi önkormányzatnak. [34. § (1) bekezdés]

Az intézmény átvételére tehát csak azon nemzetiségi intézmények esetében van lehetőség, amelyek kizárólagosan nemzetiségi oktatási vagy közművelődési feladatot látnak el. Ez ellentétben áll azzal, hogy az egyetértési jogok gyakorlásához sem követelmény ez a kizárólagosság. Felmerül a kérdés, hogy miért nem azt az intézményt veheti át kötelezően az országos önkormányzat, amely a törvényi meghatározások szerint nemzetiséginek minősül.

Szélsőséges esetben a tervezett szabályozás azt eredményezheti, hogy ha akár egy gyermek nem vesz részt a nemzetiségi oktatásban vagy egy nemzetiségi tájház gyűjteményét kiegészítik egy nem nemzetiségi tárggyal, már ez is megakadályozhatja az intézmény kötelező átadását.

Ellentmondást látok abban is, hogy bár csak olyan intézmény átadását kérheti az országos önkormányzat kötelező jelleggel, amely kizárólag nemzetiségi feladatot lát el, a felek megállapodásában mégis kötelező rögzíteni az adott nemzetiséghez nem tartozó lakosság részére a vonatkozó törvényben előírt feladatok kötelező ellátását. [34. § (3) bekezdés]

Javaslom ezért, hogy az országos önkormányzatok a nemzetiségi intézmény meghatározásának eleget tevő oktatási, nevelési és kulturális intézmények átadását kérhessék kötelező jelleggel, vagyis ne legyen feltétel a kizárólagos nemzetiségi feladatellátás.

10. Oktatási kérdések

10.1. A „nemzetiségek oktatási önigazgatása” cím nem tükrözi a köznevelési törvény új fogalomhasználatát.

Javaslatom az összehangolást.

10.2. A Törvényjavaslat 22. § (1) és (3) bekezdése roma nyelvként értelmezi a romani mellett a beás nyelvet. A hazai cigány lakosságnak ugyanakkor mindössze 20 százaléka nevezi magát romának (az oláh cigányok, akik a romani nyelvet használják), míg a romungrók és a beások (akik anyanyelve a magyar és a beás) önmagukat nem a roma szóval identifikálják. A hazai cigányság egy része roma, más része romungró és beás, ilyformán roma nyelvnek is kizárólag a romani számít.

Megfontolásra ajánlom, hogy a nemzetiség megnevezése a „roma” mellett, azonos értékkel, továbbra „cigány” is maradjon, mert (gyűjtőfogalomként) a cigány szó használatának bevett gyakorlata van, és cigány nyelvként így már értelmezhetővé válik a romani és a beás nyelv is.

10.3. A Törvényjavaslat 22. § (5) bekezdése kötelezővé teszi a nemzetiségi nevelés, nevelés-oktatás megszervezését, ha ezt ugyanahhoz a nemzetiséghez tartozó nyolc tanuló (gyermek) szülője kérte. A kötelezettet azonban e szabály nem nevezi meg. Ugyanezen szakasz csak a kiegészítő kisebbségi nevelés megszervezésének alapszabályát tartalmazza, azonban szintúgy nem azonosítja be a kötelezettet.

Javaslom, hogy az állam – illetve jogszabályban szabályozott esetekben a helyi önkormányzat, illetve a megyei önkormányzat –, mint a köznevelési intézmény fenntartója legyen kötelezettként feltüntetve.

10.4. A Törvényjavaslat 22. § (5) bekezdés közbevetőleges mondata alapján „a roma nemzetiség esetében anyanyelvi nemzetiségi oktatásként” kell eleget tenni a 3. pontban írt megszervezési kötelezettségnek. Ennek alapján (a nyelvtani értelmezés szerint) a magyar nyelven folyó cigány nemzetiségi oktatás megszervezésére nem volna mód. Ez azonban nyilvánvalóan nincs így, hiszen a 22. § (3) bekezdése kifejezetten rendelkezik arról, hogy a roma nemzetiségi oktatás folyhat kizárólag magyar nyelven, de a szülők igényei alapján az oktatási intézmény biztosítja a roma nyelv (romani, illetve beás) oktatását is.

