

BALOGH LÍDIA\* – HALÁSZ IVÁN\*\* –  
PAP ANDRÁS LÁSZLÓ\*\*\*

## Egyenlőség, kisebbségi jogok, nemzetpolitika 2010 és 2018 között

A tanulmány a nemzetpolitika, a kisebbségpolitika, és az egyenlőségpolitika, azaz elsősorban a kisebbségi jog, az állampolgársági jog és az antidiszkriminációs jog terén lezajlott legfontosabb változásokat, továbbá a jogi válaszok mögött azonosítható társadalmi és közpolitikai kihívásokat mutatja be a 2010 és 2018 közötti időszakban.

Az első rész fókuszában a kisebbségi jog és az újrakodifikált kisebbségi törvény (kapcsolódóan a rendészeti jog) áll. A második rész a faji, nemzeti és etnikai hovatartozás mint védett tulajdonság összefüggésében a jogrendszer által biztosított polgári jogi, büntetőjogi, közigazgatási jogi és médiajogi védelmet jelentő szabályozás változását mutatja be a gyűlöletbeszéd és a gyűlölet-bűncselekmények jogi kereteire, valamint a releváns antidiszkriminációs és médiajogi változásokra összpontosítva. A harmadik rész az új állampolgársági törvényt és a diaszpórapolitika, a határon túli magyar természetes személyek és jogi személyek, valamint a magyar állam viszonyát érintő szabályozásváltozást mutatja be.

### 1. Kisebbségből nemzetiség: a 2011. évi CLXXIX. törvény

A kisebbségi jog változásának legekleatásabb példája az új(ra kodifikált) kisebbségi törvény, a 2014. évi XXVI. törvénnyel és a 2017. évi CCI. törvénnyel módosított 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól. Az új jogszabály alapvetően nem változtatott az 1993-as törvény koncepcióján, logikáján, intézményrendszerén. A legfontosabb változások az alábbiak.

*Egyrészt (i)* a törvény szakít a „nemzeti és etnikai kisebbség” terminussal, és az egységes „nemzetiség” fogalmat vezeti be a jogi tárgy meghatározásakor. Ennek elsősorban a roma népcsoport kapcsán van jelentősége, elvi szinten egyértelművé téve, hogy a romákat e jogszabály keretében a jogalkotó politikai és kulturális jogok alanyaként azonosítja, és az „etnikai kisebbségek” jogvédelmével és igénykielégítésével nem e jogszabály keretében kíván foglalkozni.

---

\* TK Jogtudományi Intézet, tudományos munkatárs.

\*\* TK Jogtudományi Intézet, tudományos főmunkatárs.

\*\*\* TK Jogtudományi Intézet, kutatóprofesszor.

A korábbi „cigány” megnevezést egyúttal a politikailag korrekt „romá”-ra cseréli. A „kisebbségi” helyett „nemzetiségi”-nek nevezett önkormányzatok alapvető filozófiáján, jogállásán, hatáskörén az új kisebbségi törvény elviekben nem változtatott. A preambulum, az 1993-as szabályozás szellemiségével összhangban kizárólag a klasszikus kisebbségi jogokról: a nemzetiségek sajátos kultúrájának megőrzéséről, anyanyelvük ápolásáról és fejlesztéséről, az önazonosság szabad megvallásáról és megőrzéséről, a közéletben való kollektív részvételről, a kulturális autonómia megvalósulásáról, a valós közösségeik (sic!) öngazgatáshoz, önkormányzatisághoz való jogáról szól. A normaszöveg 2. §-a alapján a nemzetiségi önkormányzat csak az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a nemzetiségek kulturális autonómiájának, a fent meghatározott nemzetiségi közszolgáltatási feladatokat ellátó szervezete, amely a nemzetiségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a nemzetiségek érdekeinek védelmére és képviselésére, a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetiségi közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre.

*Ezzel egyidejűleg (ii)* ugyanakkor a törvény 2. §-a alapján a „nemzetiségi közügy” definíciója során megjelenik a „nemzetiséghez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátása”, a 81. és 82. §-ában a nemzetiségi jogok között megjelenik az esélyegyenlőség, a társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás. Ez pedig jelentős eltérés az 1993-as szabályozástól, és a kulturális autonómia és az identitáspolitikai törekvések támogatása összemosódik a szociálpolitikai, társadalmi inklúziós politikákkal – a leglátványosabban a romák esetében. A Roma Integráció Évtizede (Decade of Roma Inclusion)<sup>1</sup> által inspirált és az EU 2011-es keretstratégiája<sup>2</sup> égisze alatt elfogadott „Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák – (2011–2020)”<sup>3</sup> 2. számú melléklete egy hivatalos keretmegállapodást tartalmaz Magyarország Kormánya és az Országos Roma Önkormányzat között, amely utóbbit a stratégia egyik kulcsszereplőjeként azonosítja, és a Kormány félreérthetetlenül kifejezésre juttatta, hogy a kulturális identitást az integráció eszközeként értelmezi és kívánja használni.<sup>4</sup>

A rendészeti igazgatásban született, alapvetően jószándékú jogalkotás jól szemlélteti például azt, hogy a magyarországi roma közösség közjogi megjelenítése mégiscsak inkoherens és inkonzisztens módon történt, és a kulturális identitás letéteményeseként meghatározott kisebbségi-nemzetiségi önkormányzatokat becsatornázása a társadalmi integráció közpolitikai intézményrendszerébe meglehetősen problematikus. A többek között Orbán Viktor miniszterelnök egyik

<sup>1</sup> A kezdeményezés honlapja már nem működik; rövid magyar nyelvű ismertetőt lásd <https://bit.ly/3LAVS4h>

<sup>2</sup> European Commission: Tackling discrimination, <https://bit.ly/3G9rA7J>

<sup>3</sup> KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság: *Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – Mélyszegénység, gyermekszegénység, romák – (2011–2020)* (Budapest, 2011. november), <https://bit.ly/3MHMKMK>

<sup>4</sup> Lásd pl. Balog Zoltán: A kultúrára kell építeni a felzárkóztatást, <https://bit.ly/3MAVQe0>

bálványosi beszédében említett munkaalapú társadalom<sup>5</sup> narratívája által meghatározott, az összetett társadalmi folyamatokat igencsak leegyszerűsítő formában értelmező, a „szegénység kultúráját” kanonizáló személet ugyan nem használja a szélsőjobboldal politikai kommunikációja által lefoglalt „cigánybűnözés” fogalmát, de a különböző jogforrások és a kormányzati dokumentumok a roma közösséget lényegében ennek megfeleltethető, esszencialista, az „új rasszizmus”, illetve a kulturalizmus fogalmához köthető megközelítésben azonosítják.

A kulturalizmus szerint az egyént a kultúrája határozza meg, amely zárt, organikus egésznek képez, s amelyet az egyén nem képes elhagyni, ami egyaránt meghatározza a mentalitást és az életmódot.<sup>6</sup> Az „új rasszizmus” ennek megfelelően nem a különböző társadalmi csoportok közötti biológiai különbségekre, hanem azok kulturális megkülönböztetésére épít.<sup>7</sup> Az alább bemutatott közjogi dokumentumok ugyanis a különböző társadalmi problémákat és jogsértéseket esszencializálják, homogenizálják és etnicizálják azáltal, hogy a jogsértést nem egyéni cselekvésnek, hanem a kisebbségi létből fakadó lényegi adottságnak, csoporttulajdonságnak tekintik, ami akár az egész közösség szankcionálását is megalapozhatja. Miután e felfogás értelmében a konfliktusok eredendően kulturális jellegűek, a nemzetiségi törvény filozófiája szerint elsősorban a roma közösség kulturális identitása letéteményeseként létrehozott nemzetiségi önkormányzatok természetes és adekvát intézményi partnerei lesznek a rendészeti szerveknek a jogkövetésre nevelési, bűnmegelőzési, bűnüldözési és büntetés-végrehajtási együttműködés során.<sup>8</sup> Nem állíthatjuk, hogy ez a 2010 utáni kormányzat koherens, átgondolt és deklarált filozófiája lenne; olyan kormányzati dokumentumot vagy szakpolitikai anyagot nem találtunk, amely ezt pontról pontra közvetlenül felvállalta volna, sőt, az a valószínűbb, hogy a társadalmi progresszió eszméjétől vezérelve a jogalkotó és a kormányzat egyszerűen csak átültetett néhány olyan dokumentumot és retorikát, amely a hazaitól jelentősen különböző, de legalábbis a hazai roma közösségre vonatkoztatva inadekvát, alapvetően a bevándorlásra épült, nyugat-európai multikulturalizmus környezetében született.

A Kormány 2017–2018-ról szóló, a Magyarországon élő nemzetiségek helyzetét bemutató jelentése szerint „[a] romaintegrációs tevékenység elősegítése érdekében a 29 büntetés-végrehajtási intézetben és 3 intézményben romaügyi referens [...] tevékenykedik.”<sup>9</sup> Az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) Szociá-

<sup>5</sup> Lásd Orbán Viktor miniszterelnök beszédét a 25. Bálványosi Szabadegyetem és Diáktábor rendezvényén, <https://bit.ly/3yTKU7q>

<sup>6</sup> Lásd pl. Jens Martin ERIKSEN – Frederik STJERNFELT: „Kulturalizmus (kulturális különbség és identitás)” *Lettre* 2009/Tél. <https://bit.ly/3sRqL4F>

<sup>7</sup> Lásd pl. Pierre-André TAGUIEFF: „The New Cultural Racism in France” *Telos* 1990/83. 109–122.

<sup>8</sup> Lásd például 22/2011. (X. 21.) ORFK utasítás az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról.

<sup>9</sup> Magyarország Kormánya: *B/8328. számú beszámoló a Magyarország területén élő nemzetiségek helyzetéről (2017. január – 2018. december)* 121.

lis és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkársága által jegyzett, „Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II. Tartósan rászorulóok – szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020)” címet viselő dokumentum<sup>10</sup> „különböző etnikai/nemzeti háttérű csoportok [...] illetve nemzetiségek és a többségi társadalom közötti” konfliktusokról<sup>11</sup> és „etnikai konfliktusokkal nagymértékben terhelt településeken [...] a közösségek konfliktusmentes együttéléséről”<sup>12</sup> szól. Fontos eleme e felfogásnak a kölcsönösség, például „a mindkét oldalról tapasztalható rasszista vagy etnikai motivációt is sejtető bűncselekmények terjedése” kapcsán,<sup>13</sup> ami azt sugallja, pontosabban arra a premisszára épít, hogy mély, elementáris és meghatározó, a rendészeti kihívásokat, tehát a bűnelkövetést indukáló kulturális különbségek vannak a többség és a romák között: „valódi kölcsönös elfogadás”<sup>14</sup> szükségességéről szól a dokumentum, és arról, hogy „törekedni kell [...] a roma és nem roma közösségek közötti kapcsolatok számának és minőségének növelésére”,<sup>15</sup> „[a] nemzeti együttműködés keretrendszerébe egyértelműen be kell emelni a romák és a többségi társadalom szövetségkötésének gondolatát”.<sup>16</sup> Explicitebben juttatja kifejezésre a fenti szemléletet a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012–2014 évekre vonatkozó kormányzati intézkedési tervéről szóló 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat melléklete, amely szerint: „A közbiztonsági tervekben ki kell használni a rendőrség, a polgárőrség, a cigány kisebbségi önkormányzatok és a civil szervezetek együttműködésében rejlő lehetőségeket.”

Ebben a szellemben fogant több jogforrás is. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról szóló 22/2011. (X. 21.) ORFK utasítás, amely „kiemelt figyelemmel a bűnmegelőzésre [...] a Rendőrség és a roma kisebbség között konfliktus- és előítéletmentes viszony megteremtését” határozza meg. Ennek keretében szól a hivatásos állomány romológiai és konfliktuskezelési képzéséről, amely arra enged következtetni, hogy a roma közösség kultúrájának (mint a kriminális magatartás forrásának) megismerése segíti elő a bűnmegelőzést és bűnüldözést. Érthető tehát, hogy az országos rendőrfőkapitány, nyilván kriminalitást érintő éves értékelő értekezletére az utasítás értelmében „részvételre felkéri az ORÖ képviselőjét”. A multikulturális környezetben végrehajtott rendőri intézkedésekről

<sup>10</sup> EMMI Szociális és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárság: *Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II. Tartósan rászorulóok – szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020)*, Frissített változat. (2014. november) 108. <https://bit.ly/3z19Nhq>

<sup>11</sup> EMMI (10 lj.) 110.

<sup>12</sup> EMMI (10 lj.) 112.

<sup>13</sup> EMMI (10 lj.).

<sup>14</sup> EMMI (10 lj.) 108.

<sup>15</sup> EMMI (10 lj.).

