

# A NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZATOK – TÉNYEK ÉS LEHETŐSÉGEK. A NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZATOK KAPCSOLATA A KÖZIGAZGATÁSSAL

MÓRÉ SÁNDOR  
*egyetmi adjunktus (KRE ÁJK)*

## Bevezetés<sup>1</sup>

A nemzetiségi jogok megélésének fontos formája a nemzetiségi önkormányzatok alakítása, mely a nemzetiségi közösségek számára biztosítja az érdekképviseletet, a demokratikus közéletben való kollektív részvétel lehetőségét. Egy igazi alkotmányjogi, közigazgatási jogi kuriózzal állunk szemben, ami a világon egyedülállóan számít; és talán éppen a korábbi minta, illetve a szerves belső fejlődés hiánya miatt kell a kialakult intézménynek számos kihívással szembenéznie.

A tanulmány tehát azt vizsgálja, hogy a jogalkotó milyen válaszokat adott a kisebbségi önkormányzatok létrehozását és működését jellemző akut problémákra. Az országjelentések rendre felrötták a kisebbségi önkormányzati rendszer legitimitációját veszélyeztető választási visszaéléseket. Vajon sikerült az Alaptörvény és a rá épülő törvények hatálybalépésével ezeket a hiányosságokat orvosolni? Esetleg milyen más módon lehetne ezeket a problémákat megoldani? Létezik egyáltalán kielégítő megoldás?

A nemzetiségeket érintő kérdések kielégítő szabályozása ráadásul már a fogalmi alapok bizonytalansága miatt is komoly kihívást jelent a jogalkotó számára. Mindezt szem előtt tartva, a dolgozat *első* részében szükségesnek tartom a nemzetiségek fogalmának nemzetközi kontextusban való körüljárását, és a nemzetiségi önkormányzatok fogalmának tisztázását. Így jutunk el az olyan előkérdésekhez, mint például az, hogy milyen csoport tekinthető nemzetiségnek, és milyen feltételei vannak a nemzetiséghez tartozásnak.

A dolgozat *második*, jogtörténeti részében a hazai nemzetiségekre vonatkozó szabályozás kialakulását és formálódását befolyásoló fontosabb külső-belső tényezőket vizsgálom, majd a kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatok szabályozásának történetét mutatom be.

---

1 A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP 15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye együttműködésével készült.

A *harmadik* és egyben utolsó részben a nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó hatályos szabályozás irányait, céljait, állapotát kívánom ismertetni és – némely lényeges vonatkozása tekintetében – értékelni. Erre vonatkozóan fontosnak tartottam kikérni, majd a tanulmányba beépíteni a témában érintett nemzetiségi vezetők jelentős részének a szakmai véleményét. Így az alábbi felmérő levelet küldtem el az abban megjelölt személyeknek, külön-külön, név szerint megkérve őket a szakmai válaszaik visszaküldésére.

„Tisztelt Elnök Asszony/Úr!

Jelenleg *A nemzetiségi önkormányzatok – tények és lehetőségek. A nemzetiségi önkormányzatok kapcsolata a közigazgatással* c. nagyobb terjedelmű munkán dolgozom. Szeretném kikérni minden országos és megyei/fővárosi nemzetiségi önkormányzat és több települési nemzetiségi önkormányzat vezetőjének, illetve a nemzetiségi szószólóknak a véleményét a téma aktualitásai kapcsán.

Az elmúlt évtizedekben folyamatosan fennálló problémaként jelenítették/jelenítik meg az egyes szerzők például a *nemzetiségi hovatartozás meghatározása*, a *népszámlálási adatok szerepe*, a *nemzetiségi névjegyzék*, a *jelöltállítás*, a *helyi önkormányzati választásoknál fennálló kedvezményes nemzetiségi mandátum*, a *helyi önkormányzatokkal való kapcsolattartás* terén mutatkozó hiányosságokat, illetve ellentmondásokat. Írásomban arra is keresem a választ, hogy van-e *érdemi, áttörést jelentő változás* ezeken a területeken, illetve más, a vizsgált szempontból lényeges területeken, és ha igen, miben, hol (mely rész kérdésekben) mutatkozik ez meg leginkább?

Tisztelettel arra kérem, hogy ossza meg velem álláspontját, véleményét az alábbi kérdésekben:

1. Mennyiben tudta – figyelembe véve a működési tapasztalatokat – a feljebb hivatkozott problémákat oldani, megváltoztatni a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény, illetve a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény?

2. Milyen feladatok tűzhetőek ki, és milyen – intézményesített – megoldások lehetségesek tekintettel a szociológiai és gazdasági tényekre? Érdekelne a belső szervezeti kultúra, a társadalmi és a politikai kontextus, valamint a jelenlegi irányokból vélhető fejlődési irány.

3. Melyek azok a valós működésre vonatkozó problémák, amelyek változatlanul megoldandóak, méghozzá sürgősen? Lehetőség szerint a megoldási lehetőségekről is szóljon (jogszabályváltozások, mentalitásbeli váltások, finansziális vagy szervezési kérdések).

Egyéni véleményét anonim módon vagy – kifejezett óhajának megfelelően – név szerint, hivatkozással jeleníthetem majd meg a tanulmányban. Minden – akár néhány mondatos – válaszáért hálás vagyok, de természetesen köszönettel veszem a bővebb kifejtéseket is. A választát tisztelettel várom 2017. szeptember 15-ig.

Budapest, 2017. július 4.

Támogatását megköszönve, üdvözlettel:  
Móré Sándor”

Ezúton is szeretném megköszönni a válaszleveleket, a telefonos és személyes beszélgetéseket, valamint a szívélyes meghívókat a nemzetiségi ünnepekre.

### 1. Tisztázandó fogalmak

#### 1.1. A nemzetiség fogalmának fontosabb univerzális és európai vonatkozásai

A nemzetiségvédelemről vallott igencsak eltérő, alapvető nézetkülönbségek miatt a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya<sup>2</sup> 27. cikkének megszövegezésekor az abban résztvevő államok igen visszafogottan fogalmaztak.<sup>3</sup> Bár hiányzik belőle a fogalom-meghatározás, a 27. cikk univerzális szinten jelenleg az egyetlen nemzetközi jogi kötőerővel bíró nemzetiségvédelmi rendelkezés. Pontatlanságai dacára kiemelkedő fontosságát már a pusztá léte is indokolja. A nemzetiségvédelemnek a nemzetközi jog által garantált legalacsonyabb szintjét rögzíti, amikor kimondja, hogy a „nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek”<sup>4</sup> tagjai számára biztosítani kell a kulturális, vallási és nyelvi jogokat. A 27. cikk a nemzetiség alatt különálló, stabil, történelmileg kialakult és tagjainak összetartozás-tudatán alapuló csoportokat ért. Nem tekinti e jogosítványok címzettjeinek egy állam politikai vagy szociális szempontból kisebbségben lévő csoportjait. A 27. cikk továbbá olyan csoportról sem szól,

---

2 Az 1966-ban elfogadott Egyezségokmányt az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet hirdette ki Magyarországon.

3 Az Egyezségokmány 27. cikkének értelmezését lásd többek között: BRUHÁCS János (1988): *A kisebbségek védelmének szabályozása az ENSZ keretében*. In SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (szerk.): *Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről I.*, Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1988, 198-206.

4 Nem csak a nyelv, hanem a vallás is jellemzően bizonyos nemzetiségekhez kötődhet, például az ortodox vallás esetében a szerb, illetve a román nemzetiséghez.

amelyet számbeli fölénye ellenére kisebbségként kezelnek (például Dél-Afrika fekete lakossága).<sup>5</sup> Bár az Egyezségokmány rendelkezik a népek önrendelkezési jogáról is, nem teszi világossá, mit is ért pontosan ‘nép’ (peoples) alatt, ahogy azt sem, hogy milyen különbség van a ‘nép’ és az ‘etnikai kisebbség’ (ethnic minorities) fogalmak között. Amíg a gyarmati státusból függetlenedett államok esetében a népek önrendelkezési jogát – az ún. *sósvíz elmélet*<sup>6</sup> alapján – hivatkozási alapnak tekintették, addig Kelet-Európa esetében már a fennálló határok sérthetlenségének keretein belül tartották szükségesnek értelmezni azt.<sup>7</sup> Napjainkban egyre inkább az önrendelkezési jog több irányba mutató kiterjesztésének lehetünk tanúi.<sup>8</sup>

Az ENSZ nemzetiségvédelmi instrumentumrendszerének megtervezésében munkahipotézisszerűen használt *Capotorti-definíció*<sup>9</sup> tartalmazza azokat a fogalmi elemeket, amelyeket a legtöbb állam elfogad mint definíciós tartozékokat. Ehhez a definícióhoz nyúlnak vissza leggyakrabban a nemzetiségi joggal foglalkozó szakemberek is.<sup>10</sup> A definíció szerint az alábbi szempontok jellemzik a nemzetiségeket:

- tagjai az adott állam állampolgárai,
- számbeli szempontból kisebbséget alkotnak,
- nincsenek domináns pozícióban,
- a lakosság többi részétől etnikai, vallási vagy nyelvi jegyek alapján különböznek, valamint
- tagjaikat az a közös szándék vezérli, hogy az adott nemzetiség saját identitását, önazonosságát megőrizték.<sup>11</sup>

5 SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*, Kisebbségi monográfiák III., sorozatszerkesztő: SZARKA László, Budapest, Gondolat Kiadó - MTA Kisebbségkutató Intézet, 2003, 28-29. <http://mek.oszk.hu/06900/06949/06949.pdf> (2017.10.21.).

6 Ezen elmélet szerint népnek, mint az önrendelkezési jog jogosultjának csak az olyan terület lakossága volt tekintendő, amely földrajzilag különálló, a gyarmati határok által körbezárt, az anyaországtól a tengerek sós vize által elválasztott terület volt.

7 BORÓK György: A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőjének szabályozási modelljei Európában és Magyarországon, *Társadalmi Szemle*, 1998/4. 68.

8 Az 1989/90-es évek közép- és kelet-európai, valamint szovjetunióbeli eseményei a nemzetközi jog elméletét és gyakorlatát is rákényszerítik egyes intézmények tartalmának átértékelésére, alkalmazási körük bővítésére [SZALAYNÉ (2003) i. m. 32.].

9 Francesco Capotorti olasz nemzetközi jogászprofesszor által megfogalmazott definíció.

10 Capotorti definícióját vette alapul a későbbiek során például Karl Doehring, Thomas D. Musgrave, Nagy Károly, Marc Bossuyt, José Bengoa. Lásd: CSÁNYI Edina: *A kisebbségvédelem és egyes jogi kérdései - 1. rész, Jogelméleti Szemle 2004/4.* <http://jesz.ajk.elte.hu/csanyi20.html> (2017.10.21.).

11 CAPOTORTI, Francesco: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious*

Egy másik fontos meghatározást az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1993-ban elfogadott *1201-es ajánlásában* találunk. Az ajánlás kiegészítő jegyzőkönyvvé való alakítását elvetették, mivel tartalmazta az autonómia jogát<sup>12</sup>, ám hatása ennek ellenére jelentős maradt. Tartalma több, azóta kötött kétoldalú egyezmény alapjává vált (például magyar – román, magyar – szlovák), sőt az Európai Bizottság által is alkalmazott mérceként használják a csatlakozó országok nemzetiségvédelmi szabályainak értékelésekor.<sup>13</sup>

Az ajánlás a ‘nemzetiség’ alatt az államban élő olyan személyek csoportját érti, akik:

„a) ennek az államnak a területén laknak és annak állampolgárai;

b) régi, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal;<sup>14</sup>

c) sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek;

d) kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak az állam vagy az állam egy régiójának lakosságához viszonyítva;

e) arra törekednek, hogy közösen megőrizték azt, amiből közös identitásuk fakad, beleértve kultúrájukat, hagyományaikat, vallásukat vagy nyelvüket.”<sup>15</sup>

A fenti meghatározás a *Capotorti-definíciónál* szigorúbb követelményeket állít a nemzetiségekkel szemben, ugyanis az adott állam területén való lakóhely kritériumát is szükségesnek találja a jogvédelemre való jogosultság megszerzéséhez. Az ajánlás a ‘számbeli szempontból kisebbség’ értelmezésén is szigorít, amikor a konkrétan nem meghatározott ‘jelentős számban vannak jelen’ fordulatot használja.

A fogalmi bizonytalanságot jól tükrözi az angol kifejezésmódok változatossága is. Amíg az Egyezségokmány az ‘ethnic minorities’, illetve a népek önrendelkezési joga esetében a ‘peoples’ kifejezést használja, addig az Európa Tanács Nemzeti

---

and Linguistic Minorities, *UN-Doc. E/CN. 4./Sub. 2./384/Rev. 1.*, 1979, 96.

12 KARDOS Gábor: A Kisebbségi Nyelvi Charta a gyakorlatban: a szakértői bizottság munkája (beszélgetés Prof. Dr. KARDOS Gáborral, az interjút VIZI Balázs készítette), *Pro minoritate*, 2009, 55. <http://www.prominoritate.hu/folyoiratok/2009/ProMino09-2-11-Kardos.pdf> (2017.10.21.)

13 SZALAYNÉ (2003) i. m. 215.

14 Mit jelent a nemzetiségfogalom meghatározásában megjelölt ‘rég, szilárd és tartós kapcsolat’ akkor, hogyha egy adott európai állam nem régi és tartós, néhány évtizedes csupán, de területén a nemzetiség immár több száz éve megtalálható. Hogyan lehet néhány évtizedes államisággal rendelkező országhoz ‘rég, szilárd és tartós kapcsolattal’ kötődni, illet felmutatni.

15 MAJTÉNYI Balázs - VIZI Balázs: *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Budapest, Gondolat Kiadó - MTA Jogtudományi intézet, 2003, 153.

Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményben<sup>16</sup> a 'national minorities' kifejezés jelenik meg. A Keretegyezmény egyébként nem tartalmazza a nemzetiség definícióját, ennek meghatározása maguknak a szerződő államoknak a feladata marad, illetve a felek nem kötelezték el magukat a kollektív jogok elismerésére sem. Különböző ENSZ dokumentumokban találkozhatunk az 'ethnic groups' (népcsoport) terminussal, például a volt Jugoszláv Szövetségi Köztársasággal kapcsolatos ENSZ jelentések, illetve főtítkári üzenetek ezt a kifejezést használják.<sup>17</sup> Ez a fogalom egy erősebb öntudatot is takar, hisz a magukat népcsoportnak nevező nemzetiségek gyakran kívánnak nemzetközi jogalanyként is fellépni, miközben az önrendelkezési jogra hivatkoznak. A nemzetközi jognak ez az elvárása mindenekelőtt az ugyanazon területen élő, nagyobb létszámú közösségekre vonatkozik, míg igen sok államban – köztünk hazánkban – ilyen csoportok nem léteznek. Ezért az önrendelkezési jogból adódó államalakítási vagy legalábbis az államiság egyes elemeit felmutató autonómia kérdése nem vetődik fel.

Az Európai Unió nem rendelkezik olyan kifejezett jogalkotási hatáskörrel, amely felhatalmazná nemzetiségvédelmi tárgyú jogszabályok kibocsátására; jelenleg a tagállamok még a nemzetiségekre vonatkozó jogi szabályozás szükségességét illetően is vitát folytatnak. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 19. cikkének (1) bekezdése azonban a nemzetiségi alapú negatív diszkriminációval szemben bizonyos esetekben védelmet nyújthat: „[...] a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag megfelelő intézkedéseket tehet a nemek, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére.” Ezen felhatalmazás alapján a Tanács kibocsátotta a *2000/43. számú irányelvet* a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról<sup>18</sup> azzal a céllal, hogy a tagállamokban létrehozza a faji vagy etnikai származáson alapuló diszkrimináció elleni

---

16 Az 1995-ben aláírásra megnyitott és 1998-ban hatályba lépett Keretegyezményt az 1999. évi XXXIV. törvény hirdette ki.

17 Lásd: KARDOSNÉ KAPONYI Erzsébet: *Az emberi jogok nemzetközi védelme*. Budapest, Ph.D. értekezés, 2000, 56. és 243. [http://phd.lib.unicorvinus.hu/118/1/kaponyi\\_erszebet.pdf](http://phd.lib.unicorvinus.hu/118/1/kaponyi_erszebet.pdf) (2017.10.21.).

18 Az irányelv a közvetlen és közvetett diszkrimináció, valamint a zaklatás fogalmi meghatározását adja, illetve a pozitív diszkriminációt is elérendő célként jelöli meg. Magyarország szempontjából alapvető jelentőségű, mert az itt megfogalmazottak alapján fogadta el a Magyar Országgyűlés a 2003. évi CXXV. törvényt az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről.

küzdelem keretrendszerét. Az irányelv az Unióra ruházott hatáskörök keretein belül minden személyre vonatkozik, mind a köz-, mind a magánszektorban, beleértve az állami szerveket is.<sup>19</sup>

Következésképpen a nemzetiségi hovatartozáson alapuló identitás meghatározása érzékeny és nehezen körülírható társadalmi jelenségnek számít. Annak ellenére, hogy szinte kivétel nélkül minden államban élnek különböző nemzetiségek, egy egységes nemzetiségfogalom és egy jogilag kötelező, általános nemzetiségvédelmi egyezmény létrehozását az államok el kívánják kerülni. Ennek okai pedig azokban a nehézségekben keresendők, amelyek egy kötelező nemzetközi szerződésből erednének, valamint abban, hogy ezt a fontos, szuverenitást is érintő kérdést minden állam maga kívánja szabályozni.<sup>20</sup> Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy a nemzetiségvédelem szokásjogi és programjellelű szintjei mellett van néhány olyan nemzetiségeket is érintő elem, amely ma már minden kétséget kizáróan a nemzetközi jog feltétlen részét képezi: *cogens* szabálynak minősíthetjük így a genocídium és kényszer-kitelepítés tilalmát.<sup>21</sup>

### 1.2. A nemzetiségvédelem szintjei az európai országokban

Nemzetközi jogi kötőerővel bíró nemzetiségvédelmi rendelkezés hiányában a különböző országokban különböző megoldási módozatok vagy szintek jöttek létre attól függően, hogy az adott ország kiket tekint a nemzetiségi jogok címzettjének, illetve hogy miként alakítja ki államszervezeti felépítését és közjogi berendezkedését. Bár az egyes szintek elemei keveredhetnek bizonyos országok tekintetében, a csoportosítás jól szemlélteti egy adott állam nemzetiségi kérdésekhez való hozzáállását.

