

KÁLLAI ERNŐ¹

A kisebbségi joganyag és annak változásai az elmúlt negyedszázadban Magyarországon

A nemzetiségek jogai külön törvényi szintű szabályozásának igénye a 20. században a bipoláris világrend megszűnése környékén jelent meg, jellemzően Európa keleti és középső felében. Természetesen ez nem véletlen, hiszen ebben a térségben sok ország területén éltek a világháborúkat követő békerendszerek következtében anyaországtól elszakadt kisebbségi csoportok. A politikai erjedés hatására először 1989-ben Litvániában, majd 1990-ben Észtországban, 1991-ben Lettországon és Horvátországban, 1992-ben Fehéroroszországban és Ukrajnában születtek meg a nemzetiségi törvények. Ezt követte 1993-ban Magyarországon az LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. A jogszabály elfogadását követő két évtizedben folyamatosan a „reform” lázában éltek a kisebbségi közösségek és a politikai döntéshozók is, amelynek eredményeként, több nekirugaszkodás után, az alapkérdéseket ugyan változtatlanul hagyva, de több változáson is átesett a joganyag.²

1 MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézete (Budapest); Eszterházy Károly Főiskola, Kisebbségtudományi Tanszék (Eger). A tanulmány az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

2 Az elmúlt másfél évtizedben több alkalommal is feldolgoztam a témát aktuális állapota szerint, így egyes részek más tanulmányaimban már valamilyen korábbi állapotukban bemutatásra kerültek, tehát bizonyos hasonlóság nem a véletlen műve. Fontos továbbá megjegyezni, hogy 2007 és 2011 között a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa tisztséget töltöttem be. A hivatali évek során munkatársaimmal közösen számos elemzést készítettünk. Jelen írás bizonyos részei ennek a közös gondolkodásnak az eredményeit is tükrözik, ebben az értelemben a volt munkatársak társszerzőknek tekinthetők.

Történeti előzmények

Az elmúlt negyedszázadban lezajlott változásoknak komoly előzményei, sőt, történeti előzményei vannak hazánkban. Visszatekintve láthatjuk, hogy a középkori kiváltságokra épülő politikai berendezkedést és autonómiaformákat a magyar reformkor gondolkodóinak munkássága, majd az 1848-as forradalmi eseményekkel meginduló polgári átalakulás jelentős részben jogilag átalakította vagy megszüntette. De mint Baka András is rámutatott: fontos, sőt, alapvetően rendezetlen kérdés marad a dualizmus kialakulásáig az új polgári államszervezet és a nemzetiségek problematikája, „hiszen néhány egyéb függő kérdés mellett éppen e két feladat megoldásával maradtak adósak 1848–1849 forradalmi eseményei”.³ Nem véletlenül ez a két kérdés lesz meghatározó a dualizmus idején is, hiszen alapvető kapcsolat fedezhető fel a soknemzetiségű államterület legcélszerűbb, kedvező fejlődési lehetőségeket biztosító formájának megtalálása és a nemzeti közösségek érdekei között. A kor egyik legjelentősebb teoretikusa, Eötvös József, az ún. *Müncheni Kéziratokban*⁴ még a nemzetiségi kérdés folyamatos elhalását jövendölte, egyedül a nyelvet tartva továbbélőnek, bár, mint másik művében kifejti, a nyelvhasználat önmagában nem képez nemzetiségi csoportot, csak „egyike a nemzetiség fenntartására szolgáló eszközöknek”,⁵ és a polgári fejlődés ezt is gyengíteni fogja. Későbbi munkáiban azonban kénytelen volt változtatni álláspontján.⁶ Így jut el ő is a centralista-municipalista megközelítéstől addig az államszervezési elképzelésig, amelyben csak a szükséges centralizáció valósulna meg, amelyet kiegészítene a nemzeti és nemzetiségi igényeket is kielégítő önkormányzati struktúra.

Ilyen előzményekből formálódnak a kiegyezés idejére Eötvös József meghatározó gondolatai, amelyek a legklasszikusabb liberális elveket követik, és döntően befolyásolják a dualizmus közjogi berendezkedését. Az általa leginkább megfelelőnek tartott megoldás a nemzeti szempontból semleges állam. Eötvös ezt kívánta kiegészíteni az egyéni nyelvi jogok megadásával; kollektív jogot, autonómiát nem szánt a nemzetiségi csoportoknak – a horvátokat kivéve, akiknek a történelmi hagyományok alapján kívánt függetlenséget biztosítani. Az önkormányzat elvén felépülő közigazgatási rendszerben látta biztosítékát a nemzetiségi jogegyenlőség megvalósítá-

3 Baka András: *Eötvös Józseftől Jászi Oszkárig. A magyar nemzetiségi politikai gondolkodás változásai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990. 33.

4 Eötvös József: *Irataim Münchenben 1848 végén*. OSZK. Kézirattár. Fol. Hung. 1509. A műre hivatkozik: Baka (1990) i. m. 37.

5 Eötvös József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra*. I. kötet. Magyar Helikon, 1981. 248.

6 Vö.: Báró Eötvös József: *Naplójegyzetek – gondolatok – 1864–1868*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1941.

sának, szigorúan az egyéni szabadságjogokra támaszkodva.⁷ Eötvös felfogása szerint tehát az államszervezet nemzetiségi szempontból semleges, így nem nyújthat semmiféle előnyt még a magyar nemzetiségűeknek sem. Egyéneket megillettek nyelvi jogok (ügykezelésben, tanácskozások alkalmával stb.), de a területi vagy személyi elven szerveződő nemzetiségi autonómiák gondolatát elutasítja, mivel megítélése szerint – és ez a gondolat végigvonul az egész korszakon – ez csak a szeparatizmust erősítené, veszélyeztetve a magyar szupremáciát.

Ezek az eszmék csaptak össze az 1868-as nemzetiségi törvény tárgyalásakor is. A nemzetiségi képviselők által benyújtott javaslat a hat legnépesebb nemzetiségi csoportot „országos nemzetnek” nevezte, és számukra – a megerendszer nemzetiségi viszonyoknak megfelelő átalakításával – kollektív autonómiát követelt.⁸ Eötvös József – ekkor már vallás- és közoktatási miniszterként – a már ismertetett érveléssel utasította el a kezdeményezést, utalva arra is, hogy az ilyen módon „kikerekített” megyék akadályozzák az asszimilációt; ő a nemzetiségi kérdést továbbra is az egyéni nyelvi jogok megadásával kívánta megoldani.⁹ Ekkor azonban Deák Ferenc, az „egy politikai nemzet” fogalmának megalkotásával, máig vitatott meghatározást adott az akkori nemzetiségi törvény preambulumban: „Magyarország összes honpolgárai, az alkotmány alapelvei szerint is, politikai tekintetben egy nemzetet képeznek, az oszthatatlan egységes magyar nemzetet, melynek a hon minden polgára, bármely nemzetiséghez tartozék is, egyenjogú tagja.”¹⁰

A legtöbb elemző szerint ez a meghatározás a dualizmus korában a nemzetiségi kérdést véglegesen nyelvi kérdéssé degradálta, mivel nem a maga összetettségében kezelte, és nem vette figyelembe a létező nemzeti közösségek igényeit sem.¹¹ Így te-

7 Röviden így foglalható össze Eötvös nemzetiségi kérdésről vallott felfogása. Lásd: Eötvös József: *A nemzetiségi kérdés*. Pest, 1865. Vö.: Olasz Lajos: Szabadság, egyenlőség és nemzetiségi eszme. Eötvös József nemzetiségpolitikai nézetei. *Európai Utas* 2000. 2 (11). 21–23. <http://www.hhrf.org/europaiutas/20002/7.htm> (2013-02-07)

8 Kemény G. Gábor (szerk.): *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában*. I. kötet. 1867–1892. Tankönyvkiadó, Budapest, 1952.

9 Uo.

10 1868: XLIV. törvénycikk a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában. http://www.hhrf.org/kisebbségkutatás/kk_1999_01/cikk.php?id=20 (2013-02-07)

11 Továbbmegy kritikai véleményével Gángó Gábor, aki azt tartja alapvető hibának a nemzeti és etnikai ügyekben hozott jogszabályok esetében mind a mai napig is, hogy nem tisztázott a magyar nemzetállam fogalma. „[A tisztázatlanság] oka mindenekelőtt abban rejlik, hogy Magyarország – bizonyos értelemben mindmáig – úgy próbál alkotóan viszonyulni és közeledni Nyugat-Európa politikai trendjeihez és értékeihez, hogy ezen értékek legmélyebb, tartósnan fennálló hordozóját és a politikai elvek értelmezésének és megvalósításának magától értetődő terepét, a nemzetet, mint demokratikus politikai közösséget, mint a polgári nemzetállam intézményét nem tudta vagy akarta a magáévá tenni. Ennek eredményeképpen abban a tekintetben nincsen a magyar törvényhozásban (és közgondolkodásban) egységes álláspont, hogy miféle politikai kereten belül, avagy mihez képest kell a kisebbségeknek sajátos egyéni vagy közösségi jogokkal

hát még megszületése előtt lezárult az a korszak, amely a kisebbségi jogok lényegét: az autonómiák lehetőségét megteremthette volna. A középkori előzmények után várható polgári fejlődés helyett megtorpanás következett be. A megmerevedő, „állag-őrző liberalizmus” már nem tudta kezelni a monarchiát később szétfeszítő nemzetiségi igények megjelenését. Az ezt követő évszázadban pedig a különböző politikai rezsimek és nem kis részben a nemzetközi fejlemények hatására, a kisebbségi-nemzetiségi kérdés törvényi újraszabályozására nem merült fel igény a politikai vezetés részéről, és a nemzetiségeknek sem volt rá lehetőségük.

