

Nagy Noémi

## „NYELVÉBEN ÉL A NEMZET(ISÉG)”

AVAGY A MAGYARORSZÁGI NEMZETISÉGEK NYELVI JOGAINAK  
ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI VÉDELME

A különféle nemzetközi és nemzeti szakértői és érdekképviselői szervezetek monitoringeljárásai során immáron általánossá vált az a sajnálatos megállapítás, miszerint számos jog csak „papíron” létezik. A kisebbségi jogok vonatkozásában különösen szembeeső a jogi rendelkezések és azok tényleges végrehajtása között tapasztalható eltérés. Magyarországon és a legtöbb demokratikus európai államban a kisebbségek jogainak legmagasabb szintű védelmét az alkotmánybíróság látja el, tehát a

kisebbségi jogok tényleges érvényesülése nagymértékben függ a bírói testülettől. Ezenkívül az alkotmánybíróság kisebbségi jogokkal kapcsolatos attitűdje, kisebbségvédelmi hajlandósága – a testületnek a szakmai és tudományos közéletben betöltött presztízse miatt – meghatározó befolyást gyakorolhat a jogásztársadalom kisebbségi jogokhoz való viszonyára, sőt, akár a lakosság értékfelfogására is. Mindebből fakadóan a kisebbségvédelem iránt érdeklődő szakemberek számára megkerülhetetlen a kisebbségi jogokra vonatkozó alkotmánybírósági ítélezési gyakorlat vizsgálata.

A magyar Alkotmánybíróság kisebbségekkel kapcsolatos ügyeinek száma viszonylag csekély. Működésének három évtizede alatt a testület összesen körülbelül 10 000 ügyet bíralt el, és ebből mintegy három tucat, tehát az ügyek kevesebb mint egy százaléka kapcsolódik a szűk értelemben vett kisebbségi jogokhoz. A kapcsolódó esetekben a bíróság lényegében három kérdéskörrel foglalkozott: 1. Mi a kisebbség? Pontosabban, mit jelent az „államalkotó tényező” kifejezés, és milyen feltételek mellett lehet bizonyos társadalmi csoportokat kisebbségnek tekinteni? 2. Ki a kisebbségi? Vagyis kit kell elismerni a kisebbségi jogok alanyaként, és milyen szabályok vonatkoznak a kisebbséghez tartozó személyek önmeghatározására? 3. Mik a kisebbségi jogok? Ez utóbbi kérdés a kisebbségekhez tartozó személyeknek az Alkotmányban, a kisebbségi/nemzetiségi törvényben és

más jogszabályokban biztosított konkrét jogai tartalmának kibontására vonatkozik, ideértve a kisebbségek parlamenti és önkormányzati képviselői jogát, a kisebbségi önkormányzatok jogállását, illetve egyes nyelvi jogokat. Az utóbbi témakört leszámítva a hazai szakirodalom mélységében foglalkozott a kisebbségi jogok alkotmánybírósági megítélésével,<sup>1</sup> illetve a szűk értelemben nem kisebbségi jognak tekinthető, de a gyakorlatban elsősorban a kisebbségeket sújtó, szociális problémákat is felvető általános diszkriminációtilalmi, illetve esélyegyenlőségi ügyekkel (beleértve a gyalázkodás és a gyűlöletkeltés büntetőjogi megítélését).<sup>2</sup> Ezen megfontolásból a jelen tanulmányt kifejezetten a kisebbségi *nyelvi* jogok alkotmánybírósági védelmének szenteltem.

Legjobb tudásom szerint a magyarországi kisebbségek nyelvi jogainak alkotmánybírósági védelmével a hazai jogi és egyéb társadalomtudományi területek kutatói ezidáig nem foglalkoztak (leszámítva a névjoggal kapcsolatos kérdéseket, amelyekről az alábbiakban lesz szó). A nemzetközi szakirodalomból figyelemre méltó Wojciech Sadurski először 2005-ben megjelent, majd 2014-ben átdolgozott monográfiája,<sup>3</sup> amely a kelet-közép-európai államok alkotmánybírósági tevékenységét hasonlítja össze. Sadurski külön fejezetet szentel a kisebbségi és azon belül a nyelvi jogoknak, de a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatából egyetlen ügyet sem említ.<sup>4</sup> A tudományos érdeklődés hiánya a vonatkozó ügyek csekély számára tekintettel valamelyest érthető, ugyanakkor meglepő is annak fényében, hogy Magyarország 1998 óta részese a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának<sup>5</sup> (a továbbiakban: Nyelvi Karta), illetve a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménynek<sup>6</sup> (a továbbiakban: Kisebbségvédelmi Keretegyezmény), amely nemzetközi szerződések komoly kötelezettségeket támasztanak a kisebbségi nyelvek és a kisebbségi nyelvi jogok védelmével kapcsolatban. Mínderre tekin-

\* A jelen tanulmány alapját képező kutatás az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

tettel jelen tanulmány nem csupán a vonatkozó alkotmánybírói ügyek bemutatását és elemzését célozza, de a nyelvi kérdésre vonatkozó, alkotmányossági szempontú szakirodalmi diskurzus elindítását is.

## NYELVI KISEBBSÉGEK MAGYARORSZÁGON ÉS VÉDELMIK JOGI KERETEI

A 2011. évi népszámlálási adatok szerint Magyarország lakosságának 6,5%-a tartozik valamely nemzetiséghez.<sup>7</sup> (Tudományos becslések szerint ez az arány némileg magasabb, mintegy 8-10%.) A népszámlálási módszertan szerint egy személy akkor tekinthető valamely nemzetiséghez tartozónak, ha a nemzetiségre, az anyanyelvre, avagy a családi, baráti közösségben használt nyelvre vonatkozó kérdések bármelyikénél az adott nemzetiséget jelölte meg. A hazai nemzetiségek lélekszáma ezek alapján a következő: cigány (romani, beás): 315 583; német: 185 696; román: 35 641; szlovák: 35 208; horvát: 26 774; szerb: 10 038; ukrán: 7396; lengyel: 7001; bolgár: 6272; görög: 4642; ruszin: 3882; örmény: 3571; szlovén: 2820; összesen 644 524 fő.<sup>8</sup> Ezek a számok jóval magasabbak, mint ha kizárólag a nyelvtudást (anyanyelvet) vagy a nyelvhasználatot (családi, baráti közösségben használt nyelvet) vennénk figyelembe. A magyarországi lakosság mindössze 1,5%-a tekinti a nemzetiségi nyelvek valamelyikét anyanyelvének: cigány (romani, beás): 54 339; német: 38 248; román: 13 886; szlovák: 9888; horvát: 13 716; szerb: 3708; ukrán: 3384; lengyel: 3049; bolgár: 2899, görög: 1872; ruszin: 999; örmény: 444; szlovén: 1723; összesen 148 155 fő.<sup>9</sup> Családi, baráti közösségben a lakosság 2,3%-a használ nemzetiségi nyelvet: cigány (romani, beás): 61 143; német: 95 661, román: 17 983; szlovák: 16 266; horvát: 16 053; szerb: 5713; ukrán: 3245; lengyel: 3815; bolgár: 2756; görög: 2346; ruszin: 1131; örmény: 496; szlovén: 1745; összesen 228 353 fő.<sup>10</sup>

A magyarországi nemzetiségek tehát egyúttal nyelvi kisebbségeknek is tekinthetők, akkor is, ha a nemzetiséghez tartozók jelentős része ma már magyar anyanyelvű, illetve a magánéletben sem használja már nemzetiségi nyelvét. A saját nyelv használatának kiemelt szerepe van a kisebbségek számára. Amint azt az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz 2012. április 7-én benyújtott beadványában kifejtette, „[a] nemzetiségi hovatartozás kifejezésé-

ben, a kisebbségi identitás, illetve a kisebbségi csoport összetartozás-tudatának megőrzésében különösen nagy jelentősége van az anyanyelvnek. A nyelv a nemzetiségi hovatartozás legfőbb ismertetőjegye, a nemzetiségi önazonosság lényege”.<sup>11</sup> Nem véletlen, hogy a magyar jogrendszer alaptörvényi szinten és nemzetközi kötelezettségvállalások útján is a nemzetiségek alapvető jogaként védi az anyanyelvhasználat jogát.

