

## MI LESZ VELED „BEZZEGGYEREK”?\*

### VÁLTOZÓBAN A KISEBBSÉGI JOGI SZABÁLYOZÁS

A kisebbségeket államalkotó tényezőnek tekintő magyar alaptörvény, valamint a felhatalmazása alapján elfogadott kisebbségi törvény<sup>1</sup> a hozzá kapcsolódó jogszabályokkal együtt elviekben a többkultúrájú politikai közösség hazai modelljének megvalósításán fáradozik. Ha arra keressük a választ, miért pont a többkultúrájú politikai közösség – a kelet-közép-európai állami politikák által csekély érdeklődéssel figyelt – eszméje mellett kötelezte el magát a jogalkotó, akkor nem árt megállapítani, hogy ennek oka nem kizárólag a multikulturalizmus iránti vonzódásban kereshető. Mi több, a kisebbségi önkormányzati rendszer nyilvánvaló hiányosságain elmélkedők gyakran vádolják azzal a kisebbségpolitika alakítóit, hogy a magyarországi kisebbségi jogi szabályozást inkább a határon túli politika, mintsem a hazai kisebbségek valós érdekei mentén formálják. Az általam is osztott nézetük szerint a magyarországi kisebbségpolitika mindig is a határon túli politika foglya vagy szolgálóleánya volt, s ezt az állítást a jogalkotónak mindaddig nem sikerült megnyugtató módon cáfolnia; igaz, nem is különösebben törekedett erre. A kilencvenes évektől kezdődően elfogadott jogszabályokban nem egy olyan utalásra is lelhetünk, amely legalábbis nem alkalmas a kételyek eloszlatására. Mára csupán jogtörténeti kuriózum, az annak idején a Cigányügyi Koordinációs Tanács létrehozásáról rendelkező 1120/1995 (XII. 7.) kormányhatározat, mely még e testület eseti tagjai között említette a Határon Túli Magyarok Hivatalának elnökét mint a tárgy szerint illetékes országos hatáskörű szerv vezetőjét. Nem kevésbé szemléletes példa, hogy a kisebbségi törvény elfogadásakor a parlamenti vita résztvevői nemegyszer a határon túli magyarok vélt vagy valós érdekeire hivatkoztak. Azaz a modell egyfajta „bezzeggyereknek” szánták, amelyet majd követhetnek a szomszédos országok „nagy ügybuzgalommal” alkalmazható kisebbségpolitikai modell után kutató politikusai.

A jogalkotói szándék őszintesége mellett hovatovább az is kérdéses, hogy egy olyan többé-kevésbé homogén társadalom, mint a magyarországi, a leg-

megfelelőbb terep-e a nemzeti szempontból multikulturális politikai közösség kialakítására. Az 1993-as kisebbségi törvény hatálybalépése az őshonosként elismert kisebbségeket az asszimiláció egy már előrehaladott állapotában találta. Ők ma Magyarországon az összlakosság relatíve kis részét adják, nyelviileg messzemenően asszimiláltak, szétszórtan élnek, s gyakran még helyi szinten is kisebbségben vannak. Így a legtöbb kisebbség esetében inkább a kettős identitás megőrzésének a lehetőségéről beszélhetünk.

Az alkotmány kisebbségi különjogokkal foglalkozó 68. §-a<sup>2</sup> és az annak alapján elfogadott kisebbségi törvény gyakorlatilag a „disszimilálódás” folyamatát kívánta elindítani, ám kérdéses, hogy egy viszonylag előrehaladott stádiumban levő asszimiláció felülről, hatalmi szóval, pusztán a jog eszközeivel visszafordítható-e. Erre a kisebbségi törvény által létrehozott kisebbségi önkormányzati rendszer nem szolgáltatott egyértelmű bizonyítékot. Sőt annak gyakorlati megvalósulása inkább azzal fenyeget, hogy hosszú időre lejárhatja a kisebbségek közjogi képviseletének még a gondolatát is Magyarországon. Az Országgyűlés hosszas viták után – a rendszer nyilvánvaló diszfunkciójának tudatában – 2005. június 13-án fogadta el a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló törvényt.<sup>3</sup> A jogszabály rendelkezései közül a köztársasági elnök alkotmányellenesnek tartotta a 68. § (3) bekezdését, mely a kisebbségi képviselők kedvezményes mandátumszerzését biztosítaná a települési önkormányzatban, s azt a kihirdetés előtt véleményezésre megküldte az Alkotmánybíróságnak.

