

EILER FERENC

## *Törekvések a kisebbségi önkormányzati választások reformjára*

1998–2004

A 2002-es önkormányzati választások után bebizonyosodott, hogy a kisebbségi önkormányzatok választásával kapcsolatban négy évvel korábban tapasztalt visszaélések nem tekinthetők egyedi esetnek, s hogy a rendszerbe kódolt visszaélések a jogszabályok megváltoztatása nélkül, csupán a többségi és a kisebbségi társadalmak belátására építve nem küszöbölhetők ki, de még csak nem is csökkenthetők.<sup>1</sup> Amellett, hogy néhány konkrét ügy komoly publicitást kapott, a sajtó a következő mintegy másfél évben is meglehetősen gyakran foglalkozott a kisebbségi törvény hiányosságaival. Ennek legfőbb oka az volt, hogy ismét napirendre került a kisebbségi joganyag átfogó módosításának terve.

Az illetékes kormányhivatalok vezetőinek állásfoglalásai hamar egyértelművé tették, hogy a kormány továbbra is az önkormányzati keretekben gondolkodik, azonban mind a kisebbségi törvényen, mind a kisebbségi önkormányzatok megválasztásának jogi szabályozásán jelentős változtatásokat tervez. Ez utóbbit illetően az ombudsman támogatását is élvező reform célját abban határozták meg, hogy a 2006-os választáson már kizárólag kisebbségek válasszák meg az őket képviselő, s maguk is kisebbséghez tartozó önkormányzati politikusokat. A koncepció az érintetteket is megosztotta, s a vita középpontjába – az előzetes várakozásoknak megfelelően – a kisebbségi választói névjegyzék, azaz a regisztráció kérdése került.

### **A választási rendszer kialakítása**

Az 1993-as kisebbségi törvény előkészítése több évig elhúzódott, s a folyamatba bekapcsolódott szereplők több változatot is készítettek az egyeztetések során.<sup>2</sup> A kiépítendő rendszer alapvetését tekintve, mely a törvény által érin-

<sup>1</sup> Heizer Antal, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnöke a választások előtt felkérte a kisebbségekhez nem tartozó indulókat, hogy lépjenek vissza. *A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal felhívása*. 2002. október 14. <http://archiv.meh.hu/nekh/Magyar/3-jeloltek.htm>

<sup>2</sup> Az előkészítés legfontosabb szereplői: a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság, majd az első szabad választás után a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, a Nemzeti és

tett személyi kör meghatározására is szükségképpen kihatással volt, lényegében két koncepció versengett egymással: egy ún. „nemzeti liberális” és egy „autonomista” elképzelés (Bíró 1995. 36–42). A liberális megközelítés hívei a nyugat-európai uralkodó szemléletnek megfelelően nem tartották szükségesnek egy különleges kisebbségi intézményrendszer kiépítését, mivel a kisebbségi jogok érvényesülését a demokratikus keretek között önmagában véve is biztosítva látták. E koncepció elsősorban a kisebbségek egyéni jogainak garantálására helyezte a hangsúlyt, s a kisebbségi társadalmak önszerveződését az egyesülési törvény által szabályozott civil szférába utalta volna. Eszerint az így létrejött egyesületek jogosítványai csak a szervezeten belüli ügyekre terjedtek volna ki. Az autonomista koncepció ezzel szemben a kisebbségek egyéni jogai mellett hangsúlyosan fellépett a csoportjogok biztosításának szükségessége mellett is, és a kisebbségek önszerveződését a személyi elven alapuló kulturális autonómia keretei között látta leginkább megvalósíthatónak. Ez a felfogás alapvetően abból a meggyőződésből indult ki, hogy a kisebbségi közösségek megmaradását a demokratikus intézményrendszer önmagában véve nem garantálja, ezért olyan modell kidolgozását látta szükségesnek, melyben a létrehozandó, közjogi státussal felruházott kisebbségi önkormányzatok a képviselt közösségeket érintő döntésekben megkerülhetetlenek.

A végül felülkerekedő autonomista koncepció kapcsán természetesen meg kellett határozni azt is, hogy a tervezett jogi szabályozás milyen személyi körre terjedjen ki. Ez nemcsak elvi kérdésként vetődött fel, hiszen a probléma a rendszer finanszírozása szempontjából is megkerülhetetlen gyakorlati kérdéseket vetett fel.<sup>3</sup> Bár a személyi autonómia modellje a történelmi tapasztalatok alapján nehezen volt elképzelhető regisztrációs lista nélkül, az érintett kisebbségek a múltban elszenvedett sérelmekre hivatkozva egyöntetűen elzárkóztak mindenfajta nyilvántartás elől.<sup>4</sup> Tiltakozásukat akceptálva dolgozta ki végül a Belügyminisztérium az elfogadott tervezetet, melynek legfőbb sarokpontjai a következők lettek: 1. A jogszabály lényegében sem az aktív, sem a passzív választójogot nem korlátozza. 2. A választás a települési önkormányzati választásokhoz csatoltan, azzal egy időben és egy helyen történik. 3. Minimális ajánlás összegyűjtésével fel lehet kerülni a szavazólapra. 4. A ki-

---

Etnikai Kisebbségi Kerekasztal, az Igazságügyi Minisztérium, a Belügyminisztérium és a Pénzügyminisztérium. Az egyeztetés konkrét folyamatáról, valamint az ütköző koncepciókról lásd Bodáné Pálok 1993. 26–45; Győri Szabó 1998. 99–151.

<sup>3</sup> 1991. első felében a Pénzügyminisztérium még megkérdőjelezte a törvény finanszírozhatóságát abban az esetben, ha a jogalanyok köre és száma nem lenne megállapítható. Egyik érve a költségvetés tervezhetősége volt. A minisztérium később elfogadta a javasolt megoldást (Bodáné Pálok 1993. 33–34).

<sup>4</sup> A személyi elvű kulturális autonómia egyik – ha nem a legfontosabb – megvalósult, s máig hivatkozási alpnak tekintett példája a két világháború közötti észak-törvényszázi törvény volt. A törvény lefordított szövege a vonatkozó kormányrendelettel a Társadalmi Szemle 1991. évi 5. számában jelent meg (44–54). A törvényről lásd Bíró 1995. 62–65; Rauch–Misiunas–Taagepera 1994. 88–93.

sebbségi önkormányzatok megalakulását rendkívül alacsony érvényes szavazatszámhoz köti. 5. Az országos önkormányzatok létrehozását elektori rendszerben, a helyi szinten megválasztott önkormányzati képviselők révén írja elő. 6. A települési önkormányzati választásokon a kisebbségek nevében elinduló jelöltek kedvezményes elbírálás révén kerülhetnek be a település életét irányító testületbe.

Egy ilyen fokozott „nyitott” szabályozás azonban a társadalom oldaláról nyilvánvalóan feltételez egyfajta állampolgári öntudatot és önkorlátozást, melynek hiányában az egész konstrukció szükségképpen kiszolgáltatottá válik a visszaélésekkel szemben. A második önkormányzati választás után be is bizonyosodott, hogy az új rendszer a jelenlegi formájában minden lehetséges pontján sebezhető.

