

*ifj. Korhecz Tamás*¹

A kisebbségi önkormányzatok megválasztásának szabályai a magyar, a szlovén és a jugoszláv közjogban

The rules of electing local minority governments in the Hungarian, Slovenian and Jugoslavian Common Law

Among the three constructions of local minority governments analyzed in the study, the Hungarian one prefers universal suffrage and absolute freedom of self-identification to the legitimization of local governments. The Slovenian Law in spite prefers the representative power of local governments. The Jugoslavian model realizes the proper representation of local governments through a difficult electoral system. You need broad practical experience to measure how this system can reflect the power of different groups inside minority communities.

„...alapvetően fontos, hogy ott, ahol ezt a kellő létszám lehetővé teszi, a kisebbségi nyelvű szülők irányíthassák és ellenőrizhessék azokat az oktatási intézményeket, amelyekben gyermekeiket oktatják. Ez az irányítás és ellenőrzés elengedhetetlen ahhoz, hogy a kisebbségi nyelv és kultúra virágozhasson. Ez azért szükséges, mert az oktatást érintő olyan irányítási kérdések, mint amilyenek a tanterv, a foglalkoztatás, a pénzügyi kiadások, érinthetik a nyelvi és kulturális érdekeket.”

Mahe v. Alberta, 1 S.C.R. (1990), Supreme Court of Canada
(Kanada Legfelsőbb Bírósága), 371–372.

I.

I.1. A jogi probléma megfogalmazása

A többnemzetiségű demokratikus államokban egyre gyakrabban találkozhatunk olyan jogi konstrukciókkal, amelyeknek alapvető célja, hogy korrigálják a többségi döntéshozatal elvét, az etnikailag és kulturálisan érzékeny kérdések eldöntésekor, illetve szabályozásánál, amelyekben a többségi döntéshozatali elv könnyen vezethetne a nemzeti-, etnikai-, nyelvi többség (a továbbiakban „többség”) zarnokságához. Ezen jogi konstrukciók jellemzője, hogy a nemzeti, etnikai kisebbségek (a továbbiakban „kisebbség”) képviselőit, szervezeteit, illetve testületeit bekapcsolják a közhatalmi döntéshozatal folyamatába (amennyiben etnikailag, kulturálisan és nyelvi érzékeny kérdésekről van szó), esetleg bizonyos jogosítványokat és hatásköröket közvetlenül is rájuk ruháznak. Az összehasonlító jog számos példát és megoldást ismer, ám ezek közös jellemzője, hogy mindegyiküknél vissza-visszatér ugyanaz a kérdés: miként válasszuk meg a kisebbségi képviselőket, miként hozzuk létre a kisebbségi szervezeteket, testületeket annak érdekében, hogy azok valóban képviseljék az adott kisebbséget, kifejezzék annak akaratát, hogy megfeleljenek a demokratikus legitimitáció követelményének? A választási szabályoknak biztosítaniuk kellene, hogy ezek a képviselők és testületek ne csupán törvényesek legye-

¹ A szerző a jogtudományok doktora, Vajdaság Autonóm Tartomány Kormányának a tagja.

nek, de demokratikusan ki is fejezzék az adott közösség érdekeit és akaratát – rendelkezzenek legitimitációval, megfelelő képviselési kapacitással.

A jelen tanulmány három hatályos autonómia-modellt helyez górcső alá, a magyar, a szlovén és jugoszláv jogrendszerben meghonosodott kisebbségi önkormányzatok rendszerét, különös tekintettel azokra a választási jogszabályokra, amelyek a kisebbségi önkormányzatok létrehozását szabályozzák. Vizsgálódásunk célja megállapítani, vajon ezek a választási szabályok biztosítják-e a kisebbségi önkormányzatok demokratikus legitimitációját, azaz szavatolják-e, hogy ezek a testületek valóban kifejezik az általuk képviselt nemzeti kisebbség érdekeit?

Mielőtt azonban rátérnénk a kisebbségi önkormányzatok megválasztását szabályozó hatályos jogszabályok országokénti ismertetésére, fontosnak tartjuk, hogy rámutassunk a kisebbségi önkormányzatok szükségességére, és magának a fogalomnak a megvilágítására.

1.2. A többségi döntéshozatali elv korrekciója – kisebbségi önkormányzat

Az állam, illetve más közhatalmat gyakorló testületek (pl. települési önkormányzatok) gyakran szabályoznak nyelvi, kulturális, illetve etnikai szempontból érzékeny kérdéseket. A hatalom gyakran dönt olyan kérdésekben, amelyek közvetlenül érintik az országban élő különböző etnikumok, nemzeti közösségek identitását. A hivatalos nyelvhasználat, az államnyelv, a közoktatás, az alaptantervek, az állami ünnepek és jelképek mind-mind olyan kérdései és területei a társadalmi életnek, amelyekben az állam, még a legliberálisabb is, aktív szabályozási és finanszírozási szerepet tölt be. Ezért, az állam és az egyház szétválasztásától eltérően az állam és a nyelv vagy a kultúra szétválasztása gyakorlatilag lehetetlen.² Amennyiben a fent említett nyelvileg–etnikailag érzékeny területeken módosítások nélkül alkalmazzuk a liberális demokráciai és a képviselési elven alapuló hatalom alapelveit ez óhatatlanul a többségi érdekek dominanciájához és a kisebbségi érdekek elnyomásához vezet. A politikai életben való pusztá részvétel (az aktív és passzív választójog), az egyéni szabadságjogok szavatolása, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a hatalmi ágak szétválasztása sem egyenként, de együttesen sem óvhatják meg az etnikai-nyelvi kisebbséget attól, hogy a többség által megválasztott képviselők ne szavazzák le a kisebbségeket még az etnikailag, nyelvileg érzékeny kérdésekben is. Ahogyan ezt Kymlicka megjegyezte, az állam egyszerűen nem lehet etnikai értelemben tökéletesen semleges.³ A liberális politikai elmélet által felkínált, a politikai kisebbségeket védelmező biztosítékok elégtelennek tűnnek az etnikai nyelvi kisebbségek esetében, hiszen a kulturális, nyelvi kérdésekben többé-kevésbé permanens kisebbséggel és változatlan többséggel találkozunk.⁴ Ezt felismerve számos tekintélyes szerző mutatott rá a több-

² De Varennes, F.: The Protection of Linguistic Minorities in Europe and Human Rights: Possible Solutions to Ethnic Conflicts?, *The Columbia Journal of European Law*, Vol.2, No.1, Fall/Winter 1995/96. 108–109.

³ Kymlicka W.: Ethnic Relations and Western Political Theory. In: *Managing Diversity in Plural Societies: Minorities, Migration and Nation-Building in Post-Communist Europe* (szerk.: Opalski M.), Forum Eastern Europe, Ottawa, 1998.

⁴ Madison szerint a republikánus, képviselési demokráciában a többség zsarnoksága nem jelent valódi veszélyt, mert a lakosság érdekei olyannyira különböznek és eltérőek, hogy nem jöhet létre tartós kisebbség és tartós többség. In: Madison J., Hamilton A., Jay J.: *The Federalist Papers*, Penguin Books, Harmondsworth, Middlesex, 1987, 321.

ségi döntéshozatali elv gyengeségeire a multietnikus államok vonatkozásában, többek között Glazer,⁵ Lijphart,⁶ De Varennes,⁷ Kis,⁸ Bíró,⁹ Macartney,¹⁰ stb. A valódi egyenrangúság, az egyenlő lehetőségek elvének alkalmazása megköveteli, hogy a hagyományos liberális demokrácia elvein alapuló többségi, központosított döntéshozatali modelljének korrekcióját, különösen a nyelvileg, etnikailag érzékeny területeken, amelyek közvetlenül érintik a kisebbségek önazonosságát.

A kisebbségek védelme a többség demokratikus zsarnokságától alapvetően két irányban lehetséges. Az első, hogy alkotmányosan szavatolják a kisebbségek külön-jogait az oktatás, a nyelvhasználat, a tájékoztatás és a kultúra területén – amelyek aktív állami kötelezettségeket vonnak maguk után. Ez azonban nem mindig elegendő, hiszen ezek a jogok aktív és konkrét állami kötelezettségeket vonnak maguk után – melyeknek a végrehajtása a többség akarata alapján formálódó államapparátusra – közigazgatásra hárul. Ez az államapparátus pedig nemritkán ellenérdekelt, de még gyakrabban érdektelen a ki-

⁵ „Mostanság számtalan esettel találkozunk, amelyekben az etnikum probléma és kulcsfontosságú politikai választóvonal, sokkal inkább, mint az osztályellentét” In: Glazer, N.: From Class-Based to Ethnic-Based Politics, In: *Governing Peoples and Territories*. (szerk.: Elazar D. J.). The Jerusalem Institute for Federal Studies, Jerusalem, 1982, 48.

⁶ „A plurális társadalmakban – amelyek élesen megosztottak a vallási, ideológiai, nyelvi, kulturális, etnikai vagy faji választóvonalak mentén, valójában elkülönült szubtársadalmak léteznek, saját politikai pártokkal, érdekcsoportokkal, médiával – hiányzik az a rugalmasság, amely a többségi demokráciához szükséges. Ilyen körülmények között, a többségi döntéshozatal nem csupán antidemokratikus, de veszélyes is, mert a kisebbség, amelynek nincs hozzáférése a hatalomhoz, kirekesztettnek és hátrányosan megkülönböztetettnek érzi magát, és elveszti kötődését a rendszerhez.” In: Lijphart, A.: *Democracies - Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984, 22–23.