Közvetlen előzmények

Az 1989-es rendszerváltozás után létrejövő kisebbségi-nemzetiségi joganyag jó néhány évre tekint vissza, nem előzmény nélküli.¹² Az első, elvben ide köthető tervezet 1979-ben Samu Mihály jogászprofesszor készítette. A dokumentum a meglévő jogtörténeti előzményekre és a demokratikus fejlődéshez szükséges új igényekre hívta fel a figyelmet. A Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) akkori vezetése azonban nem támogatta a koncepciót.¹³

1988-tól azonban már sorra születtek azok a javaslatok, amelyek alapját jelentették a későbbi jogalkotásnak. Az egyik első tervezet irányelveit az MSZMP Központi Bizottsága fogadta el 1988 novemberében. Ma már tudható, hogy ezek és a későbbi kezdeményezések nem csak a politikusok által sokat emlegetett nemzetiségi kérdés iránti elkötelezettséggel voltak összefüggésben, hanem – a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény Preambuluma szerint – „a magyar történelem legnemesebb hagyományait és értékeit” követve születtek meg. Több

rendelkezniük.” Gángó Gábor: Az 1868. évi nemzetiségi törvény korunk nemzetiségpolitikájának tükrében. *Barátság* 2003. 5 (10). 4027-4031. <http://nemzetisegek.hu/repertorium/2003/05/Bar02.pdf> (2013-02-07)

- 12 Ahány szereplő, annyiféle megközelítés. Természetesen mindenki annak a változatnak a jelentőségét emeli ki, amelynek kidolgozásában szerepe volt. Ezzel összefüggésben gyakran találkozunk ellentmondásokkal. Györi Szabó Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében (1989–1990)*. Osiris, Kiadó, Budapest, 1998. 99–151.; Bodáné Pálok Judit: A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei. *Acta Humana* 1993. 12–13 (4). 26–45.; Kaltenbach Jenő: *Európai szabályozású kisebbségi törvényt*. <http://www.nemzetisegek.hu> (2013-02-07)
- 13 Utalva az előzőekben már megfogalmazottakra, ennél a kérdésnél sem lehet egyértelműen megállapítani, hogy Samu Mihály kezdeményezéséről van szó, vagy pedig felkérték a koncepció elkészítésére. Vö.: Dobos Balázs: *A magyarországi kisebbségpolitika szakpolitikai elemzése. A kisebbségi törvény példája*. PhD értekezés. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/517/1/dobos_balazs.pdf (2013-02-07)

elemző is rámutatott arra,¹⁴ hogy a kisebbségi jogi szabályozás megalkotása során a magyar politikai elitet két praktikus ok vezette. Egyrészt pozitív színben kívánták feltüntetni a demokratizálódó magyar államot annak érdekében, hogy gyorsítani lehessen az európai intézményrendszerhez történő csatlakozást. A nehéz gazdasági helyzetben lévő ország nem szerette volna, ha az emberi és kisebbségi jogok kodifikációjának a hiánya hátráltatja a várt segítségeket, a csatlakozást. Másrészt szem előtt tartották a határon túli magyarság megoldatlan gondjait is, ezzel is „példát mutatva”, hiszen hazánkban a szétszórt népcsoportok miatt nem volt kockázata egy nagy területre kiterjedő, területi típusú autonómiának. Ezt támasztják alá olyan „el-szólások”, miszerint „a törvénytervezet véleményezésébe a határon túli magyarság képviselőit is bevonták”,¹⁵ miközben kizárólag a hazai szabályozás megalkotásáról volt szó; másról nem is lehetett.

Az első, komoly tárgyalási alapot jelentő tervezetet 1989 áprilisára készítette el az Igazságügyi Minisztérium megbízásából Baka András. A dokumentum 1990 februárjára már kész szöveggé terebélyesedett. Elemzők ezt a tervezetet nevezik „liberális koncepció”-nak. Az elnevezés a szabályozás alapelveire és jellegére utal: „Az állampolgári jogok egyes elemeinek jogi szabályozása úgy és csak úgy lehetséges, ha a jogrendszer egésze s a jogok érvényesülését szolgáló intézmények mintegy zárt rendszert alkotva garanciáját jelentik az emberi-állampolgári jogok teljességének. Nem a külön intézmény megalkotása jelenti tehát ezen jogok fő biztosítékát, hanem a jogrendszer egészének az összeműködése, ami természetesen nem zárja ki az olyan megoldások lehetőségét, hogy egyes speciális állampolgári jogterületek fokozottabb védelmére bizonyos speciális jogi eszközöket is alkalmazunk, speciális intézményeket létesítsünk.”¹⁶ Ebben a megfogalmazásban a nemzetállami jogrend keretein belül kell biztosítani a kisebbségi jogokat, amelyeknek semmiképpen sem képezi részét az autonómia, vagy valamely külön intézményrendszer; utóbbiakat ez a koncepció megvalósíthatatlannak tartja a kisebbségek szórt elhelyezkedése, továbbá a kisebbségi regisztráció hiánya miatt. Baka András megítélése szerint, ha egyáltalán létrejön autonómia, akkor azt maguknak a nemzetiségeknek kellene létrehozniuk. A tervezet a nemzetiségek körében nem talált kedvező fogadtatásra, azonban 1990 decemberében újra felbukkant, most már az Antall-kormány hivatalos javaslatként. Ez a változat alapvetően a kultúrát érintő jogokat tartalmazott, a politikai jogok tekintetében pedig az újraírt alkotmány vonatkozó szakaszait ismételte meg.

14 Vö. Eiler Ferenc: *A kisebbségi önkormányzati rendszer és tapasztalatai. Eredmények kérdőjelekkel.* Kézirat.; Szalai Júlia: Az elismerés politikája és a „cigánykérdés”. A többségi-kisebbségi viszony néhány jelenkori problémájáról. In: Horváth Ágota – Landau Edit – Szalai Júlia (szerk.): *Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok.* Aktív Társadalom Alapítvány – Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2000. 562.

15 Győri Szabó Róbert (1998) i. m. 120.

16 Baka András: Az új magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi törvény koncepciójáról. *Regio* 1990. 4 (1). 59–66.

Mivel a kisebbségi közösségek kedvezőtlenül reagáltak az ilyen típusú megoldási javaslatokra, az új irányba elindult gondolkodás során több különböző, de már „autonómista” tervezet született. Ezek egyike volt az Antall-kormány hivatalba lépése előtti időszakban született, Tabajdi Csaba által vezetett Kisebbségi Titkárság terveze- te, amelynek megalkotása alapvetően Bíró Gáspár nevéhez köthető. Az elkészült szö- veggel – amely a kisebbségi autonómia egyik változatát is tartalmazta – alapvetően a külföldi szakértők lényegében egyetértettek, Magyarországon azonban sem a kor- mányzati oldal, sem a nemzetiségi szervezetek nem tudták elfogadni az elképzelé- seket. Ezután alakult meg 1991. január 30-án a nemzetiségi szövetségek közös szer- vezete, a Kisebbségi Kerekasztal, amely új tervezet elkészítését vállalta magára. Ez el is készült áprilusra, miként az új szervezet – a Kisebbségi Hivatal¹⁷ – is új anyagot gyúrt össze a már meglévőkből. Mindkét tervezet foglalkozott az erőszakos asszi- miláció tilalmával, a szabad identitásmegvallás lehetőségével, az egyéni és kollektív jogok biztosításának és védelmének elvével, az önkormányzatiság szükségességével, az anyagi támogatási rendszer kialakításával.

A Kerekasztal terveze- te – amelyből jól érzékelhető az állammal szembeni nagy- fokú bizalmatlanság – alapvetően a kisebbségi önkormányzati rendszert helyezte a középpontba, mégpedig nagyon határozottnak tűnő javaslatokkal. A legnagyobb figyelmet az országos önkormányzat kapta, ezt szánva a kulturális autonómia és az egész rendszer hierarchikus csúcának. Az elképzelés súlyát jelzi, hogy ezt a szer- vezetet a kisebbségi közösség határain is túlnyúló közjogi funkcióval, mindenkire kötelező rendelet kiadásának jogával is fel kívánták hatalmazni, amivel természe- tesen nem csak belső ügyeiket szabályozták volna. Mindezek mellett olyan „erős jogosítványokat” tartalmazott az elképzelés, mint amilyen például a kisebbségi ok- tatás törzsanyagának kidolgozása a közoktatásban, azon álláshelyek meghatározása, amelyek betöltéséhez kisebbségi nyelvismeret szükséges, feladatok előírása a helyi kisebbségi önkormányzatok részére, ülnökök választása a Legfelsőbb Bíróság Ki- sebbségi Kollégiumába, országgyűlési képviselő jelölése stb. A résztvevők szerint az egész folyamat csúcspontját a kormányzati oldallal való konszenzus kialakítása je- lentette 1991 szeptemberében, amikor közös tervezetet fogtak el.

Mindazok az események, amelyekre ezt követően a kisebbségi törvény 1993. évi elfogadásáig került sor, egyesek megítélése szerint a szakszerű szövegezés és finomí- tás szakaszát jelentették, míg mások úgy vélték, hogy a kompromisszumos tervezet a hatpárti politikai alku következtében elvérzett, és a ténylegesen kikényszeríthető jogok helyett inkább csak kívánalmakat és lehetőségeket fogalmazott meg. „A leg- nagyobb visszalépés a két leglényegesebb területen, a kisebbségi önkormányzati rendszert és a kulturális autonómiát illetően történt. Az önkormányzati rendszer a parlamenti szakaszban szinte a felismerhetlenségig megváltozott, és ezáltal el-

17 34/1990. (VIII. 30.) Korm. rendelet a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalról.

vesztette az önkormányzati jegyek jelentős részét. A kulturális autonómia pedig távoli, bizonytalan ígéretté szelődött, ígéretté, amelynek bevalthatóságát az azóta eltelt idő aligha igazolta.¹⁸

A hatpárti konszenzus eredményeképpen szinte egyhangú, 96,5%-os többséggel fogadta el az Országgyűlés a törvényjavaslatot. Két kisebbségi képviselő azonban elvetette a kialakult formát¹⁹ – Hága Antónia tartózkodott, Horváth Aladár nemmel szavazott –, ezzel előre vetítve a várható nehézségeket, amelyeket a „felpuhított” jogi szabályozásból eredeztetnek az elemzők.

Az 1993. évi kisebbségi törvény

Az alkotmányban deklarált, kisebbségekre vonatkozó alapelvek részletszabályait a kisebbségi törvény bontotta ki. Így az új jogszabály már preambulumban arra az alapvető felismerésre jut, hogy a „nemzeti és etnikai kisebbségek harmonikus együttélése a többségi nemzettel a nemzetközi biztonság alkotó eleme”, valamint, hogy „a nemzeti és etnikai önazonossághoz való jogot az egyetemes emberi jogok részének tekinti”.²⁰ Fontos megemlíteni azt is, hogy nem különleges kiváltságban részesülnek ezáltal a kisebbségek: „Ezen jogok összessége nem a többség adománya és nem a kisebbség kiváltsága, forrásuk pedig nem a nemzeti és etnikai kisebbségek számaránya, hanem az egyén szabadságának és a társadalmi békének tisztelete alapján a másság joga”. Megtalálhatóak mindazon elvek és értékek, amelyeket védeni és fejleszteni kíván: „A Magyar Köztársaság területén élő, magyar állampolgárságú nemzeti és etnikai kisebbségek nyelve, tárgyi és szellemi kultúrája, történelmi hagyományai, valamint a kisebbségi létükkel összefüggő más sajátosságai egyéni és közösségi önazonosságuk része.” De kiemelten szerepet kap az önkormányzathoz való jog deklarálása is: „az önkormányzatok a demokratikus rendszer alapját képezik, a kisebbségi önkormányzatok létrehozását, tevékenységét és az ezáltal megvalósuló kulturális autonómiát az Országgyűlés a kisebbségek sajátos jogérvényesítése egyik legfontosabb alapfeltételének tekinti”. Mindezek alapján megállapítható, hogy a törvény születése idején, elvi szinten meghaladja a nemzetközi szabályozást, hiszen nem csak egyéni jogokat ismer, véd és támogat, hanem a közösségi identitást is deklarálja, és a közösségi (kollektív) jogok is megtalálhatóak a jogszabályban. Ennek a legjellemzőbb megjelenési formája a kisebbségi önkormányzatok rendszere. A fejlett jogelvek ilyen határozott kinyilvánításától általában tartózkodtak Európa