A kisebbségi nyelvi jogok védelmének négy szintje van Magyarországon: az Alkotmány (2012-től Alaptörvény), a kisebbségi törvény (2012-től nemzetiségi törvény), az egyes ágazati jogszabályok (elsősorban a polgári eljárásról, a büntetőeljárásról, valamint a közigazgatási eljárásról szóló törvények), továbbá az ország nemzetközi kötelezettségvállalásai. Magyarország részese a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának, amelynek 27. cikke kifejezetten a kisebbségek védelméről szól,<sup>12</sup> valamint az Európa Tanács égisze alatt elfogadott két nemzetközi szerződésnek, a Nyelvi Kartának és a Kisebbségvédelmi Keretegyezménynek.

Ami az alkotmányos szintű szabályozást illeti, az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított Alkotmány 68. §-a az alábbiakat rögzítette: „(1) *A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők. (2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és nyelvi kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.*” Az 1990. évi XL. törvénnyel módosított Alkotmányban nyelvi helyett már etnikai<sup>13</sup> kisebbségek szerepeltek, ez azonban a lényegen nem változtatott. A 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény H)

cikke Magyarország hivatalos nyelveként deklarálja a magyart, de emellett a XXIX. cikkben a korábbi alkotmánnyal megegyező módon védi a kisebbségek – régi-új szóhasználattal: nemzetiségek – nyelvi jogait: „Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.” Tehát mind a korábbi, mind a hatályos alkotmány három nyelvi jogot biztosított a kisebbségeknek, mégpedig az anyanyelvhasználat, az anyanyelvű oktatás, valamint a saját nyelven való névhasználat jogát.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (továbbiakban: kisebbségi

törvény) a következő kisebbségi nyelvi jogokat tartalmazta: 1) egyéni jogok: családi ünnepek és az ezekhez kapcsolódó egyházi szertartások anyanyelven történő tartása; névviselés és anyakönyveztetés anyanyelven; az anyanyelv ápolása, továbbadása; anyanyelvű oktatás és művelődés (11–13. §§); valamint 2) kollektív jogok: a kisebbségi nyelv ápolása és fejlesztése, anyanyelvű vagy anyanyelvi óvodai nevelés, alsó-, közép- és felsőfokú oktatás feltételei megteremtésének kezdeményezése, valamint saját nevelési-oktatási, tudományos hálozat kiépítése (16., 18. §§).<sup>14</sup>

További nyelvhasználati jogokat garantált a VII. fejezet (51–54. §); különösen jelentős volt az 51. § (1) bekezdése amely deklarálta az anyanyelvhasználat szabadságát: „*A Magyar Köztársaságban anyanyelvűt bárki mindenkor és mindenhol szabadon használhatja.*” Ez tehát mindenkire, a nyelvi többséghez és kisebbséghez tartozó személyekre egyaránt vonatkozott. Mivel azonban a gyakorlatban rendszerint a kisebbségi nyelvhasználat szokott nehézségeket okozni, ezért a törvény külön leszögezte, hogy ennek feltételeit – külön törvényben meghatározott esetekben – az állam biztosítani köteles. Az igazságszolgáltatásban és a közigazgatásban való nyelvhasználat kapcsán a kisebbségi törvény a vonatkozó eljárási törvényekre hivatkozott, egyébiránt az alábbi kisebbségi nyelvi jogokat nevesítette: 1) anyanyelvhasználat az Országgyűlésben; 2) anyanyelvhasználat a helyi önkormányzat képviselő-testületében (a kisebbségi nyelvű felszólalás magyar nyelvű szövegét vagy kivonatát az ülés jegyzőkönyvéhez csatolni kell, de a jegyzőkönyveket és határozatokat lehet két nyelven is vezetni, illetve szövegezni); 3) a kisebbségi önkormányzat igényének megfelelően: a helyi önkormányzati rendelet, hirdetmény közzététele a kisebbség nyelvén is, a kisebbség anyanyelvén készült közigazgatási nyomtatványok, a helység- és utcanevtáblák, valamint a közhivatalok elnevezését feltüntető táblák feliratai és a működésükre vonatkozó közlemények feltüntetése kisebbségi nyelven is; 4) a helyi köztisztviselők és közalkalmazotti állások betöltése során az adott településen élő kisebbség anyanyelvét is ismerő személyek alkalmazása.

Bár a kisebbségi törvényt két ízben is részletesen módosították, ezek a módosítások a nyelvi jogokat alig érintették. A 2005. évi CXIV. törvény a települési kisebbségi önkormányzathoz kapcsolódóan biztosított új nyelvi jogokat: a kollektív kisebbségi nyelvhasználatra vonatkozó helyi önkormányzati rendeletet ezentúl csak a kisebbségi önkormányzat egyetértésével lehet megalkotni, valamint a kisebbségi önkor-

mányzat ülésén készült jegyzőkönyvet a magyar mellett az adott kisebbség nyelvén is lehet vezetni, és ilyen esetben a kisebbségi nyelvű változat a hiteles (39. §).

A 2012. január 1-én hatályba lépett, a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: nemzetiségi törvény) a nyelvi jogi szabályozás legtöbb elemét változatlanul vette át a korábbi kisebbségi törvényből. A törvény talán legfontosabb újítása az, hogy egyes nyelvhasználati jogok kötelező biztosítását az adott nemzetiség népszámlálás során regisztrált arányához köti. (Azonban a képviselő-testület az adott nemzetiséghez tartozó szervezetek, személyek kérésére akkor is biztosíthatja e jogokat, ha a szükséges arány nincs meg.) 20%-os arány kell a képviselő-testület jegyzőkönyveinek és határozatainak kétnyelvű szövegezéséhez,

A TÖRVÉNY TALÁN LEGFONTOSABB ÚJÍTÁSA AZ, HOGY EGYES NYELVHASZNÁLATI JOGOK KÖTELEZŐ BIZTOSÍTÁSÁT AZ ADOTT NEMZETISÉG NÉPSZÁMLÁLÁS SORÁN REGISZTRÁLT ARÁNYÁHOZ KÖTI

valamint a nemzetiségi nyelvet ismerő helyi tisztviselők alkalmazásához; 10% a helyi önkormányzati rendeletek, hirdetmények, közigazgatási nyomtatványok, a közhivatalok feliratai, valamint a helység- és utcanevtáblák nemzetiségi nyelven való feltüntetéséhez

(a magyar nyelvű szöveg mellett), valamint ahhoz, hogy a helyi médiaszolgáltató rendszeres, nemzetiségi nyelvű közszolgálati műsort sugározzon (5–6. §§). Egy másik újdonság a médiához kapcsolódó jogok körét illeti: a nemzetiségeknek joguk van az információkhoz való szabad hozzáféréshez és azok továbbadásához, a tömegkommunikációs eszközök útján történő tájékozódáshoz és tájékoztatáshoz, mégpedig saját anyanyelvükön (44–49. §§).

Az igazságszolgáltatásra és a közigazgatásra vonatkozó 2018 előtti ágazati jogszabályok a polgári, büntető- és közigazgatási eljárások nyelveként a magyart határozták meg; azzal, hogy a magyar nyelv nem tudása miatt senkit nem érhet hátrány. Mindenki használhatta mind szóban, mind írásban az anyanyelvét vagy az általa ismertként megjelölt más nyelvet. Bár az anyanyelv magától értetődően lehet nemzetiségi nyelv is, a jogalkotó a nemzetiségi nyelv, valamint – a Nyelvi Kartának való megfelelés érdekében – a regionális nyelv használatának jogát külön is biztosította.<sup>15</sup> A 2018. január 1-én hatályba lépett új polgári perrendtartás szerint az anyanyelvhasználat joga már csak a szóbeli eljárásban illeti meg a feleket, az írásbeli beadványok és a bírói határozatok nyelve a magyar.<sup>16</sup> A törvényből továbbá kikerült „*a magyar nyelv nem tudása miatt azonban senkit nem érhet hátrány*” fordulat. A 2018. július 1-től hatályos új büntetőeljárás törvény nemzetiségi nyelvhasználatot illető szabályai nem változtak; az eljárás fontosabb iratait továbbra is le kell fordítani, szükség esetén tol-

mácsot kell kirendelni.<sup>17</sup> A közigazgatási eljárásban 2008 óta lehetőség van arra, hogy a nemzetiségi önkormányzat saját hatáskörébe tartozó hatósági eljárás nyelve a magyar mellett más nyelv legyen.<sup>18</sup>

## KISEBBSÉGI NYELVI JOGOK AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELŐTT

Az Alkotmányban rögzített kisebbségi nyelvi jogokkal kapcsolatban összesen hat ügy került az Alkotmánybíróság elé: négy utólagos normakontroll, kettő pedig alkotmányjogi panasz eljárás keretében. A továbbiakban ezekről lesz szó részletesen.