⁷ „A demokratikus rendszerek, különösen az újonnan létrejött államok esetén, a helyett, hogy az etnikai béke biztosítékai lennének, azzal a kockázattal járnak, hogy elősegítik a konfliktusokat, amennyiben nem ismerik el, hogy a többség akaratának gátat szabnak az alapvető emberi jogok, vagy amennyiben nincs készség olyan politikai kompromisszumra, hogy az állam politikai és jogi rendszerébe beépítené a kisebbségek érdekeit.” In: De Varennes, F.: Ethnic Conflicts and Language in Eastern European and Central Asian States: Can Human Rights Help Prevent Them? *International Journal of Minority and Group Rights* 5/1997.

⁸ Kis János szerint a többség dominanciáját, amely országos szinten szükségszerűen megjelenik, ellensúlyozhatja, ha helyi szinten a kisebbség van többségben, és ha ez a hatalom decentralizációjával is együtt jár. In: Kis, J.: *Az állam semlegessége*, Atlantisz, Budapest, 1997, 163–164.

⁹ Bíró Gáspár szerint a többségnek és kisebbségnek sok közös érdeke van, mint állampolgároknak. A gazdaságtól, és pénzügyektől eltérően azonban, az etnikailag érzékeny területeken, mint amilyen az oktatás és a nyelv, a többség legjobb esetben is csupán semleges kisebbségek számára kulcsfontosságú kérdésekben. In: Bíró G.: *Az identitásválasztás szabadsága*, Osiris Kiadó, Budapest, 1995, 170–171.

¹⁰ „Az a többség, amely saját nemzeti kultúráját akarja a nemzeti kisebbségre kényszeríteni, egy olyan mechanizmussal él vissza, amely a közös ügyek intézésére alkalmas és nem azokra, amelyek definíciójuk alapján sem közösek” Macartney, C. A. Macartney, *National States and National Minorities*, Russell and Russell, New York, 1968, 17.

sebbségi különjogok következetes, a kisebbségek érdekében történő érvényesítésében. Ez még akkor is akadályt jelenthet a kisebbségi különjogok érvényesítése terén, ha figyelembe vesszük a független igazságszolgáltatás esetleges pozitív korrekatív szerepét. Tekintettel arra, hogy a kisebbségi különjogok alkotmányos szavatolása, mint az a fentiekből is kiderül, nem mindig elegendő, a „többség demokratikus zsarnokságának” megakadályozása érdekében szükség van a központosított, többségi döntéshozatali elv korrekciójára is. Ez megtörténhet a szövetségi államberendezéssel (amikor a „tartományok – tagköztársaságok” határai megegyeznek a többség és a kisebbség belső etnikai határai-val), területi, illetve személyi elvű kisebbségi önkormányzatok létesítésével, politikai és kulturális autonómiával, közigazgatási decentralizációval, minősített többséggel történő döntéshozattal, a kisebbségi vétőjog különböző formáival stb. Lényeges különbségeik ellenére, mindezek az alkotmányjogi és közjogi konstrukciók rendelkeznek egy közös tulajdonsággal, nevezetesen, hogy sajátos módon korrigálják a demokratikus, központosított, többségi döntéshozatali elvét – kísérletet tesznek az etnikai-nyelvi többség és kisebbség érdekellentéteinek a feloldására – különösen az önazonosságot közvetlenül érintő kérdésekben. Ezeknek a mechanizmusoknak, jogi konstrukcióknak a szükségessége egyre szélesebb körben nyer polgárjogot a különböző nemzetközi dokumentumokban és egyezményekben,¹¹ alkotmányos szabályozásban,¹² legfelsőbb bírósági ítéletekben,¹³ alkotmánybírói döntésekben és tudományos értekezésekben.¹⁴ Mint az a fentiekből is kiderül, a kisebbségek önkormányzathoz való jogának az elismerése is a többségi, központosított döntéshozatali elv korrekcióját szolgálja a kisebbségek önazonosságát közvetlenül érintő kérdésekben. A szakirodalomban nem találkozhatunk a kisebbségi önkormányzat egyetemesen elfogadott definíciójával, és ezt a helyzetet még tovább bonyolítja a tény, hogy ezt a fogalmat gyakorlatilag lehetetlen következetesen elhatárolni a perszonális vagy kulturális autonómia fogalmától. Noha történtek ambiciózus kísérletek ezeknek a rokonfogalmaknak az elhatárolására,¹⁵ e tanulmány szerzőjének a véleménye szerint erre valójában nincs lehetőség. Ugyanakkor, fontosnak tartjuk a kisebbségi önkormányzat vagy autonómia fogalmának a körülhatárolását. Ugyanis, kisebbségi önkormányzatról, illetve autonómiáról (területi és személyi elven működő autonómiánál egyaránt), csupán két alapfeltétel együttes fennállása esetén beszélhetünk. Az első, hogy létrejijjenek olyan kisebbségi testületek-szervezetek amelyeket, kizárólag, de legalább

¹¹ Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg, 1 February 1995, European Treaty Series, No. 157, 15. szakasz.

¹² 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról, 68. § (4).

¹³ *Mahe v. Alberta*, 1 S.C.R. (1990).

¹⁴ Egyebek mellett Lijphart, A.: *Democracies-Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984, Hannum, H.: *Autonomy, Sovereignty, and Self-determination – The Accommodation of Conflicting Rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1990, Kymlicka, W.: *Multicultural Citizenship*, Oxford University Publisher Clarendon Press, London, 1995, Kis, J.: *Az állam semlegessége*, Atlantisz, Budapest, 1997, De Varennes, F.: *Ethnic Conflicts and Language in Eastern European and Central Asian States: Can Human Rights Help Prevent Them?*, *International Journal of Minority and Group Rights*, 5/1997, Lapidoth, R.: *Autonomy – Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington DC, 1997.

¹⁵ Lapidoth, R.: *Autonomy – Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 1997.

meghatározóan a kisebbségek tagjai hoznak létre, és alkalmasak a kisebbségi akarat kifejezésére és képviselésére, a második pedig, hogy e testületekre az állam átruházzon közfunkciókat, illetve közhatalmi jogosítványokat elsősorban az önazonosságot érintő területeken. Ennek értelmében, nem beszélhetünk kisebbségi autonómiáról vagy önkormányzatról, amennyiben ezeket a szerveket nem a kisebbségek hozzák létre, nem fejezik ki a kisebbség politikai akaratát,¹⁶ de akkor sem, ha ezek a testületek nem látnának el közfunkciókat, illetve hatásköröket a kisebbségi oktatás, kultúra, nyelvhasználat, tájékoztatás vagy más, az önazonosság szempontjából fontos területeken.¹⁷ Amennyiben a fent említett két követelmény bármelyike hiányzik, a kisebbségi önkormányzat alaprendeltetése sérül, nevezetesen, hogy a kisebbségi önazonosságot közvetlenül érintő közhatalmi döntéshozatalban ne lehessen a kisebbségek kárára és érdekei mellőzésével határozni, szabályokat alkotni.

Az elkövetkezőkben, a három fent említett államban létrehozott kisebbségi önkormányzatok választási szabályait vizsgáljuk annak fényében, hogy azok eleget tesznek-e a kisebbségi önkormányzat egyik alapfeltételének, hogy ezek a testületek alkalmasak-e a kisebbségi érdekek autentikus megjelenítésére, rendelkeznek-e kellő legitimitációval? E tanulmány azt kívánja bizonyítani, hogy nem beszélhetünk kisebbségi önkormányzatról, illetve a kisebbségi önkormányzat nem felelhet meg alapvető rendeltetésének abban az esetben, ha azt nem az adott kisebbség tagjai hozzák létre közvetett vagy közvetlen választások útján. A fenti követelmény különösen a nem-területi kisebbségi önkormányzat-autonómia modellek esetében állítja nehéz feladat elé a jogalkotót. A területi autonómia esetében, a kisebbségi érdekeket képviselő testületeket (az autonóm terület közgyűlése – tanácsa-törvényhozása stb.) rendszerint az önkormányzati jogokkal felruházott autonóm terület összes választójoggal rendelkező polgára hozza létre, titkos, egyenlő és demokratikus választásokon. A kisebbségi érdekek védelmét, a kisebbségi akarat érvényesülését, ezeknél az autonómiamodelleknél éppen az biztosítja, hogy az adott területen a kisebbség helyi többséget alkot. Ugyanakkor a területi autonómia testületei az ott élő összes polgárra érvényesen hoznak kógens szabályokat, nem csupán a kisebbséghez tartozókra vonatkozóan. Ezzel szemben, a személyi elvű autonómia-önkormányzat esetén az autonóm testületek nem egy terület lakosságát képviselik, hanem kizárólag a saját kisebbségi közösségük – általában lakóhelytől függetlenül. A személyi elvű autonómia esetében az önkormányzati testületek csupán olyan döntéseket hoznak, amelyek magát a kisebbségi közösséget érintik. A nem-területi elven működő kisebbségi önkormányzatok megválasztása esetében alapvető kérdés, hogy ki rendelkezik aktív és passzív választójoggal? Kik vehetnek részt a kisebbségi testületek megválasztásában, és kiket lehet megválasztani ezekbe a testületekbe? És ezekkel a kérdésekkel szoros összefüggésben: hogy a kisebbségi önkormányzatok megválasztása szempontjából kik tartoznak az adott kisebbséghez? Az alábbiakban azt kívánjuk vizsgálni, hogy ezekre a kérdésekre milyen választ adott a magyar, a szlovén, illet-

¹⁶ Ilyen eset lenne, ha a kisebbségi testületet a kormány vagy akár a törvényhozás nevezné ki. Ebben az esetben teljesen felesleges lenne ilyen testületeket létrehozni, hiszen az autonómiára éppen azért van szükség, mert a többség akarata alapján létrejövő állami szervek (ilyen a kormány is) alkalmatlan a sajátos kisebbségi érdekek védelmére.