### A szabályozás néhány gyenge pontja

Az 1998-as választáson több olyan személy is kisebbségi önkormányzati képviselői mandátumhoz jutott, akiket az érintett közösségekért aktívan tevékenykedők egyáltalán nem ismertek, vagy akikről pontosan tudták, hogy sohasem tartoztak az adott kisebbséghez. A 2002-es választásokon pedig a problémás esetek száma még tovább nőtt. Azok, akik valójában kisebbségi identitás nélkül kerültek be a kisebbségi önkormányzatokba, több feltétel egyidejű érvényesülésének köszönhetően megválasztásukat.<sup>5</sup>

A helyzet egyik kulcsa az, hogy a *passzív választójogot* illetően a törvény nem tartalmaz lényegi korlátozást. Identitásának megvallására ugyanis senki sem kötelezhető, a jelöltnek mindössze vállalnia kell az adott kisebbség képviselői jogait. 5 ajánlót szerezni pedig nem jelent különösebben nagy kihívást, főleg a nagyobb településeken, ahol közösségi kontroll többnyire nem létezik. Az a tény pedig, hogy a listára ábécérendben kerülnek fel a jelöltek, az *aktív választójog* terén érvényesülő teljes szabadság miatt jó esélyt kínál a valódi vagy újonnan felvett vezetéknevük révén a lista elejére kerülő személyek számára.<sup>6</sup> Mindezek miatt a választás – elsősorban a nagyobb településeken – egyáltalán nem tekinthető valódi, lényegi választásnak, hisz az esetek túlnyomó többségében a jelöltek személyéről semmilyen információval nem rendelkező többségi lakosság dönt szimpátiaszavazatai révén a kisebbségi önkormányzatok összetételéről. Az érvényes szabályozás azonban nem zárja ki annak lehetőségét sem, hogy egy település többséghez tartozó állampolgárai tudatosan törekedjenek a választás eldöntésére.

A helyi szintű választások eredménye óhatatlanul kihat az országos önkormányzatok megalakulására is. A jogszabály ugyanis a közgyűlés megválasztását az összes elektor bizonyos százalékának eléréséhez köti, s amennyiben egy céltudatos, valójában nem a kisebbséghez tartozó körnek sikerül meg-

<sup>5</sup> Az ilyen jellegű visszaélésekről plasztikus képet fest Pap András László (2003. 252–294).

<sup>6</sup> A törvénybe kódolt visszaélési lehetőségekről lásd Rátkai 2000. 112–132.

felelő arányban bekerülnie a helyi kisebbségi önkormányzatokba, úgy az képes lehet blokkolni az országos önkormányzat megalakulását is. Ebben az összefüggésben külön figyelmet érdemel Budapest, mivel itt a kerületekben is alakulhatnak helyi kisebbségi önkormányzatok. Az olyan kis létszámú kisebbségek pedig, amelyeknek közösségei nem a fővárosban élnek, a budapesti visszaélések révén nehéz helyzetbe kerülhetnek az országos önkormányzat megalakítása során.<sup>7</sup>

A törvény szellemével és eredeti törekvéseivel visszaélők motivációja többféle lehet. Legtöbbször kétségkívül az anyagiak jelentik a fő vonzerőt, mivel az önkormányzatoknak hivatalosan nem kell elszámolniuk az állami támogatás felhasználásával. A rendszerben ugyan többnyire meglehetősen kevés pénz van, de a rossz szociális helyzetben lévők számára az ilyen módon szerzett összeg is fontos lehet a túléléshez.<sup>8</sup> Arról nem is beszélve, hogy egyes városokban vagy budapesti kerületekben a települési önkormányzat az állami támogatást többszörösen meghaladó hozzájárulást nyújt a kisebbségi önkormányzatoknak. A visszaélések természetesen nem feltétlenül táplálkoznak egyéni motivációkból. Arra is volt példa, hogy néhányan azért kezdeményeztek kisebbségi választást olyan településen, ahol az érintett nemzetiségből sohasem lakott senki, mert ilyen módon szerettek volna pénzt szerezni valamilyen egyesület számára.

A pénz mellett a helyi közéletbe való bekerülés vagy bennmaradás vágya is szerepet játszhat. Olykor a politikai életből kiszorult helyi vagy országos politikusok így keresnek aktivitásukhoz – kétségkívül csak minimális előnyöket kínál, de reményeik szerint talán elégséges – hátteret.<sup>9</sup> Különösen vonzó lehetőséget kínál az a kedvezmény, amely a települési önkormányzatok megválasztása kapcsán illeti meg a kisebbségeket. Rendkívül csábító lehet ugyanis, hogy a kisebbségi kompenzációs listán szereplő jelöltnek a mandátumszerzéshez egyébként szükséges szavazatszám csupán egynegyedét kell megszereznie.<sup>10</sup> A 2002-es választás végül arra is példát szolgáltatott, hogy a

<sup>7</sup> A román helyi kisebbségi önkormányzatok száma az 1998-as választások után két és félszeresére emelkedett. A román kisebbségi aktivisták azonban többször is jelezték, hogy a megválasztott budapesti képviselők jelentős része valójában nem tartozik a kisebbséghez. Az országos önkormányzat megválasztásától ezek az elektorok távol maradtak, s így mivel a megjelent, ténylegesen a román kisebbséghez tartozók számaránya nem érte el az összes elektor törvény által megkövetelt 75%-át, nem lehetett megalakítani az országos önkormányzatot. Mivel a szabad identitásválasztás törvényben is rögzített alapelve miatt nem lehetett a többségükben Romániából áttelepült magyar „kakukkiókákat” felelősségre vonni, csak a 75%-os küszöb 50%-ra történő leszállításával lehetett az időközben diplomáciai bonyodalmakat is előidéző problémát megoldani (Riba 1999. 105–106).

<sup>8</sup> Váradi Monika Mária (2002. 28) jogosan hívja fel a figyelmet arra, hogy a tiszteletdíjak kérdése nemcsak a roma önkormányzati politikusok számára fontos.

<sup>9</sup> A legnagyobb port felvert esetről, egy párt egykor prominens képviselőjének „képbe kerüléséről” lásd Dzindzisz 2002.

<sup>10</sup> Ebben az esetben egy kisebbség képviselőjében egy jelölt kerülhet be a települési önkormányzatba. 1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról. 50. §.

többségi társadalom összefogása a kisebbségi aktivisták ellen fordulva adott esetben félreállíthatja a többség számára valamilyen okból terhekké vált önkormányzati politikusokat is. Bár a jászladányi eset jelenleg egyedinek tekinthető, az érvényes szabályozás alapján nem zárható ki, hogy a jövőben nem történnek hasonló visszaélések.<sup>11</sup>

A sajtóban rendkívül gyorsan elfogadottá váló „etnobiznisz” kifejezést a kisebbségi politikusok hajlamosak kizárólag a nem kisebbséghez tartozó személyek visszaéléseként interpretálni, a fogalom értelmezésének azonban van egy másik síkja is. Ez a szó jelentését nem szűkíti le a nem kisebbséghez tartozó jelöltekre, hanem az „érintettek” körébe beemeli azokat a kisebbségi származású személyeket is, akik bár lényegi tevékenységet nem végeznek, az önkormányzati tagsággal járó előnyök érdekében mindent elkövetnek azért, hogy magukat ciklusról ciklusra újraválasztassák. Az ilyen irányból érkező kritikák felhívják a figyelmet arra, hogy a választások előtt a választókerületek egy részében egyes csoportok (egyesületi vagy kvázi-egyesületi tagok) megegyeznek egymással, s ennek eredményeként igyekeznek felosztani egymás között a leendő önkormányzati székeket, sőt némelyek az eredmény bebiztosítása végett még „áljelölteket” is indítanak. Ily módon pedig a választásnak már semmi köze sincs az érdemi megmérettetéshez.<sup>12</sup> Mivel az önkormányzati és az egyesületi világ finanszírozási feltételei eltérnek egymástól, és csak a kisebbségi önkormányzatok számíthatnak – igaz kevés, de – mindenkor garantált bevételekre, az is elő-előfordul, hogy a biztosan elnyerhető támogatás miatt az önkormányzati választás a civil szféra reprezentánsai közötti küzdelem terepévé válik, s ilyenkor nem ritka, hogy a választási eredmény lehetőség szerinti bebiztosítása érdekében a jelöltek egy része igyekszik a politikai pártok támogatását is elnyerni.<sup>13</sup>

A visszaélések pontos méretéről nem állnak rendelkezésre konkrét információk. Egyes országos önkormányzatok természetesen rendelkeznek becslésekkel, de ezek objektív vizsgálat alá vetésére nincs mód.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Az ombudsman éves jelentésében külön alfejezetet szentelt a jászladányi esetnek. *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről 2002. január 1.–december 31.* Budapest, 2003. VIII/3.