### *Helységnév nyelve hatósági okmányokban*

Az 1999. november 23-án elfogadott 36/1999. (XI. 26.) AB határozat alapját képező ügyben az indítványozó – jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárás keretében – az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 2/1982. (VIII. 14.) MT TH rendelkezés azon előírását kifogásolta, miszerint a külföldön szü-

letett, de hazánk területére bevándorolt és magyar állampolgárságot szerzett polgárok születési anyakönyvi kivonatában (és az annak alapján kiállított okmányokban) születési helyként a külföldi helységnév mellett – ha ismert – járulékosan a magyar elnevezést is fel kell tüntetni, az ország nevével együtt. Az indítványozó véleménye szerint az ország és a külföldi település idegennyelvű megjelölését el kellene hagyni, ha a magyar közigazgatás hatálya valaha is kiterjedt az adott helységre, és annak magyar elnevezése ismert, ellenkező esetben az illető számos helyzetben diszkriminációnak lehet kitéve. (Egy példa a való életből, nem az AB határozat alapján: egy erdélyi magyar származású személyről születési anyakönyvi kivonata alapján megállapítható, hogy Romániában született, míg ha a születési helyét kizárólag magyarul tüntetnék fel, akkor – vélelmezhetjük az indítványozó eszmefuttatását – ez a tény esetleg nem lenne szembeűnő, és Magyarországon nem bélyegeznék románnak az illetőt.) Látható, hogy az ügy tényállásának semmi köze sincs a hazai kisebbségek védelméhez, hiszen az egykori magyar nyelvű helységnév megváltozása a határon túl kisebbségi sorsra jutott magyarságot érinti, ezzel pedig a magyar alkotmányjog nemigen tud mit kezdeni. Ennek ellenére az AB

AB döntés száma	típusa	idő-pontja	ügy-szám	indít-ványozó	ügy típusa	téma	döntés	előadó bíró
924/I/1996.	elnöki végzés	1997. 01. 08.	924/I/1996	magán-személy	jogszabály alkotmány-ellenességének utólagos vizsgálata	névjog	elutasítja	Sólyom László
36/1999. (XI. 26.)	határozat	1999. 11. 23.	381/B/1999	magán-személy	jogszabály alkotmány-ellenességének utólagos vizsgálata	helységnév feltüntetésének nyelve hatósági okmányban	elutasítja	Bihari Mihály
58/2001. (XII. 7.)	határozat	2001. 12. 03.	1150/B/1991	magán-személyek	jogszabály alkotmány-ellenességének utólagos vizsgálata	névjog	a kérdésben elutasítja a beadványt	Kiss László
3208/2012. (VII. 26.)	végzés	2012. 07. 09.	IV/01553/2012	érintett magán-személy/szervezet	alkotmányjogi panasz (Abtv. 26. § (2) bekezdés)	kisebbségi önkormányzat jegyzőkönyvi nyelve	vissza-utasítja (elkéselt)	Kovács Péter
41/2012. (XII. 6.)	határozat	2012. 12. 04.	II/02883/2012	alapvető jogok biztosa	utólagos normakontroll eljárás, nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata	kisebbségi önkormányzat jegyzőkönyvi nyelve	a kérdésben megszünteti az eljárást	Kovács Péter
3192/2016. (X. 4.)	végzés	2016. 09. 27.	IV/03266/2015	érintett magán-személy/szervezet	alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §)	anyanyelv-használat joga közigazgatási és bírói eljárásban	vissza-utasítja	Dienes Oehm Egon

1. táblázat (a szerző saját szerkesztése)

határozat – figyelemre méltó módon – a kisebbségi jogokat érintő elvi megállapítást is tartalmaz.

Az Alkotmánybíróság megalapozatlannak találta, és elutasította az indítványt, mivel a kifogásolt rendelkezések egyetlen hivatkozott alkotmányos jog (emberi méltósághoz való jog; részvétel a közügyek vitelében, közhivatal viselésének joga; munkához való jog, a munka és foglalkozás szabad megválasztásának joga) sérelmével sem voltak érdemi kapcsolatba hozhatók. Hátrányos megkülönböztetés pedig azért nem áll fenn, mert az, hogy egy magyar állampolgár külföldön vagy Magyarországon született, objektív ténykérdés. „Az eltérő szabályozást az eltérő tények alapozzák meg; mindezek alapján a szabályozás nem diszkriminatív és nem önkényes, hanem az anyakönyvezés céljainak megvalósulásához szükséges”.<sup>19</sup>

Ami a nyelvi kérdést illeti, a bíróság kimondta, hogy a hatósági eljárás nyelvének megválasztása és az államigazgatási helynevek megállapítása az állam szuverenitásának része. Ennek keretében az állam akár úgy is dönthet, hogy többletjogosítványokat biztosít a területén élő nemzeti, etnikai, nyelvi kisebbségek részére.<sup>20</sup> Ilyen többletjogosítványt tartalmaz például a kisebbségi törvény 53. § c) pontja, amely a települési önkormányzat kötelességévé teszi, hogy – a helyi kisebbségi önkormányzat igénye esetén – a helység- és utca névtáblákat a kisebbség nyelvén is olvashatóvá tegye. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor leszögezte, hogy a „kisebbségek e többletjogosultsága nem terjed ki arra, hogy az anyakönyvi bejegyzésnél, az államigazgatási helynév helyett nem magyar nyelvű formát alkalmazzon a hatóság”.<sup>21</sup> Ez a megállapítás két szempontból is érdekes. Először is, a beadvány nem arra irányult, hogy egy magyarországi helységnevet *kisebbségi* nyelven tüntessenek fel (aminek lehetőségét a kisebbségi törvény valóban biztosította), hanem épp ellenkezőleg: az indítványozó azt kifogásolta, hogy egy *külföldi* helységnevet miért nem lehet kizárólag *magyarul* feltüntetni (már amennyiben az adott település korábban magyar fennhatóság alá tartozott, tehát magyar nyelvű elnevezése ismert). A kisebbségi jogokra való utalás az AB határozatban valójában teljesen váratlanul jelenik meg, logikailag nem odaillő módon.

A megállapítás másik furcsasága, hogy két teljesen különböző, bár egyaránt a közigazgatáshoz kapcsolódó nyelvhasználati színteret mos össze: a személyes okmányok nyelvét és a topográfiai jelzések nyelvét. Nem arról van szó tehát, hogy a kisebbségek topográfiai jelzésekkel kapcsolatos „többletjogosult-

sága nem terjed ki” a hatósági okmányok nyelvére, hanem arról, hogy a két terület eltérő megítélés alá esik, és ebből fakadóan külön jogi szabályozás tárgyát is képezi.<sup>22</sup> Ezt könnyű belátni, hiszen egy személyes okmányt az ország teljes területén érvényes dokumentumként kell elfogadniuk a hatóságoknak, míg a helységnevtáblákat értelemszerűen egy adott területen kell kitenni. Egy gyakorlati példával szemléltetve a dolgot: attól, hogy Szerbiában Subotica város neve magyarul is szerepel a város helységnevtábláin, még nem biztos, hogy az országos főutakon vagy a szerb tankönyvekben is találkozunk a Szabadka elnevezéssel. Nem teljesen világos tehát, hogy a hatósági okmányok nyelvéhez – egészen pontosan egyetlen bejegyzés nyelvéhez – kapcsolódó tényállás kapcsán az Alkotmánybíróság hogyan jutott el a topográfiai jelzések témaköréig, ettől függetlenül a 36/1999. (XI. 26.) AB határozat a kisebbségi nyelvi jogok szempontjából nagyon fontos. Először is, ez az első olyan alkotmánybíróági döntés, amely említést

tesz a kisebbségek nyelvi jogairól. Másrészt, leszűrhetjük belőle a testület megszorító elméleti alapállását: a hatósági eljárás nyelvének megválasztása és a helységnevek megállapítása az állami szuverenitáshoz tartozik, és minden, e tekintetben a kisebbségeknek biztosított nyelvhasználati jogosítvány többletjogosultságként értelmezendő. A kisebbségi jogok többletjogokként történő felfogása egyébként komoly tudományos-szakmai vita tárgyát képezi.<sup>23</sup>

#### *A kisebbségek névhasználathoz való joga*

A 2001. december 31-én, jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban született, 58/2001. (XII. 7.) számú AB határozat tényállásáról ugyancsak elmondható, hogy voltaképpen nincs is köze a nemzeti kisebbségekhez. Az ún. névhatározat a(z) (alkotmány)jogászok körében mégis közismert, mivel kiemelkedő fontosságú a névjog alkotmányos értelmezése szempontjából.<sup>24</sup> Ezen írás céljaira kifejezetten a határozat kisebbségi nyelvi jogi vetületét fogom górcső alá venni.