<sup>16</sup> EMMI (10 lj.) 111.

szóló 27/2011. (XII. 30.) ORFK utasítás – ha nem is kizárólagosan, de legalábbis döntően – ezt a rendőrség és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról szóló ORFK utasításra utalással teszi meg. Az utasítás ugyancsak létezőnek és adottnak tekinti a kisebbségi közösségek (a jogforrás csak a romákat és a menekülteket nevesíti, a nemzetiségi törvényben meghatározott nemzetiségeket vagy más bevándorló csoportokat nem), azaz „a többségitől eltérő kulturális jegyekkel, magatartási-viselkedési mintákkal, értékrenddel jellemezhető, etnikai, vallási vagy egyéb csoportok, közösségek” és a többségi társadalom közötti értékkonfliktus kriminális, azaz a büntetőjog (vagy legalábbis a szabálysértési jog) dimenziójában értékelendő létezését. (Érdemes megemlíteni, hogy az utasítás kiadását követően az akkor budapesti székhelyű Európai Roma Jogok Központja (ERRC) a belügyminiszterhez és az országos rendőrfőkapitányhoz fordult, aggódalmának adva hangot azzal kapcsolatban, hogy annak nyelvezete erősíti a sztereotípiákat és diszkriminációhoz vezethet.<sup>17</sup>)

Az új szabályozás *következő (iii)* lényeges eleme, hogy a nemzetiségi státusnak a törvény 1. §-a szerint (szemben az 1993-as törvény logikájával) nem feltétele az állampolgárság. A kisebbségi ombudsman szerint „három nemzetiségen belül [...] jelentős arányt képviselnek az anyaországi állampolgárok (ukrán 57%, román 40%, szlovák 12%)”.<sup>18</sup> Ugyanakkor a törvény preambuluma csak azt mondja ki, hogy „minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad megvallásához és megőrzéséhez”, és sajátos kodifikációs megoldásként az 53. § értelmében a nemzetiségi önkormányzati választásokon csak magyar állampolgárok vehetnek részt.

*További (iv)* fontos újítás a népszámlálási adatoknak a nemzetiségi választójogban és az állami támogatások meghatározása során történő felhasználása. A települési nemzetiségi önkormányzat részére megállapítható működési költségvetési támogatás megduplázódik, ha a nemzetiséghez tartozók száma a településen meghaladja az ötven főt, és négyszeresre nő, ha a megyében (fővárosban) működő települési (fővárosi kerületi) nemzetiségi önkormányzatok száma meghaladja a húszat.

A törvény 56. §-a szerint a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választását akkor kell kitűzni, ha a településen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiségenként összesített adatai szerint – a harminc főt eléri. Igaz, a 242. § (2) bekezdése alapján 2024-ig csak 25-tel kell számolni. Ahogy arra alkotmánybíróági beadványában az alapvető jogok biztosa is utalt, visszás, hogy a legutolsó népszámlálás adata-

<sup>17</sup> Az Európai Roma Jogi Központ aggódik a rendőri intézkedések miatt, <https://bit.ly/3wzHQvq>

<sup>18</sup> BORZA Beáta – CSIKÓS Tímea – KISS Bernadett – LÁPOSSY Attila – SERES Péter: „A hajléktalan lét” in HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté (szerk.): *Pajzsuk a törvény. Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben* (Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2013) 80.

inak gyűjtésekor nem volt ismert, hogy választójogi következménye lesz a nemzetiségre vonatkozó adatok megváltásának, illetőleg az attól való tartózkodásnak. A 41/2012. (XII. 6.) AB határozatában az AB elutasította az ombudsmani beadványt azzal az indokolással, hogy „már a népszámlálás végrehajtása előtt, 2010-ben a kormány jelezte, hogy a népszámlálási adatoknak a korábbiaknál jóval nagyobb szerepet fog tulajdonítani, lényegében azt tekinti kiindulópontnak intézkedéseiben, a költségvetési háttér biztosításában”. Ugyan a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó állampolgárok száma a népszámlálási adatok szerint 2001 és 2011 között 313 832-ről 555 507-re nőtt,<sup>19</sup> és ez a teljes népességhez tartozók több mint öt százalékát teszi ki (és miután becslések szerint csupán a roma kisebbség kiteszi a teljes népesség öt-tíz százalékát, így viszont a kisebbségi jogok szabályozása a teljes lakosság akár tíz százalékát is érintheti<sup>20</sup>), de mivel másfél millióan a nemzetiségi vagy etnikai hovatartozás tárgyában nem nyilatkoztak, így nem tekinthető egzaktoknak.<sup>21</sup>

Az új jogszabály egyik legfontosabb *újítása (v)* a nemzetiségek parlamenti képviseletét, illetve jelenlétét érinti. E jogalkotási fejlemény alapja az, hogy az elmúlt évtizedekben számos nemzetközi szervezet ajánlása és jelentése, valamint az alkotmánybíróság is mulasztásos alkotmányértéssel állapított meg a kisebbségek parlamenti képviseletének elmaradásával kapcsolatban. Igaz, az alkotmánybíróság a kisebbségi törvény elfogadása előtt született határozata kapcsán létezik olyan jogirodalmi értelmezés, amely szerint a politikai képviselet a törvényben kialakított (a kisebbségi önkormányzatok formájában megvalósított) alakváltozata kielégíti az alkotmányos elvárásokat. Nemzetközi szervezetek sem azért marasztalták el Magyarországot e kérdés kapcsán, mert az nem felelt volna meg valamely nemzetközi elvárásnak (e tekintetben ilyen standardokról, illetve kialakult általános gyakorlatról nem beszélhetünk), hanem – az alkotmánybíróság határozatának egy értelmezését alapul véve – az önkötelezés betartásának elmaradását kérték számon. Ugyan ténylegesen soha nem lépett hatályba, ugyanis konkrét választójogi rendelkezések nem konkretizálták, de az alkotmány 2010. május 25-i módosítása értelmében<sup>22</sup> „az országgyűlési képviselők száma legfeljebb kettőszáz. A nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletére további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható.” Az Alaptörvény az „Állam” fejezet 2. cikk (2) bekezdés szerint: „A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.” A szövegből ugyanakkor nem következik egyértelműen, hogy tényle-

<sup>19</sup> KSH: Népszámlálás 2011, <https://bit.ly/3LCjhm7>

<sup>20</sup> MAGICZ András: „Re-regulation of National Minority Rights” in Barnabás HAJAS – Máté SZABÓ (szerk.): *Their Shield is the Law. The Ombudsman’s Protection for Vulnerable Groups* (Budapest: Office of the Commissioner for Fundamental Rights 2013) 27.

<sup>21</sup> CHRONOWSKI Nóra: „Alaptörvény és etnicitás – avagy az alkotmányozás viharaiiban részreke szakadt nemzetünk” *Állam- és Jogtudomány* 2015/1. 3–18.

<sup>22</sup> *Magyar Közlöny* 2015. május 25. <https://bit.ly/38LzWGd>

ges, vagy kvázi-képviselői jogállást ír-e elő. A munkában való részvétel kitétel akár arra is engedhetne következtetni, hogy az alkotmányozó a képviselői jogállás valamiféle alternatív, legfeljebb a tanácskozás jogát magába foglaló megoldását jelenti. A részletes szabályozást a választási rendszerről szóló 2011-es és 2013-as törvényekben találjuk.<sup>23</sup>

A 199 fős parlamentben a 93 országos listás mandátumból juthatnak a nemzetiségek kedvezményes módon parlamenti helyekhez. Amennyiben valamelyik nemzetiségi lista kedvezményes mandátumot szerez, a pártok listái között elosztható mandátumok száma csökken. Nemzetiségi listát csak az országos nemzetiségi önkormányzatok állíthatnak, azaz a parlamenti képviselőt az önkormányzati képviselőre épül, ami azzal jár, hogy más szereplők, például nemzetiségi egyesületek vagy pártok nem befolyásolhatják a lista összeállítását, és nem tudnak jelölteket ajánlani. Nemzetiségenként csak egy kedvezményes mandátum szerezhető, a további képviselői helyekért a nemzetiségi listák az általános szabályok szerint – az öt százalékos küszöb teljesítésével – versenghetnek.<sup>24</sup> A modell értelmében a választópolgár döntése alapján vagy az általános szabályok szerint a pártlistákra, vagy, ha szerepel a nemzetiségi névjegyzékben, a nemzetiségi listák valamelyikére szavazhat. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény értelmében a nemzetiségi névjegyzékbe való felvétel szabályai nem különböznek a nemzetiségi önkormányzati választásokétól, azaz lényegében a szabad, korlátok nélküli önbevallás elve érvényesül.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény szerint országos lista pártlistaként és nemzetiségi listaként állítható. Nemzetiségi listát az országos nemzetiségi önkormányzat állíthat, ehhez pedig a központi névjegyzékben szereplő nemzetiségi választópolgárok legalább 1%-ának ajánlása, legfeljebb 1500 ajánlás szükséges. A listán jelölt az lehet, aki a központi névjegyzékben az adott nemzetiséghez tartozóként szerepel, továbbá a listán legalább három jelöltnek kell szerepelnie, és fontos kikötés, hogy két vagy több országos nemzetiségi önkormányzat nem állíthat közös nemzetiségi listát. A parlamenti listaállításból tehát ki van zárva az összes nemzetiségi érdeket képviselő szervezet. A törvény előír a mandátumszerzéshez szükséges, a gyakorlatban kb. 20–25 ezer szavazatot, ami jelentős kedvezményt jelent az általános szabályokhoz képest. Ugyanakkor a preferenciális mandátumszerzés, amely a kisebbségi képviselőt szükségszerű velejárája, önmagában korlátozza a választójog egyenlőségét. A jogalkotó által választott megoldás emellett a szabad jelölt- és listaállítás jogát is korlátozza. Amellett, hogy az autoreprezentáció kikötése és a többes identitásvállalás problematikus korlátozása is része a szabályozásnak. Ráadásul a megkívánt szavazatszám választási visszaélések nélkül csak a roma és a né-

<sup>23</sup> Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 7–18. §; a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 86–87. §, 255–257. §.

<sup>24</sup> Bővebben lásd CHRONOWSKI (21. l.).

met nemzetiség esetében merül fel, hiszen a 2011-es népszámlálás adatai szerint alapján: 6272 bolgár, 315 583 cigány (roma), 4642 görög, 26 774 horvát, 7001 lengyel, 185 696 német, 3 571 örmény, 35 641 román, 3882 ruszin, 10 038 szerb, 35 208 szlovák, 2820 szlovén, 7396 ukrán él Magyarországon. A jogalkotó a többi 11 nemzetiség számára is kialakított egy megoldást: az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény 18. §-a szerint a „nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben. A nemzetiségi szószóló a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt lesz.”

A szószóló az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény szerint az Országgyűlés ülésén – ha a Házbizottság megítélése szerint egy adott ügy a nemzetiségek jogait, érdekeit érinti – felszólalhat, sőt, nemzetiségeket érintő határozati javaslatot is benyújthat az Országgyűlésnek; emellett kérdést intézhet a Kormányhoz, annak tagjaihoz, a legfőbb ügyészhez, az Állami Számvevőszék elnökéhez, valamint az alapvető jogok biztosához is a feladatkörébe tartozó, a nemzetiségek jogait és érdekeit érintő ügyekben. A hatáskör eredendő korlátját jelenti ugyanakkor, hogy arról, hogy egy-egy napirendi pont érinti-e a nemzetiségek érdekeit és jogait, az Országgyűlés elnökéből és alelnökeiből, illetőleg a frakciók vezetőiből álló Házbizottság dönt.

A nemzetiségeket országgyűlési képviselői megbízatásban és nemzetiségi szószólóként képviselők számára emellett az Országgyűlés kötelezően létrehoz egy nemzetiségeket képviselő, a nemzetiségek érdekeit és jogait érintően kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a Kormány munkájának ellenőrzésében közreműködő bizottságot. A szószóló csak e bizottságban vesz részt szavazati joggal. Egyéb tekintetben jogállása megegyezik a többi parlamenti képviselőével – a mentelmi jog, tiszteletdíj, költségtérítés stb. tekintetében. Chronowski Nóra rámutat arra, hogy ha egyszer minden nemzetiség küldhet szószólót az Országgyűlésbe, akkor ezt úgy is el lehetett volna érni, ha eleve az országos nemzetiségi önkormányzatok delegálnak szószólókat a parlamenti választás rendszerén kívül, és így a választópolgárok bizonyos részének nem kellett volna lemondani politikai preferenciájára kifejezéséről. A nemzetiségi választópolgárok ugyanis feláldozzák pártlistás szavazatukat a szószólói intézményben megtestesülő korlátozott képviselet érdekében. Emiatt a választási rendszerbe integrált szisztéma valójában látszatmegoldás, és reálisan nem teremt esélyt a nemzetiségek számára valódi parlamenti képviseletre.<sup>25</sup>

További *lényeges (vi)* újítás a kisebbségi jogban az exportképes hungarikumnak tekinthető, jól működő, specializált országgyűlési biztos pozíciójának megszüntetése. Az Alaptörvény sajátos öszvérmegoldást hozott az ombudsman és helyettesei jogállását illetően. Eszerint győzött ugyan Szabó Máténak, az alkotmányozás idején hivatalban lévő állampolgári jogok országgyűlési biztosának

<sup>25</sup> Chronowski (21. lj.).

azon, az utóbbi években következetesen képviselt koncepciója, amelyet az „egy a biztos” jelszó fejez ki, és amely szakít az általános hatáskörű parlamenti biztossal azonos jogállású specializált (adatvédelmi, kisebbségi és a jövő nemzedékek védelmét ellátó) ombudsmanok rendszerével. Ugyanakkor a parlament választja meg a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyetteseket, de a köztársasági elnök csak az alapvető jogok biztosának személyére tesz javaslatot az Országgyűlésnek, az alapvető jogok biztosja készít évente beszámolót az Országgyűlés számára, és a képviselők csak hozzá intézhetnek kérdést, azaz a közjogi felelősség egyértelműen az ombudsman személyéhez kötődik. Ebből az alkotmányos logikából az következne, hogy az alapvető jogok biztosja minden tekintetben felettese a helyetteseknek, akiknek beosztott hivatalnokként nincsenek önálló hatásköreik. Ugyanakkor viszont a parlament kétharmada általi megválasztás révén erős közjogi és politikai legitimitációval felruházott helyettesi intézményt hoz létre az Alaptörvény, ami sajátosan ellentmondásos helyzetet teremt.