18 Kaltenbach Jenő: *Európai szabályozású kisebbségi törvényt*. <http://www.nemzetisegek.hu> (2013-02-07)

19 Vö.: http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_szav.szav_lap_egy?p_szavdatum=1993.07.07.22:02:06&p_szavkepv=I&p_szavkpvcsop=I&p_ckl=34 (2013-02-07)

20 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.

többi részén, így ezért is tekinthették sokáig különlegesnek a hazai szabályozást, ráirányítva más országok figyelmét is ezekre a megoldásokra. „A decentralizáció, a területi és személyes autonómia kombinációja, amelyet a kisebbségekről szóló törvény tartalmaz, nagymértékben újszerű és a törvény végrehajtása során nyert tapasztalatok nagy érdeklődésre számíthatnak olyan más államok részéről, amelyek hasonló gondokkal találkozhatnak” – lelkesedett az ENSZ kisebbségvédelmi albizottságának egyik tagja.²¹

A törvény személyi hatályának megállapítása a törvény-előkészítés egyik legnehezebb, legnagyobb problémája volt, ugyanis figyelembe kellett venni azt, hogy a kisebbségek a regisztráció, a nyilvántartásba vétel minden formája ellen tiltakoztak.²² Ennek következtében a törvényben megjelenő jogokat a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók gyakorolhatják, ennek alapja pedig a szabad identitásválasztás, más értelmezésben az identitás szabad megvallása.²³ Mindenki önmaga döntheti el, saját belátása szerint, hogy származása alapján kisebbségi csoporthoz tartozónak tekinti-e magát, de nem kizárt a többes kötődés kinyilvánítása és elismerése sem. Ez az önbevallás egyben különlegesen védett személyes adat is,²⁴ bármilyen nyilvántartásban szerepeltetni csak különösen szigorú szabályok szerint lehetséges. Ez a rendelkezés – mint később még kitérünk rá – alapvető problémák forrását jelentette nem csak a választások törvényes lebonyolításánál, hanem elméleti szinten is vitákat generált arról, hogy meg lehet-e így határozni a kisebbségi különjogok alanyait. Az alapvető rendelkezések között találjuk a hátrányos megkülönböztetés általános tilalmát és annak konkrét eseteit is, anélkül, hogy a diszkrimináció fogalmát meghatározná.

A jogszabály taxatív felsorolja azokat a nemzeti és etnikai kisebbségi csoportokat, amelyek élhetnek a kisebbségi törvényben rögzített jogokkal.²⁵ Eszerint nemzeti és etnikai kisebbség „minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbséget képez.”

21 Asbjorn Eide: Bevezetés. *Acta Humana* 1993. 12–13 (4). 6.

22 A törvény eredeti változatában szerepelt egy rész az ún. „anonim népszavazásról”. Ennek értelmében négyévenként a helyi választások során a kisebbségek létszámának megállapítása céljából sor került volna egy „kvázi” összeírásra: külön szavazólapon, csak azok, akik kérik. Ez a rendelkezés azonban gyorsan kikerült az eredeti változathoz.

23 Ennek a kérdésnek a kapcsán jelentős elméleti vita bontakozott ki, mivel ha az identitás szabad választásáról beszélünk – egyesek értelmezésében – ez lehetővé teheti az identitás „váltogatását”, ami visszaélésre adhat lehetőséget. A megvallást viszont egyszeri aktusnak tekintik, amin a joggal való visszaélés nélkül már nem lehet változtatni. A kettős vagy többes kötődés törvény általi elismerése azonban további bonyodalmakat teremthet. Annyi bizonyos, hogy a jogszabály nem egyértelmű megfogalmazása bizonytalan helyzetet idézhet elő. Vö.: Kaltenbach i. m.; Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája*. Gondolat, Budapest, 2007.

24 Vö.: 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról.

25 Fontos elméleti szempont: a kisebbség meghatározása nem azonos azzal, hogy az adott jogszabály kit fogad el az adott jogosultság alanyának. Erről a későbbiekben még szó lesz.

ségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul”. A jogszabály záró rendelkezései között sorolja fel azt a tizenhárom népcsoportot, amelyek a törvény értelmében nemzeti és etnikai kisebbségnek minősülnek. „E törvény értelmében Magyarországon honos népcsoportnak minősülnek: a bolgár, a cigány, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.”²⁶ Ennek kapcsán említést kell tennünk arról a dilemmáról – amire közvetve már utaltunk –, hogy a kisebbségi törvény névleg megkülönböztet nemzeti és etnikai kisebbségeket. Mindkét fogalom bevetté vált a közbeszédben, a törvény azonban jogok és kötelezettségek tekintetében nem tesz különbséget a kétféle csoport között. A szakirodalomban, illetve a szakmai körökben elterjedt az a leegyszerűsítő értelmezés, amely szerint nemzeti kisebbségnek tekinthető az a csoport, amelynek van anyaországa, etnikai kisebbségnek pedig az, amelynek nincs. Így tehát a cigányok, illetve a ruszinok sorolhatók ez utóbbi kategóriába, bár ezzel a csoportosítással sokan nem értenek egyet. Úgy tűnik, a jogalkotó a nemzetközi elvárásokhoz kívánta igazítani fogalomhasználatát, és mindenképpen kerülni akarta a „történelmi” nemzetiség fogalmát. Egy bő évtized múltán azonban láthatjuk, hogy 2011-ben, az újraírt jogszabályban már egységesen a „nemzetiség” megnevezést használja a jogalkotó, mivel a fogalmak közötti különbségtételnek a jelentősége ekkorra csekélyé vált.²⁷

A törvény személyi hatálya kapcsán azonban említést kell tennünk még további kérdésekről is. Egyrészt arról, hogy a jogszabály hatálya nem terjedt ki a menekültekre, a bevándorlókra, a letelepedett külföldi állampolgárokra és a hontalanokra sem, bármilyen nemzetiséghez tartozzanak is. Másrészt több szerző is felhívja a figyelmet²⁸ néhány további problémára. Többen vitatják a „száz éve honos” meghatározást is, hiszen a magyarországi kisebbségek több esetben tudvalevőleg nem felelnek meg ennek a kritériumnak. Továbbá elmondható, és talán különösebb történeti áttekintés nélkül is ismert tény, hogy hazánkban soha nem volt egységes „cigány” népcsoport, ez a mindenkori hatalom „találmánya” az egyszerűbb politikai viszonyok reményében. A cigányok önmaguk is megkülönböztetnek több csoportot, amelyek eltérő nyelvvél, szokásokkal és kulturális hagyományokkal rendelkeznek. Úgy tűnik tehát, hogy a nemzetközi jogból ismert „soft” szabályok alkalmazása sok esetben vitákat, és jogértelmezési problémákat generált. Elég csak utalnunk például a Társaság

26 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. IX. fejezet, a 61. § (1) bekezdés.

27 Nem beszélve az „etnikum” szó használatáról, amely ebben az időszakban a cigány emberek dehonesztáló megnevezéseként került be a közbeszédbe.

28 Vö. Majtényi Balázs: A magyarországi kisebbségi önkormányzati rendszer elvei és működése. *Fundamentum* 2001. 3 (5). 34–42.

a Magyarországi Zsidó Nemzeti Kisebbségért²⁹ egyesület népi kezdeményezésére, amely kérte, hogy az Országgyűlés az általunk is vizsgált jogszabályban a zsidóságot is ismerje el nemzeti kisebbségként.³⁰

Az 1993-as jogszabály tartalmi részét illetően elmondható: a törvényalkotó céljai közé tartozott, hogy megteremtse a kisebbségi lét megéléséhez szükséges intézményes alapokat, beleértve az anyaországokkal való kapcsolattartást, továbbá elősegítse a kisebbségi létből adódó hátrányok mérséklését és felszámolását, az ehhez szükséges demokratikus intézményrendszer megteremtését, ennek keretében a kulturális autonómia kiépítésének lehetőségét. A jogszabály II. fejezete először az egyéni kisebbségi jogokkal foglalkozik, majd a későbbiekben részletesen is kifejti a kisebbségi jogok tartalmát. Mindezek alapján a nemzetiségi identitásukat megvallóknak – miként természetesen a többséghez tartozóknak is, saját kultúrájuk vonatkozásában – joguk van hagyományaik ápolásához, családi ünnepeik, az egyházi szertartások anyanyelven való megtartásához. Joguk van saját és gyermekeik nevének, utónevének megválasztásához, az anyanyelvük szabályai szerinti anyakönyveztetéshez, hivatalos okmányokban való feltüntetéséhez. A kisebbséghez tartozó személynek joga van anyanyelvének, történelmének, kultúrájának, hagyományainak megismeréséhez, ápolásához, gyarapításához, továbbadásához, joga van az anyanyelvi oktatásban, művelődésben való részvételhez, a kisebbségi mivoltukkal kapcsolatos személyi adatok védelméhez. A törvény III. fejezete szól a közösségi jogokról. Így a kisebbségek közösségi jogai közé tartozik a kisebbségi önazonosság megőrzése, ápolása, erősítése és átörökítése, hagyományaik, kultúrájuk, nyelvük ápolása és fejlesztése, tárgyi és szellemi kultúrájuk megőrzése és gyarapítása, jelképeik használata, emlékeik, emlékhelyeik ápolása. Társadalmi szervezeteket, helyi és országos önkormányzatokat, országos nevelési, oktatási, tudományos hálózatot hozhatnak létre. Joguk van az anyanyelvi neveléshez, oktatáshoz, művelődéshez. Itt rendelkezik a törvény a közszolgálati médiumokban történő műsorkészítési jogról, a kisebbségek országgyűlési képviselőkhöz való jogáról, sajátos módon a kisebbségi jogok országgyűlési biztosának (ombudsman) intézményéről is.

