

A kisebbségek preferenciális képviselete, autonómiája a magyar Alkotmányban¹

Az Alkotmány 68. §-ának (2) bekezdése többek között deklarálja, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségek kollektív részvételét a közéletben.² A rendelkezés konkrét tartalmát ugyanennek a paragrafusnak a (3) és (4) bekezdései fejtik ki. E két bekezdés értelmében Magyarország a nemzeti és etnikai kisebbségek kollektív részvételét a közéletben a preferenciális képviselet és a kisebbségi önkormányzati rendszer révén biztosítaná. Az alkotmányozó e két jogintézmény részletes kidolgozását pedig az (5) bekezdés által meghatározott külön törvény(ek)re bízta. A preferenciális képviseletet az alkotmányos kötelezettségvállalás ellenére sem garantálják ma külön törvények, a közéletben való kollektív részvétel biztosítása így jelenleg a 68. § (4) bekezdésében foglalt kisebbségi önkormányzati rendszerre korlátozódik.

¹ 68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának; államalkotó tényezők.

(2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.

(3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.

(4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

(5) A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(Magyar Köztársaság Alkotmánya 1949. évi XX. Törvény)

² A 68. § (2) bekezdésében nevesített jogok közül a közéletben való részvételt leszámítva (ami elsősorban a preferenciális képviseletre, illetve autonómiához való jogra utal) a többi jog egyéni jogként értelmezhető.

A kisebbségek preferenciális képvisellete – a (3) bekezdés magyarázata³

„(3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselétét biztosítják.”

A parlamenti képviselét⁴

A kisebbségek parlamenti képvisellete a rendszerváltás előtt „kirakat jelleggel”, pártirányítás alatt valósulhatott meg. Az 1985 és 1990 között működő Országgyűlés ezt a korábbi mintát követve „szavatolta” egyes kisebbségek számára a parlamenti képviselétet. Így ebben a ciklusban négy nemzetiség (a ’délsláv’,⁵ a német, a szlovák és a román) felülről létrehozott szövetségeinek vezetői juthattak képviselői mandátumhoz. Az Alkotmány először 1990-ben rendelkezett a kisebbségek képviselétéről, a jogalkotó ekkor ígéretet tett a parlamenti képviselét megvalósítására. Az Alkotmány 68. §-a így a következő (3) bekezdéssel egészült ki: „A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviselétét az Országgyűlésben és a Tanácsokban biztosítani kell.” Ezt a rendelkezést kívánta a gyakorlatba átültetni – már a jogállami keretek között, de még a régi módzerekkel – a *nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviselétéről szóló 1990. évi XVII. törvény*. E jogszabály értelmében az Országgyűlés a parlamenti választásoktól függetlenül hívta volna be soraiba nyolc kisebbség egy-egy képviselőjét.⁶ A kisebbségi szervezetek e törvény rendelkezéseivel szemben jogosan sérelmezték, hogy a kisebbségi képviselőket nem ők delegálják, s nem is a kisebbséghez tartozók választanák meg, hanem paternalista módon a parlament jelölné ki. A jelölőbizottság az Országgyűlésben képviseléttel rendelkező pártok képviselőcsoportjai, valamint a pártokhoz nem tartozó képviselők által kijelölt képviselőkből állt volna. A jelölőbizottság a javaslattétel előtt köteles lett volna kikérni a kisebbségek érdekképviselati szervezeteinek véleményét.

³ Lásd ugyanerről Halász Iván – Majtényi Balázs: Létrehozhatók-e a kisebbségi választói névjegyzékek Magyarországon? In Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása*. Budapest, 2003, Gondolat Kiadó–MTA Jogtudományi Intézet, 295–310.

⁴ Lásd részletesebben Pap András László: *Identitás és reprezentáció*. Budapest, 2007, Gondolat Kiadó, illetve Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája. Multikulturalizmus Magyarországon*. Budapest, 2007, Gondolat Kiadó.

⁵ A délsláv címke alatt a szlovén, a horvát és a szerb kisebbséget értették.

⁶ A tv. 1. §-a szerint „a Magyar Köztársaságban a cigány, a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák, szlovén és a zsidó közösségnek az a része, amely önmagát a legteljesebb önkéntesség alapján nemzeti-etnikai kisebbségnek vallja (a továbbiakban e törvény alkalmazásában együtt: kisebbségek) az Országgyűlésben egy-egy képviselővel rendelkezik”.

A jogszabály előírásait az első választásokat követő 30 napon belül kellett volna először alkalmazni. Erre nem kerülhetett sor, hiszen 1990-ben az MDF–SZDSZ-paktumban megegyeztek arról, hogy a behívásos módszer helyett a kisebbségi képviselőt megoldására új, a jogállami elvekkel jobban összeegyeztethetőt keresnek. Ezt követően az Országgyűlés 1990. június 19-én hatályon kívül helyezte e törvényt,⁷ s megváltoztatta az Alkotmány 68. § (3) bekezdésének szövegét. Az új megfogalmazás viszont már nem rendelkezett kifejezetten a kisebbségek parlamenti képviselőiről: „A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit biztosítják.” Ezt a rendelkezést oly módon is lehetne értelmezni, hogy az abban foglaltak már a következő bekezdésben kinyilvánított önkormányzati rendszer létrehozásával megvalósulnak. Igaz, ebben az esetben nehezen lehetne megindokolni, hogy miért ismétli meg a rendelkezést az Alkotmány, hacsak nem vélekedünk túl kritikusan a módosítás megszüvegezőiről. Így az feltehetően a preferenciális képviselő különböző módozatairól rendelkezik az Országgyűlésben és a helyi önkormányzatokban.

Az AB már ezt az új megfogalmazást alapul véve még 1992-ben – a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban Nektv.) elfogadását megelőzően – egyértelművé tette a helyzetet a 35/1992. (VI. 10.) AB-határozatban, megállapítva, hogy az Országgyűlés nem tett eleget a 68. §-ban előírt, a kisebbségi képviselőt megteremtésére irányuló jogalkotási kötelezettségének, és ezzel mulasztásos alkotmánysértést idézett elő. Felhívta továbbá az Országgyűlést, hogy elmulasztott kötelezettségét 1992 decemberéig bezárólag pótolja (ABH 1992, 204).⁸ Az 1993-ban elfogadott Nektv. ezt követően a parlamenti képviselő kérdéséről a következőképp rendelkezett 20. § (1) bekezdésében: „A kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviselőre.” Ennek ellenére az e kérdést szabályozó külön törvényt a mai napig nem fogadták el a honatyák. Noha 1994-ben az AB egy újabb beadványt követően a 24/1994. (V. 6.) AB-végzésben egyértelművé tette korábbi határozatát, amikor leszögezte, hogy az országgyűlési képviselő tekintetében fennálló mulasztásos alkotmánysértést már az 1992-es határozata megállapította (ABH 1994, 377).