A közbevetés ugyanakkor azért sem helyes, mert kizárólag az oktatás szót használja – vagyis a nevelést nem – ezért úgy tűnhet, hogy nyolc gyermek szülőjének nincs joga magyar nyelvű cigány nemzetiségi óvodai program megszervezését indítványozni.

Javaslom ezért a fenti közbevetőleges mondat kihagyását.

10.5. A Törvényjavaslat 23. § (1) bekezdése szerint „...érvényesíteni kell a nemzetiségek kulturális autonómiájának megfelelő oktatási érdekeket”.

Javaslom e szabályt pontosítani azzal, hogy

- *nevesítik a nevelési érdeket is,*
- *a nemzetiségi önkormányzatok köznevelést és felsőoktatást érintő, törvényben szabályozott jogainak biztosítása útján kell érvényesíteni ezt az érdeket.*

10.6. A Törvényjavaslat 25. § (2) bekezdése értelmében a települési nemzetiségi önkormányzat csak az országos nemzetiségi önkormányzat egyetértése esetén veheti át a nemzetiségi köznevelési intézmény fenntartói jogát. Ez ellentmond annak a rendelkezésnek, mely szerint az országos és a helyi nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá-fölrendeltségi viszony.

Javaslom, hogy az országos kisebbségi önkormányzat ebben a kérdésben ne egyetértési jogot gyakoroljon, hanem véleményt nyilvánítson. Ez azért is elegendő garancia, mert az intézményátadás ekkor nem kötelező, hanem a fenntartó mérlegelési jogkörébe tartozik.

10.7. A Törvényjavaslat 25. § (4) bekezdése jogilag nem értelmezett fogalmakat használ, ugyanis a helyi beiskolázású, illetve az országos jelentőségű nemzetiségi iskola tartalmát az új köznevelési törvény tervezete nem definiálja. A helyi beiskolázás tartalmának a felfedése még a köznyelvi értelmezés alapján is gondot jelent pl. egy intézményfenntartó önkormányzati társulás intézménye vagy egy állami iskolaközpont esetén.

Javaslom, hogy a „helyi beiskolázású” intézmény fogalma helyett az országos vagy térségi feladatot el nem látó intézmény, az „országos jelentőségű” nemzetiségi nyelvoktató intézmény megfogalmazás helyett pedig az országos feladatot is ellátó nyelvoktató intézmény fogalmát használják.

10.8. A Törvényjavaslat 26. § (1) bekezdése kimondja, hogy a nemzetiségi köznevelés, oktatás finanszírozása az egyházi intézményekkel azonos módon történik.

Javaslom, hogy „a köznevelés, oktatás” helyett nevelés, nevelés-oktatás álljon, illetve a nemzetiségi köznevelés finanszírozásának ne csak a módja, de a mértéke is azonos legyen az egyházi intézményekével.

10.9. A Törvényjavaslat 27. § (1) bekezdésében az „országos intézmény” szerepel.

Javaslom országos feladatot ellátó intézményre pontosítani e fogalmat.

10.10. A Törvényjavaslat 29. § 2. mondata („E határidő jogvesztő.”) azt a hatást kelti, hogy csak a második harminc nap a jogvesztő.

Szövegszerű javaslat: A határidő jogvesztő.

10.11. A Törvényjavaslat 30. §-a a hatályos kisebbségi törvény előnyben részesítési szabályát érdemben fenntartja. Jelzem, hogy e szabály alkalmazása számos gyakorlati problémát vetett fel, ezért pontosítását feltétlenül szükségesnek látom.