A Kormány<sup>26</sup> így nevesítette az új kisebbségi (nemzetiségi) törvény legfontosabb céljait: „meghatározza a nemzetiséghez tartozó személy fogalmát; személyi hatálya alá vonja az összes valamely nemzetiséghez tartozó személyt és közösségeiket; [...] a [...] jogok gyakorlásához szükséges garanciális szabályokat is bevezet; a nemzetiségi önkormányzati választásokat azok mindhárom szintjén közvetlenné és egyidejűvé teszi; visszahozza az átalakult nemzetiségi önkormányzati formát települési szinten; visszaállítja a nemzetiségi kedvezményes mandátum jogintézményét; a nemzetiségi önkormányzatokat önállóan gazdálkodó jogi személlyé teszi; biztosítja a törvényességi és pénzügyi-gazdasági ellenőrzés feltételeit; jogorvoslati garanciákkal erősíti a helyi nemzetiségi önkormányzat és a helyi önkormányzat együttműködési kötelezettségét; részletesen szabályozza a nemzetiségi „média jogokat” (sic!); előírja, hogy nemzetiségi jelölő szervezet csak közhasznú szervezet lehet [...] Emellett [...] szigorúbb feltételekhez kötött a passzív választójog: egyrészt csak a nemzetiséghez tartozó [...] lehet jelölt a nemzetiségi önkormányzati választásokon, másrészt [...] nyilatkoznia kell arról, hogy a legutóbbi két általános nemzetiségi választás során más nemzetiség színeiben nem vállalt jelöltséget.”

A szabályozás kapcsán kritikaként jegyzendő meg ugyanakkor, hogy egyrészt dogmatikai és gyakorlati tekintetben egyaránt indokolatlan a jelöltté válást a nemzetiségek közé tartozó jelöltekre korlátozni, valamint a többes kötődés jogát szűkíteni. Másrészt továbbra sem tartalmaz eligazítást annak a kérdésében, hogy a nemzetiségként elismeréshez szükséges szüzesztendő honosság (a) mikortól számítandó; (b) ki hivatott erről dönteni. Több taxált kisebbség ugyanis jelenleg sem felel meg e törvényi feltételnek, és a jogbiztonság elvével ellentétes, hogy az Országgyűlés, illetve az Alkotmánybíróság végső soron bármely ki-

<sup>26</sup> Kormányzati sajtóanyag az új nemzetiségi törvényről, <https://bit.ly/38IB51l>

sebbség kezdeményezését elutasíthatja.<sup>27</sup> Megmaradt ugyanakkor a nemzetiségként elismerhető csoportokkal és a csoporttagsággal, valamint a joggyakorlással kapcsolatos, visszaélésekre lehetőséget teremtő szabályozás.<sup>28</sup> A magyar kisebbségi jog legsúlyosabb, „etnokorrupció” néven ismert problémája nem is a kisebbségként elismert csoportok attribútumai, hanem a kisebbséghez tartozás szubjektív feltételrendszerének szabályozatlansága során merült fel. Ahogy Kállai Ernő kisebbségi biztos a törvénytervezethez fűzött véleményében megjegyzte, „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 [...] egyes nemzetiségi jogok gyakorlását pusztán az egyén nyilatkozatához, és a nem közösség általi elismeréshez kötheti.”<sup>29</sup>

Az új szabályozás a nemzetiségi választások tekintetében nem hozott érdemi változást: 2010-hez képest egy keveset nőtt a névjegyzékbe vettek száma: 2010-ben 228 038, 2014-ben 241 030 fő volt. Egyedül a roma nemzetiség tudta növelni a névjegyzékbe vettek számát: 133 492-ről 158 101-re, azaz 18%-kal, A legtöbb nemzetiségé csökkent: 35%-kal a bolgároké, 33%-kal a szlovéneké, 30%-kal a szerbeké. A részvétel tekintetében sincs érdemi változás: 2006-ban 63,81%,

<sup>27</sup> A törvény 1. § alapján nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, ami mindezek megőrzésére, a történelmileg kialakult közösség érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. A fenti definícióhoz hasonlóan a továbbiakban az 1993-as kisebbségi törvény (a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény) szabályozását követve a jogszabály (az 1. számú mellékletben) felsorolja a 13 ily módon elismert kisebbséget, a törvény 148. § (3) bekezdése rendelkezik a további csoportelismerés során követendő eljárásrendről. A régi-új szabályozás alapján tehát ahhoz, hogy valaki a kisebbségi törvény értelmében ezer aláírás összegyűjtésével azt kérje az Országgyűléstől, hogy bővítse a jogszabály által nevesített tizenhárom kisebbség listáját, arra van szükség, hogy a kisebbség az elismeréskor a törvény értelmében már létező legyen. Az Országgyűlés, az MTA szakvéleményének kikérése mellett ellenőrzi a törvényi feltételek meglétét (azaz a kisebbség valós létét), és meggyőződően azok kielégítő voltáról, kisebbségként elismeri az újabb népcsoportot. A hunok, a jászok, a bunyevácok, az olaszok, az égei makedónok és a zsidók e tárgy körben benyújtott népi kezdeményezéseinek történetei jól illusztrálják a szabályozás ellentmondásait.

<sup>28</sup> Lásd 53. §: (1) A választáson választó, aki a nemzetiségi névjegyzékben szerepel. A nemzetiségi névjegyzékbe kérelmére fel kell venni azt, aki a) a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán szavazati joggal rendelkezik, b) az e törvényben meghatározott nemzetiséghez tartozik, és c) e nemzetiséghez tartozását e törvényben meghatározott tartalommal és a választási eljárásról szóló törvényben meghatározott eljárási rendben megvallja. (2) Egy személy egyidejűleg csak egy nemzetiség névjegyzékében szerepelhet. 54. §: A választáson a nemzetiségi névjegyzékbe vett választópolgár választható, ha a) a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választható, b) a nemzetiségi önkormányzati képviselők megelőző két általános választásán, valamint az azokat követő időközi választásokon nem volt más nemzetiség nemzetiségi jelöltje, továbbá c) nyilatkozatot tesz arról, hogy ca) a nemzetiség képviseletét vállalja, cb) a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri.

<sup>29</sup> Kállai Ernő: Vélemény a készülő nemzetiségi törvény tervezetéről, 2011, <http://bitly.ws/wEYy>

2010-ben 63,47%, 2014-ben 65,14%-os volt.<sup>30</sup> Az eredmények sem nagyon változtak: 2010-ben 2321, 2014-ben 2163 települési választást tartottak.<sup>31</sup> Az e tekintetben lényegében a 2011-es törvényben változatlanul hagyott 1993-as szabályozás nem volt és lesz képes megakadályozni a kisebbségi többeltjogokkal történő visszaélést, ami viszont azok tényleges kiüresedését eredményezheti.

A kisebbségi ombudsman-helyettes 2014-es beszámolója szerint „2014-ben [...] a visszaélések nem szűntek meg, illetve nem feltétlenül azok az önkormányzatok szűntek meg, amelyek mögött nem volt nemzetiségi közösség. [...] Az új választási szabályok nem orvosolták a nemzetiségi választói jegyzékbe vétel kapcsán már korábban is felmerült aggályokat. Továbbra is felvételét kérheti a nemzetiségi választói jegyzékbe bárki, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán szavazati joggal rendelkezik és nemzetiséghez tartozását megvallja. A jelöltekkel szembeni feltételek csak annyiban szigorodtak, hogy büntetőjogi szankcióval lesz sújtható, aki a nyilvántartásba vétel során valótlán nyilatkozatot tesz arról, hogy a választásokat megelőző tíz évben nem volt más nemzetiség önkormányzati képviselő-jelöltje. A nemzetiségi nyelv ismeretéről tett hamis jelölti nyilatkozatnak továbbra sincs semmilyen hátrányos jogkövetkezménye. [...] Nem zárható ki tehát, hogy a választások során növekedett azon jelölt szervezetek száma, amelyek »álmagyarországi« önkormányzatok létrehozásában működtek közre.”<sup>32</sup>

Jó példa erre az, hogy a 2018-as országgyűlési választásokon elsőként és egyedülként, a magyarországi német közösség képviseletében teljes jogú országgyűlési mandátumhoz jutott Ritter Imre korábbi német nemzetiségi szószóló, a Fidesz–KDNP volt budaörsi képviselője, polgármesterjelöltje. Ritter a kormánypárti képviselőkön kívül egyedülként szavazta meg 2019 júliusában a német nemzetiség kulturális hagyományörzésében aktív Kisebbségkutató, Nyelvtudományi és Zenetudományi Intézeteknek a Magyar Tudományos Akadémiáról történő leválasztását, amely lépés a hazai és nemzetközi szakmai közvélemény szerint ezen intézmények működését, fennmaradását veszélyezteti.

Összességében a fentiek alapján a következő mondható el a hazai kisebbségi jog változásáról. A régi szabályozás a nemzetiségi választások kapcsán felmerülő legfontosabb, a visszaéléseket, az etnokorrupciót érintő hiányosságait nem orvosolta az új szabályozás, sőt, annak veszélyét kiterjesztette az újonnan bevezetett, dogmatikailag és gyakorlati szempontból is problematikus kisebbségi parla-

<sup>30</sup> Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről 2010, <https://bit.ly/3wB9cSI>.

<sup>31</sup> Választás 2010 – Kisebbségi önkormányzatok – 1.592 településen 2.315 eredményes választás zajlott le vasárnap, <https://bit.ly/3wEmhZK>; <https://bit.ly/3wByIqm>; SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: „A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelős biztoshelyettes szemszögéből” *Kisebbségkutató* 2014/1. 7–14.

<sup>32</sup> Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2014, <https://bit.ly/3LITxEI>

menti képviselő vonatkozásában (a kisebbségi kötődés és a passzív választójog tekintetében ráadásul további vitatható megoldásokat alkalmazva). Ezzel az elismert tizenhárom nemzetiségből legfeljebb kétfő tud élni a gyakorlatban – mindez a választójog egyenlőségének sérülése és az etnokorrupció veszélye miatt a teljes választási rendszer korrumpálásának kockázatát hordozza. Az önálló kisebbségi ombudsman tisztségének megszüntetése jelentős visszalépés a kisebbségi jogvédelem terén.

Az etnokorrupció jelenségének, a hazai kisebbségi választásokon tapasztalt visszaéléseknek óvatosságra kellett volna inteniük a preferenciális parlamenti mandátum intézményének bevezetésével kapcsolatban is, főleg azért, mert az identitásválasztás szabadságának jelentős mértékű szabályozását sem a kisebbségek, sem a politikai elit többsége nem támogatja. Kiemelt aggodalomra adhat okot, hogy a jelenleg taxált tizenhárom kisebbség képviselőjében, visszaélésszerűen élve a kisebbségi többségi jogokkal, többségi politikusok juthatnak be a parlamentbe, jelentősen befolyásolva ezáltal a választási eredményeket. A 199 fős parlamentben egy további 13 fős álkisebbségi frakció alapvetően átrajzolhatja a választási eredményeket.