A rendszerváltástól napjainkig – az alkotmányjogi szabályozás ellenére – a kisebbségek számára csupán a következő elméleti lehetőségek adódnak a parlamentbe való bekerülésre: *a)* saját, etnikai alapon szerveződő pártot alapítva az általános választójogi szabályoknak megfelelően mandátumot szerezni, vagy *b)* valamelyik párt listáján keresztül bejuttatni tagjait az Országgyűlésbe. A ki-

⁷ 1990. évi XL. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról 51. § (1) bek.

⁸ Az Abtv. 47. § rendelkezései értelmében abban az esetben kerülhet sor a mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítására, ha „a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmánysértést idézett elő”.

sebbségi képviseletnek ezek a módozatai nem tesznek eleget a 68. § (3) bekezdése szerinti saját jogon történő, speciális választójogi szabályok alapján létrejövő képviselet követelményének, amelynek betartására a magyar jogalkotó – ilyen tartalmú nemzetközi kötelezettségek hiányában is – ígéretet tett. Az alkotmány-sértés tehát továbbra is fennáll.

A preferenciális önkormányzati képviselet

Noha a parlamenti képviselet egyáltalán nem valósult meg, a kisebbségek preferenciális képvisellete a helyi önkormányzatokban egészen 2005-ig⁹ létezett. E területen, ahogy azt már említettük, 1990 óta beszélhetünk alkotmányos mulasztásról, az országgyűlési képviseletet illetően. 2005-ig a preferenciális képviseletet a helyi önkormányzati választásokon bizonyos szavazatszámot elért jelölteknek biztosították, azaz nem a kisebbségi választás alapján juttattak számukra helyi önkormányzati képviselői mandátumot. A kisebbségi joganyagot módosító törvény 6. § (3) bekezdése az Ötv.-be kívánt beiktatni egy szakaszt (21/A. §), amelynek értelmében a települési kisebbségi önkormányzat legtöbb szavazattal megválasztott tagja – ha meghatározott számú választó érvényesen szavazott – nyilatkozatával a helyi önkormányzat képviselő-testületének tagjává válik. Ezzel kapcsolatos alkotmányos aggályaival a köztársasági elnök a jogszabály kihirdetése előtt az AB-hoz fordult.

Az indítvány szerint ingatag alkotmányos alapokon állt a preferenciális mandátumszerzés tervezett módja, hiszen egyfelől összekötött volna két olyan választást, ahol különböző a választójoggal rendelkezők köre, másfelől többes szavazati jogot adományozott volna. E rendelkezés hatálybalépése (az indítvány szerint) olyan képtelen helyzethez vezetett volna, amelyben a magukat kisebbségiként regisztráltó választópolgárok két választási eljárásban is tagot juttathattak volna az önkormányzati képviselő-testületbe. Így a kérdéses törvény a település választópolgárait két csoportra osztotta volna: azokra, akik a helyi önkormányzati választáson rendelkeznek választójoggal, és azokra, akik ott is és a kisebbségi választásokon is szavazhatnak ugyanannak a képviselő-testületnek az összetételére.

A 34/2005. (IX. 29.) AB-határozatnak (ABH 2005, 352) egyértelműen az elnöki indítvány gondolatmenetét követő érvelése az általános és egyenlő választójog elvéből [Alkotmány 71. § (1) bekezdés] kiindulva vizsgálta, hogy az attól való eltérésre elegendő indokot szolgáltat-e az Alkotmányban deklarált kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítása. A testület következtetése szerint mivel a kedvezményes képviselet tervezett változata nem az egyetlen lehetséges megol-

⁹ 2005. évi CXIV. tv. a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról.

dás, az nem szükségszerű, így ellentétes a 71. §-sal. Ugyanezen érvek alapján az AB nem tartotta indokolhatónak a preferenciális mandátumszerzés érdekében a választópolgárokat az Alkotmány 42., 44. és 70. §-a alapján megillető alapjogoknak a korlátozását sem. (Azaz a kedvezményes mandátumszerzés említett módja sérti a kisebbséghez nem tartozó választópolgároknak a helyi önkormányzásra, valamint a helyi önkormányzat képviselő-testülete tagjának megválasztására vonatkozó alapjogait is.) A vizsgált rendelkezés így nem áll összhangban az Alkotmány 2. §-ával, és ellentétes a demokratikus jogállamiság és a népszuverenitás elvével is. A demokratikus jogállamiság kapcsán az AB utalt arra, hogy az szoros kapcsolatban áll a választójog általános és egyenlő voltával. Az AB-határozat megállapította a helyi önkormányzás alapjoga és a népszuverenitás közötti összefüggést, hiszen az előbbire is vonatkozik az az elv, hogy a közhatalom kizárólag demokratikus legitimáció alapján gyakorolható. Ennek során a határozat kiemelte azt a talán közhelyként hangzó, ugyanakkor természetesen helytálló megállapítást, hogy a kisebbségek helyi önkormányzatainak a megválasztásánál is alapvető elv a demokratikus legitimáció, ami sérülne a módosított rendelkezés hatálybalépése esetén.

Az AB tehát azt is kétségesnek találta, hogy egy *részben* a preferenciális képviselet szabályai alapján megválasztott testületnek megfelelő felhatalmazása lenne a közhatalmi döntések meghozatalára. Hozzá kell tenni, ez a határozat igencsak szűkre szabta nem csupán a helyi önkormányzatokban, de a parlamenti képviselet terén is a preferenciális mandátumszerzésre vonatkozó megoldási módokat. Ráadásul az Alkotmány szövege nemcsak a preferenciális mandátumszerzés lehetőségéről, hanem annak „biztosításáról” is rendelkezik. Azaz (amennyiben az AB következetesen tartja magát ehhez az értelmezéshez) gyakorlatilag lehetlenné vált az Alkotmány 68. § (3) bekezdésében foglaltak megvalósítása. Ez így felveti az Alkotmány e bekezdése módosításának szükségességét.

A kisebbségek autonómiája – a 68. § (4) bekezdése

„(4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.”