<sup>12</sup> A szakirodalomban jelenleg legalaposabban Rátkai Árpád (2003) foglalkozik a kérdésnek ezzel a vonatkozásával.

<sup>13</sup> Az egyesületek között kialakuló viszály lehetőségéről már 1997-ben beszámolt Rozs András (1997a, 1997b). A cigány szervezetek és a többségi társadalom választások idején kialakuló kapcsolatrendszerére az ombudsman már 1998-ban felhívta a figyelmet. *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről 1998. január 1.–december 31.* Budapest, 1999. II/2.1.1.

<sup>14</sup> A 2002-es választások után az ombudsman szerint a legtöbb visszaélésre a bolgár, román és örmény kisebbség esetében került sor. *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről 2002. január 1.–december 31.* Budapest, 2003. II/1.2.2. Sajtóhírek szerint az érintettek például 7 szlovák és 20 német helyi kisebbségi önkormányzatot tartottak problematikusnak. Sümegi 2002. Az országos önkormányzati elnökök meghallgatása során pedig a szlo-

### Első kísérlet a rendszer korrekciójára

A kisebbségi önkormányzatok első négyéves működésének tapasztalatai, valamint az 1998-as önkormányzati választások visszasságai arra indították az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottságot, hogy egy albizottságot hívjon életre a kisebbségi törvény, valamint az önkormányzatok választásával foglalkozó jogszabály egyidejű módosításának előkészítésére. A bizottság választási szabályokkal kapcsolatos céljai között szerepelt a „kakukkfiókák” minél nagyobb arányú kiszűrése, a megyei vagy regionális szint megteremtése, valamint az, hogy egy új szabályozás révén elkerülhetővé váljanak a nagyobb kisebbségek országos önkormányzatainak megválasztásán könnyen kialakuló tumultuózus jelenetek.

Az ad hoc bizottság alapvetése az volt, hogy az aktív választójog korlátozása az Alkotmány és a kisebbségek egységesen elutasító állásfoglalása miatt nem lehetséges, de nem is igazán szükséges.<sup>15</sup> Ezzel a helyzetértékeléssel lényegében az önálló tervezettel jelentkező kisebbségi ombudsman is egyetértett.<sup>16</sup> Annál is inkább, mivel az Alkotmány akkor még érvényben lévő 70. § (1) bekezdése minden magyar állampolgárnak biztosította a választás és választhatóság jogát, ellentmondva ezzel a 68. § (4) bekezdésének, amely szerint a kisebbségi önkormányzatok létrehozására maguk a kisebbségek jogsultak.

Mivel tehát az aktív választójog korlátozása fel sem merült, az albizottság a passzív választójog egyfajta megszorítására és egy választástechnikai lépésre koncentrálni igyekezett előmozdítani, hogy lehetőség szerint maguk a kisebbségek döntsenek képviselőikről. A tervek egyik legfontosabb eleme az volt, hogy a jelölteket kötelezték volna kisebbségi identitásuk megvallására.<sup>17</sup> Természetesen mindenki számára világos volt, hogy ez a rendelkezés csak egy kimondottan gyenge szűrő lett volna. A megszorítás másik elemeként

---

vén elnök (Ropos Márton) 2, az ukrán elnök (Hartyányi Jaroslava) pedig 3 „kakukkfióka” önkormányzatról számolt be. *Tájékoztató az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság 2003. 4. 15-i üléséről*. A visszaélések pontos arányáról nem készült felmérés. Az mindenesetre biztosnak látszik, hogy a legnagyobb arányú visszaélés továbbra is a román kisebbséget érinti.

<sup>15</sup> „Azt gondolom, hogy ezt az elvet [ti. a szabad identitásválasztás elvét – E. F.] az elkövetkezendő időszakban sem indokolt, sőt nehéz is lenne megkérdőjelezni. Ennyit talán az aktív választójogról.” Hargitai János. *Tájékoztató az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság 1999. 6. 14-i üléséről*.

<sup>16</sup> *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről 1999. január 1.–december 31.* Budapest, 2000. II/1. Az ombudsman önálló tervezetet készített, melyben a kisebbségi törvényt és a kisebbségi önkormányzati képviselők megválasztásával kapcsolatos szabályozást egy törvénybe építette be. Törvénytervezet a magyarországi nemzetiségek jogairól. In: uo. 3. számú melléklet 168–220.

<sup>17</sup> *A Magyar Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottságának T/5499 sz. törvényjavaslata a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról.* 2001. 11. 20. XII/A. fejezet 62. 115/E. § (1).

ezért az a javaslat született, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokat 6 héttel csúsztassák el a települési önkormányzati választásokhoz képest, *remélve*, hogy ezen már csak a kisebbséghez tartozó, tudatos választók jelennének meg.<sup>18</sup> Ez az ötlet azonban a kisebbségi önkormányzati vezetők részéről óriási ellenállásba ütközött.<sup>19</sup> Legfontosabb érvük az volt, hogy a jogszabály szellemével visszaélni akarókat ez a változtatás nem rettent el, viszont feltehetően elriasztaná az identitásukban már/ még nem elég erős kisebbségi szavazókat. Egy ilyen választási felhívás azonban biztosan nem rendelkezne számukra kellő mozgósító erővel. Miután az első törvénytervezetet a kisebbségek elutasították, új változat készült, mely a választási eljárást más oldalról közelítette meg. Az időpont eltolásának kérdése ugyan lekerült a napirendről, a szimpátiaszavazók távortartása érdekében viszont más helységben kellett volna leadni a voksokat a jelöltekre.<sup>20</sup> A kisebbségi politikusok jelentős része ezt sem tartotta elfogadhatónak, lényegében ugyanazzal érvelve, mint az előző változat esetén. A tiltakozásoknak természetesen volt alapjuk, hiszen az elképzelések valóban semmilyen garanciát sem nyújtottak volna arra, hogy távol tartják az „illetékteleneket”. Az elutasító állásfoglalásokat azonban legalább annyira – ha nem jobban – motiválta az önbizalom hiánya, a szimpátiaszavazatokhoz való feltétlen ragaszkodás.

A joganyag módosítása révén a tervek szerint a települési önkormányzati választások alkalmával biztosított kedvezményt is megvonták volna a kisebbségi jelöltként indulóktól. Ennek az volt az oka, hogy feltűnően sokan csak ürügyként használták a „nemzetiségi mezt”, s ezzel lényegében jogosulatlanul – de természetesen nem törvénytelenül – jutottak a többi választáson indulóval szemben olyan előnyökhöz, melyek valójában nem illették volna meg őket.<sup>21</sup>

A tervezetek nem hagyták érintetlenül az országos önkormányzat közgyűlésének választási szabályait sem, elsősorban attól indítatva, hogy a választási procedúra – főleg a nagyobb kisebbségek esetében – komoly kellemetlenségekkel járt együtt, mivel az elektorok nagy száma miatt nagyon hosszú ideig elhúzódott. Ez különösen a cigány kisebbség esetében volt problematikus, ahol a helyzetet tovább súlyosbította a résztvevők közötti rendkívül

<sup>18</sup> A Belügyminisztérium 6-Á-568/2000. sz. előterjesztése a Kormány részére a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvénytervezetről. 2000. július. 6. § (1).