Az *első* megoldási szint az, amikor a többségi nemzet ugyanolyan jogokat biztosít a nemzetiségek számára, mint amilyenel saját maga is rendelkezik. Ebben a megoldási módozatban a diszkriminációt elkerülendő, formális egyenlőséget biztosítanak a nemzetiségeknek, ám mindössze a nemzetiségekhez tartozó egyéneket, nem pedig a nemzetiségi közösséget tekintik partnernek,

---

19 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 19. cikkének értelmezését lásd részletesen: SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság* (18-25. cikk). In: OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata* 2. Budapest, CompLex, 2011, 1004-1010.

20 BOSSUYT, Marc: *A kisebbség fogalmának meghatározása a nemzetközi jogban*, In: TRÓCSÁNYI László - DELPÉRÉE, Francois (szerk.): *Európa egysége és sokszínűsége: a kisebbségek jogai. A belga és a magyar példa*, Nyitott Könyv Kiadó, 2003, 19.

21 Lásd részletesen: SZALAYNÉ (2003) i. m. 29-30.

ezért csak az egyének számára fogalmaznak meg individuális jogosítványokat. A jogi szabályozás akkor is individuális jelleget kap, ha a jogot csak közösségként lehet gyakorolni.<sup>22</sup> Például a román alkotmány csak az egyéni, individuális jogokat fogadja el, nem ismeri el a kollektív jogokat; bizonyos alapjogok vizsgálatakor azonban mégis megjelenik a kollektív jog, ilyen például a nemzetiségek kedvezményes parlamenti képviselője. Franciaország az az állam, amely Nyugat-Európában ma a lehető legkevesebb jogot kívánja adni a nemzetiségeknek; az 'egalité' továbbgondolásának értelmében diszkrimináció lenne, ha a nemzetiségeket kiemelten kezelnék.<sup>23</sup> Európában – a már említett két állam mellett – ide sorolhatjuk Bulgáriát, Görögországot és Törökországot. A jogegyenlőség igénye és a diszkrimináció tilalma a nemzetiségvédelem minimális tartalmi elemének számít.

A *második* szint az, amikor a többségi nemzet a nemzetiségekre nemcsak egyénenként tekint, hanem mint közösségre, illetve a nemzetiségi közösségek és azok tagjai számára fogalmaz meg kollektív és egyéni jogosultságokat. Ebben az esetben nem csak a nemzetiségekhez tartozó egyének identitásának megőrzése a cél, hanem maga a nemzetiségi közösség is alanya a jogosultságoknak. Ebben a fokozatban megjelennek a nemzetiségek önkormányzati jogosultságai. A nemzetiségek csoport specifikus sajátosságainak – hagyományaik, kultúrájuk, vallásuk, nyelvük – fenntartásához és fejlesztéséhez az állam nemcsak tűrési, hanem támogatási kötelezettségére is szükség van, azaz ilyen értelemben a nemzetiségeknek 'jogegyenlőtlen' elbánásra van igényük.<sup>24</sup> Ilyen megoldási módokat alkalmaznak a legtöbb európai államban.

A *harmadik* fokozat az, amikor a nemzetiségek az államszervezetben is önállóan jelennek meg, vagyis önálló intézményrendszert alkothatnak. Ennek formája az, amikor egy autonóm terület, egy régió vagy egy föderatív egység majdnem teljes önállóságot kap ügyeinek intézésében. Ez esetben az adott nemzetiség nemcsak államalkotó tényezőként jelenik meg, hanem meghatározott ügyekben saját törvényhozó és végrehajtó hatalommal is rendelkezik. Ilyen például a belgiumi nemzetiség területe, Dél-Tirol, az Åland-szigetek.

A fentiekben bemutatott módok és ezek variációi tehát megtalálhatók Európában. Az, hogy melyik ország melyik modellt érvényesíti, többek között a történelmi hagyományoktól, az adott ország és nemzetiség egymáshoz való

22 TRÓCSÁNYI László: *Európa egysége és sokszínűsége: a nemzeti kisebbségek, Konklúzió.* In: TRÓCSÁNYI László - DELPÉRÉE, Francois (szerk.): *Európa egysége és sokszínűsége: a kisebbségek jogai. A belga és a magyar példa, Nyitott Könyv Kiadó, 2003, 137-138.*

23 SZALAYNÉ (2003) i. m. 185.

24 SZALAYNÉ 2003) i. m. 30.

viszonyától, a nemzetiségek érdekérvényesítő képességétől, és az ország gazdasági fejlettségétől is függ. Hazánkban a nemzetiségek hagyományos földrajzi elhelyezkedése egyelőre<sup>25</sup> lehetetlenné teszik a területi autonómiára épülő modell megvalósítását.

### 1.3. A nemzetiség, a nemzetiséghez tartozó egyén fogalma Magyarországon

Az Alaptörvény több alkalommal is említi a nemzetiségeket, de a fogalmukat *a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény* (a továbbiakban: Njtv.) határozza meg. Az Njtv. kétirányú nemzetiség-meghatározást tartalmaz:

- *egyrészt* az 1. § (1) bekezdése a közösség szintjén fogalmaz meg követelményeket a nemzetiségek elismerésének vonatkozásában: „nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.”

- *másrészt* az 1. melléklet fel is sorolja azokat a csoportokat, amelyek ezeknek a feltételeknek megfelelnek: bolgár, görög, horvát, lengyel, német, örmény, roma, román, ruszin, szerb, szlovák, szlovén és ukrán. A zsidó közösség vallási és nem nemzetiségi kategória.<sup>26</sup>

A törvény külön definíciót tartalmaz a nemzetiséghez tartozó egyénre vonatkozóan. Az Njtv. 1. § (2) bekezdése szerint „[a] nemzetiségi jogok és kötelezettségek vonatkozásában az (1) bekezdés szerinti nemzetiséghez tartozik az a Magyarországon lakóhellyel rendelkező személy, aki magát valamely nemzetiséghez tartozónak tekinti és ezen nemzetiséghez tartozását az e törvényben meghatározott esetekben és módon kinyilvánítja.” Megemlítendő még az Njtv. 11. § (1) bekezdése is, amely az adott nemzetiséghez való tartozás önálló kinyilvánítására fekteti a hangsúlyt. A fentiekben említett kétirányú nemzetiség-meghatározás a kollektív jogok gyakorlása szempontjából releváns,

---

25 Lásd az átalakulással létrejövő önkormányzatokat (3.3.3. alfejezet).

26 Lásd: 2/2006. (I. 30.) AB *határozat*. Különösen érdekes Kovács Péter alkotmánybíró különvéleménye, miszerint, amíg a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége fentartja közismerten elutasító álláspontját a magyarországi zsidóság nemzetiségként történő elismerésének kérdésében, addig nincs jogi lehetőség ennek elismerésére. A nemzetiségnek mint egésznek kell rendelkeznie a szolidaritáson alapuló célzatos akarattal, s nem lehet akarata ellenére a kisebbséget jogi értelemben vett nemzetiségnek minősíteni.

ez utóbbi fogalom pedig a nemzetiséghez való tartozás egyéni követelményeit tartalmazza.

Az Njtv. 'nemzetiségre' vonatkozó meghatározása nagyon közel áll ahhoz, amelyet a nemzetközi jogtudomány a *Capotorti-definíció* elnevezés alatt ismer. Jelen tanulmány keretében nem foglalkozunk külön-külön a definíció elemeivel<sup>27</sup>, csak az ebben történt változást elemezzük a *nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényben* (a továbbiakban: Nektv.) megfogalmazott 'nemzeti és etnikai kisebbség' definíciójának<sup>28</sup> viszonyában. Az Njtv. 'nemzetiségi' definíciójában már nem szerepel a magyar 'állampolgárság' megkötés, továbbá az Njtv. személyi hatályának kibővülésére enged utalni az 1. § (2) bekezdése is, amikor Magyarországon lakóhellyel rendelkező személyről és nem állampolgárról beszél.<sup>29</sup> Az Alaptörvény XXIX. cikkének (1) bekezdése azonban egyértelműen utal az állampolgárságra, valamint az államalkotó-jellegből is ez következik: „[a] Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez.” A 2015. január 1-jén hatályba lépett módosítások nyomán az Njtv. már több helyen is kihangsúlyozza a magyar állampolgárság követelményét, mint további definíción kívüli feltételt.<sup>30</sup>

*Kállai Ernő* álláspontja szerint aggályokat vethet fel, hogy a nemzetiségi önkormányzati választójog biztosítása magyar állampolgársághoz kötött.<sup>31</sup> Tény, hogy a helyi önkormányzati és Európai Parlamenti választásokon

27 A definíció elemeinek a bemutatását lásd részletesen: CSÁNYI (2004); PAP András László: Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviselőinek szabályozásához az új alkotmányban, *Pázmány Law Working Papers* 2011/27, 6-7. <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-27.pdf> (2017.10.21.).

28 Njtv. 1. § (2) bek.

29 Az országos kisebbségi önkormányzatok egy része javasolta a nemzetiségi jogok kiterjesztését az általuk képviselt közösséghez tartozó azon nem magyar állampolgárokra is, akik esetenként évtizedek óta már Magyarországon élnek [KÁLLAI Ernő: *A nemzetiségi jogok helyzete Magyarországon a jogszabályváltozások tükrében*, Miskolc, Collegium Doctorum Konferencia, 2012. 04. 19. (elektronikus dok.) 3. <http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/K%E11-lai%20Ern%C5%20.pdf> (2017.10.21.)].

30 Az Njtv. 53. § (1) bekezdés nyitó szövegrészében a 'fel kell venni azt' szövegrész helyébe a 'fel kell venni azt a magyar állampolgárt' szöveg, a 148. § (3) bekezdésében a 'szavazati joggal rendelkező választópolgár' szövegrész helyébe a 'szavazati joggal rendelkező magyar állampolgár választópolgár' szöveg, a 148. § (4) bekezdésében a 'választópolgár' szövegrész helyébe a 'magyar állampolgár választópolgár' szöveg lépett.

31 KÁLLAI (2012) i. m. 3.

a Magyarországon lakóhellyel rendelkező nagykorú uniós polgárok is választójoggal rendelkeznek<sup>32</sup>, sőt a 2014-es nemzetiségi önkormányzati választásokon az uniós polgárok – nemzetiségi regisztráció mellett – aktív és passzív választójoggal rendelkeztek, illetve a bevándorolt, letelepedett vagy menekült státuszban lévő regisztrált nemzetiségi tagok is aktív választójogot gyakorolhattak. Azonban, amint ezt a korábbiakban láttuk, egy későbbi jogszabálmódosítás a nemzetiségi névjegyzékben történő felvételt már az állampolgársághoz is köti.<sup>33</sup>

Az 1945 utáni nemzetközi jogirodalomban uralkodó felfogás szerint a nemzetiségek fogalmának egyik legkevésbé vitatott eleme éppen az, hogy a nemzetiségi jogok csak az érintett állam állampolgárait illetik meg.<sup>34</sup> Ez a nézet egyre inkább erősödni látszik a migrációs nyomás növekedésével. Az állampolgárság, mint feltétel a bevándorlók, menekültek, vendégmunkások problematikájával mindenképpen összefügg: az erre vonatkozó számok hangsúlyos növekedése egy adott országban eltérő hatásokat fejthet ki nem csak az adott állam társadalombiztosítási rendszerére, hanem például a nemzetiségek politikai és érdekképviselési rendszerére is.<sup>35</sup> Nem következetes ugyanakkor a szabályozás abban a tekintetben, hogy miközben az egyes nemzetiségekhez tartozó nem magyar állampolgárok nem vehetnek részt a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásában, addig az átalakult nemzetiségi önkormányzatokban az uniós polgárok polgármesterek vagy képviselők is lehetnek.

Álláspontunk szerint különbséget lehetne tenni az ‘önkéntes’ és a ‘kényszer szülte’ nemzetiségek között. Nyilvánvaló, hogy azoknak, akik rajtuk kívülálló okokból, például háború elől menekültek, határváltoztatással vagy áttelepítéssel kerültek másik országba, segítséget kell nyújtani kultúrájuk, identitásuk megőrzéséhez. Az ‘önkéntes nemzetiségek’, főleg a gazdasági okokból más országba települt népcsoportok esetén talán valószínűbb a beolvadás szándéka, valamint ezen csoportok – előnyösebb helyzetüknél fogva – maguk

32 Az alkotmányos nép, illetve a politikai közösség fogalmáról lásd részletesen: HALÁSZ Iván - TÓTH Norbert: *Nép - nemzet - nemzetiség*. In: CSERNY Ákos (szerk.): Alkotmányjog, Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt, 2013, 143-146.

33 A jogalkotó egy külön szabályt iktatott be, amely kimondja, hogy a 2014-es nemzetiségi önkormányzati választásokon mandátumot szerzett nem magyar állampolgárok mandátuma a nemzetiségi névjegyzékből magyar állampolgárságuk hiányára tekintettel történt törlése következtében nem szűnik meg [Njtv. 160. § (2) bek.].

34 SZALAYNÉ (2003) i. m. 101.

35 UDVARY, Sándor: *The Migrant Crisis and its Impact on Civil Procedure in Hungary*. In: RIXER, Ádám (Ed.): *Migrants and Refugees in Hungary*, Budapest, Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, 2016, 85.

is többet tehetnek azonosságuk megőrzésének az érdekében. Ugyanakkor a két csoport közötti határ megvonása, rendkívülien nehéz és kényes kérdés.

Az elismert nemzetiségek nem változtak a Nektv.-ben felsoroltakhoz képest. A szerzett jogok védelmének elve jegyében a *tizenhárom nemzetiség* megőrizte a korábbi jogszabály szerinti jogait, ezek közül 2012. január 1-je előtt *tizenkét nemzeti kisebbség* és *egy etnikai kisebbség* (cigány) volt. A változást az jelenti, hogy a 'cigány' szót a 'roma' váltotta fel, illetve egységesen a nemzetiség kifejezés került bevezetésre valamennyi érintett közösség esetében.

Amennyiben egy népcsoport megfelel az Njtv. 1. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, nem válik automatikusan nemzetiséggé, ugyanis *további feltételeknek* kell, hogy megfeleljen:

- legalább ezer olyan választópolgár,
- aki az Njtv. 1. számú mellékletében fel nem sorolt más nemzetiséghez tartozónak vallja magát,
- az országos népszavazás kezdeményezésére vonatkozó szabályok szerint kezdeményezi nemzetisége honos népcsoporttá nyilvánítását.

Az eljárás során a Nemzeti Választási Bizottság köteles kikérni a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását a törvényi feltételek fennállásáról. Amennyiben az Országgyűlés elutasító döntést hozna<sup>36</sup>, úgy az ettől számított egy éven belül ismételt kérelem nem terjeszthető elő. Az új nemzetiség elismertetésének kezdeményezésére, illetve az elismertetés érdekében folyó eljárásra vonatkozó szabályok alapvetően nem változtak.<sup>37</sup>

A nemzeti identitás alapján szerveződő közösségre vonatkozó terminológia a nemzetközi joghoz hasonlóan a magyar jogban sem egyértelmű. Az 1849-es nemzetiségi törvény és az 1868-as nemzeti egyenjogúságról szóló törvény a 'nemzetiség' terminust használta. Az államszocializmus éveiben bár nem

36 Az Njtv. 158. §-a szerint a törvény 1-157. §-ai sarkalatosnak minősülnek. Mivel az 1. § (3) bekezdése hivatkozik az 1. mellékletre, felmerül a kérdés, hogy a nemzetiségek felsorolásának módosításához milyen szavazatarány - egyszerű vagy minősített többség - szükséges. A választ értelmezésünk szerint az Alaptörvény XXIX cikkének (3) bekezdése megadja: „[a] Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, a nemzetiségeket és a nemzetiségként való elismerés feltételeit, valamint a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg [...]”

37 PAP András László ezen szabályozás problematikus voltára hívja fel a figyelmet több tanulmányában is. Lásd például: PAP András László: Az illiberális multikulturalizmus magyar modellje: a magyar kisebbségi jog változása 2010 - 2016 (I. rész), *Közjogi Szemle* 2016/2, 39-47. <https://app.box.com/s/7q952brkjhf07apwzr2u08e65bzqkbri> (2017.10.21.).

volt nemzetiségi törvény, az 1949. évi alkotmány szintén a ‘nemzetiség’ szóhasználattal élt.<sup>38</sup> Változást az 1989. évi alkotmánymódosítás (a továbbiakban: Alkotmány) hozott, amely a ‘nemzeti és nyelvi kisebbségek’ kifejezést alkalmazta.<sup>39</sup> Egy későbbi 1990-ben elfogadott alkotmánymódosítás pedig már a ‘nemzeti és etnikai kisebbség’ terminust vezette be.<sup>40</sup> Bár az alaptörvény-tervezetben a ‘nemzetiségek és népcsoportok’ terminusai voltak fellelhetők<sup>41</sup>, a végleges szövegben már csak a ‘nemzetiség’ kifejezés került alkalmazásra.

A ‘nemzeti kisebbség’ és ‘etnikai kisebbség’ fogalmak között a nemzetközi jogi szakirodalom különbséget tesz azon az alapon, hogy az adott kisebbség rendelkezik-e anyaországgal vagy sem. A ‘nemzetiség’ szóhasználat nehezen tekinthető a ‘nemzeti kisebbség’ és az ‘etnikai kisebbség’ kifejezéseket egységesítő halmaznak, hisz az leginkább a ‘nemzeti kisebbség’ szinonimája<sup>42</sup>; így e tekintetben kérdéssé válhat a saját állammal nem rendelkező romák és ruszinok nemzetiségként való megnevezése. A roma közösség – valószínűleg a kialakult *negatív felhang* miatt – az ‘etnikai kisebbség’ szóhasználat megváltoztatását javasolta.<sup>43</sup> Természetesen nem mindegy, hogy egy nemzetiség rendelkezik kulturális, anyagi stb. szempontból támogató anyaországgal vagy sem, ugyanakkor e fogalmi vita relatívnak minősül<sup>44</sup>. Például a hazai szabályozás szempontjából irrelevánsnak bizonyult a korábbi különbségtétel, hisz a Nektv. azonos jogokat biztosított az etnikai és a nemzetiségi kisebbségeknek is.