¹⁷ Amennyiben a kisebbségi testületekre az állam nem ruházna át közhatalmi jogosítványokat, állami funkciókat az önazonosság szempontjából fontos területeken, a kisebbségi önkormányzat alkalmatlan lenne betölteni alapvető rendeltetését, hogy ezekben a kérdésekben ne a többség érdekei, akarata érvényesüljön.

ve a jugoszláv törvényhozó, és hogy ezek a megoldások mennyire összeegyeztethetők a kisebbségi önkormányzatok alapvető rendeltetésével és funkciójával.

II. A kisebbségi önkormányzatok létrehozásának szabályai a magyar jogban

II.1. A magyarországi kisebbségi önkormányzatokról általában

A Magyar Köztársaságban élő kisebbségeknek alkotmányosan szavatolt joga, hogy létrehozzák saját önkormányzataikat. Különböző törvények szabályozzák a kisebbségi önkormányzatok típusait, jogosítványait, valamint megválasztásuk szabályait. Kisebbségi önkormányzatot létrehozhat a Magyarországon élő, tizenhárom törvényileg elismert kisebbség (nemzeti és etnikai), mégpedig a települési önkormányzatok, Budapest főváros, valamint országos szinten egyaránt. A települési önkormányzatok szintjén létrehozott kisebbségi önkormányzatok, csakúgy, mint a Budapesti kisebbségi önkormányzatok, főszabályként közvetlen választások útján jöhetnek létre, míg az országos kisebbségi önkormányzatot közvetett választással hozhatják létre a kisebbségek (az országos önkormányzatot, a gyakorlatban elsősorban a megválasztott kisebbségi önkormányzatok tagjai választják meg¹⁸). Az 1998-as kisebbségi önkormányzati választások eredményeképpen több mint 1300 közvetlenül megválasztott kisebbségi önkormányzat alakult meg, és mind a 13 kisebbség megalakította országos önkormányzatát is.¹⁹ A kisebbségi önkormányzatok elsősorban egyetértési jogkörökkel rendelkeznek a települési önkormányzatok, valamint a központi államigazgatás egyes döntéseinél, mindenekelőtt az oktatás, a tájékoztatás illetve, a kultúra területén a kisebbséget közvetlenül érintő kérdésekben, továbbá intézményalapítási jogokkal is rendelkeznek. Általánosan elfogadott vélemény, hogy a kisebbségi önkormányzatok nem hatóságok, és így közhatalmi jogosítványokat nem gyakorolhatnak.

II.2. A helyi kisebbségi önkormányzatok választási szabályai

Tekintettel arra, hogy egy kisebbség országos önkormányzatát gyakorlatilag a helyi kisebbségi önkormányzatok tagjai választják, vizsgálódásunkat elsősorban a helyi kisebbségi önkormányzatok választási szabályaira összpontosítjuk. A közvetetten, elektorok által választott országos kisebbségi önkormányzatok legitimációja, képviseleti súlya az öt megválasztó helyi kisebbségi önkormányzatok legitimációjától függ.

A Magyar Köztársaság területén mind a tizenhárom elismert kisebbség létrehozhatja helyi kisebbségi önkormányzatait akár az állam összes, több mint háromezer településén, a Polgármesterek és helyi önkormányzati képviselők megválasztásáról szóló LXIV, 1990 évi törvény alapján (a továbbiakban: „választási törvény”). A választási törvény rendelkezései alapján helyi kisebbségi önkormányzati választásokat kell tartani egy települé-

¹⁸ A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló (1993.VII.7.) LXXVII. 1993 törvény, 31. § (2).

¹⁹ Csefkó, F., Pálné Kovács J.: *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*, Osiris Kiadó, Budapest, 1999.

²⁰ A polgármesterek és helyi önkormányzati képviselők megválasztásáról szóló LXIV, 1990. évi törvény 50/A § (2).

²¹ Az 1300 főt nem meghaladó települések esetén háromtagú, az 1300 főt meghaladó településeken öt-, a Fővárosban kilenctagú. 23. § (2).

sen, amennyiben öt, magát az adott kisebbséghez tartozónak valló helyi választópolgár ezt kezdeményezi.²⁰ A helyi kisebbségi önkormányzatba választandó tagok száma, az adott település lélekszámától függően háromtól kilencig terjedhet.²¹ Jelölt lehet minden helyi választópolgár, amennyiben vállalja az adott kisebbség érdekeinek a képviselését és akinek a jelölését legkevesebb öt helyi választópolgár támogatja a jelölés általános szabályaival összhangban.²² A jelöltek, kisebbségenként egységes választási listára (ún. kislista) kerülnek, betűrendben. Az így elkészített szavazólapok segítségével, a megfelelő számú jelölt nevének a megjelölésével (ami kisebbségi önkormányzat tagjainak számától függően 3-9 lehet), a település összes választópolgára (nemzeti hovatartozástól függetlenül) megválasztja az adott kisebbség helyi kisebbségi önkormányzatának a tagjait.²³ A helyi kisebbségi önkormányzatok választása egyfordulós, és akkor érvényes, sikeres, amennyiben 10 ezernél kevesebb lakosú településen legkevesebb 50, a népesebb településeken legkevesebb 100 választópolgár szavazott érvényesen az adott kisebbség választási listájára.²⁴ Azokból a jelöltekből lesznek kisebbségi önkormányzati képviselők, akik a legtöbb szavazatot kapták.²⁵

II.3. Kit képviselnek a kisebbségi önkormányzatok?

A fentiekben kivonatossan ismertetett, választási szabályok komoly kételyeket támasztanak az így megválasztott kisebbségi önkormányzatok képviselési súlya és legitimitásának vonatkozásában. Vajon a fenti szabályok alapján megválasztott kisebbségi önkormányzatok tekinthető-e egyáltalán a magyarországi kisebbségek testületeinek, vagy inkább olyan testületekről kell beszélnünk, amelyek ugyan a kisebbségeket érintő kérdésekben döntenek, vagy részt vesznek a döntéshozatalban, de alapvetően a magyar etnikai többség választási akaratát tükrözik?²⁶ Figyelembe véve, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon öt helyi választópolgár, etnikai és nyelvi hovatartozásától függetlenül jelölhet bárkit (helyi választópolgárt), és hogy az így javasolt jelöltre a település összes polgára leadhatja a voksát (nemzeti és etnikai hovatartozástól függetlenül), közelebb állunk ahhoz a megállapításhoz, a fenti választási szabályok nem biztosítják, hogy a magyarországi kisebbségi önkormányzatok a kisebbségek akaratából, és azok akaratát kifejezve alakuljanak meg. Ez azért is így van, mert a magyarországi kisebbségek általában nem szigetekben, koncentráltan élnek az ország területén, hanem rendszerint a magyar többséggel együtt, helyileg is számszerű kisebbséget alkotva.²⁷ Igaz ugyan, hogy ideális esetben, a fenti szabályok alapján is létrejöhetnének legitím, a kisebbség akaratát kifejező kisebbségi önkormányzatok, amennyiben kizárólag az adott kisebbség tagjai élnének az aktív és passzív választójoggal egyaránt. Ilyen példa lenne, ha a mohácsi horvát helyi kisebbségi önkormányzati választásokon, kizárólag helyi horvátok jelölnének ugyancsak helyi horvátokat, és a voksokat is csupán a horvát nemzetiségű helyi választópolgárok ad-

²² Ld. 19. lábjegyzet, 50/B § (1) és 50/C §.

²³ Uo. 50/C § (1).

²⁴ Uo. 50/C § (2).

²⁵ Uo. 50/C § (3).

²⁶ Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről 1998. január 1–december 31. Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1999, 16.

²⁷ A német és horvát nemzeti kisebbséget kivéve – amelyek néhány tucat településen helyi többséget alkotnak, a többi kisebbség helyi szinten is számszerű kisebbséget alkot.

nák le a horvát kisebbségi önkormányzat választási listájára – megválasztva a helyi horvátok érdekeit képviselő mohácsi horvát kisebbségi önkormányzatot. Sajnos a valóság rendszerint távol áll ettől az ideális példától. Az 1994-es és 1998-as kisebbségi önkormányzati választások igazolták azokat a kételyeket, amelyek megkérdőjelezték a helyi kisebbségi önkormányzatok demokratikus legitimitációját. Gyakran az adott kisebbséghez nem tartozó személyeket (a kisebbségi nyelv alapfokú ismerete nélkül) választották meg a kisebbségi önkormányzatok tagjaivá, elsősorban a magyar nemzetiségű választópolgárok, ún. szimpátiaszavazataival.²⁸ Ugyancsak a választási eredmények igazolják, hogy a magyar nemzetiségűek tömegesen vettek részt ezeken a választásokon.²⁹ A kisebbségi jogok országgyűlési biztosának (a továbbiakban „kisebbségi ombudsman”) jelentései extrém esetekre is fényt derítettek, amelyek igazolják a jelenlegi szabályozás fonákságait. Kisebbségi vezetők állítása szerint egyes jelöltek (akiknek rendszerint csekély vagy semmilyen kötődése sem volt az adott kisebbséghez) megváltoztatták családi nevüket, úgy, hogy azok „A”-val kezdődjenek. A magyar nemzetiségű választók, akik legtöbbször szavazataikkal döntően befolyásolják a kisebbségi önkormányzati választások kimenetelét, rendszerint nem ismervén a kisebbségi jelölteket, a „kislista” élén szereplő jelöltekre voksolnak.³⁰ Más esetekben, olyan kisebbségi jelölteket választották meg, akik előzőleg a honosítási eljárás során magyar nemzetiségűnek vallották magukat,³¹ vagy előzőleg egy másik kisebbség önkormányzatának a tagjai voltak.³² Értékes tanulmányában Rátkai Árpád a győri, pécsi, szegedi, debreceni, miskolci és budapesti kisebbségi önkormányzati választások eredményeit elemezve, hitelt érdemlően bizonyította, hogy a magyar nemzetiségűek szavazatai döntően befolyásolják a választások eredményeit, valamint, hogy az ábécé sorrendben elfoglalt helyezése a „kislistán” a siker szempontjából fontosabb, mint a kisebbségi jelöltek kvalitásai.³³ A fentiekben felsorolt példák igazolják, hogy a jelenlegi szabályozás nem biztosítja, hogy a kisebbségek tagjai eldönthessék, ki képviselje érdekeiket a kisebbségi önkormányzatokban. Ennek ismeretében az alábbiakban érdemes megvizsgálni, mely érvek igazolhatják egy ilyen választási rendszer fenntartását.

