

DOKUMENTUM

BUKOVSZKY LÁSZLÓ*

Egy kukába került kisebbségi törvényjavaslat

A Minority Bill that Went into the Trash

ABSTRACT: The coalition government led by OĽaNO, which came to power in the Slovak parliamentary elections in February 2020, articulated the importance of a comprehensive minority law for the first time in the history of the Slovak Republic. The Government Commissioner for Minorities and his office were entrusted with the task of creating laws. This professional working group has been working on the concept of the law since 2017, and after extensive social and administrative consultation, the draft law was completed by the end of 2021. However, at the beginning of the following year, the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Justice condemned the draft and the government office created a new working group, which rejected the previous draft.

KEYWORDS: Slovakia, minority law, government commissioner for minorities,

Az önálló Szlovákia történetében a 2020. február 29-én lezajlott, sorrendben nyolcadik parlamenti választásokon hat politikai pártnak sikerült bejutnia a törvényhozó testületbe, ami lényegesen meghatározta az új kormánykoalíció megalakulását. Sem a választások előtt létrejött Magyar Közösségi Összefogás választási pártnak,¹ sem az addig kormányzati pozícióban lévő és a választásokon önállóan indult MOST-HÍD pártnak nem sikerült elérnie az 5%-os küszöböt, s ezzel az ország történetében első alkalommal fordult elő, hogy a 150 fős Szlovák Nemzeti Tanácsban a felvidéki magyarságnak nem lett politikai képviselete.²

* A szerző történész, levéltáros, a Szlovák Kormány kisebbségi kormánybiztosa.
E-mail: splnomocnenec_nm@vlada.gov.sk

¹ A Magyar Közösség Pártja, az Összefogás Mozgalom és a Magyar Fórum által létrehozott Magyar Közösségi Összefogás (MKÖ) választási párt 2019. november 28-án alakult meg. <http://magyarkozossegioszseffogas.sk/> (Letöltés ideje: 2023. május 18.)

² L. Rákóczi Krisztián: Parlamenti választások Szlovákiában: képviselet nélkül maradtak a magyarok; <https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2020/12/5.Rakoczi.pdf>; Harrach Gábor: A nagy

A választásokon győztes OĽaNO (Egyszerű Emberek és Független Személyiségek) párt elnöke, Igor Matovič által vezetett koalíciós kormány, mely alkotmányos többséggel bírt a parlamentben, az előző választási ciklushoz képest a kisebbségi jogok intézményes biztosításában semmilyen előrelépést nem hozott. Megtartotta a status quót, ami annyit jelentett, hogy nem állította vissza a Robert Fico által 2012-ben megszüntetett, az emberi jogokért és a nemzeti kisebbségekért felelős kormányalelnöki pozíciót, ugyanakkor meghagyta a nemzeti kisebbségekért felelős kormánybiztosi pozíciót (a kormánybiztos személyét is). Ezzel szemben viszont a felálló négypárti koalíciós kabinet kormányprogramja a politikai deklaráció szintjén három fontos feladatot is megfogalmazott, amelyek a nemzeti kisebbségek jogállásának javítását célozták. A Szlovák Köztársaság történetében először fogalmazták meg egy átfogó kisebbségi törvény megalkotásának fontosságát „*A SzK Kormánya elfogadja a kisebbségek jogállásáról szóló törvényt, amely egyik eszköze lehet a nemzeti kisebbségek tagjai asszimilációja fékezésének, és garantálja a SzK Alkotmányából eredő kisebbségi jogok gyakorlását. A törvény szabályozni fogja a nemzeti kisebbségek jogállását, és következetesen alkalmazza és pontosítja majd a kisebbségek alkotmányos jogait*”. Ugyanakkor a dokumentum kitért az intézményes háttér megszilárdításának lehetőségére is: „[a kormány] a közügyek megoldásában való részvétel alkotmányos jogának érvényesítése érdekében megfontolja a Nemzeti Kisebbségi Hivatal létrehozását”. Harmadik feladatként: „[a kormány] megfontolja a kisebbségi nyelvhasználati törvény megyékre való kiterjesztésének lehetőségét. Például a magyar kisebbség vonatkozásában ez az intézkedés két megyét érintene (Nagyszombat és Nyitra)”.

