

SZEMLE

MÓRÉ SÁNDOR

*egyetemi adjunktus**Károli Gáspár Református Egyetem
(Budapest)*Új irányok a nemzetiségi
önkormányzatok
létrehozásában

Bevezetés

Jelen tanulmány a nemzetiségi önkormányzatok létrehozására vonatkozó szabályozás irányait, céljait, állapotát kívánja bemutatni és – némely lényeges vonatkozása tekintetében – értékelni. A dolgozat *első* részében megkísérlem bemutatni a nemzetiségi önkormányzatok alkotmányos garanciáit, a nemzetiségi önrendelkezés magyarországi struktúráját. A *második* részben azt vizsgálom, hogy a jogalkotó milyen válaszokat adott a nemzetiségi önkormányzatok létrehozását jellemző akut problémákra, illetve az átalakult nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó új szabályozást veszem górcső alá.¹

I.

Alkotmányos garanciák,
önrendelkezési struktúra

1. Az Alaptörvény az Alkotmány nemzetiségi² jogokat biztosító korábbi szabályainak nagy részét átvette: államalkotó tényezőként ismeri el a nemzetiségieket, biztosít

ja az anyanyelvhasználatot, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználat lehetőségeit, illetve a nemzetiségi kultúra ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz való jogot. Az alkotmányozó ezen alapvető jogok érvényesülésének egyik legfontosabb *eszközét* is megjelöli, amikor kimondja, hogy a Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban *Nektv.*) kulcsfontja volt, hogy létre hozta a *kisebbségi önkormányzatok* rendszerét, mint a törvény egyik legfontosabb céljának tekinthető *kulturális autonómia* szervezeti formáját.³ Húsz év távlatából, az új törvény mérőföldkövével elgondolkodhatunk azon, hogy az önkormányzathoz való jog biztosításának „ez volt-e az egyedül járható és kizárólagosan helyes útja, azaz az intézményrendszer ’közjogiasítása’ és a helyi önkormányzati rendszerhez való kapcsolása helyett nem lett volna-e célszerűbb a kisebbségi közösségeket az egyesülési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó ún. ’civil szervezetekként’ támogatni”.⁴ Nem egyszerű a választás, hiszen a civil társadalmi szervezet önállósága kerülhet szembe a nemzetiségi közéletbe való beleszólás lehetőségével. Az anyagi feltételek garantálása lehet a mérleg egyik oldalán, a másikon pedig az állami beavatkozás kockázata.

Álláspontom szerint a jelenlegi szabályozás által kínált lehetőségekkel aktív, identitásukat meg-

őrizni és ennek érdekében tenni is akaró nemzetiségek azok, akik leginkább élni tudnak. Kevés nemzetiségnek adatik meg az a lehetőség, hogy olyan önálló anyagi bázissal rendelkezzen, amely mindkét szerveződési forma együttes és egymás melletti működésére alapot nyújthat.

2. Az 53/2010. (IV. 29.) AB az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a 35/1992. (VI. 10.) AB-határozat kizárólag azért állapított meg alkotmányellenes mulasztást, mert az Országgyűlés nem alkotta meg a nemzeti és etnikai kisebbségeknek a szervezett önkormányzathoz való jogát, és annak „feltételeit és körülményeit” biztosító törvényt.⁵ Az Országgyűlés azonban ennek a feladatának némi késéssel bár, de eleget tett, amikor megalkotta a *Nektv.*-t.

Nézetem szerint ez a határozat megpróbálta tisztázni azt a helyzetet, ami két, egymásra nem igazán szerencsés és nem tudatosan – a következményeket végiggondolva – hivatkozó alkotmánybírósági határozat következtében kialakult, aminek a szóhasználatából le lehetett vonni egy olyan konklúziót, hogy az Alkotmánybíróság a kisebbségek országgyűlési képviselőinek rendezésével kapcsolatos alkotmányellenes mulasztásra következtetett. E következtetés levonását Kovács Péter tette meg 1995-ben egy tanulmányában (*A magyar alkotmányreform gondolata és a kisebbségvédelem alkotmányos tükrözésének egyes kérdései*) és 1996-ban a *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem c.*

1 Ezúton mondok köszönetet Kovács Péternek és Rixer Ádámnak a dolgozat végleges változatának elkészítéséhez nyújtott javaslataikért, kritikai észrevételeikért. Az esetleges hibákért a felelősség kizárólag a szerzőt terheli (M. S.).