II.4. Érvek a jelenlegi választási rendszer mellett

A jelenlegi választási rendszer mellett különböző jogi és szociológiai érveket soroltak fel, de ezek általában a kisebbséghez tartozók regiszterbe vételének az ellenzésével függenek össze. A kisebbségi ombudsman azonban a regisztrációtól való félelmet a kisebbségi közösségeken belüli helyzettel magyarázza. Állítása szerint jó néhány törvényesen elismert magyarországi kisebbség nem létezik mint önálló, sajátos önazonossággal rendelkező közösség, ezeknek a „kisebbségeknek” vezetői pedig érdekeltek a jelenlegi rendszer fenntartásában, amely ezt a valós helyzetet palástolni, leplezni képes.³⁴ A jelenlegi

²⁸ Ld. 25. lábjegyzet, 17.

²⁹ Az 1998. évi helyi választások eredményei azt igazolják, hogy az 1300 helyi kisebbségi önkormányzat megválasztásában 2,5 millió voksot adtak le. Ismerve Magyarország nemzeti összetételét ez az adat azt igazolja, hogy a magyar többség tömegesen vett részt a kisebbségi önkormányzatok megválasztásában. Ld.: www.valasztas.hu

³⁰ Ld. 25. lábjegyzet, 33.

³¹ Uo., 15.

³² Uo., 16.

³³ Rátkai, Á.: *A kisebbségi önkormányzatok legitimitációhiánya, Regio*, 3/2000, 118–120.

³⁴ Interjú Kaltenbach Jenővel, *Fundamentum*, 2/2000, 37.

választási rendszer mellett, amely a kisebbségi önkormányzati választásokon minden választópolgár számára lehetővé teszi a szavazást, leginkább két jogi természetű érvelt szoktak emlegetni. Az egyik, hogy az alkotmány minden választópolgár számára biztosítja a kisebbségi önkormányzati választásokon való részvételt, a másik pedig, az identitásválasztás szabadsága. Egyértelműen ellentmondás van a Magyar Köztársaság Alkotmányának 68. § (4) bekezdése és 70. § (1) bekezdése között. Míg az előbbi kimondja, hogy a „A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre”, az utóbbi paragrafus előírja, hogy „minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon választható ... és választó legyen. ...”. Amint azt a kisebbségi ombudsman is helyesen megjegyezte, a két versengő alkotmányos jog közül a törvényhozó előnyben részesítette a szavazati jog általánosságát és az identitásválasztás teljes szabadságát.³⁵ Álláspontunk szerint, a két alkotmányos jog közötti kétségtelenül meglévő ellentmondás ellenére, tekintettel az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatára a kisebbségek önkormányzataik megválasztását biztosító jogának elsőbbséget kellene élveznie a választójog teljes általánosságával szemben. Mindkét jog az Alkotmány XII. fejezetében található „az alapvető jogok és kötelességek” között. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint „az alapvető jogra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja”. Az Alkotmánybíróság alkotmányossági tesztet állított fel ezen rendelkezéssel kapcsolatban, mely szerint csupán az a korlátozás tekinthető alkotmányosnak amely: 1. Törvénnyel történik, 2. Kényszerítő okból hozzák létre és 3. A korlátozással elérendő cél arányban van a korlátozás mértékével.³⁶ Amennyiben a fenti alkotmányossági tesztet megpróbálnánk a kisebbségi önkormányzatok választását szabályozó törvényes rendelkezésekre alkalmazni, akkor azokat valószínűleg két szempontból is ellentétesnek találnánk a 68. § (4) bekezdésével. Először, mert az a törvényes rendelkezés, amely lehetővé teszi a magyar nemzetiségűek részvételét a kisebbségi önkormányzati választásokon, a 68. cikkben foglalt alapjog lényeges tartalmát korlátozza. A kisebbségi önkormányzatok létrehozásának a joga, a 68. cikk (4) szerint kizárólag a kisebbségeket illeti meg, hiszen az Alkotmány nem úgy rendelkezik, hogy „helyi és országos kisebbségi önkormányzatok hozhatók létre”, hanem úgy, hogy a kisebbségek hozhatják létre saját önkormányzataikat. Amennyiben ehhez a nyelvi és logikai értelmezéshez hozzárendeljük a statisztikai valóságot – a kisebbségek területi megoszlását stb. – akkor megállapítható, hogy a kisebbségi önkormányzatok választására vonatkozó szabályok a 68. § (4) bekezdésében levő alapjog lényeges tartalmát korlátozzák. A kisebbségi önkormányzat lényege, mint ahogyan azt a neve is mondja, az „ÖN” kormányzásban van. Amennyiben nem a kisebbségek akarata érvényesül e testületek létrehozásakor, a kisebbségi ügyekben történő kormányzás talán megvalósulhat, de a tényleges autonómia semmiképpen. Másodszor, a jelenlegi választási szabályozás valószínűleg akkor sem állná ki az alkotmányosság próbáját, ha arra a megállapításra jutnánk, hogy a 68. § (4) bekezdésben foglalt alapjog lényeges tartalmát nem korlátozza a választási törvény. Amennyiben feltételezzük, hogy az ilyen korlátozás kényszerűen szükséges is (mondjuk az általános választójog tiszteletben tartása végett), az nehezen védhető, hogy ez a korlátozással elérendő cél arányban van a korlátozás mértékével. A törvényhozónak az a célja, hogy a választójog általánosságának minden áron érvényt szerezzen a kisebbségi önkormányzatok választása esetén, nem tekinthető arányosnak azzal a korlátozással, amely megfosztja a

³⁵ Ld. 25. lábjegyzet, 27.

³⁶ 8/1991. (V.18) AB hat. ABH 1991, 418, 32.

kisebbségeket az alapjoguktól, nevezetesen, hogy létrehozzák saját helyi és országos önkormányzataikat. Amíg a magyar nemzetiségű többségnek semmilyen, vagy csupán csekély igazolható érdeke fűződhet ahhoz, hogy beleszóljanak az adott kisebbség különérdekeit védő és képviselő önkormányzatok választásába, addig a nemzeti kisebbségeknek elemi érdekük, hogy döntően érvényesíthessék akaratukat, saját önkormányzataik megválasztásakor. Ezen a helyen ugyancsak fontos lenne megvizsgálni, vajon az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányossági teszt alkalmazása milyen eredményhez vezetne, amennyiben a választási törvény a 70. § (1) bekezdését korlátozná oly módon, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon, csupán az adott kisebbség tagjainak tenné lehetővé a választást, és korlátozná a többi kisebbséghez tartozók, illetve a magyar nemzetiségűek részvételét.

Jó okunk van feltételezni, hogy egy ilyen korlátozás megfelelné az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányossági tesztnek. Először is az általános választójog lényeges tartalma minden bizonnyal nem abban nyilvánul meg, hogy a kisebbségi önkormányzatok választásában a magyar többség is részt vesz. Másodsor egy ilyen korlátozás feltétlenül szükséges és kényszerű a 68. § (4) bekezdésében foglalt alapjog védelme és érvényesítése céljából, ugyanakkor az így elérendő cél valószínűleg arányban is lenne azaz a korlátozással, amely csupán annak a kisebbségnek, a tagjainak tenné lehetővé a választást, amelynek az önkormányzatát választják. Az Alkotmánybíróság számos határozata igazolja, hogy az alkotmányos rendelkezés, amely szerint „minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, „hogy... választható és... választó legyen...”, nem jelenti azt, hogy ez a jog abszolút és semmiképpen nem korlátozható, csupán azt, hogy az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal.³⁷ Ennek ismeretében nehezen vitatható, hogy az Alkotmányban rögzített önkormányzathoz való jog ne lenne elegendő indok a választás általánosságának ilyen irányú korlátozására. Ez a korlátozás gyakorlatilag minden kisebbségi állampolgárnak biztosítaná az általános választójogát a kisebbségi önkormányzati választásokon, de csak a saját kisebbségi önkormányzatainak a megválasztásakor. A jelenlegi szabályozás pedig nem általános, hanem sokkal inkább „többszörös” választójogot biztosít kisebbséginek és többséginek egyaránt, hiszen, mondjuk, egy budapesti választópolgár, közel tucatnyi különböző kisebbségi önkormányzati választáson voksolhat egyszerre. Ugyancsak gyakran hangoztatott jogi érv, hogy a kisebbségi önkormányzatokon való aktív és passzív választójogot azért nem lehet csupán az adott kisebbség tagjaira korlátozni, mert ez megkövetelné, de legalábbis lehetővé tenné az adott kisebbséghez tartozó polgárok valamilyen megkülönböztetését, nyilvántartásba vételét és ez ellentétes lenne az identitásválasztás szabadságával és a személyes adatok védelméhez való alkotmányos alapjoggal.³⁸ Úgy tűnik, ez az érvelés sem kellően megalapozott. Álláspontom szerint ebben az érvelésben összemossódik az identitásválasztás és maga az identitás fogalma, valamint a „nemzeti hovatartozás abszolút titkosságának” a joga. A jelen sorok írójának a véleménye, hogy függetlenül attól, hogy a magyar törvényhozás a kisebbséghez való tartozást kizárólag az egyén szabad akaratától tette függővé,³⁹ ez nem akadály a kisebbségi önkormányzati választásokon való részvétel. Hiszen ezek a jogszabályok csupán azt biztosítják, hogy mindenki szabadon döntheti el, objektív ismérvek hiánya-

³⁷ 6/1991. (II. 28.) AB határozat.