Az ügy kisebbségi vonatkozása mindössze annyi, hogy az egyik – magyar nemzetiségű – indítványozó többek között a nemzeti-etnikai kisebbségek saját nyelven való névhasználati jogát védő alkotmányos rendelkezésre hivatkozott, és *a contrario* úgy érvelt, hogy a névhasználati jog megilleti a magyar

nemzetiségű polgárokat is.<sup>25</sup> Valóban, a névviselés jogát az Alkotmány nem ismerte el önálló alapjogként, és nevesített formában kizárólag a nemzeti-etnikai kisebbségek jogai között szabályozta, ettől függetlenül az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében alapjogi védelemben részesül mint az emberi méltóságból levezethető alapvető jog, az önazonossághoz való jog egyik megnyilvánulása. A névjog az Alkotmánybíróság állandó értelmezése alapján azt jelenti, hogy minden embernek elidegeníthetetlen joga van az önazonosságát kifejező saját névhez és annak viseléséhez. Ez a jog az állam által nem korlátozható, a névjog egyéb elemei – így különösen a névválasztás, a névváltoztatás és a névmódosítás – viszont igen, a szükségesség-arányosság alkotmányos tesztjének<sup>26</sup> korlátai között. Az Alkotmánybíróság egy korábbi, 995/B/1990. számú határozatára hivatkozva elvi élel szögezte le, hogy a név a nemzeti hovatartozás hordozója is lehet,<sup>27</sup> illetve a névváltoztatás jogának alapjogvető jogként való minősítését indokolhatja a személy nemzetiségi identitásának joga.<sup>28</sup>

Az Alkotmánybíróság megtehetette volna, hogy a fentiekre utalva rövid úton elutasítja a beadványt, ehelyett – a kisebbségi jogokat érintő kérdésekben rá nem jellemző bírói aktivizmussal – alapos vizsgálat alá vetette a nemzetiségek névválasztáshoz való jogának törvényi szabályozását. Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet (továbbiakban: Atvr.) vonatkozó rendelkezése értelmében anyakönyvezni a nemzetiségi utónevekkel kiegészített Magyar Utónevkönyvbe felvett utónevet szabad, továbbá a Magyarországon élő nemzetiségiek, illetőleg nemzetiségi anyanyelvűek – a nemzetiséghez tartozás igazolása nélkül – a nemzetiségnek megfelelő utónevet viselhetnek. A kisebbségi törvény értelmében pedig a kisebbséghez tartozó személynek joga van a saját és gyermeke utónevének szabad megválasztásához, családi és utónevének anyanyelve szabályai szerinti anyakönyveztetéséhez és annak hivatalos okmányokban való feltüntetéséhez. Röviden, a kisebbségi törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek számára „szabad” névválasztást biztosít, míg az Atvr. a „nemzetiségnek megfelelő” kifejezést használja. Az Alkotmánybíróság szerint a két kifejezés nem ugyanazt a tartalmat fedi, hiszen a „szabad” névválasztás szélesebb mozgási lehetőséget biztosít annál, mint amit a „nemzetiségnek megfelelő” kitétel határol körül. A két törvényi rendelkezés között tehát kollízió feszül, ami

ugyanakkor nem jelent feltétlenül alkotmányelleneséget, csak akkor, ha egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének sérelmével is együtt jár.<sup>29</sup>

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 68. § (2) bekezdésének elemzésével folytatta vizsgálódásait, amely rendelkezés szerint a magyar jog „védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.” E rendelkezés nyilvánvalóvá teszi, hogy a magukat valamely nemzetiséghez tartozónak valló magyar állampolgárok nemzetiségi hovatartozásukra tekintettel vesznek részt a közéletben, ilyenként ápolják saját kultúrájukat, használják anyanyelvüket, s ugyancsak nemzetiségi létükhöz kapcsolódik a saját nyelven való névhasználatuk is. A kisebbségi törvény által biztosított „szabad” névválasztás tehát *nem jelent minden kötöttségtől való mentességet*: a kisebbséghez

tartozó személyek ezen szabadsága nemzetiségi mivoltukhoz kapcsolódik, azt a „nemzetiségnek megfelelő” módon kell értelmezni. Magyarul, a vonatkozó rendelkezés nem áll ellentétben az Alkotmánnyal, ellenkezőleg: abból közvetlenül levezethető.<sup>30</sup> Nem értek egyet Tóth Judittal abban, hogy az Alkotmánybíróság azzal, hogy értelmezéssel feltárta a kisebbségi törvény szabad névválasztásra vonatkozó rendelkezésének tartalmát, a törvényt tette alkotmányos mércévé.<sup>31</sup> Ellenkezőleg, az alkalmazott mérce maga az Alkotmány 68. § (2) bekezdése, amelynek értelmezéséből kiderül, hogy a nemzetiségi jogok gyakorlása minden esetben a jogalanyok nemzetiségi mivoltához kapcsolódik.

Az Alkotmánybíróság szerint tehát a név megválasztásánál mind a magyar, mind pedig a nemzetiségi származású állampolgároknál található bizonyos – alkotmányossági szempontból nem kifogásolható – korlátozás, kötöttség. E kötöttség lényegi magva mindkét állampolgári csoportnál ugyanaz: az adott nemzetiség hagyományai, szokásai, melyek összefoglalását a Magyar Utónevkönyv közli. A nemzetiségek névválasztása is csak erre a körre korlátozódhat, nem viselhetnek ők sem tetszésük szerinti utónevet. Nem áll fenn tehát hátrányos megkülönböztetés a magyar és a nemzetiségi származású magyar állampolgárok között.<sup>32</sup>

Érdekes, hogy – kisebbségi ügyekben rá nem jellemző módon – az Alkotmánybíróság egy olyan körülményre hívta fel a figyelmet, amely nem kapott említést az indítványokban, és amely egészen a ki-

sebbségi identitásmeghatározás kérdéséhez vezet benünket. Arról a körülményről van szó, hogy a kisebbségeknek nem kell igazolniuk nemzetiségi hovatartozásukat, ami visszaélésekre adhat okot. A többségi indoklás arra figyelmeztetett, hogy noha a jogalkotói szándék nyilván nem arra irányult, hogy a nemzetiségi névvitelés lehetőségével a nemzetiséghez nem tartozók is élhessenek, a szabályozás jelenlegi módja ezt nem zárja ki. Egy ilyen nemkívánatos gyakorlat kialakulását a jogalkotás további pontosításával az államnak meg kell szüntetnie.<sup>33</sup>

Egy névváltoztatással kapcsolatos, négy évvel korábban elbírált ügyben az Alkotmánybíróság korántsem volt ennyire alapos, és elnöki végzésben, mindössze négy mondat terjedelmű indoklással utasította el a kérelmezőt, aki elhunyt édesanyja leánykori nevét kívánta volna megváltoztatni. A kérelmező szerint a szóban forgó név cigány származására utal, és a munkavállalás szempontjából rendkívül hátrányos helyzetet teremt számára. Az Alkotmánybíróság szerint viszont a támadott „*jogszabályi rendelkezés a munkához való joggal és a diszkrimináció tilalmával semmilyen alkotmányossági szempontból releváns kapcsolatba nem hozható*”, tehát nyilvánvalóan alaptalan.<sup>34</sup> Tóth Judit szerint a névjog korlátozhatósága „*olyan erős, hogy abba nem fért bele a névváltoztatási jogszabály alkotmányos mércéjének érvényesítése*”.<sup>35</sup> Jómagam ellenben úgy látom, hogy mivel az Alkotmánybíróság ekkor még nem fektette le a névjog értelmezésének alkotmányos kereteit, sőt, magát az ügy tényállását össze sem kötötte akár a névjoggal, akár a kisebbségi jogokkal, ezért itt még nem beszélhetünk olyan alkotmányos mércéről, amelynek érvényesítése felmerülhetett volna. Ebben az ügyben annyi róható fel a testületnek, hogy érdemi vizsgálódás nélkül utasította el az indítványt. Kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróságnak fejtörést okozott a névjog mint alkotmányos alapjog értelmezési kereteinek kidolgozása, hiszen az 58/2001. (XII. 7.) számú AB határozat több mint tíz esztendővel az első indítvány benyújtása után született meg.<sup>36</sup>

## A KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZAT JEGYZŐKÖNYVI NYELVE

Az Alkotmánybíróság két ízben is foglalkozott a települési kisebbségi önkormányzat képviselőtestületének jegyzőkönyvi nyelvével; anélkül azonban, hogy érdemi megállapítást tett volna. Az első beadvány a

(korábbi) kisebbségi törvény 30/F. § (1) bekezdésében szereplő rendelkezés – „[a] két nyelven készített jegyzőkönyv közül a kisebbség nyelvén készült jegyzőkönyv tekintendő hitelesnek” – alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a konkrét perben történő alkalmazási tilalmának kimondását kérte. Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszának kiegészítésére hívta fel az indítványozót, aki azonban a kiegészítést tartalmazó beadványát elkésetten terjesztette elő, így alkotmányjogi panaszát a Bíróság 2012. július 9-én kelt, 3208/2012. (VII. 26.) számú végzésében visszautasította.