A nyilvános vitában elhangzottak alapján két fő célja volt a módosításnak: egyfelől annak biztosítása, hogy a kisebbségek hozzák létre saját intézményrendszerüket, másfelől az új szabályozás kiterjeszteni és pontosítani kívánta a kisebbségi önkormányzatok hatásköreit. Előbbi törekvés sikerét illetően a módosító rendelkezéseket olvasva továbbra is lehetnek kétségeink, míg utóbbi eredményességében joggal

\* A tanulmány a Sólyom László által vezetett, OTKA-kutatás keretében készülő alkotmánykommentár a 68. §-hoz fűződő kommentárrészletének rövidített és szubjektívebb, a jogszabály-módosulásokra reagáló változata.

bizakodhatunk. (Igaz, ez utóbbi érvényesülése önmagában mit sem ér.)

Az alábbiakban sorra veszem a jelenlegi szabályozás – módosítás után is megmaradó – régi-új hiányosságait, s azokat a változásokat, amelyek révén a jogalkotó meg kívánta szüntetni a kisebbségi különjogokkal való visszaéléseket. Röviddel a kézirat lezárása előtt az Alkotmánybíróság az 593/A/2005. AB határozatában – osztva a köztársasági elnök aggályait – alkotmányellenesnek ítélte a törvénymódosítás preferenciális mandátumhoz jutással foglalkozó rendelkezéseit, így a határozat főbb megállapításaira is kitérek.

## A KISEBBSÉGFOGALOM ÉS A KISEBBSÉGHEZ TARTOZÓK MEGHATÁROZÁSA

A jogalkotónak arról a kérdésről hozott döntését, hogy mely személyeket lehet egy adott kisebbséghez tartozónak tekinteni, nem szabad összetéveszteni a kisebbség meghatározásával. Míg a kisebbségi különjogok biztosításához az államnak elengedhetetlenül szüksége van a kisebbséghez tartozó személyek körének behatárolására, addig a kisebbségfogalom meghatározására nem feltétlenül kell törekednie. Az általános meghatározás hiábavalóságát jelzi, hogy a (nemzeti) kisebbség a jogon túlmutató fogalom, s nehéz is lenne egyetlen, minden léthelyzetben alkalmazható közös definíciót találni, hiszen a kisebbségi léthelyzetek is olyannyira különbözők. A kisebbségi jogokat kodifikálók mégis időről időre jogszabályokban, tervezetekben tesznek nagyszabású kísérleteket egy univerzálisan vagy legalábbis országos szinten alkalmazható kisebbségfogalom megalkotására. A kisebbségfogalom meghatározásának szükségessége mellett általában alkalmazott érv szerint definíció hiányában a kötelezettségek alóli kibúvás mindjárt könnyebbé válik.

A nemzetközi szintéren jelenleg csupán tervezetekben és jogi kötéssel nem rendelkező dokumentumokban találkozhatunk a kisebbségek fogalmának meghatározásával,<sup>4</sup> és a nemzeti jogi szabályozásokban is csak kevés példát találunk rá. A nemzeti jogszabályok általában megelégednek azzal, hogy felsorolják a kisebbségi különjogokban részesülő kisebbségeket. A magyarországi kisebbségi törvény azon kivételek közé tartozik, melyek meghatározzák a „nemzeti és etnikai kisebbségek” fogalmát, sőt emellett felsorolja az ország területén élő honos kisebbségeket is.<sup>5</sup> Igaz, a felsorolás és a fogalom meghatározás között csak némi erőfeszítés árán fedezhető fel összhang.