³⁸ Ld. 11. lábjegyzet 59. § (1).

³⁹ LXXVII. 1993. évi törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól, 1. § (1).

ban, hogy mely nemzethez, vagy kisebbséghez tartozik, de nem korlátozza azt, hogy mindenki önkéntesen megadja, sőt regisztrálja ezt az identitást. Nincs olyan alkotmányos vagy törvényes előírás, amely korlátozná, hogy a törvényhozó (az alkotmányos jogok megvalósítása érdekében), a kisebbségi szabad identitás választásához, vagy pontosabban vállalásához kösse bizonyos jogok gyakorlását. Mint ahogyan a települési önkormányzati választásokon való részvételhez is igazolni kell egy személyes adatot (lakcím az adott településen), ugyanígy elvárható lenne a kisebbséghez tartozás igazolása, az adott kisebbség önkormányzatának a választása kapcsán. Annál is inkább, mert a magyar jog a kisebbséghez tartozást az identitás pusztá megvallásához köti. A személyes adatok védelméről szóló törvény ugyancsak nem akadály a szabad identitás-vállaláson alapuló kisebbségi választójognak, hiszen ez a jogszabály⁴⁰ a nemzetiségi hovatartozást ugyan különlegesen védett adatként kezeli,⁴¹ ám ezen adatokat is fel lehet használni az alkotmányos alapjogok megvalósítása érdekében.⁴² Amint az a fenti elemzésből megállapítható, alkotmányjogi érvekkel nehezen védhető a kisebbségi önkormányzatok választásának jelenlegi módja, ez azonban még nem vetíti elénk a megfelelő, a kisebbségi önkormányzatok alapfunkciójával összeegyeztethető és azok legitimitációját szavatoló választási rendszer körvonalait. A kérdésre még visszatérünk, de az már itt elmondható, hogy a megoldás két oldalról közelíthető meg, egyrészt a jelölés, tehát a passzív választójog, másrészt az aktív választójog felől. Az előbbi megoldás irányában tett javaslatokat Kaltenbach Jenő, mert ő a jelölést csupán az adott kisebbséghez tartozást megvallók számára engedélyezné.⁴³ Mások (köztük az országos szerb kisebbségi önkormányzat elnöke) pedig azt javasolták, hogy csupán az adott kisebbség szervezetei állíthassanak jelölteket, vagy azok ellenjegyzése legyen szükséges a jelöléshez. Mások – közöttük egyes roma szervezetek – pedig a külön kisebbségi választási névjegyzékben látják a megoldást.⁴⁴

Úgy tűnik, hogy az adott és sokak által felismert probléma megoldását nehéz lesz egy-egy esetben, mindenki számára elfogadható módon orvosolni.

III. A kisebbségi önkormányzatok létrehozásának szabályai

⁴⁰ LXII. 1992. évi törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról.

⁴¹ Uo. 2. § (2).

⁴² Uo. 3. § (2).

⁴³ Az új kisebbségvédelmi törvény tervezete, amelyet a Kisebbségi ombudsman készített elő, a 64. §-ban előírja, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon a jelölteknek nyilatkoznuk kell nemzeti hovatartozásukról. In: Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről 1999. január 1–december 31. Az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 2000, 184.

⁴⁴ Erről Zsigó Jenő, a „Roma Parlament” elnöke beszélt az MTA Jogtudományi Intézete által szervezett tanácskozáson, amelyet 2002. október 7-én tartottak meg Budapesten „Regisztrálható-e az identitás?” címmel.

⁴⁵ A Szlovén Köztársaság Alkotmánya, Uradni List RS No. 33/1991, 64 szakasz (3),

a szlovén jogban

III.1. A szlovéniai kisebbségi önkormányzatokról általában

Csakúgy, mint Magyarországon, a kisebbségi önkormányzatok létrehozásához való joga alkotmányosan elismert jog Szlovéniában is.⁴⁶ Ugyanakkor ez a jog Szlovéniában csupán a két alkotmányosan elismert „őshonos” kisebbséget, a magyart és az olaszt illeti meg, méghozzá az általuk hagyományosan lakott, nemzetiségileg vegyes összetételű területeken. Az olasz és a magyar kisebbségi önkormányzatok, a települési önkormányzatok szintjén, valamint országos szinten alakíthatók meg. A kisebbségi önkormányzatok jogkörei különbözők a véleményezési jogtól, a vétőjogon keresztül (a kisebbséget közvetlenül érintő kérdésekben)⁴⁶ egészen olyan állami hatósági jogkörökig, mint amilyen az olasz és magyar kisebbségi választói névjegyzék elkészítése.⁴⁷

III.2. A magyar és olasz kisebbségi önkormányzatok választási szabályai

Az öngazgató nemzeti közösségekről szóló törvény (A továbbiakban „kisebbségi önkormányzati törvény”) úgy rendelkezik, hogy a községi öngazgató nemzeti közösségeket (a továbbiakban „községi kisebbségi önkormányzatok”) az őshonos, nemzetiségileg vegyes összetételű területeken élő olasz és magyar nemzeti közösségek (a továbbiakban olasz, illetve magyar „kisebbségek”) hozzák létre.⁴⁸ A községi kisebbségi önkormányzatok „közjogi személyiséggel” rendelkeznek.⁴⁹ A községi kisebbségi önkormányzatok legfelsőbb szerve a tanács, amelyet a kisebbségek tagjai választanak meg közvetlen választásokon.⁵⁰ A községi kisebbségi önkormányzatok megválasztásánál aktív és passzív választójoggal csupán az adott kisebbség tagjai rendelkeznek, sőt közülük is csak azok, akik szerepelnek az adott kisebbség külön választási névjegyzékében.⁵¹ Főszabályként a községi kisebbségi önkormányzatok tanácsait az általános helyhatósági (községi) választásokkal egy időben szervezik meg, és ezekre a választásokra is a Helyi önkormányzatok választásáról szóló törvény rendelkezéseit alkalmazzák.⁵² A községi kisebbségi önkormányzat tanácsa alkotja alapszabályát és egyéb rendelkezéseit, költségvetését, illetve kinevezi saját tisztségviselőit.⁵³ A tanács saját alapszabályával szabadon szabá-

⁴⁶ Ilyen jogot irányoz elő többek között Az öngazgató nemzeti közösségekről szóló törvény, Uradni List RS, 65/1994, 3. szakasza, amely kimondja, hogy a kisebbségi önkormányzatok részt vesznek az oktatás megszervezésében, valamint a tantervek elkészítésében.

⁴⁷ Zakon o evidenci volilne pravice (Törvény a választói jog nyilvántartásáról), Uradni List Republike Slovenije 52/14.6.2002/, 35. szakasz.

⁴⁸ Zakon o samoupravnih narodnih skupnosti (Az öngazgató nemzeti közösségekről szóló törvény) Uradni List RS No. 65/1994, 6. szakasz.

⁴⁹ Uo. 2. szakasz.

⁵⁰ Uo. 7. szakasz.

⁵¹ Uo. 8. szakasz.

⁵² Uo. 8. szakasz (2).

⁵³ Uo. 10. szakasz.

⁵⁴ Uo. 11. szakasz.

⁵⁵ A helyi önkormányzati választásokról szóló törvény többségi választási rendszert ír elő [10. szakasz (2)], és a jelöltet 15 választópolgárnak kell támogatnia (49. szakasz).

lyozza belső szervezeti felépítését, a képviselőtétel kérdését, a döntéshozatali eljárást, a kinevezési rendet stb.⁵⁴

Ezekből a szabályokból világosan kitűnik, hogy a kisebbségi önkormányzati törvény csupán a községi kisebbségi önkormányzatok felépítésének és működésének a kereteit szabályozza, míg a tanácsok belső jogszabályukkal, önállóan szabályozzák a belső szervezeti felépítésüket, a működésüket, a tisztségviselőkre vonatkozó kinevezési eljárást stb. Ami a tanács létrehozását illeti, a kisebbségi önkormányzati törvény csupán azt határozza meg, hogy a tanácsot a kisebbséghez tartozó polgárok választják meg külön választói névjegyzék alapján, és a helyi önkormányzati választásokra vonatkozó törvény rendelkezéseit kell alkalmazni a kisebbségi önkormányzatok választása esetében is.⁵⁵ A kisebbségi önkormányzati törvény úgy rendelkezik, hogy az első választások időpontját, csakúgy, mint a tanács tagjainak létszámát, a régi törvények alapján létrehozott kisebbségi önkormányzatok határozzák meg.⁵⁶ Ugyancsak fontos rendelkezés, hogy a kisebbségi választópolgárok külön választó-névjegyzékét az illetékes községi kisebbségi önkormányzat háromtagú bizottsága állítja össze.⁵⁷ Ez a rendelkezés teljes ellenőrzést biztosít a községi kisebbségi önkormányzatoknak a kisebbségi választói névjegyzékek vonatkozásában, nevezetesen a községi kisebbségi önkormányzat bizottsága dönti el, ki szerepelhet a külön kisebbségi választói névjegyzéken.