Ugyanezt a kérdést vetette fel az alapvető jogok biztosa is 2012. április 27-én kelt beadványa,<sup>37</sup> amely az új nemzetiségi törvény egyes rendelkezéseinek megsemmisítését, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását kezdeményezte utólagos normakontroll eljárás keretében. A rendkívül részletes beadvány többek között a nemzetiségi önkormányzat jegyzőkönyvi nyelvére vonatkozó előírásokat is aggályosnak tartotta. A korábbi kisebbségi törvény szerint tudniillik a (települési) kisebbségi önkormányzat képviselőtestülete üléseinek jegyzőkönyvét a kisebbség nyelvén és magyar nyelven, *avagy* kizárólag magyar nyelven kellett készíteni – előbbi esetben a kisebbségi nyelvű jegyzőkönyvet tekintették hitelesnek (éppen ezt kifogásolta az imént ismertetett, elkésettség miatt elutasított beadvány). Ehhez képest az új nemzetiségi törvény (eredeti) 95.§ (1) bekezdése szerint a jegyzőkönyvet (legyen szó akár települési, akár területi, akár országos önkormányzatról) magyarul és – amennyiben az ülést nem magyarul tartották – a tanácskozás nyelvén is feltétlenül el

kellett elkészíteni, s mindkét változat hitelesnek minősült. Az alapvető jogok biztosa szerint a nemzetiségi nyelven tartott testületi ülések jegyzőkönyveinek két nyelven való elkészítése „*szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a nemzetiségi önkormányzatok anyanyelv használatához fűződő jogát. A szabályozás ugyanezen okból a Nyelvi Kartában megfogalmazott állami kötelezettségekbe is ütközik, mert elbátortalanítja a nemzetiségi önkormányzatokat az üléseik nemzetiségi nyelven való megtartásától*”.<sup>38</sup>

Az alapjogi biztos felvetése logikus, hiszen ha magyarul mindenképpen el kell készíteni a jegyzőkönyvet, akkor a felesleges munka elkerülése végett egyszerűbb mindjárt az ülést is magyarul tartani. A szabályozás tehát valóban megnehezítette, körülményessé tette a nemzetiségi nyelvhasználatot, ám hogy ez alkotmányos alapjogot sértett-e, az más kér-

dés. Érdekes lett volna e tekintetben megismerni az Alkotmánybíróság álláspontját; megtudni, hogy vajon a szabályozás kiállná-e a szükségesség-arányosság próbáját.<sup>39</sup> Már csak azért is, mert a 2012. december 4-én kelt, 41/2012. (XII. 6.) számú AB határozat a korábbi kisebbségi vonatkozású döntésekkel ellentétben terjedelmes nemzetközi jogi részt is tartalmaz. (Talán nem véletlenül, hiszen az ügy előadó bírója Kovács Péter volt.) A határozat nem csak a kisebbségi (nyelvi) jogok Magyarországot is kötő nemzetközi jogi szabályait tekinti át, különös tekintettel a Nyelvi Kartára és a Kisebbségvédelmi Keretegyezményre, de az ezen szabályok alkalmazásáról szóló országjelentésekre és az ellenőrző testületek monitoringanyagaira is hivatkozik.<sup>40</sup> Időközben azonban az Országgyűlés orvosolta a visszásságot, így az Alkotmánybíróság e kérdésben megszüntette az eljárást. A nemzetiségi törvény 2012. június 27-én módosult 95. § (1) bekezdése értelmében a jegyzőkönyvet immár az ülésen használt tárgyalási nyelven *vagy* – tesületi döntés alapján – magyar nyelven kell elkészíteni.<sup>41</sup> Ez a megoldási mód kétségtől a legkedvezőbb a nemzetiségi nyelvhasználat szempontjából.

#### KISEBBSÉGI NYELVHASZNÁLAT KÖZIGAZGATÁSI ÉS BÍRÓI ELJÁRÁSBAN

Az anyanyelvhasználatban az Alkotmánybíróság legutóbb 2016. szeptember 27-én hozott döntést [3192/2016. (X. 4.) AB végzés]. Érdekes, hogy a végzés az anyanyelvhasználat jogát mint emberi jogot vizsgálja, és csak Czine bírónő párhuzamos indokolásában jelenik meg a kisebbségvédelmi szempont.

Az ügy előzménye, hogy a Magyarországon élő orosz, illetve ukrán-ruszin anyanyelvű indítványozók az aktív korúak ellátása tárgyában hozott közigazgatási határozat bírói felülvizsgálatát kérték. Alkotmánybírósági indítványukban elsődlegesen az anyanyelvhasználatból való jog sérelmére hivatkoztak. Állításuk szerint már a közigazgatási szakaszban is megfosztották őket az anyanyelv használatának jogától, mivel a hatósági döntéseket nem fordították le számukra. A bírói szakaszban is nekik kellett gondoskodniuk a fordításról, viselni annak költségeit, a magyar nyelv nem értése miatt őket hátrány érte, a bíróság a tényeket eltorzította, az eljárást szándékosan elhúzta. Mindezek alapján sérültek az Alaptörvényben

A BÍRÓSÁG KISEBBSÉGI ÜGYEK-  
BEN LEHETŐSÉG SZERINT ELKE-  
RÜLI A TARTALMI (ÉRDEMI)  
VIZSGÁLATOT, RENDSZERINT  
AZZAL AZ INDOKLÁSSAL, HOGY  
AZ INDÍTVÁNY NEM TARTAL-  
MAZ KONKRÉT ALKOTMÁNY-  
JOGI PROBLÉMÁT

biztosított emberi méltósághoz, anyanyelvhasználathoz, tisztességes hatósági eljáráshoz, valamint hátrányos megkülönböztetés tilalmához fűződő alapjogaik.

Az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította. A meglehetősen sommás indoklásban a tesületet gyakorlatilag minden tovább-

bi kommentár nélkül elfogadta a Kúria álláspontját, s mindössze annyit állapított meg, hogy „a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség nem áll fenn”. Úgyszintén nem találta „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés”-nek a támadott bírósági döntések anyanyelvhasználatból kapcsolatos jogértelmezése és az indítványozók által hivatkozott alaptörvényi rendelkezések közötti kapcsolatot: „Ezekből az alaptörvényi rendelkezésekből ugyanis nem következik az, hogy a feleknek a hatósági és bírósági eljárásban alapvető jogként lenne biztosított, hogy minden esetben díjmentesen használhassák anyanyelvüket”.<sup>42</sup> Az Alkotmánybíróság mindezek után nagylelkűen rendelkezett a végzésnek az indítványozók anyanyelvére történő lefordításáról.

Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indoklásában szükségesnek tartotta kiegészíteni a többségi indokolást. Abból indult ki, hogy az egyik indítványozó orosz anyanyelvű ukrán állampolgár, a másik ukrán-ruszin anyanyelvű ukrán állampolgár, tehát a nemzetiségi törvény mellékletében felsorolt Magyarországon élő nemzetiségekhez tartoznak. Eként megilleti őket az Alaptörvény XXIX. cikkében biztosított kiemelt védelem, beleértve az anyanyelvhasználat jogát is. Rámutatott, hogy a kisebbségek ezen jogát több nemzetközi szerződés (Nyelvi Karta, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, Emberi Jogok Európai Egyezménye, utóbbihoz kapcsolódóan az Emberi Jogok Európai Bíróságának nagy terjedelmű esetjoga), valamint a hazai eljárási törvények is garantálják. A konkrét esetben az indítványozók szerint a közigazgatási hatósági eljárásban és a peres eljárásban is megsértették anyanyelvhasználatból való jogukat, mivel részükre az ügyben keletkezett iratokat nem fordították le. A Kúria ezzel szemben azt állította, hogy az ügyben eljáró bíróság az indítványozók részére a tárgyaláson tolmácsot rendelt ki, szakfordításokat végeztetett, és az ítéletet anyanyelvükre lefordította. Mi több, az indítványozók beadványaikat nagyrészt magyarul nyújtották be, ami igazolja, hogy legalább egyikük a magyar nyelvben jártas. Czine bírónő hangsúlyozta, hogy a nemzetiségek jogai – különösen az igazságszolgáltatásban biztosított anyanyelvhasználat joga – kiemelt alkotmányos védelmet élveznek, és csupán a



konkrét ügy körülményei miatt nem volt indokolt az érdemi vizsgálat lefolytatása.