2 A „kisebbség” és „nemzetiség” kifejezések vonatkozásában mindig az adott korban használt kifejezés jelenik meg a dolgozatban.

3 Eredetileg a *Nektv.* csak két szintet ismert: a települést és az országot. A 2005. évi CXIV. törvény bevezette a területi (megyei) kisebbségi önkormányzatokat, amely rendszert a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njtv.) is megtartott.

4 *Kaltenbach Jenő*: Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről: 2000. január 1. – 2000. december 31. (NEKJOB, 2001), <http://www.kisebbségiombudsman.hu/word/11-17-2008_09_34_26/beszamolo_2000.html> elérés: 2014. 02. 27.

5 53/2010. (IV. 29.) AB-határozat, II. 3. pont

könyvében.⁶ Maga az Alkotmánybíróság azonban soha nem minősítette *expressis verbis* úgy, hogy a kisebbségek országgyűlési képviselőinek rendezése miatt alkotmányellenes mulasztás állna fenn, ezt a következtetést a tudományos irodalom, majd a politika vonta le abból, hogy a 24/1994 (V.6.) AB-végzés⁷ *res judicata* alapon, érdemi vizsgálat nélkül visszautasított egy, e tárgyban mulasztás megállapítására irányuló indítványt.⁸

3. Az Alaptörvényből nem feltétlenül következik az országgyűlési képviselet: az Alaptörvény 2. cikkének (2) bekezdése az Országgyűlés munkájában való részvételről szól.⁹ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény teremtette meg a nemzetiiségek kedvezményes országgyűlési képviseletének lehetőségét.¹⁰ A 2014-es országgyűlési választáson mind a tizenhárom országos nemzetiiségi önkormányzat nemzetiiségi listát állított,¹¹ ám a kedvezményes kvótarendszer ellenére egyetlen nemzetiiségnek sem sikerült országgyűlési mandátumot szerezni, így valamennyi nemzetiiségnek „csak” nemzetiiségi szószólója lehet az Országgyűlésben.¹² A nem-

zetiségi listára leadott egyetlen érvényes szavazattal már nemzetiiségi szószólót lehet küldeni az Országgyűlésbe. A romaságnak,¹³ mint a legnagyobb lélekszámú nemzetiiségnek reális esélye volt a képviselői mandátumszerzésre, ám az Országos Roma Önkormányzat (ORÖ) nem támogatta következetesen a nemzetiiségi listára való szavazást: az elején támogatta, majd „visszakozott”. Az ORÖ és a szövetséges párt érdekeinek inkább megfelelt a romák pártlistára való szavazása a nemzetiiségi lista helyett, hiszen az ORÖ képviselői létszámilag több eséllyel indultak a szövetséges párt listáján. Ugyanakkor a nemzetiiségi lista állításával a romáknak nemzetiiségi szószólójuk is lett a parlamentben. Megítélés szerint a nemzetiiségek országgyűlési képviseletére vonatkozó jelenlegi szabályozás – a gyakorlati tapasztalatok alapján – mindenképpen módosításra szorul.

4. Az Alaptörvény hatálybalépése szükségessé tette, hogy a nemzetiiségek jogait egy új sarkalatos törvény¹⁴ szabályozza. Előrelépésnek tekinthető, hogy a nemzetiiségi önkormányzatokat érintő legtöbb rendelkezés ma már egy törvény-

ben található meg.¹⁵ A törvényi szabályozás súlyát jelzi, hogy az Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával fogadta el, illetve módosíthatja a nemzetiiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényt (a továbbiakban: *Njtv.*). Ugyanakkor, tekintettel a törvény sarkalatos jellegére, nehezíti a jogalkalmazást a helyenként rendkívül részletes szabályozás. Pl. a nemzetiiségi önkormányzat belső szervezetére és működésére vonatkozó részletszabályokat alacsonyabb szintű jogszabályban vagy belső szabályzatokban lehetett volna rendezni.¹⁶

5. Az Alaptörvény, illetve ezzel összhangban az *Njtv.* a „nemzeti és etnikai kisebbség” fogalma helyett egységesen a „nemzetiiség” elnevezést használja valamennyi érintett közösségre.¹⁷ Ez azonban nem jelenti azt, hogy a kisebbségi jogok kedvezményezetti köre változott volna. 2012. január 1-je előtt tizenkét nemzeti kisebbség, és egy etnikai kisebbség (cigányság) volt. A zsidó közösség vallási és nem nemzetiiségi kategória.¹⁸

Egyes szakemberek véleménye szerint a magyar jogtörténeti és társadalomtörténeti hagyományok-

6 Lásd erről: *Kovács Péter*: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Osiris, Budapest, 1996. 201–203.

7 Közzétéve a Magyar Közlöny 1994. évi 48. számában, Budapest, 1994. május 2.

8 Az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az országgyűlési képviselők választásáról szóló, többször módosított 1989. évi XXXIV. törvény alkotmányellenességét, „mert intézményesen nem tesz eleget az Alkotmány 68. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésnek”.