A magyarországi szabályozás különválasztja a nemzeti és az etnikai kisebbséget; köztük a szakirodalom

jobbára annak alapján tesz különbséget, hogy az etnikai kisebbség, szemben a nemzetivel, nem rendelkezik anyaországgal. (E megkülönböztetés használata, azaz a két jelző együttes szerepeltetése a jogi szabályozásban nem volt szükségszerű, hiszen azokhoz később a magyar kisebbségi törvény egyenlő jogokat társított, így az alaptörvény megtehetette volna, hogy csupán a nemzeti kisebbségek létezésére utal.) Etnikai kisebbségnek – az említett különbségtétel alapján – a kisebbségi törvény által felsorolt tizenhárom kisebbség közül ma a roma és a ruszin kisebbség tekinthető.

A magyar alkotmány 68. §-a (és ehhez igazodva a kisebbségi törvény) annak idején az állampolgársághoz kötötte a kisebbségi státusz megszerzését. Az akkori döntést az is magyarázza, hogy a tartósan az ország területén élő külföldiek jogállása az utóbbi évtizedben alakult ki, így az alkotmány elfogadásakor az ő helyzetük figyelembevétele nemigen merülhetett fel.<sup>6</sup> Esetükben a foglalkoztatás, a szociális és egészségügyi ellátás területén és más téren is a jogok gyors bővülése volt tapasztalható. Ma már általánosságban elmondható, hogy a letelepedettek és a bevándorlók a legtöbb jogosultságukban osztoznak a magyar állampolgárokkal. A letelepedési, bevándorlási engedélyek megszerzőinek a túlnyomó többsége sokáig határon túli magyar volt, s így a kisebbségi jogok számukra való biztosításával kapcsolatos vita nemigen merülhetett fel.<sup>7</sup> Ez a vita, bár Tóth Judit megállapítása szerint ma is egyre inkább napirendre kerül, akkor válna igazán élessé, ha túlnyomórészt már nem a határon túli magyarok kerülnének ebbe a jogállásba. Mindenesetre a módosítás után sem szűnik meg a jogi szabályozásnak az a már korábban is meglévő hiányossága, hogy nem képes reflektálni a bevándorló kisebbségek megjelenésével kialakuló új helyzetre, amikor „egyfelől megjelennek markáns kulturális attribútumokkal bíró bevándorolt kisebbségi csoportok (kínaiak, afgánok), másfelől a jogszabályok által definiált etnikai-nemzeti kisebbségi közösségek töltődnek fel bevándoroltakkal (szerbek, ukránok, örmények)”.<sup>8</sup>

A 2005-ös módosítás meghatározása értelmében a kisebbségi önkormányzat létrehozásakor választó és választható az a magyar állampolgár, aki a kisebbségi törvényben tételesen felsorolt kisebbségek valamelyikéhez tartozik, identitását vállalja és kinyilvánítja, valamint a helyi önkormányzati képviselő és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik, továbbá a kisebbségi választói névjegyzékben szerepel. A jogalkotó ennek megfelelően a szavazáson való részvétel korábban előírt feltételeihez (taxált kisebbséghez tartozás, állampolgárság) hozzáadta még a lakóhellyel rendelkezés követelmé-

nyét is. Ezt a módosítást a települési és a megyei szintnek a nagy (többségi) önkormányzati struktúrával való összekapcsolása magyarázza. Az, hogy a képviseletet – a választásra jogosultak meghatározásakor a lakóhellyel rendelkezés követelményén keresztül – az önkormányzati rendszerhez kötötték, nyilvánvalóan indokolt volt, hiszen a kisebbségi önkormányzati rendszer a nagy önkormányzat mellett, azzal párhuzamosan szerveződik. A szavazói kör leszűkítése az állampolgárokra – ez, mint említettem, elvben korábban is létezett – ugyanakkor nehezen igazolható. (Korábban az állampolgársággal nem, de helyi választójoggal rendelkezők is szavazhattak – a jogszabályi megfogalmazás ellenére –, hiszen nem létezett olyan külön kisebbségi választói névjegyzék, amelyben csupán a magyar állampolgárságú kisebbségek szerepeltek volna.)