## ZÁRÓ KÖVETKEZTETÉSEK

Működésének három évtizede alatt a kisebbségek névviseléshez való joga, illetve a hatósági okmányokban, topográfiai jelzéseken, közigazgatási és bírói eljárásokban való anyanyelvhasználatának a joga alig néhány alkalommal került az Alkotmánybíróság asztalára – a kisebbségek anyanyelvű oktatáshoz való joga egyszer sem. Bár ilyen kevés ügy alapján nem szerencsés messzemenő következtetéseket levonni, annyi azért biztonsággal megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság kisebbségekkel kapcsolatban általános attitűdjét a nyelvi jogokkal kapcsolatban sem hazudtolta meg: itt is a bírói aktivizmus teljes hiányával találkozunk. Ez azt jelenti, hogy a Bíróság kisebbségi ügyekben lehetőség szerint elkerüli a tartalmi (érdemi) vizsgálatot, rendszerint azzal az indoklással, hogy az indítvány nem tartalmaz konkrét alkotmányjogi problémát. Jó példa erre a hatósági okmányban szereplő külföldi helységnevek nyelvvel foglalkozó 36/1999. (XI. 26.) AB határozat, amely az indítványt azért találta megalapozatlannak, mert azt egyetlen alkotmányos jog (emberi méltósághoz való jog; részvétel a közügyek vitelében, közhivatal viselésének joga; munkához való jog, a munka és foglalkozás szabad megválasztásának joga) sérelmével sem látta érdemi kapcsolatba hozhatónak. Ugyancsak az alkotmányossági szempontból releváns kapcsolat hiányára hivatkozva utasították el egy cigány származású indítványozó beadványát, aki szerint a névváltoztatási kérelmének megtagadása sértette a munkához való jogát és a diszkrimináció tilalmát (924/I/1996 AB elnöki végzés). Ebben az ügyben bőven lett volna helye érdemi vizsgálódásnak a névjog implikációi kapcsán, de idáig csak négy évvel később, a névhatározatban jutott el a bíróság. Hasonló a helyzet a kisebbségek közigazgatási és bírói eljárásban való anyanyelvhasználatát érintő 3192/2016. (X. 4.) AB végzéssel, ahol a testület nem találta „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés”-nek az indítványozók által felvetett problémát. A bírák fel sem ismerték az ügy kisebbségi vonatkozását; annak kifejtését, az indoklás elmaradása miatti szabadkozást egy párhuzamos vélemény írója vállalta fel. A kisebbségi önkormányzat jegyzőkönyvi nyelvvel foglalkozó két ügyben az

VÉDHEŐ AZ AZ ÁLLÁSPONT, MISZERINT AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI AKTIVIZMUS EGYÁLTALÁN NEM MAGÁTÓL ÉRTETŐDŐ, VAGY ÉPPENSÉGGEL NEM FELTÉTLENÜL KÍVÁNATOS JELENSÉG. VÉLEMÉNYEM SZERINT AZONBAN A KISEBBSÉGI KÉRDÉSBEN NEM EZ A HELYZET

AB addig húzta-halasztotta az érdemi állásfoglalást, míg teljesen ki nem tudta azt kerülni: a magánszemély által benyújtott első tárgybéli indítványt az alkotmányjogi panasz kiegészítését kérve dobta vissza, majd elkészttség miatt visszautasította [3208/2012. (VII. 26.) AB végzés]. A kisebbségi biztos beadványa az új nemzetiségi törvény átfogó felülvizsgálatát célozta, és a jegyzőkönyvi nyelv csak az egyik eleme volt a számos felvetésének, de az Alkotmánybíróság inkább megvárta a törvényi módosítások megszületését (melyek a jegyzőkönyvi nyelv esetében szerencsésen kedvezőek voltak), mintsem érdemben véleményt nyilvánított volna a kérdésben [41/2012. (XII. 6.) ABH].

A fentiekhez kapcsolódik – amint azt Tóth Judit is megfogalmazta<sup>43</sup> –, hogy noha lehetősége volna rá, a testület a kisebbségi ügyekben szinte sosem él a hivatalból való vizsgálódásra való felhatalmazással vagy a kérelemben foglaltak kitégítésével a tárgyi összefüggések miatt. Ezen megállapítás alól a tárgyalta ügyek közül az egyedüli üdítő kivétel a névhatározat [58/2001. (XII. 7.) ABH], ahol az Alkotmánybíróság nemcsak alapos tartalmi vizsgálatot végzett a nemzetiségek szabad névviseléshez való jogára vonatkozóan, de egy olyan körülményre is felhívta a figyelmet, amely nem kapott említést az indítványokban: jelesül az abból fakadó visszás helyzetre, hogy a kisebbségekhez tartozóknak nem kell igazolniuk nemzetiségi hovatartozásukat. Üdvözölhető lett volna egy ilyen, konstruktív hozzáállás a többi ügyben is.

Természetesen védhető az az álláspont, miszerint az alkotmánybírósági aktivizmus egyáltalán nem magától értetődő, vagy éppenséggel nem feltétlenül kívánatos jelenség. Véleményem szerint azonban a kisebbségi kérdésben nem ez a helyzet. Először is, a magyarországi nemzetiségek alacsony lélekszámuk okán nem rendelkeznek megfelelő érdekérvényesítési képességgel; a politika könnyűszerrel negligálhatja kívánságaikat, ha úgy akarja. Másodsor, a kisebbségvédelem nemzetközi jogi normái sokkal képletezebbek, mint az emberi jogoké általában, mert a törvényhozó szabadsága a kisebbségi jogok szabályozásánál sokkal nagyobb, mint a többi emberi jog vonatkozásában. Harmadsor, a jogérvényesítési lehetőségek is sokkal szerényebbek, ugyanis a legtöbb kisebbségi jog esetében a végső fórum éppen az Alkotmánybíróság, míg a többi emberi jog védelme érdekében könnyűszerrel lehet például az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulni. A strasbourg

rósághoz értelemszerűen csak az Emberi Jogok Európai Egyezményében (vagy valamelyik kiegészítő jegyzőkönyvében) foglalt jog sérelme miatt lehet panaszt benyújtani, ebből fakadóan a testület kisebbségi jogokat érintő joggyakorlata alapvetően a diszkrimináció tilalmára szorítkozik, meglehetősen visszafogott, és a kisebbségi nyelvi jogok védelmétől szinte teljesen elzárkózik.<sup>44</sup>

A fentieket figyelembe véve tehát igencsak aggályos, hogy az Alkotmánybíróság – a kisebbségvédelem egyéb területeihez hasonlóan<sup>45</sup> – mindezidáig nem vállalta fel a kisebbségi nyelvi jogok védelme alkotmányos minimumainak, zsinórmértékeinek meghatározását. A hiányosság egyre égetőbb, hiszen a nemzetiségek és a kisebbségi nyelvek védelmére hazánkat több mint húsz éve kiterjedt nemzetközi vállalások is kötelezik. Különösen a Nyelvi Karta és a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény jogi értelmezési kereteit és végrehajtási tapasztalait lenne érdemes figyelembe venni és beépíteni a kisebbségi jogok alkotmánybírósági értelmezésébe, mert egy ellenkező tendencia komoly gyakorlati problémákat okozhat.<sup>46</sup> Végezetül, éppen a közéletben betöltött kiemelt szerepére tekintettel volna nagyon fontos, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező és alapjogvédő tevékenysége is azt az üzenetet közvetítse – a kisebbségi és a többségi társadalom számára egyaránt –, hogy a nemzetiségi nyelvek valóban ápolásra és megőrzésre érdemesek.