A felsorolt célkitűzések a kormánypárti liberális SaS (Sloboda a Solidarita, Szabadság és Szolidaritás) párt választási programja és részben a kisebbségi kormánybiztos javaslatai alapján kerültek a programnyilatkozatba.³ A nyelvi jogok bővítésére tett értelmezhetetlen és kivitelezhetetlen szándéknyilatkozat javaslattevője viszont nem ismert.⁴ A témához kapcsolódik még, hogy az elfogadott kormányprogram az ország három évtizedes történetében először, magyar nyelven is megjelent.⁵

menetelés a kispadig – a 2020-as szlovákiai választás magyar vonatkozásairól; <https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2020/12/6.Harrach.pdf> (Letöltés ideje: 2023. május 18.)

³ <https://www.sas.sk/detail/5496/nr-sr-2020/subory> (Letöltés ideje: 2023. május 18.)

⁴ A szlovák jogi környezet a hivatali, a közigazgatási szerveken belüli nyelvhasználatot szabályozza, így két kiemelt megyére kiszélesíteni azt lehetetlen. Ezt csak akkor lehet megvalósítani, ha általános értelemben bővítené ki az állam a nyelvhasználat lehetőségét az összes közigazgatási szervre, amely székhelye nem teljesíti a 15%-os kisebbségi küszöböt, de területén bizonyos számú nyelvi kisebbség él.

⁵ A dokumentum eredetileg a Kormányhivatal weboldalán volt elérhető, most már csak az OĽaNO párt honlapján https://www.obycajniludia.sk/wp-content/uploads/2020/05/PVV_hu_SZLOVAK-KOZTARSASAG-KORMANYANAK-PROGRAMNYILATKOZATA.pdf

A Matovič-kabinet a kormányprogramban lefektetett sarokpontok végrehajtásának előkészítésében a megszokott, standard módon járt el. Az új kormány 2020. szeptember 20-án fogadta el négyéves törvényalkotási kerettervezetét.⁶ Ebben a *Nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvény* elkészítését a kormány eredetileg 2021 utolsó negyedévére határozta meg. A törvényalkotás feladatával a Szlovák Köztársaság Kormányhivatalát és a Kisebbségi kormánybiztos hivatalát, illetve annak vezetőjét és a kisebbségi kormánybiztosot bízta meg.⁷ A feladat sürgősségére való tekintettel a kormánybiztosi hivatal első lépésben elkészítette a törvényalkotáshoz szükséges háttéranyagokat, elemzéseket, melyek elsősorban a kisebbségi jogok nemzetközi gyakorlatára és alkalmazására, az Európa Tanács két dokumentumából (Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről, Regionális és Kisebbségi Nyelvek Chartája) adódó, eddig nem alkalmazott vállalásokra és ajánlásokra, valamint az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa egyes idevágó ajánlásaira irányultak.

A törvényelőkészítési folyamat feladatával és a készülő törvényjavaslat elkészítésével a kormányhivatal vezetője a kisebbségi kormánybiztosot bízta meg. A kormánybiztos 2020. december 15-i hatállyal szakértői munkacsoportot hozott létre a feladat elvégzésére. A biztos irányította munkacsoportnak politikai és szakértői szinten tagja volt a közoktatási minisztérium államtitkára, a kulturális minisztérium államtitkára, a kormányhivatal törvényelőkészítési főosztályának szakembere, a roma közösségekért felelős kormánybiztos és a hivatal jogi szakértője, a Szlovákiai Falvak és Városok Társulásának képviselője (Agócs Attila, Fülek város polgármestere), az SK 8 – a Szlovákia Kerületi Önkormányzatok érdekvédelmi szervezetének képviselője (Berényi József, a Nagyszombati Kerületi Önkormányzat alelnöke), a Szlovákiai Városok Uniójának képviselője (Keszegh Béla, Komárom város polgármestere) és a nemzeti kisebbségek részéről delegált, illetve a kormánybiztos által meghívott szakemberek (Martin Davala, Svetluša Surová, Petőcz Kálmán, valamint Agnes Horváthová a roma kisebbség részéről, Milan Ján Pilip és Martin Dufala a ruszin kisebbség részéről, Fiala-Butora János, Horony Ákos és Cuth Csaba a magyar kisebbség részéről) valamint a kormánybiztos hivatalának munkatársai.

⁶ https://www.vlada.gov.sk/data/files/7962_ramcovy-plan.pdf?csr=2630785054836741313 [Letöltve: 2023. május 18.]