A nemzeti kisebbségek autonómiája, önkormányzata megvalósulásának feltétele, hogy az állam közhatalmi jogosítványokat ruházzon át a kisebbség tagjai vagy egy túlnyomórészt kisebbségek lakta területen élők által demokratikus úton megválasztott szervezetekre. Az autonómia működéséhez tehát intézményekre is szükség van.

Ezek az intézmények kétféle, egymástól eltérő módon jöhetnek létre: személyi autonómia révén, ha a kisebbség szétszórtan él egy adott területen (ez utóbbi elvet alkalmazta az alkotmányos szabályozás alapján a Nektv.), s mint területi

autonómia, ha a nemzeti kisebbség egy területen többségben él. A személyi autonómiát gyakran kulturális autonómiaként is emlegetik, mivel az ezen az elven szerveződő közhatalmi szerveket – többnyire, de nem feltétlenül – az oktatás, a művelődés és a tömegtájékoztató területein ruházzák fel jogosultságokkal.¹⁰ A területi autonómia szerveinek viszont a hatalom szinte minden eleme átadható. Az autonómia e két fajtája egy államon belül akár együttesen is alkalmazható.¹¹

A kisebbségi autonómia megvalósulásának – más, a kisebbségeket védő elveknek a gyakorlatba való átültetése mellett – a kisebbségvédelem eszközei között is kiemelt jelentőséget tulajdonítanak, mivel ennek révén a kisebbségek választott képviselői a közhatalmi szférában is megjelenhetnek. Ez azért szükséges, mert a központi államhatalom – viseltessen bármilyen jóindulattal is nemzeti, etnikai kisebbségei iránt – mégsem nevezhető etnikailag semlegesnek. Ebből adódóan az állami tisztségviselők is gyakran elfogultak a többségi nemzet irányában. Következésképp a kisebbségekhez tartozó személyeknek jogos igényük lehet az állami élet bizonyos területein közhatalmi intézmények létrehozására.¹² A kisebbségek tagjai számára ez annál is lényegesebb, mivel ők az „államhatalom – állampolgár” kapcsolatrendszerben gyakran az utóbbi szereplőt illetően felülreprezentáltak. A kisebbségi autonómia jóvoltából így a kisebbségekhez tartozó személyek – ha nem is az élet minden területén, de egyes problémáikkal – saját közhatalmi szerveikhez fordulhatnak, valamint azok révén hatékonyabban felléphetnek a közösség érdekeinek védelmében. Ez pedig nem kevesebbet jelent, mint a kisebbségeknek a központi állami döntéshozatalban való részvételének lehetővé tételét, a 68. § (1) bekezdésében foglaltakkal összhangban a többség és a kisebbség társulását a hatalom gyakorlásánál a társulós demokrácia elvének megfelelően.¹³ Mindezen okok miatt tartják az autonómiát a kisebbségvédelem legfejlettebb eszközének.

Jelenleg a 68. § felhatalmazása alapján a kisebbségi önkormányzatok országos, megyei és helyi szinten működnek. A Nektv. 2005. évi módosításáig nem rendelkezett a megyei kisebbségi önkormányzati szint felállításáról, s ez visszás helyzetet teremtett, mivel a magyar önkormányzati struktúra hármastagolódású. A Nektv. módosítása viszont létrehozta azt, hivatkozva az Alkotmány 68. § (4) bekezdésére, amely a kisebbségi közösségeknek biztosítja a helyi és országos

¹⁰Lásd az autonómia két elvének rövid összefoglalásához Korhecz Tamás: A kisebbségi autonómiáról címszavakban. *Európai Útas* (1999) No. 4; www.hhrf.org/europaiutas/19994/index.htm (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 2.), illetve Brunner, Georg – Küpper, Herbert: *European Options of Autonomy. A Typology of Autonomy Models of Minority Self Governance*. In Gál Kinga (szerk.): *Minority governance in Europe*. Budapest, 2002, OSI, 11–36.

¹¹Ezt teszi a Nektv. is.

¹²Lásd ehhez Kimlyicka, Will: *Multicultural Citizenship*. Oxford, 1995, Clarendon Press.

¹³Lásd ehhez de Witte, Bruno: *Politics Versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities. European University Institute Working Paper, Robert Schuman Centre for Advanced Studies* (2000) No. 4., Badia Fiesolana, San Domenico (Firenze), Italy.

önkormányzás jogát. Az előbbihez való jogot úgy interpretálja, hogy az a települési mellett a fővárosi és a megyei szintű kisebbségi önkormányzatok létrehozására is vonatkozik. Azaz az Alkotmányban szereplő „helyi” jelző az új jogszabály értelmezése szerint a területi szintű önkormányzatok megalakításához való jogot is magában foglalja. Bár a jelző használatának ilyen értelmezése a szó köznyelvi értelmezéséből éppenséggel nem következik, az erre mutató első lépést már a 2005-ös módosítás szövegének elfogadása előtt megtette a jogalkotó, hiszen a kisebbségek korábban is létrehozhatták fővárosi önkormányzataikat. Ez persze felvetette azt a kérdést, hogy a jogalkotó ezzel egyidejűleg miért nem rendelkezett a megyei szintű képviselőről. Egyébként valóban ez az értelmezés következik az Alkotmány 42. §-ából is, amelyik úgy rendelkezik, hogy a „község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga”.

A választásra jogosultak köre

A személyi autonómia a kisebbségekhez tartozó személyeket, s nem az általuk lakott területet érintő jogosítványokat biztosít, ennél fogva az autonómia e formájának megvalósulásához szükséges olyan ismérvek meghatározása, amelyek alapján be lehet határolni, kik vehetnek részt a kisebbségi választásokon. A személyi autonómia működésének emiatt fogalmi előfeltétele, hogy a kisebbségek, s ne a többségi lakosság válassza meg képviselőiket, de ne is a Kormány vagy az Országgyűlés, esetleg más nevezze ki őket.¹⁴ Sőt általánosságban is elmondható: a kisebbségi különjogok biztosítása – legyen szó akár egyéni, akár kollektív jogokról – nem képzelhető el a jogosultak valamilyen szintű azonosítása nélkül.¹⁵ (A területi autonómia működése ellenben, mivel azt jogtechnikailag nem szükséges sem a kisebbséghez tartozó személyhez, sem a kisebbségi közösséghez kötni, nem igényli a regisztrációt.) Természetesen a kisebbségi hovatartozás nyilvántartása csak bizonyos követelmények teljesülése mellett lehetséges. Így a kisebbséghez tartozó személyek szövetségének az önkéntességen kell alapulnia, s az abban való tagságot személyes akaratnyilvánításnak kell megelőznie a szabad identitásválasztás elvének megfelelően.