## JEGYZETEK

1. Lásd például: BINDORFFER Györgyi: *Kisebbség, politika, kisebbségpolitika. Nemzeti és etnikai közösségek kisebbségi önkormányzati autonómiája Magyarországon*, Budapest, Gondolat – MTA Szociológiai Kutatóintézet, 2011; CSAPÓ Zsuzsanna: A kisebbségek parlamenti képviselőinek kérdése az „Új Alkotmány” küszöbén, *Kül-világ*, 2011/1–2, 82–101; ENYEDI Krisztián: Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből, *Fundamentum*, 2006/1, 144–147; GERENCSÉR Balázs Szabolcs: Gondolatok az új nemzetiségi törvényről, *Pázmány Law Working Papers*, 2012/34, <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2012-34-Gerencser.pdf>; *Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvánartartása*, szerk. HALÁSZ Iván – MAJTÉNYI Balázs, Budapest, Gondolat – MTA Jogtudományi Intézet, 2013; HARGITAI János: A kisebbségek jogai, *Fundamentum*, 2001/3, 59–63; JAKAB András: Miért nincs szükségünk második kamarára?, *Politikatudományi Szemle*, 2011/1, 7–30; KÁLLAI Péter: Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parla-

menti képviselőig, *Fundamentum*, 2012/4, 43–64; KÁLLAI Péter: Képviselő-e a szószóló? Nemzetiségi képviselő az Országgyűlésben, *MTA Law Working Papers*, 2017/12, [https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017\\_12\\_Kallai.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_12_Kallai.pdf); Kovács Péter: A kisebbségek parlamenti képviselője – nemzetközi kitekintésben, *Kisebbségkutatás*, 2014/1, 15–29; KURUNCZI Gábor: *Az általános és egyenlő választójog elvével összefüggő kihívások alkotmányjogi elemzése a magyar szabályozás tükrében*. Doktori értekezés, Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2019, [https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Kurunczi\\_G%C3%A1bor\\_dolgozatv.pdf](https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Kurunczi_G%C3%A1bor_dolgozatv.pdf); KUTASSY-NAGY Noémi – SZAJBÉLY Katalin: A kisebbségi közösségek parlamenti képviselőjéről, in *A jövővénytől az államalkotó tényezőkhig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*, szerk. GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő, Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010; 273–299; LATORCAI Csaba: A nemzetiséghez tartozók önkormányzathoz fűződő jogai az Alaptörvény és a nemzetiségi törvény tükrében. Rövid történeti áttekintés 1993-tól. A „kakukktójas” jelenség, *Kisebbségkutatás*, 2014/1, 30–51; MAGICZ András: A kisebbségi önkormányzatok és a kisebbségi választójog, in *A jövővénytől az államalkotó tényezőkhig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*, szerk. GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő, Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010, 205–228; MAJTÉNYI Balázs: A magyarországi kisebbségi önkormányzati rendszer elvei és működése, *Fundamentum*, 2001/3, 34–42; MAJTÉNYI Balázs: Mi lesz veled „bezzeggyerek”? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás, *Fundamentum*, 2005/3, 109–120; MAJTÉNYI Balázs – PAP András László: Végtelen történet: a kisebbségi hovatartozásról, *Fundamentum*, 2006/2, 93–106; PAP András László: *Identitás és reprezentáció – Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviselőig*, Budapest, MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadó, 2007; PAP András László: Kisebbségi jogok (védelmének változásai) az új alkotmányban, *Kisebbségkutatás*, 2011/2, 190–206; PAP András László: Sarkalatos átalakulások – a nemzetiségekre vonatkozó szabályozás, *MTA Law Working Papers*, 2014/52, [https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_52\\_Pap.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_52_Pap.pdf); TÓTH Judit: Többes mérce a kisebbségi hovatartozás megvalósulásánál, *Kisebbségkutatás*, 2002/4, 885–906, <http://epa.oszk.hu/00400/00462/00016/3.htm>; TÓTH Judit: Kisebbségi jogok az Alkotmánybíróság előtt, in *A jövővénytől az államalkotó tényezőkhig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*, szerk. GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő, Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010, 302–320; TÓTH Sándor: Alkotmányproblémák kisebbségi alulnézetből, *Pro Minoritate*, 1996/Nyár, 27–36.

2. Lásd például: GYULAVÁRI Tamás – GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva: Egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség, in *A jövővénytől az államalkotó tényezőkhöz. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*, szerk. GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő, Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010 321–346; MAJTÉNYI Balázs: A kisebbségek egyenlősége a törvény színe előtt, *Regio. Kisebbségi Szemle*, 2003/4, 37–51; TÓTH Judit: A közösségek méltóságának tiszteletben tartása. Kaltenbach Jenő ombudsmani kezdeményezéseinek értékelése, in *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Közép-Kelet-Európában*, szerk. SZARKA László – VIZI Balázs – TÓTH Norbert – KÁNTOR Zoltán – MAJTÉNYI Balázs, Budapest, Gondolat Kiadó, 2007, 189–214, <https://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/nemzetfogalmak-es-etnopolitikai-modellek-kelet-kozep-europaban>.
3. Wojciech SADURSKI: *Rights Before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Dordrecht, Springer, 2014.
4. Uott. 315–322.
5. 1999. évi XL. törvény a Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről. Módosította: 2008. évi XLIII. törvény a Magyar Köztársaságnak a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája 2. cikk 2. bekezdése szerinti kötelezettségvállalásai cigány (romani és beás) nyelvekre történő kiterjesztéséről.
6. 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről.
7. Központi Statisztikai Hivatal: *2011. évi népszámlálás, 9. Nemzetiségi adatok*. Budapest, 2013, 15, [http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz\\_09\\_2011.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_09_2011.pdf).
8. Uott. 15.
9. Uott. 27.
10. Uott. 34.
11. Az alapvető jogok biztosának 2012. április 27-én kelt beadványa az Alkotmánybírósághoz, 14, [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/02ea8a1e5d6372fafc1257ada00524c26/\\$FILE/ATTQDTG3.pdf/2012\\_2883-0.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/02ea8a1e5d6372fafc1257ada00524c26/$FILE/ATTQDTG3.pdf/2012_2883-0.pdf).
12. Az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről. A 27. cikk értelmében: „Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják” (kiemelés a szerzőtől).
13. A nemzeti és etnikai kisebbség közötti megkülönböztetés elsősorban azon alapult, hogy az adott kisebbségnek van-e anyaországa vagy sem. Ebben az értelemben a cigányok és a ruszinok minősültek etnikai kisebbségnek. A 2012 óta hatályos jogszabályok szerint a 13 kisebbségi csoportot egyöntetűen nemzetiségeknek nevezzük.
14. A kisebbségi oktatási jogokat a törvény VI. fejezete (42–50. §) bontotta ki részletesebben. A főszabály ma is az, hogy egyazon kisebbséghez tartozó nyolc tanuló szülőjének kérése esetén kötelező kisebbségi osztályt vagy tanulócsoporthoz indítani, de lehetőség és igény szerint külön kisebbségi óvoda vagy iskola is alapítható. Az oktatás megszervezésében a helyi települési és kisebbségi önkormányzat együttműködik, de a kisebbségi önkormányzat át is veheti az adott oktatási intézményt. A kisebbségi nyelv oktatása három típus szerint valósulhat meg: 1. anyanyelvű oktatás (azaz a kisebbségi nyelv a tannyelv, a magyar kötelező tantárgy); 2. anyanyelvi oktatás (kisebbségi–magyar vegyes tannyelvű iskolák); 3. magyar nyelvű oktatás (nyelvvoktató iskolák, ahol a kisebbségi nyelv csak tantárgy).
15. Vö. 1952. évi III. tv. 6. §, 78. § (4a), 184. §, 191. § (6); 1998. évi XIX. tv. 114. §, 219. § (3), 250. § (1), 262. § (6), 339. § (2); 2004. évi CXL. tv. 4. § (1), 9–11. §, 29. § (11), 52. § (2)–(3), 60. §.
16. Vö. 2016. évi CXXX. tv. 61. §, 67. § (5), 113. §, 171. § (2), 320. § (1), 325. § (2).
17. Vö. 2017. évi XC. tv. 8. §, 39. § (4), 78. §, 201. §, 423. § (2), 455. § (6), 576. § (1) b), 795. § (3).
18. Vö. 2008. évi CXI. tv. 2. §. A közigazgatási eljárásban való nemzetiségi nyelvhasználatot jelenleg a 2016. évi CL. törvény 20. §-a szabályozza, a korábbihoz hasonló módon.
19. 36/1999. (XI. 26.) ABH, IV. 3. bek.
20. 36/1999. (XI. 26.) ABH, III.1.
21. 36/1999. (XI. 26.) ABH, III.3.
22. Egyébként sem a Nyelvi Karta, sem a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény nem szól kifejezetten és általában a hatósági okmányok nyelvéről, csak a kisebbségi nyelven való család- és utónévhasználatról; vö. Nyelvi Karta, 10(5) cikk; Keretegyezmény 11(1) cikk. A Nyelvi Karta közigazgatási hatóságok és közszolgálati szervek nyelvhasználatára vonatkozó 10. cikkének egyéb rendelkezései csak olyan kötelezettségeket tartalmaznak, amelyek vonatkozásában a regionális vagy kisebbségi nyelvet használó személyek száma indokolja, hogy az adott közigazgatási területen, illetve regionális vagy helyi hatóságnál az adott kisebbségi nyelvet használják. A Keretegyezmény 10(2) cikke úgyszintén csak meghatározott földrajzi területen – a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által hagyományosan vagy jelentős számban lakott területeken – és bizonyos egyéb