Az Njtv. betérjesztője (KIM) a ‘kisebbség’ szónak a ‘nemzetiség’ kifejezésre történő módosítását azzal indokolta, hogy a jövőben nem a ‘többség – kisebbség’

38 1949. évi XX. törvény 49. § (2)-(3) bek.

39 1989. évi XXXI. törvény 68. §.

40 1990. évi XL. törvény 45. §.

41 CHRONOWSKI Nóra: Az alapjogvédelem globális, európai és hazai trendjei, *Pázmány Law Working Papers*, 2011/26, 15. <http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2012/2011-26.pdf> (2017.10.21.)

42 PAP András László: *Észrevételek a nemzetiségek parlamenti képviselőiténél szabályozásához az Alaptörvényben, a választójogi törvényben és a nemzetiségek jogairól szóló törvényben*. In: DRINÓCI Tímea - JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011 I. kötet*, Budapest-Pécs, Pázmány Press, 2013, 432.

43 Jogi Fórum: *A kisebbség helyett a nemzetiség szót használná az új alkotmányban Kállai Ernő*, <http://www.jogiforum.hu/hirek/23814> (2017.10.21.)

44 Például, ha létrejönne az önálló katalán állam, a külföldön élő katalán etnikai kisebbség egyik pillanatról a másikra átalakulna nemzetiséggé úgy, hogy a jogi státuszuk az elnevezésen kívül valószínűleg nem változna. Ugyanakkor elképzelhető, hogy a katalán állam támogatná a határain kívül élő katalán nemzetiséget (ez látható Izrael esetében is); ilyen szempontból támogató az, hogy egy etnikai kisebbségnek legyen legalább anyaállama.

relációjában akarnak gondolkodni, hanem azokat az értékeket, kulturális sajátosságokat kívánják kiemelni, amelyekkel a nemzetiségi közösségek hozzájárulnak Magyarország kultúrájához, az összmagyar kultúrához.<sup>45</sup>

Álláspontunk szerint a magyar jogtörténeti és társadalomtörténeti hagyományoknak a 'nemzetiség' szó jobban megfelel: ezen hagyományok legtöbbször nemzetiségként említették a kisebbségi közösségeket. Sőt e fogalom bevezetése a hátrányos helyzetben élő roma közösség számára szimbolikusan jelentheti a többi elismert nemzetiség szintjére való felzárkózást is. A 'cigány etnikai kisebbség' kifejezés nem volt vonzó az érintettek számára, mivel az eltelt évtizedek alatt ahhoz lealacsonyító képzettársítások is kapcsolódtak.

### 1.4. A nemzetiségi önkormányzatok fogalma

A kisebbségi önkormányzatok törvényi definícióját<sup>46</sup> a Nektv. 2005. évi módosítása adta meg. Az Njtv. kisebb pontosításokkal átvette ezt a definíciót: „nemzetiségi önkormányzat: törvényben meghatározott nemzetiségi közszolgáltatási feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező, demokratikus választások útján e törvény alapján létrehozott szervezet, amely a nemzetiségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a nemzetiségek érdekeinek védelmére és képviselésére, a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetiségi közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre.”<sup>47</sup>

A korábbi definícióhoz képest hiányzik az 'e törvény alapján, külön törvény által meghatározott eljárási rendben létrehozott szervezet' szófordulatból a dőlt betűvel kiemelt szövegrész. Mindenképpen előrelépésnek tekinthető az, hogy a nemzetiségi önkormányzatokat érintő legtöbb rendelkezés egy törvényben, az Njtv.-ben található meg.

A definícióból egyértelműen kitűnik, hogy a nemzetiségi önkormányzatok érdekérvényesítési, érdekképviselési funkciót látnak el. Ettől sarkosan különválasztjuk – intézményi szinten is – a 'minden' érdek mentén szerveződő

45 T/4997. sz. törvényjavaslat a nemzetiségek jogairól.

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

47 Njtv. 2. § 2. pont.

politikai képviselőket (a nemzetiségek parlamenti képviselői), illetve a nemzetiségi jogvédelmet (az alapvető jogok biztosának intézménye, a bíróságok).

A definíció másik fontos eleme, hogy e testületek a nemzetiségi ügyek önálló ellátásának jogával is rendelkeznek. Az Njtv. 2. § 1. pontja értelmében nemzetiségi ügynek számítanak:

„a) az e törvényben biztosított egyéni és közösségi jogok érvényesülése, a nemzetiséghez tartozók érdekeinek kifejezésre juttatása – különösen az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a nemzetiségek kulturális autonómiájának a nemzetiségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése – érdekében a nemzetiséghez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátásával, ezen ügyek önálló vitelével és az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével összefüggő ügy;

b) a közhatalmat gyakorló állami és helyi önkormányzati szervezetekben, továbbá a nemzetiségi önkormányzati szervezetekben való nemzetiségi képviselőkhöz és mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek biztosításához kapcsolódó ügy”.

A jogalkotó tehát különválasztotta a nemzetiségi ügyeket az általában vett helyi ügyektől, azaz kijelölte azokat a kérdéseket, helyi feladatokat, amelyekben a nemzetiségi önkormányzatok önállóan járhatnak el; döntésük kizárólag törvényességi szempontból vizsgálható felül. Vannak azonban olyan esetek is, amikor átfedés van a helyi önkormányzat hatáskörébe tartozó helyi ügyek, illetve a nemzetiségi ügyek között. Ilyen esetekről beszélünk, amikor a döntéshozatali jogosultság továbbra is a helyi önkormányzatot illeti meg, azonban a nemzetiségi közösséget érintő legfontosabb döntések meghozatalához ki kell kérni a nemzetiségi önkormányzat véleményét, sőt néhány esetben az egyetértését is. Ez utóbbi hatáskörök csökkentek az Njtv.-ben.

A kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatok működésének infrastrukturális hátterét a települési önkormányzatoknak kellett/kell biztosítaniuk.<sup>48</sup>

Közel két és fél évtized távlatából elgondolkozhatunk azon, hogy ez volt-e az egyedül járható és kizárólagosan helyes útja az önkormányzathoz való jog biztosításának, esetleg az intézményrendszer közjogiasítása és a helyi önkormányzati rendszerhez való kapcsolása helyett nem lett volna-e célszerűbb a nemzetiségi közösségeket az egyesülési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó *civil szervezetekként* támogatni.<sup>49</sup> Nem egyszerű a választás, hiszen a civil

---

48 Lásd részletesen: 3.3.1. alfejezet.

49 KALTENBACH Jenő: *Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biz-*

társadalmi szervezet önállósága kerülhet szembe a nemzetiségi közéletbe való beleszólás lehetőségével. Az anyagi feltételek biztosítása lehet a mérleg egyik oldalán, a másikon pedig az állami beavatkozás kockázata. Az önkormányzati rendszer létrehozása persze nem jelenti azt, hogy a nemzetiségek ne élhetnének az egyesülési jog adta lehetőségekkel, és így ne hozhatnának létre egyesületeket, klubokat, hagyományőrző szervezeteket, azonban kevés nemzetiségnek adatik meg az a lehetőség, hogy olyan önálló anyagi bázissal rendelkezzen, amely mindkét szerveződési forma együttes és egymás melletti működéséhez alapul szolgálhat. Véleményünk szerint a jelenlegi szabályozás által kínált lehetőségekkel aktív, identitásukat megőrizni és ennek érdekében tenni is akaró nemzetiségek azok, akik leginkább élni tudnak.<sup>50</sup>

## 2. Jogtörténeti szempontok

### 2.1. Fontosabb külső-belső hatások és mérföldkövek a nemzetiségi szabályozás történetében

A honfoglalástól kezdve egészen az I. világháború végéig Magyarország soknemzetiségű államnak számított, az itt élő nemzetiségek pedig mindig befolyásoló tényezőként jelentek meg az ország történelmében. *Szent István* király intelmei *Imre* herceghez az egyik legrégebbi dokumentumnak számít a nemzetiségi problémakör vonatkozásában.<sup>51</sup> *Babits Mihály* jól ismert sorai is remekül érzékeltetik, hogy a nemzetiségek mennyire szerves részét is képezték történelmünknek: „[n]éha úgy elfogytunk, magunk sem találtuk magunkat. Néha a magyar is idegen volt, néha az idegenből lett a legjobb magyar.”<sup>52</sup>

A nemzetiségekre vonatkozó szabályozás kialakulása a *modern nemzetállamok kialakulásához kötődik* Európában. A nemzetállamokra ugyanis a centralizációs törekvés jellemző szemben a feudalizmus széttagozottságával, ahol a nemzetiségi különbözőség nem okozott problémát, vagy éppen privilégiumokkal esett

---

tosának tevékenységéről: 2000. január 1. – 2000. december 31. 2001. [http://www.kisebbségiombudsman.hu/word/11-17-2008\\_09\\_34\\_26/beszamolo\\_2000.html](http://www.kisebbségiombudsman.hu/word/11-17-2008_09_34_26/beszamolo_2000.html) (2017.10.21.).

50 MÓRÉ Sándor: Új irányok a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásában, *Jogtudományi Közlöny* 2014/9, 429.

51 Lásd: *Szent István király intelmei Imre herceghez*, KURUC Ágnes fordítása. <http://mek.oszk.hu/00200/00249/00249.htm> (2017.10.21.).

52 BABITS Mihály: *A magyar jellemről*. In: SZEKFÚ Gyula (szerk.): *Mi a magyar?* Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1939. 58. [http://mtdportal.extra.hu/books/szekfu\\_gyula\\_mi\\_a\\_magyar.pdf](http://mtdportal.extra.hu/books/szekfu_gyula_mi_a_magyar.pdf) (2017.10.21.).

egybe, mint például a kollektív nemesség. A nemzetiségvédelem előzményei ugyanakkor visszanyúlnak a reformáció és az ellenreformáció küzdelmében létrejött kompromisszumokhoz.<sup>53</sup> Napjainkra azonban a vallások és hívőik védelme többnyire a vallásszabadság fogalmába és intézményrendszerébe ágyazódik kivéve, ha az adott vallási közösségek valamilyen nemzetiségi közösséggel azonosak.<sup>54</sup>

A nemzetiségi jogok szabályozására vonatkozó igény a XVIII. század vége felé jelent meg a magyar közélet napirendjén, elsősorban nyelvhasználat, nyelvi jogokkal összefüggő ügyként.<sup>55</sup> A magyarországi nemzetiségek egyre erőteljesebben követelték nemzetiségi jogaik kiszélesítését; ezzel párhuzamosan haladt a magyarság törekvése is a magyar nyelv államnyelvként, illetve hivatalos nyelvként való elismertetéséért.<sup>56</sup> Az ún. 'nemzetiségi kérdés' és annak minden megoldatlan vetülete az 1848/49-es forradalom idején tetőzött: a szabadságharc utolsó időszakában a magyar politikai elit kétségbeesett és elkésett intézkedések sorozatával igyekezett rendezni a nemzetiségek helyzetét.<sup>57</sup> A szabadságharc leverését követően egészen az 1867. évi kiegyezésig nem volt hatályban nemzetiségi szabályozás.<sup>58</sup> Az 1868-as *Eötvös-féle* nemzetiségi törvény kimondta a nyelvek egyenjogúságát, s a kor viszonyaihoz mérten széles körű anyanyelvhasználati jogot biztosított a nemzetiségek számára, de a törvényt kritika is érte a nem túlságosan hatékony gyakorlati megvalósulása miatt.<sup>59</sup> Ráadásul a korabeli 'politikai nemzet' felfogás következtében az állam nem magyar lakosaira úgy tekintettek, mintha idegen nyelven beszélő magyarok lennének.<sup>60</sup>

A nemzetiségek kihasználva az Osztrák-Magyar Monarchia meggyengülését a későbbiekben már nemcsak a nemzetiségi jogaik bővítését, hanem a végleges

53 Például az 1555. évi augsburgi vallásbéke, az 1557. évi tordai országgyűlésnek az erdélyi egyéni vallásszabadságot kimondó határozata, Erdély és a Habsburg-udvar közötti 1606. évi bécsi, 1622. évi nikolsburgi és 1645. évi linzi béke, az 1648. évi vesztfáliai béke [KOVÁCS Péter: *Nemzetközi Közjog*, Budapest, Osiris, 2006. 316.].

54 SZALAYNÉ (2003) i. m. 185.

55 BINDORFFER Györgyi: *Kisebbség, politika, kisebbségpolitika. Nemzeti és etnikai közösségek kisebbségi önkormányzati autonómiaja Magyarországon*, Budapest, Gondolat Kiadó - MTA Szociológiai Kutatóintézet, 2011. 29-33.

56 Ennek a folyamatnak volt a betetőzése a magyar nyelv és nemzetiségről szóló 1844. évi II. tc. elfogadása és király általi szentesítése [HALÁSZ - TÓTH i. m. 172.].

57 HALÁSZ - TÓTH i. m. 146.

58 GERENCSÉR Balázs Szabolcs: *Gondolatok az új nemzetiségi törvényről, Pázmány Law Working Papers*, 2012/34. 2. <http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2012/2012-34-Gerencser.pdf> (2017.10.21.).

59 VÁRFALVI Attila: *A nemzetiségek képvisellete a magyar Országgyűlésben, Társadalmi Szemle* 1995/7, 57.

60 ÁCS Zoltán: *Nemzetiségek a történelmi Magyarországon*, Budapest, Kossuth, 1996, 9.

elszakadást tűzték ki célul. Ezen törekvéseknek, az elvesztett világháborúnak és a kaotikus magyar közjogi állapotoknak köszönhetően Magyarország az 1920-as trianoni békediktátum megkötésére kényszerült. A trianoni határok kijelölésével szinte teljesen homogén állammá vált Magyarország, míg a környező, frissen létrejött államalakulatok ugyanazokkal a nemzetiségi problémákkal néztek szembe, mint korábban Magyarország.

Az első világháborút követően a már akkor előre látott feszültségek miatt a nemzetiségvédelem került előtérbe: a békeszerződések és a nemzetközi jog egyéb dokumentumai fontos intézményi biztosítékokat fogalmaztak meg. A Nemzetek Szövetsége keretében működtetett nemzetiségvédelmi rendszer, úgy-ahogy pótolta a jogi szabályozás hiányát, melynek a létrehozásával egyszerre akarták stabilizálni a versailles-i békerendszert és elérni azt, hogy a területváltozásokkal hátrányosan érintett államok, illetve nemzetiségek ne újabb területi változásokban lássák az egyedüli megoldást sorsuk javítására.<sup>61</sup>

A második világháború lezárása és az ENSZ megalakulása az egyéni jogok újbóli előtérbe kerülését eredményezte, s csak a XX. század második felében vált ismét egyre erősödővé az a felismerés, hogy az egyéni jogok és az egyenjogúság garantálása nem tudja kiküszöbölni azokat a helyzeteket, amelyek az alapjogok esetleges tömeges, a hagyományos védelmi rendszerben nehezen orvosolható megsértését hozzák magukkal.<sup>62</sup>

A közép- és kelet-európai szocialista államok nem tartották lényegesnek a törvényi szabályozást a nemzetiségek vonatkozásában. Általános nézetté vált, hogy a nemzetiségi jogok az emberi jogok egyik ágának tekinthetők, ezért önálló szabályozásra nincs szükség.<sup>63</sup> A nemzetiségi probléma kiküszöbölése érdekében – alapvetően a kollektív felelősségre hivatkozva – hajtották végre a németek kitelepítését, valamint a csehszlovák–magyar lakosságcsere programot, melynek következtében jogfosztott emberek tízezreinek kellett családjukat és vagyonukat hátrahagyva az anyaországba költözni.<sup>64</sup>

A nemzetiségi jogok háttérbe szorulása talán annak köszönhető, hogy a háborút előidéző okok között szerepeltek a nemzetiségi problémák is. A volt szocialista országok többségében egyenesen tilalmi listára került ennek a jognak az elismerése.<sup>65</sup> Magyarország népköztársasági alkotmánya elismerte

---

61 KOVÁCS (2006) i. m. 317.

62 SZIKINGER István: *Alapvető jogok a hatályos magyar szabályozásban*. In: BÓLYAI János (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2005, 125-126.

63 Az ENSZ megalakulása is az egyéni jogok újbóli előtérbe helyezését eredményezte.

64 Például Edvard Beneš csehszlovák elnöknek a magyarság jogfosztását is kimondó ún. kassai kormányprogramja.

65 TRÓCSÁNYI i. m. 129.

ugyan a nemzetiségek alapvető jogait<sup>66</sup>, de érdekeik valós képviselőjét a rendszer nem biztosította.<sup>67</sup>

A '80-as évek elején az Európa Tanács, az EBESZ, illetve az EU tagállamainak együttműködése révén kezdett kialakulni egy a nemzetiségek jogi szabályozására vonatkozó elkülönült és jelentős normacsoport és intézményrendszer. A szakmai szóhasználat elkezdett a nemzetiségvédelem nemzetközi szokásjogi tartalmáról beszélni, mely kitért a genocídium tilalmára, az erőszakos asszimiláció tilalmára, a kultúra ápolásának, a vallásgyakorlásnak, a nyelvhasználatnak a jogára, a diszkrimináció tilalmára, valamint az államok azon vállalásaira, hogy nemzetiségeik védelmére pozitív intézkedéseket foganatosítsanak.<sup>68</sup>

A közép- és kelet-európai országokban történt rendszerváltozásokat követően napirendre került a nemzetiségek alkotmányjogi jogalanyiségének és kiemelt védelmének kérdése mind nemzetközi, mind nemzeti téren.<sup>69</sup> Az Alkotmányunk már államalkotó tényezőként és a nép hatalmának részeseként ismerte el a nemzeti és etnikai kisebbségeket, továbbá biztosította számukra a saját nyelvű névhasználat jogát, az anyanyelvhasználat és az anyanyelvű oktatás jogát, saját kultúrájuk ápolásának jogát, valamint a közéletben való kollektív részvétel jogát is.<sup>70</sup> Az Alkotmány rendelkezett egy külön ombudsman, nevezetesen a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa pozíciójának a létrehozásáról<sup>71</sup>, továbbá az 1990. évi LXIII. törvény egy újabb jogot emelt be az Alkotmányba, amely alapján a nemzeti és etnikai kisebbségek települési és országos önkormányzatokat hozhattak létre.<sup>72</sup>

Magyarország, jelezve azt is, hogy a nemzetiségek ügyét mennyire komolyan kívánja venni, valamennyi olyan kisebbségi jogi tárgyú nemzetközi szerződésnek a részesévé vált, amelyhez egyáltalán csatlakozhatott.<sup>73</sup>

Az Országgyűlés 1993-ban fogadta el a Nektv.-t, amely oktatási, kulturális és nyelvi jogokat biztosított a nemzetiségeknek.<sup>74</sup> A Nektv. ezenkívül meghatározta, hogy Magyarország mely népcsoportokat tekintheti honosnak, azaz a

66 1949. évi XX. törvény 49. § (2)-(3) bek.