9 A nemzetiiségek garantált parlamenti képviseletét Szlovénia és Románia alkotmányában is rögzíti, Montenegró szintén alkotmányosan, míg Horvátország alkotmányerejű törvényben vállalja. A nemzetiiségek parlamenti képviseletének biztosítása jelenleg nem tartozik az „európai standardba”, s amennyiben a törvényhozó mégis emellett dönt, úgy azt alkotmányos, illetve törvényhozási úton egyaránt megteheti. Lásd: *Kovács*, 1996. 200–201.

10 Röviden összefoglalva az a lista kap kedvezményes mandátumot, amelyik megszerzi az egyébként arányos (egy mandátumra jutó szavazatszámából kiszámított) kvóta egynegyedét.

11 A nemzetiiségi lista állításához a névjegyzékben nemzetiiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezeröttszáz ajánlás szükséges.

12 A nemzetiiségi szószóló ugyan felszólalhat az Országgyűlésben, de mivel szavazata nincs, az érdemi döntésekben nem vehet részt.

13 Az *Njtv.*-ben a „cigány” szót a „roma” kifejezés váltotta fel.

14 Lásd erről: *Téglási András*: Sarkalatos törvények – alkotmányos garancia vagy jogtörténeti „reminiscencia” (?). In: *Balogh Elemér–Cserny Ákos–Pátyi András–Téglási András* (szerk.): Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről, Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt, Budapest, 2012. 219–227.

15 1994 és 2005 között a kisebbségi önkormányzatokat a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény szabályozta. Lásd erről: *Hoffman István*: Önkormányzati jog, ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, 2012. 6.

16 Opinion No. 671/2012, CDL-AD (2012) 011. 7.

17 Ezzel a módosítással megszűnt a sokszor parttalan vitákhoz vezető különbségtétel nemzeti és etnikai kisebbségek között. Lásd: *Halász Iván–Tóth Norbert*: A politikai és gazdasági rend alkotmányjog alapjai. In: *Cserny Ákos* (szerk.): Alkotmányjog, Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt, Budapest, 2013. 148.

18 Lásd erről a 2/2006. (I. 30.) AB-határozatot. Különösen érdekes *Kovács Péter* alkotmánybíró különvéleménye, miszerint, amíg a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége (Mazsihisz) fenntartja közismerten elutasító álláspontját a magyarországi zsidóság nemzeti kisebbségként történő elismerésében, addig nincs jogi lehetőség ennek elismerésére. Így a kisebbségként történő elismerés esetén a kormány megsértené azt a megállapodást, amit a Mazsihisz-szal nemcsak vallási, hanem bizonyos közzolgálati, közéleti és társadalmi feladatokat illetően is kötött. A kisebbségnek, mint egésznek kell rendelkeznie a szolidaritáson alapuló célzatos akarral, s nem lehet akarata ellenére a kisebbséget jogi értelemben vett kisebbségnek minősíteni.

nak a „nemzetiség” szó jobban megfelel. Ezen hagyományok legtöbbször nemzetiségként említették a kisebbségi közösségeket, mindemellett a „kisebbség” szó egy tágabb fogalom, amibe beleférnek pl. a vallási kisebbségek, a szexuális kisebbségek stb. A KIM (az Njtv. betérjesztője) ezt a módosítást azzal indokolta, hogy a jövőben nem a „többség-kisebbség” relációjában akarnak gondolkodni, hanem azokat az értékeket akarják kiemelni, amelyekkel a nemzetiségi közösségek kulturális sajátosságaikkal hozzájárulnak Magyarország kultúrájához, az összmagyar kultúrához.¹⁹ Nem következetes azonban az Alaptörvény és az Njtv. hivatalos (kormányzati) angol fordításában a „nemzetiség” kifejezés használata: az Alaptörvény a „nationality”, az Njtv. a „minority” kifejezést használja ugyanazon szó fordításaként.