A kisebbségi joganyag legfontosabb eleme: a kisebbségi önkormányzatok

„Az egyes kisebbségek az e törvényben meghatározottak szerint községben, városban és a Főváros kerületeiben kisebbségi települési önkormányzatokat, vagy közve-

29 <http://www.breuerpress.com/2006/06/01/tarsasag-a-magyarorszag-i-zido-kisebbssegert/> (2013-02-07)

30 Vö.: 2/2006. (I. 30.) AB határozat. Közzétéve a *Magyar Közlöny* 2006. évi 9. számában.

tett, vagy közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzatokat, valamint országos kisebbségi önkormányzatokat hozhatnak létre. A fővárosban közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzat alakítható.”³¹ Az 1993-as kisebbségi törvény egyik legfontosabb céljának tekinthető a személyi elven alapuló kulturális autonómia megteremtésének elősegítése, ennek szervezeti megnyilvánulása pedig a kisebbségi önkormányzatok rendszere. Ebben az esetben sajátos „keverékét” láthatjuk a területi és a személyi autonómiának. Ahogy az előzőekben már utaltam rá, alapvetően kulturális plusz jogosultságai lehetnek azoknak a személyeknek, akik identitásukat megvallják. Az autonómia intézményesített formájához azonban be kellett emelni valamilyen területi elemet is a választási szabályok és az illetékesség vonatkozásában. Az tűnt a legkézenfekvőbb megoldásnak, ha alapegységként a települést határozzák meg – mivel hazánkban alapvetően nincsenek egy tömbben élő kisebbségi népcsoportok. Így az is előfordulhat, hogy az adott egységben többséget alkotnak a kisebbségi személyek, és így létrejöhet akár a később ismertetésre kerülő önkormányzattípus – a települési kisebbségi önkormányzat is. Az első tíz év tapasztalatai alapján úgy tűnt, hogy nagy gondot jelent a középszint félig-meddig való kihagyása. Nem csak azért, mert a megyei szintű közigazgatásnak történelmi hagyományai vannak, hanem azért is, mert így nincs igazi átjárás a két pólus között, és ráadásul, valamilyen véletlen folytán, a fővárosban – a kerületi kisebbségi önkormányzatok mellett – közvetlen választással lehetett fővárosi önkormányzatot alakítani.³²

Az eredeti szabályok szerint tehát két szintje volt a kisebbségi önkormányzatoknak: a helyi és az országos. A helyi kisebbségi önkormányzatok háromféle módon jöhettek létre. Egyrészt, ha a települési önkormányzati választásokon mandátumot szerzett képviselőknek több mint a fele egy adott kisebbség képviselőjeként kerül megválasztásra, akkor az új testület átalakulhat települési kisebbségi önkormányzattá. Ebben az esetben a testület azokat a feladatokat is ellátja – hatósági jogkör, közüzemi szolgáltatások stb. –, amelyek egy települési önkormányzat hatáskörébe tartoznak. Másik lehetséges – ám szintén igen ritka – lehetőség volt az, ha a települési önkormányzat képviselőinek 30%-át egyazon kisebbség jelöltjeként választják meg, akkor ezek a képviselők megalakíthatják a közvetett módon létrejött helyi kisebbségi önkormányzatot. A harmadik, alapvetően és döntő többségében előforduló lehetőség, a közvetlen módon létrejött helyi kisebbségi önkormányzat. Ebben az esetben mindössze öt ajánlásra volt szükség ahhoz, hogy valaki kisebbségi képviselőjelölt lehessen. Az identitásmegvallás néha problémásnak tűnő módja miatt a jelöltnek nem kellett nyilatkoznia kisebbségi hovatartozásáról még megválasztása után sem, elegendő volt arról nyilatkoznia, hogy vállalja az adott kisebbség képviselőjét. Mivel a települési és kisebbségi önkormányzati választásokat egy időben tartják – és ter-

31 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. 21. § (1) bekezdés.

32 A jogalkotók ezt a tévedést a 2005-ös reform során megszüntették.

mészetesen nincs nyilvántartás a magyar állampolgárok kisebbségi származásáról –, minden, választójoggal rendelkező magyar állampolgár rendelkezett mind aktív, mind passzív választójoggal a kisebbségi önkormányzati választásokon is. A választás a következő módon történt: a helyi választási bizottságnak ki kellett tűznie helyi kisebbségi önkormányzati választást, ha azt legalább 5 fő, magát azonos kisebbséghez tartozónak valló és a településen állandó lakóhellyel rendelkező választópolgár a kisebbségi törvény mellékletében meghatározott iratminta kitöltésével kezdeményezte. A helyi kisebbségi önkormányzati választásokon mindazok szavazhattak, akik jogosultak voltak a helyi önkormányzati képviselők megválasztására. Mindkét testület választóit a településenként vezetett közös névjegyzékben tartották nyilván. A két választás azonos napon és ugyanazokban a szavazóhelyiségekben zajlott. A választópolgárok – függetlenül attól, hogy a kisebbségi közösség tagjai voltak vagy sem – kézhez kapták a kisebbségi önkormányzati választás szavazólapját is. A kisebbségi önkormányzatokat az úgynevezett „kislistás rendszer” szabályai szerint választották meg.³³ A választópolgárok legfeljebb annyi jelöltre szavazhattak, ahány tagja a testületnek lehetett. A jelöltek neve a szavazólapon alfabetikus sorrendben szerepelt. A kisebbségi önkormányzatok képviselőinek számát a törvény – a település lakosságszámától függően – 3 vagy 5 főben határozta meg.

Érvényesen szavazni csak egy kisebbség jelöltjére lehetett. Képviselők a legtöbb szavazatot kapott jelöltek lettek. A választás akkor volt érvényes, ha legalább 50, illetve a 10 ezernél nagyobb lélekszámú településeken és a fővárosi kerületekben legalább 100 választópolgár érvényesen szavazott.

Az így létrejött helyi kisebbségi önkormányzatok közjogi státusszal rendelkeznek, feladataikat a települési önkormányzat mellett látják el. A települési kisebbségi önkormányzat kivételével – amely „működteti” az egész települést – a másik két modell azonos, de meglehetősen bonyolult szabályozott feladat- és hatáskörrel rendelkezik. Egyrészt rendelkeznek saját hatáskörrel – saját vagyonának felhasználása, gazdasági irányítás, szervezeti és működési rend meghatározása, névválasztás, helyi kisebbségi ünnepek meghatározása, ösztöndíjak és kitüntetések alapítása, intézményalapítás stb. –, másrészt a települési önkormányzat átruházhat hatásköröket a kisebbségi önkormányzatra – ennek azonban nincsenek kötelező esetei –, és végül vannak olyan hatáskörök is, amelyek a települési önkormányzattal együttesen gyakorolhatók – ezek az egyetértési, szabályozási, véleményezési jog esetei. Törvényességi felügyeletüket az illetékes Közigazgatási Hivatal látja el, gazdálkodásukat pedig csak az Állami Számvevőszék ellenőrizheti.

A kisebbségi önkormányzatok működésének infrastrukturális hátterét a települési önkormányzatoknak kell biztosítaniuk: gondoskodniuk kell a megfelelő elhelyezésről és biztosítaniuk kell a szükséges technikai eszközökkel történő ellátást. A mű-

33 1997. évi C. törvény a választási eljárásról 101–107. §.

ködés pénzügyi feltételeit az éves költségvetési törvényben meghatározott nagyságú normatív összeg biztosítja. A finanszírozás azonban többszintű. Az államilag biztosított normatívát a települési önkormányzat – saját belátása szerint – tetszőleges összeggel kiegészítheti, lehetőség van pályázatok megnyerésére és külföldi szervezetek támogatásának, adományának elfogadására, vagy akár vállalkozás folytatására is. Mindezen pénzeket azonban csak a költségvetési gazdálkodás szabályai szerint lehet kezelni. A helyi kisebbségi önkormányzat költségvetésének teljes mértékben be kell épülnie a települési önkormányzat költségvetésébe, bár erre vonatkozóan a település nem rendelkezik döntési jogosultsággal. A gazdálkodás végrehajtója azonban csak az önkormányzat hivatala lehet. A kötelezettségvállalásra, utalványozásra, ellenjegyzésre a települési önkormányzat jegyzője jogosult, és az ellenjegyzés a fedezet meglétére és a kiadás jogszerűségére terjed ki.

Külön kell szólni az országos önkormányzatokról is, mivel a kisebbségi törvény lehetőséget biztosít a helyi kisebbségi önkormányzatok országos szintű integrációjára, kisebbségenként egy országos önkormányzat megalakítására. (Különösen fontosá válhatna szerepük, mivel a parlamenti képviselet hiányában a politikai hatalom ezeket a testületeket tekinti az adott kisebbségi csoport országosan legitim képviselőinek.) Az országos önkormányzatot az 1993-as szabályok szerint elektori rendszerben választották. Így kisebbségi elektor volt minden – az ismertetett három forma közül bármilyen módon – megválasztott helyi kisebbségi képviselő vagy szószóló.³⁴ Ha a településen nincsenek ilyenek, akkor egy elektor megválasztását kezdeményezheti a településen élő három, magát kisebbséghez tartozónak valló állampolgár. Ha az országos választáson az elektorok 50%-a megjelenik és a választási eljárás során végig jelen is van,³⁵ akkor a gyűlés határozatképesnek tekinthető. Az országos önkormányzat képviselőit ebben az esetben saját körükből, a kislistas választás szabályainak megfelelően választják meg, számuk 13 és 53 között lehet. A megválasztott testület alapvető feladata a helyi kisebbségi önkormányzatok érdekeinek országos és megyei szintű képviselete. Az országos és helyi szint között azonban nincs hierarchikus viszony, nem tartoznak egymásnak beszámolási kötelezettséggel. Feladat- és hatáskörét tekintve az országos önkormányzat szinte ugyanazokkal a jogosítványokkal rendelkezik, mint a helyi testületek. Így a kisebbség kulturális autonómiájának megteremtése érdekében intézményeket hozhat létre és összehangolja azok működését; önállóan dönthet intézményei megalapításáról, ezek szervezeti és működési szabá-

34 A szószóló – ezzel az intézménnyel nem foglalkozunk részletesen – egy településen kisebbségi önkormányzat hiányában láthatja el az adott kisebbség érdekeinek képviseletét, védelmét. 2005 után már a kisebbségi önkormányzat elnökét tekinti a jogszabály szószólónak, ami számos félreértésre ad lehetőséget.

35 Mint 2003 januárja, a Legfelsőbb Bíróság végzése óta tudjuk: az 50%-os részvételnek az elektori gyűlésen folyamatosan, így az utolsó szavazás alkalmával is meg kell lennie. https://www.valasztas.hu/onkval2002/esz/esz_hu/jog/lb/kvk051-2003.htm (2013-02-07)

lyairól, fenntartásáról, működtetéséről; színház működtetéséről; múzeumi kiállítóhely, országos gyűjtőkörrel rendelkező közgyűjtemény létesítéséről, fenntartásáról; kisebbségi könyvtár fenntartásáról; művészeti, tudományos intézet, kiadó alapításáról, működtetéséről; országos hatáskörű közép- és felsőfokú oktatási intézmények fenntartásáról; jogsegélyszolgálat létrehozásáról és működtetéséről, valamint egyéb, törvény által hatáskörébe utalt feladatainak ellátásáról; véleményt nyilvánít az általa képviselt kisebbséget ebben a minőségében érintő jogszabályok tervezetéről, ideértve a megyei, fővárosi közgyűlési rendeleteket is; a képviselt kisebbségek csoportjait érintő kérdésekben közigazgatási szervektől tájékoztatást kérhet, részükre javaslatot tehet, hatáskörükbe tartozó ügyekben intézkedést kezdeményezhet; közreműködik a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező állami szervekkel az általa képviselt kisebbségek vonatkozásában az alsó-, közép- és felsőfokú kisebbségi oktatás szakmai ellenőrzésében. A kisebbségi oktatás törzsanyagának kialakításában – a felsőoktatás kivételével – az érintett országos önkormányzatot egyetértési jog illeti meg. Az országos önkormányzat működése körében pályázatokat írhat ki, ösztöndíjakat alapíthat. Lényeges különbség azonban, hogy míg gazdálkodását szintén az Állami Számvevőszék ellenőrzi, törvényességi felügyeletére egyetlen állami szervnek sincs hatásköre, bár ennek hiányára a kisebbségi ombudsman több alkalommal is felhívta már a figyelmet.³⁶