A szabad identitásválasztás követelményként való meghatározása annál is inkább lényeges, mivel – ahogy Fábíán Gyula megállapította – a kisebbségi különjogok biztosításához szükséges, hogy a kisebbség „továbblétezési tudattal” is rendelkezzen. Az identitás bevallása ennek a tudatnak a bizonyítására is szol-

¹⁴Lásd ezzel egyező véleményhez Ifj. Korhercz Tamás: A kisebbségi önkormányzatok megválasztásának szabályai a magyar, a szlovén és a jugoszláv jogban. *Kisebbségkutatás* (2002) No. 4., 931–949.

¹⁵Lásd ezzel egyező véleményhez Tóth Judit: Többes mérce a kisebbségi hovatartozás megvallásánál. *Kisebbségkutatás* (2002) No. 4., 886.

gál.¹⁶ Az emberek kisebbségi hovatartozásuk megvallásakor elvárják, hogy tudomásuk legyen arról, mi történik a regisztrálásuk után személyes adataikkal. A kisebbségi nyilvántartásokba való felvétel emellett objektív kritériumokhoz (például nyelvtudás, kisebbségi civil szervezetben való regisztrálás stb.) is köthető. Ezeknek a kritériumoknak a bevezetése viszont csak a legszükségesebb esetekben fogadható el. Alkalmazásukat nehezíti továbbá, hogy valamennyi kisebbség vonatkozásában egyaránt alkalmazható objektív kritériumrendszert nagy valószínűséggel nem lehet találni. A térségünkben uralkodó nemzetfelfogás alapján talán a nyelv tekinthető ilyennek, de például a roma kisebbség esetében ez a szempont bizonyosan nem lenne alkalmazható.¹⁷ Ezzel kapcsolatban említhető, hogy a kisebbségi nyilvántartásba való felvétel az egyén nyilatkozatán és az objektív kritériumokon kívül külső feltételtől, így a kisebbségi közösség döntésétől (befogadási nyilatkozat) is függővé tehető.¹⁸ Talán ez utóbbi szabályozási módot indokolhatja, hogy a kisebbségi hovatartozásról szóló döntés meghozatalába célszerű bevonni a kisebbségi közösséget is. Ez amúgy a visszaélések elkerülésére is alkalmas lehet, hiszen a közösségek nehezen fogadnak be új tagokat, mint ahogy azt is nehezen tolerálják, ha valaki elhagyja őket.

Általában az identitásválasztás önkéntességén alapuló minden regisztrációról elmondható, hogy ha van nyilvántartás, az együtt jár azzal, hogy a kisebbséghez tartozók csupán egy része regisztráltatja magát, mégpedig azok, akik a kisebbség képviselőjében „közpolitikailag” a legaktívabbak.

A fentieket összefoglalva elmondható: a személyi autonómia működéséhez szükséges, hogy létrejöjjön a kisebbségi választópolgárok „szavazói névjegyzéke”, ennek hiánya ugyanis az autonómia intézményeinek legitimitását is kétségessé teheti. Sokak szerint jórészt a regisztráció hiánya, majd ennek a kérdésnek a nem megfelelő szabályozása okozta a főként személyi elv alapján életre hívott magyar kisebbségi önkormányzati rendszer diszfunkcióit. A magyarországi jogi szabályozás e téren sokáig meglehetősen különös és ellentmondásos volt, mivel a kisebbségek jogának tartotta önkormányzataik létrehozását, ugyanakkor a

¹⁶ Fábán Gyula: Az identitáshoz való jog Romániában a lakossági nyilvántartás tükrében. *Kisebbségkutatás* (2002) No. 4., 907.

¹⁷ Magyarországon például a roma népesség nagy része nyelviileg már asszimilálódott, s az ország területén beszélt két nagy roma nyelv, a romani és a beás is diglosszális állapotban van, ráadás-ként nyelvi tekintetben még ezek a csoportok sem egységesekek. Meg kell említeni, hogy esetenként a roma csoportok is idegenként kezelhetik, sőt akár le is nézhetik egymást, az ellentétek adott esetben még élesebbek lehetnek, mint a romák és a többségi társadalom között. A romák esetében egy kisebbségi választói nyilvántartás létrehozásakor az objektív kritériumok meghatározását az is nehezítené, hogy a népesség nem alkot egyértelműen behatárolható csoportot, mivel a közös cigány kultúra, életmód és identitás nehezen körülhatárolható.

¹⁸ Erre példaként említhető a szlovéniai jogi szabályozás. Lásd ehhez Ifj. Korhercz Tamás: A kisebbségi önkormányzatok megválasztásának szabályai a magyar, a szlovén és a jugoszláv jogban. In: I. m. Halász–Majtényi (2003). A szerző hivatkozik a választójogi szabályozásról szóló szlovén tv.-re (Uradni List Republike Slovenije 52/14. 6. 2002).

választójog ebben a vonatkozásban – a 2005-ös módosításig a regisztráció hiányában – sokáig nem csak rájuk terjedt ki.¹⁹ A kisebbségi önkormányzati választásokon leadott szavazatok száma alapján állítható, hogy jelentős számban szavaztak nem a kisebbséghez tartozó állampolgárok. (Az első választáson 1 774 299, a másodikon pedig már 2 657 722 személy adta le voksát valamely kisebbség jelöltjére is.²⁰) Ez az Alkotmány 68. § (4) bekezdésének közvetlen sérelmét jelentette, hiszen így valójában nem a kisebbségek hozták létre a kérdéses önkormányzatokat.

Ezzel kapcsolatos, a kelet-közép-európai térségre jellemző probléma, hogy a regisztráció e régióban nem könnyen valósítható meg, mivel itt a többségi állam a múltban nemegyszer ellenségesen viszonyult a kisebbségekhez, s előfordultak visszaélések az állami nyilvántartások adataival. Így sokan azt az álláspontot képviselik, hogy ha létrejönnek is a regiszterek, abba a kisebbséghez tartozók nem iratkoznak majd fel, a negatív történelmi tapasztalatoktól vezettetve. (Ezen érvek ellenére Magyarországon például egyes roma vezetők már a Nektv. elfogadását megelőző vitákban a regisztráció mellett foglaltak állást.²¹) A regisztráció hiánya azonban (mint a magyar tapasztalatok 1995 és 2005 között mutatták) a személyi autonómia működésképtelenségéhez is elvezethet.