II. Változások a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásában

1. Az „etnobiznisz”-nek nevezett jelenség és a nemzetiségi önkormányzatok

1994 és 2010 között az országos adatok választási ciklusról választási ciklusra folyamatos növekedést mutattak a megalakult helyi kisebbségi önkormányzatok, illetve a kisebbségi választásokat kezdemé-

nyező települések számában is.²⁰ Számos roma aktivista fölhívta a figyelmet, hogy több jelöltet az motívált a kisebbségi önkormányzat létrehozásában, hogy befolyást szerezzen az adott közösségen belül, valamint kihasználja az ezzel járó kiváltságokat.²¹ Az „etnobiznisz”-nek nevezett jelenség pusztán létezése azonban nem lehet akadálya a fejlődési irányoknak, legfeljebb a különböző folyamatokba további „garanciák beépítését kikényszerítő tanulságként érdemes kezelnünk azt”.²²

Az Njtv.-ben is fennmaradt a választójogosultság regisztrációhoz való kötöttsége, azaz a nemzetiségi önkormányzati választáson kizárólag az a személy rendelkezik választójogosultsággal, aki a nemzetiségi névjegyzékben szerepel. A regisztráció intézményének a nemzetiségi önkormányzatok részéről történő, a korábbi elutasítást felváltó, elfogadása ledöntött egy tabut.²³ Azonban a 2006-os választásokon bevezetett regisztráció intézménye sem nyújtott elegendő védelmet az „etnobiznisz”-nek nevezett jelenséggel szemben. A választási rendszer nyitottságából adódóan az adott kisebbséghez nem tartozó személyeknek továbbra is sikerült az adott kisebbség képviselőiként megválasztatni magukat. Ezért az Njtv. részben módosította a *választójog feltételeit*: választható lehet az a személy, aki nemzetiségi névjegyzékben szerepel, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választá-

sán szavazójoggal rendelkezik, továbbá nyilatkozatot tesz arról, hogy a nemzetiség képviselőjét vállalja és a választást megelőző tíz évben általános vagy időközi nemzetiségi önkormányzati választás során nem volt más nemzetiség önkormányzatának jelöltje. Ezen felül a jelöltnek még nyilatkozni kell arról is, hogy beszéli a nemzetiségi közösség nyelvét, ismeri nemzetiségi közösség kultúráját és hagyományait.

Lényeges módosítás, hogy megszűnt a nemzetiségi önkormányzati választójog *magyar állampolgársághoz* kötöttsége. Az Njtv. „nemzetiség” definíciójában sem szerepel már a „magyar állampolgárság” megkötés.²⁴

Az Njtv. áttért az elektori rendszerről a *közvetlen választásokra*.²⁵ Az áttérés következtében biztosítani szükséges, hogy a területi nemzetiségi önkormányzati választásokon az adott megyében élő minden nemzetiségi választópolgár részt vehessen, függetlenül attól, hogy lakóhelyén kitűzték-e a települési nemzetiségi önkormányzati választást.

2. A népszámlálási adatok szerepe a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásában

Az egyik legnagyobb újdonsága az Njtv.-nek, hogy a *népszámlálás adataihoz* köti a nemzetiségi önkormányzati választások kitűzését.²⁶ Települési nemzetiségi önkormányzati

19 T/4997. sz. törvényjavaslat a nemzetiségek jogairól

20 Lásd erről: *Bindorffer Györgyi*: Kisebbség, politika, kisebbségpolitika. Nemzeti és etnikai közösségek kisebbségi önkormányzati autonómiaja Magyarországon, Gondolat Kiadó – MTA Szociológiai Kutatóintézet, 2011. 125–126.

21 National Democratic Institute: The Hungarian Minority Self-Government System as a Means of Increasing Romani Political Participation, OSCE/ODIHR, 2006. 10.

22 *Rixer Ádám*: A roma érdekek megjelenítése a jogalkotásban, KRE ÁJK, 2013. 165.

23 *Kovács Péter*: Kisebbségi önkormányzatiság, identitásvállalás és adatvédelem – avagy mennyi gondot is okoz nemzetközi jogi vonatkozású fogalmak önkényes értelmezése és „továbbfejlesztése”. In: *Csapó Zsuzsanna*: Unnepi Tanulmánykötet Bruhács János Professor Emeritus 70. születésnapjára, Kódex, Pécs, 2009. 242.