Végezetül feltétlenül foglalkozni kell még két olyan problémával, amelyek a 2005. évi módosításig komoly aggályokat vetettek fel az elemzőkben és magukban a kisebbségi közösségek tagjaiban is. Az első problémát a kisebbségi önkormányzatok választása körül egyre gyakrabban megjelenő „visszásságok”, „kakukkfióka jelenségek” ügye jelentette. Lefordítva a hétköznapiok nyelvére: egyrészt, ha valaki úgy gondolta, jelöltethette magát bármilyen kisebbségi képviselőnek, másrészt a kisebbségi képviselőkre bárki leadhatta szavazatát, ha ezt szükségesnek érezte, függetlenül attól, hogy tagja volt-e az adott kisebbségi közösségnek vagy sem. Így egyre több olyan helyzetet lehetett megfigyelni, hogy (akár hatalomvágyból, akár anyagi okok miatt) valaki olyan kisebbségi jelöltnek választotta meg magát, ahová bevallottan nem tartozott. Ez jobb esetben valamiféle „segíteni akarást” jelentett, de az elmúlt évtizedekben tanúi lehettünk olyan eseteknek is, amikor egy településen szándékosan „leváltották” a kisebbségi képviselőket.³⁷ Bizonytalanok vagyunk ugyan a magyarországi kisebbségek számát illetően, de – amint arra Majtényi Balázs is felhívja a figyelmet – az első választáson 1.774.299, a másodikon pedig 2.657.722 személy szavazott ki-

36 Vö. az ombudsman éves jelentéseivel. www.obh.hu (2013-02-07). A későbbiekben ezt a szabályt is megváltoztatták, és az országos önkormányzatok is törvényességi felügyelet alá kerültek.

37 Gondolunk itt pl. Jászladányra, amikor az érdekeket határozottan képviselő cigány önkormányzati elnököt a következő választásokon a – deklaráltan nem cigány származású – polgármester felesége és kollégái váltották fel.

sebbségi jelöltekre is.³⁸ Amellett, hogy ez rendkívül sok vitára adott okot, előfordult, hogy emiatt nem tudott megalakulni az Országos Román Kisebbségi Önkormányzat. Kiderült, hogy a kicsit cinikusan hangzó „szimpátia szavazatok” lehetőségének nagyon sok kisebbségi vezető örül, különösen a romák körében.³⁹ Pedig egyre inkább egyértelművé vált: „A többséghez tartozók által leadott szavazatok a kisebbséghez tartozók alapvető jogait sértik, abból a már említett okból, hogy esetenként nem ők döntenek arról, ki képviselje őket, ez pedig végső soron negligálja magát a kisebbségi önkormányzati rendszert.”⁴⁰

Ehhez az anomáliához kapcsolódott a problémának a jogi oldala is. Az akkor hatályos alkotmány 68. § (4) bekezdése és a 70. § (1) bekezdése között ugyanis ellentmondás feszült. Míg az előbbi kimondta, hogy a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának a joga kizárólag a kisebbségeket illeti meg, addig a másik jogszabályhely szerint „minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon választható [...] és választó legyen.”⁴¹ A kisebbségi különjog tehát ütközött az identitásválasztás teljes szabadságával és az általános választójoggal. És a gyakorlatban az utóbbi megoldásnak biztosítottak elsőbbséget, szemben az Alkotmánybíróság határozatával.⁴² Az előzőekben is felvázolt probléma miatt 2002-ben elkerülhetlenné vált a változtatás, így a 2002. évi LXI. törvény a következő módon foglalt állást: „A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint az országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.”⁴³ Mivel az összeütközést úgy sikerült „feloldani”, hogy a kisebbségi kérdés kikerült ebből a körből – és ismételtén visszautalunk az említett visszásságokra –, egyre égetőbbé vált a kisebbségi önkormányzatok megválasztásának és egyéb kérdéseinek az újraszabályozása.

A kisebbségi törvény 2005. évi módosítása

A kisebbségi törvény átfogó reformjának igénye már a kisebbségi önkormányzatok megalakulásától kezdve felmerült, az akkori szabályozás ugyanis számos problémát

38 Az adatok megtalálhatók: Demeter Zayzon Mária (szerk.): *Kisebbségek Magyarországon 1999*. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, Budapest, 1999. 42.

39 Vö.: Kállai Ernő: *Helyi cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2005.

40 Majtényi Balázs: *A többkultúrájú politikai közösség magyarországi modellje*. Kézirat, 2005. 158.

41 1949. évi XX. törvény Az Alkotmányról. 70. § (1) bekezdés.

42 6/1991. (II. 28.) AB határozat.

43 Megállapította a 2002. évi LXI törvény 7. §-a. Hatályos a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződés kihirdetésének a napjától.

vetett fel a gyakorlatban. 1993-ban a jogalkotó a hangsúlyt a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozására helyezte, és – részben a megfelelő tapasztalatok hiánya miatt – háttérbe szorult a működés feltételeinek részletes kidolgozása. A jogi szabályozás tetten érhető hiányosságai súlyos visszaéléseket is lehetővé tettek, a kisebbségi önkormányzati választásokon olyanok vettek részt, illetőleg jutottak önkormányzati pozícióhoz, akik nem tartoztak az adott kisebbséghez.

A módosítás elfogadását hosszú előkészítő munka előzte meg, ennek folyamatát terjedelmi okok miatt nincs lehetőségünk részleteiben elemezni.⁴⁴ Az egyik körülményt azonban érdemes kiemelni. A pártok az egyeztetések során a nagy vitát kiváltó választójogi kérdésekre helyezték a hangsúlyt, és kevesebb figyelmet fordítottak a kisebbségi törvény szabályozási rendszerének átalakítására. Vélhetően ennek is szerepe lehetett abban, hogy az elfogadott módosító törvény csak részben felelt meg a kezdeti elvárásoknak. Az Országgyűlés 2005. október 17-i ülésén szavazta meg a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvényt. A kisebbségi törvény módosításával a jogalkotó meg akarta erősíteni a kisebbségi önkormányzati rendszer önkormányzati jellegét, ezért meghatározta a kisebbségi önkormányzat fogalmát és ezzel kijelölte a helyét a közjogi intézményrendszerben.⁴⁵

Fontos változás, hogy a jogalkotó felruházta ezeket a testületeket a kisebbségi közügyek önálló ellátásának jogával is. A kisebbségi törvény szerint kisebbségi közügynek számítanak a kisebbségi törvényben biztosított egyéni és közösségi jogok érvényesülése, a kisebbséghez tartozók érdekeinek kifejezésre juttatása – különösen az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a kisebbségek kulturális autonómiájának a kisebbségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése – érdekében a kisebbségekhez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátásával, ezen ügyek önálló vitelével és az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével összefüggő ügyek. Kisebbségi közügy továbbá a közhatalmat gyakorló állami és helyi önkormányzati szervekben, a kisebbségi önkormányzati szervekben való kisebbségi képviselőhez és mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek biztosításához kapcsolódó ügy.

44 Szabó Orsolya: A kisebbségi törvény és módosítása avagy: a „nagyon várt, kiemelkedő jelentőségű, sanyarú sorsú torzszülött”. In: Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2004.* EÖKIK, Budapest, 2005. 108–130.

45 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. 6/A. § (1) bekezdés. Értelmező rendelkezések, 2. pont: „kisebbségi önkormányzat: a törvényben meghatározott közszolgáltatási feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező, demokratikus választások útján e törvény alapján, külön törvény által meghatározott eljárási rendben létrehozott szervezet, amely a kisebbségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a kisebbségek érdekeinek védelmére és képviselőit, a kisebbségi közügyek települési, területi (megyei, fővárosi) vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre.”

Megváltoztak a kisebbségi önkormányzatok típusai is. Amint azt fentebb bemutattuk, a korábbi szabályozás szerint a helyi kisebbségi önkormányzatok közvetlen választással, átalakulással vagy települési kisebbségi önkormányzattá nyilvánítás útján alakulhattak meg. A települési kisebbségi önkormányzatok a 2005. évi módosítást követően csak közvetlen választás útján jöhettek létre. A módosítást követően egy új, háromszintű kisebbségi önkormányzati rendszer jött létre, amelyben települési, területi és országos kisebbségi önkormányzatok alkotják a kisebbségi képviselőlet színtereit. A sokat hiányolt területi (megyei) szintet is létrehozták, a szabályozás a kapcsolódó feladatokat és hatásköröket is meghatározta. Minden olyan megyében, ahol legalább 10 helyi kisebbségi önkormányzat jött létre, megválasztásra kerülhetett a 9 tagú megyei testület. Országos önkormányzat megválasztásához elég volt négy helyi kisebbségi önkormányzat megléte; valószínűleg gondoltak a kisebb közösségekre is.

A módosítás az országos önkormányzatok működését, gazdálkodását és ellenőrzését is átláthatóbb rendszerbe foglalta. A kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének keretében meghatározták az országos önkormányzatok törvényességi ellenőrzését is, melyet az önkormányzat székhelye szerinti közigazgatási hivatal vezetője látott el. A közigazgatási hivatal a mérlegelési jogkörében hozott kisebbségi önkormányzati döntéseknek kizárólag a jogszerűségét vizsgálhatta.⁴⁶

A szabályozás pontosította és kibővítette a helyi és az országos kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörét is. A kisebbségi törvény új rendelkezései értelmében a települési kisebbségi önkormányzat a kisebbségi közügyek intézése során a törvény által kötelezően előírt, illetve önként vállalt feladat- és hatáskörében jár el. A települési kisebbségi önkormányzat kötelező feladatai különösen a települési kisebbségi önkormányzat saját kezdeményezésére a helyi, illetőleg a más kisebbségi önkormányzat által átruházott feladat- és hatáskörök ellátása. A települési kisebbségi önkormányzat a rendelkezésére álló források keretei között önként vállalt feladatot láthat el, így például a kisebbségi oktatás és nevelés, a helyi írott és elektronikus sajtó, a hagyományápolás és közművelődés területén is. A települési kisebbségi önkormányzat a kötelező és önként vállalt feladatainak ellátására intézményt – ideértve az intézményátvételt is –, gazdasági társaságot, más szervezetet alapíthat. Az oktatási intézmények fenntartói jogának átvételéhez hasonló módon a kulturális intézmények fenntartói joga átvételének szabályai is – ily módon az oktatási autonómia intézményi alapjai mellett a kulturális autonómia megteremtésének intézményes alapjai is – megjelentek a szabályozásban.⁴⁷

46 A kisebbségi önkormányzatok törvényes működésében is nehézséget okozott, amikor 2009. január 1. és 2010. szeptember 1. között a közigazgatási hivatalokat államigazgatási hivatalokká nevezték át, és megszüntették törvényességi ellenőrzési feladatköriüket.

47 *Beszámoló a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről (2003. február–2005. február)*. A Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest, 2005.