67 Lásd: BINDORFFER i. m. 30-48.

68 SZALAYNÉ (2003) i. m. 29.

69 Lásd részletesen: KUKORELLI István: *Az alkotmányjog évtizede*. In: TAKÁCS Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései, az Eötvös Loránd Tudományegyetem és a linzi Johannes Kepler Egyetem 1995. július 6-7-én tartott alkotmányjogi szimpóziuma*, Budapest, ELTE Állam és Jogtudományi Kar, 1995, 13-32.

70 1949. évi XX. törvény 68. § (1)-(2) bek.

71 1949. évi XX. törvény 32/B. §.

72 1949. évi XX. törvény 68. § (1)-(4) bek.

73 Lásd: HALÁSZ - TÓTH i. m. 173.

74 Ez a katalógus az elmúlt két és fél évtizedben folyamatosan bővült.

jogrendszer szempontjából nemzeti és etnikai kisebbségnek. A törvény a vonatkozó nemzetközi jogi megoldásoktól eltérően jóval haladóbb szemléletet képviselt, például nem csak az egyéni, hanem a nemzetiségek bizonyos közösségi jogait is elismerte.

Az Alaptörvény az Alkotmány kisebbségi jogokat biztosító korábbi szabályainak nagy részét átvette. Azt azonban már nem tartalmazza, hogy Magyarország biztosítja a nemzetiségek kollektív részvételét a közéletben.<sup>75</sup> Az Alkotmányhoz képest új jogok is megjelentek az Alaptörvényben: például az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jog<sup>76</sup>, illetve az Országgyűlés munkájában való részvételre történő utalás<sup>77</sup>, ami a szószólói intézmény létrehozásának a jogalapja lett.

Az Alaptörvény hatálybalépése szükségessé tette, hogy a nemzetiségek jogait egy új sarkalatos törvény szabályozza. Az Njtv. célja, hogy a nemzetiségek alapvető szabadságjogokként általánosságban megfogalmazott egyéni és közösségi jogait részletezze, illetve biztosítsa. Az Njtv. preambuluma e célkitűzések részeként fogalmazza meg, hogy Magyarország garantálja a nemzetiségi közösségek öngazgatáshoz, önkormányzatisághoz való jogát.

### 2.2. A kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatok szabályozásának története

A Nektv. megalkotását hosszas tárgyalás, 'társadalmi vita' előzte meg, melyben önkéntesen részt vehettek azon Magyarországon élő nemzetiségek, népcsoportok képviselői is, akik igényt formáltak arra, hogy a törvény hatálya alá kerülve jogi értelemben is kisebbségnek minősüljenek. A magyar politikai elit kiemelt hangsúlyt fordított a nemzetiségi jogi szabályozás megalkotására. Az ország nem szeretne volna, ha az emberi és nemzetiségi jogok kodifikációjának hiánya hátráltatná az európai intézményrendszerekhez történő csatlakozást.<sup>78</sup>

75 Lásd: 1949. évi XX. törvény 68. § (1)-(2) bek.

76 Ez a rendelkezés alkotmányos alapot adhat arra, hogy a törvényhozás ki tudja zárni a visszaélés lehetőségét azokban az esetekben, amikor valamely jog gyakorlásának, illetve kedvezmény igénybevételének a feltétele a nemzetiséghez tartozás önkéntes kinyilvánítása [FÓRIKA László: *A nemzetiségi jogok védelme*. In: Kovács Zsolt (szerk.): Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2012. évi tevékenységéről, Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2013. 143. <http://www.ajbh.hu/documents/10180/129110/AJBH+Besz%C3%A1mol%C3%B3%202012/9215dc04-4031-451e-b79c-eff2e2e63925> (2017. 11. 07.)].

77 Magyarország Alaptörvénye 2. cikk (2) bek.

78 Lásd részletesen: KÁLLAI Ernő - VARJÚ Gabriella: *A kisebbségi törvény*. In: GYULAVÁRI Tamás - KÁLLAI Ernő (szerk.): *A jövevényektől az államalkotó tényezőkhig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*, Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala,

A Nektv. kulcspontja volt, hogy létrehozta a kisebbségi önkormányzatok rendszerét mint a törvény egyik legfontosabb céljának tekinthető kulturális autonómia szervezeti formáját.<sup>79</sup> Nem az egyéni kisebbségi jogok rögzítése volt tehát a törvény valódi újdonsága, hanem a kollektív jogok elismerése.

A hungarikumnak számító kisebbségi önkormányzati rendszer bevezetésének egyik oka az volt, hogy az akkori kormány kiemelt külpolitikai jelentőséget tulajdonított a hazai nemzetiségi kérdés rendezésének.<sup>80</sup> A jogalkotó egy 'exportképes' kisebbségi önkormányzati rendszert szeretett volna létrehozni, olyat, amely később, a határon túli magyar kisebbségek helyzetéről folytatott vitákban is hivatkozási alap lehet. A parlamentben ezt a célt hivatalosan soha nem mondták ki – egy nehezen bevállalható érv<sup>81</sup> –, de ezt támasztják alá az olyan 'elszólások' is, miszerint „a törvénytervezet véleményezésébe a határon túli magyarság képviselőit is bevonták”.<sup>82</sup> Mára már tudjuk, hogy az összehasonlító nemzetiségi joggal hadilábon álló szomszédos állami vezetők részéről visszhangtalan maradt az 'ez a világ a létező világok legjobbika' melldöngető attitűd.<sup>83</sup> A szakirodalomban találkozunk olyan állásponttal is, mely szerint a jogalkotót egyáltalán nem motiválta a határon túli magyarság helyzete.<sup>84</sup>

A nemzetiségi önkormányzati rendszer létrehozásának céljai között szerepelt a kisebbségi csoportokhoz tartozó személyek esélyeinek növelése arra vonatkozóan, hogy identitásukat megőrizhessék olyan körülmények között, amikor a többséggel való együttélés, a közös társadalmi lét egyértelműen az asszimiláció, a beolvadás irányába hat. Már akkor célként jelent meg a hátrányos

---

2010, 178-182.

79 Eredetileg a Nektv. csak két szintet ismert: a településszintet és az országost. A 2005. évi CXIV. törvény bevezette a területi (megyei) kisebbségi önkormányzatokat, amely rendszert az Njtv. is megtartott.

80 PAP (2011) i. m. 6; JAKAB András szerint egyenesen 'stréberkedő' volt a magyar kisebbségpolitika. [JAKAB András: Miért nincs szükségünk második kamarára? *Politikatudományi Szemle*, 2011/1, 21.]

81 Kétségtelenül hasznos, politikailag igazolható, ám jogelméletileg nehezen védhető az az álláspont, amely a nemzetiségi jogot a diaszpórapolitika szolgálatába állítja, annak igazolására használja. [MAJTÉNYI Balázs: *A nemzetállam új ruhája*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2007; PAP András László: *Kötődéstől a kötvényekig - nemzetállam és diaszpórapolitika*. In: HALÁSZ Iván - MAJTÉNYI Balázs - SZARKA László (szerk.): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2004. 75-85.]

82 GYŐRI SZABÓ Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében (1989 - 1990)*, Budapest, Osiris, 1998, 120.

83 KOVÁCS Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*, Budapest, Osiris, 1996, 201.

84 TABAJDI Csaba: *Az önazonosság labirintusa*, Budapest, CP Stúdió, 1998, 612.

helyzetben élő roma közösség jogi státuszának a többi elismert nemzeti kisebbségek szintjére való emelése, illetve társadalmi felzárkóztatásának elősegítése.<sup>85</sup> Bár a Nektv. közös kategóriaként kezelte a nemzeti és etnikai kisebbségeket, a romák esélyegyenlőségi és társadalmi inklúzióra vonatkozó igényeinek kielégítésére a szabályozás alkalmatlannak bizonyult.<sup>86</sup>

1993-ban a Nektv. a kisebbségi önkormányzatoknak két szintjét határozta meg: a helyi és az országos szintet. A két szint között ekkor nincs hierarchikus viszony. A kisebbségi önkormányzati rendszer kiépítésénél gondot jelentett a középszint kihagyása, nem volt átjárás a két pólus között. A helyi kisebbségi önkormányzatok *háromféle* módon jöhettek létre:

- *közvetlen* módon létrehozott helyi kisebbségi önkormányzat – döntő többségben így alakultak meg;
- *közvetett* módon létrejött helyi kisebbségi önkormányzat – ritkán előforduló forma volt; ha a települési önkormányzat képviselőinek 30%-át egyazon kisebbség jelöltjeként választották meg, akkor ezek a képviselők kisebbségenként legalább három fős helyi kisebbségi önkormányzatot alakíthattak;
- *átalakulással* létrejött kisebbségi települési önkormányzat – amennyiben a települési önkormányzati választásokon mandátumot szerzett képviselőknek több mint a fele adott kisebbség képviselőjeként kerül megválasztásra.

A közvetett és a közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzatnak a törvényben biztosított feladat- és hatásköre között nem volt különbség. Feladataik és az ehhez kapcsolódó hatásköreik – például saját vagyonának felhasználása, SZMSZ meghatározása, névválasztás, helyi kisebbségi ünnepek meghatározása, ösztöndíjak és kitüntetések alapítása, intézményalapítás stb. – elsődlegesen a Nektv.-ben rögzített egyéni és kollektív kisebbségi jogok érvényesítésére irányultak. Ettől eltért az átalakulással létrejött kisebbségi települési önkormányzat működése, amely kettős jellegéből adódóan ellátta a települési és a kisebbségi önkormányzat feladat- és hatáskörét is.

A Nektv. lehetőséget biztosított a kisebbségi önkormányzatok számára intézménylétesítésre és -átvételre, ám az intézményfenntartás és -működtetés finanszírozási háttere és pontos szabályozása nem volt megoldott. Így a kisebbségi önkormányzatok hatásköreinek vonatkozásában az *együttdöntési* jogosítványok

85 SANSUM Molnár, Judit: *Minority Rights and Political Communities in Central and Eastern Europe*, conference on Tuesday, 5<sup>th</sup> September 2017. Institute for Legal Studies, Building 'T', Room 25, 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.

86 PAP András László: Az illiberális multikulturalizmus magyar modellje: a magyar kisebbségi jog változása 2010 - 2016 (I. rész), *Közjogi Szemle*, 2016/2, 40.

jelentősége hangsúlyossá vált, a nemzetiségi közösségeket érintő döntéseket leginkább a *véleményezési és egyetértési* jogok gyakorlásával tudták befolyásolni.<sup>87</sup>

A helyi kisebbségi önkormányzatok *törvényességi ellenőrzését* a területi közigazgatási hivatalok/kormányhivatalok látták el, ennek keretében a kisebbségi önkormányzatok döntéseinek kizárólag a *jogszerűségét* vizsgálhatták.<sup>88</sup>

Az országos önkormányzatoknak fontos szerepük volt, mivel a nemzetiségi parlamenti képviselő/szószólók hiányában a politikai hatalom egyedül ezeket a testületeket tekintette országos szinten az adott közösség legitim képviselőinek. Az országos szintű képviselő mellett alapvető feladatuk volt a helyi kisebbségi önkormányzatok érdekeinek megyei szintű képviselője is. Az országos önkormányzatok véleményt nyilváníthattak az általuk képviselt nemzetiségeket e minőségükben érintő jogszabályok tervezeteiről, valamint a közigazgatási szervektől, önkormányzatoktól kisebbségi kérdésekben tájékoztatást kérhettek, részükre javaslatot tehetek, intézkedést kezdeményezhettek.

1993-ban a jogalkotó a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozására helyezte a hangsúlyt, és háttérbe szorult – a gyakorlati tapasztalatok hiánya miatt is – a működés feltételeinek részletes kidolgozása. A jogi szabályozás tetten érhető hiányosságai súlyos, a kisebbségi önkormányzati rendszer legitimitációját veszélyeztető visszaéléseket is lehetővé tettek: a kisebbségi önkormányzati választásokon bizonyíthatóan olyanok is részt vettek, akik nem tartoztak az adott nemzetiséghez. Mint ahogy a következő részben látni fogjuk, a *regisztráció* intézménye sem nyújtott elegendő védelmet a sajtó szóhasználatában 'etnobiznisz'-nek nevezett jelenséggel szemben.

A Nektv. 2005. évi módosításával a jogalkotó meghatározta a kisebbségi *önkormányzat fogalmát*, kijelölve ezzel annak helyét a közjogi intézményrendszerben, illetve felruházta e testületeket a kisebbségi közügyek önálló ellátásának jogával is. A módosítást követően már csak közvetlen választás útján jöhettek létre települési kisebbségi önkormányzatok, illetve létrehozták a területi (megyei<sup>89</sup>) szintű kisebbségi önkormányzatokat is. A módosítás az országos önkormányzatok működését, gazdálkodását és ellenőrzését is átláthatóbb rendszerbe foglalta.<sup>90</sup>

---

87 KÁLLAI - VARJÚ i. m. 191.

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

89 Nem teljesen konzekvens módon, a fővárosban már 1994-től - a kerületi kisebbségi önkormányzatok mellett - közvetlen választással fővárosi önkormányzatot is lehetett alakítani.

90 Meghatározták az országos önkormányzatok törvényességi ellenőrzését is, melyet az

Az oktatási intézmények fenntartói jogának átvételéhez hasonló módon, a kulturális intézmények fenntartói joga átvételének alapvető szabályai is megjelentek, ily módon az oktatási autonómia intézményi alapjai mellett a kulturális autonómia megteremtésének intézményes alapjai is szabályozásra kerültek.<sup>91</sup>

Lényeges változás volt, hogy a módosítás meghatározta a kisebbségi önkormányzatok működésének részletesebb szabályait. Megváltozott a *helyi szószóló* intézménye is: már nem a helyi önkormányzati választásokon legtöbb szavazatot szerzett kisebbségi jelölt<sup>92</sup>, hanem a kisebbségi önkormányzat elnöke minősült szószólónak<sup>93</sup>. A helyi szószóló intézményének ebben a formában történő fenntartása vitákat gerjesztett<sup>94</sup>, az Njtv. azt megszüntette.

1994 és 2005 között a kisebbségi önkormányzatokat a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény is szabályozta, így pedig úgy tűnhetett, hogy ezen szervezetek sajátos helyi önkormányzatok. A 2005 óta érvényesülő szabályozás szakított ezzel a megoldással, s egyértelművé tette, hogy ezek a testületek (kivételet képez az átalakult nemzetiségi önkormányzat) nem egy adott közösség összes polgárát, hanem csak az adott nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárokat fogják át, az ő kollektív jogaik gyakorlásának biztosításában működnek közre.<sup>95</sup>

---

önkormányzat székhelye szerinti közigazgatási hivatal vezetője látott el. Korábban ezen szervek törvényességi felügyeletére egyetlen állami szervnek sem volt hatásköre.

91 Magyar Köztársaság Kormánya: *Beszámoló a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről (2003. február - 2005. február)*, Budapest, 2005, 27. <http://miris.eurac.edu/mugs2/do/blob.pdf?type=pdf&serial=1131640919000> (2017. 10.21.).

92 A kisebbségek helyi szószólóinak eredetileg azokon a településeken volt szerepük, ahol nem választottak kisebbségi önkormányzatokat.

93 A kisebbség helyi szószólója jogosult volt tanácskozási joggal részt venni a képviselő-testület, illetőleg bármely bizottság kisebbséget érintő napirendjének tárgyalásán, ideértve a zárt üléseket is, ha nem volt települési önkormányzati képviselő. A kisebbségi lakosság érdekvédelmi feladatai ellátása érdekében többek között tájékoztatást, felvilágosítást kérő jogkörrel, tanácskozási joggal, javaslattevési joggal, eljáráskezdményezési joggal rendelkezett.

94 A helyi szószólókra vonatkozó szabályozás ellentmondásait lásd részletesen: KÁLLAI - VARJÚ i. m. 201-202.

95 HOFFMAN István: *Önkormányzati jog* (elektronikus jegyzet), ELTE ÁJK, Közigazgatási Jogi Tanszék, 2012, 6.

	1994/5*	1998**	2002***	2006****	2010*****	2014*****
Bolgár	4	14	30	38	41	33
Cigány/ Roma	477	776	1004	1118	1248	1197
Görög	6	18	30	34	37	35
Horvát	57	62	100	115	127	112
Lengyel	7	32	50	47	49	41
Német	162	247	318	378	424	406
Örmény	16	25	30	31	39	32
Román	11	32	43	46	71	61
Ruszin	1	9	31	52	75	43
Szerb	19	34	43	40	48	45
Szlovák	51	69	108	116	122	112
Szlovén	6	9	12	11	11	10
Ukrán	-	4	12	19	23	16
Összesen eredményes	817	1331	1811	2045	2315	2143
Települések	nincs adat	1046	1308	1435	1592	1523
Kitűzött	nincs adat	1538	1973	2077	2343	2715
Elmaradt	nincs adat	157	103	28	22	569
Megtartott	nincs adat	1381	1870	2049	2321	2146
Érvénytelen/ eredménytelen	nincs adat	50	59	4	6	3

\* <http://www.valasztas.hu/hu/ovi/content/vf/vf300301.htm> (2017. 11. 07.).

\*\* <http://www.valasztas.hu/onkstat/onkkezd.htm> (2017. 11. 07.).

\*\*\* [http://www.valasztas.hu/onkval2002/so02/ered\\_ind.htm](http://www.valasztas.hu/onkval2002/so02/ered_ind.htm) (2017. 11. 07.).