24 Az Njtv.-ben olvasható meghatározás nagyon közel áll ahhoz, amelyet a nemzetközi jogtudomány „az ENSZ kisebbségvédelmi instrumentumrendszerének megtervezésében munkahipotézisszerűen használt ún. *Capotorti-definíció* elnevezés alatt ismer”. Lásd a 2/2006. (I. 30.) AB-határozatot; *Szalayné Sándor Erzsébet*: A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században, Gondolat Kiadói Kör, 2003. 185–187; *Kovács*, 1996. 36–59.

25 A nemzetiségi önkormányzati választások szabályai a helyi önkormányzati választások szabályaitól elkülönülnek. Hasonló volt a helyzet a korábbi kisebbségi önkormányzatok esetében is. Lásd pl.: *Szilvássy György Péter*: A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása. In: *Kilényi Géza–Hajas Barnabás* (szerk.): Fejezetek az alkotmányjog köréből, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005. 326–327.

26 Az Njtv. az állami támogatás összegét is a népszámlálás nemzetiségi adataihoz köti. Azokon a településeken, ahol a népszámlálási adatok nem igazolják vissza az adott nemzetiség jelenlétét, a nemzetiségi önkormányzat működéséhez biztosított állami támogatás csak jelképes összegű.

képviselők választását akkor kell tartani, ha a településen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiségenként összesített adatai szerint – a *harminc*²⁷ főt eléri. A területi nemzetiségi önkormányzati képviselők választását ki kell tűzni, ha a fővárosban, megyében kitűzött települési választások száma legalább tíz. Az új szabályozásban az országos önkormányzati választások kitűzése – a települési és területi testületek számától függetlenül – immár kötelező. Kutatásaim során nem találtam még egy olyan országot, ahol – a magyar szabályozáshoz hasonlóan – konkrét létszámhoz és ne százalékban meghatározott küszöbértékhez kötnék bizonyos nemzetiségi jogok gyakorlását.

Egyes szakemberek véleménye szerint a választás kitűzését és az állami támogatás összegét nem lehet a népszámlálási adatoktól függővé tenni. Ezen adatok nem tekinthetők egy település nemzetiségi lakossága pontos leképezésének, hiszen szenzitív adatokról szóló önkéntes nyilatkozatokon alapulnak.²⁸ Ne feledjük el azt sem, hogy a népszámlálási adatokban a még nem nagykorúak is szerepelnek.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa felhívta a figyelmet, hogy a 2001. évi népszámlálás adatai különösen a kitelepítést elszendvedett német és a súlyos előítéletek miatt „rejtőzködő” roma közösségek esetében nem tekinthetők megbízhatónak.²⁹ Véleményem szerint a németek esetében kicsit erős,

túlzó ez a megállapítás, hiszen velük szemben semmi rossz sem történt a rendszerváltozás után, sőt jelentősen emelkedett a nemzetiségi szervezeteik létszáma.

Valószínűleg azzal a bonyolult képlettel szembesülünk, hogy egyes kis létszámú nemzetiségeknek a népszámlálási adatok meglehetősen jól tükrözik a realitásokat, ugyanakkor vannak olyan nemzetiségek (mindenekelőtt a roma), ahol a valós arányszám többszöröse a népszámlálás szerintinek. Vannak továbbá olyan nemzetiségek is, „ahol a korábbi népszámlálások hektikus ugrásai olyan növekedésről tanúsítottak, ami demográfiai szabályok szerint megmagyarázhatatlan volt, és ez – mindegyelőtt a németek esetében – szinte tudományos igénnyel is követelte a becslés kiegészítő alkalmazását”.³⁰

A népszámlálási adatok tehát nem tekinthetők megbízhatónak különösen a romák tekintetében. Nemcsak azért, mert számos kisebb településen az önbevalláskor kevesen vallották meg nemzetiségüket, kulturális kötődésüket, miközben a nemzetiségek jelenléte közismert,³¹ hanem mert több fővárosi kerületben és nagyvárosban a népszámlálási adatok szerint viszonylag nagy létszámú nemzetiségi közösség él, miközben ennek tényszerűségét maguk az érintett nemzetiségek önkormányzatai is megkérdőjelezik.³² Így fennáll a veszélye annak, hogy továbbra is megalakulhatnak „álm nemzetiségi” önkormányzatok. Ez utóbbi vonatkozásban a jelenlegi huszonöt fős választói jegyzék nem biztosítja a

szükséges közösségi legitimációt egy képviseleti szerv megalakításához, ehhez emelni kellene ezt a létszámot.