A korábbi években jelentősen megnehezítette a kisebbségi önkormányzatok munkáját, hogy hiányoztak az alapvető jogállási szabályok. Az új jogállási szabályok közül említést érdemel, hogy a jogalkotó megalkotta a kisebbségi önkormányzat létrejöttének és megszűnésének szabályait, a képviselői megbízatás keletkezésének és megszűnésének eseteit, az elnökre és az elnökhelyettesre vonatkozó külön rendelkezéseket, valamint a díjazás szabályait. Lényeges változás volt még, hogy a módosítás meghatározta a kisebbségi önkormányzatok működésének részletes szabályait, ezen belül a testületi ülések összehívásának és levezetésének rendjét, valamint a határozathozatalra, a jegyzőkönyvvezetésre, a bizottságok megalakítására és tevékenységére, továbbá az egyes társulási formákra vonatkozó rendelkezéseket. Ezek a rendelkezések megfelelnek a helyi önkormányzati működésre vonatkozó szabályoknak. Megváltozott továbbá a szószóoló intézménye: az új törvényi rendelkezések alapján már nem a helyi önkormányzati választásokon legtöbb szavazatot szerzett kisebbségi jelölt, hanem a kisebbségi önkormányzat elnöke minősült helyi szószóolónak.

A kisebbségi törvény módosítása megerősítette a magyar állampolgárokra kiterjedő személyi hatályt, és ezt rendelte el alkalmazni a kisebbségi választójog terén is. A törvényt módosítással a kisebbségi önkormányzati képviselők választásának jogi szabályozása is jelentősen megváltozott. Így ezután az rendelkezett aktív és passzív választójoggal, aki a kisebbségi törvényben meghatározott kisebbséghez tartozik, és a kisebbséghez tartozását vállalja és kinyilvánítja, magyar állampolgár, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik, és a kisebbségi választói jegyzékben szerepel. Mint látható, a legfontosabb új elem a választói névjegyzék, a „regisztráció”. A névjegyzékbe felhívás alapján, önként lehetett jelentkezni, és ezt a – később megsemmisítésre kerülő – regisztrert titkosan kezelték. Jelöltet csak meghatározott társadalmi szervezet állíthatott,⁴⁸ a választás pedig akkor volt megtartható, ha az adott településen legalább harmincan kérték felvételüket a névjegyzékbe.

A módosított kisebbségi törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvénnyel összhangban rögzítette, hogy a „kisebbségek tekintetében tilos az egyenlő bánásmód követelményének bármilyen megsértése”.⁴⁹ „Ez a törvényi hivatkozás több olyan diszkriminatív bánásmódot nevesít, amely az Alkotmány 70/A. §-ában csak általános tilalomként, ún. generálklauzulában szerepelt. Ilyen formán a nemzeti és etnikai kisebbségek vonatkozásában

48 Jelölő szervezet: az egyesülési jogról szóló törvény szerint bejegyzett olyan társadalmi szervezet (ide nem értve a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény szerint bejegyzett szervezetet), amelynek alapszabályában – a települési kisebbségi önkormányzati választás évét megelőző legalább 3 éve – rögzített célja az adott nemzeti vagy etnikai kisebbség képviselete. 2005. évi CXIV. törvény A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról.

49 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. 3. § (5) bekezdés.

is az egyenlő bánásmód követelményének megsértéseként érhető tetten – többek között – a közvetlen vagy a közvetett (rejtett) hátrányos megkülönböztetés, a zaklatás, a jogellenes elkülönítés, a megtorlás, vagy éppen az ezekre adott utasítás is.”⁵⁰

Feltétlenül pozitív változásként értékelhető, hogy a 2005. évi törvénymódosítás eredményeként véget ért az a hosszú időszak, amikor a kisebbségi önkormányzatok jogállásának és működésének szabályozását gyakran csak a jogalkalmazó szervek állásfoglalásai alapján lehetett értelmezni. Az új rendelkezések szerint a kisebbségi önkormányzatok egyértelműbb közjogi keretek között láthatták el feladataikat. A jogszabály elfogadása után azonban megszólaltak a kritikai hangok: az érintettek szerint ismét nem a konszenzusos változatot sikerült elfogadni (bár ha a kisebbségi törvény eredeti elfogadására gondolunk, akkor ez már szinte hagyomány), így a választási szabályok szerintük nem küszöbölték ki a visszaéléseket, inkább csak megbonyolították egy kicsit a rendszert.⁵¹ Az érintettek elsősorban azt kifogásolták, hogy az eredeti elképzelésekkel szemben nem az adott közösség állítja össze és kezeli ezután a névjegyzéket, hanem általában a jegyző, aki megítélésük szerint – mivel nem tájékozott a kérdésben – ezután sem fogja tudni eldönteni, hogy az illető személy az adott kisebbséghez tartozik-e vagy sem. Ha mégis, akkor sem tehet igazán semmit. Mindenesetre az első, ezekkel a szabályokkal megtartott választás után világgossá vált, hogy a kritikát megfogalmazóknak igazuk van. A „szimpátia szavazókat” felváltották a „szimpátia regisztrálók”, mivel semmi nem szabott gátat a joggal való visszaéléseknek.

Sajnálatos az is, hogy az eredetileg meglévő „kedvezményes mandátum”⁵² szabályait úgy változtatták meg, hogy az előzetes normakontroll során az Alkotmánybíró-

50 A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény indokolása.

51 A kisebbségi törvény átalakításáról szóló viták bemutatása külön dolgozatot igényelne. Így csak utalni tudok az alábbi munkákra: Eiler Ferenc: Törekvések a kisebbségi önkormányzati választások reformjára 1998 és 2004 között. In: *Cigánynak lenni Magyarországon* (2005) i. m. 93–107.; Szabó uo., i. m. 108–130.

52 A már nem hatályos szabályozás szerint a kislistás választási rendszerben – vagyis a 10 ezer fő alatti településeken – a kisebbség egy jelöltje bekerülhetett a képviselő-testületbe, ha több szavazatot ért el a mandátumszerzéshez szükséges legkisebb szavazatszám felénél. A vegyes választási rendszerben egy kedvezményes mandátum volt kiosztható akkor, ha a kisebbségi kompenzációs lista rendelkezett a mandátumszerzéshez szükséges legkisebb szavazatszám több mint egynegyedével. A kedvezményes mandátum igénybevételére mind a két választási rendszerben akkor volt lehetőség, ha az általános szabályok szerint az adott kisebbség egyetlen képviselője sem került be a képviselő-testületbe. A 2002. évi általános választáson összesen 1296 kisebbségi jelöltet választottak helyi önkormányzati képviselővé. Közülük 541 fő, vagyis a képviselők több mint 40%-a kedvezményes mandátummal jutott a testületbe. A cigány kisebbség az összes helyi önkormányzati mandátumának körülbelül 70%-át a kedvezmény igénybevételével szerezte. A vegyes választási rendszerben három kisebbség – cigány, német, szlovák – kivételével minden közösség csak kedvezményes mandátummal tudott képviselőhöz jutni.

ság megsemmisítette ezt a rendelkezést.⁵³ Ez azt jelenti, hogy a helyi önkormányzati testületeknek nem lesz kisebbségi tagja kisebbségi jogon, ezzel – különösen a cigányság esetében, akiknek máshogy nincs esélyük bekerülni a „nagy” önkormányzatba – tovább nőnek a társadalmi távolságok.

A nemzetiségi joganyag 2010 utáni változása

A 2010-es választásokat követően megalakult Országgyűlés működésének kezdetétől a korábbi alkotmányos rendszer megváltoztatását tűzte ki célul, amely alapvetően érintette a nemzetiségek jogi helyzetét is. Az új alkotmány és az ahhoz kapcsolódó szektorális törvények jelentős változásokat hoztak a kisebbségi közösségek helyzetében, hiszen a korábbiaktól eltérően nem az egyes elemek módosítására, hanem a struktúra átalakítására került sor. Az elfogadott jogszabályok természetesen túlnyomó részt a korábbi joganyag transzformációi voltak, de számos új – esetenként szakmailag kevésbé megalapozott – elem is felbukkant a rendelkezések között.

A jogi környezet változásának gyakorlati hatását nyilvánvalóan csak hosszabb távon lehet felmérni. Fontos azonban, hogy az új struktúra már kiépült, így annak elemzésével, esetleges hibáinak feltárásával időben meg lehet akadályozni a visszásságok kifejlődését. Így a következőkben érdemes áttekinteni az alapjogokat érintő újdonságokat.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény a rendszerváltozást követő több mint húsz éven át alapvető jogként ismerte el a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseleti, önkormányzati, nyelvi, kulturális és oktatási jogait. A kisebbségi közösségek ezért nemcsak a már korábban is biztosított jogosultságaik megőrzését, hanem azok továbbfejlesztését várták az alkotmányozás folyamatától. Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága felkérésére több szakember szövetszerű javaslatokkal és azok indoklását tartalmazó munkaanyaggal segítette az új alkotmánykoncepció kidolgozását. Az országos kisebbségi önkormányzatok is megfogalmazták a nemzetiségi jogok bővítésére és pontosítására vonatkozó javasla-

53 Az Alkotmánybíróság 809/B/1998. AB határozata szerint az eredeti szabályozásban a kedvezményes mandátumszerzés lehetősége „pozitív diszkriminációs tartalmú szabály” volt, így az nem sértett alkotmányos jogokat. Az új szabályozással kapcsolatban – amelynek értelmében a települési kisebbségi önkormányzat legtöbb szavazattal megválasztott képviselője nyilatkozatával a helyi önkormányzat képviselő-testületének tagjává válhatott volna – az Alkotmánybíróság 34/2005. (IX. 29.) AB határozatával megállapította, hogy a megtámadott törvényi előírások alkotmányellenesek. A döntés indokolása szerint ez a szabályozás nem az egyetlen lehetséges megoldás a kisebbségek képviseletének biztosítására, eltér a választójog egyenlőségének az Alkotmányban kimondott elvétől, korlátozza a kisebbséghez nem tartozó választópolgároknak a helyi önkormányzat képviselő-testülete tagjának megválasztására vonatkozó alapjogát, továbbá nincs összhangban az Alkotmány 2. §-ából következő demokratikus legitimitáció követelményével.

taikat, és úgy tűnt, hogy ezek a javaslatok bírják a politikai döntéshozók támogatását. Az Alaptörvényről szóló törvénytervezet Országgyűlésnek való benyújtásakor azonban világossá vált, hogy nemcsak a korábban még támogatott kisebbségi jogi javaslatok jelentős részét vetették el, hanem a nemzetiségek egyes, korábban meglévő alkotmányos jogai is kimaradtak a normaszövegből.⁵⁴

Az Alaptörvény jelentős részben átvette a már eddig is meglévő nemzetiségi jogokat, így továbbra is államalkotó tényezőként ismeri el a nemzetiségeket, továbbá biztosítja a helyi és országos önkormányzatok létrehozásának jogát, az oktatási és kulturális jogokat, valamint a saját nyelven való névhasználatot. Az Alaptörvényben új elemként megjelenik az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jog, amely alkotmányos alapot ad arra, hogy a törvényhozás a jövőben ki tudja zárni a visszaélés lehetőségét azokban az esetekben, amikor a nemzetiséghez tartozás önkéntes kinyilvánítása, megvallása a feltétele valamely jog gyakorlásának, illetve kedvezmény igénybevételének. A kisebbségi ombudsman és az országos kisebbségi önkormányzatokkal közös fellépésének eredményei között említhető, hogy a nemzetiségek jogait a jövőben is csak kétharmados többséggel megalkotott sarkalatos törvényben lehet majd szabályozni. Az elfogadott javaslatok közé tartozik az is, hogy az Alaptörvény a rendszerváltozás idején bevezetett jogi kategória, a nemzeti és etnikai kisebbség helyett visszaállítja a nemzetiség elnevezést.