- feltételek fennállása esetén engedélyezi a kisebbséghez tartozó személyek és a közigazgatási hatóságok közötti kisebbségi nyelvhasználatot. Olyan kötelezettséget tehát egyik szerződés sem tartalmaz, miszerint a személyes okmányokat mint „országos hatáskörű” dokumentumokat kisebbségi nyelven kellene kiállítani (kivéve az okmány tulajdonosának a nevét). A topográfiai jelzésekre mindkét szerződésben egyértelmű, külön rendelkezés vonatkozik (vö. Nyelvi Karta 10. cikk 2. g); Keretegyezmény 11(3) cikk).
23. Andrásy György például határozottan ellenzi a kisebbségi jogok illetően felfogását: „[E]gyes országokban a történelmi kisebbségeket gyakran éri az a szemrehányás, az a vád, hogy az általuk élvezett kisebbségi nyelvi jogok voltaképpen »többletjogok«, »privilegiumok«, amelyek »kedvezményes elbánást«, »pozitív diszkriminációt« biztosítanak számukra a többséghez tartozó személyekhez képest. Ez a szemrehányás vagy vád persze a legtöbb országban megalapozatlan [...] Mi több, a valós helyzet sokkal inkább az, hogy éppenséggel a nemzetközi jog próbálja a szóban forgó kisebbségi nyelvi jogok elismerésével ellensúlyozni – szerény mértékben – azokat a nyelvi többletjogokat, privilegiumokat, amelyeket a legtöbb államban a nyelvi többséghez tartozó személyek élveznek az őshonos vagy történelmi nyelvi kisebbségekhez tartozó személyekhez képest.”
- ANDRÁSSY György: A nyelvszabadságról és a nyelvszabadság jelentőségéről, *Létünk*, 2013/különszám, 17.
24. Lásd hozzá: Kiss László: A névjog mint alkotmányos alapjog, *Jura*, 2002/2, 45–58; MEGYERI-PÁLFFI Zoltán: *Név és jog. A névviselés jogi szabályozásának fejlődéstörténete Magyarországon*. Doktori értekezés. Debrecen, 2011, 53–56, 79, 85–90, 93–95, 113–116, 141, 146–149, 168; TILK Péter: Az emberi méltósághoz való jog „új” összetevője: a névjog, *Magyar Közigazgatás*, 2002/11, 651–662. A határozat rövid ismertetése – a kisebbségi vonatkozások említése nélkül – szerepel a *Fundamentum* 2001/4. számában is, a 142–144. oldalakon.
25. 58/2001. (XII. 7.) ABH, I.1. 3. bek.
26. Az Alkotmánybíróság diszkriminációs és alapjogkorlátozási gyakorlatában kétféle mércét alkalmaz: alapjog korlátozásánál a szigorúbb, szükségességi-arányossági tesztet, nem alapjog esetén az egyszerűbb, ésszerűségi tesztet (magyarul azt, hogy objektív indokkal igazolható-e a személyek jogalkotó általi csoportosítása). Lásd: Kovács Krisztina: A hátrányos megkülönböztetés tilalma, in *Emberi jogok*, szerk. HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila, Budapest, Osiris Kiadó, 2003. 390–391. A szükségességi-arányossági teszt értelmében valamely alapjog korlátozása akkor alkotmányos, ha elengedhetetlen, tehát ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme semmilyen más módon nem érhető el. Ezen kívül az elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának arányban kell állnia egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani; lásd pl. a 30/1992. (V. 26.) AB határozatot vagy az 1006/B/2001. AB határozat III.4.1. pontját.
27. 58/2001. (XII. 7.) ABH, III.2. 6. bek.
28. 58/2001. (XII. 7.) ABH, III.4. 10. bek.
29. 58/2001. (XII. 7.) ABH, IV.2.6. 2–4. bek.
30. 58/2001. (XII. 7.) ABH, IV.2.6. 5–6. bek.
31. TÓTH (vj. 1.) 317.
32. 58/2001. (XII. 7.) ABH, IV.2.6. 7–8. bek.
33. 58/2001. (XII. 7.) ABH, IV.2.6. 9. bek.
34. 924/I/1996. AB elnöki végzés.
35. TÓTH (1. vj.) 317.
36. Kiss (24. vj.) 45.
37. Az alapvető jogok biztosának 2012. április 27-én kelt beadványa (11. vj.).
38. Uo. 15.
39. Az alapjogi biztos „saját hatáskörben” el is végezte a szükségességi-arányossági tesztet, mégpedig a közérdekű adatok megismeréséhez való jog mint konkuráló alkotmányos alapjog vonatkozásában. A nemzetiségi törvény 96. §-a alapján ugyanis a nemzetiségi önkormányzat nyílt testületi ülésein készült jegyzőkönyvei nyilvánosak, de a közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés esetén is biztosítani kell (a hatályos szabályozás szerint is). Mindez azonban az alapjogi biztos szerint „nem teszi elkerülhetetlenül szükségessé, hogy a jegyzőkönyv magyar nyelven is elkészüljön, hiszen utólag is lehetőség van annak fordítására. Hivatkozhatom arra, hogy ha a nemzetiségi önkormányzat jegyzőkönyve a hatályos szabályozás alapján kizárólag magyar nyelven készül el, akkor sem csak a magyar nyelvet ismerők ismerhetik meg annak tartamát, hanem a megtekintés lehetőségét az adott nemzetiség nyelvét beszélők számára is biztosítani kell. Abban az esetben pedig, ha a nemzetiségi önkormányzat jegyzőkönyve a jövőben kizárólag nemzetiségi nyelven is elkészül[het]ő lenne, úgy a közérdekű adatok megismerése ugyanilyen módon volna garantálható a nemzetiségi nyelvet nem ismerő adigénylők számára... [A]lkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az szükségtelen, kényszerítő ok nélkül történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” Uo. 15.
40. 41/2012. (XII. 6.) ABH, 14–17.
41. Megállapította: 2012. évi LXXVI. törvény 79. § (3). Hatályos: 2012. VI. 27-től.
42. 3192/2016. (X. 4.) AB végzés, 28.
43. Vö. TÓTH (1. vj.) 319–320.
44. Lásd hozzá NAGY Noémi: Language rights as a sine qua non of democracy – a comparative overview of the

jurisprudence of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union, *Central and Eastern European Legal Studies*, 2018/2, 247–269.

45. Vö. Тóтн (1. vj.) 319.

46. Erre hívta fel a figyelmet Kovács Péter a szabad identitásválasztás és a kisebbségi regisztráció fogalmainak a magyar Alkotmánybíróság általi használata kapcsán, a 45/2005. (XII. 14.) AB határozathoz fűzött különvéleményében (III/2/1.): „Alkotmányos szempontból – és figyelemmel az Alkotmány 7. § (1) bekezdés szerinti összhang követelményre – elméletileg semmiképpen sem helyesíthető, a gyakorlatban pedig komoly problémákat teremt

*nemzetközi szerződésekben foglalt kifejezések avant-garde értelmezése, megalapozatlan »továbbfejlesztése«.* Mivel a jogalkotó és a jogalkalmazó nem adhat egy nemzetközi szerződésnek a nemzetközi joggal nem konform értelmezést, ezért különös figyelmet kell fordítani azokra a nemzetközi dokumentumokra, amelyekben a szerződő felek által arra feljogosított testületek értelmezést végeznek. Ez a figyelembe vételi kötelezettség független attól, hogy az azt megjelenítő nemzetközi jogi dokumentum jogi természetét illetően önmagában Magyarországra nézve közvetlenül ró-e vagy sem kötelezettséget.” <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/753814BC398F86DCC1257ADA00528D07?OpenDocument>.