A szlovén jog, a magyarhoz hasonlóan lehetővé teszi az országos szintű kisebbségi önkormányzat létrehozását is, és ezek legfelsőbb szerve ugyancsak a tanács, amelynek a községi kisebbségi önkormányzatokhoz hasonló jogkörei vannak, természetesen országos szinten.⁵⁸ Az ide vonatkozó rendelkezésekből kitűnik, hogy ugyancsak a magyarországi országos kisebbségi önkormányzatokhoz hasonlóan, az országos kisebbségi önkormányzat tanácsát közvetett választással, a községi (helyi) kisebbségi önkormányzatok tanácsai választják meg. Természetesen az olasz és a magyar községi kisebbségi önkormányzatok külön-külön teszik ezt meg. A választásra vonatkozó részletes szabályokat maguk az országos kisebbségi önkormányzatok tanácsai hozzák meg önállóan.

III.3. Az identitásválasztás szabadsága és a kisebbségi különjogok kedvezményezettjei

A szlovéniai kisebbségi önkormányzati modell esetében központi jelentősége van a külön kisebbségi választói névjegyzéknek, ezért ennek jellegzetességeiről bővebben is szólni fogunk. Hiszen a külön választói névjegyzék, az arra való felkerülés kérdése számos olyan kérdést vet fel, amely az egyén identitásválasztásával, annak vállalásával függ össze. A szlovén jogrendszer, a magyartól eltérően különbséget tesz, egyfelől az „identitásválasztás szabadsága” és az „öshonos kisebbségeket megillető jogok kedvezményezettjei – jogsábjai” között. Más szóval: amíg a magyar jogrend mindazok számára elismeri a kisebbségi különjogokat, akik magukat valamely elismert kisebbséghez tartozónak vallják, addig a szlovén jogrend különbséget tesz azok között, akik a szabad identitásvállalás alapján, magukat a magyar, illetve a olasz kisebbséghez tartozónak vallják, és azok között, akik „objektív” az öshonos kisebbség tagjai, és a kisebbségi különjogok kedvezményezettjei. Ezt a alapvető megkülönböztetést megerősítette a Szlovén Köztársas-

⁵⁶ A szocialista Szlovénia idején a helyi községi közgyűlések negyedik tanácsa mint a nemzetiségek tanácsa működött.

⁵⁷ Ld. 46. lábjegyzet 35. szakasz (2).

⁵⁸ Ld. 47. lábjegyzet, 9. szakasz (2).

⁵⁹ 844 AB Határozat, Uradni List Republike Slovenije No. 20/1998, 1313.

ság Alkotmánybírósága is egyik fontos határozatában, melyben így fogalmaz: „Mindenk számára biztosított a jog, hogy kifejezze tartozását egy nemzeti, illetve etnikai közösséghez. Ugyanakkor abban a tekintetben, hogy ki a kedvezményezettje a különjogoknak... az egyén akarata nem döntő, hanem erre vonatkozóan jogi kritériumokat kell meghatározni...” majd később „az őshonos olasz, illetve magyar etnikai közösséghez való tartozás kérdése nem az egyén elhatározásától függ, hanem magától az őshonos közösségtől...”⁵⁹ Ugyanebben a határozatában az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek, a jogbiztonságot sértőnek találta azt az eljárást, amelynek során a kisebbségi választói névjegyzékbe a községi kisebbségi önkormányzat bizottsága jogilag nem meghatározott kritériumok alapján jegyzi be a kisebbségi választókat, ami önkényt tesz lehetővé. Kötelezte ezért a törvényhozást, hogy a hiányosságot küszöbölje ki. Ezt a határozatot tiszteletben tartva a szlovén törvényhozás 2000-ben módosította, majd 2002-ben új törvénnyel rendezte a választói nyilvántartás szabályait.⁶⁰ A választói jog nyilvántartásáról szóló új törvény 35. szakasza (3) kimondja: „Az olasz, illetve magyar nemzeti közösséghez tartozás a Szlovén Köztársaság állampolgárának a nyilatkozata, valamint az előző választásokon az olasz, illetve magyar nemzetiségű szlovén állampolgárok külön választói névjegyzékében való szereplés alapján határozandó meg. Kétely esetén, a valóságot az általános közigazgatási eljárás szabályai szerint lefolytatott eljárásban állapítják meg. Amennyiben nincsenek meg a bejegyzéshez szükséges feltételek, akkor a bizottság erről határozatot hoz.” Ugyanezen szakasz negyedik bekezdése viszont felhatalmazza és kötelezi a kisebbségi önkormányzatot, hogy határozza meg a nemzetiségi hovatartozás igazolására vonatkozó részletes szabályokat. Az idézett törvényszakaszból kitűnik, hogy a szlovén törvényhozó csupán részben tett eleget az Alkotmánybíróság határozatának, hiszen csupán részben tárgyasította a kisebbséghez tartozás kritériumait, a részletes szabályozást átengedte az érdekelt közösségeknek. Azaz: törvénnyel erősítette meg, hogy az őshonos kisebbséghez tartozás, az egyén nyilatkozatán túl, elsősorban a kisebbségi közösség döntésétől függ, de ezt a döntést a kisebbség nem hozhatja meg önkényesen, csupán az általa meghatározott kritériumok alapján. Az új törvény a jogbiztonság elvét azzal is megerősítette, hogy a kétes esetekben a névjegyzéket gondozó bizottság közigazgatási eljárásban állapítja meg a kérelmező kisebbséghez tartozását.

A fentiekben ismertetett jogszabályok és alkotmánybírósági gyakorlat alapján megállapíthatjuk, hogy Szlovéniában a kisebbségi önkormányzatok választásában részt venni (aktív és passzív választójoggal) csupán az adott közösségek tagjai jogosultak. Ezt a kisebbségek külön választói névjegyzékkel teszik lehetővé, melyek gondozása és frissítése ugyancsak a kisebbségi önkormányzatok feladata. Sőt, a szlovén modell a kisebbségi névjegyzékbe történő bejegyzést, illetve a kisebbségi különjogok gyakorlását is az egyén szabad identitásválasztásán túl, objektív kritériumokhoz és a kisebbségi közösség befogadásától teszi függővé. Az részesülhet a két elismert őshonos kisebbséget megillető kedvezményekben, aki objektív ismérvek szerint ezekhez tartozik, és akit a közösség, a kritériumok alapján a közösséghez tartozónak ismer el. A szlovén modell sok szempontból a nemzeti kisebbségek Európa Tanács-i felfogását-értelmezését érvényesítette, ami leginkább a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény paragrafusaiából, il-

⁶⁰ Zakon o evidenci volilne pravice (Törvény a választói jog nyilvántartásáról), Uradni List Republike Slovenije 52/14.6.2002/

⁶¹ A választói névjegyzékek már az egypárturalom idején 1990 előtt is léteztek, ezek szolgálták a helyi községi közgyűlések nemzetiségi tanácsainak a megválasztására (a három közül az egyik, ezek csupán a többnemzetiségű községekben voltak.

letve értelmezéséből következik, amelyek szerint a nemzeti hovatartozásnak az egyén identitásválasztásán túl objektív elemei is vannak. Megállapíthatjuk, hogy a kisebbségi önkormányzatok megválasztásának szlovéniai szabályai nagymértékben biztosítják a kisebbségi önkormányzatok legitimitációját és a kisebbségi akarat kifejezését és képviseletét az általuk megválasztott testületek által. Különösen miután a törvénymódosításokkal nagymértékben csökkent a kisebbségi bizottságok önkényeskedésének a veszélye a névjegyzékekbe történő bejegyzések kapcsán. A szlovén modell életképességét igazolja, hogy a statisztikai adatok tanúsága szerint a kisebbségi különválasztói névjegyzékbe, gyakorlatilag minden (statisztikailag kimutatott) olasz és magyar nemzetiségű választópolgár felkerült. (Ennek azonban történelmi okai is vannak.)⁶¹ Ugyanakkor egy tárgyilagos elemzés nem hagyhatja megjegyzés nélkül, hogy a Szlovén jogalkotó, nem csupán „tárgyasította” az őshonos kisebbséghez tartozást, de meglehetősen szubjektíven, a különjogok gyakorlását mindössze két nemzeti kisebbség, az olasz és a magyar számára tette lehetővé, ez pedig objektív mércék alapján csupán részben igazolható.⁶²

IV. A kisebbségi önkormányzatok létrehozásának szabályai a jugoszláv jogban

IV.1. A jugoszláviai kisebbségi önkormányzatokról általában

Magyarországtól és Szlovéniától eltérően, a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának a joga Jugoszláviában, nem az alkotmányban rögzített jog, ez csupán a 2002 esztendőben, az újonnan elfogadott Nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló (a továbbiakban „Kisebbségi törvény”) törvénnyel⁶³ vált a jugoszláv jogrend részévé. A Kisebbségi törvény 1. szakasz (2) bekezdés kimondja, hogy a „Törvény... létrehozza, azok az eszközöket, amelyek biztosítják és védelmezik a kisebbségek külön jogát az önkormányzathoz az oktatás, a nyelvhasználat, a tájékoztatás és a kultúra területén...”. A kisebbségi önkormányzatra vonatkozó részletesebb szabályokat a Kisebbségi törvény 19. szakasza tartalmazza, amelynek első bekezdése értelmében az önkormányzat jogát a kisebbségek az általuk megválasztott nemzeti tanácsokon keresztül gyakorolják. Fontos megemlíteni, hogy a kisebbségi törvény keret jellegűen határozza meg a nemzeti tanácsok hatásköreit-feladatait, amelyek három csoportba sorolhatók: véleményezési, intézményalapítási és önálló döntéshozatali funkciók az oktatás, a nyelvhasználat, a kultúra és a tájékoztatás területén.⁶⁴ Érdemes megemlíteni, hogy a jogszabály lehetővé teszi állami hatáskörök átruházását is a nemzeti tanácsokra (amelyhez költségvetési támogatást is rendelnek), és ezek mértéke, egyebek mellett a nemze-

⁶² A Szlovén Köztársaságban nagy létszámú szerb, horvát és bosnyák kisebbség is él, de ezeket a Szlovén Alkotmány nem ismeri el őshonosnak, noha ezen közösségek tagjai nem kizárólag a XX. században költöztek Szlovéniába. Bővebben lásd: Flere, S., Klenovsek, T.: *The Position of Alochtonous Groups in Slovenia and in the City of Maribor*, in *Managing Multiethnic Local Communities in the Countries of the Former Yugoslavia*, (szerk.: Dimitrijević, N.), LGI – Open Society Institute, Budapest, 2000.