A fenti rendelkezések azonban nem tudják ellensúlyozni azt, hogy olyan kérdésekben, mint a parlamenti képviselő biztosítása, a nemzetiségi nyelvek védelme vagy a nemzetiségi ombudsman függetlenségének garantálása, jelentős visszalépés történt; így például kifogásolható, hogy immár nem szerepel alkotmányos szinten az az előírás, mely szerint Magyarország védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket (nemzetiségeket), valamint biztosítja kollektív részvételüket a közéletben. Az Alaptörvény az addig alkotmányos jogként elismert képviselő helyett mindössze az Országgyűlés munkájában való részvételről szól. Az Alaptörvény – lényegében a hatályos Alkotmány szövegét átvéve – biztosítja ugyan a nemzetiségek számára az anyanyelvhasználat jogát, ám a magyar nyelv és jelnyelv esetében azok állami védelmét is vállalta. Ez a különbségtétel annak ellenére is kifogásolható, hogy az Alaptörvény bevezető fejezete, a „Nemzeti Hitvallás” nem csak a magyar, hanem a magyarországi nemzetiségi nyelvek ápolására és megővésére vonatkozó vállalást is tartalmaz. A korábbi Alkotmány felsorolja a közszolgálati műsorszolgáltatás főbb feladatait, és ebben a felsorolásban szerepel a kisebbségi nyelv és kultúra ápolásában, gazdagításában, a nemzeti és etnikai közösségek igényeinek kielégítésében való közreműködés is. Ezzel szemben az Alaptörvény már csak azt fogalmazza meg, hogy

54 Vö.: Bindorffer Györgyi: Identitás és közösségi intézmények. Az informális családi és a formális politikai tér szerepe a roma identitás alakulásában. *Társadalmi Együttélés* 2012. 4. sz. www.tarsadalmiegyuttetes.hu (2013-02-07)

Magyarország biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.

Az új szabályozást áttekintve több szakértő is úgy vélte, hogy a kisebbségek számára a hétköznapi joggyakorlatot az új alaptörvény nem rontja, csupán az ideológiai háttér változik meg. A kisebbségi ombudsman azonban egyetértett a nemzetiségi közösségek vezetőivel abban, hogy az alkotmányos keretek ilyen irányú változása komoly hatással lesz a részletszabályokra is. Erre tekintettel kezdeményezték a kormánynál, hogy az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvények kidolgozása során lehetőséget kapjanak szakmai álláspontjuk kifejtésére és a jogalkotóval történő egyeztetésre. A felkérést követően a közigazgatási és igazságügyi miniszter stratégiai partnerségi megállapodást kötött az országos kisebbségi önkormányzatokkal, és az új nemzetiségi törvényt velük egyeztetve dolgozták ki, kihagyva azonban a terület más szakmai szereplőit. Aggályosnak tűnik az is, hogy a nemzetiségi közösségek szempontjából alapvető jelentőségű jogszabályt nagyon rövid határidővel bocsátották társadalmi egyeztetésre, és ez nem tette lehetővé az érdemi véleményalkotást a szélesebb közösség, illetve az egyéb érintettek számára. Ez azért is visszás, mert a kormány a törvény sürgős tárgyalását kérte az Országgyűléstől, így a parlamenti vita szűk időkeretében már nem volt lehetőség a felmerülő kérdések alapos megvitatására. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényt (a továbbiakban: Törvény) végül 2011. december 19-én hirdették ki, rendelkezéseinek döntő többsége 2012. január 1-jén lépett hatályba.

A Törvény tanulmányozása során azt tapasztalhatjuk, hogy a kisebbségi joganyag évek óta meglévő hiányosságai kapcsán megfogalmazott javaslatok jelentős részét figyelembe vették a normaszöveg kidolgozásakor. Ezek között említhető például a nemzetiségi önkormányzatok jogállási és működési szabályainak pontosítása, a közvetlen választásokra való áttérés az elektori rendszer megszüntetésével, az országos választások kötelező kitzúzése a helyi és területi testületek számától függetlenül, valamint egyes értelmező rendelkezések meghatározása.

A Törvénynek tehát vannak előremutató elemei, ennek ellenére azonban továbbra is számos szabályozási hiányosság lelhető fel benne.

A személyi hatály problematikája. A Törvény személyi hatályát úgy határozza meg, hogy az a Magyarországon lakóhellyel rendelkező, valamely nemzetiséghez tartozó személyekre és e személyek közösségeire terjed ki. A jogszabály tehát a nemzetiségi jogokat – a nemzetiségi önkormányzat létrehozásának joga kivételével – a nemzetiségi közösségek magyar állampolgársággal nem rendelkező tagjai számára is biztosítja. Ez összhangban van azzal, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok egy része már korábban is kérte a nemzetiségi jogok kiterjesztését az általuk képviselt közösséghez tartozó nem magyar állampolgárokra. A személyi hatály megváltoztatása azonban nem kizárólagosan az anyaországok Magyarországon lakóhellyel rendelkező állampolgáraival bővítheti a hazai nemzetiségi közösségeket. Az anyanemzetek tagjai ugyanis nem feltétlenül anyaországuk állampolgárai. Ennek követ-

keztében „harmadik ország” állampolgára is megfelelhethet a Törvény szerinti meghatározásnak, feltéve, hogy rendelkezik a nemzetiségi identitással és az adott nyelvi és kulturális közösséghez tartozik. Ez azt jelenti, hogy a személyi hatály jelen formájában például egy Magyarországon letelepedett olasz állampolgárságú dél-tiroli némettől vagy egy USA állampolgár ruszintól sem lehet megvonni a hazai nemzetiségi jogok gyakorlásának a lehetőségét. Kérdés az is, hogy melyik hazai nemzetiséghez tartozónak mondhatja magát az, aki az anyaországok egyikéből települt át, ám nem az ottani többségi társadalomhoz tartozik, így például román állampolgárságú roma vagy szlovákiai német.

A nemzetiségi közösséghez tartozás kinyilvánításának kérdése. Az új nemzetiségi törvény egyik alapvető célja, hogy megakadályozza a nemzetiségi jogokkal való visszaélés lehetőségét. E törekvésnek ellentmond azonban, hogy továbbra is az identitás-választás szabadságának elvét teszi elsődlegessé, és nem fogalmaz meg olyan garanciákat, amelyekkel kiküszöbölhető lenne, hogy a nemzetiséghez nem tartozók gyakorolják a nemzetiségi jogokat. Így továbbra is fennmarad az a szabályozás, hogy törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály egyes nemzetiségi jogok gyakorlását pusztán az egyén nyilatkozatához és a nem közösség általi elismeréshez kötheti [11. § (2) bekezdés]. Ennek következménye az is, hogy a Törvény ugyan csak a nemzetiséghez tartozók számára kívánja biztosítani a nemzetiségi választói jegyzékbe való felvétel lehetőségét, azonban nem rendelkezik arról, hogy ezt milyen módon lehet ellenőrizni, hanem ezt a kérdést az új választási eljárási törvény körébe utalja [53. § (1) bekezdés c)]. Az új nemzetiségi törvény így előre meghatározott, tartalom nélküli felhatalmazást adott a választási eljárás szabályainak kialakítására egy másik jogszabálynak. Az identitásvállalás szabadságával kapcsolatban számos területen felmerülnek olyan nehézségek és dilemmák, amelyekre mind ez idáig nem sikerült megnyugtató választ találni. Ilyenek különösen a diszkrimináció nyomon követésének, a különböző támogatások odaítélésének, a képviseleti jogok gyakorlásának, a büntető igazságszolgáltatásban és a népszámlálás során felvett statisztikai adatok kezelésének és a gyermekvédelemmel összefüggő adatok védelmének problémái. Sajnos a jelenlegi szabályozás sem ad egyértelmű választ a nemzetiségre, illetve származásra vonatkozó adatok kezelésével kapcsolatos kérdésekre. A fentiekre tekintettel kívánatos lett volna, hogy a nemzetiségi törvény tartalmazza a nemzetiséghez tartozás megítélésének objektív szempontrendszerét. Ehhez támpontot adhatott volna a kisebbségi ombudsmannak az adatvédelmi biztossal 2009-ben közösen folytatott, etnikai adatkezelésről szóló vizsgálata során készült jelentése.

A választójog. A Törvény előírja, hogy a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választását ki kell tűzni, ha a településen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó adatai szerint – a harminc főt eléri [56. § (1) bekezdés]. A népszámlálási adatok felhasználásával azt kívánják kizárni, hogy olyan településeken is kitűzzék a választást, ahol nincs jelen a képviselni kívánt közösség, és a visszaélés szándéká-

val „duzzasztják fel” a választói jegyzéket. A választás kitűzését azonban nem lehet kizárólag a népszámlálási adatoktól függővé tenni, hiszen ezekben az adatsorokban a választásra nem jogosultak (pl. kiskorúak) is megjelennek. A népszámlálási adatok ugyanakkor nem tekinthetők egy település nemzetiségi lakossága pontos leképezésének, hiszen szenzitív adatokról szóló önkéntes nyilatkozatokon alapulnak. Fontos lenne ezért, hogy a választást azokon a településeken tűzzék ki, ahol a nemzetiségi választói jegyzékben szereplők száma ezt indokolja.

Az átalakult nemzetiségi önkormányzat kérdése. A Törvény visszaállította a nemzetiségi önkormányzati jogokat is gyakorló települési önkormányzatokat [71–72. §]. Az „átalakult nemzetiségi önkormányzat” elnevezés nem tűnik szerencsésnek, mert nem utal arra, hogy ez lényegében egy települési önkormányzat, amely nemzetiségi feladatköröket is ellát. A korábbi, 2006 előtti hasonló törvényi szabályozás alapján létrejött kisebbségi települési önkormányzatok a területi autonómia irányába mutató, választott testületek voltak. Gondot jelentett azonban, hogy több esetben csak azért nyilvánították magukat kisebbségi önkormányzattá a helyi önkormányzatok, hogy ezzel megakadályozzák a valós kisebbségi képviselőt ellátó testület megalakítását. Ennek lehetőségét a Törvény alapján továbbra sem lehet kizárni, hiszen ehhez elegendő az is, ha a helyi önkormányzati jelöltek többsége felveteti magát a nemzetiségi választói jegyzékbe. Az átalakulással létrejövő nemzetiségi önkormányzat intézménye ezért csak akkor tűnik elfogadhatónak, ha garantálható, hogy valóban az adott nemzetiséghez tartozók érdekében hozzák létre. Ennek előfeltétele, hogy a nemzetiségi választói jegyzékbe csak az adott közösség valós tagjait lehessen felvenni.