## **2. Polgári jogi, büntetőjogi és közigazgatási jogi védelem a nemzetiség, a faji és etnikai hovatartozás mint védett tulajdonság alapján**

### **2.1. A gyűlölet-bűncselekmények kérdése**

A gyűlölet-bűncselekmények olyan bűncselekmények, amelyeket (részben vagy egészben) egy csoporttal szemben érzett előítélet motivál.<sup>33</sup> A gyűlölet-bűncselekmény megvalósulásához két együttes feltétel fennállására van szükség: egy „alap-bűncselekmény” megvalósulására (pl. emberölés, testi sértés, rongálás), másrészt a cselekményt motiváló előítéletre. Ezáltal a gyűlölet-bűncselekmény inkább a motiváció – és nem a tett által – meghatározott cselekmény. A gyűlölet-bűncselekmény áldozatait az elkövető az áldozat egy vagy több valamely jellemző (vélt vagy valós) tulajdonsága – például vallás, etnikai hovatartozás, szexuális orientáció, fogyatékoság stb. – alapján választja ki. Nem szükséges

<sup>33</sup> A szakirodalom, illetve a nemzetközi dokumentumok – pl. az EBESZ Miniszteri Tanács 9/09. sz. döntése a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépésről (OSCE Ministerial Council, Decision No. 9/09, Combating Hate Crimes) – egy része előszeretettel használja az „előítélet-bűncselekmény” kifejezést (*bias crime*) a gyűlölet motiválta bűncselekmény (*hate crime*) helyett, mivel egy társadalmi csoporttal szemben érzett előítélet a bűncselekmény mozgatórugója, és bár valamilyen szintű ellenséges érzülettel mindig rendelkezik az elkövető, viszont nem szükséges, hogy az érzelmi állapota elérje a gyűlölet szintjét. Bővebben lásd DANKA Anita: „Rossz helyen lenni rossz időben, avagy mit üzennek a gyűlölet-bűncselekmények?” *Föld-rész* 2009/3–4. 92–96.

tehát, hogy az áldozat valóban az adott csoporthoz tartozzék, akkor is megilleti a védelem, ha valójában nem is tagja az adott csoportnak, csupán az elkövető percepciója alapján a csoporthoz sorolható.<sup>34</sup> A gyűlöletvezérelte bűncselekmények<sup>35</sup> fogalmának kialakítását az indokolja, hogy az emberek egyes tulajdonságai, például a bőrszín, a vallás, a szexuális orientáció a személyiség olyan lényeges elemének tekinthetők, amelyek a kiemelt, speciális védelem igényét is hordozzák.

A magyar jogalkotás elmúlt huszonöt éves tendenciáját vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a jogalkotó tett erőfeszítéseket arra vonatkozóan, hogy a szabályozás kövesse a társadalmi viszonyokat, és létrejöjjön a megfelelő jogi környezet a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépéshez. 1996 júniusában hatályba lépett a Büntető törvénykönyv 174/B. § („Nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak” című) rendelkezése, amely a rasszista indíttatású, tehát kifejezetten a faji, etnikai, nemzetiségi származás és a vallás, mint védett tulajdonságon alapuló gyűlöletcselekményekről rendelkezett. A 2008-as budapesti meglefelvonulás elleni támadások tapasztalataiból okulva ebben a paragrafusban a „nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak” kifejezést „közösség tagja elleni erőszak”-ra módosították, egyúttal a büntetőjogi védelmet kiterjesztették a lakosság egyes csoportjaira is. Ugyancsak gyűlölet-bűncselekményt állapított meg a régi Btk. „közösség elleni izgatás” tényállása (269. §) keretében. Kifejezetten a gyűlöletvezérelte bűncselekmények kategóriájába tartozott a népirtás (Btk. 155. §), az apartheid (Btk. 157. §), valamint az önkényuralmi jelképek használata (Btk. 269/B. §) is. Ezenkívül a Btk. tartalmazott további olyan rendelkezéseket, amelyek lehetővé tették, hogy a bírák figyelembe vegyék az elkövető rasszista motivációját mint az aljas indíték egyik formáját, és ezt súlyosbító körülményként számítsák be.

2011-ben a régi Büntetőtörvénykönyvben, a szélsőjobboldali, romaellenes gyöngyöspatai demonstrációk következményeként egy új tényállás került bevezetésre. Ez a rendelkezés, amelyet a 352. szakaszként vezettek be az új Btk.-ba, bünteti a közbiztonsági tevékenység jogellenes szervezését. Ez a tényállás nem foglalja magába az előítéletes indítékot, de nyilvánvalóan a szélsőséges, paramilitáris csoportok megfélemezésére törekszik.

Már a régi Btk. kapcsán is az volt elmondható, hogy a legfontosabb hiányosságok a jogalkalmazás terén jelentkeztek. Ahogy erre a Gyűlölet-bűncselekmények elleni Munkacsoport (GYEM) rámutat: „A magyarországi gyűlölet-bűncselekmények közül csak az esetek töredékében vonják felelősségre az elkövetőt, és ezen esetekben is gyakran az eset súlyánál jóval enyhébb büntetéssel. A fellépést

<sup>34</sup> Bővebben lásd DANKA (33. l.).

<sup>35</sup> A témáról bővebben lásd még BALOGH Lídia – PAP András László: „A homofób és transzfób indíttatású gyűlölet-bűncselekmények előfordulása, valamint a jogi fellépés keretei Magyarországon” in TAKÁCS Judit (szerk.): *Homofóbia Magyarországon* (Budapest: L'Harmattan 2011) 128–139.

nagyban nehezíti, hogy a hatóságokba vetett bizalom alacsony szintje miatt az áldozatok nem merik jelenteni az őket ért támadásokat. További problémát jelent, hogy még ha meg is teszi a bejelentést a sértett, a hatóságok figyelmen kívül hagyják a támadás gyűlölet-motivációját, és enyhébb megítélésű bűncselekmény kapcsán kezdenek nyomozni, vagy bűncselekmény hiányában megszüntetik a nyomozást. Az erélytelen fellépés háttérben elsősorban a hatóságok munkatársainak alacsony felkészültsége áll. Ez nem csoda, hiszen a témát nem tárgyalják kellő részletességgel a jogi és rendészeti képzés során, a gyakorlati munkát nem segítik a külföldön sikerrel alkalmazott nyomozási technikákat tartalmazó útmutatók. Ugyanakkor szerepet játszik benne az eredménykényszer és a statisztikai szemlélet is, amely eltántorítja a hatóságokat a bonyolultabb ügyektől.”<sup>36</sup>

A belügyminisztérium adatbázisa alapján közösség tagja elleni erőszak esetében 2010-ben 27 eljárás indult, ebből 2 esetben feljelentés elutasítva, 7 esetben nyomozás megszüntetve, 12 esetben vádemelés, 6 esetben egyéb befejezés; 2011-ben: 44 eljárás indult, ebből 3 feljelentés elutasítva, 6 nyomozásmegszüntetés, 28 vádemelés, 7 egyéb befejezés; 2012-ben: 49 eljárás indult, ebből 6 feljelentés elutasítva, 6 nyomozás megszüntetés, 16 vádemelés, 2 közvetítői eljárás, 19 egyéb befejezés; 2013-ban: 62 eljárás indult, ebből 5 feljelentés elutasítva, 14 nyomozásmegszüntetés, 31 vádemelés, 12 egyéb befejezés; 2014-ben: 77 eljárás indult, ebből 9 feljelentés elutasítva, 22 nyomozás megszüntetés, 31 vádemelés, 1 közvetítői eljárás, 14 egyéb befejezés; 2015-ben: 48 eljárás indult, ebből: 9 feljelentés elutasítva, 17 nyomozás megszüntetés, 16 vádemelés, 6 egyéb befejezés.

Ahogy a GYEM a Magyarországnak a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya keretében az ENSZ Emberi Jogi Bizottsághoz benyújtott hatodik időszaki jelentéséhez készített árnyékjelentése<sup>37</sup> rámutat, a nyomozó hatóságok rendszerszintű hibáinak eredményeként a nyilvántartott gyűlölet-bűncselekmények (közösség tagja elleni erőszak) száma rendkívül alacsony: 194 esetet regisztráltak 2012 és 2016 között a Belügyminisztérium hivatalos statisztikái szerint. A Btk. 352. szakasza által büntetett „közbiztonsági tevékenység jogellenes szervezése” a tényállást 2012 és 2016 között mindösszesen három alkalommal regisztrálták; a menekültválság idején a Magyarország déli határánál tevékenykedő szélsőséges csoportok illegális járőrözésével kapcsolatban pedig csupán egy nyomozást indítottak el 2015-ben.

Amögött, hogy a gyűlölet-bűncselekmények a magyarországi jogalkalmazás során szinte láthatatlanok maradnak, több ok is meghúzódhat. Egyrészt a hatóságok személyiségi jogi aggályokra tekintettel általában idegenkednek az etnikai hovatartozásra vonatkozó klasszifikációk alkalmazásától – hiába része az a

<sup>36</sup> Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport: Mi a gyűlölet-bűncselekmény? <https://bit.ly/3tJmJr>.

<sup>37</sup> Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport: Árnyékjelentés Magyarország hatodik időszaki jelentéséhez, 2018. február, <https://bit.ly/3MSdf2d>.

tényállásnak, és hiába nem kell szenzitív adatkezelésnek tekinteni azt, ha az elkövető által vélelmezett etnikai hovatartozásra vonatkozóan tesz értékelést a nyomozóhatóság. További visszatartó ok a bizonyítás nehézsége. Annak ellenére, hogy e bűncselekmények kategorizálására ugyanúgy rendelkezésre áll(hat)nak standardok és iránymutatások, mint például az elkövető tudatállapotának (rutinszerűen megoldott) modellezése a szándékos és gondatlan elkövetés, illetve az emberölés és a halált okozó súlyos testi sértés elhatárolása során. Mindenesetre Magyarországon gyűlölet-bűncselekmények esetén leginkább garázdaság miatt indultak eljárások.

2011 tavaszán a joggyakorlat erős kritikai visszhangot kapott: azon túl, hogy a romákat és a melegeket ért gyűlöletvezérelt támadások tekintetében következetesen elmaradt a megfelelő jogi minősítés, az eredetileg a valamilyen hátrányos társadalmi helyzettel összekapcsolt személyiségjegy büntetőjogi védelmét célzó jogi kategóriát a roma kisebbség által a többségi társadalom tagjai ellen elkövetett cselekmények tekintetében kezdték alkalmazni.

A Btk. 2012-es újrakodifikálása során (megtartva a népirtás, az apartheid stb. tényállásokat), az igazán releváns gyűlöletbűncselekmény-tényállást az új Btk. 216. §-a szabályozza, az alábbi módon: „(1) Aki más valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoporthoz vagy a lakosság egyes csoportjaihoz tartozása vagy vélt tartozása, így különösen fogyatékosága, nemi identitása, szexuális irányultsága miatt olyan, kihívóan közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az adott csoport tagjában riadalmat keltsen, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) Aki mást valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoporthoz vagy a lakosság egyes csoportjaihoz tartozása vagy vélt tartozása, így különösen fogyatékosága, nemi identitása, szexuális irányultsága miatt bántalmaz, illetve erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön, egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” A jogalkalmazásban a büntető eljárások kapcsán is kiemelt helyet tölt be annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy kiterjed-e a 216. § védelme a többséghez tartozókat értelemszerűen valamely kisebbséghez vagy legalábbis nem a többségi nemzethez tartozók irányából ért támadásokra.<sup>38</sup> A magyar nemzet mint védett jogtárgy az uszítás esetével ellentétben a közösség tagja elleni erőszak tényállásának nem része.

A jogirodalomban és az Alkotmánybíróság gyakorlatában elterjedt az az értelmezés, és ezt a közösség elleni uszítás tényállásában már szövegszerűen is olvas-

<sup>38</sup> Bővebben lásd pl. Jovánovics Eszter – Pap András László: „Kollektív bűnösség a XXI. század Magyarországon: magyarellenesség vádja cigányokkal szemben két emblematis perben” *Fundamentum* 2013/4. 153–157; Balogh Lídia – Dinók Henriett – Pap András László: „A jog által láthatatlan? A gyűlölet-bűncselekmények szabályozási kérdései és gyakorlati problémái” *Fundamentum* 2012/4. 91–98; Átol Doróttya – Dombos Tamás – Jovánovics Eszter – M. Tóth Balázs – Pap András László – Udvari Márton: „Közösség tagja elleni erőszak – alternatív kommentár” *Fundamentum* 2013/4. 79–92.

hatjuk, amely szerint a gyűlölet-bűncselekmény és a gyűlölet-beszéd tényállások szimpla identitásvédő nem kisebbségvédelmi indíttatású klauzulák.<sup>39</sup> A bírói gyakorlat azonban meglehetősen ellentmondásos. A Kúria szerint: „A bűncselekmény az emberi méltóságot, és emellett, illetve ezen belül a különböző kisebbségeket védi; elsősorban a nemzeti, etnikai, faji, vallási vagy más csoportok elleni erőszakos fellépést tilalmazza.”<sup>40</sup> Ugyanakkor a Kúria 3/2015. számú büntető elvi döntése<sup>41</sup> rámutat arra, hogy „[a] közösség tagja elleni erőszak büntetvények sértettjei adott esetben a többségi társadalomhoz tartozó személyek is lehetnek”. Nemcsak a kisebbség-többség-sérülékenység problémája merül fel ezzel összefüggésben, hanem az a kérdés is, hogyan kell megítélni azon társadalmi csoportokhoz tartozást, amelyek valamely politikai nézethez vagy szubkulturális azonosságtudathoz kapcsolódnak, például egy futballklub szurkolóinak vagy egy szélsőséges nézetet valló csoport tagjainak összetartozását. Ez utóbbi kérdés kapcsán a Legfelsőbb Bíróság 2011-ben már állást foglalt egy a Magyar Gárdához tartozó személyek terhére elkövetett bántalmazás kapcsán. A Bíróság értékelése szerint: „A nemzeti, etnikai, faji, vallási vagy egyéb lakossági csoport ellen irányuló célból létrehozott és a törvényi előírásokkal nyilvánvalóan szembe helyezkedő szerveződés tagjait – kiváltképpen akkor, ha a szervezetet a bíróság jogerős döntésével már fel is oszlatta – értelemszerűen a büntetőjog sem védheti fokozottan, hiszen ebben az esetben a jogrend egységének elve súlyos sérelmet.”<sup>42</sup> Ahogy a GYEM említett árnyékjelentése<sup>43</sup> rámutat, a régi Btk.-val ellentétben az új Btk. releváns gyűlölet-bűncselekmény tényállása („közösség tagja elleni erőszak”) magába foglalja a fogyatékoságot, a szexuális orientációt és a nemi identitást mint a lehetséges áldozati csoportok jellemzőit. A nyílt listás törvénynek köszönhetően lényegében bármilyen csoporthoz tartozó tag gyűlölet-bűncselekmény áldozatának minősülhetnek a nyelvtani értelmezést alapul véve akár radikális, szélsőjobboldali szervezetek tagjai is.