⁶³ Zakon o zaštitni prava i sloboda nacionalnih manjina (Törvény a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak a védelméről), Službeni List SRJ No 11/2002.

⁶⁴ Uo. 19. szakasz 7–8. bekezdés.

⁶⁵ Uo. 19. szakasz 10–11. bekezdés.

⁶⁶ A Magyar Nemzeti Tanácsot 2002. szeptember 21-én, a Ruszin Nemzeti Tanácsot 2002. november 2-án választották meg.

ti tanácsok (a továbbiakban: „kisebbségi önkormányzat”) igényétől is függ.⁶⁵ A keretjellegű szabályozás elsődleges oka abban keresendő, hogy Jugoszlávia szövetségi állam, két tagállammal és két autonóm tartománnyal, és az oktatás a kultúra és a tájékoztatás az alkotmány értelmében nem szövetségi, hanem tagköztársasági, illetve autonóm tartományi hatáskörbe tartozik. Így ahhoz, hogy a kisebbségi önkormányzatok betölthessék funkcióikat, számos köztársasági és tartományi jogszabályt kell megváltoztatni. Ami azonban a keretjellegű szabályozásból is kitűnik, hogy az előírányzott funkciók sokban hasonlítanak a magyar és szlovén jogban megjelenő önkormányzati feladatokhoz (véleményezési, intézményalapítási és döntéshozatali jogok az önazonosságot érintő területeken), noha a jugoszláv jogalkotó csupán „országos önkormányzat létrehozását” tette lehetővé. Egyelőre az intézmény gyakorlati működéséről keveset tudunk, hiszen a kisebbségi törvény 2002 márciusában lett hatályos, és eddig csupán a magyar és a ruszin kisebbség választotta meg saját kisebbségi önkormányzatát.⁶⁶

IV.2. A kisebbségi önkormányzatok választási szabályai

A magyar és szlovén modelltől eltérően, amelyknél a figyelmünket a helyi kisebbségi önkormányzatok választási szabályainak az ismertetésére és elemzésére összpontosítottuk, a jugoszláviai kisebbségi önkormányzatok esetében természetesen csupán az „országos” kisebbségi önkormányzatok választására vonatkozó szabályokat vizsgáljuk.⁶⁷ A kisebbségi törvény rendhagyó módon szabályozta a kisebbségi önkormányzatok választását. Először is meghatározta a kisebbségi önkormányzatok választására vonatkozó általános elveket,⁶⁸ valamint előírta, hogy a kisebbségi önkormányzatok választását külön törvény szabályozza,⁶⁹ ugyanakkor a törvény átmeneti és záró rendelkezéseiben (24. szakasz) meghatározta, hogy külön választási törvény meghozataláig a kisebbségi önkormányzatokat a nemzeti kisebbségek elektori gyűlései fogják megválasztani.⁷⁰ Ugyancsak a kisebbségi törvény 24. szakasza (2–4 bekezdés) határozza meg, kik lehetnek elektorok, azaz kik választhatják meg a kisebbségi önkormányzatok tagjait. Ezek a következők:

1. Azok a szövetségi és köztársasági képviselők és az autonóm tartományok képviselőházainak képviselői, akiket e tisztségekre a nemzeti kisebbséghez való tartozásuk folytán választottak, vagy akik a kisebbséghez tartozó személynek vallják magukat, és beszélik a kisebbségi nyelvet.
2. Azok a tanácsnokok is, akik a nemzeti kisebbséghez tartoznak, és akiket olyan helyi önkormányzati egységben választották meg, ahol a kisebbségi nyelvet hivatalosan használják.
3. Minden polgár, aki magát nemzeti kisebbséghez tartozó személynek vallja, és akinek jelölését legkevesebb száz, a nemzeti kisebbséghez tartozó, választójoggal rendelkező személy támogatja, vagy akit egy nemzeti kisebbség nemzeti szervezete

⁶⁷ Ennek legkevesebb két oka van, egy, hogy a magyarországi és szlovéniai országos kisebbségi önkormányzatok legitimitációja, képviseleti kapacitása gyakorlatilag kizárólag az őket megválasztó helyi kisebbségi önkormányzatok választási szabályaitól függ, másrészt, hogy a jugoszláv jog csupán az „országos” kisebbségi önkormányzatokat ismeri.

⁶⁸ „A tanácsokat az önkéntesség, választhatóság, az arányosság és a demokrácia elve alapján alakítják meg” 19. szakasz 12. bekezdés. Ld. a 61. l. lábjegyzetet.

⁶⁹ Uo. 19. szakasz 13. bekezdés.

⁷⁰ Uo. 24. szakasz 1. bekezdés.

⁷¹ Ld. 61. l. lábjegyzet, 24. szakasz 5. bekezdés.

vagy egyesülete jelöl. A fent ismertetett választási szabályokból első olvasatra is kiviláglik, hogy a kisebbségi önkormányzat tagjait megválasztó elektori gyűlés munkájában csupán az adott kisebbséghez tartozó személyek vehetnek részt. Tehát a magyar jogtól eltérően és a szlovénhoz hasonlóan, a kisebbségi önkormányzatok választásánál aktív választójoggal csupán az adott kisebbség tagjai rendelkeznek. Ugyancsak említésre érdemes, hogy a nemzeti tanács tagjait különböző státusú elektorok választhatják meg. Az adott kisebbséghez tartozó, a kisebbség által nagy számban lakott települési önkormányzati tanácsnokokon, és a kisebbséghez tartozó parlamenti képviselőkön kívül, elektor lehet minden polgár, akit egy nemzetiségi szervezet, illetve száz, az adott kisebbséghez tartozó választópolgár támogat. Az elektorokra vonatkozó szabályokon túl a törvény nem rendezi az elektori gyűlésre vonatkozó egyéb szabályokat, ezekre vonatkozóan a törvény egy külön szakminiszteri rendelet meghozatalát írja elő.⁷¹ A nemzeti és etnikai közösségek szövetségi minisztere az elektori gyűlésekre vonatkozó rendeletét ez év júliusában alkotta meg.⁷² A Rendelet az adott kisebbség számával arányosan meghatározza, hogy hány elektor kezdeményezheti az elektori gyűlés megtartását⁷³ – amelynek időpontjáról és helyéről a Miniszter dönt –, valamint rendelkezik az elektorok bejelentkezéséhez szükséges feltételekről. Ugyancsak fontos rendeleti szabály, hogy az elektori gyűlés érvényességéhez arra van szükség, hogy az elektori gyűlésen megjelenjen a bejelentkezett elektorok fele, de az adott kisebbség összlétszámától függően legalább 30–100 elektor. Ez a szabály hivatott erősíteni az elektori közgyűlés legitimitációját. A kisebbségi önkormányzat tagjait, az elektori gyűlés listás arányos választáson, titkos szavazással választja meg (listát a jelenlevő elektorok L állíthat).⁷⁴ Fontos még megemlíteni, hogy a miniszteri rendelet a nemzeti hovatartozást az elektor, illetve esetenként az őt jelölő választópolgár ilyen értelmű írásos nyilatkozatához köti.⁷⁵ Tekintettel arra, hogy a jugoszláv jogalkotó a nemzetiségi hovatartozást nem köti semmilyen objektív (etnikai) ismérvhez, ezzel liberálisabbnak tekinthető, és közelebb áll a magyar, mint a szlovén megoldáshoz.

IV.3. Az elektori gyűlések által megválasztott kisebbségi önkormányzatok legitimitációja és képviselési kapacitása

Amint a fentiekben már többször nyomatékosítottuk, alapvető követelmény, hogy a kisebbségi önkormányzatok kifejezzék az adott kisebbségi közösség akaratát, ami lehetővé teszi a számukra, hogy kellő súllyal képviseljék a kisebbségek érdekeit. Nehéz egyértelmű választ adni, vajon a kissé túlbonyolított és nehézkes jugoszláv elektori választási rendszer képes-e megfelelni ezeknek az elvárásoknak. Az ugyan kétségtelen, hogy a kisebbségi elektorok különböző csoportjai mögött általában létezik adott kisebbséghez tar-

⁷² Pravilnik o nacinu rada skupstina elektora za izbor saveta nacionalnih manjina, Službeni List SRJ No 41/2002.

⁷³ A Rendelet 2. szakasza úgy rendelkezik, hogy a 20 000 főt nem meghaladó kisebbségek esetén legkevesebb 20, a 20–50 000 fő közötti kisebbségek esetében 30, az 50–150 000 fő közötti kisebbségek esetében 40, és a 150 000 főt meghaladó kisebbségek esetén 50 elektori joggal rendelkező kisebbségi választópolgár kezdeményezheti az elektori gyűlés megtartását.

⁷⁴ Uo. 10–14. szakasz.