⁷ A Nemzeti Kisebbségi Hivatal feltételezett létrehozása sosem szerepelt önálló feladatként a törvényalkotás éves keretterveiben. A kisebbségi törvény módosítását a kerettervezet 2022 tavaszára feltételezte, majd ez az időpont 2023 májusára változott.

Visszapillantás a közelmúltba

A készülő kisebbségi törvény szerkezete már jóval a kormányprogram elfogadása előtt megszületett. Az előző – 2016–2020. évi – kormányzati ciklusban ugyanis a kisebbségi kormánybiztos kezdeményezésére a kormány 2016 augusztusában elfogadta a 2016–2020-as időszakra szóló Kisebbségi Akciótervet. A kisebbségi jogok alkalmazásának komplex javítását megfogalmazó dokumentum első operatív céljának második pontja feladatul adta egy átfogó kisebbségi törvény kidolgozását, amennyiben annak szükségességét egy szakmai elemzés indokoltnak tartja.⁸ Természetesen, amikor a feladat megfogalmazódott, mindenki számára nyilvánvaló volt, hogy szlovákiai viszonylatban igenis szükség van egy átfogó kisebbségi törvényre, és a feladat ilyen megfogalmazása merő formalitásnak tűnt. Akkor, és abban a politikai környezetben, amikor a Hídnek nem sikerült beépítenie a kormányprogramba a kisebbségi törvény elfogadását, a Kisebbségi Akcióterv feladatán keresztül közvetett módon mégis megkezdődött az említett feladat végrehajtása, még akkor is, ha mindenki tisztában volt azzal, hogy a törvénytervezet a folyamat végén nem kerül a kormány, majd a parlament elé.

A 2017 tavaszán megalakult szakmai munkacsoport a kormánybiztos irányításával és az Akciótervben megfogalmazott feladat értelmében kezdte el az érdemi munkát. Első lépésben elkészült egy elemzés, mely négy pontban összegezte a törvény szükségességét: a) a szlovák Alkotmány feltételez egy átfogó törvényes rendelkezést, amely majd részletezi az alaptörvényben megfogalmazott kisebbségi jogokat; b) a hazai jogrend által érintett kisebbségi jogok szétszórtsága, átláthatatlansága megnehezíti az azokban való eligazodást és azok érvényre juttatását; c) az új törvény elkészítésével lehetőség adódik a meglévő kisebbségi jogok bővítésére; d) az Európa Tanács a múltban kifogást emelt a kisebbségi törvény hiánya miatt.

Második lépésben, 2019 nyarára elkészült az átfogó kisebbségi törvény megalkotásának szándéknyilatkozata. A dokumentum részletesen megindokolta a törvény elfogadásának szükségességét, a törvényalkotási folyamat alapelveit, az alapvető hazai és nemzetközi jogi kiindulási pontokat, a hazai jogrendet alkotó és a nemzeti kisebbségi jogokat kezelő és érintő jogszabályokat, kiemelve azokat a kisebbségi jogokat, amelyek nincsenek szabályozva, vagy szabályozásuk nem megfelelő, és végül a törvény belső szerkezetét az egyes (törvény)cikkek tartalmi leírásával. Az elkészült dokumentum tartalmáról széles egyeztetés folyt a nemzeti kisebbségek képviselőivel. 2019. november 5-én a Nemzeti Kisebbségek és Etnikai Csoportok Bizottsága (továbbiakban: kisebbségi bizottság, KB) ülésén a testület nemzeti kisebbségek és államigazgatás kamarája egyhangúlag elfogadta a dokumentumot, azzal, hogy a kisebbségi szervezetek belső körben még egy

⁸ https://www.narodnostnemensiny.vlada.gov.sk/site/assets/files/3563/action_plan_for_the_protection_of_the_rights_of_persons_belonging_to_national_minorities_and_ethnic_groups_for_2016-2020.pdf?csr=13551506011037654238 (Letöltés ideje: 2023. május 18.)

egyeztetésre sort kerítenek. A KB határozatára Miroslav Lajčák 2019. december 7-én levélben reagált a KB elnökének. A külügyminiszter elutasította a törvényalkotási szándéknyilatkozat elfogadását és a tartalmát, és a törvényalkotási folyamat teljes leállítását kérte. Ennek ellenére a véglegesített törvényalkotási szándéknyilatkozatot a KB 36. ülésén, 2020. január 23-án alapvető állásfoglalással – a külügyminisztérium ellenszavazata mellett – elfogadták.⁹ Az állásfoglalás tulajdonképpen megnyitotta a törvényelőkészítési folyamat kapuját, hiszen a dokumentum az Emberi Jogi, Nemzeti Kisebbségi és Nemek Közötti Egyenlőség Tanácsán keresztül egyenesen a kormány asztalára került.¹⁰ A határozat elfogadásával az volt a cél, hogy még a február végén esedékes parlamenti választások előtt létrejöjjön egy konkrét helyzet, amivel az új kormánynak akarva-akaratlanul is foglalkoznia kell. Így tulajdonképpen még a Matovič-kormány programjának elfogadása előtt az új kormány asztalán volt a nemzeti kisebbségek egységes igényét kifejező törvényalkotási szándéknyilatkozat.