A Nektv. 2005. évi módosítása óta a kisebbségi önkormányzatok létrehozásakor választó és választható az a magyar állampolgár, aki valamely „taxált” kisebbséghez tartozik, identitását vállalja és kinyilvánítja, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik, továbbá szerepel a kisebbségi választói névjegyzékben.²² A Nektv. módosított 1. § (1) bekezdésének értelmében a jogalkotó a szavazáson való részvétel korábban előírt feltételeihez (a felsorolt kisebbségek egyikéhez való tartozás, állampolgárság) hozzátoldotta még a lakóhellyel rendelkezés követelményét is. Ezt a módosítást a települési és a megyei szintnek a nagy önkormányzati struktúrával való összekapcsolása magyarázza. Az, hogy a képviseletet – a választásra jogosultak meghatározásakor a lakóhellyel rendelkezés követelményén keresztül – az önkormányzati rendszerhez kötik, nyilvánvalóan indokolt volt, hiszen a kisebbségi önkormányzati rendszer a nagy önkormányzat mellett, azzal párhuzamosan

¹⁹ Lásd Alk. 68. § (4) bek. és 70. § (1) bek.

²⁰ Demeter Zayzon Mária (szerk.): *Kisebbségek Magyarországon 1999*. Budapest, 2000, Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, 42.

²¹ Zsigó Jenő – Pánczél Márta: A Magyarországi Roma Parlament törvénytervezete a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. *Phralipe* (1992) különszám 18–31.

²² A 2002. évi LXI. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. tv. módosításáról 7. § nyomán az Alk. 70. § (1) bek.-ből 2004. május 1-jei hatállyal kikerült a nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzatainak választására vonatkozó, minden állampolgárt megillető választójog. Jelenleg a nemzeti és etnikai kisebbségek választásán a választójogosultság feltételeit a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. tv. 2. § határozza meg.

szerveződik. A szavazói kör leszűkítése az állampolgárookra – ami elvben korábban is létezett – ugyanakkor nehezen igazolható.

A kisebbségi különjogok tárgyalásakor emellett nyilvánvalóan felmerül az uniós polgárok helyzete is, őket státusuk alapján megilleti a képviselő helyi és európai szintjének a tagállamok határától független, osztatlan gyakorlása, így elvileg helyi szinten a kisebbségi képviselő gyakorlására is jogosultak lennének. Ráadásul a luxemburgi bíróság joggyakorlata értelmében a kisebbségi különjogokat taglaló jogszabályok, amennyiben azokat nem biztosítják az adott kisebbséghez tartozó valamennyi uniós polgár számára, sértik az állampolgárság szerinti megkülönböztetés tilalmát,²³ amelyet az Európai Közösség Létrehozásáról szóló Szerződés 12. cikke tartalmaz. E szerződés értelmezése és alkalmazása során a jog tiszteletben tartása feletti örködést a 220. cikk a Bíróság hatáskörébe utalja. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy „a Magyar Köztársaság jogrendszere biztosítja a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját”, s ez a kisebbségi joganyagnak az EKSZ 12. cikkével ellentétes módosításakor aligha történt meg.

A magyar jogi szabályozás által a kisebbségi jogok sarokkövének tekintett identitásválasztás szabadságát az Európa Tanácsnak a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménye a következő módon határozza meg: „Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék.”²⁴

A Nektv. 2005. évi módosítása hivatkozik az Alkotmány 68. § (4) bekezdésére, amely a kisebbségi közösségeknek biztosítja a helyi és országos önkormányzást. A módosítás létrehozta a kisebbségi választói névjegyzékeket. Ebből a szempontból a legellentmondásosabbnak az új jogi szabályozásnak az a része tűnik, amely a települési kisebbségi önkormányzatok megválasztásáról rendelkezik. E testületek megválasztásakor a jogszabály által meghatározott jelölő szervezetek állíthatnak jelöltet, s a helyi szinten a választások lebonyolításakor a kislistás szabályokat kell alkalmazni, így minden választópolgár annyi jelöltre szavazhat, amennyi a megválasztható képviselők száma. A módosítás értelmében a választást akkor lehet kitzúzni, ha a névjegyzékben szereplő választópolgárok száma eléri a 30-at. A választás megtartását azonban nem akadályozza meg, ha a kisebbségi választói névjegyzékben szereplő választópolgárok száma a szavazás kiírását követően 30 alá csökken. Ebből következően azt akkor is meg lehet tartani, ha a magukat regisztráltató képviselőjelölteken kívül senki más nem vesz részt a szavazáson. (A jelöltektől ugyanis a jogszabály megköveteli a névjegyzékbe való feliratko-

²³ Lásd például az EuB joggyakorlatából C-274/96. sz. Bickel és Franz ügyben 1998. november 24-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-7637. o.).

²⁴ 1999. évi XXXIV. tv. az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről 3. cikk.

zást.) Megtörténhet például az, hogy az önmagát regisztráltató képviselőjelölteket (a képviselők száma maximum 5 lehet) leszámítva a névjegyzékben szereplő a többi 25 jelölt egyszerűen meggondolja magát, és visszalép. A jelöltek azonban még ebben az esetben is alapíthatnak kisebbségi önkormányzatot. Tovább ront a helyzeten, hogy a Nektv. 10. §-a szerint „az a jelölt, aki egy szavazatot sem kapott, nem lehet képviselő”. Ebből a megfogalmazásból az következik, hogy valaki akár egyetlen szavazattal is bejuthat a kisebbségi önkormányzati képviselő-testületbe, s ez az egy lehet akár a saját szavazata is. Ennek a jogszabályi rendelkezésnek a valódi jelentéstartalma a következőképpen határozható meg: aki önmagát sem hajlandó támogatni a szavazatával, és erre valamelyik jelölttársa sem hajlandó, nem lehet képviselő.

Ez a rendelkezés alkotmányellenes, mivel az Alkotmány 68. § (3) bekezdésébe és a 44. § (1) bekezdésébe ütközik. A képviselőlet ugyanis az Alkotmány szerint kollektív jog, s a megválasztott személy a választóinak az akaratát jeleníti meg. Az Alkotmány 68. § (3) bekezdése a kisebbségi önkormányzás jogát a kisebbségi közösségeknek biztosítja; a 44. § (1) bekezdése pedig (amely általában az önkormányzás jogáról szól, amelynek a kisebbségi önkormányzás egy speciális formája) többes számot használ, amikor e kérdéstről rendelkezik: „a választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják” (kiemelés – M. B.).