A kisebbségi különjogok újraszabályozásakor emellett nyilvánvalóan felmerül az uniós polgárok helyzete is; őket státusuk alapján megilleti a képviselet helyi és európai szintjének a tagállamok határától független, osztatlan gyakorlása, így elviekben, helyi szinten a kisebbségi képviselet gyakorlására is jogosultak lennének. Ráadásul a közösségi jog végső értelmezési fóruma, a luxembourgi bíróság joggyakorlata értelmében a kisebbségi különjogokat taglító jogszabályok, amennyiben azokat nem biztosítják az adott kisebbséghez tartozó valamennyi uniós polgár számára, sértik az állampolgárság szerinti megkülönböztetés tilalmát,<sup>9</sup> melyet az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés 12. cikke tartalmaz. Egyúttal a magyar alkotmány 7. § (1) bekezdése kimondja, hogy „a Magyar Köztársaság jogrendszere biztosítja a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját”, s ez a kisebbségi joganyagának az EK-szerződés 12. cikkével ellentétes módosítását kizárná.

Álláspontom szerint igazolhatóbb lenne egy olyan szabályozás, amely a kisebbségi jogosultságokat a különböző státusok (uniós polgárok, bevándorlók, letelepedők) tartalmának megfelelően osztaná szét. A magyar jogban a helyi képviselet megválasztásában a bevándorlók, letelepedettek is részt vehetnek; ennek kapcsán a jogalkotónak nem ártott volna elgondolkodnia azon, hogy akkor miért nem illeti meg őket a helyi kisebbségi képviselet megválasztásának a joga. Az önkormányzatokra vonatkozó magyarországi szabályozásból – szemben a jelenlegi gyakorlattal – inkább az következne, hogy valamennyi nem állampolgár helyi választópolgár legyen jogosult szavazni helyi szinten a kisebbségi önkormányzatok megválasztásakor. Az alkotmány 44. § (2)–(3) bekezdései szerint a helyi önkormányzati választásokon fő szabályként aktív választójoggal rendelkeznek a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagyko-

rú magyar állampolgárok, az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárai,<sup>10</sup> valamint a menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személyek, ha a választás napján az ország területén tartózkodnak. A módosításnak így a helyi, valamint a fővárosi és a megyei<sup>11</sup> szintű kisebbségi képviselet választóinak meghatározásakor elviekben ehhez a szabályozási módhoz kellett volna igazodnia, hiszen ez a két szint a nagy önkormányzati rendszer mellett, azzal párhuzamosan szerveződik. Ha pedig elfogadjuk azt az állítást, hogy a helyi önkormányzás a kisebbségek helyi önkormányzáshoz való jogának egy megnyilvánulási formája, akkor a 2005-ös módosítás által meghatározott választói kör (továbbra is) sértheti az alkotmány 44. §-ának idézett bekezdéseit.

Természetesen a kisebbségi jogok megadásánál az egyes jogállások közötti különbségtétel bizonyos elemei ettől még igazolhatók lehetnének. Ezek fenntartása – az alaptörvény 68. paragrafusa miatt is – indokolt, hiszen a magyar alkotmány elviekben csupán az állampolgársággal rendelkező kisebbséghez tartozókat kívánja helyzetbe hozni a különjogok megadásával. Ez amiatt alakult így, mivel az alkotmánybeli rendelkezés célja a politikai nemzethez tartozók (azaz állampolgárok), de nem a névadó kulturális nemzethez tartozók helyzetbe hozása, egyfajta többkultúrájú politikai közösség megvalósítása volt. [Ezt a felfogást erősíti az is, hogy a kisebbségeket államalkotó tényezőnek nyilvánító 68. § (1) bekezdése visszaul az alkotmány népszuverenitásáról rendelkező 2. § (2) bekezdésére.] Ettől még elviekben elképzelhető lenne egy többszintű kisebbségi jogállás bevezetése, úgyhogy az a kisebbségi különjogok teljes körű megadását nem szakítaná el az állampolgárságtól. Az egyes jogállásoknak az állampolgársághoz való viszonya alapján lehetne meghatározni, hogy mely kisebbségi jogosultságok illessék meg a személyek különböző kategóriáit. A jogosultságok teljességét pedig csupán az állampolgárok gyakorolhatnák; például elképzelhető lenne, hogy a (jelenleg a gyakorlatban nem létező) parlamenti képviselethez való jog csupán őket illesse meg.