Az *alapvető jogok biztósának* Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványa szerint a népszámlálás nemzetiségi adatainak választási célú felhasználásának elrendelése ellentétes az Alaptörvénnyel, és egyben nemzetközi szerződésbe is ütközik, mert szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogát, valamint a nemzetiségi közösségek helyi nemzetiségi önkormányzat létrehozására vonatkozó jogát. Hangsúlyozza, hogy hiteles népszámlálási adatok hiányában ez a jogi megoldás nem alkalmas a szabályozás alkotmányos céljának elérésére.

A 41/2012. (XII. 6.) AB-határozat szerint „nincs szó a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogának szükségtelen, illetve aránytalan korlátozásáról.” Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az egyéni önrendelkezési jog³³ ugyanis az egyén joga, amelynek gyakorlása nem vonhat maga után az egyénre nézve semmilyen hátrányos jogkövetkezményt. Az önkormányzatok létrehozására vonatkozó jog hazánk alkotmányos rendszerében most és korábban is kollektív jogként szerepelt, amelynek a gyakorlása magához a nemzetiség tényleges tagjaihoz kell, hogy kötődjön.

Az említett AB-határozat nem véletlenül hivatkozik azokra az *ET monitoring dokumentumokra*, amelyek szuggerálják, hogy a jogalkotó térjen vissza bátran a népszámlálási adatokhoz, és megemlíti, hogy a

27 A legutóbbi Njtv-módosítás szerint a „harmincfős” népszámlálási adathoz kötött szabályozást első alkalommal a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2024. évi általános választásán kell alkalmazni. Addig a „huszonöt fős” szabályozás alkalmazandó.

28 Lásd erről: *Kállai Ernő*: A nemzetiségi jogok helyzete Magyarországon a jogszabályváltozások tükrében, Collegium Doctorum, Miskolc, 2012. 4; *Fórika László*: A nemzetiségi jogok védelme. In: Beszámoló az alapvető jogok biztósának és helyetteseinek 2012. évi tevékenységéről, Alapvető Jogok Biztósának Hivatala, 2013. 147-148.

29 *Fórika*, 2013. 148.

30 *Kovács*, 2009. 241.

31 A korábbi kutatások szerint a külső – a kérdezőbiztos, a szomszédok stb. – besorolására hagyatkozó eredmények 2,5-3-szor nagyobb roma népességet mutatnak ki, mint az önbesoroláson alapulók. Lásd: *Ladányi János*: „Szisztematikus önsorsrontás”: interjú Ladányi Jánossal, *Nemzet és biztonság*, 2009/2. 43-53.

32 *Kállai Ernő*: Vélemény a készülő nemzetiségi törvény tervezetéről, (NEKJOB, 2011), <<http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-706-velemeny-keszulo-nemzetisegi-torveny.html>> elérés: 2014. 02. 07.

33 Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdésének második monda „[m]inden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonosságá szabad vállalásához és megőrzéséhez.”

kormány erre ígéretet is tett. Igaz, hogy az Njtv.-t a népszámlálás után fogadta el a jogalkotó, de az előtte levő években volt egy folyamatos konzultáció a nemzetiségi önkormányzatokkal, hogy mozgósítsanak rá ők is. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy már a népszámlálás végrehajtása előtt, 2010-ben a kormány jelezte, hogy a népszámlálási adatoknak a korábbiaknál jóval nagyobb szerepet fog tulajdonítani, lényegében azt tekinti kiindulópontnak intézkedéseiben. Egy költségvetési vonatkozású jogszabálynak a népszámláláshoz való kötése pedig már a népszámlálás megtartása előtt megtörtént.³⁴

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor felhívta a jogalkotó figyelmét arra, hogy a 2014. év tapasztalatai alapján módjában áll módosítani a törvényi szabályozást, ha a két népszámlálás közötti felező időben olyan markáns nemzetiségi választási igény lesz tapasztalható, amely nincs összhangban a 2011. évi népszámlálási adatokkal.³⁵