Az új választási szabályokkal kapcsolatos félelmeket a 2006-os kisebbségi önkormányzati választás igazolta. Pomázon például a ruszin kisebbségi önkormányzati választáson végül négy fő szavazott, s öt főt választott meg a kisebbségi önkormányzatba. Kevés olyan választás lehet a világon, ahol előfordul, hogy kevesebb a szavazók száma, mint a megválasztott képviselőké. Az ily módon (minimális szavazatszámmal, esetleg a saját szavazatukkal) a települési kisebbségi önkormányzatba bejutó képviselők ráadásul elektorként részt vesznek a megyei, fővárosi és az országos kisebbségi önkormányzatok megválasztásában is. Ennek fényében nehezen értelmezhető a Nektv. módosított 22. §-a, amely szerint a kisebbségi önkormányzatot a választópolgárok közvetlen választással hozzák létre, hiszen a települési szint felett már elektori szavazás van.

A helyi kisebbségi önkormányzati képviselők jogosultak a megyei és az országos kisebbségi önkormányzat megválasztására. Megyei szinten a választást akkor lehet megtartani, ha legalább tíz településen vagy tíz fővárosi kerületben működik kisebbségi önkormányzat. Listát a megyei (és az országos) szinten az a szervezet állíthat, amely a megyében a megválasztott elektorok legalább 10%-át jelöltként állította a települési kisebbségi önkormányzati választáson, ennek hiányában a szervezetek közös listát állíthatnak. A választást akkor lehet megtartani, ha legalább kilenc jelölt van. Tegyük hozzá, ha csupán ennyi a jelöltek száma, akkor inkább delegálásról, mintsem választásról van szó, mert az önkormányzatnak kilenc tagja lesz.

Az országos választás szabályai a területi szinthez hasonlóak. Itt meglepő módon engedékenyebb a szabályozás, hiszen a választás kifizéséhez elegendő négy települési kisebbségi önkormányzat működése (a megyei megválasztásához viszont tízre van szükség). Azaz az országos önkormányzat megalakítása jóval könnyebb, mint a megyeié. A jogalkotó valószínűleg amiatt alakította így a szabályozást, hogy már „szerzett” jogokat ne sértsen, s minden kisebbség, amely eddig rendelkezett országos szintű képvisellel, továbbra is rendelkezhesen azazal, mivel ehhez a szinthez kiterjedtebb jogkörök fűződnek. A közgyűlés tagjainak számát a települési önkormányzatok számához kötik, számuk ettől függően 15 és 53 fő között lehet. Megjegyzendő, hogy azok a kisebbségek, amelyek csupán négy településen tudnak kisebbségi önkormányzatot működtetni, igencsak el lesznek látva képviselővel. A már említett legrosszabb esetben, ha a helyi szinten csak a jelöltek szavaznak önmagukra, 20, magát regisztráltató kisebbséghez tartozó beválaszthat 15 főt az országos kisebbségi önkormányzatba, és 20-at a helyi kisebbségi önkormányzatokba. Az azonban igencsak kérdéses, hogy 20, magát a kisebbséghez tartozóként regisztráltatónak szüksége van-e országos önkormányzatra. Véleményünk szerint az idézett jogszabályi rendelkezések, hasonlóan a települési szinten alkalmazott megoldáshoz, sérthetik az Alkotmány 44. § (1) bekezdését, illetve a 68. § (3) bekezdését. A jogszabály a megyei és az országos szint esetében is megköveteli a magukat megmérteni kívánóktól, hogy a választáson valamely jelölő szervezet színeiben induljanak. A kisebbségi jelölő szervezet rendelkezik a listaállítási jogával is. A választók egy listára szavazhatnak, s mandátumszerzési küszöböt nem állít a törvényjavaslat. A kisebbség képviselőjére az vállalkozhat, aki szerepel a választói névjegyzékben.

A kisebbségi nyilvántartás

A regisztráció valóság tartalmának vizsgálhatóságáról a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosa indítványára született a 45/2005. (XII. 14.) AB-határozat (ABH 2005, 772). Az indítványozó azt kérte az AB-tól, hogy állapítsa meg az Övtv. azon rendelkezéseinek²⁵ alkotmányellenességét, amelyek lehetővé tették, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon minden választópolgár választhasson, illetve választható legyen, és semmisítse meg azokat. A visszaélések megakadályozása érdekében emellett az indítványozó kérte az Alkotmány 68. § (4) bekezdésének és az 59. § (1) bekezdésének együttes értelmezését. Kérte továbbá mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, mivel a jogszabályok nem írják elő a kisebbségi választói névjegyzék bevezetését, valamint a választópolgárok nyilatkozattételi kötelezettségét a kisebbségi közös-

²⁵ 50/B. § (2) bek., 50/C. § (1) bek.

séghez tartozásukról, és e nyilatkozat valódiságának ellenőrzését.²⁶ Már az indítvány benyújtását követően fogadta el az Országgyűlés a kisebbségi joganyag módosítását, amely hatályon kívül helyezte többek között az indítványozó által támadott szabályokat is. A jogi változások után a biztos továbbra is fenntartotta álláspontját, mivel a létrehozott kisebbségi választói névjegyzékbe bármely, magát valamelyik nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozónak nyilvánító választópolgár felvételre kerülhet.²⁷

Az AB-határozat megállapította, hogy a szabad identitásválasztás gyakorlása és ennek a nyilvánosságra hozatala levezethető az emberi méltóságból, s mint ilyen, az önazonossághoz, önrendelkezéshez való jog körébe tartozik. Bragyova Andrásnak a határozathoz csatolt párhuzamos véleménye e tekintetben kiegészítette az indoklást. Az alkotmánybíró értelmezése szerint senkinek nincs joga arra, hogy önmagát önkényesen egy nemzeti vagy kisebbségi csoport tagjának nyilvánítsa, pozitív értelemben így nem áll fenn az önrendelkezési joga. Azaz az egyén nyilatkozata önmagában nem alapozhat meg jogi igényt a többi egyénnel szemben. Ebből arra a következtetésre jutott, hogy a törvényhozónak meg kell teremtenie annak a feltételeit, hogy a speciális alkotmányos jogot csak annak az alanyai gyakorolják, s ha ez nem történik meg, akkor egy alapjog lényeges tartalmának a korlátozásáról van szó.