<sup>19</sup> Hende Csaba, az Igazságügyi Minisztérium politikai államtitkára szerint a kormány 2000. 10. 24-i ülésén tárgyalta volna az előterjesztést, de az ülés előtt pár nappal a kisebbségi önkormányzati elnökök közös levélben tiltakoztak a kidolgozott választójogi törvényjavaslat ellen. *Tájékoztató az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság 2001. 11. 20-i üléséről.*

<sup>20</sup> A Magyar Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottságának T/5499 sz. törvényjavaslata a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról. 2001. 11. 20. XII/A. fejezet 62. 115/D. § (2).

<sup>21</sup> Az 1998-as választás után 48 polgármester és 653 települési önkormányzati képviselő nyerte el mandátumát kisebbségi színekben. A szám a 2002-es választás után 1200-ra nőtt. (*Kisebbségek Magyarországon 1999. 48–49; Sümegei 2002.*)

mély politikai megosztottság, s a helyszínen emiatt érezhető feszültség. A tervezett küldöttrendszer bevezetése mindenképpen jelentősen csökkentette volna a választói gyűlésen részt vevők körét, mivel a küldöttek számát a megválasztott elektorok számának 30, illetve 20 százalékában határozta volna meg.<sup>22</sup>

A kisebbségek által addig gyakran hangsúlyozott, s olykor nyomásgyakorlásra is használt „kisebbségi egység” gondolata 2001 végére megingott: az emberi jogi bizottság ad hoc albizottságának 2001. november 29-i ülésén az országos német, horvát és szlovák önkormányzat elnöke a görög és szerb elnökkel szemben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a bizottság – fenntartásaik ellenére is – nyújtsa be az országgyűlésnek az elkészült törvényjavaslatokat.<sup>23</sup>

A tervezetből végül mégsem lett törvény, s ez több okra vezethető vissza. Először is nem sikerült megnyerni hozzá a kisebbségi önkormányzati vezetők támogatását. Ez annál is nagyobb problémát jelentett, mivel ekkor még élt – ha a bomlás jelei már mutatkoztak is – a „kisebbségek egységének mítosza”.<sup>24</sup> Az ad hoc bizottság elnöke egyébként – hasonlóan az ombudsmanhoz – meg volt győződve arról, hogy néhány kisebbségi önkormányzati vezető valójában semmilyen változást nem látott sürgősnek, mivel attól tartott, hogy egy új szabályozás jelentős mértékben csökkentené a kisebbségi önkormányzatok számát.<sup>25</sup>

Legalább ekkora problémát jelentett ugyanakkor, hogy a politikai akarat sem volt elég erős a reform keresztülvitelére. Mindenesetre erre utal, hogy az albizottság elnöke az Igazságügyi Minisztérium politikai államtitkárának együttműködését ellentmondásosnak s alapvetően mindvégig távolságtartónak ítélte meg.<sup>26</sup> Az igazsághoz persze az is hozzátartozik, hogy a politikai pártok és a képviselők sem igazán tudtak mit kezdeni a kisebbségi önkormányzati rendszerrel, arról nem is beszélve, hogy a problematika – szemben a határon túli magyarok sorsával – többségüket valójában alig foglalkoztatta.

<sup>22</sup> A küldöttek megválasztásának szabályozásáról lásd *A Magyar Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottságának T/5499 sz. törvényjavaslata a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról*. 2001. 11. 20. IV. fejezet.

<sup>23</sup> Tájékoztató az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottságának ad hoc albizottsága 2001. 10. 29-i üléséről.

<sup>24</sup> A kisebbségi együttműködésen először 1998-ban, a Nemzetiségi Fórum megalakulásakor jelentkeztek hajszálrepedések, mely kezdeményezéshez csak a cigány, német és horvát országos kisebbségi önkormányzatok adták elvi támogatásukat. Hargitai János szerint a kisebbségek közös nevezőre való hozzászólásának feltétlen szükségességéhez elsősorban a szerb és a görög elnök ragaszkodott. *Várfalvi Attila interjúja Hargitai Jánossal*. <http://www.etnonet.hu/archiv/report/hargita.htm>

<sup>25</sup> Tájékoztató az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság 2001. 11. 20-i üléséről; „Fontos, hogy ne veszítsem el a jóérzésű közvélemény bizalmát”. Kerényi György interjúja Kaltenbach Jenő kisebbségi ombudsmanal. *Fundamentum*, 2000. 2. 37.

<sup>26</sup> Tájékoztató az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság ad hoc albizottságának 2001. 10. 29-i üléséről.



A kudarcban végül fontos szerepet kapott az idő tényező is. A végső változatok ugyanis 2001 végére készültek el, s ekkor már gyakorlatilag semmi esély sem volt arra, hogy az országgyűlés még a parlamenti választások előtt napirendre tűzze őket.

A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnöke a 2002-es választások előtt kísérletet tett arra, hogy a többségi lakosság figyelmét felhívja a küszöbön álló kisebbségi választások kapcsán fenyegető „veszélyre”. Néhány országos kisebbségi önkormányzat ugyanis előre jelezte, hogy több olyan önkormányzati kezdeményezésről is tudomást szerzett, amely mögött nem állnak valóban kisebbséghez tartozó jelöltek. Az írott és az elektronikus média is ismertette a hivatal közleményét, melyben az a többségi lakossághoz tartozó, mégis a választásokon indulni kívánó jelöltek belátására apellált, kérve tőlük, hogy önként lépjenek vissza a jelöltségtől. A kisebbségi indulóknak ugyanakkor azt tanácsolta, hogy lehetőség szerint szerezzék meg valamely egyesület támogatását, ezzel is orientálva a választókat.<sup>27</sup> Ezek a próbálkozások azonban természetesen nem jártak, s nem is járhattak komoly eredménnyel: a törvényi szabályozás kínálta lehetőségeket kihasználni szándékozók nem térítették jobb belátásra, s lényegileg nem befolyásolták a lakosság választói magatartását sem.

### A 2002-es választásokat követő reformelképzelés

A 2002-es választásokat követően ismét felmerült a kisebbségekkel foglalkozó joganyag átdolgozásának terve.<sup>28</sup> Az önkormányzati választásokkal szemben megfogalmazott alapvető elvárások ugyan lényegében nem változtak, a kidolgozott koncepció azonban radikálisabb megoldásra tett javaslatot, mint az előző parlamenti ciklus idején készült jogszabálytervezet.

A módosítás legfőbb célja az volt, hogy egy lehetőleg minél zártabb, több szűrővel és minden lépcső esetében jogorvoslati eljárással ellátott rendszert hozzon létre, melyben a kisebbségi közösségek maguk választják meg a soraikból kikerülő képviselőket. Ennek érdekében született meg a javaslat az aktív és a passzív választójog korlátozására. Az ilyen irányú megközelítésre az kínált lehetőséget, hogy Magyarország küszöbön álló európai uniós tagsága miatt egy alkotmánymódosítási kényszer hatására törölték az alaptörvényből a 70. § (1) bekezdést. Ily módon a legfőbb igazodási pont a 68. § (4) bekezdés maradt, mely előírta, hogy a kisebbségek válasszák meg önkormányzataikat. Ez rendkívül fontos lépés volt, mivel korábban a regisztráció kérdésének fel-

<sup>27</sup> A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal felhívása. 2002. október 14.