A *Velencei Bizottság* – kb. fél évvel a 41/2012. (XII. 6.) AB-határozat meghozatala előtt – kifogásolta, hogy a népszámlálást még akkor hajtották végre, amikor a nemzetiségekhez tartozók nem voltak tudatában annak, hogy választásuknak milyen kihatása lehet magukra a nemzetiségi intézményekre. Ezért, illetve a népszámlálások tízéves ritmusa és a nemzetiségi önkormányzati választások öt éves ritmusa közötti különbségre tekintettel *kiegészítő megoldás* kidolgozását tartaná szerencsésnek.³⁶

Valószínűleg az említett bírálatokra és felhívásokra reagálva a jogalkotó bevezette a „huszonöt

fős” népszámlálási adathoz kötött szabályozást a települési nemzetiségi önkormányzatok létrehozásánál. A „harmincfős” szabályozást első alkalommal a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2024. évi általános választásán kell alkalmazni (hatályos: 2014. II. 25-től).³⁷ Nézetem szerint ez a megoldás nem orvosolja kellőképpen a felforrósult bonyolult problémákat. Valószínűleg olyan módosító javaslat megfogalmazására lenne szükség, amely szerint a népszámlálási adatok alapján *differenciálni* lehetne a kis települések és nagy városok vonatkozásában, és/vagy egyéb *tudományos kutatási adatokat* lehetne alkalmazni a nemzetiséghez tartozók létszámának meghatározásához.

3. Átalakulással létrejövő nemzetiségi önkormányzat

Nem csak közvetlen módon, hanem közvetve is létrejöhet nemzetiségi önkormányzat. Az Njtv. bevezette az átalakulással létrejövő nemzetiségi önkormányzat intézményét, amely tág értelemben a *területi autonómia* elvének hazai megnyilvánulása lehet.

Egy 2004-es tanulmány szerint a magyarországi kisebbségek hagyományos földrajzi elhelyezkedése, valamint az elmúlt évtizedek migrációs folyamatai lehetetlenné teszik a nemzetiségi érdekképviselet területi autonómiára épülő modelljének megvalósítását.³⁸ 2011-ben, ezen intézmény létrehozásakor, a jogalkotó valószínűleg figyelembe vette, hogy a statisztikák és becslések alapján a roma népesség

további jelentős létszám- és arányemelkedése várható a teljes népesség csökkenő tendenciája mellett,³⁹ így a közeljövőben a nemzetiségi érdekképviselet területi autonómiára épülő modellje is megvalósulhat. Az is elképzelhető, hogy a jogalkotó ezen területi autonómiára épülő modell bevezetésével *követendő példát* kívánt állítani – a határon túli magyarság érdekeit szem előtt tartva – a szomszédos országok törvényhozásai elé.

Az Njtv. 71. §-ának (2) bekezdése szerint „[á]talakult nemzetiségi önkormányzattá nyilváníthatja magát az általános vagy időközi választást követő alakuló ülésen a települési önkormányzat, ha a választás napján (a) a településen választójoggal rendelkező polgárok névjegyzékében szereplő polgárok több mint fele az adott nemzetiség választói jegyzékében szerepel, és (b) a megválasztott képviselők több mint fele az adott nemzetiség jelöltjeként indult a települési önkormányzati választáson.”

Kállai Ernő véleménye szerint ezen rendelkezés nem tartalmaz elegendő garanciát arra vonatkozóan, hogy valóban az adott nemzetiséghez tartozók érdekében nyilvánítsák magukat a helyi önkormányzatok átalakult nemzetiségi önkormányzattá, és nem azzal a mögöttes szándékkal, hogy megakadályozzák a valós nemzetiségi képviseletet ellátó testületek megalakítását. Az ilyen típusú visszaélések megvalósulhatnak, ha a helyi önkormányzati jelöltek többsége felveteti magát a nemzetiségi választói jegyzékbe. *Kállai* továbbra is kifogásolja, hogy a jogalkotó az egyén nyilatkozatához és nem a

34 Lásd ebben az értelemben a 342/2010. (XII. 28.) Korm. rendeletet a kisebbségi önkormányzatoknak a központi költségvetésből, valamint fejezeti kezelésű előirányzatból nyújtott támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről, különösen a 3. § (5) bekezdést.

35 41/2012. (XII. 6.) AB-határozat

36 Opinion No. 671/2012, CDL-AD (2012) 011. 10.

37 Njtv. 242. § (2) bekezdés

38 *Váradai Mónika Mária*: A kisebbségi önkormányzatok működésének jellemzői, tapasztalatai. In: *Szigeti Ernő* (szerk.): Az önkormányzati közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében, Magyar Közigazgatási Intézet, 2004. 347.