A Kúria elnöke 2015-ben joggyakorlat-elemző csoportot alakított a gyűlölet-bűncselekmények bírói gyakorlatának elemzésére. Az elkészült anyag<sup>44</sup> rámutat a kapcsolódó jogalkalmazás, különösen a nyomozati szak hiányosságaira, valamint az adatgyűjtéssel kapcsolatos problémákra. (Az összefoglaló elemzést példatár egészíti ki.)

<sup>39</sup> KOLTAY (53. lj.) 110. A 96/2008. (II. 3.) AB határozat (ABH 2008, 816, 817.) is erre a következtetésre jut.

<sup>40</sup> Bfv. II. 590/2012/18.

<sup>41</sup> Debreceni Ítéletábra Fkhar. II. 248/2014.

<sup>42</sup> Bfv.III.87/2011/5.

<sup>43</sup> Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport: Árnyékjelentés Magyarország hatodik időszakos jelentéséhez, <https://bit.ly/3MSdf2d>.

<sup>44</sup> Összefoglaló vélemény az egyes alapjogokat sértő bűncselekmények ítélkezési gyakorlatának elemzéséről, <https://bit.ly/3MF26kX>.

A törvényi szabályozás mellett több alacsonyabb szintű jogforrás is született. 2019 májusában a Legfőbb Ügyészség Nyomozásfelügyeleti és Védőképzési Főosztálya készített egy protokollt (1621/2015/3. számon), 2019. augusztus elsejétől pedig hatályos az ORFK 30/2019. (VII. 18.) utasítása a gyűlölet-bűncselekmények kezelésével összefüggő rendőrségi feladatok végrehajtásáról. A protokoll szükségességére a jogvédők a romák elleni sorozatgyilkosság óta folyamatosan felhívták a figyelmet, és több nemzetközi szervezet, például az ENSZ Faji Diszkrimináció Felszámolásával Foglalkozó Bizottsága vagy az Európa Tanács által felállított Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (ECRI) a 2015-ben kiadott 5. jelentés szerint aggodalmát fejezte ki a hatékony fellépés hiányával kapcsolatban.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága négy esetben is elmarasztalta Magyarországot és kimondta a roma áldozatok alapvető jogainak megsértését, a nyomozó hatóságok eljárási hibáinak következményeként. A Balázs kontra Magyarország<sup>45</sup> esetben az EJEB megállapította, hogy a magyar hatóságok nem derítették fel az előítéletes indítékot a roma sértettet ért támadás mögött. Az R.B. kontra Magyarország ügyben<sup>46</sup> a hatóságok nem végeztek hatékony nyomozást, és ez által nem védtek meg a kérelmezőt a rasszista fenyegetéstől, amely egy nyíltan romaellenes eseménysorozat keretében történt. A Király és Dömötör kontra Magyarország ügyben<sup>47</sup> az EJEB arra a döntésre jutott, hogy a büntetőjogi eljárásban elkövetett sorozatos hibák miatt a kérelmezők testi és pszichés védelemhez való joga sérült; az M. F. kontra Magyarország esetben<sup>48</sup> pedig azt állapította meg, hogy az állami szervek nem tárták fel a lehetséges rasszista indítékot szolgálatban lévő rendőrök egy roma származású magyar állampolgár ellen elkövetett erőszakos bűncselekménye mögött.

A GYEM említett árnyékjelentése bemutatja a jogalkalmazás öt hiányosságát.

(i) Alulminősítés alatt az értendő, hogy az előítéletes motivációt nem veszik figyelembe a büntetőjogi eljárás során. Habár bűncselekmény alapos gyanúja miatt az eljárás megindul, az előítéletes indíték kivizsgálásának elmulasztása miatt enyhébb ítélet születik.

(ii) Szélsőjobboldali, radikális gyülekezések esetében a rendőrség gyakran elmulasztja megtenni a megfelelő intézkedéseket a sérülékeny csoportok védelméért, még akkor is, ha elegendő mennyiségű bizonyíték áll rendelkezésre a súlyos jogsértés megállapításához (például a gyülekezésről szóló törvény szerint, ha a gyűlés bűncselekményt valósít meg vagy sérti mások jogait és szabadságát, akkor a rendőrségnek azt haladéktalanul fel kell oszlatnia). A Kúria egy 2017-es

<sup>45</sup> *Balázs v. Hungary*, Judgement of 20 October 2015, no. 15529/12.

<sup>46</sup> *R.B. v. Hungary*, Judgement of 12 April 2016, no. 64602/12.

<sup>47</sup> *Király and Dömötör v. Hungary*, Judgement of 17 January 2017, no. 10851/13.

<sup>48</sup> *M.F. v. Hungary*, Judgement of 31 October 2017, no. 45855/12.

döntése kimondta,<sup>49</sup> hogy a rendőrség elmulasztotta a kötelezettségét, hogy megvédje Gyöngyöspata roma lakosságát egy radikális tüntetésen 2011-ben, részben mert nem oszlatta fel a nyíltan romaellenes demonstrációt egy romák által lakott környéken.

(iii) Általános hibának tűnik, hogy a nyomozó hatóságok nem kérdezik ki az összes releváns tanút, nem gyűjtik össze a térfelügyelő kamerák felvételeit, kihagynak olyan nyomozati lépéseket, amelyek során felderíthetnék az elkövető életmódját (vajon vannak-e szélsőséges eszmékre utaló szimbólumok az otthonában, milyen típusú hozzászólásokat ír nyilvános felületeken stb.) és nem tesznek fel az elkövető motivációjára utaló kérdéseket a kihallgatás során, ami az előítéletes indíték feltárását segítené elő. Az előítéletes indítékot sejtető bizonyítékok begyűjtésének elmaradása olyan helyzetet teremthet, amiben a vádemelés során vagy a bíróságon sem az ügyész, sem pedig a bíróság nem fog rendelkezni elegendő bizonyítékkal a helyes minősítéshez.

(iv) További, említett anomália, hogy a bírósági tárgyalás szintjére eljutott esetek között többségben vannak a romák által magyarok ellen elkövetett gyűlölet-bűncselekmények. Még börtönbüntetésre is ítélték romákat gyűlölet-bűncselekmény elkövetése miatt olyan esetekben, amikor a cselekményt megelőzően a saját lakóhelyükön fenyegették meg őket szélsőjobboldali csoportok tagjai és ezért támadtak e személyek autójára. Ezekben az esetekben a gyűlölet-bűncselekmény minősítést tévesen a rasszista csoportok védelmére alkalmazták.

(v) További probléma, hogy a jogszabály a tulajdon ellen elkövetett bűncselekmény esetén nem értékeli az előítéletes indítékot minősítő körülménynek. Bár a bírói ítéletek azt mutatják, hogy a tulajdon ellen elkövetett bűncselekmények a Btk. 216(1). cikk hatálya alá is eshetnek, azonban a jogalkalmazás ezen a téren nem következetes. Több területen észlelhető ugyanakkor javulás: 2012 január elsején egy speciális rendőri szakvonal alakult meg az Országos Rendőr-főkapitányságon annak érdekében, hogy hatékonyabb legyen a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépés. Minden megyéből egy kijelölt rendőr felelős a gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozások koordinálásáért, viszont egyikük sem foglalkozik ezzel teljes munkaidőben, hanem kiegészítő feladatkörként, további erőforrások allokációja nélkül végzik a munkát, és a kiválasztás nem igényel jártasságot gyűlölet-bűncselekmények terén. Összesen 21 rendőrtiszt tagja van a szakvonalnak, de nincsenek olyan rendőrtisztek, akik munkájukban kifejezetten a gyűlölet-bűncselekményekre fókuszálnának, és elsőszámú feladatuk lenne, hogy megkönnyítsék a kommunikációt a sérülékeny csoportok és a rendőrség között.

Javult ugyanakkor az adatfeldolgozó rendszer: 2018 júliusa óta valamennyi bűncselekmény esetén lehetőség van az előítéletes indítékot a statisztikai rendszerben feltüntetni, és megjelölni, hogy a bűncselekmény mely csoport tagja el-

<sup>49</sup> Pfv.IV.21.274/2016/4.

len irányult. Az új büntetőeljárás kódex hatálybalépéséhez igazodva az Egységes Nyomozóhatósági és Ügyészségi Bűnügyi Statisztika (ENyÜBS) ugyanis jelentős átalakuláson esett át.<sup>50</sup> A 2017. június 13-án elfogadott új büntetőeljárás kódex (2017. évi XC. törvény) pedig bevezeti a különleges bánásmódot igénylő sértett fogalmát, a támogató személy kihallgatások során való jelenlétének lehetőségét és erősíti a civil szervezetek sértetti képviselő szerepét. Ugyanakkor a nyomozó hatóság mulasztásai esetén csak közigazgatási eljárás keretében van lehetőség a panasztételre, büntetőeljárás keretében nincs, és a civil szervezeteknek nincs lehetőségük a nagyobb számú, meg nem határozható sértettet érintő bűncselekmények (pl. gyűlöletbeszéd) esetén sértetti képviselőként fellépni.<sup>51</sup>

Össességében elmondható, hogy a jogi keretrendszer lehetővé tenné a hatóságok számára, hogy hatékonyan lépjenek fel a gyűlölet-bűncselekmények ellen, és számos jogalkotói és jogalkalmazás-egységesítő/javító lépést történt. Azonban a rendszerszintű problémák továbbra is fennállnak a joggyakorlat terén.

## 2.2. A gyűlöletbeszéd kérdése

Az Alaptörvény kiemelt hangsúlyt fektet a különböző közösségek, elsősorban a többségi közösség méltóságának védelmére. Ezt az elevet az új Polgári és az új Büntető Törvénykönyv is kodifikálja. Az elmúlt évtizedekben a gyűlöletbeszéd szabályozására tett sok meddő, számos alkotmánybíróági kontrollon elbukott szabályozási kísérletet követően az Országgyűlés egy, a gyűlöletbeszéd szankcionálására vonatkozó rendelkezést illesztett az új, 2013-as Polgári Törvénykönyv<sup>52</sup> 2:54. § (5) bekezdésébe, amely biztosítja az egyén számára a jogot, hogy gyűlöletbeszéd esetén a jogsértővel szemben igényt érvényesítsen: „A közösség bármely tagja jogosult a személyisége lényeges vonásának minősülő, a magyar nemzethez, illetve valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséghez tartozásával összefüggésben a közösséget nagy nyilvánosság előtt súlyosan sértő vagy kifejezésmódjában indokolatlanul bántó jogsérelem esetén a jogsértés megtörténtétől számított harmincnapos jogvesztő határidőn belül személyiségi jogát érvényesíteni. A közösség bármely tagja a jogsértéssel elért vagyoni előny átengedésének kivételével a személyiségi jogok megsértésének valamennyi szankcióját érvényesítheti.”