\*\*\*\* [http://www.valasztas.hu/hu/onkval2010/471/471\\_0\\_index.html](http://www.valasztas.hu/hu/onkval2010/471/471_0_index.html) (2017. 11. 07.).

\*\*\*\*\* [http://www.valasztas.hu/hu/onkval2010/471/471\\_0\\_index.html](http://www.valasztas.hu/hu/onkval2010/471/471_0_index.html) (2017. 11. 07.).

\*\*\*\*\* [http://www.valasztas.hu/hu/nemz2014/987/987\\_0\\_index.html](http://www.valasztas.hu/hu/nemz2014/987/987_0_index.html) (2017. 11. 07.).

PÁLFFY Ilona: Beszámoló a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2014. október 12-én megtartott választásával kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról, Országgyűlés, 2014, 4. [http://www.valasztas.hu/hu/ovi/content/beszamolok/NVI\\_ONK\\_2014.pdf](http://www.valasztas.hu/hu/ovi/content/beszamolok/NVI_ONK_2014.pdf) (2017. 11. 07.).

1. táblázat. *A kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatok választási eredményei 1994 – 2014 között (az eredményes választások száma nemzetiségenkénti felosztásban, a települések összesített száma, ahol választásokat tartottak, illetve a kitűzött, az elmaradt, a megtartott, az érvénytelen/eredménytelen választások összesített adatai)*

Az országos adatok növekedést mutattak egyik választási ciklusról a másikra a megalakult kisebbségi önkormányzatok és a kisebbségi választásokat tartó települések számában is. Előfordult, hogy 1994 és 2010 között egyes

kisebbségi önkormányzatok azért jöttek létre, hogy a megalakult kisebbségi önkormányzatok számára nyújtott állami támogatást megszerezzék, illetve a pályázati szerepvállalással ezt tovább növeljék. Az *elektori választás* is torzíthatta az eredményeket, mivel a helyi választói közösségek nem a számarányuknak megfelelően juthattak képviselőkhöz az országos és területi önkormányzatokban, illetve arra ösztönözhetette az országos kisebbségi önkormányzati választásokon induló egyes jelölőszervezeteket, hogy az elektoraik számának növelése érdekében minél több településen létrehozzák az őket támogató kisebbségi önkormányzatokat, akkor is, ha ott nem élt ténylegesen nemzetiségi kisebbség.

Az Njtv. és a választási eljárásról szóló törvény a ténylegesen tapasztalt visszaéléseknek a korrekciójára törekedett; elsősorban ez irányította a jogszabályi módosításokat. A jogalkotó bizonyos garanciákat kívánt megfogalmazni vagy legalább is megkeresni a visszaélések kiküszöbölése érdekében. A következő részben azt elemezzük, hogy ezek a biztosítékok mennyire váltották be, vagy váltják be a hozzájuk fűzött reményeket. Ha megnézzük a nemzetiségi önkormányzatok választási eredményeit, igazából nincs jelentős változás. Nagyon *picit csökkentek* ezek az adatok, és csak az őket közvetlenül megelőző választásokhoz képest. Ugyanakkor két összesített adat – *kitűzött és elmaradt* választások – tekintetében jelentős növekedés tapasztalható. Az új szabályozás a *népszámlálási adatokhoz* köti a választások kitűzését, mely alapján növekedett azon településeknek a száma, ahol fennállt a nemzetiségi önkormányzati választás kitűzéséhez szükséges, huszonöt nemzetiségi lakost előíró törvényi feltétel. Különösen az elmaradt települési választások számában volt drasztikus a növekedés, 569 választás maradt el a szükséges számú jelölt hiányában, míg az előző választásokon csak huszonkettő.<sup>96</sup>

### 3. A jogi szabályozás

#### 3.1. Új garanciák, biztosítékok beépítése a szabályozásba

A kisebbségi önkormányzati rendszer történetét látva elmondhatjuk, hogy az egy szuboptimális, rendkívül problematikus, de kétségtelenül működőképes rendszer. A nemzetiségi érdekképviselőben mindenképpen visszalépés lett volna, ha az Alaptörvény, az Njtv. ezt a rendszert megszünteti, vagy mondjuk, a hiányosságait oly módon orvosolja, hogy az radikális átalakulásokhoz vezet.

---

<sup>96</sup> A 64 kitűzött területi nemzetiségi választásból 60 került megtartásra a 13 országos nemzetiségi önkormányzat megválasztása mellett [PÁLFFY i. m. 4.].

A legtöbb problémát a kisebbségi önkormányzati választásokon a ténylegesen tapasztalt visszaélések jelentették. Nem érdemes az *etnokorrupció* több mint egy évtizedes gyakorlatát részletesen bemutatni, az elmúlt időszakban ez szinte mindenkinek felkeltette a figyelmét, ezeket közismert ténynek tekintjük. Az Njtv. által bevezetett módosítások elsősorban ezen visszaélések korrekciójára irányultak. Az *etnobiznisz*nek nevezett jelenség pusztá létezése természetesen nem lehet akadály a fejlődési irányoknak, legfeljebb a különböző folyamatokba további „garanciák beépítését kikényszerítő tanulságként érdemes kezelnünk azt”.<sup>97</sup>

3.1.1. Az egyik fontos változás a 2014-es választásokon, hogy *megszűnt az elektori rendszer*: a területi és az országos nemzetiségi önkormányzati képviselőket már közvetlenül választották. Az áttérés következtében biztosítani kell azt, hogy a területi nemzetiségi önkormányzati választásokon az adott megyében élő minden nemzetiségi választópolgár részt vehessen függetlenül attól, hogy lakóhelyén kitűzték-e a települési nemzetiségi önkormányzati választást.

Az elektori rendszer megszüntetésével egyidejűleg további garanciák beépítése is szükségessé vált a választási rendszerbe. Ezek hiányában a közvetlen választás azt eredményezheti, hogy a nemzetiséghez nem tartozók befolyásolhatják, sőt akár meg is határozhatják az országos és a területi nemzetiségi önkormányzatok testületének személyi összetételét.<sup>98</sup>

3.1.2. Fontos garanciaként említendő a *népszámlálási adatok felhasználása*. A jogalkotó szándéka ezzel az volt, hogy a nemzetiségi közösség tagjainak egyéni azonosítása nélkül is meg lehessen állapítani egy adott nemzetiség jelenlétét vagy annak hiányát a településeken.

Az Njtv. a népszámlálás nemzetiségi adataihoz köti a nemzetiségi önkormányzati választások kitűzését. A települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választását akkor kell megtartani, ha a településen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez való hovatartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiségenként összesített adatai szerint – a *harminc főt*

---

97 RIXER Ádám: *A roma érdekek megjelenítése a jogalkotásban*, Budapest, KRE ÁJK, 2013, 165.

98 SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelős biztoshelyettes szemszögéből, *Kisebbségkutatás*, 2014/1, 8. [http://epa.oszk.hu/00400/00462/00070/pdf/EPA00462\\_kisebbségkutatás\\_2014\\_1\\_007-014.pdf](http://epa.oszk.hu/00400/00462/00070/pdf/EPA00462_kisebbségkutatás_2014_1_007-014.pdf) (2017.10.21.).

eléri.<sup>99</sup> A 2014. február 25-től hatályos Njtv.-módosítás szerint a 'harminc fős' szabályozást első alkalommal a 2024. évi általános választáson kell alkalmazni, addig 'huszonöt fős' szabályozás alkalmazandó.<sup>100</sup>

Nem találtam még egy olyan országot, ahol – a magyar szabályozáshoz hasonlóan – *konkrét létszámhoz* és ne százalékban meghatározott küszöbértékhez kötnék a bizonyos nemzetiségi jogok gyakorlását. Természetesen ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy rossz a magyar szabályozás, azonban bizonyos kérdéseket mindenképpen felvet a demokratikus legitimitáció szempontjából. Egyes települések lakosságszámának tekintetében óriási különbségek vannak, ugyanakkor az Njtv. egységesen 'huszonöt fős' népszámlálási adathoz köti a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választásának a kitzűzését.<sup>101</sup> Egy nagyobb városban vagy fővárosi kerületben a jelenlegi 'huszonöt fős' választói jegyzék nem feltétlenül biztosítja a szükséges közösségi legitimitációt egy képviseleti szerv megalakításához, ugyanis ehhez emelni kellene ezt a létszámot.

Elképzelhető az is, hogy a jogalkotó ezzel a szabályozással mintát akar állítani a szomszédos országok törvényhozásai elé. Figyelembe véve azt a tényt, hogy a szórványban élő magyarság létszámának aránycsökkenése jelentősebb a teljes népesség csökkenő tendenciája mellett, megfontolandó irány lenne, ha a szomszédos országok is – a százalékban meghatározott küszöbérték helyett/mellett – konkrét létszámhoz kötnék a bizonyos nemzetiségi jogok gyakorlást.<sup>102</sup>

A költségvetési törvény szintén a népszámlálás nemzetiségi adataihoz kötötte a *működési támogatás* mértékének meghatározását.<sup>103</sup> A települési nemzetiségi önkormányzat a fajlagos összeg<sup>104</sup> 200%-ára jogosult, ha a településen a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire adott válaszok alapján az adott nemzetiséghez tartozók

---

99 Njtv. 56. § (1) bek.

100 Njtv. 242. § (2) bek.

101 A területi nemzetiségi önkormányzati képviselők választását ki kell tűzni, ha a fővárosban, megyében kitzűzött települési választások száma legalább tíz. Az országos önkormányzati választások kitzűzése - a települési és területi testületek számától függetlenül - immár kötelező [Njtv. 56. § (2)-(3) bek.].

102 MÓRÉ Sándor: Népszámlálási adatokhoz és konkrét létszámhoz kötöttség a nemzetiségi önkormányzatok szabályozásában, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/4, 20. [http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK\\_2014\\_4/03\\_More\\_Sandor.pdf](http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK_2014_4/03_More_Sandor.pdf) (2017.10.21.).

103 Lásd: Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 9. számú melléklet.

104 Fajlagos összeg: 391 000 Ft/év.

száma meghaladja az ötven főt.<sup>105</sup> A törvény nem beszél azon települések támogatásáról, ahol a nemzetiséghez tartozók száma nem haladja meg az ötvenet. A 2017. január 1-jével hatályon kívül helyezett 428/2012. (XII. 29.) Korm. rendeletet ezen települések vonatkozásában is tartalmazott szabályozást<sup>106</sup>, bár az ilyen nemzetiségi önkormányzat működéséhez biztosított állami támogatás mértéke szinte jelképes összegű volt.

Egyes szakemberek álláspontja szerint a *választás kitűzését és az állami támogatás összegét* nem lehet a népszámlálás nemzetiségi adataitól függővé tenni. Ezen adatok nem tekinthetők egy település nemzetiségi lakosságának a pontos leképezéseként, hiszen szenzitív adatokról szóló önkéntes nyilatkozatokon alapulnak.<sup>107</sup> Tény, hogy a népszámlálási adatokban a még nem nagykorúak is szerepelnek.

*Szabó Máté* korábbi ombudsman felhívta a figyelmet arra, hogy a 2001. évi népszámlálás adatai, különösen a kitelepítést elszenvedett német és a súlyos előítéletek miatt 'rejtőzködő' roma közösségek esetében nem megbízhatóak.<sup>108</sup> Sőt – más vélemény szerint – a népszámláláson adott válaszok feltehetően „nagyban függnek a rasszizmus pillanatnyi erősségétől, illetve attól, hogy a megkérdezettek mennyire bíznak abban, hogy etnikai hovatartozásuk felvállalása nem vezet további hátrányokhoz”.<sup>109</sup> A fenti idézetben a 'rasszizmus' kifejezést kicsit erősnek, túlzónak tartjuk, ráadásul azon nemzetiségi szervezetek is hivatkoznak erre, akikkel semmi rossz nem történt, és a rendszerváltozás után jelentősen emelkedett a létszámuk.<sup>110</sup> Valószínűleg azzal a bonyolult képlettel szembesülünk, hogy egyes kis létszámú nemzetiségeknél a népszámlálási adatok meglehetősen jól tükrözik a realitásokat, ugyanakkor léteznek olyan nemzetiségek (mindenekelőtt a roma), amelyek esetében a valós arányszám

---

105 2016. évi XC. törvény 9. számú melléklet 1. pont (Működési támogatás).

106 Eszerint a települési nemzetiségi önkormányzat részére megállapítható általános működési támogatás az egy települési nemzetiségi önkormányzatra eső átlagtámogatás összegének a: 3%-a, ha a nemzetiséghez tartozók száma a településen négy főnél kisebb; 50%-a, ha a nemzetiséghez tartozók száma a településen minimum négy, illetve maximum harminc fő; 100%-a, ha a nemzetiséghez tartozók száma a településen minimum harmincegy, illetve maximum ötven fő; 200%-a, ha a nemzetiséghez tartozók száma a településen meghaladja az ötvenet [428/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet 2. § (2)-(3) bek.].

107 Lásd erről: KÁLLAI (2012) i. m. 4; FÓRIKA i. m. 147-148.

108 FÓRIKA i. m. 148.

109 PELLANDINI-SIMÁNYI Léna: *Mire (nem) jók a népszámlálás etnikai adatai?* IDEA Intézet, 2011. [http://www.ideaintezet.hu/sites/default/files/Mire\\_nem\\_jok\\_a\\_nepszamlalas\\_etnikai\\_adatai\\_Simanyi\\_IDEA.pdf](http://www.ideaintezet.hu/sites/default/files/Mire_nem_jok_a_nepszamlalas_etnikai_adatai_Simanyi_IDEA.pdf) (2014. 06. 07.).

110 Lásd: 1. táblázat.

többszöröse a népszámlálás szerintinek.<sup>111</sup> Vannak továbbá olyan nemzetiségek is, „ahol a korábbi népszámlálások hektikus ugrásai olyan növekedésről tanúskodtak, ami demográfiai szabályok szerint megmagyarázhatatlan volt, és ez szinte tudományos igénnyel is követelte a becslés kiegészítő alkalmazását”.<sup>112</sup>

Az alapvető jogok biztosának az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványa szerint a népszámlálás nemzetiségi adatainak választási célú felhasználásának elrendelése ellentétes az Alaptörvénnyel, és egyben nemzetközi szerződésbe is ütközik, mert szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogát, valamint a nemzetiségi közösségek helyi nemzetiségi önkormányzat létrehozására vonatkozó jogát. Az ombudsman hangsúlyozza, hogy hiteles népszámlálási adatok hiányában ez a jogi megoldás nem alkalmas a szabályozás alkotmányos céljának elérésére.<sup>113</sup>

A 41/2012. (XII. 6.) AB határozat szerint „nincs szó a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogának szükségtelen, illetve aránytalan korlátozásáról”. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az egyéni önrendelkezési jog<sup>114</sup> ugyanis az egyén joga, amelynek gyakorlása nem vonhat maga után az egyénre nézve semmilyen hátrányos jogkövetkezményt. Az önkormányzatok létrehozására vonatkozó jog hazánk alkotmányos rendszerében jelenleg és korábban is kollektív jogként szerepelt, amelynek a gyakorlása magához a nemzetiség tényleges tagjaihoz kell, hogy kötődjön.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a népszámlálási adatok alapulvétele egyértelműen összefügg azzal a reformfolyamattal, amely a kisebbségi törvény működésének problémái kapcsán itthon, maguk az érintett kisebbségi szervezetek és több országos kisebbségi önkormányzat részéről felmerült; a vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesülését illetően pedig az Európa Tanácsban megfogalmazott bírálatokra kívánt reagálni. Az AB határozat nem véletlenül hivatkozik azokra az Európa Tanács-i monitoring dokumentumokra, amelyek azt szuggerálják, hogy a jogalkotó térjen vissza bátran a népszámlálási adatokhoz, továbbá azt is megemlíti, hogy a kormány

111 A korábbi kutatások szerint a külső - a kérdezőbiztos, a szomszédok stb. - besorolására hagyatkozó eredmények 2,5 - 3-szor nagyobb roma népességet mutatnak ki, mint az önbesoroláson alapulók. Lásd: LADÁNYI János: „Szisztematikus önsorsrontás” (interjú LADÁNYI Jánossal), Nemzet és biztonság 2009/2. 43-53. [http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/ladanyi\\_janos-\\_szisztematikus\\_onsorsrontas\\_.pdf](http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/ladanyi_janos-_szisztematikus_onsorsrontas_.pdf) (2017. 11. 07.).

112 KOVÁCS Péter: *Kisebbségi önkormányzatiság, identitásvállalás és adatvédelem - avagy mennyi gondot is okoz nemzetközi jogi vonatkozású fogalmak önkényes értelmezése és „továbbfejlesztése”*. In: CSAPÓ Zsuzsanna (szerk): Ünnepi Tanulmánykötet Bruhács János Professor Emeritus 70. születésnapjára, Kódex, Pécs, 2009, 241.

113 41/2012. (XII. 6.) AB határozat.

114 Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés második mondat.

erre ígéretet is tett. Igaz, hogy az Njtv-t a népszámlálás után fogadta el a jogalkotó, de az előtte levő években egy folyamatos konzultáció ment végbe a kisebbségi önkormányzatokkal arra vonatkozóan, hogy ők is vegyenek részt a mozgósításban. Az Alkotmánybíróság – egyes vélemények szerint kissé cinikusan<sup>115</sup> – megállapította, hogy már a népszámlálás végrehajtása előtt, 2010-ben jelezte a kormány, hogy a népszámlálási adatoknak a korábbiaknál jóval nagyobb szerepet fog tulajdonítani, lényegében azt tekinti kiindulópontnak intézkedéseiben. Egy költségvetési vonatkozású jogszabálynak a népszámláláshoz való kötése pedig már a népszámlálás megtartása előtt megtörtént.<sup>116</sup>

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

A *Velencei Bizottság* – kb. fél évvel a 41/2012. (XII. 6.) AB határozat meghozatala előtt – kifogásolta, hogy a népszámlálást még akkor hajtották végre, amikor a nemzetiségekhez tartozók nem voltak tudatában annak, hogy válaszdásuknak milyen kihatása lehet magukra a nemzetiségi intézményekre. Ezért, illetve a népszámlások tízéves ritmusa és a nemzetiségi önkormányzati választások öt éves ritmusa közötti különbségre való tekintettel *kiegészítő megoldás/ok* kidolgozását tartotta kívánatosnak.<sup>117</sup>

Az említett bírálatokat követően a jogalkotó annyiban módosított, hogy bevezette a ‘huszonöt fős’ népszámlálási adathoz kötött szabályozást, a ‘harminc fős’ szabályozás alkalmazását pedig kitolta – mint már korábban említettük – a 2024. évi általános választásokig. Nyilván ez a megoldás nem orvosolja kellőképpen a felmerülő bonyolult problémákat. A romák tekintetében számos kisebb településen az önbevalláskor kevesen vallották meg nemzetiségüket, kulturális kötődésüket, miközben a nemzetiségek jelenléte közismert. A 2014-es választás során mintegy ötven olyan település volt, ahol ugyan huszonöt-nél több választópolgár regisztrálta magát nemzetiségiként,

---

115 PAP András László: *Választások után - a nemzetiségi képviselő kérdései Magyarországon*, előadás a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének tudományos ülésén, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2014. november 24.