A kisebbségi törvény – mint említettük – a módosítás után is különbséget tesz a történelem viharai által megkínzott „őshonos” és a kisebbségi sorsot – legalábbis a jogalkotó meglátása szerint – „önként választó” kisebbségek között. A honosság törvény által előírt (százéves) kritériumának az elismert tizenhárom kisebbség egy része is csak jóindulatú jogértelmezéssel feleltethető meg. A magyarországi görögök többsége például nem az évszázadokkal ezelőtt az ország területén élt, mára asszimilálódott görög

kisebbség leszármazottja, hanem zömében görög kommunista partizánok és utódaik, akik egy vesztes polgárháború után érkeztek Magyarország területére.<sup>12</sup> De megemlíthetnénk azt is, hogy az örmény nyelvet beszélő magyarországi örmények sem a XIX. században Magyarországon élt örmény kisebbség leszármazottjai, hanem az örményülözések elől 1916-ban Magyarországra menekültek és utódaik. Természetesen a jogalkotó ezekben az esetekben is érvelhet úgy, hogy az egykor Magyarországon élt s mára asszimilálódott görög, illetőleg örmény kisebbségi csoportok szereztek jogot a törvényi elismerésre. A százéves kategória jogossága azért is kétséges, mivel a jogalkotó által kisebbségi mivoltukban elismert közösségek is általában több csoportban érkeztek az ország területére, s azok minden csoportja sem felel meg ennek a követelménynek. E kritériumot illetően a törvény arra nézve sem nyújt fogódzót, hogy a száz évet mikortól kell számítani, s az is problematikus, hogy a jogalkotó miért pont egy évszázadban határozta meg a honosság kritériumát, bár kétségtelenül ez szép kerek szám és egy etnikai csoport több generációs jelenlétére utal. Ugyanakkor felvetődhet, hogy a jogalkotó milyen alapon tesz különbséget például egy görög és egy kínai etnikumú, magyar állampolgárságot szerzett személy jogállása között. Ez ugyan Európa-szerre bevett gyakorlat, de ettől még elméletileg problémás marad a kisebbségi jogok „kárptólás” jelleggel történő osztogatása.

Ha a jogalkotó a kisebbségek fogalmának meghatározására vagy az ország területén élő kisebbségek felsorolására vállalkozik, akkor nem árt figyelembe vennie az érintett közösségek vagy azok egy részének akaratát. (Ezt az akaratnyilvánítást minden további új kisebbség elismerése előtt is ki kell kérni.) Magyarországon például még a kisebbségi törvény megfogalmazásakor felmerült az a javaslat, hogy az etnikai és nemzeti kisebbségek között szerepeltessék a zsidó kisebbséget. A magyarországi zsidóság többsége akkor ezt elutasította, így ők kikerültek a törvény hatálya alól. A kisebbségi törvény elfogadásakor a jogalkotó viszont kisebbségként ismerte el a magyarországi romákat. E döntés meghozatalában kétségkívül szerepet játszott a korábbi időszak hivatalos – a romák kisebbségi státusát el nem ismerő – politikájával történő szembefordulás,<sup>13</sup> valamint az, hogy a rendszerváltás után a szociális támogatások rendszere kártyavárként omlott össze. A törvény elfogadása óta mégis fel-felvetik szakmai körökben és roma politikusok is, hogy szerencsés volt-e annak idején a cigányságot a nemzeti és etnikai kisebbségek között szerepeltetni – bár több mint tíz év távlatából a döntést szinte mindenki megmászhatatlannak tartja. Kemény István és Janky Béla például egy tanulmányá-

ban párhuzamot von a magyarországi romungrók és a magyarországi zsidóság között, kiemelve, hogy mindkét csoportnak magyar az anyanyelve, s a két csoporthoz tartozók többsége a 2001-es népszámlálás idején magyar nemzetiségűnek vallotta magát.<sup>14</sup> A szerzők az 1993-as és a 2003-as szociológiai felmérések adatait összevetve azonban arra a következtetésre jutnak, hogy a romungrók jelentős része az elmúlt esztendőik során – nem kis részben az elkülönítés és a kirekesztés hatására – eltávolodott az asszimiláció gondolatától.<sup>15</sup> Az oláh és a beás roma csoportoknál ezzel ellentétes folyamat ment végbe, körükben növekedett a magyar nemzetiséget választók aránya. Ebből következően is felvetődik az a kérdés, hogy egyáltalán helyes-e egy etnikumként kezelni a különböző roma csoportokat.