Annak érdekében, hogy eloszlassa a felmerülő alkotmányos aggályokat, a kétharmados többséggel rendelkező kormányoldal nem sokkal az új Ptk. elfogadá-

<sup>50</sup> Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport: Sokat javult a gyűlölet-bűncselekményekre vonatkozó adatgyűjtés az új bűnügyi statisztikai rendszerben, <https://bit.ly/3G8WvRp>

<sup>51</sup> Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport: Civil javaslatok is beépültek az új büntetőeljárás kódexbe, <https://bit.ly/3wGwuEW>

<sup>52</sup> 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről.

sát követően a gyűlöletbeszéd szankcionálását lehetővé tévő szabályt az Alaptörvénybe is beillesztette.<sup>53</sup>

Az új Ptk. a közösséget ért jogsérelem esetén teszi lehetővé a fellépést. A közösség ugyanakkor a polgári jog általános szabályai szerint nem jogalany, így személyisége sincs, azaz polgári jogi védelemben sem részesülhet. A polgári jogi jogviszony mindig két egyén egymással szembeni viszonya (fogalmilag), így ez polgári jogi logikába sem anyagi jogi, sem eljárásjogi szempontból nem illeszkedik. Emellett a klasszikus alkotmányjogi dogmatikával sincs összhangban, hiszen az emberi méltósághoz való jog<sup>54</sup> csak egyes emberek viszonylatában értelmezhető.

A szólásszabadság és a közösségalapú méltóságvédelem kapcsán az Alaptörvény „Szabadság és Felelősség” fejezet IX. cikk (5) bekezdése kimondja, hogy: „A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.”<sup>55</sup>

Majtényi Balázs rámutat arra, hogy az emberi méltóság általában az egyén és nem a közösség, különösen nem a többségi nemzet méltóságát védi, az pedig különösen rendhagyó, hogy a többség méltóságát is védjék a kisebbséggel szemben. „A parlamenti többség e rendelkezésre hivatkozva jogosultságokat korlátozhat, így [...] hatékony eszközt ad a kormánykritikával szembeni fellépésre. Például aki az etnikai nemzet nevében eljáró parlamenti többséget, ami esetünkben az alkotmányozó és módosító hatalom, bírálja, e cikk értelmében megsértheti a magyar nem-

<sup>53</sup> Bővebben lásd pl. KOLTAY András: „A gyűlöletbeszéd korlátozása a magyar jogrendszerben” in KOLTAY András (szerk.): *A gyűlöletbeszéd szabályozása Magyarországon. Alkotmányos és jogalkalmazói megközelítések, európai kitekintéssel* (Budapest: Complex 2013) 106–109; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az új polgári jogi gyűlöletbeszéd-szabályozásról” *Fundamentum* 2013/4. 21–38; SMUK Péter: „Ostrom vagy felújítás alatt: a vélemény szabadság új határai” *Közjogi Szemle* 2013/2. 25–34; TÓTH J. Zoltán: „Az önkényuralmi jelképek használata mint a véleménynyilvánítási szabadság korlátja?” *Jogelméleti Szemle* 2013/3. 9–10; HANÁK András: „Sötétség délben: az alkotmányosság alkonya Magyarországon” *Fundamentum* 2013/1. 71.

<sup>54</sup> Lásd pl. Matthias MAHLMANN: „Human dignity and autonomy in modern constitutional orders” in Michel ROSENFELD – András SAJÓ (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press 2012) 370–396; Christopher Mc CRUDDEN: „Human dignity and judicial interpretation of human rights” *European Journal of International Law* 2008/4. 655–724; Catherine DUPRE: „Dignity, Democracy, Civilisation” *Liverpool Law Review* 2012. 263–280; Jackie JONES: „Human Dignity in the EU Charter of Fundamental Rights and its Interpretation Before the European Court of Justice” *Liverpool Law Review* 2012. 281–300.

<sup>55</sup> Az e fejezet alapjául szolgáló elemzés egy korábbi változatára lásd PAP András László: „Személyiségkép és alkotmányos identitás a Nemzeti Együttműködés Rendszerében (II. rész)” *Közjogi Szemle* 2015/1.

zet méltóságát.”<sup>56</sup> A szabályozás némileg problematikus tehát,<sup>57</sup> mert a gyűlöletbeszéd és általában az identitásalapú méltóság védelme akkor releváns, ha valamilyen sérülékeny helyzet folyománya, és fennáll a tényleges vagy potenciális kirekesztés, marginalizáció veszélye. Nem világos, hogy a nemzeti többséghez, a magyar nemzethez tartozás Magyarországon ma miért tekinthető a személyiség olyan elemének, amely stigmát, kiszolgáltatottságot, fenyegetettséget hordozna, és ezáltal a kiemelt jogi védelemre igényt tarthatna. A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásakor ugyanis leginkább meggyőzőnek azok az érvek tekinthetők, amelyek a gyűlöletbeszédet nem általános méltóságvédelmi, hanem valamilyen kisebbségvédelmi intézkedésként legitimálják: olyan csoportok tagjai esetében, akik csökkent érdekérvényesítő képességük, vagy valamilyen történelmi trauma okán nem képesek a többséggel azonos mértékben részt venni a demokratikus diskurzusban. A gyűlöletbeszéd tilalma tehát lehet a történelmi igazságtétel,<sup>58</sup> vagy olyan csoportok védelmének eszköze, amelyek az ellenük irányuló gyűlöletet nem tudják figyelmen kívül hagyni, vagy nem tudnak fellépni ellene – és álláspontunk szerint csak ilyen esetekben indokolt alkalmazni a tilalmat.

Sajátos kodifikációs logikát követve az Alaptörvény IX. cikke egyfelől kimondja, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére, ugyanakkor a következő mondatban a szabad véleménynyilvánításhoz való jog korlátozását nem a közösségek méltósága mint érték vagy államcél, hanem az egyes, a közösséghez tartozó emberek emberi méltósághoz való jogának biztosítása érdekében kívánja lehetővé tenni.

A szabályozás alkalmazhatósága körében tehát a központi kérdés az, hogy a „közösséget ért jogsérelem” esetében megállapítható-e egyáltalán az egyéni jogsérelem bekövetkezése. A német alkotmánybíróági gyakorlatból ismert átsugárzási elmélet értelmében „[e]lsősorban az etnikai, faji, testi vagy szellemi tulajdonságokkal összefüggő kijelentéseknél fordulhat ez elő, ha a kijelentésből egy egész személyi körnek és egyben e személyi kör minden egyes tagjának kisebbrendűsége levezethető”.<sup>59</sup> A magyar nemzethez tartozás esetében ugyanakkor ez az elmélet értelemszerűen nem lesz alkalmazható, hiszen egy gyűlölködő kijelentés<sup>60</sup> esetében aligha lesz megállapítható az, hogy a csoport olyan sérülékeny, hogy a csoportot ért támadás képes átsugározni valamennyi egyénre.

<sup>56</sup> MAJTÉNYI Balázs: „Alaptörvény a nemzet akaratából” *Állam- és Jogtudomány* 2014/1. 94.

<sup>57</sup> A kérdésről bővebben lásd még GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – PAP András László: „A gyűlöletbeszéd szabályozása az új Polgári Törvénykönyvben – az alkalmazást meghatározó alkotmányos, jogi és jogpolitikai környezet” *Állam- és Jogtudomány* 2014/2. 3–26.

<sup>58</sup> Vö. Renata URTZ: „Does the Past Restrain Judicial Review? (Reference to History and Traditions in Constitutional Reasoning)” *Acta Juridica Hungarica* 2000/1–2. 47–78.

<sup>59</sup> BVerfGE 93, 266.

<sup>60</sup> Kodifikációs problémaként nem hagyhatjuk megjegyzés nélkül, hogy az „indokolatlanul bántó” fordulat egyébként értelmezhetetlen is, mivel a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben

További problematikus elemre hívták fel a figyelmet a Társaság a Szabadságjogokért szakértői,<sup>61</sup> akik szerint az új kollektív személyiségi jogi védelem egyik, nem kellően szűk törvényi követelménye az, hogy nagy nyilvánosság előtt kell elhangzania a jogsértő beszédnek. Ugyanis jogsértőnek fog minősülni az olyan közlés is, amellyel a sértett csoport tagjai nem is találkoznak, pedig a vélemények, legyenek bármilyen elítélendők, nem okozhatnak jogsérelmet akkor, ha a csoport tagjának esélye sem volt a közléssel annak elhangzásakor szembesülni. „A TASZ szerint a véleménynyilvánítás szabadsága legfeljebb akkor korlátozható a csoportot érő jogsérelem esetén, ha az érintett csoport tagja rá van kényszerítve, hogy az őt sértő véleménnyel szembesüljön. [...] Jelen formájában a kollektív személyiségi jogi védelem szabályozása nem más, mint a gyalázkodás, azon belül is a nemzet- és vallásgyalázás (blaszfémia) polgári jogi szankcionálásának megteremtése. [...] Az új Ptk. [...] a hazai szólásszabadság ügyét évtizedekkel fogja visszavetni.”

A kisebbségi és többségi közösséggel szembeni gyűlöletbeszéd a büntetőjog eszközei által is tilalmazott. Az utóbbi tényállását és büntetőjogi szankcióját az új Btk. 332. §-a szabályozza. Eszerint közösség elleni uszítás büntetettét követi el az, aki nagy nyilvánosság előtt a magyar nemzet, vagy valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport ellen, vagy a lakosság egyes csoportjai ellen – különösen fogyatékosokra, nemi identitásra, szexuális irányultságra tekintettel – gyűlöletre uszít. A tényállásról készült első átfogó kommentár<sup>62</sup> rámutat, hogy a gyűlöletre uszítás tulajdonképpen a „klasszikus” gyűlölet-bűncselekmény, a közösség tagja elleni erőszak egyfajta előkészítését jelenti. Itt a kodifikátor az exemplifikáció módszerét követte, vagyis egy példalózó nyílt listával határozta meg, hogy mely közösségek tagjainak sérelmére követhetők el a bűncselekmények.

### **2.3. Médiajogi változások**

Az 1989–90-es rendszerváltást követően sokáig váratott magára egy átfogó médiatörvény megalkotása. A jogalkotási vállalkozás eredménye végül a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény lett (amely 1996 februárjától 2011 januárjáig volt hatályban). Ennek a jogszabálynak leginkább az alábbi ren-

---

irrelevánsnak tűnik, hogy a kijelentés, magatartás köznyelvi értelemben indokoltan vagy indokolatlanul volt bántó. A megfogalmazásból olybá tűnik, mintha a(z objektív) jogsérelemnek legalábbis az alábbi releváns fokozatai elkülöníthetők lennének: (szubjektíve) nem bántó, (szubjektíve) bántó, (objektíve) indokoltan bántó és (objektíve) indokolatlanul bántó. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat indokolásában olvashatjuk, hogy az indítványozó ombudsman például a hasonló jellegű értelmezhetlenséget alkotmányossági kérdésként kezelte: „Az indítványozó szerint a jogbiztonság és a normavilágosság szempontjából már maga a »méltányolható« jelző is nehezen értelmezhető, mivel nem feltételezhető, hogy jogi értelemben létezhet »nem méltányolható« közérdek.” Indokolás [3].

<sup>61</sup> HEGYI Szabolcs – SIMON Éva: Szólásszabadság elleni fegyver lett belőle, TASZ, 2013. február 15. <https://bit.ly/3a8W1ih>

<sup>62</sup> ÁTOL et al. (38. l.) 90.

delkezései voltak relevánsak: „A műsorszolgáltató köteles tiszteletben tartani a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sértheti az emberi jogokat, és nem lehet alkalmas a személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére”;<sup>63</sup> „A műsorszolgáltatás nem irányulhat semmilyen kisebbség, sem bármely többség nyílt vagy burkolt megsértésére, kirekesztésére, annak faji szempontokon alapuló bemutatására, elítélésére”;<sup>64</sup> „A közszolgálati műsorszolgáltató és a közműsor-szolgáltató különösen köteles a nemzet, a nemzeti, az etnikai, a nyelvi és más kisebbségek méltóságát és alapvető érdekeit tiszteletben tartani, nem sértheti más nemzetek méltóságát.”<sup>65</sup>

A magyar jogrendszerben 2010–2011 táján bekövetkezett változások, köztük az új „médiaközlés”, vagyis a 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól (Smtv.) és a 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a kommunikációról (Mttv.) megalkotása – heves vitákat váltottak ki mind hazai, mind nemzetközi szinten. A legtöbb ellentmondástól övezett témák egyike a médiaszabadság és a „közösségek méltóságá”-nak védelme közötti konfliktus volt, kezdetektől fogva.

Az Smtv.-ből (amely 2011. január 1-jén lépett hatályba) elsősorban az alábbi részek relevánsak: „A médiatartalom nem lehet alkalmas valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely vallási közösség elleni gyűlölet keltésére.”<sup>66</sup> „A médiatartalom nem lehet alkalmas valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely vallási közösség kirekesztésére.”<sup>67</sup> Az utóbbi rendelkezés eredeti változata tartalmazta a „nyílt vagy burkolt megsértésére” kitélt is, ez viszont később – még a hatályba lépés évében, azaz 2011-ben – egy módosítás következtében kikerült a szövegből.<sup>68</sup>

Az Smtv. fenti rendelkezéseivel kapcsolatban felmerül az az aggály, amelyről a gyűlöletbeszéd kapcsán már szó esett: az, hogy többségi/domináns közösség azonos szintű védelemre jogosult-e, mint a kisebbségi/sérülékeny közösségek. Bayer Judit 2011-ben megjelent elemzése szerint „a nemzeti-etnikai-vallási kisebbségek elleni gyűlöletkeltés tilalma bevett dolog Európában, a »többség« el-

<sup>63</sup> Médiatv. 3. § (2) bekezdés.