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

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

de a 2011-es népszámlálás adatai alapján nem állt fenn a nemzetiségi önkormányzati választás kitűzéséhez szükséges, huszonöt nemzetiségi lakost előíró törvényi feltétel.<sup>118</sup> Ugyanakkor több fővárosi kerületben, nagyvárosban a népszámlálási adatok szerint viszonylag nagy létszámú – de legalább a nemzetiségi önkormányzati választás kitűzéséhez szükséges ‘huszonöt fős’ – nemzetiségi közösség él, miközben ennek tényszerűségét maguk az érintett nemzetiségek önkormányzatai is megkérdőjelezik.<sup>119</sup>

A népszámlálási adatok ellentmondásos felhasználhatósága miatt javasoljuk – egy elmélyült műhelymunka keretében – a népszámlálási adatok összevetését a nemzetiségi választások eredményeivel, a kormányzati becslésekkel és a korábbi kisebbségi önkormányzati, illetve érdekképviseleti önbecslésekkel. Ezen ismereteknek, számoknak az értékelése után születhetne olyan eredmény, ami *lege ferenda* javaslat lehetne a jogalkotó számára. Ami eddig körvonalazódik a számunkra az az, hogy a népszámlálási adatok alapján differenciálni lehetne a kis települések és nagy városok vonatkozásában, illetve a javasolt kutatómunka eredményei alapján egyéb tudományos adatokat lehetne alkalmazni a nemzetiséghez tartozók létszámának meghatározásához.

Az alapvető jogok biztosa már javasolta, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatok közreműködésével határozzák meg a ‘történelmi települések’ katalógusát, ahol egyes nemzetiségi jogok a törvény erejénél fogva biztosíthatók lennének, így ott a nemzetiségi önkormányzati választást a népszámlálási adatoktól függetlenül kellene kiírni.<sup>120</sup>

3.1.3. Egy másik garanciális elem, ami a választójogi szabályozásba bekerült, az a *nemzetiségi névjegyzéknek* a megléte, pontosabban az azzal kapcsolatos változtatás. A 2006-os választásokon bevezetett *regisztráció* intézménye megosztotta még a bírálóit is: az egyik csoport szerint a területileg illetékes közigazgatási apparátusnak a nemzetiségi választási regisztrációval való megbízása – akármilyen garanciák mellett is – *történelmi félelmeket* ébreszthet, míg a másik csoport szerint nem a félelem a probléma, hanem az, hogy a rendszer továbbra sem zárja ki a visszaélések fennállásának lehetőségét.<sup>121</sup> Álláspontunk szerint közel három évtizeddel a rendszerváltozás után ezek a félelmek mindenképpen csökkentek, illetve ennek a rendszernek a nemzetiségi

118 PÁLFFY i. m. 6.

119 KÁLLAI Ernő: *Vélemény a készülő nemzetiségi törvény tervezetéről*, nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának honlapja, 2011. <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-706-velemeney-keszulo-nemzetisegi-torveny.html> (2017.11.07.)

120 SZALAYNÉ (2014) i. m. 9.

121 Lásd részletesen: KOVÁCS (2009) i. m. 238-242.

önkormányzatok részéről történő, a korábbi elutasítást felváltó elfogadása – az identitásvállalás és az adatvédelem összekapcsolódó bonyolult rendszerében – egy *tabu* ledöntését is jelenti.<sup>122</sup>

A nemzetiségi névjegyzék mint garanciális elem a választójogi szabályozásban azt mondja, hogy csak az adott nemzetiséghez tartozó választópolgár kérheti a felvételét ebbe a névjegyzékbe. Ez a biztosíték nem teljesen váltotta be a hozzá fűzött reményeket: az már a korábbi választások során bebizonyosodott, hogy nemzetiségtől függetlenül bármelyik választópolgár felvételt nyerhetett a nemzetiségi névjegyzékbe, s ez nem változott egyetlen formális nyilatkozat megtételével.<sup>123</sup> E tekintetben csak annyi módosítás történt, hogy a nemzetiségi névjegyzéket már nem semmisítik meg, hanem folyamatosan vezetik a választási eredmények megállapítását követően is. Akit tehát felvesznek a névjegyzékbe, mindaddig gyakorolhatja választójogát, amíg nem kéri saját elhatározásából adatai törlését, vagy valamely kizáró ok bekövetkezése miatt el nem veszíti választójogulságát.

Szükségesnek tartjuk megemlíteni a nemzetiségi regisztrációval kapcsolatos törvénysértéseket a 2014-es választások során. Ismeretlenek – visszaélve a nemzetiségi választópolgár adataival – a nemzetiségi névjegyzékbe való felvételre, illetve az abból való törlésre irányuló kérelmet nyújtottak be a választópolgár nevében. Természetesen ilyen jellegű gyanú esetén a választási irodák feljelentést tettek a rendőrségnél; ugyanakkor pedig elképzelhető, hogy a szabályozás pontosításával elejét lehetne venni a hasonló eseteknek. A kérdés orvoslására megoldást jelenthetne a törlési határidőnek a regisztrációs határidővel történő összhangba hozása, amely a törlési határozat postai megküldését is lehetővé teszi a kérelmező számára, így pedig orvosolhatóvá válik a jogszulatlan törlés kijavítása még a választás előtt.<sup>124</sup>

3.1.4. A nemzeti identitás alapján szerveződő csoport tagjainak meghatározását segíthetik elő az *objektív* és *szubjektív* ismérvek. Egyesek szerint a nemzetiség egy objektív ismérv, a közös leszármazás alapján határozható meg leginkább, míg mások szerint a nemzetiséghez tartozás a valláshoz hasonlóan, az egyén szubjektív döntésének következménye.<sup>125</sup> Objektív ismérv lehet többek között az adott nemzetiség nyelvének vagy kultúrájának ismerete, a közös történelem,

122 Kovács (2009) i. m. 242.

123 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 86. § b) pont.

124 PÁLFFY i. m. 8.

125 Lásd részletesen: KURUNCZI Gábor - VARGA Ádám: *Identitásválasztás kontra identitásvállalás*. In: POGÁCSÁS Anett - SZILÁGYI Pál Béla (szerk.): *TehetségPONT 2011*. Budapest, PPKE JÁK, 2011, 194.

esetleg a közös vallás, de ide sorolható egy nemzetiségi közösség jóváhagyása is arra vonatkozólag, hogy az adott nemzetiséghez tartozni kívánó személy valóban ahhoz a nemzetiséghez tartozik-e.<sup>126</sup>

A nemzetiségvédelemről szóló nemzetközi szakirodalom inkább a szubjektív összetartozás-tudatot mint alapvető fogalmi elemet helyezi előtérbe a nemzetiségi fogalom *sine qua non*-jaként.<sup>127</sup> A hatályos magyar szabályozás is – a korábbihoz hasonlóan – ebbe az irányba mutat<sup>128</sup>; az önrendelkezési jogból vezeti le az identitásválasztás szabadságát.<sup>129</sup> Magyarországon a valamely nemzetiséghez való tartozás kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga, ilyen nyilatkozatra senki sem kötelezhető, ez kizárólag önkéntességen alapulhat.<sup>130</sup> Az egyéni önrendelkezési jog az egyén joga, amelynek gyakorlása nem vonhat maga után az egyénre nézve semmilyen hátrányos jogkövetkezményt.

Az Njtv. tehát nem ír elő objektív kritériumot arra vonatkozóan, hogy ki és milyen nemzetiség tagjának vallhatja magát. Ugyanakkor kizárólag a szubjektív ismérvek alapul vétele – megfelelő adatvédelmi és egyéb garanciák alkalmazása nélkül – lehetőséget nyújthat az ún. ‘ethnobiznisz’ és egyéb diszfunkcionális jelenségek kialakulására, különösen abban az esetben, amikor az állam nemzetiségi alapon biztosít akár egyénileg, akár kollektíven gyakorolható politikai többletjogokat. Az elmúlt évek tapasztalatai – függetlenül a jogalkotói szándéktól – jól mutatták, hogy ezek a visszaélések nem is maradtak el. Egyes szakértők szinte folyamatosan kifogásolják, hogy a jogalkotó nem köti objektív kritériumokhoz – leginkább a közösség általi elismeréshez – az egyes nemzetiségi jogok gyakorlását.<sup>131</sup>

Az Njtv. rendelkezései szerint a nemzetiségi önkormányzat nem hatóság, ezért nem jogosult kiadni valamely tény vagy állapot igazolásáról hatósági bizonyítványt. Egyébként hatósági igazolás nemzetiségi származásról nem szólhat, ugyanis ilyen tényről semmiféle állami szervnek nem lehet hivatalos

---

126 MAJTÉNYI Balázs - PAP András László: *Végtelen történet a kisebbségi hovatartozásról*, Fundamentum 2006/2. 93. [http://epa.oszk.hu/02300/02334/00024/pdf/EPA02334\\_Fundamentum\\_2006\\_02\\_093-106.pdf](http://epa.oszk.hu/02300/02334/00024/pdf/EPA02334_Fundamentum_2006_02_093-106.pdf) (2017.10.21.).

127 PIRCHER, Erich H.: *Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht*, Bern, Perfect Paperback, 1979, 33.

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

129 Njtv. 11. § (3) bek.

130 Njtv. 11. § (1)-(2) bek.

131 A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa pozitívan értékelte, hogy számos korábbi, a hivatal által javasolt módosítás bekerült a törvénytervezetbe, azonban összességében nem tartotta támogathatónak a javaslatot. Lásd: KÁLLAI (2011) i. m.

tudomása, nyilvántartása. Csak a nemzetiségi hovatartozás kinyilvánításának megtörténtéről adható ki igazolás; például a nemzetiségi önkormányzat, vagy bármely nemzetiségi társadalmi szervezet igazolást adhat ki arról, hogy az illető tagja, tisztségviselője, esetleg választásokon jelöltje volt, illetve ezen szervezetek előtt megjelenik az igazolást kérő és kéri írásba foglalni azon állítását, hogy ő az adott nemzetiséghez tartozónak tartja magát, amelyet a jelenlévők megerősítenek.<sup>132</sup>

Bármiféle *származási* tényről kiadott igazolás a szabad identitásvállalást, az egyéni autonómiát és a magánszféra védelmét súlyosan korlátozza<sup>133</sup>, álláspontunk szerint ez ellentétes lenne az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény és az Njtv. rendelkezéseivel, továbbá az említett társadalmi célok eléréséhez sem vinne közelebb. Az *arányosság* elve alapján addig, amíg a szabadságot kisebb mértékben érintő megoldások alkalmazásával a cél elérhető, a jogkorlátozó megoldások elkerülendők.<sup>134</sup> Az egyének méltóságát kevésbé érintő, eljárási, nemzetiségi szempontból semleges korlátozások is léteznek, például az arra vonatkozó jogszabályi előírás, hogy az egyén saját, identitását megvalló nyilatkozatához meghatározott ideig kötve van.<sup>135</sup> Ehhez alkotmányos alapot adhat az Alaptörvényben új rendelkezésként megjelent, az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jog.

3.1.5. A másik, a visszaélészerű jelenségek korrekcióját szolgáló módosítás a *jelöltállítás szabályaival* függ össze: csak azok indulhatnak jelöltként, akik a megelőző két nemzetiségi önkormányzati választáson nem voltak más nemzetiség jelöltjei. Ezt a feltételt csak 2019 után ellenőrizhetik a választási szervek. A Btk. ugyanakkor három évig terjedő szabadságvesztéssel rendeli büntetni, ha a nemzetiségi jelölt a korábbi jelöltségéről valótlan nyilatkozatot tesz.<sup>136</sup> Kérdéses azonban, hogy a választási bizottságok hivatalos személyként

132 Lásd részletesen: az adatvédelmi és a kisebbségi ombudsman közös állásfoglalása 317/K/1998; az adatvédelmi és a kisebbségi ombudsman közös állásfoglalása 58/K/2002; Kovács (2009) i. m. 235-236; PAP András László: *Kisebbségek a jog színe előtt - A fogalom-meghatározás nehézségei az országgyűlési biztosok beszámolóiban és a kormány tervezetének tükrében*, Regio 2003/4. 71-73.

133 U. o.; SZÉKELY Iván: *Pozitív diszkrimináció és adatvédelem: a megoldások tipológiája*. In: SZÉKELY Iván - SZABÓ Máté Dániel (szerk.): *Szabad adatok, védett adatok 2*. Budapest, Információs Társadalomért Alapítvány, 2008. 231-252.

134 MÓRÉ (2014) i. m. 434.

135 SZABÓ Máté Dániel: *Az információs magánszféra-védelem nem öncélú érték. Érvek az etnikai adatgyűjtéssel szemben*, IDEA Intézet, 2011.

136 A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 350. § (2) bek.

élni fognak-e a feljelentési kötelezettségükkel, ha ilyen cselekményről szereznek tudomást. A jelölttel szemben további feltétel, hogy nyilatkozzon arról, hogy a nemzetiség képviselőjét vállalja, illetve hogy a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri.<sup>137</sup> Érdekes, hogy a romák és az örmények esetében a magyar is nemzetiségi nyelvnek minősül, tehát erről is lehet nyilatkozni a jelöltként való nyilvántartásba vétel során.

Több szakember az *aktív és passzív választójog közötti különbségtétel* megváltoztatását javasolja, hiszen semmi nem indokolja azt, hogy a képviselőnek a képviselő *attribútumaival* kell rendelkeznie – ez különösen helyi szinten releváns. A képviselő lényege pont az, hogy a polgár eldöntheti, hogy kinek szavaz bizalmat. Az autoreprezentáció semmilyen komolyabb képviselői igénnyel fellépő testületben sem létező kívánalom, valamint a gyakorlat sem kívánja meg egy jelöltnek a választási eljárásból történő kizárását, ha megválasztásának indokait hitelesen és eredményesen tudja közvetíteni a választópolgárok irányába.<sup>138</sup> Azért megemlíthetünk néhány negatív tapasztalatot is: a kisebbségi önkormányzati választások bevezetésekor bár még méltatták is a 'szimpátiaszavazat' jelentőségét<sup>139</sup> – igaz, itt az aktív választójogosultak kérdése volt az alapvető probléma –, rövid időn belül megjelent az *etnobiznisz* és egyéb diszfunkcionális jelenségek. Tény azonban, hogy a passzív választójog tekintetében a probléma nem olyan hangsúlyos, mint az aktív választójog esetében.

3.1.6. A *jelölő szervezetek* kérdése a másik olyan módosítás, ami a 2014-es választások során egyfajta próbatételnek volt kitéve. A korábbi választásokon az volt a szabály, hogy csak azok a nemzetiségi szervezetek állíthattak jelöltet, amelyek több évre visszamenőleg igazolták, hogy az alapszabályaikban meghatározott céljaik között szerepel az adott nemzetiség képviselője. Erre azért volt szükség, hogy ne jöhessenek létre 'álkisebbségi' önkormányzatok. A jogszabályi változtatás eredeti iránya az volt, hogy lehetőleg csak *közhasznú egyesületek* állíthassanak jelöltet, mivel azonban több nemzetiség sem rendelkezett ilyen szervezettel, a törvényhozó módosította a szabályozást annyiban, hogy a közhasznúság kikerült belőle.<sup>140</sup> A jelenlegi szabályozás szerint, a pártok és szakszervezetek kivételével, bármely egyesület indíthat jelöltet, amennyiben jelöltenként legalább öt választópolgár ajánlását begyűjtötte,

---

137 Njtv. 54. § c) pont.

138 PAP (2011) i. m. 7.

139 Nem kisebbséghez tartozók is vegyenek részt a választásokon.

140 SZALAYNÉ (2014) i. m. 11.

és amennyiben az alapszabályában szerepel a nemzetiségek képvisellete mint célkitűzés. Ez utóbbi azonban az alapszabály módosításával viszonylag gyorsan és egyszerűen megoldható.

### 3.2. A nemzetiségi önkormányzatok és egyes állami szervek kapcsolata

A nemzetiségi önkormányzatok a nemzetiségi közügyek intézése érdekében jogosultak az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező állami (és önkormányzati) szervek eljárásának a kezdeményezésére, azoktól tájékoztatást kérhetnek, részükre javaslatot tehetnek. A kezdeményezés joga magában foglalja az állami (és önkormányzati) fenntartású intézmények működésével kapcsolatos, a nemzetiségek jogait sértő gyakorlat megszüntetésének, jogszabály vagy egyedi döntés megváltoztatásának, visszavonásának kezdeményezését is.<sup>141</sup>

Üdvözlendő, hogy a *bírói védelem* magukkal a nemzetiségi önkormányzati jogokkal kapcsolatban is fennáll: a nemzetiségi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása bírósági és alkotmánybírósági védelemben részesül.<sup>142</sup> A nemzetiségi önkormányzatokat ugyanakkor kötelezettségek is terhelik: a törvényben meghatározott jogaikat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elve alapján, rendeltetésüknek megfelelően gyakorolhatják.<sup>143</sup>

**3.2.1. Az Országgyűlés és a nemzetiségi önkormányzatok.** A törvényhozó és alkotmányozó hatalom letéteményesének, az Országgyűlésnek a nemzetiségi önkormányzati rendszerrel kapcsolatos legfontosabb feladata az, hogy törvényben szabályozza a nemzetiségi önkormányzatok jogállását, feladat- és hatásköreit, a kötelezően ellátandó feladatait, kötelező szervtípusait, működésének garanciáit, anyagi eszközeit és gazdálkodásának alapvető szabályait.