Vissza a valóságba

A törvényelőkészítési folyamat elindítása előtt a kormánybiztos 2020 júliusában egyeztetett Igor Matovič miniszterelnökkel a készülő kisebbségi törvény tartalmáról.¹¹ Mivel a Nemzeti Kisebbségi Hivatal létrehozását a kormányprogram csak feltételezte, így annak létrehozását nem sorolták be a törvényalkotási feladatok közé. Éppen ezért a miniszterelnökkel folytatott találkozó során megegyezés született arról, hogy a központi államigazgatási szervként működő hivatal létrehozását, annak jogállását, kompetenciáit stb. a kisebbségi törvény fogja majd rendezni.

2021-ben a törvényjavaslat készítése a terv szerint haladt, de az egész folyamatra rányomta bélyegét a világjárvány. A kezdeti lendület alapján az év első negyedében elkészült a törvényjavaslat első két része (Alapelvek, Alapvető rendelkezések). Március végén viszont a nagyobb hatékonyság érdekében a kormánybiztos irányításával önálló munkacsoportok alakultak a kisebbségi oktatás, a kisebbségi kultúra, a kisebbségi médiák, a kisebbségi nyelvhasználat és nem utolsósorban az intézményes háttér és a kisebbségek közügyekben való részvételét tartalmazó további részek elkészítésére. A jóváhagyott belső szerkezet és tartalmi sarokpontok alapján november közepére elkészült a törvénytervezet első változata. Már

⁹ L. a KB 36. ülésének 4. sz. mellékletét; <https://www.narodnostnemensiny.gov.sk/vybor-pre-narodnostne-mensiny-a-etnicke-skupiny/> (Letöltés ideje: 2023. május 18.)

¹⁰ A Matovič-kormány 2020. november 25-i ülésén tudomásul vette a kisebbségi törvény törvényalkotási szándéknyilatkozatát. Lásd: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/25497/1> (Letöltés ideje: 2023. május 18.)

¹¹ <https://www.teraz.sk/slovensko/mensiny-maju-mat-novy-urad/479483-clanok.html> (Letöltés ideje: 2023. május 18.)

áprilisban nyilvánvaló volt, hogy az eredeti határidő teljesítése lehetetlen, éppen ezért a kormánybiztos kérésére a törvényelőkészítési folyamat új időpontját 2022. május 31-én határozták meg.¹² Ez annyit jelentett, hogy a szakmai, politikai, majd a tárcaközi egyeztetést követően május végéig kellett volna a kormány elé terjeszteni a javaslatot.

Több tucat egyeztetésre, találkozóra került sor elsősorban a nemzeti kisebbségek képviselőivel – hiszen az ő igényeik érvényrejuttatása volt a kiindulási alap –, de a kulturális és az oktatási tárca felelős szakembereivel is. A kormánybiztos 2021 októberének második felétől november végéig a jogszabályjavaslatról egyeztetéseket folytatott a kisebbségi bizottság cseh, morva, ukrán, német, roma, ruszin és magyar tagjaival. Októberben a fűri értelmiségi találkozón mutatta be a készülő jogszabályt,¹³ november közepén a Szövetség pártelnökével és a három platform képviselőivel, valamint a Csemadok képviselőivel találkozott. A törvényelőkészítés aktuális helyzetével a kisebbségi bizottság 2021-ben három ülésén foglalkozott. A KB utolsó, december 3-i (43.) ülésének programpontjai között szerepelt a törvénytervezet bemutatása és megvitatása. Az ülés előtti napon Július Jakab utasítása és Eduard Heger kormányfő kérése alapján a kormánybiztos kivett a napirendi pontok sorából. Az utasítás háttérben az állt, hogy Ivan Korčok külügyminiszter és Mária Kolíková igazságügyi miniszter levélben tett panaszt a kormánybiztosnak, hogy a két tárca képviselőit nem vonták be a törvényalkotási folyamatba, és nem ismerik a jogszabálytervezetet. Erről mindkét tárcavezető értesítette Eduard Heger miniszterelnököt és Július Jakabot, a kormányhivatal vezetőjét is.