<sup>64</sup> Médiatv. 3. § (3) bekezdés.

<sup>65</sup> Médiatv. 23. § (1) bekezdés.

<sup>66</sup> Smtv. 17. § (1) bekezdés.

<sup>67</sup> Smtv. 17. § (2) bekezdés.

<sup>68</sup> 2011. évi XIX. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény és a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény módosításáról, 11. § (3) bekezdés.

leni gyűlöletkeltés vagy kirekesztés tilalma nyilvánvalóan csak a kisebbséggel szemben használható fel”.<sup>69</sup>

Az 2011-es „médiakormány”-hoz kapcsolódó, releváns esetek közül kettő különösen nagy figyelmet kapott.

Az egyik közszolgálati televíziócsatorna által 2012-ben levetített *Pesty Fekete Doboz – A cigány–magyar együttélés* című dokumentumfilm ügyében<sup>70</sup> a Média-tanács úgy döntött, hogy nem indít eljárást az emberi jogok, az emberi méltóság, valamint a kirekesztés és a gyűlöletkeltés tilalmára vonatkozó rendelkezések megsértése miatt.<sup>71</sup> A Média-tanács által közzétett összefoglaló szerint: „A műsor a hazai roma kisebbséget nem egy homogén, kizárólag negatív tulajdonságokkal bíró, a társadalom által – etnikai származásuk miatt – elítélt közösségként mutatta be. A műsorban több alkalommal hangoztatták a megszólalók, hogy nincs probléma az együttéléssel romák és nem romák között, a gondot az jelenti, hogy a romák által elkövetett bűncselekmények miatt »egy kalap alá veszik« őket.”<sup>72</sup>

A másik, hogy a Média-tanács 2013-ban viszont bírságot szabott ki a *Magyar Hírlapra*<sup>73</sup> egy 2013. január 5-én, a lap nyomtatott és internetes változatában is megjelent cikk – Bayer Zsolt írása<sup>74</sup> – miatt.<sup>75</sup> (Az ügyben azért a Média-tanács vizsgálódott – amelynek a hatásköre alapesetben nem terjedne ki az írott/nyomtatott sajtóra hasonló esetekben –, mert a *Magyar Hírlap* nem volt tagja egyik társszabályozó szervezetnek sem.) Bayer cikke többek között az alábbi kijelentéseket tartalmazta: „A tények pedig ezek: a cigányság jelentős része nem alkalmas az együttélésre. Nem alkalmas arra, hogy emberek között éljen. A cigányság ezen része állat, és állatként viselkedik [...] Az állatok meg ne legyenek. Sehogyan se. Ezt kell megoldani – de azonnal és bárhogyan!”

## 2.4. Az antidiszkriminációs jog változása

Az igazoltatások során megnyilvánuló, *etnikai profilalkotás*nak nevezett jelenség jogi megragadására több kísérlet is történt. A Magyar Helsinki Bizottság (MHB) és a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság között zajló eljárásban 2012-ben az EBH megállapította, hogy az önmagukban jogszerű és szakszerű egyedi rendőri intézkedések összeadó hatása etnikai aránytalanságok előidézéséhez

<sup>69</sup> BAYER Judit: „Az új médiatörvény sajtószabadságot korlátozó rendelkezései” *Médiakutató* 2011/1. <https://bit.ly/3sMpuFu>

<sup>70</sup> Lásd Pesty Fekete Doboz: *A cigány–magyar együttélés* (2012. március 7.), <https://bit.ly/3Gbl7YW>

<sup>71</sup> A Média-tanács 925/2012. (V. 23.) számú határozata.

<sup>72</sup> A Média-tanács hatósági döntései a gyűlöletkeltés és a kirekesztés tilalmát előíró törvényi rendelkezésekkel [Smtv. 17. (1)–(2) bek.] összefüggésben (Budapest: Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2013. április 15.) 7.

<sup>73</sup> A Média-tanács 802/2013. (V. 8.) számú határozata.

<sup>74</sup> BAYER Zsolt: „Ki ne legyen?” *Magyar Hírlap* 2013. január 5.

<sup>75</sup> Smtv. 17. §. (1) bekezdés.

vezethetett. Az EBH 2016. januárjában is egyezséget hagyott jóvá az MHB és a Budapesti Rendőr-főkapitányság között, amelyben a BRFK vállalta, hogy az körlevelet bocsát ki a hátrányos szociális helyzetű emberek egyenlő bánásmódhoz fűződő joga tiszteletben tartása tárgyában, és hangsúlyozza, hogy diszkriminatív az ételosztáskor, illetve egyéb szociális-, illetve egészségügyi szolgáltatások igénybevételekor a szolgáltatást igénybe vevő hajléktalan és/vagy más rossz szociális helyzetű személyekkel szemben foganasított „általános igazoltatás”.

Egy másik, a Társaság a Szabadságjogokért által indított perben az Egri Törvényszék 2015. szeptemberi ítéletében<sup>76</sup> megállapította az egyenlő bánásmódhoz való jog sérelmét, a zaklatás, illetve a közvetlen hátrányos megkülönböztetés tényállásával azonosítva azt, amikor 2011-ben Gyöngyöspatán a rendőrség „rászállt” a helyi romákra: míg a szélsőségeket csak elvétve igazoltatták, és még ritkábban indítottak ellenük szabálysértési eljárásokat, addig a helyi romákat a saját lakóhelyükön rendszeresen igazoltatták. A bíróság kimondta, hogy a rendőrség szabálysértési bírságolási gyakorlatával közvetlen hátrányos megkülönböztetésben részesítette a helyi roma lakosságot, ugyanis rendkívül sok esetben bírságoltak főleg gyalogos és kerékpáros szabálysértésekért, miközben hasonló szabálysértésekért a nem roma lakosság körében nem intézkedtek. Noha zaklatást végül nem állapított meg, az elsőfokú bíróság a TASZ álláspontjával összhangban jutott arra a következtetésre, hogy „személyiségi jogsértésként, zaklatásként értékelhető az alperes azon mulasztása, hogy meg sem indította azokat a hivatkozott szabálysértési és büntető eljárásokat, amelyek legalább megteremtették volna a lehetőségét annak, hogy a gyöngyöspatai roma közösség tagjainak egyenlő emberi méltósága ne sérüljön, az alperes ezen mulasztása arra vezethető vissza, hogy alapjogvédelmi kötelezettségének ténylegesen nem tett eleget”.<sup>77</sup> Az Egri Törvényszék ugyanakkor e jelenséget a közvetett diszkrimináció esetének ítélte meg.

2013-ban a Társaság a Szabadságjogokért, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, az Európai Roma Jogok Központja Alapítvány és az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány beadványa után az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes közös, átfogó vizsgálatot folytatott a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált és más társszervekkel együtt folytatott hatósági ellenőrzési gyakorlat kapcsán. A jelentés a következőket állapította meg:<sup>78</sup> a Miskolci Önkormányzati Rendészet eltérő profilú, hatáskörű és egymástól különböző vizsgálati

<sup>76</sup> 12P20.065/2013/128. <https://bit.ly/3sOZc5e>

<sup>77</sup> TASZ: Gyöngyöspata per: az alapjogi bíráskodástól az alapjogok kifordításáig III., <https://bit.ly/3Ny3qGx>

<sup>78</sup> Lásd az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztos helyettes közös, átfogó vizsgálatát a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált közös ellenőrzési gyakorlat, a helyi lakásrendelet, a Miskolci Önkormányzat lakhatási feltételeket érintő

jogosítványokkal felruházott önkormányzati szervezetekkel, közszolgáltatók munkatársaival, valamint más szervek képviselőivel közösen, egyidejűleg, előre meghatározott időpontban és útvonalon, az önkormányzat közrendvédelmi referensének előzetes szervezésével, valamint a rendészet vezetőinek közreműködésével, „eligazításával”, összevont, együttes, nemegyszer tömeges, razziaszerű hatósági ellenőrzéseket végzett, erre vonatkozó kifejezett jogszabályi felhatalmazás nélkül Miskolc szegregált lakókörnyezeteiben. A miskolci ügyet az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet is vizsgálta. Az EBESZ/DIEJH romákkal és szintókkal kapcsolatos ügyekért felelős kapcsolattartója helyszíni vizsgálatot tartott és jelentést is közzétett, amelyben javasolta, hogy a hatóságok vessenek véget az önkormányzati szervek és a rendőrség összehangolt helyszíni ellenőrzéseinek.<sup>79</sup> A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI) 2016-ban pert indított a Miskolci Önkormányzattal, a Polgármesteri Hivatallal és a Miskolci Önkormányzati Rendészettel szemben: a Miskolci Törvényszék 2018. december 12-én kihirdetett elsőfokú ítélete szerint a Miskolci Önkormányzat és a Miskolci Önkormányzati Rendészet (MIÖR) megsértette a miskolci romák emberi méltóságát, egyenlő bánásmódhoz való jogát a szegénytelepeken folytatott razziákkal, és egyéb, a romák városból való elüldözését szolgáló intézkedésekkel, ideértve az önkormányzat és polgármester nyilvános kommunikációját is. Az ítélet ellen az alperes önkormányzat és a rendészeti szerv is fellebbezett, azonban a másodfokon eljáró Debreceni Ítéltábla 2019 májusában teljes egészében helybenhagyta az elsőfokú ítéletet; a bíróság az alpereseket eltiltotta a jövőbeni hasonló jogsértésektől.<sup>80</sup>

Ahogy a gyűlölet-bűncselekmények alulminősítése kapcsán láthattuk, a rendészeti szervek alulműködése is eredményezhet hátrányos megkülönböztetést. Ehelyütt is kiemelendő az Egri Törvényszéknek az etnikai profilalkotás kapcsán említett 2015. szeptemberi ítélete,<sup>81</sup> amely, amellett, hogy ebben először mondta ki magyar bíróság, hogy a rendőrség bírságolási gyakorlata is lehet diszkriminatív, azt is megállapította, hogy a rendőrség 2011-ben Gyöngyöspatán megsértette a megfélemlített roma lakosság egyenlő bánásmódhoz való jogát azzal, hogy amikor a helyi Jobbik behívására az azóta bíróság által jogerősen felosztatott szélsőséges, cigányellenes szervezet, a Szébb Jövőért Polgárőr Egyesület megszallta Gyöngyöspata cigánysorát, nem védte meg őket.

---

egyéb intézkedései, valamint a Miskolc környéki települések rendeletmódosításai tárgyában, AJB-1474/2014. számú közös jelentés.

<sup>79</sup> A romák lakhatási jogai Miskolcon. Jelentés a DIEJH helyszíni vizsgálatot célzó magyarországi látogatásáról 2015. június 29. – július 1. Varsó, 2016. április 27. 2022. májusi ítéletében az Emberi Jogok Európai Bírósága is megállapította ezzel kapcsolatban az Egyezmény megsértését: *L. F. v. Hungary*, Judgement of 19 May 2022, no. 621/14.

<sup>80</sup> Pf.I.20.059/2019/4.

<sup>81</sup> 12P20.065/2013/128.

A Magyar Helsinki Bizottság korábban több olyan stratégiai pert indított, amely arra irányult, hogy egyes politikusok, állami, önkormányzati vezetők rasszista kijelentéseit a zaklatás fogalma alá vonva, az egyenlő bánásmód megsértése miatti közigazgatási jellegű szankciókkal visszaszorítható legyen a rasszista közbeszéd. E stratégiai perek jelentőségét 2012 előtt az adta, hogy a gyökeresen új szabályozást bevezető alaptörvény, az új Ptk. és az új Btk. hatálybalépése előtt a gyűlöletbeszéd elleni fellépésre az Alkotmánybíróság értelmezése szerint sem a büntetőjog, sem a polgári jog nem volt alkalmas. Az EBH 2016 novemberében például a TASZ által kezdeményezett eljárásban állapította meg, hogy Majoros János, Mezőkeresztes polgármestere romákkal szembeni zaklatást valósított meg a helyi lapban közzétett előítéletes megnyilatkozásával.