<sup>28</sup> A törvénymódosítást évek óta sürgető ombudsman 2003 márciusában részletes jelentést készített a kisebbségi önkormányzati választások tapasztalatairól, amelyben egyértelműen kiállt az aktív és a passzív választójog garanciális jellegű feltételekhez kötése mellett. *A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jelentése a 2002. és 2003. évi kisebbségi önkormányzati választásokról.* <http://www.obh.hu/nek/hu/index.htm>

merülése esetén a két ellentétes tartalmú kikötés miatt lényegében mindig patthelyzet állt elő a vitázó felek között.

Az új elképzelés országos önkormányzati hatáskörbe utalná azon települések körének megállapítását, ahol egyáltalán kisebbségi önkormányzati választások tarthatók.<sup>29</sup> Ezeken a helyeken névjegyzékbizottságok állnának fel, amelyek regisztrálnák a részt venni kívánó, kisebbséghez tartozásukat írásban kinyilvánító állampolgárokat, illetve azokat, akiket hajlandók felvenni a regiszterbe. Ahhoz, hogy a választásokat megtartsák, még két feltétel teljesülésére van szükség: legalább 30 személynek fel kell kerülnie a listára, és a kisebbségi választóknak legalább 5 jelöltet ki kell tudniuk állítani. (A jelöltté váláshoz összegyűjtendő ajánlások számát tekintve a tervezet nem tartalmaz változást.) Emellett választástechnikai módosításként külön-külön szavazóköröket alakítanának ki a kisebbségek számára. Ezek a megszorítások egyértelműen azt célozzák, hogy amennyire csak lehetséges, behatárolják a választók körét, s egyúttal a jelöltek indulását is valamilyen közösségi kontroll alá helyezték. A tervezet alapkoncepciójának kidolgozói tehát – egyértelműen szakítva az eddigi gyakorlattal – egy minimális kisebbségi létszám felmutatásához kötnék a rendszerhez való csatlakozás lehetőségét s az ezzel járó állami támogatást. Egyértelmű, hogy az új szabályozás néhány mikrokisebbséget kellemetlenül érintene. Ezeknél ugyanis gyakran 30 főnél jóval kisebb csoport él a településeken. Nem véletlen tehát, hogy önkormányzati politikusaik ragaszkodnak a többségi társadalom oldaláról érkező szavazatokhoz. Az persze kérdéses, hogy a tervezett szűrő mennyire működne hatékonyan a gyakorlatban. A névjegyzékbe vétel elutasítása miatt ugyanis bírósághoz lehet fordulni jogorvoslatért, s nehezen képzelhető el, hogy egy bíróság az egyén kinyilvánított identitásának megkérdőjelezésére vállalkozna.

A jogalanyi kört befolyásoló változás lenne az is, hogy nemcsak magyar állampolgárok rendelkeznének választójoggal, hanem az országban lakóhellyel rendelkező európai uniós polgárok vagy Magyarországon letelepedettként, bevándoroltként, esetleg menekültként elismert személyek is. Ez egyébként régi követelése volt néhány kisebbségnek, így például a görögöknek, ukránoknak és bolgároknak is.<sup>30</sup>

A területi és az országos önkormányzatot illetően az elektori rendszer helyett a helyi önkormányzati választásokkal egy időben tartott, közvetlen, listás választást részesíti előnyben a javaslat. Itt azonban a választók már csak jelölőszervezetekre szavazhatnának. A betervező szerint ezáltal elkerülhetők lennének az országos önkormányzat megválasztásának lebonyolítása körül

<sup>29</sup> A választási elképzelésekről lásd *A Magyar Köztársaság kormányának T/9126. sz. törvényjavaslata a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról*. 2004. március.

<sup>30</sup> Az országos román kisebbségi önkormányzat elnöke viszont azt szerette volna elérni, hogy a törvény hatálya csak magyar állampolgárokra terjedjen ki. *Tájékoztató az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság 2004. 3. 23-i üléséről*.

könnyen előálló technika nehézségek, s az arányosság elve is jobban érvényesülne. Arról nem is beszélve, hogy a kisebbségi szervezetek ily módon nagyobb szerepet kaphatnának az adott szintek személyi összetételének kialakításában.

A törvény-előkészítő folyamat során nyilvánvalóvá vált, hogy a kisebbségi politikusok jelentős része nem lelkesedik a koncepcióért. Hivatalos egyeztetésekre először 2003. május végén került sor az önkormányzati vezetőkkel, de a háttérbeszélgetések természetesen már korábban elkezdődtek.<sup>31</sup> Tavasszal már sejthető volt például, hogy a német és talán a szlovák önkormányzat nem zárkózik el eleve a regisztráció ötletétől (Moldoványi 2003). Ezzel szemben a többi önkormányzat elutasító álláspontja felől nem nagyon lehettek kétségek.

Az érintettek egy része már az alapkoncepciót is elhibázottnak tartja.<sup>32</sup> Amellett, hogy az ötletet a személyes adatokkal való visszaélés lehetősége miatt eleve problematikusnak látják, több érvet is felsorakoztatnak ellene. Egyrészt nem látnak garanciát arra, hogy egy ilyen jellegű megszorítás meg tudná akadályozni a tudatos választási visszaéléseket. Másrészt attól tartanak, hogy az új szabályozás a regisztrációtól eleve idegenkedő kisebbségi lakosság részvételi szándékát radikálisan csökkentheti. Ez pedig a kezdeményezők számára vonatkozó küszöb felemelésével együtt kétségtelenül azzal fenyeget, hogy kisebbségi önkormányzataik száma drasztikusan csökken. Az aktív választójog korlátozását ugyan elfogadhatatlannak tartják, a passzívát illetően azonban ők is ajánlanak némi megszorítást, mely szerintük elegendő is lenne a választások tisztaságának biztosítására. Javasataik leginkább arra összpontosítanak, hogy a jelölteket hivatalosan kötelezzék nyilatkozattételre, miszerint az adott kisebbséghez tartoznak, és esetleg legyen kötelező számukra egy, az országos önkormányzat által elismert szervezet támogatásának beszerzése is. Emellett felvetődtek olyan elképzelések is, amelyek vizsgálni javasolták az illető nyelvtudását vagy születési anyakönyvi kivonatát.<sup>33</sup> A területi és az országos önkormányzatok megválasztását illetően a protestáló kisebbségek ragaszkodnak a már érvényben lévő rendszerhez.<sup>34</sup> Már csak

<sup>31</sup> Heizer Antal például 2002 novemberében már jelezte, hogy kétnapos konzultációt tartott az országos önkormányzatok elnökeivel a választójogi kérdésekről (Biczó 2002).

<sup>32</sup> A törvénymódosítást elutasító önkormányzatok érveiről lásd *A bolgár, görög, lengyel, örmény, román, szerb és ukrán országos önkormányzatok állásfoglalása*. 2004. 1. 20. Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet irattára. B-42/2004.

<sup>33</sup> A nyelvi kritérium beemelését például Kreszta Traján javasolta bizottsági meghallgatásán. *Tájékoztató az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság 2003. 4. 8-i üléséről*. Az egyházi anyakönyvek igazoló erejének elismerését pedig Fancsali János hiányolta. *Tájékoztató az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság 2004. 3. 23-i üléséről*.