⁷⁵ Ld. 71. l. ábjegyzet, 4. szakasz.

tozó személy támogatása, ám az is valószínű, hogy ez a kisebbségi támogatás kategóriánként és azokon belül is esetenként jelentősen eltérhet, miközben az elektoroknak az elektori gyűlésen egyenlők a szavazataik. A száz kisebbségi választópolgár által közvetlenül támogatott elektorok legitimitációja nemigen vitatható. Ugyancsak nehezen megkérdőjelezhető, hogy a nemzetiségi szervezetek, egyesületek stb. által delegált elektorok mögött is a kisebbségi szervezet, illetve egyesület által tömörített kisebbségiek támogatása áll. Annak is nagy a valószínűsége, hogy egy kisebbségi nemzeti párt színeiben megválasztott képviselő mögött kisebbségi szavazatok állnak, sőt az is valószínűsíthető, hogy egy kisebbségnek lakta önkormányzat közgyűlésébe beválasztott kisebbségi képviselő nem elsősorban a többséghez tartozó választópolgárok akaratából jutott mandátumhoz. Ennél jóval aggályosabb lehet azoknak a kisebbségi parlamenti képviselőknek a kisebbségi támogatottsága, akik nem egy kisebbségi nemzeti párt jelöltjeként jutottak mandátumhoz. Ha az esetek kis száma miatt eltekintünk az utolsó csoporttal kapcsolatos legitimitációs problémáktól, nem feledkezhetünk meg arról, hogy az elektorok különböző csoportjai között jelentős eltérés lehet abban a tekintetben, hogy mekkora kisebbségi támogatást tudnak maguk mögött. Hiszen nehéz összevetni, mondjuk, Balla Lajos, a Vajdasági Magyar Szövetség (VMSZ) parlamenti képviselőjének a támogatottságát (Balla a VMSZ külön listáján jutott a szövetségi parlamenti polgárok tanácsába több tízezer szavazattal) egy 15–20 tagot tömörítő magyar civil szervezet által jelölt elektor támogattságával. Persze a fent említett extrém példa inkább kivétel, mint általános jelenség. Tartományi, köztársasági és szövetségi parlamenti képviselői gyakorlatilag csupán a magyar, illetve a bosnyák kisebbségnek vannak, és nekik is igen kis számban. Ennek ismeretében előreláthatóan az elektorok többségét a kisebbségi szervezetek és egyesületek delegálják, illetve közvetlen kisebbségi támogatással jutnak mandátumhoz. Továbbá ahogyan a magyar és szlovén modell esetében is előfordulnak jelentős különbségek az elektorok támogatottságát tekintve, így például az Országos Német Önkormányzat tagjainak a megválasztását a közvetlenül és közvetetten megválasztott helyi német kisebbségi önkormányzatok tagjai, a települési önkormányzatok kisebbségi jelöléssel megválasztott tagjai, illetve a német kisebbségi szószólók együtt választják meg. Ezek az „elektorok” esetenként egészen eltérő számú kisebbségi és nem kisebbségi szavazatot tudnak maguk mögött (számuk ötvenről akár több ezerig is változhat).

A fentiek ismeretében megállapíthatjuk, hogy a jugoszláv jogalkotók kísérletet tettek egy olyan „ideiglenesnek szánt” választási rendszer megalkotására, amely közvetlen és általános kisebbségi önkormányzati választások nélkül biztosítaná, hogy a kisebbségi önkormányzatokat maguk a kisebbséghez tartozók hozzák létre, és az ő akaratuk érvényesüljön a kisebbségi önkormányzatok összetételében. Csupán két elektori választás gyakorlati tapasztalatai alapján nehéz megjósolni, hogy ez az összetett választási rendszer, a fent említett hiányosságai ellenére mennyire alkalmas a kisebbségi önkormányzatok legitimitálásának a biztosítására. Ugyanakkor ezek a tapasztalatok arra engednek következtetni, hogy a legnagyobb súllyal mégis a közvetlenül, száz kisebbségi választópolgár által jelölt elektorok befolyásolják a választások kimenetelét.⁷⁶ A jugoszláv kisebbségi önkormányzatok megválasztásánál, a magyar modelltől eltérően a legitimitáció abban a tekintetben biztosított, hogy a kisebbségi önkormányzatokat az adott kisebbséghez tarto-

⁷⁶ A Magyar Nemzeti Tanács elektori gyűlésén 541 elektor jelent meg, és ezek többsége közvetlen támogatással szerzett jogosultságot. Lásd: *Magyar Szó*, Újvidék, 2002. 09. 22. 1.

zók választják meg, ugyanakkor, az elektori rendszer már kevésbé szavatolja, hogy az elektori gyűlés pontosan tükrözze a kisebbségi közösség akaratát.

V. Záró gondolatok

Amint azt bevezetésképpen leszögeztük, kisebbségi önkormányzatok csakis akkor felelhetnek meg a kisebbségi önazonosság védelmében betöltött alapvető rendeltetésüknek, ha képesek megjeleníteni és kifejezni és közvetíteni az adott kisebbség akaratát, külön érdekeit, a többség akaratát kifejező állam felé, illetve képesek korrigálni a többségi döntéshozatal elvét. Az általunk vizsgált három kisebbségi önkormányzati konstrukció számos tekintetben hasonlít egymásra. A belső szervezeti felépítés szabadsága, a hatáskörök és feladatok rokon-jellege, valamint a közvetetten, elektorok útján megválasztott „országos” kisebbségi önkormányzatok létrehozásának a lehetősége hasonlónak teszi a három vizsgált önkormányzati modellt. Ugyanakkor a három modell jelentősen eltér egymástól abban a tekintetben, hogy a választási szabályok mennyire biztosítják az általuk megválasztott kisebbségi önkormányzatok legitimitását, képviseleti kapacitását. Ebből a szempontból három teljesen eltérő megoldással találkozunk a magyar, a szlovén, illetve a jugoszláv jogban. A magyar jog, a választójog teljes általánosságát, valamint az identitásválasztás korlátlan szabadságát előnyben részesíti a kisebbségi önkormányzatok legitimitációjával és képviseleti súlyával szemben, és a kisebbségi önkormányzatok megválasztásában nem tesz különbséget az adott kisebbséghez tartozók, valamint a többi helyi választópolgár között. A szlovén jog ezzel ellentétben a kisebbségi önkormányzatok legitimitációjának és képviseleti erejének biztosít előnyt. A külön választói névjegyzéken alapuló aktív és passzív kisebbségi választójogon túl, a szlovén modell a kisebbségi identitásválasztást is korlátozza annak érdekében, hogy a kisebbségi önkormányzatok valóban kifejezzék az „öshonos” kisebbségek akaratát. A jugoszláv modell jellegzetessége, hogy egy bonyolult elektori rendszeren keresztül kívánja biztosítani a kisebbségi önkormányzatok legitimitációját és megfelelő képviseletét. Ez a rendszer alkalmasabb ugyan a magyar modellnél a kisebbségi akarat és külön-érdekek kifejezésére, de csupán a gyakorlat alapos megismerése után derülhet ki, hogy ez a rendszer mennyire képes tükrözni a kisebbségi közösségen belüli erőviszonyokat. A három választási rendszer összehasonlítása után megállapíthatjuk, hogy a kisebbségi önkormányzatok magyar választási modellje alkalmatlan a kisebbségi akarat demokratikus megjelenítésére, sőt, mi több, komoly alkotmányjogi aggályokat támaszt, hiszen minden bizonnyal ellentétes az alkotmány 68. § (4) bekezdésével. Ennek ismeretében tekintet nélkül arra, hogy egyes kis létszámú, nagymértékben asszimilálódott magyarországi kisebbségek vezetői védelmezik-e a jelen megoldást vagy sem, a jelenlegi választási rendszer reformja kétségtelenül szükségesnek látszik. A szlovén modell kétségtelen erénye, hogy egy jogilag átlátható és tiszta választási rendszerrel alkalmassá teszi a kisebbségi önkormányzatokat a kisebbségi érdekek demokratikus megjelenítésére. Ugyanakkor a szlovén megoldás helyenként túlságosan korlátozónak tűnik, hiszen a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának a joga csupán két szlovéniai kisebbséget illet meg, és a kisebbségi identitásválasztás sem kizárólag az egyén szabad akaratának a függvénye (legalábbis a külön jogok kedvezményezettjeinek az esetében). A jugoszláviai kisebbségi önkormányzatok ideiglenes választási szabályai megkerülik a közvetlen, egyenlő és titkos választások kategóriáit, és helyettük egy részben delegátusi, elektori megoldást írnak elő. Ennek az első látásra összetett és mindenképpen ideiglenes rendszernek a sikeressége és demokratikus volta csupán a gyakorlat alapos elemzése után ítéltető meg.

Végezetül megállapíthatjuk, hogy a személyi elvű autonómia (kisebbségi önkormányzati) modellek esetében nehéz egy olyan kifogástalan, minden körülmények között működőképes választási rendszert megalkotni, amely képes lenne demokratikusan kifejezni és megjeleníteni a kisebbségi önkormányzatok által képviselt kisebbségek akaratát és érdekeit. Ezen a területen nincsenek univerzális európai standardok, és a megoldások keresésénél figyelembe kell venni a kisebbségek sajátosságait és követeléseit is. A megfelelő megoldás valószínűleg olyan lenne, amely figyelembe venné a kisebbségek közötti különbségeket és alternatív választási megoldásokat kínálna, attól függően, hogy magának a kisebbségnek melyik megoldás felelne meg a leginkább. Mindazonáltal, véleményem szerint a kisebbségi önkormányzatok akkor lehetnek valóban legitimek, és akkor rendelkezének kellő képviseleti erővel, amennyiben azok megválasztásában csupán az adott kisebbséghez tartozó személyek vehetnének részt szabad, egyenlő, általános és titkos szavazással, még hozzá úgy, hogy a kisebbséghez tartozó személyek tömegesen, szabad akaratukból valóban részt is vennének egy ilyen választási rendszerben.