Az AB-határozat indokolása szerint az emberi méltósághoz való jog szubsidiárius alapjoga az egyéni autonómia védelmének. Ehhez hozzáfűzi, hogy a testület már a 15/1991. (IV. 13.) AB-határozatban megállapította (ABH 1991, 40.), hogy a személyes adatok védelméhez való jog információs önrendelkezési jogot jelent, ennek alapján mindenki szabadon dönthet személyes adatainak nyilvánosságra hozataláról és felhasználásáról. Az Avtv. 2. § (2) bekezdés a) pontja szerint különleges adatnak minősülnek a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra utaló adatok. Ilyen adat fő szabály szerint akkor kezelhető, ha ehhez az érintett hozzájárult. A határozat szerint a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának. (Álláspontunk szerint önmagában nem korlátozza ezt a jogot az, ha a kisebbséghez tartozó személy nyilatkozatához kötik a választáson való részvételt. Más a helyzet akkor, ha ennek az elfogadásához szükséges valamilyen objektív kritérium megléte.) A határozat ezt követően megállapította, miszerint a Nektv. szabályozásának az volt az alapja, hogy a nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozást illetően senki sem kötelezhető nyilatkozatra. A határozat kifejtette, hogy bár az alkotmányos védelemnek része

²⁶ 50/A. § (2) bek.

²⁷ 2005. évi CXIV. tv. a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról. 115/E–F. § szövege lehetővé teszi, hogy a kisebbségi választói névjegyzékbe bármely magát valamely nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozónak nyilvánító választópolgár felvételre kerüljön.

a közéletben való kollektív részvétel biztosítása, ennek módja tekintetében viszont nem alakult ki egyértelmű alkotmányos elv. Ennek ellenére leszögezhető, hogy az erre a területre vonatkozó normáknak a népszuverenitásra visszavezethető demokratikus legitimitáción kell alapulniuk.

Az AB-határozat rendelkező része úgy találta, hogy a választási eljárásról szóló módosított jogszabály rendelkezései nem állnak ellentétben a jogállamiságnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt elvével, így az azok megsemmisítésére vonatkozó kérelmet elutasította. Ezt azzal magyarázta, hogy az indítványozó nem e szabályok tartalmát, hanem az azokból hiányzó rendelkezéseket kifogásolta. Majd a testület rátért a mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés vizsgálatára. Erre azért volt szükség, mert a módosítás nem tette lehetővé a kisebbséghez tartozásról előírt nyilatkozat valóságának ellenőrzését, valamint nem tartalmazott szankciót a visszaélések esetére.²⁸ A testület mindezek ellenére nem állapította meg a mulasztásos alkotmánysértést, mivel úgy vélte, hogy az indítványozó által igényelt szabályok megléte maga után vonná a nyilatkozatot tevő személyek önrendelkezési és a magántitok védelméhez való jogának korlátozását.

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása és a jogalkotásra kötelezés a testület szerint nem járhat azzal, hogy alapjogok korlátozásával járó meghatározott szabályok megalkotását írja elő a jogalkotónak. Ez az érvelés viszont figyelmen kívül hagyja bizonyos emberi jogok jogi természetét, amelyek éppenséggel más szabadságjogok korlátaiként értelmezhetők, ilyen például, hogy letartóztatást csak bírói ítélet rendelhet el.²⁹ Ennek a véleménynek a széles körű alkalmazása továbbá a jobbiztonságot is veszélyeztetheti. Vegyünk erre egy-két példát: a gyülekezési szabadság nem korlátozhatatlan jog, ám ha a korlátozás feltételei nincsenek meghatározva, az ahhoz vezethet, hogy sérül a polgárok szabadsága, mivel a rendőrség megkötések nélkül gördít az elé akadályokat. Egy másik példa erre az a kérdés, kiállná-e az alkotmányossági próbát az a rendelkezés, hogy ha valaki állampolgárnak vallja magát, akkor annak tényleges fennállását a hatóságok nem vizsgálhatják; vagy aki rászorulóknak vallja magát, az automatikusan kaphat szociális segítyt, aki pedig rokkantnak, igénybe veheti a rokkantaknak járó kedvezményeket. Ezekkel a példákkal természetesen nem vonjuk kétségbe a nemzeti és etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok különleges védelmének igényét. Hozzáfűzzük azt is, hogy a nemzeti hovatartozás bármilyen vizsgálata csak akkor merülhet fel, ha ahhoz egy külön jogállás, jo-

²⁸ Az Abtv. értelmében két esetben merülhet fel mulasztásos alkotmánysértés, ha a jogalkotó szerv jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotási feladatát elmulasztotta. Emellett az AB például olyan esetekben is megállapíthatja a mulasztásos alkotmánysértést, ha az alapjog érvényesítéséhez szükséges garanciák hiányoznak.

²⁹ Sajó (38. l.) 28–29.

gosultságok kapcsolódnak, egyébként semmilyen más esetben nem jöhet szóba annak még a gondolata sem egy demokratikus társadalomban. Ebből adódik az is, hogy az állam nem határozhatja meg, hogy egy országon belül kik tartoznak a többségi nemzethez.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény és kötelező tartalma – a 68. § (5) bekezdése szerint

„(5) A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

A kisebbségi jogokat részint alapjogi, részint államszervezeti kérdésként kezelő alkotmányozó előirányozta egy minősített többséggel, azaz a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadandó törvény megalkotását a nemzeti és etnikai kisebbségek különjogairól. Ezt a jogalkotó a bekezdés szövege értelmében a kisebbségek kollektív jogai kapcsán tartja szükségesnek.

A kétharmados törvényekre vonatkozó általános, a minimális tartalmat meghatározó alkotmányos követelményeket figyelembe véve a kisebbségek képviselőire vonatkozóan a következő kérdések alkotják az (5) bekezdés által előírt jogszabály minimális tartalmát: *a)* a kisebbségek preferenciális képviselete az Országgyűlésben és a helyi önkormányzatokban (ennek jelenleg egyik formája sem biztosított), *b)* a kisebbségi önkormányzatok létrehozásához való jog, illetve az, hogy valóban a kisebbségek hozhassák létre országos és helyi önkormányzataikat. Természetesen ezekben a témakörökben csupán az alapvető és a legfontosabb rendelkezések igényelnek kétharmados törvényt, a részletszabályok megalkotása már nem.³⁰ Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy például a parlamenti képviseletnek a Nektv.-ben a részletszabályok nélkül való deklarálásával a jogalkotó mentesülne a részletszabályok kidolgozásának követelménye alól. Említést érdemel még a 68. § (3) bekezdése, amely a preferenciális képviselet kapcsán azt említi, hogy azt „a Magyar Köztársaság törvényei” biztosítják. Azaz itt a jogalkotó valószínűsíthetően arra utal, hogy a tárgyalt kétharmados törvényen túl további törvényalkotás, módosítás szükséges a kérdéskör megoldásához.