<sup>34</sup> A román, szlovén és görög kisebbségek vezetői azonban szerették volna elérni, hogy Budapesten ne legyen lehetőség külön kerületi kisebbségi önkormányzatok létrehozására, hanem kisebbségenként mindössze egy önkormányzat alakulhasson, hogy ezáltal is csökkenthető legyen a vidéki központú kisebbségek országos önkormányzatait érintő visszaélések száma. *Tájékoztató az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság 2004. 3. 23-i üléséről*.

azért is, mivel a törvény betervezőivel ellentétben, akik úgy értékelték, hogy ez a lépés gyakorlatilag egyesületi kontroll alá helyezi az országos önkormányzatokat, úgy látták, hogy az új rendszer megosztja a kisebbségeket, és pártosodáshoz vezet.<sup>35</sup>

2003 végére kikristályosodott az országos önkormányzatok álláspontja a választási szabályozással kapcsolatban. A cigány, német, horvát, szlovák, szlovén önkormányzat a tervezet mellett foglalt állást, míg a többiek ellene.<sup>36</sup> A kisebbségek összefogásának, pontosabban az egységes kisebbségi fellépés szokásának ezzel – a 2002-es előzmények után – vége szakadt. Az érintetteknek be kellett látniuk, hogy a különböző közösségek vagy a közösségeket megjelenítő reprezentánsaik érdekei nem feltétlenül egyeznek meg egymással. Az így kialakult helyzetet a kisebbségi ombudsman, a változtatások egyik legfőbb sürgetője és támogatója úgy értékelte, hogy a kisebbségek 92%-a is a törvénymódosítás mellett tette le voksát.<sup>37</sup> Ez természetesen a szituáció tendenciózus értelmezése volt, hiszen a javaslat tényleges társadalmi támogattságáról semmilyen adat sem áll rendelkezésre. Mindössze annyi tudható, hogy a nagyobb kisebbségek országos önkormányzatai több gyűlést is tartottak, hogy eloszlassák a regisztrációtól való félelmet, s azokon sikerült megszerezniük a gyűléseken részt vevők többségének támogatását.<sup>38</sup> Azt, hogy a kisebbségi társadalmak nem feltétlenül egységesek a kérdés megítélésében, mindenesetre jól jelzi, hogy a horvát és a cigány országos önkormányzat is az idő előrehaladtával változtatta csak meg véleményét, elutasító álláspontját revideálva.

Különösen fontos, és meglehetősen kényes kérdés az Országos Cigány Önkormányzat állásfoglalásának ügye.<sup>39</sup> Egyrészt azért, mert a cigány kisebbség a magyarországi kisebbségek legnagyobb létszámú közössége. Másrészt azért, mert ez a közösség többszörösen tagolt, többek között politikailag is.

<sup>35</sup> A kisebb létszámú kisebbségek álláspontját ezzel kapcsolatban híven tükrözi a görög önkormányzat állásfoglalása. „A területi és az országos önkormányzatok megválasztásánál javasolt listás eljárás továbbra is elfogadhatatlan számunkra, mert a listaállítás »pártosodáshoz« vezet a kis létszámú nemzetiségek körében. A listás választás a nagy létszámú nemzetiségi közösségek szerveződésén alapul...” Szekevisz Theodorosz levele a Belügyminisztérium jogi főosztályának. Budapest, 2004. 1. 13. Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet irattára. 83/2004.

<sup>36</sup> A kisebb létszámú kisebbségek állásfoglalására válaszul tették közzé a szlovák, horvát, német és cigány önkormányzati elnökök közös állásfoglalásukat, melyben kiálltak a választói névjegyzék mellett. *Állásfoglalás. A cigány, horvát, német és szlovák országos önkormányzatok állásfoglalása.* Budapest, 2004. 1. 23.

<sup>37</sup> *Tájékoztató az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság 2003. 12. 16-i üléséről.*

<sup>38</sup> *Tájékoztató az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság 2004. 3. 23-i üléséről.*

<sup>39</sup> Az Országos Cigány Önkormányzat első állásfoglalásában még elutasította a regisztráció ötletét. A Közgyűlés ismételt összehívása során a tagok egy része nem jelent meg, a jelenlévők között pedig az elképzelést elfogadók kerekedtek felül két fővel. Roma Polgárjogi Mozgalom: országos gyűlés döntson a regisztrációról – az OCÖ felelőtlennek nevezte a javaslatot. In: *MTI, 2003. 12. 4.* <http://hirek.mti.hu/news.asp?newsid=151566&pub=7>

Az országos önkormányzatban is megjelenő erőközpontok ugyanakkor egyáltalán nem egységesek a tervezett reform kérdésében.<sup>40</sup> Olyannyira nem, hogy a belső erőviszonyokban történő bármiféle változás megkérdőjelezhetné a korábban leadott támogató nyilatkozat értékét. Elutasító állásfoglalása esetén pedig meglehetősen nehezen lehetne a széles támogatottság érvével alátámasztani a változások szükségességét.

A parlamenti bizottságok ülésein a kisebbségek eltérő véleménye mellett az is nyilvánvalóvá vált, hogy maguk a politikusok is megosztottak a tervvel kapcsolatban, s hogy a törésvonalak nem kimondottan a pártok között húzódnak. Ugyanis a kormánypártok részéről is megfogalmazódtak komoly kritikák, s az ellenzék soraiból is érveltek a rendszer mellett.<sup>41</sup> Fontos jelzés volt ugyanakkor, hogy a nagyobbik ellenzéki párt Emberjogi Bizottságba delegált, a kisebbségi kérdés szakértőjének számító képviselője jelezte, nem tartja valószínűnek, hogy a törvénymódosítást a parlament elfogadja.<sup>42</sup> Ezt a megállapítást alátámasztotta, hogy a törvényjavaslatot elfogadhatatlannak tartó kisebbségek lobbizni kezdtek a pártoknál érdekeik érvényesítéséért, s a nagyobbik ellenzéki pártnál meghallgatást is találtak.<sup>43</sup> Mindezek következtében még aznap, hogy a parlamentnek beterjesztett tervezet általános vitáját elkezdték, bizonytalan időre el is napolták. A vita során a pártok szónokai lényegében egyetértettek abban, hogy az álláspontok összehangolása érdekében folytatni kell az egyeztetéseket a tervezet kritikus pontjairól, mindenekelőtt a választói névjegyzék kérdéséről.<sup>44</sup>

Az egyeztetésekkel párhuzamosan a kérdéssel foglalkozó – többnyire jogász – szakértők is kifejtették álláspontjukat. A nézetek a regisztráció ötletének elfogadásától a teljes elutasításig terjedtek. Az elemzőket – jelentősen leegyszerűsítve – két egymással szorosan összefüggő kérdés foglalkoztatta: 1. Nyilvántartható vagy nyilvántartandó-e egyáltalán egy demokratikus berendezkedésű államban az állampolgárok egy csoportjának etnikai identitása? 2. Az aktív, a passzív vagy mindkét választójogot érdemes korlátozni? Esetleg egyiket sem?

<sup>40</sup> A CSSZOSZ nem támogatja a kisebbségi törvény módosítását. In: *RomNet*. 2004. 3. 31. <http://www.romnet.hu/hirek/hir0403314.html>; Ungár Tamás: Kisebbségek regisztrációja: helyeslés és félelem. *Népszabadság*, 2004. 4. 6; Horváth Aladár: Roma vagyok, nem kartotékadat. *Népszabadság*, 2003. 12. 10.

<sup>41</sup> A bizottságok a törvényjavaslatot a megfogalmazott fenntartások ellenére általános vitára alkalmasnak tartották.