Egy nevelési-oktatási intézmény – ha a jogszabályban előírt két másik feltétel is fennáll – már akkor nemzetiséginek minősül, ha a nemzetiségi pedagógiai programmal érintett tanulólétszáma eléri a 25 %-ot. A nemzetiségi intézmény tehát akár 75 %-os arányban is elláthat nem nemzetiségi feladatokat. A nem nemzetiségi programba való felvétel mértékét az határolja be, hogy a kisebbségi intézmény valamennyi kisebbségi hovatartozású szülő és gyermek kisebbségi nevelés-oktatás iránti igényét köteles kielégíteni, s csak az ezt követően is fennmaradó szabad intézményi kapacitás terhére láthat el nem kisebbségi nevelési-oktatási feladatokat.

Figyelembe véve azt is, hogy a nemzetiségi nevelés, nevelés-oktatás igénylési jogát a hatályos szabályok és e tervezet egyaránt a nemzetiségi hovatartozású gyermek, tanuló és szülő jogaként értelmezi, a nemzetiségi hovatartozású tanulónak a nemzetiségi intézmény nemzetiségi pedagógiai program szerint működő csoportjába, osztályába való felvétel során indokolt előnyt biztosítani. Másfelől megközelítve a kérdést, a nemzetiséghez nem tartozó csak a nemzetiségi intézménynek – a jogszerű nemzetiségi igények kielégítése után is fennmaradó kapacitása körében – a nem nemzetiségi program alapján működő csoportjába, osztályába vehető fel.

Javaslatom a következő: A nemzetiségi nevelési, nevelési-oktatási intézménybe az érintett nemzetiséghez nem tartozók csak az intézménynek a nem nemzetiségi pedagógiai program szerint működő csoportjába, osztályába vehetők fel, feltéve, hogy az intézmény – az adott nemzetiség igényeinek kielégítése után – betöltetlen férőhellyel rendelkezik.

11. Népszámlálás

A Törvényjavaslat alapján a nemzetiséghez tartozó joga, hogy nemzetiséghez tartozását hivatalos statisztikai adatgyűjtés alkalmával megvallhassa. [13. §]

Javaslom, hogy a nemzetiségi népszámlálási adatok gyűjtése során továbbra is a nemzetiségi törvény rendelkezzen az önkéntességről és az anonimitásról. Abban az esetben, ha a népszámlálási adatokat egyes nemzetiségi jogok gyakorlásához kívánják felhasználni, akkor erre csak a személy azonosíthatóságát kizáró módon kerülhessen sor.

12. A nemzetiségi adatok kezelése

A Törvényjavaslat a nemzetiséghez tartozásra vonatkozó adatok – törvényben meghatározott rendben történő – kezelésére akkor is lehetőséget kíván biztosítani, ha az a nemzetiséghez tartozásra tekintettel nyújtott állami támogatás megállapításához, továbbá célszerűtlen felhasználásának vizsgálata céljából szükséges. (178. §)

Miután ez a rendelkezés kizárólag ugyanezen szakasz b) pontjára utal vissza, így nem egyértelmű, hogy a nemzetiségre vonatkozó adatok kezelhetők-e az a) pont szerinti esetben, vagyis az érintett írásos hozzájárulása alapján.

Javaslom ezért ennek a rendelkezésnek a pontosítását az adatvédelmi biztossal történő egyeztetést követően.

Véleményem kialakításakor – a társadalmi egyeztetés határidejének lezárására is figyelemmel – nem volt arra lehetőségem, hogy minden részletében, teljeskörűen tanulmányozzam az előterjesztést.

Fenntartom ezért azt a jogot, hogy ha az új nemzetiségi törvény elfogadását követően olyan visszásságot érzek, amely a jogi szabályozás hiányosságaira vezethető vissza, úgy felszólaljak ellene.

Budapest, 2011. november 14.

Tisztelettel:

Dr. Kállai Ernő