39 Lásd erről: *Spéder Zsolt* (szerk.): Demográfiai jövőkép (Magyarország demográfiai jövőjét meghatározó tényezők alakulásának áttekintése és értékelése a fenntarthatóság szempontjából), Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, Műhelytanulmányok No.1, Budapest, 2011. 130–140; *Hablicsek László*: Kísérleti számítások a roma lakosság területi jellemzőinek alakulására és 2021-ig történő előrebecslésére, Demográfia 50. évf. 2007/1, 5–54.

közösség általi elismeréshez köti az egyes nemzetiségi jogok gyakorlását.⁴⁰

Álláspontom szerint a korábban említett visszaélések kizárásának nem az egyetlen eszköze az identitás közösség által történő valószínűsítése. Az említett társadalmi célok eléréséhez nem feltétlenül visz közelebb a szabad identitásvállalásnak, az egyéni autonómia és a magánszféra védelmének korlátozása.⁴¹ Az egyének méltóságát kevésbé érintő, eljárási, nemzetiségi szempontból semleges korlátozások is léteznek. Pl. olyan jogszabályi előírás, hogy az egyén saját, identitását megvalló nyilatkozatához meghatározott ideig kötve van.⁴² Amíg a szabadságot kisebb mértékben érintő megoldások alkalmazásával a cél elérhető a jogkorlátozó megoldások kerülendők.

Kiemelendő az is, hogy a nemzetiségi identitás megvallására vonatkozó rendelkezések megfelelnek a „nemzetközi standardok”-nak. Magyarországon valamely nemzetiséghez való tartozás ki-

nyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga, ilyen nyilatkozatra senki sem kötelezhető, ez csak önkéntességen alapulhat.⁴³

Következtetések

A nemzetiségekre vonatkozó új törvényi szabályozás összességében hatékonyabbá és átláthatóbbá tette a nemzetiségi önkormányzati rendszert. Valószínűleg csökkenni fog az ún. „etnobiznisz” jelenség a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának tekintetében, de a kitűzött célok csak részben érhetők el a jelenlegi szabályozással.

Egyes kérdések vonatkozásában valódi és részletes értékelésre, csak a 2014-es önkormányzati választásokat követően, az első évek gyakorlati tapasztalata alapján lehet felelősen vállalkozni. Annyit viszont megállapíthatunk, hogy több szakember kifogásolja a választás kitűzésének vagy akár finanszírozási kérdések eldöntésének népszámlá-

lási adatok szerinti nemzetiségi létszámhoz való kapcsolását. A 2011-es és a 2021-es népszámlálás közötti nagy időszakra való tekintettel a Velencei Bizottság és az Alkotmánybíróság is kiegészítő megoldás kidolgozását tartaná szerencsésnek. A 2014. II. 25-től hatályos Njtv.-módosítás azonban nem orvosolja kellőképpen az említett problémákat, így a 2014-es önkormányzati választásokat megelőzően újabb módosításra lenne szükség.

Az elmondottak lehetővé teszik egy olyan javaslat megfogalmazását, amely szerint a népszámlálási adatok alapján *differenciálni* lehetne a kis települések és nagy városok vonatkozásában. Ezt támasztja alá az is, hogy Magyarországon – a világon egyedülálló módon – *konkrét létszámhoz* és nem százalékban meghatározott küszöbértékhez kötik egyes nemzetiségi jogok gyakorlását. A népszámlálási adatok mellett egyéb *tudományos kutatási adatokat* is fel lehetne használni a nemzetiséghez tartozók létszámának meghatározásához.

40 Kállai, 2012. 5.

41 Lásd erről: Székely Iván: Pozitív diszkrimináció és adatvédelem: a megoldások tipológiája. In: Székely Iván–Szabó Máté Dániel (szerk.): Szabad adatok, védett adatok 2. Információs Társadalomért Alapítvány, Budapest, 2008. 231–252.

42 Lásd erről: Szabó Máté Dániel: Az információs magánszféra-védelem nem öncélú érték. Érvek az etnikai adatgyűjtéssel szemben, (IDEA, 2011), <http://www.ideaintezet.hu/sites/default/files/Ervek_az_etnikai_adatgyujtessel_szemben_Szab%C3%B3_Mate_Daniel_IDEA.pdf> elérés: 2014. 02. 01.

43 Lásd: Opinion No. 671/2012, CDL-AD (2012) 011. 9.