<sup>42</sup> *Tájékoztató az Emberi Jog, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság 2004. 3. 23-i üléséről*.

<sup>43</sup> Németh Zsolt jobban bevonná a kisebbségeket az őket érintő törvény módosításába. *Népszava*, 2004. 3. 25.

<sup>44</sup> *A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitájának jegyzőkönyve*. 2004. 3. 31.

A szakértők egy része arra az álláspontra helyezkedett, hogy megfelelő garanciák beépítésével elfogadható a regisztráció bevezetése.<sup>45</sup> Az államnak ugyanis valamilyen azonosítási eljárás révén jogában áll bebiztosítani, hogy a kisebbségeknek szánt támogatás a törvény által meghirdetett céloknak valóban megfelelő közösséghez érkezik-e. Ez persze nem jelenti azt, hogy központilag kezelt, állami nyilvántartási rendszereket kellene létrehozni, mivel a kisebbségek közjogi szervezeteinek kezelésére is rá lehetne bízni az összeálló listákat.<sup>46</sup> Abban mindannyian megegyeztek, hogy a hozzáférésre jogosult hivatali és személyi kört olyan szűken kell megállapítani, amennyire csak lehetséges, s hogy az adatkezelés szabályait szigorúan be kell tartatni.

Míg a szakértők egy része elfogadhatónak tartja mind az aktív, mind a passzív választójog korlátozását, addig van olyan álláspont is, amely – főleg képviselő-elméleti szempontból – csak a választók oldaláról akceptálna bármiféle kisebbségi regisztert. Eszerint az érintett és magát a névjegyzékbe felvételre jogosult közösségnek jogában áll olyan személyt választani érdekei képviselőjévé, akit – bár nem tartozik a kisebbséghez – tudása, műveltsége és a közösség iránti elkötelezettsége alkalmasabbá tesz önkormányzati képviselőnek, mint egy ezekkel a tulajdonsággal nem rendelkező, de „bizonyíthatóan” kisebbséghez tartozó személyt (Pap 2004. 32–34).

A regisztráció elvével szemben komoly fenntartásokat megfogalmazók vagy azt egyenesen elutasítók megkérdőjelezték azt az állítást, hogy a kisebbségi önkormányzatoknak eleve pozitív szerepük lenne, legalábbis helyi szinten. Az egyik érvelés szerint a kisebbségi önkormányzati rendszer egyetlen pozitívuma az identitásválasztás szabadsága, a minden állampolgár számára biztosított aktív és passzív választójog, amely valamelyest ellensúlyozza a rendszer diszfunkcionalitását (Kolláth 2004). A másik elutasító álláspont a civil szféra hatékonysága, a kisebbségi társadalomba való jobb beágyazottsága mellett érvelve a rendszert alapvetően elhibázottnak, és ezért felszámolandónak tartja, s e logika mentén természetesen nem tör láncait a választójog terén megnyilvánuló teljes szabadság mellett sem (Rátkai 2000; 2003). A regisztráció ötletét azonban ezzel együtt életidegen, a multikulturális társadalom hétköznapjaiba aligha beilleszthető kezdeményezésnek tartja.

Az önkormányzati rendszert alapjaiban megkérdőjelező kritikai megjegyzésekkel kapcsolatban megállapítható, hogy jelenleg sem a politikai, sem a kisebbségi elit jelentős része nem gondolkodik azon, hogy felszámolja az egész rendszer alapját képező helyi szintet, s ehelyett inkább az egyesületi szférán

<sup>45</sup> Halász–Majtényi 2003. Tóth Judit (2003. 72) külön felhívja a figyelmet arra, hogy már jelenleg is több olyan jogviszony létezik, melyben valamilyen módon megvallható az etnikai, nemzeti identitás.

<sup>46</sup> A volt adatvédelmi ombudsman – aki ugyan nem lelkesedik a névjegyzék ötletéért – ennek lehetőségére és fontosságára hangsúlyosan felhívta a figyelmet (Majtényi 2003. 88).

alapuló kisebbségi önszerveződést támogassa.<sup>47</sup> Ennek a koncepciónak – *leg-alábbis ebben a pillanatban* – nincs semmi realitása. Több okból sem. Egyrészt a kisebbségi önkormányzati tagok, s nem mellesleg a kisebbségi elit egy része az évek során betagozódott a struktúrába, s érdekévé – jó esetben természetesen meggyőződésévé is – vált a rendszer továbbműködtetésének szükségessége. Így egy ilyen irányú gyökeres koncepcióváltás a kisebbségi közélet jelentős részének tiltakozását is kiváltaná. Ráadásul semmi jel nem utal arra, hogy a politikai pártok hajlandóak lennének egy teljesen más alapvetésre épülő szabályozás kedvéért felszámolni a struktúrát, annál is kevésbé, mivel egy új törvény előkészítése, társadalmi megvitatása, parlamenti elfogadása ismét éveket venne igénybe, s a végeredmény akkor sem lenne feltétlenül a jelenleginél kevésbé problematikus.

Hogy végül változik-e a rendszer, s ha igen, akkor miként, egyelőre nem tudni. Sok múlik a színpalak mögötti egyezkedéseken, háttéralkukon. Az előző próbálkhoz hasonlóan azonban komoly akadályok tornyosulnak a mostani kísérlet előtt is. Bár a tervezet elfogadása szempontjából a kisebbségek megosztottsága sem tekinthető feltétlenül jó hírnek, a pártoknak, illetve a politikusoknak a kérdéssel kapcsolatos bizonytalansága és megosztottsága sokkal komolyabb akadállyal tűnik. Az idő előrehaladtával egyre jobban fenyeget annak a veszélye is, hogy az egyeztetések elhúzódásával – hasonlóan 2001-hez – a parlament kicsúszik a törvény elfogadásához és érvénybe lépéséhez szükséges időből.

A kisebbségi törvény az elmúlt évben lett 10 éves. Az ebből az alkalomból tartott konferencián a hangsúlyt nem elsősorban a megemlékezésre, hanem sokkal inkább a kormány által meghirdetett reformok kérdésére helyezték.<sup>48</sup> A kezdetben meglehetősen jó nemzetközi visszhangot keltő kisebbségi önkormányzati rendszert ugyanis – már amennyiben a törvényhozó továbbra is ragaszkodik ehhez a konstrukcióhoz – rendkívül komoly hibái miatt mindenképpen módosítani kell, ellenkező esetben az egész szisztéma teljesen hiteltelenné válik. A reform egyik – s a körülötte kialakult vitákat tekintve talán legkényesebb – eleme az önkormányzatok megválasztásának jogi szabályozása. Ellentétben az előző parlamenti ciklusban kidolgozott elképzeléssel, a hivatalosan 2003-ban beindult előkészítési folyamat középpontjába az aktív és a passzív választójog korlátozása, s ezzel összefüggésben a kisebbségi választói névjegyzék kérdése került. Az említett konferencián leképeződött a folya-

<sup>47</sup> Rátkaihoz hasonlóan Várfalvi Attila is feleslegesnek tartja helyi szinten a kisebbségi önkormányzatokat, s a településeken élő kisebbségek önszerveződését az egyesületekben már megvalósultnak tekinti. A regionális és az országos szintet azonban az egyesületek tagságára építve vállalhatónak tartja. Várfalvi Attila: *Egy alternatíva elemei*. Az MTA KI 2003. májusi konferenciájára elé. <http://www.etnonet.hu/alternat.htm>