A felmérő levélre adott válaszában egy anonimitást kérő vezető megemlítette, hogy a nemzetiségi önkormányzatok állami finanszírozásának terén komoly problémák merülnek fel: „[t]örvényi rendelkezésekkel kellene megakadályozni, hogy állami költségvetési pénzeket utaljanak ki az önkormányzatoknak, anélkül, hogy azok felhasználására megfelelő testületi határozatok állnának rendelkezésre. A pénzek felhasználásának szigorú szabályozása hiányában azok elköltése sok esetben szinte ellenőrzés nélkül történik, és csak a végső elszámoláskor derül adott esetben ki, hogy az elköltés szabálytalanul történt. A kifizetéseket követően felfedezett anomáliák megoldására, csak az adott

---

141 Lásd: Njtv. 79. § (1)-(4) bek.

142 Njtv. 10. § (1) bek.

143 Njtv. 10. § (3) bek.

költségvetési forrás visszakövetelése marad meg eszközként, akkor, amikor erre az önkormányzatnak adott esetben már nincs lehetősége, illetve forrása. Egy hatékonyabb szabályrendszerrel, illetve a kifizetések feltételeinek szigorításával ezt meg lehet akadályozni”.

Több nemzetiségi önkormányzati vezető szükségesnek tartja – a pályázati lehetőségek megtartása mellett – az állami támogatások mértékének a növelését. Elmondásuk szerint előfordult már, hogy nem volt elég anyagi forrás kulturális rendezvények, hagyományőrző ünnepek szervezésére; tükörfordítású sajtótermékek készítésére, kiadására és terjesztésére; az anyaországgal való kapcsolatok fenntartására, stb.

A nemzetiségi önkormányzatok *feladatalapú támogatása* biztosíték lehet arra vonatkozóan, hogy ne legyen érdemes valós képviselői munkát nem végző testületeket létrehozni pusztán a pénzügyi normatíva érdekében. Ha azonban nem szeretnénk végrehajtó szerepre kárhóztatni a nemzetiségi önkormányzatokat, a feladatalapú finanszírozáshoz megfelelő szabályozásnak kellene társulni, amely a rendelkezésére álló források bővítésével lehetőséget adna széleskörű önként vállalt feladatok ellátására is.

A nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodását, annak törvényességét, célszerűségét és eredményességét az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, az *Állami Számvevőszék ellenőrzi*, amely az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát.<sup>144</sup>

Az Országgyűlés dönt – a Kormány javaslatára, az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően – az alaptörvény-ellenesen működő nemzetiségi önkormányzatok képviselő-testületének/közgyűlésének *feloszlata*sáról.<sup>145</sup> Az állam részéről ez a legdrasztikusabb beavatkozási lehetőség a nemzetiségi önkormányzatok működésébe. A feloszlata sra vonatkozó szabályok hasonlóak a helyi önkormányzat alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületének feloszlata sára vonatkozóakkal.<sup>146</sup>

Az Országgyűlés továbbá az új nemzetiség elismerésének kérdésében is dönt.<sup>147</sup>

---

144 Alaptörvény 43. cikk (1) bek.

145 A köztársasági elnök - ha az Országgyűlés a nemzetiségi önkormányzati testületet feloszlata - megbízza a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetőjét, hogy az új képviselő-testület/közgyűlés megválasztásáig terjedő időre gyakorolja azokat a feladatokat és hatásköröket, amelyeket jogszabály, valamint a szervezeti és működési szabályzat az elnök által ellátandó feladatként állapít meg, halaszthatatlan esetben döntsön olyan ügyekben, amelyek a képviselő-testület, közgyűlés átruházható hatáskörei [Njtv. 149. §].

146 Alaptörvény 35. cikk (5) bek.

147 Lásd részletesen: 1.3. fejezet.

A 2014-es választások után létrejött az Országgyűlés nemzetiségi bizottsága, melynek tagjai a nemzetiségi listákról mandátumot szerzett képviselők<sup>148</sup>, valamint a *nemzetiségi szószólók* – jelenleg a tizenhárom nemzetiségi szószóló tagja a bizottságnak<sup>149</sup>. Bár a szabályozás tartalmi elemeivel kapcsolatban kezdetben számos szakmai és politikai vita folyt, a gyakorlat bebizonyította, hogy a testület a nemzetiségek érdekeit, illetve jogait érintően törvényalkotást kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munkát ellenőrző hatékony intézménye lett az Országgyűlésnek. Egy anonimitást kérő nemzetiségi szószóló válaszelevelében kifejtette, hogy „a nemzetiségi szószólók megválasztása a jelenlegi szabályok alapján nem nevezhető demokratikusnak és tulajdonképpen nem is választás, hanem *delegálás*, pedig a nemzetiségi szószóló az adott nemzetiség és nem annak önkormányzatának szószólója. A szószólót tehát a nemzetiségi személyeknek közvetlenül, de legalább is civil szervezeteik útján kellene megválasztani és nem az országos önkormányzat közgyűlése által *delegálni*. Ez a választási visszáság sok esetben problémát okoz a nemzetiségi szószólók és az adott nemzetiség országos önkormányzatai közötti kapcsolatban”. Valóban az országos nemzetiségi önkormányzat állíthat nemzetiségi listát, melyhez a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezeröttszáz ajánlás szükséges.<sup>150</sup> A szószóló nemzetiségi listára leadott szavazatok számától függetlenül nyeri el megbízatását, ehhez tehát egyetlen érvényes szavazat is elegendő, amelyet a jelölt akár saját magára is leadhat.<sup>151</sup>

### 3.2.2. A Kormány (a Kormány tagjai, területi kormányhivatalok, járási

---

148 A nemzetiségek országgyűlési képviselétéről lásd részletesen: MÓRÉ Sándor: A nemzetiségek országgyűlési képviselétének egyes kérdései Magyarországon, *Magyar Jog* 2015/10, 584-592.

149 A törvényhozó előre számolt azzal a lehetőséggel, hogy a nemzetiségeknek a kedvezményes kvóta ellenére sem sikerül képviselőnek jutni. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 18. § (1) és (2) bekezdése kimondja, hogy „[a] nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben. A nemzetiségi szószóló a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt lesz”. Lásd: SZABÓ Zsolt: *A nemzetiségi szószólók*. In: KARSAI József (szerk.): *A képviselők és a nemzetiségi szószólók jogállása és javadalmazása: 2014 - 2018-as ciklus*, Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2014. 49-52; MÓRÉ Sándor: *A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve*, *Parlament Szemle* 2016/2. 30-51. <https://parlamentiszemle.hu/wp-content/uploads/sites/12/2017/09/parlamentiszemle-20162-lapszam-2016-02-02cikk.pdf> (2017.10.21.).

150 2011. évi CCIII. törvény 9. § (1)-(2) bek.

151 2011. évi CCIII. törvény 18. § (1)-(2) bek.

*hivatalok) és a nemzetiségi önkormányzatok.* A Kormány kétévente áttekinti a Magyarországon élő nemzetiségek helyzetét, és arról az Országgyűlésnek beszámol, illetve az ebben a feladatban érintett miniszterek és országos hatáskörű szervek bevonásával, a fővárosi és megyei kormányhivatal közreműködésével a *nemzetiségpolitikáért felelős miniszter*<sup>152</sup> útján segíti a nemzetiségek jogainak és sajátos érdekeinek érvényesülését, szervezi meg ezek feltételeinek biztosítását.<sup>153</sup>

A Kormány a nemzetiségi önkormányzatok *törvényességi felügyeletéért felelős miniszter* – a 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet szerint jelenleg az emberi erőforrások minisztere – szakmai irányításával, a megyei kormányhivatal útján biztosítja a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.<sup>154</sup>

A *fővárosi és megyei kormányhivatal* – az aktuspótlás kivételével – a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének rendjével egyező tartalommal és módon ellátja a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Az országos önkormányzat és szervei törvényességi felügyeletét a Kormány által kijelölt fővárosi és megyei kormányhivatal látja el.<sup>155</sup>

A *járási hivatal* a települési önkormányzatok közfoglalkoztatási feladatai végrehajtásának elősegítése érdekében ellátja a települési, nemzetiségi önkormányzatok, azok társulásai, valamint a hatóságok közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó együttműködéséhez szükséges koordinációs és kommunikációs feladatokat. A járási hivatal ezen feladatainak az ellátása során tájékoztatást kérhet illetékességi területén a nemzetiségi önkormányzatoktól is. Ugyanakkor a járási hivatal e feladatkörében eljárva nem adhat utasítást, köteles azonban jelezni a hatáskörrel rendelkező szerveknek, ha közfoglalkoztatással kapcsolatos szabálytalanságot vagy jogszabálysértést észlel.<sup>156</sup>

---

152 A 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet szerint a nemzetiségpolitikáért felelős miniszter jelenleg az emberi erőforrások minisztere.

153 A nemzetiségpolitikáért felelős miniszter konkrét feladat- és hatásköreit lásd: Njtv. 151. §; 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 60. és 64. §. Az egyes szakminiszterek kapcsolódó feladat- és hatásköreit lásd: Njtv. 152. §; 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 28. § (2) bek. a) pont, 83. § c) pont, 92. § (1) bek.

154 Ettől eltérően a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért a Miniszterelnökséget vezető miniszter felelős [212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 4. § 5. pont].

155 Njtv. 146. § (2)-(3) bek.

156 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 15. § (1)-(4) bek.

### 3.3. A nemzetiségi önkormányzatok és a helyi önkormányzatok kapcsolata

Az önkormányzatiság egyik biztosítéka, hogy az egyes nemzetiségi önkormányzatok, illetve a nemzetiségi és a helyi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony.<sup>157</sup> Az önálló feladatellátást garantáló másik szabály szerint a nemzetiségi önkormányzat a nemzetiségi közügyek intézése során feladat- és hatáskörében eljárva határozatot hoz, önállóan igazgat, tulajdona tekintetében tulajdonosként jár el, önállóan megalkotja költségvetését és ezen alapuló költségvetési gazdálkodást folytat.<sup>158</sup> A nemzetiségi önkormányzat a saját, önállóan elfogadott költségvetése alapján gazdálkodik.

*3.3.1. Együttműködési megállapodás a helyi önkormányzattal.* Az Njtv. – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – a helyi önkormányzatok kötelező feladatává teszi, hogy gondoskodjanak a helyi nemzetiségi önkormányzatok működésének személyi és tárgyi feltételeiről, továbbá a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról.<sup>159</sup> A két önkormányzat közötti kapcsolatok rendezésének érdekében az Njtv. kötelezővé teszi az általános jogi szabályozás helyi viszonyokra való alkalmazását és részletezését egy *együttműködési megállapodásban*. Sérti a jogbiztonságot, ha a szerződéskötésre kötelezett felek a kötelezésnek nem vagy csak részlegesen tesznek eleget. A jogszerű tartalommal megalkotott, a belső ellenőrzésre is kitérő megállapodás tehát a gazdasági szervezettel nem rendelkező nemzetiségi önkormányzat autonómiáját egyfelől 'keretezi', másfelől a védelmét szolgálja.<sup>160</sup>

Amennyiben a helyi önkormányzat és a helyi nemzetiségi önkormányzat közötti megállapodás megkötésére a határidőn belül<sup>161</sup> nem kerül sor, a területi kormányhivatal soron kívüli eljárást folytat le, ennek keretében egyeztetést koordinál a felek között. Az egyeztetés eredménytelensége esetén a nemzetiségi jogok sérelmére való hivatkozással a nemzetiségi önkormányzat közvetlenül is a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordulhat. A bíróság a megállapodást

157 Njtv. 76. § (4)-(5) bek.

158 Njtv. 78. § (3) bek.

159 Az önkormányzati működés feltételeit és az ezzel kapcsolatos végrehajtási feladatokat lásd: Njtv. 80. §.

160 Az ombudsman álláspontja szerint Piliscsaba önkormányzata megsértette a települési roma önkormányzat jogait, amikor az együttműködési megállapodás keretein túllépve belső ellenőrzés lefolytatása mellett döntött. Lásd az alapvető jogok biztosának jelentését az AJB-6683/2012 sz. ügyben. <https://www.ajbh.hu/-/az-ombudsman-a-nemzetisegi-onkormanyzatok-belső-ellenorzesenek-felteteleiről> (2017.11.07.)

161 A megállapodást az alakuló ülést követő harminc napon belül kell megkötni, illetve minden év január 31. napjáig felül kell vizsgálni.

soron kívüli eljárásban létrehozza és tartalmát megállapítja, továbbá dönt a nemzetiségi önkormányzat kártérítési igényéről.

A helyi önkormányzat a nemzetiségi önkormányzat számára biztosítani köteles a nemzetiségi önkormányzat székhelytelepülésén lévő, a rendeltetésszerű feladatellátás feltételeinek megfelelő irodahelyiség használatát havonta igény szerint, de *minimum tizenhat órában*, illetve a nemzetiségi rendezvények megtartására alkalmas egyéb helyiségek alkalmankénti igénybevételét. A korábbi szabályozás alapján az említett irodahelyiség használatának igénybevételénél nem volt minimum idő meghatározva, s a tapasztalatok szerint a helyi önkormányzatok csak a legszükségesebb működési feltételeket biztosították a kisebbségi önkormányzatok számára. Ez a módosítás tehát egyfajta előrelépésnek tekinthető, ugyanakkor azt a látszatot is keltheti, hogy a helyiséghasználat csak ebben az időkeretben illeti meg a nemzetiségi önkormányzatot.<sup>162</sup>

A nemzetiségi önkormányzat helyiséghasználati jogaival, illetve a helyi önkormányzatnak az ezzel kapcsolatos kötelezettségeivel kapcsolatban több önkormányzat kérte az alapvető jogok biztosának segítségét, illetve jogértelmező állásfoglalását. Az *ombudsman álláspontja* szerint irodahelyiség folyamatos rendszerű igénylése akkor lehet megalapozott, ha a nemzetiségi önkormányzat nemzetiségi oktatási, közművelődési, érdekképviseleti intézmény – folyamatos feladatellátást igénylő – fenntartói jogait is gyakorolja vagy más olyan nemzetiségi közszolgáltatást végez, amely szükségessé teszi az iroda mindennapos igénybevételét. Ugyanakkor a mindennapos használat joga sem jelent önálló használati jogot, mert a nemzetiségi önkormányzat helyiséghasználati igényének a tényleges nemzetiségi feladatellátáshoz kell igazodnia. Következésképpen a nemzetiségi önkormányzat használati joga az esetenkénti használattól a folyamatos használatig is terjedhet, de az Njtv. mégsem teszi kötelezővé, hogy a helyi önkormányzat a kötelezettségének kizárólagos használat biztosításával tegyen eleget.<sup>163</sup>

A működéssel kapcsolatos feltételek biztosítása, a támogatásnyújtás mértéke, formális vagy informális feltételhez való kötése, esetenként személyes jellegű okra visszavezethető visszavonása alárendelt helyzetbe hozhatja a nemzetiségi önkormányzatot.<sup>164</sup> A nemzetiségi önkormányzati rendszer a jelenlegi konstrukcióban – magából a rendszerből következően – a települési önkormányzat nemzetiségbarát vagy nemzetiségellenes beállítottságának

---

162 Lásd: KÁLLAI (2011) i. m.

163 FÓRIKA i. m. 150.

164 FÓRIKA i. m. 147.

döntő jelentőséget ad. A nemzetiségi önkormányzat mindig érdekelt a partneri kapcsolatokban, ám ugyanez nem mindig mondható el a települési önkormányzatokról. Nagyon sok múlik a *polgármester magatartásán*. Egyes polgármesterek maguk mögött tudva a lokális közvélemény támogatását, tudatosan szembehelyezkednek a törvényi előírásokkal, illetve azokat sajátosan értelmezik és alkalmazzák.<sup>165</sup> Az ilyen polgármester magatartása a nemzetiségi alapú szegregáció mellett arra ösztönzi a települések polgárait, hogy próbálják megkerülni a törvényt, ennek pedig rendkívül negatív üzenete van.

A nemzetiségi önkormányzatok testületei megállapodás alapján a feladat- és hatáskörüket az általuk képviselt nemzetiséggel azonos (vagy attól eltérő) önkormányzatra kölcsönösen átruházhatják. Korábbi interjúkból kiderült, hogy a *szociális ügyek* intézésében a roma kisebbségi önkormányzatok szerettek volna feladat- és hatásköröket átvállalni a települési önkormányzatoktól.<sup>166</sup> Erre azonban nem kerülhetett sor, mivel ezek hatósági ügyek, és az Njtv. a nemzetiségi önkormányzatok számára nem biztosítja a hatósági jogok gyakorlását.<sup>167</sup> A nemzetiségi önkormányzati struktúra – elsősorban a felkészült személyi állomány, a rendelkezésre álló anyagi források és a hatásköri felhatalmazások hiányában – hatástalan és lépésképtelen mindazon kérdésekben, amelyek túlmutatnak a hagyományőrzés, nyelvápolás stb. kérdésein, valamint amelyek alapvető egzisztenciális, szociális ügyeket érintenek.<sup>168</sup> Tény, hogy az egyes nemzetiségek között óriási különbségek vannak, és éppen a legnagyobb lélekszámú nemzetiségi közösség – azon túl, hogy kisebbség – a mély szegénységhez tartozó társadalmi közegnek a javarészét, arányait tekintve a legnagyobb részét teszi ki. Az a fajta érdekképviselő, amire nekik igazán szükségük van, nem feltétlenül korrelál azzal, ami a többi nemzetiségi esetében fennáll.

A válaszlevelekben legtöbbször azt kifogásolták, hogy a települési önkormányzatoknak jelentős része *nem működik együtt* nemzetiségi önkormányzatokkal, *nem biztosítja* megfelelően a működésükhöz szükséges

165 KALTENBACH Jenő: *A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tájékoztatója az 1997-es évről*, 1998. [http://www.kisebbségiombudsman.hu/word/08-06-2008\\_13\\_52\\_56/beszamolo\\_1997.html](http://www.kisebbségiombudsman.hu/word/08-06-2008_13_52_56/beszamolo_1997.html) (2017.11.07.).