Az a törekvés, hogy a kisebbségek jogait külön törvényekbe foglalják, a Nektv. elfogadásakor már nem volt újdonság Kelet-Közép-Európában. Először, még a szovjet időkben, Litvániában született nemzetiségi törvény 1989-ben. 1990-ben az észt, a következő évben a lett, a horvát, 1992-ben az ukrán, a fehérorosz, majd

³⁰ Általánosan: 4/1993. (II. 12.) AB hat., ABH 1993, 49.

1993-ban a magyar törvény követte a példát.³¹ A Nektv.-t 1993. július 7-én fogadta el az Országgyűlés. Az ekkor meglévő széles körű parlamenti konszenzust mutatja, hogy a törvényt szinte egyhangú, már-már a pártállami szavazásokat idéző 96,5%-os többséggel hagyták jóvá. A törvény készítői figyelembe vették az Alkotmány 68. §-át, amely kimondja, hogy az ország területén élő kisebbségek államalkotó tényezők. A Nektv. elfogadását követően az Országgyűlés annak szellemében módosította a helyi önkormányzatokról, illetve a helyi polgármesterek és önkormányzati képviselők választásáról szóló törvényt.³²

A törvényhozó célja egyrészt az lehetett, hogy az Alkotmány 68. §-át megvalósítva sokszínű, multikulturális világot őrizzen meg a jövő nemzedékei számára. Másrészt pedig a határon túli magyarok érdekeit is szem előtt tartva követhető példát kívánt a többkultúrájú politikai közösség modellje iránt többnyire mérsékelt érdeklődést mutató szomszédos országok törvényhozása elé állítani. Ez utóbbi jogalkotói szándék igazolhatósága mellett hovatovább a mai napig kérdéses maradt, hogy egy olyan, többé-kevésbé homogén társadalom, mint a magyarországi, a legmegfelelőbb terep-e a nemzeti szempontból multikulturális politikai közösség kialakítására. A törvény hatálybalépése az őshonosként elismert kisebbségeket az asszimiláció előrehaladott állapotában találta. A nemzetiségek egyébként Magyarországon az összlakosságnak amúgy is csupán relatíve kis részét adják, nyelvileg messzemenően asszimiláltak, szétszórta élnek, s gyakran még helyi szinten is kisebbségben vannak. Sokszor a kisebbségi nyelv elvesztése is megállíthatatlannak tűnik, s gyakran a kisebbségi nyelvet még beszélők sem ismerik e nyelv irodalmi változatát. Így nem meglepő, hogy a törvény alapján létrejött kisebbségi önkormányzatokban gyakran magyar nyelven folynak a tanácskozások, esetenként a közösség helyi dialektusával fűszerezve. Ma a legtöbb kisebbség esetében legfeljebb a kettős identitás megőrzésének lehetőségéről beszélhetünk. Az Alkotmány 68. §-a és az annak alapján elfogadott Nektv. disszimilációs folyamatot kívánt elindítani, ugyanakkor kérdéses, hogy egy viszonylag előrehaladott stádiumban levő asszimiláció felülről, hatalmi szóval, pusztán a jog eszközeivel visszafordítható-e.

Az Országgyűlés hosszú ideig tartó mérlegelés után, az önkormányzati rendszer nyilvánvaló diszfunkcióinak tudatában, 2005-ben szánta rá magát a Nektv. átfogó módosítására, s fogadta el *a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvényt*. Ugyanakkor a módosítás egyes rendelkezései a kisebbségeknek az Alkotmányba foglalt önkormányzáshoz való jogát is sérthetik. A jogalkotót az új szabályozás megalkotásakor az a cél vezé-

³¹Brunner, Georg: Die rechtliche Lage der Minderheiten in Mittel-, Ost- und Südosteuropa. *Osteuropa-Recht*, (1994) 162.

³²Lásd erről részletesebben Győri Szabó Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon*. Budapest, 1998, Osiris Kiadó.

relte, hogy elejét vegye a kisebbségek részéről megfogalmazódó esetleges ellenérzéseknek, és már „megszerzett és gyakorolt” jogokat ne sértsen. Feltehetően e cél félreértelmezésének az eredménye, hogy a létező kisebbségi önkormányzatok a módosítás értelmében – igaz, csökkenő szavazatszám mellett – további lehetőséget kapnak arra, hogy fennmaradjanak a visszaélések gyanújával érintett valamennyi helységben, még akkor is, ha a statisztikai adatok nem utalnak ezeken a településeken kisebbségi közösség jelenlétére.³³ Emellett természetesen újak létrehozására is lehetőséget teremtett, akár kisebbségi lakosság hiányában is.³⁴

³³Lásd az ezzel kapcsolatos adatokat Pap András László: *Etnikai-nemzetiségi identitás és választójogi korrupció*. In i. m. Halász–Majtényi (2003), 255. A szerző említi, hogy a szlovák kisebbségi önkormányzat a 2002-es választás előtt „nevesítette a borsodi Ináncs, Jákfalva, Perkupa, Putnok és Szendrőlád példáját, ahol annak ellenére lesznek szlovák kisebbségi választások, hogy nem tudnak ott élő szlovák közösségről és a népszámlálás során nem utaltak jelek akár egyetlen szlovák jelenlétére”.

³⁴Az előzetes félelmek a 2006. október 1-jén megtartott negyedik kisebbségi önkormányzati választáson beigazolódtak, ekkor az ország 1435 településén 2049 helyi kisebbségi önkormányzati választást tartottak, ebből 2045 helyen volt eredményes a választás. Hozzátehetjük: olyan településeken is alakultak kisebbségi önkormányzatok, ahol a népszámlálási adatok nem utaltak az adott közösség jelenlétére. Érdeemes megemlíteni, hogy a 2002-es kisebbségi önkormányzati választás után ennél lényegesen kevesebb, 1841 kisebbségi önkormányzat (közvetlenül 1775) alakult meg. A szavazók számának esése tehát nem járt együtt az önkormányzatok számának csökkenésével; volt olyan kisebbség, például a ruszin, amely ugyan csökkenő szavazatszám mellett, de az addiginál jóval több kisebbségi önkormányzatot alapíthatott.