<sup>48</sup> A konferencián elhangzott előadások szövegeit lásd *10 éves a kisebbségi törvény*. <http://www.adattar.mtaki.hu/10ktv02/index.htm>

mat résztvevőinek megosztottsága, s a helyzet az azt követő év során sem változott. A kisebbségi regiszteren alapuló választójogi reform sorsa a törvényjavaslat bizottsági megvitatása és parlament elé terjesztése után még bizonytalan, de több mint valószínű, hogy a beterjesztett eredeti koncepció nem kapja meg a képviselők kétharmadának támogatását. Ebben az esetben pedig – hacsak nem sikerül gyorsan közös nevezőt találni – veszélybe kerül a törvénymódosítás egésze, mivel a kisebbségi törvényt és a kisebbségi önkormányzatok megválasztási rendjének módosítását a kormány egy tervezetbe építve nyújtotta be a parlamentnek.<sup>49</sup>

### Irodalom

- Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről 1998. január 1.–december 31. Budapest, 1999
- Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről 1999. január 1.–december 31. Budapest, 2000
- Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről 2002. január 1.–december 31. Budapest, 2003
- Biczó Henriett 2002. Élősködők a kisebbségi politikában. Interjú Heizer Antallal, a Nemzeti Etnikai és Kisebbségi Hivatal elnökével. *Magyar Hírlap*, 11. 15.
- Bíró Gáspár 1995. *Az identitásválasztás szabadsága*. Budapest: Osiris–Századvég
- Bodáné Pálok Judit 1993. A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei. *Acta Humana*, 12–13: 26–45.
- A CSSZOSZ nem támogatja a kisebbségi törvény módosítását. RomNet. 2004. 3. 31. <http://www.romnet.hu/hirek/hir0403314.html>
- Dzindzisz Magdaléna 2002. Módosítani kellene a kisebbségi törvényt? *Magyar Hírlap*, 11. 15.
- „Fontos, hogy ne veszítsem el a jóérzésű közvélemény bizalmát.” Kerényi György interjúja Kaltenbach Jenő kisebbségi ombudsmannal. *Fundamentum*, 2000. 2. 35–42.
- Győri Szabó Róbert 1998. *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében (1989–1990)*. Budapest: Osiris
- Halász Iván–Majtényi Balázs 2003. Létrehozhatók-e a kisebbségi választói névjegyzékek Magyarországon? In: Halász Iván–Majtényi Balázs: *Regisztrálható-e az identitás?* Budapest: Gondolat–MTA Jogtudományi Intézet, 295–310.
- Horváth Aladár 2003. Roma vagyok, nem kartotéka. *Népszabadság*, 12. 10.
- Kisebbségek Magyarországon 1999*. Budapest: NEKH
- Kolláth György 2004. Etnobiznisz. *Magyar Hírlap*, 3. 08.
- Majtényi László 2003. A kisebbségek közjogi testületei, az identitás nyilvántarthatósága és a magánélet oltalma. In: Halász Iván–Majtényi Balázs 73–89.
- Moldoványi Tibor 2003. Többségben maradt kisebbségek. A nemzetiségek módosítanák a jogaikról szóló törvényt. *Heti Válasz*, 2. 7.

<sup>49</sup> A kézirat lezárása: 2004. 9. 16.



- Németh Zsolt jobban bevonná a kisebbségeket az őket érintő törvény módosításába. *Népszava*, 2004. 3. 25.
- (A) *nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jelentése a 2002. és 2003. évi kisebbségi önkormányzati választásokról*. Budapest, 2003.
- Pap András László 2003. Etnikai-nemzetiségi identitás és választójogi korrupció. In: *Halász Iván–Majtényi Balázs* 252–294.
- Pap András László 2004. Csak az menjen ornitológusnak aki madár? Adalékok az etnikai hovatartozás és a kisebbségi regiszter alkotmányos kérdéséhez. *Beszélő*, 1: 28–35.
- Rátkai Árpád 2000. A kisebbségi önkormányzatok legitimációhiánya. *Regio*, 3: 112–132.
- Rátkai Árpád 2003. Kisebbségi önkormányzati választások 2002-ben. *Regio*, 4: 77–90.
- Rauch-Romuald, J. Georg von. Misiunas-Rein Taagepera 1994. *A balti államok története*. Budapest: Osiris–Századvég
- Riba István 1999. Vita a kisebbségi önkormányzati szabályokról. *HVG*, 8: 105–106.
- Roma Polgárjogi Mozgalom: országos gyűlés döntson a regisztrációról – az OCÖ felelőtlennek nevezte a javaslatot. *MTI*, 2003. 12. 04. <http://hirek.mti.hu/news.asp?newsid=151566&pub=7>
- Rozs András 1997a. Cigány állampolgárok Pécsen 1994–1997. *Pro Minoritate*, 1997/tavasz <http://www.hhrf.org/prominoritate/1997/7tav02.htm>
- Rozs András 1997b. Pécs etnikai közösségei. *Pro Minoritate*, 1997/nyár <http://hhrf.org/prominoritate/1997/7nyar01.htm>
- Sümegei Noémi 2002. Megélhetési kisebbségek. *Heti Válasz*, 44: 6–8.
- 10 éves a kisebbségi törvény*. <http://www.adattar.mtaki.hu/10ktv02/index.htm>
- Tóth Judit 2003. Többes mérce a kisebbségi hovatartozás megvallásánál? In: *Halász Iván–Majtényi Balázs* 2003. 37–72.
- Ungár Tamás 2004. Kisebbségek regisztrációja: helyeslés és félelem. *Népszabadság*, 4. 6.
- Váradai Monika Mária 2002. „A rendszer működőképes, de...” – A kisebbségi önkormányzatok működési és együttműködési modelljei. *Beszélő*, 12: 26–39.
- Várfalvi Attila 2003. *Egy alternatíva elemei*. Az MTA KI 2003. májusi konferenciája elő. <http://www.etnonet.hu/alternat.htm>
- Várfalvi Attila interjúja Hargitai Jánossal. <http://www.etnonet.hu/archiv/report/hargita.htm>
- Állásfoglalás. A bolgár, görög, lengyel, örmény, román, szerb és ukrán országos önkormányzatok állásfoglalása. Budapest, 2004. 1. 20. Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet irattára. B-42/2004.
- Állásfoglalás. A cigány, horvát, német és szlovák országos önkormányzatok állásfoglalása. Budapest, 2004. 1. 23.
- Felhívás. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal felhívása. 2002. október 14. <http://archiv.meh.hu/nekh/Magyar/3-jeloltek.htm>
- Tájékoztató az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság 1999. 6. 14-i üléséről
- Tájékoztató az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának ad hoc albizottsága 2001. 10. 29-i üléséről
- Tájékoztató az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság 2001. 11. 20-i üléséről
- Tájékoztató az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság 2003. 4. 8-i üléséről
- Tájékoztató az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság 2003. 4. 15-i üléséről
- Tájékoztató az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság 2003. 12. 16-i üléséről

- Tájékoztató az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság 2004. 3. 23-i üléséről  
Szkevisz Theodorosz a Belügyminisztérium jogi főosztályának. Budapest, 2004. 1. 13.  
Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet irattára. 83/2004.
- A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitájának jegyzőkönyve. 2004. 3. 31.
1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról
- A Belügyminisztérium 6-Á-568/2000. sz. előterjesztése a kormány részére a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvénytervezetről. 2000. július
- A Magyar Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának T/5499 sz. törvényjavaslata a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról. 2001. 11. 20.
- A Magyar Köztársaság kormányának T/9126. számú törvényjavaslata a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról. 2004. március