## 2. Nemzet- és diaszpórapolitika

Ebben a részben az új állampolgársági törvényt és a diaszpórapolitika, a határon túli magyar természetes személyek és jogi személyek, valamint a magyar állam viszonyát érintő szabályozásváltozást mutatunk be vázlatosan. Az áttelepülés nélküli magyar állampolgári honosításnak a bevezetése azon kevés konkrét kérdés közé tartozott, amelyeket megemlített a 2010-ben győztes Fidesz–KDNP pártszövetség programja. Emiatt nem meglepő, hogy az 1993-ban elfogadott és a mai napig hatályos állampolgársági törvény<sup>82</sup> módosítása az új parlamenti többség legelső intézkedései közé tartozott. A 2010. évi novella vezette be az úgynevezett egyszerűsített honosítás lehetőségét. Az a magyarul beszélő kérelmező, akinek ősei között magyar állampolgárok is voltak, attól kezdve a Magyarországra történő áttelepülés nélkül kérelmezhetette a magyar állampolgárrá honosítást. Ezzel tulajdonképpen folytatódott az a tendencia, amely már a 2000-es évek közepétől volt tapasztalható, és amely a határon túl élő magyaroknak igyekezett megkönnyíteni a magyar állampolgárrá válást. Igaz, a 2010 előtti szabályozás szigorúan ragaszkodott a magyarországi áttelepüléshez. Az említett novella tehát komoly koncepcionális szakítást jelentett az addigi állampolgársági politikával szemben, mondhatni paradigmaváltást eredményezett. Itt meg kell említeni, hogy ez a változás nem egyedi az ezredforduló utáni Európában, hiszen az állampolgársági politikában több állam lazított az effektivitás követelményén, és bizonyos jól körülírt csoportoknak áttelepülés nélkül is lehetővé tette a saját állampolgárság megszerzését vagy visszaszerzését.<sup>83</sup>

A magyar állampolgársági törvény novellája a bilaterális kapcsolatokban főleg Szlovákia esetében okozott gondot, amely ország a magyar változás hatásá-

<sup>82</sup> A magyar állampolgárságról szóló 1993 évi LV. törvény.

<sup>83</sup> Eltérő intenzitású és megfontoltaságú háttérként itt megemlíthető Horvátország, Olaszország, Örményország, Románia, Szerbia, részben Spanyolország.

ra restriktív módon szintén módosította saját állampolgársági szabályozását. A szlovák módosítás célja az volt, hogy megakadályozza a szlovákiai magyarok nagyobb méretű magyarországi honosítását. Bár például Ukrajna sem ismeri el a többes állampolgárságot, más államközi relációkban kevésbé volt drámai a helyzet. Legtöbb új honosított magyar állampolgár ennek megfelelően Romániából származik, utána következik Szerbia és Ukrajna. A magyar állampolgárság megszerzése különösen a magyar nemzetiségű ukrán állampolgárok számára komoly – mondhatni humanitárius jellegű – segítség, főleg a 2014 óta tartó kelet-ukrajnai konfliktus árnyékában. Szlovákiából eddig csak nagyon kevesen kérték magyar állampolgárrá való honosításukat.

A 2018-ig már több mint egymillió fő kérte egyszerűsített honosítását. Az egyszerűsített eljárásban és a hagyományos eljárásban honosítottak arányát jól kifejezik a 2011 és 2015 közötti adatok, amikor körülbelül 650 ezer fő szerezte meg egyszerűsített eljárásban a magyar állampolgárságot és körülbelül 65 ezer fő a rendes eljárásban. Az egyszerűsített eljárásban honosítottak közül aztán körülbelül 50 ezer fő át is települt Magyarországra, hiszen az állampolgári státusnak mindig erős a migrációs vetülete.<sup>84</sup>

Az előbb említett állampolgársági és ezzel összefüggésben a komplex nemzetpolitikai paradigmaváltás több területre hatott ki, egyebek mellett az alkotmányjogra (például főleg a választási szabályok módosítása révén), a közigazgatási jogra, továbbá az úgynevezett státustörvényre, amelyet szintén módosítani kellett. A 2001-ben elfogadott kedvezmény- vagy másként megfogalmazva státustörvény<sup>85</sup> ugyanis csak azokra a szomszédos államokban (Ausztria kivételével) élőkre vonatkozott, akik nem voltak magyar állampolgárok és ott rendelkeztek állandó lakóhellyel. A státustörvény célja ugyanis a szülőföldön való boldogulás elősegítése volt. A módosított állampolgársági politika céljai ennél bonyolultabbak és komplexebbek. A jogalkotó ezért végül módosította a státustörvény rendelkezéseit és most már megszűnt az a kitétel, hogy magyar állampolgár nem lehet e törvény címzettje. Lényeg az, hogy a kedvezmények címzettje továbbra is külföldön rendelkezzen állandó lakóhellyel. Nem szűnt meg viszont a különbségtétel a szomszédos államokban és másutt élő magyarok között. A státustörvény továbbra is a szomszédos országokban élő magyar közösségeket célozza meg.

Az említett paradigmaváltás hatással volt a magyar közigazgatás és tudományszervezés működésére is. Jelentősen átalakult a határon túlra irányuló magyar támogatáspolitikai intézményrendszere is. Új tudományos kutatási intézmények is létrejöttek, amelyek célja a magyar nemzetpolitika hatékonyságának a növelése. Itt meg kell említeni a Nemzetpolitikai Kutatóintézetet (2011)<sup>86</sup> és a

<sup>84</sup> Ezekről az adatokról lásd részletesebben: *Új magyar állampolgárság. Változások az egyszerűsített honosítás bevezetése után* (Budapest: KSH 2016), <https://bit.ly/39HLFWu>

<sup>85</sup> A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény.

<sup>86</sup> Az NPKE a Nemzetpolitikai Államtitkárság alárendeltségében működik.

Nemzetstratégiai Kutatóintézetet (2012)<sup>87</sup> is. A magyar nemzetpolitika koordinálásának közigazgatási elhelyezése is részben módosult. A 2010 utáni első választási ciklusban a nemzetpolitika a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban foglalt helyet, később átkerült a Miniszterelnökségre. Ugyanakkor a Nemzetpolitikai Államtitkárság elejétől kezdve Semjén Zsolt kormányfő-helyettes alá is tartozott. A nemzetpolitikát tehát ő képviseli a kormányon belül. Ide sorolható még a Bethlen Gábor Alap,<sup>88</sup> amely a külföldre irányuló támogatások jelentős részét folyósítja. Az új állampolgársági és nemzetpolitika hatással volt a magyar külügyi igazgatásra is. Az leginkább a szomszédos államokban létrehozott új konzulátusok és konzuli irodák létesítésében nyilvánult meg (például a horvátországi Eszéken).

A nemzetpolitika az elmúlt években hangsúlyos helyet kapott a közigazgatási képzésben is. A Nemzeti Közzolgálati Egyetemen most már évek óta kötelező tantárgy a nemzetpolitikai ismeretek oktatása. Ennek célja a nemzetpolitikai szemléletmód formálása a jövőbeli tisztviselők körében. Ez egyaránt vonatkozik azokra a hallgatókra, akik később a hazai közigazgatásban és akik a nemzetközi vonalon (külügyi igazgatásban) is próbálnak majd elhelyezkedni. A nemzetpolitika előadásra az NKE két (most már egyesített) karán az első évfolyamban kerül sor.

A nemzetpolitika koordinálására a következő szervek jöttek létre – a magyar kormányzaton és közigazgatáson belül a Nemzetpolitikai Tárcaközi Bizottság, 2010 után ismét működni kezdett a Magyar Állandó Értekezlet (MÁÉRT) és új szerveként 2011-ben megalakult a Magyar Diaszpóra Tanács. Az utóbbi nem a szomszédos államokban élőkre koncentrál, hanem a világban szétszórta élő magyarságra.

Nagy hatással volt a módosított nemzetpolitika és az állampolgársági szabályozás a magyar politikai közösség határaitra. A választási jogszabályok 2011. évi és 2014. évi változásai ugyanis lehetővé tették a frissen honosított állampolgárok százezreinek a magyar politikai életben való részvételt. Valószínűleg ez volt az a lépés, amely – érthető módon – a legtöbb vitát és feszültséget generálta a magyarországi politikai életben. Most már három olyan országgyűlési választásra (2014, 2018, 2022) is sor került, amelyeken a határon túl élő, magyarországi lakcím nélküli magyar állampolgárok is részt vehettek. Az eredmények pedig az mutatták, hogy viszonylag homogének és egyértelműek e választói réteg preferenciái. Ezért nem meglepő, hogy a külhoni szavazás lebonyolításának szabályai az elmúlt években a magyar Alkotmánybíróság elé is odakerültek, ami jól bizonyítja, hogy még mindig élő és fejlődésben lévő témáról van szó.

<sup>87</sup> Önálló költségvetési szerv.

<sup>88</sup> A 2010. évi CCXXXII. törvény hozta létre.

## Irodalom

- ÁTOL Dorottya – DOMBOS Tamás – JOVÁNOVICS Eszter – M. TÓTH Balázs – PAP András László – UDVARI Márton: „Közösség tagja elleni erőszak – alternatív kommentár” *Fundamentum* 2013/4.
- BALOGH Lídia – DINÓK Henriett – PAP András László: „A jog által láthatatlan? A gyűlölet-bűncselekmények szabályozási kérdései és gyakorlati problémái” *Fundamentum* 2012/4.
- BALOGH Lídia – PAP András László: „A homofób és transzfób indíttatású gyűlölet-bűncselekmények előfordulása, valamint a jogi fellépés keretei Magyarországon” in TAKÁCS Judit (szerk.): *Homofóbia Magyarországon* (Budapest: L'Harmattan 2011).
- BAYER Judit: „Az új médiatörvény sajtószabadságot korlátozó rendelkezései” *Médiakutató* 2011/1. <https://bit.ly/3sMpuFu>
- BORZA Beáta – CSIKÓS Tímea – KISS Bernadett – LÁPOSSY Attila – SERES Péter: „A hajléktalan lét” in HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté (szerk.): *Pajzsuk a törvény. Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben* (Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2013).
- CHRONOWSKI Nóra: „Alaptörvény és etnicitás – avagy az alkotmányozás viharában részekre szakadt nemzetünk” *Állam- és Jogtudomány* 2015/1.
- DANKA Anita: „Rossz helyen lenni rossz időben, avagy mit üzennek a gyűlölet-bűncselekmények?” *Föld-rész* 2009/3–4.
- DUPRE, Catherine: „Dignity, Democracy, Civilisation” *Liverpool Law Review* 2012.
- ERIKSEN, Jens Martin – Frederik STJERNFELT: „Kulturalizmus (kulturális különbözőség és identitás)” *Lettre* 2009/Tél. <https://bit.ly/3sRgL4F>
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – PAP András László: „A gyűlöletbeszéd szabályozása az új Polgári Törvénykönyvben – az alkalmazást meghatározó alkotmányos, jogi és jogpolitikai környezet” *Állam- és Jogtudomány* 2014/2.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az új polgári jogi gyűlöletbeszéd-szabályozásról” *Fundamentum* 2013/4.
- HANÁK András: „Sötétség délben: az alkotmányosság alkonya Magyarországon” *Fundamentum* 2013/1.
- HEGYI Szabolcs – SIMON Éva: Szólásszabadság elleni fegyver lett belőle, TASZ, 2014. február 15. <https://bit.ly/3a8Wl1h>
- JONES, Jackie: „Human Dignity in the EU Charter of Fundamental Rights and its Interpretation Before the European Court of Justice” *Liverpool Law Review* 2012.
- JOVÁNOVICS Eszter – PAP András László: „Kollektív bűnösség a XXI. század Magyarországon: magyarellenesség vádja cigányokkal szemben két emblematisz esetben” *Fundamentum* 2013/4.

- KÁLLAI Ernő: Vélemény a készülő nemzetiségi törvény tervezetéről, 2011, <http://bitly.ws/wEYy>
- KOLTAY András: „A gyűlöletbeszéd korlátozása a magyar jogrendszerben” in KOLTAY András (szerk.): *A gyűlöletbeszéd szabályozása Magyarországon. Alkotmányos és jogalkalmazói megközelítések, európai kitekintéssel* (Budapest: Complex 2013).
- MAGICZ András: „Re-regulation of National Minority Rights” in Barnabás HAJAS – Máté SZABÓ (szerk.): *Their Shield is the Law. The Ombudsman’s Protection for Vulnerable Groups* (Budapest: Office of the Commissioner for Fundamental Rights 2013).
- MAHLMANN, Matthias: „Human dignity and autonomy in modern constitutional orders” in Michel ROSENFELD – András SAJÓ (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press 2012)
- MAJTÉNYI Balázs: „Alaptörvény a nemzet akaratóból” *Állam- és Jogtudomány* 2014/1.
- MC CRUDDEN, Christopher: „Human dignity and judicial interpretation of human rights” *European Journal of International Law* 2008/4.
- PAP András László: „Személyiségkép és alkotmányos identitás a Nemzeti Együttműködés Rendszerében (II. rész)” *Közjogi Szemle* 2015/1.
- SMUK Péter: „Ostrom vagy felújítás alatt: a véleményszabadság új határai” *Közjogi Szemle* 2013/2.
- TAGUIEFF, Pierre-André: „The New Cultural Racism in France” *Telos* 1990/83.
- TÓTH J. Zoltán: „Az önkényuralmi jelképek használata mint a véleménynyilvánítási szabadság korlátja?” *Jogelméleti Szemle* 2013/3.
- UITZ, Renata: „Does the Past Restrain Judicial Review? (Reference to History and Traditions in Constitutional Reasoning)” *Acta Juridica Hungarica* 2000/1–2.