A nemzetiségi önkormányzatok működésével kapcsolatos ellentmondások. Ebben a tekintetben két területre kell kitérnünk. Az első a kapcsolódás a helyi önkormányzati rendszerhez. A 2010. évi választások eredményeként megalakult, több mint 2200 kisebbségi önkormányzat jelentős része kis létszámú településeken működik. Az e falvakban élő kisebbségi közösségeknek kiemelten fontos szerepük van a nemzetiségi hagyományok, az anyanyelv és az identitástudat megőrzése, ápolása és továbbörökítése szempontjából. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény alapján azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt, közös önkormányzati hivatalt hoznak létre. A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét. Sajnos tartani lehet attól, hogy a polgármesteri hivatalok „leépítése” a nemzetiségek által gyakrabban lakott apró településeken felerősítené az asszimilációs folyamatot. Míg egyes önkormányzati ügyek vitelét adott esetben egy járási központból is meg lehet oldani, ez lényegesen nehezebben volna megvalósítható a kisebbségi közigazgatás esetében.

A második terület a működési feltételek biztosítása. A Törvény továbbra is a helyi önkormányzatok kötelező feladatává teszi, hogy a helyi nemzetiségi önkormányzat

vonatkozásában gondoskodjanak a működés személyi és tárgyi feltételeiről, továbbá a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról. A korábbi szabályozás értelmében a kisebbségi önkormányzatok elvileg bármikor kérhették, hogy a területi működés érdekében használhassák a helyi önkormányzat infrastruktúráját, az eddigi tapasztalatok szerint azonban a helyi önkormányzatok csak a minimális működési feltételeket biztosították számukra. Ehhez képest nem tarthatjuk érdemi előrelépésnek annak előírását, hogy a jövőben havonta legalább tizenhat órában kellene a nemzetiségi önkormányzati feladat ellátásához szükséges tárgyi, technikai eszközökkel felszerelt helyiség ingyenes használatát biztosítani. Ez ugyanis azt a látszatot kelti, hogy az ingyenes helyiséghasználat csak ebben az időkeretben illeti meg a nemzetiségi önkormányzatot.

Az egyetértési jogokkal kapcsolatos következtetések. A 2010-ben elfogadott új jogalkotási törvény kiindulópontja az volt, hogy az egyetértési jog biztosítása társjogalkotói státuszt eredményez, amire csak az Alkotmány (illetve az Alaptörvény) adhat felhatalmazást. Ennek jegyében egyes kérdésekben már ekkor is szűkítették – véleményezési joggá alakították át – a kisebbségi önkormányzatok jogalkotáshoz kötődő egyetértési jogait. A kisebbségi önkormányzatok részére biztosított egyetértési jog azonban nem pusztán részvételi jog, hanem a kisebbségek alkotmányos jogainak érvényesüléséhez szükséges alapvető garancia. A kisebbségi törvény megalkotásakor ugyanis éppen ezért döntött az Országgyűlés a kisebbségi önkormányzatok rendszere mellett – az egyesületi jogon alapuló kisebbségi öngazgatás modellje helyett –, hogy ezek a választás útján létrehozott képviseleti szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehessenek. Az egyetértési jog kereteit a hatályos törvények a kisebbségi kulturális autonómia legfontosabb kérdései kapcsán biztosítják. Ezáltal válik lehetővé, hogy a kisebbségi oktatást és kultúrát is érintő jogalkotás folyamatába betagoódjanak speciális kisebbségi szempontok is. A Törvény előírja, hogy a nemzetiségi jogok, különösen a kollektív nyelvhasználat, a helyi köznevelés, hagyományápolás és kultúra, a helyi sajtó, az esélyegyenlőség, a társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás kérdéskörében a nemzetiségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati határozatot a képviselő-testület csak az e lakosságot képviselő települési nemzetiségi önkormányzat, ennek hiányában a területi nemzetiségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg [81. § (1) bekezdés]. A nemzetiségi önkormányzat számára tehát nem biztosítanak egyetértési jogot, ha a települési önkormányzat a döntését nem határozatként, hanem rendeleti formában hozza meg. Ez a változtatás lényegében kiüresítette a nemzetiségi önkormányzatok együttdöntési jogait, hiszen az általuk képviselt közösségeket érintő alapvető kérdések többségét rendeletben kell szabályozni.

Az országgyűlési képviselet felemás megoldása. A kisebbségek országgyűlési képviselethez való jogát 1990 márciusában iktatták törvénybe, ám még ugyanebben az évben ezt a rendelkezést képviseletre módosították az Országgyűlésre való utalás elhagyásával. Az Alkotmánybíróság 1992-ben hozott, majd 1994-ben megerősített ha-

tározatai mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességnek minősítették, hogy a törvényhozás nem alkotta meg a kisebbségek országgyűlési képviseléről szóló törvényt. A magyarországi nemzetiségpolitika közel két évtizeden át nem tudott eleget tenni az Alkotmánybíróság felhívásának. Az Országgyűlésnek a Választási rendszer reformját előkészítő eseti bizottsága 2000 őszén a kisebbségek önálló országgyűlési képviselői jutásának lehetőségeit elemezve arra a megállapításra jutott, hogy a képviselőcsoportok egyetértésének hiányában a kétharmados parlamenti többség nem biztosítható. Ezt követően éveken át sem a kormány, sem az Országgyűlés nem tűzte napirendjére ezt a kérdést. Egy idő után az Alkotmánybíróság is kezdte átértékelni korábbi álláspontját, és a kisebbségi képviselőt már fel sem tüntette a jogalkotói mulasztásokról vezetett jegyzékében. 2008-ban az országos kisebbségi önkormányzatok a kisebbségi ombudsmannal közösen dolgozták ki azt a koncepciót, amely a választási eljárás szabályainak módosításával és a mandátumszerzéshez szükséges szavazatszám leszállításával mind a 13 kisebbségi közösség számára biztosítható volna az országgyűlési képviselői reális esélyét. A kormány azonban úgy ítélte meg, hogy továbbra sem teremthető meg a törvényalkotáshoz szükséges politikai konszenzus, ezért nem kezdte meg a koncepcióról való egyeztetést.

A 2010-ben megalakuló Országgyűlés politikai pozícióját felhasználva újraszabályozta a kérdést. Az Alaptörvény, valamint az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény több változást rendelt el. Az Alaptörvény az Alkotmányban rögzített képviselői jog helyett az Országgyűlés munkájában való részvételre jogosítja fel a nemzetiségeket. Ez a megfogalmazás az eddigi alkotmányos rendelkezéshez képest szélesítette a törvényhozás lehetőségeit a nemzetiségek választójogi kedvezményeinek meghatározásakor. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló új törvény az országos nemzetiségi kisebbségi önkormányzatok által állított listák számára nemzetiségenként egy kedvezményes mandátum kiosztását teszi lehetővé, ha elérték a kisebbségi kvóta szerinti szavazatszámot. Ez ugyan jelentős kedvezményt jelent, azonban a kvóta még így is annyi szavazatot feltételez, amelyet valószínűsíthetően nem tudnak majd elérni a pártok jelöltjeivel versengő nemzetiségi listák. Ezenkívül az új választási törvény arról is rendelkezik, hogy ha a nemzetiségi lista nem szerez mandátumot, úgy az első helyen feltüntetett jelölt nemzetiségi szószólóvá válik. Az eddig megalkotott törvények⁵⁵ a szószóló számára a felszólalás, a kérdések feltevésének és a nemzetiségeket képviselő bizottság munkájában való részvételnek a lehetőségét biztosítja, az Országgyűlésben anyanyelvét használhatja. Miután nem képviselőről van szó, a törvényhozás természetesen nem biztosít szavazati jogot számára. A csak tanácskozási joggal felruházott szószólói intézmény bevezetése nemcsak visszalépést jelent a szavazati joggal járó teljes jogú képviselő korábbi ígéretéhez képest, hanem deklarációvá fokozza le a nemzetisé-

55 Vö.: 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről.

gek alkotmányos jogként elismert államalkotó tényező státuszát. Ez annál is inkább fennáll, hiszen feltehetően a kedvezmény sem fogja lehetővé tenni a nemzetiségi közösségek többsége számára a parlamenti képviselést, s így nekik a kisebb hatáskörű szószóói képvisellettel kell majd beérniük.

Összegzés

Magyarország évszázadok óta soknemzetiségű ország. A régóta együtt élő népek és különböző kultúrák zavartalan kapcsolatának megteremtéséhez és nem utolsó sorban a nemzetiségi identitás megőrzéséhez szükség van olyan szabályokra, amelyek biztosítják az ehhez szükséges feltételeket. Hosszú időnek kellett eltelnie ahhoz, hogy ezt a magyar politikai elit felismerje, hiszen a 19. századi magyar politikai gondolkodás inkább a „magyarosítás” bűvöletében élt. A változást az I. világháború utáni új helyzet alapozta meg, amikor a magyarság jelentős része került az országhatáron túlra. A hosszú évtizedek alatt kialakuló „kölcsonösség” gondolata miatt sem lehetett már figyelmen kívül hagyni az országunkban élő nemzetiségi közösségek asszimilációmentes megmaradásra vonatkozó igényeit. A nemzetiségi jogok modern megfogalmazásáig azonban a revizionizmuson, internacionalizmuson és egyéb zsákutcás kitérőkön keresztül vezetett hosszú út.

Az 1980-as évektől lassan megfogalmazódó gondolatok a rendszerváltozás után értek kodifikált joganyaggá. Sikerült átültetnünk a világ fejlettebb részein gyakorolt jogelveket, de nem sikerült tudatosítani azt, hogy önmagunkért, saját országunkért, sokszínű kultúránkért van szükség a nemzetiségi közösségek megmaradására. Az 1993-ban elfogadott kisebbségi törvény és a kapcsolódó joganyagok azóta folyamatos „mozgásban” vannak, fejlesztés alatt állnak, hiszen a kezdeti tapasztalatlanságok miatt sok területen volt szükség pontosításra vagy akár változtatásra is.

Kétségtelen tény, hogy mára részletes szabályokat tartalmazó, a fogalmakat értelmező, jelentős nagyságú joganyaggá terebélyesedett a kisebbségi-nemzetiségi közösségekre vonatkozó szabályrendszer. Mégis, sok olyan terület maradt, amelyek szabályait folyamatosan felül kell vizsgálni, hogy ne csak látszattmegoldásokat kínáljanak (ilyen például a kisebbségek parlamenti képviseletének ügye). A legégetőbb kérdés azonban az, hogy a jogszabályok megvalósulásának megvan-e a tényleges lehetősége. Amikor majd többségében a nemzetiségi közösségek érdekeinek figyelembe vételével alkotunk szabályokat, és amikor majd nem csak leírva léteznek a kisebbségi jogok, hanem megvalósulásukon a többség és a kisebbség közösen őrökdi és dolgozik, akkor mondhatjuk azt, hogy valóban soknemzetiségű, multikulturális állam Magyarország. Odáig azonban még hosszú út vezet.