A törvényalkotási folyamat 2020-tól a kormányhivatal vezetőjének jóváhagyása alapján a kormánybiztos hatáskörében zajlott. Az induláskor egyeztetett forgatókönyv leegyszerűsítve abból állt, hogy a törvényalkotási szándéknyilatkozatban megfogalmazott tartalom alapján elkészült jogszabálytervezetet 2021 végén, 2022 elején Július Jakab és a kormánybiztos a kormánykoalíció elé terjeszti, majd a tárcaközi egyeztetés után, május végén az a kormány asztalára kerül. Ezt írta felül a két említett tárca vezetője és Eduard Heger miniszterelnök állásfoglalása.

2022 január közepén a külügyminisztérium és az igazságügyi minisztérium csaknem azonos tartalmú állásfoglalásban marasztalta el a törvényjavaslatot: míg a külügy teljesen negálta a kisebbségi törvény elfogadásának legitimitását és tartalmát, addig az igazságügyi tárca részéről megfogalmazódtak konkrét javaslatok is. 2022 februárjában több találkozóra is sor került a két minisztérium képviselőivel, államtitkári szinten is, de ekkor már a törvényelőkészítési folyamat irányítását a kormányhivatal vezetője, Július Jakab vette át. 2022. február végén Jakab egy újabb munkacsoportot hozott létre, amelybe a kormánybiztos hivatalát ugyan bevonta, de magát a kormánybiztost nem. A munkacsoport tevékenysége abból állt,

¹² https://www.vlada.gov.sk/share/RVLP/plan_2022.pdf (Letöltés ideje: 2023. május 18.)

¹³ <https://www.televizio.sk/2021/10/valasztasok-es-valasztok-kisebbségi-onkormanyzat-kisebbségi-hivatal/> (Letöltés ideje: 2023. május 18.)

hogy összefésülte az igazságügyi minisztérium és a külügyminisztérium korábbi kifogásait és észrevételeit.¹⁴ Ezzel a lépéssel a javaslat május végére nem kerülhetett a kormány elé. 2022 nyarán Heger kormányfő még optimistán nyilatkozott a törvény további sorsáról Gombaszögön, de a kormányon belüli feszültségek, majd az SaS párt távozása a kormánykoalícióból aláásta az egész tervet. Az OĽaNO által irányított kormányhivatal a kialakult helyzetre úgy reagált, hogy ősszel bevonta a folyamatba Gyimesi György parlamenti képviselőt.¹⁵ Gyimesi december elején egy megbeszélés erejéig az új munkacsoport vezetője volt, majd az év elején az említett két minisztérium kifogásait elfogadva kijelentette, hogy az eredeti javaslat a kukába való.¹⁶

Ezzel végleg megpecsételődött a kormányprogram idevágó részének 2023-as végrehajtása, már csak abból eredően is, hogy a kormánybiztos kezdeményezése ellenére sem sorolták be azt a kormány 2023. évi jogalkotási tervébe. A Heger-kormány bukása és az Ódor-kormány 2023. május 15-i hivatalba lépése véglegesen a süllyesztőbe juttatta azt a történelmi esélyt, amelyre a nemzeti kisebbségek képviselői és a törvénytervezet elkészítésében részt vett szakemberek oly nagy elvárással tekintettek.

¹⁴ L. a cikk mellékletében <https://ma7.sk/aktualis/a-nagy-kisebbségi-igeret> (Letöltés ideje: 2023. május 18.)

¹⁵ <https://napunk.dennikn.sk/hu/3128613/komoly-vitak-targya-lett-a-kisebbségi-torveny-gyimesi-azt-mondja-most-mar-kezbe-veszi-az-ugyet/> (Letöltés ideje: 2023. május 18.)

¹⁶ <https://parameter.sk/gyimesi-bizottsag-elkaszalta-kisebbségi-jogi-torvenyt-gyimesi-szerint-azert-merit-alkotmanyellenes;> <https://napunk.dennikn.sk/hu/3186773/bukovszkyek-kisebbségi-torvenyet-kukaztak-gyimesi-szerint-uj-javaslat-keszulhet/> (Letöltés ideje: 2023. május 18.)