A társadalmi integráció két útjához (kisebbségi jogok vagy asszimiláció) hozzáfűzhető: ha egy nemzeti jogrendszer garantálja a szabad identitásválasztás elvét és a kisebbségi jogokat, akkor elméletileg az egyének szabadon, minden külső befolyástól mentesen dönthetnek a két út valamelyikének elfogadása mellett. A gyakorlatban azonban – még egy demokratikus jogrendszerben is – jelentősége van annak, hogy az állam milyen mértékben avatkozik be e folyamatokba, melyik lehetőség mellett kötelezi el magát, és preferenciáihoz milyen anyagi eszközöket tár. A kisebbségi különjogok választásának lehetősége mellett nagyobb támogatást lehetne nyújtani a pozitív diszkrimináció más formáival (például kvótarendszerrel) az asszimilációt választóknak.

A magyar kisebbségi törvény jelenleg elismeri annak a lehetőségét is, hogy új kisebbség kérje az országgyűléstől jogi elismerését. Ezt a kisebbségi törvény ezer, magát a kisebbséghez tartozónak valló személy által az Országgyűlés elnökéhez benyújtott népi kezdeményezés fogadtatásától teszi függővé. (A jelenlegi szabályozás szerint egy újabb kisebbség elismerésekor az Országgyűlés rákényszerülne a kétharmados kisebbségi törvény szövegszerű módosítására.) Az utóbbi idők egyik közjogi gyöngyszeme volt, amikor nemrégiben a hun kisebbség fordult 2381 hiteles aláírást összegyűjtve az Országgyűléshez, kérve, hogy etnikai kisebbségi létükből adódó hátrányaikat a jövőben a kisebbségi státus elismerésével kompenzálják.<sup>16</sup> 2005. február 14-én, az aláírásgyűjtés hitelességének bejelentése után, továbbították az ügyet a parlament Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának. 2005. április 12-én, miután a bizottság meghallgatta a hunok négytagú küldöttségét, 4 tartózkodással és 17 nem szavazattal nem javasolta a parlamentnek a kérdés részletes vitára bocsátását. A bizottság elutasító álláspontja a nyelvi kritériumnak való meg nem fe-

lelést megállapító szakvéleményen alapult. (Az MTA Nyelvtudományi Intézetének állásfoglalása szerint a Kárpát-medencében egykor élő hunoknak nemhogy a nyelvük ismeretlen, de még a nyelvük típusa – török vagy mongol – sem állapítható meg.) Ezt követően 2005. április 25-én a képviselők 14 igen, 92 tartózkodás, 178 nem szavazat mellett a magukat hunokként meghatározók kérelmének elutasításáról döntöttek. Az AB által a minap elbíralt módosítás – feltehetően az Akadémiától e konkrét ügyben kapott segítségen felbuzdulva – a kisebbségi törvénynek az új kisebbségek elismerésével foglalkozó 61. § (2) bekezdéséhez a következőt fűzi hozzá: „Az eljárás során az országos népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó törvény rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy az Országos Választási Bizottság az eljárás során köteles kikérni a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását a törvényi feltételek fennállásáról.”