166 BINDORFFER i. m. 257.

167 Ugyanakkor érdemes lehet utalni arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokban a nemzetiségi önkormányzatokat bizonyos sajátos jogok - a nyelvhasználat szabályozása körében - megilletik. Lásd részletesen: SZILVÁSY György Péter: *Eljárási alapelvek*. In: RIXER Ádám (szerk.): *Közigazgatási jog*. Második kiadás, Budapest, Novissima, 2013, 137-146.

168 RIXER Ádám: *Egy új társadalmi szerződés körvonalai a roma kérdés ürügyén*. In: *De iurisprudentia et iure publico*, 2009/3-4. 14. <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2009-3-06.pdf> (2017.10.21.).

feltételeket. A válaszok hasonlósága miatt csak egyet idézek: „[a]z együttműködési megállapodásban rendre az szerepel, amit a törvény szabályoz, például a számviteli törvény leírása, a postai költségek, az irodaszerek, havi x órára ingyenes teremhasználat és a jegyzőkönyvvezetés. Ezeket felesleges ebben a formában megismételni. Sokkal fontosabb lenne meghatározni például azt, hogy milyen települési, hagyományőrző ünnepségek megrendezésében venne részt a helyi önkormányzat, arra mennyi összeget szánna, hogyan lehetne létrehozni, működtetni egy Falumúzeumot.”

Egy másik nemzetiségi önkormányzat elnöke kifogásolta, hogy rendszeresen nem kapott meghívót a képviselő-testület üléseire, még akkor sem, amikor valamelyik napirendi pontban érintett volt. A települési önkormányzat képviselő-testületének SzMSz-e szerint „[a]z ülésre meg kell hívni a nemzetiségi önkormányzat(ok) elnökét, aki meghívottként – kizárólag – tanácskozási joggal rendelkezik”.

**3.3.2. Egyetértési és véleményezési jog.** A nemzetiségi önkormányzatok fontos szerepet kapnak az oktatási, a kulturális és a médiajogok érvényesülésének területén. E szerepek főként a véleményező, egyetértési, illetve intézmény-fenntartási jogokra terjednek ki.

A korábbi szabályozástól eltérően az Njtv. korlátozza a nemzetiségi önkormányzatok jogosultságát azzal, hogy már nem gyakorolnak egyetértési jogot a hagyományápolás és kultúra, az esélyegyenlőség, a társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás kérdéskörében hozott, a nemzetiségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati rendelet megalkotásánál. A nemzetiségi önkormányzat számára csak akkor biztosított az egyetértési jog, ha a települési önkormányzat a döntését nem rendeletként jogszabályban, hanem határozati formában hozza meg.<sup>169</sup> Ez korlátozza a nemzetiségi önkormányzatok együttdöntési jogosultságát, mivel az általuk képviselt nemzetiségeket érintő alapvető kérdések többségét rendeletben szükséges szabályozni.<sup>170</sup> Amennyiben a nemzetiségi jogok törvény által előírt tárgykörében a helyi önkormányzat rendeletet alkot, a területi kormányhivatal a nemzetiségi önkormányzat kezdeményezésére soron kívül felülvizsgálja a rendeletet, és megteszi a szükséges intézkedéseket törvényességi felügyeleti jogkörében. A nemzetiségi jogok sérelmére való hivatkozással a települési és területi nemzetiségi önkormányzat közvetlenül is bírósághoz fordulhat, kezdeményezése a megtámadott döntés végrehajtására halasztó hatályú.<sup>171</sup>

---

169 Lásd: Njtv. 81. § (1) bek.

170 KÁLLAI (2012) i. m. 6.

171 Njtv. 41. § (5) bek.

A nemzetiségi önkormányzat a nemzetiség által lakott településen a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelésére és általános iskolai nevelésére, oktatására létrehozott intézmény fenntartói jogát köznevelési szerződéssel átveheti az államtól.<sup>172</sup> A köznevelési szerződés érvényességi ideje legalább egy, legfeljebb öt év. Az egyházi és magánintézmények fenntartóival kötött köznevelési szerződés megkötéséhez ki kell kérni az intézmény székhelye, telephelye szerint illetékes kormányhivatal, települési önkormányzat, nemzetiségi nevelés, nevelés-oktatás esetében az érintett országos nemzetiségi önkormányzat véleményét.<sup>173</sup>

A nemzetiségi intézmények vezetőinek megbízására (visszavonására) – ha nem az adott nemzetiség önkormányzata gyakorolja a megbízási jogot –, valamint a nemzetiséghez tartozók oktatási önigazgatására is kiterjedő fenntartói döntés meghozatalára csak az adott nemzetiség önkormányzatának egyetértésével, egyházi köznevelési intézmény vagy egyházi felsőoktatási intézmény esetében az adott nemzetiségi önkormányzat véleményének a kikérésével kerülhet sor.<sup>174</sup>

Az egyetértési és a véleményezési jog jogosultja jogait az ilyen irányú kezdeményezés kézhezvételétől, vagy az egyéb módon történő tudomására jutástól számított harminc napon belül gyakorolhatja, egyszer harminc nappal meg is hosszabbodhat. E határidő elmulasztása jogvesztő. Az egyetértési, véleményezési jog jogosultjának nyilatkozatáról, a nyilatkozat elmulasztásáról a döntéshozót az előterjesztőnek a döntést megelőzően tájékoztatnia kell.

Az egyetértési és véleményezési jog gyakorlása nem áll a nemzetiségi önkormányzatok feladatának homlokterében, pedig az érdekérvényesítés lényeges eszköze.<sup>175</sup> A felmérő levélre kapott válaszokban mindezt csak egy nemzetiségi vezető említette meg.

**3.3.3. Átalakult nemzetiségi önkormányzat.** Az Njtv. visszaállította a nemzetiségi önkormányzati jogokat is gyakorló települési önkormányzatokat (a fővárosi kerületek kivételével), mely lépés tág értelemben a *területi autonómia* elvének hazai megnyilvánulása lehet. A korábbi, 2006 előtti hasonló törvényi szabályozás<sup>176</sup> alapján létrejött kisebbségi települési önkormányzatok esetében gondot jelentett, hogy esetenként csak azért nyilvánították magukat kisebbségi

172 A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 74. § (7) bek.

173 A köznevelési szerződés tartalmára, megkötésére vonatkozó szabályokat lásd részletesen: 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet 29/A. §.

174 Njtv. 81. § (2) bek.

175 BINDORFFER i. m. 256.

176 Lásd: 2.2. fejezet.

önkormányzattá a helyi önkormányzatok, hogy ezzel megakadályozzák a valós kisebbségi képviselőtestület megalakítását.<sup>177</sup>

Az átalakulással létrejövő nemzetiségi önkormányzat *kettős feladatot* lát el, ugyanis megmarad települési önkormányzatnak is, és emellett látja el a nemzetiségi önkormányzat feladatait is. Átalakult nemzetiségi önkormányzattá nyilváníthatja magát az általános vagy időközi választást követő alakuló ülésen a települési önkormányzat, ha a választás napján:

- a) a településen választójoggal rendelkező polgárok névjegyzékében szereplő polgárok több mint fele az adott nemzetiség választói jegyzékében szerepel, és
- b) a megválasztott képviselők több mint fele az adott nemzetiség jelöltjeként indult a települési önkormányzati választáson.<sup>178</sup>

Amennyiben ezen feltételek alapján a települési önkormányzat képviselőtestülete az alakuló ülésen átalakulásról határozott, a települési nemzetiségi önkormányzat képviselőtestülete nem alakulhat meg.

*Kállai Ernő* véleménye szerint a szabályozás nem tartalmaz elegendő *garanciát* arra vonatkozóan, hogy valóban az adott nemzetiséghez tartozók érdekében nyilvánítsák magukat a helyi önkormányzatok átalakult nemzetiségi önkormányzattá. A fentiekben említett visszaélések megvalósulhatnak, ha a helyi önkormányzati jelöltek többsége felveteti magát a nemzetiségi választói jegyzékbe, ami a jelöltállítás feltételei alapján nem elképzelhetetlen.<sup>179</sup>

Egy 2004-es tanulmány szerint a magyarországi kisebbségek hagyományos földrajzi elhelyezkedése, valamint az elmúlt évtizedek migrációs folyamatai lehetetlenné tették a nemzetiségi érdekképviselő területi autonómiára épülő modelljének megvalósítását.<sup>180</sup> Ugyanakkor – figyelembe véve a statisztikákat és becsléseket<sup>181</sup> – a roma nemzetiség további létszám- és arányemelkedése

177 KÁLLAI (2012) i. m. 5.

178 Njtv. 71. § (2) bek.

179 Lásd részletesen: 3.1.5. alfejezet.

180 VÁRADI MÓNICA MÁRIA: *A kisebbségi önkormányzatok működésének jellemzői, tapasztalatai*. In: SZIGETI ERNŐ (szerk.): *Az önkormányzati közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében*, Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2004. 347.

181 Lásd erről: SPÉDER ZSOLT (szerk.), BÁLINT LAJOS, FÖLDHÁZI ERZSÉBET, GÖDRI IRÉN, KOVÁCS KATALIN, MAKAY ZSUSZANNA, MONOSTORI JUDIT, MURINKÓ LÍVIA, PONGRÁCZ TIBORNÉ: *Demográfiai jövőkép (Magyarország demográfiai jövőjét meghatározó tényezők alakulásának áttekintése és értékelése a fenntarthatóság szempontjából)*, Budapest, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, Műhelytanulmányok - No.1. 2011. 130-140. (2017.11.07.); HABLICSEK LÁSZLÓ: *Kísérleti számítások a roma lakosság területi jellemzőinek alakulására és 2021-ig történő előrebecslésére*, *Demográfia* 2007/1, 5-54. <http://>

várható a teljes népesség csökkenő tendenciája mellett, így az átalakulással létrejövő önkormányzatok egyre inkább megvalósulhatnak. Az is elképzelhető, hogy a jogalkotó az ezen területi autonómiára épülő modell újbóli bevezetésével követendő példát kíván állítani a szomszédos országok vezetői elé.<sup>182</sup>

*3.3.4. Kedvezményes mandátum a helyi önkormányzat képviselő-testületébe.* A 2006. évi önkormányzati választások előtt *kedvezményes mandátum* segítette a nemzetiségi közösségeknek a képviselőit abban, hogy a helyi önkormányzatok döntéshozatali eljárásában részt tudjanak venni. Lássunk néhány adatot: 2002-ben összesen 1296 kisebbségi jelöltet választottak helyi önkormányzati képviselővé, közülük 541 fő, vagyis a képviselők 40%-a kedvezményes mandátummal jutott a helyi önkormányzatok képviselő-testületeibe.<sup>183</sup>

A kisebbségi kedvezményes mandátum intézményéről az Alkotmánybíróság kimondta<sup>184</sup>, hogy az *nem sérti a választójog egyenlőségének elvét*, 2006-ban azonban a visszaélések miatt megszűnt ez a lehetőség.<sup>185</sup> 2014-től az önkormányzati választáson a nemzetiségi jelölt ismét kedvezményes módon, az egyéni listán a legkevesebb szavazattal mandátumhoz jutó jelöltre leadott érvényes szavazatok 2/3-ával szerezhethetett volna mandátumot. Ez azokon a településeken lett volna kiosztható, ahol a választás kitűzésekor a névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább 50%-a az adott nemzetiség nemzetiségi névjegyzékében is szerepelt.<sup>186</sup> Ezeknek a feltételeknek azonban a nemzetiségi településeken nem tudtak eleget tenni, még például egy Vas megyei alacsony lélekszámú, szinte teljes mértékben szlovén lakossággal rendelkező kis községekben sem (Alsószőlnök, Felsőszőlnök).<sup>187</sup> Felmerült tehát a kérdés, hogy ilyen teljesíthetetlen feltételek mellett van-e létjogosultsága a nemzetiségi kedvezmény fenntartásának a helyi önkormányzati választások alkalmával, ami egyébként maga a nemzetiségi kedvezmény egyfajta korrekciója lehetne 'a győztes mindent visz' elvnek, ha nem ennyire szigorú feltételek

demografia.hu/kiadvanyokonline/index.php/demografia/article/viewFile/ 540/483  
(2017.11.07.)

182 Lásd részletesen: 2.2. fejezet.

183 LENKOVICS Barnabás: *A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának beszámolója a 2004-es évről*, 2005. [http://www.kisebbségiombudsman.hu/word/04-29-2008\\_11\\_12\\_05/besz\\_2004.html](http://www.kisebbségiombudsman.hu/word/04-29-2008_11_12_05/besz_2004.html) (2017.11.07.).

184 809/B/1998. AB határozat.

185 A kisebbségi kedvezményt bármely képviselő igénybe vehette, ha egy nyilatkozat megtételével vállalta az adott kisebbség képviseletét.

186 Lásd részletesen: 2010. évi L. törvény 21/A. és 21/B. §.

187 [http://www.valasztas.hu/hu/onkval2014/990/990\\_0\\_index.html](http://www.valasztas.hu/hu/onkval2014/990/990_0_index.html) (2017.11.07.).

mellett kerülhetne sor a nemzetiségi képviselők bejutására a települési önkormányzatokba.

Egy nemzetiségi önkormányzati vezető álláspontja szerint, mivel a helyi nagy települési önkormányzatok jelentős része nem működik együtt nemzetiségi önkormányzatokkal, a kedvezményes nemzetiségi mandátum *teljesíthető feltételek mellett visszaállítása* jelenthetné a megoldást a nemzetiségi érdekképviselet biztosítására.

### Következtetések

A jogirodalomban a nemzetiségeket érintő kérdések kényes és nehezen kezelhető területnek számítanak, nemzetiségek alatt az államok mást és mást értenek, vagy fogadnak el. A nemzetközi jogi dokumentumok nemzetiségekkel kapcsolatos fogalomhasználatai sem egyértelműek, tendenciaként megfigyelhető az önrendelkezési jog irányába mutató enyhe elmozdulás. A nemzeti identitás alapján szerveződő közösségre vonatkozó fogalom-meghatározás és terminológia a nemzetközi joghoz hasonlóan a magyar jogban sem egyértelmű. A migrációs/menekültügyi nyomás növekedése hatást fejthet ki a nemzetiségek politikai és érdekképviseleti rendszerére is. A 'nemzetiség' szóhasználat nehezen tekinthető a 'nemzeti kisebbség' és 'etnikai kisebbség' kifejezéseket egységesítő halmazának, hisz egyáltalán nem mindegy, hogy egy nemzetiség rendelkezik kulturális és anyagi szempontból támogató anyaországgal vagy sem, ugyanakkor a két csoport közötti különbségtételnek a hazai szabályozás szempontjából nincs jelentősége.

Magyarországon már a reformkortól születtek a nemzetiségek jogait szabályozó törvények, azonban jelentős áttörésnek a Nektv.-t tekintjük, melynek valódi újdonsága *a nemzetiségek kollektív jogainak elismerése* volt. A Nektv. hozta létre a kisebbségi önkormányzatok rendszerét mint a törvény egyik legfontosabb céljának tekinthető kulturális autonómia szervezeti formáját. Izgalmas kérdés, hogy vajon az Njtv. által bevezetett új szabályok be tudják-e váltani a nemzetiségek, ugyanakkor a szélesebb társadalom részéről is jól érezhető igényt: a nemzetiségi önkormányzati rendszer hatékonyabb és átláthatóbb biztosítását. A jogszabályi változtatások ellenére továbbra is aggályok merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy a meglévő jogi garanciák jelentenek-e érdemi biztosítékot a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásánál tapasztalt visszaélésekkel szemben.

A szabályozás új és sokat vitatott színfoltja, hogy az Njtv. a *népszámlálás adataihoz és konkrét létszámhoz* köti a nemzetiségi önkormányzati választások

kitűzését. Véleményünk szerint ezen adatok ellentmondásos felhasználhatósága tekintetében valódi és részletes értékelésre csak egy elmélyült műhelymunka alapján lehet felelősen vállalkozni, amire e tanulmány nem törekedhetett. A népszámlálási adatok mellett *egyéb tudományos kutatási adatokat* is fel kellene használni a nemzetiséghez tartozók létszámának meghatározásához. Az eddigi kutatásaink alapján javaslatként megfogalmazzuk, hogy *a népszámlálási adatok alapján differenciálni lehetne* a kevés lakossággal bíró községek és nagy városok vonatkozásában. Magyarországon, a világon egyedülálló módon *konkrét létszámhoz* – jelenleg minden településen huszonöt főhöz – és nem százalékban meghatározott küszöbértékhez kötik egyes nemzetiségi jogok gyakorlását.

Az identitásvállalás szabadságával kapcsolatban számos területen felmerülnek olyan nehézségek és dilemmák, amelyekre nem sikerült megnyugtató választ találni. Egyes nemzetiségi kérdésekben annyira megosztott a szakmai közélet, hogy nem is lehet mindenki számára elfogadható megoldást találni, ilyen például az *objektív kritériumok* alkalmazásának problematikája.

Az államhatalom szerveinek és ezen belül a központi államigazgatási szerveknek a nemzetiségi önkormányzatokkal kapcsolatos jogosítványai jórészt nem változtak. Ami módosult, részben a törvényességi felügyelettel, részben az állami szerv alkotmányos helyzetének változásával függ össze.

A felmérő levélre kapott válaszokat a megfelelő résztémák tárgyalásánál anonim módon beépítettük a tanulmányba, természetesen a hasonló tárgyú válaszok esetén, csak egy véleményt jelenítettünk meg. Öt német, két szlovák, egy roma, egy görög, egy szlovén és egy szerb nemzetiségi vezetőtől kaptunk választ. A feltett kérdések közül legtöbbször csak azokra válaszoltak, amiket tapasztalataik alapján fontosnak tartottak. A válaszokban leggyakrabban előforduló megjegyzés *a helyi önkormányzattal való együttműködés nehézségeire hívja fel a figyelmet*: a nemzetiségi önkormányzat mind funkcionális, mind szakmai, mind helyi politikai szempontból a települési önkormányzat jóindulatára van utalva. A nemzetiségi életviszonyokat érintő szabályozás megfogalmazásának – a *soft law*-ból következő – lazasága nem teszi lehetővé az egyes nemzetiségi érdekek tényleges, érdemi, azaz nagy biztonsággal tervezhető érvényesítését.