Mindenesetre ahhoz, hogy ne minden társadalmi csoport kérhesse nemzeti és etnikai kisebbségként történő elismerését, a jogalkotónak a kisebbségfogalom helyett talán inkább az elismerés feltételeit kellett volna meghatároznia. (Ezek meghatározásánál nyilvánvalóan az a legcélravezetőbb út, ha a kisebbségeket más társadalmi csoportokkal hasonlítjuk össze, például a filatelisták szövetségével, a szépirodalom olvasóközönségével vagy éppen a Fradi-szurkolókkal.<sup>17</sup>) Az elismerés kritériumainak nézetem szerint a következők együttesének kell lennie: a névadó kulturális nemzetétől eltérő (még élő) nyelvük, kultúrájuk, történelmi hagyományaik, esetleg vallásuk. A nyelvi kritérium szükségességét azzal lehet alátámasztani, hogy ennek révén lehet a nemzetet meghatározó identitáselemeket kevésbé magukon hordozó társadalmi csoportokat a legkönnyebben kizárni. Ahol nincs saját nyelv, ott nem biztos, hogy szükség van a kisebbségi önkormányzat által kínált kulturális autonómiára, ott elegendők lehetnek a civil szféra nyújtotta keretek, például egy hagyományőrző kör.

Mindezt összegezve elmondható: kétséges, hogy a növekvő migrációs folyamatok hatása miatt egyáltalán fenntartható lesz-e az őshonos és a bevándorló kisebbségek közötti különbségtétel. A magyarországi kisebbségi politika jelenleg csak az egészen kis létszámú közösségekkel foglalkozik, a jóval nagyobb létszámú bevándorló közösségek problémáival egyáltalán nem törődik. A jogalkotó a közeljövőben alighanem kénytelen lesz az alkotmány 68. §-ában is hasz-

nált nemzeti és etnikai kisebbség fogalmának újragondolására, esetleg a kisebbségi jogokat a különböző státusokhoz (állampolgár, uniós polgár, letelepedett, menekült stb.) kötő olyan új szabályozás bevezetésére, ahol a jogosultságok összessége csak az állampolgárokat illeti meg.

## A 2005. ÉVI MÓDOSÍTÁS ALKOTMÁNYJOGI PROBLÉMÁI

A módosítás hivatkozik az alkotmány 68. § (4) bekezdésére, mely a kisebbségi közösségeknek biztosítja a helyi és országos önkormányzás jogát, s némiképp szabadon értelmezi azt. Az önkormányzáshoz való jogot úgy interpretálja, hogy az a települési mellett a fővárosi és megyei szintű kisebbségi önkormányzatok létrehozására is vonatkozik. Azaz az alaptörvényben szereplő helyi jelző az új jogszabály értelmezése szerint a területi szintű önkormányzatok megalakításához való jogot is magában foglalja. Bár a jelző használatának ilyen értelemezése a szó köznyelvi értelmezéséből éppenséggel nem követ-

A MAGYARORSZÁGI KISEBBSÉGI POLITIKA JELENLEG CSAK AZ EGÉSZEN KIS LÉTSZÁMÚ KÖZÖSSÉGEKKEL FOGLALKOZIK, A JÓVAL NAGYOBB LÉTSZÁMÚ BEVÁNDORLÓ KÖZÖSSÉGEK PROBLÉMÁIVAL EGYÁLTALÁN NEM TÖRÖDIK.

kezik, az e felé mutató első lépést már a módosítás elfogadása előtt megtette a jogalkotó, hiszen a kisebbségek korábban is létrehozhatták fővárosi önkormányzataikat. Ez pedig felvetette azt a kérdést, hogy a jogalkotó ezzel egyidejűleg miért nem rendelkezett a megyei szintű képviselőtről. Amúgy valóban ez az értelmezés következik az alkotmány 42. §-ából is, mely szerint a „község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga”.

A módosítás egyes rendelkezései viszont hovatovább – a hatáskörök indokolható bővítése és a működés anyagi biztosítékainak megteremtése mellett – a kisebbségeknek az alkotmányba foglalt önkormányzáshoz való jogát is sérthetik. A jogalkotót az új szabályozás megalkotásakor az a cél vezérelte, hogy elejét vegye a kisebbségek részéről megfogalmazódó esetleges ellenérzéseknek, és már „megszerzett és gyakorolt” jogokat ne sértsen. Feltehetően az utóbbi cél félreértelmezésének az eredménye, hogy a létező kisebbségi önkormányzatok a módosítás értelmében további lehetőséget kapnak arra, hogy fennmaradjanak valamennyi, az etnobilizáció gyanújával érintett helységeben, még akkor is, ha a statisztikai adatok sem utalnak ezeken a településeken kisebbségi közösség jelenlétére.<sup>18</sup> Emellett természetesen újak is létrejöhetnek, akár kisebbségi lakosság hiá-

nyában is. (Valamelyes előrelépés a korábbi képtelen állapotokhoz képest is csupán az országos szint megválasztásánál várható.)

A módosításnak a települési kisebbségi önkormányzatok megválasztásáról rendelkező szabályai tűnnek a legellentmondásosabbnak. (E testületek megválasztásakor a jogszabály által meghatározott jelölő szervezetek állíthatnak jelöltet, s a helyi szinten a választások lebonyolításakor a kislistás szabályokat kell alkalmazni, így minden választópolgár annyi jelöltre szavazhat, amennyi a megválasztható képviselők száma.) A módosítás értelmében a választást akkor lehet kitűzni, ha a névjegyzékben szereplő választópolgárok száma eléri a harmincat. A választás megtartását azonban nem akadályozza meg, ha a kisebbségi választói névjegyzékben szereplő választópolgárok száma a választás időpontjának kitűzését követően harminc alá csökken. Ebből következően azt akkor is meg lehet tartani, ha a magukat regisztráltató képviselőjelölteken kívül senki más nem vesz részt a szavazáson. (A jelöltektől az egységes javaslat megköveteli a névjegyzékbe való feliratkozást.) Megtörténhet például az, hogy az önmagát regisztráltató képviselőjelölteket (a képviselők száma maximum öt lehet) leszámítva a névjegyzékben szereplő többi huszonöt jelölt egyszerűen meggondolja magát és visszalép. A jelöltek azonban még ebben az esetben is alapíthatnak kisebbségi önkormányzatot. Tovább ront az amúgy sem rózsás helyzeten a módosítás 10. §-a, mely szerint „az a jelölt, aki egy szavazatot sem kapott, nem lehet képviselő”. Ebből a megfogalmazásból az következik, hogy valaki akár egy szavazattal bejuthat a képviselő-testületbe, s ez az egy lehet akár a saját szavazata is. Ennek a jogszabályi rendelkezésnek a valódi jelentéstartama a következőképpen határozható meg: aki önmagát sem hajlandó támogatni a szavazatával, nem lehet képviselő. Ez a rendelkezés az alaptörvénybe ütközik, s – ha erre valaha sor kerül – elbukhat az alkotmányossági felülvizsgálaton. A képviselőlet ugyanis az alkotmány szerint közösségi jog, s a megválasztott személy a választóinak az akaratát jeleníti meg. Így ez a szabályozási mód ellentétes lehet az alkotmány 68. § (3) bekezdésével, mely a kisebbségi önkormányzás jogát a kisebbségi közösségeknek biztosítja, valamint – mivel az a helyi önkormányzás jogának egy speciális formája – ellentétes a 44. § (1) bekezdésével is, mely szerint „a választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.” (Kiemelés – M. B.)

Az ily módon (minimális szavazatszámmal, esetleg a saját szavazatukkal) a települési kisebbségi önkormányzatba bejutó képviselők ráadásul elektorként részt vesznek a megyei, fővárosi és az országos ki-

sebbségi önkormányzatok megválasztásában is. (Ennek fényében nehezen értelmezhető a kisebbségi törvény módosuló 22. §-a, mely szerint a kisebbségi önkormányzatot a választópolgárok közvetlen választással hozzák létre, hiszen a települési szint felett már elektori szavazás van.)

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

Az országos választás szabályai a területi szinthez hasonlóan alakulnak. Itt meglepő módon engedékenyebb a szabályozás, hiszen a választás kitűzéséhez elegendő négy települési kisebbségi önkormányzat működése (a megyei megválasztásához viszont tízre van szükség). Azaz az országos önkormányzat megalakítása jóval könnyebb, mint a megyeié. A jogalkotó valószínűleg amiatt alakította így a szabályozást, hogy ne sértsen „szerzett jogokat”, s minden kisebbség, amely eddig rendelkezett országos szintű képviselőlettel, továbbra is rendelkezhesse azzal, mivel ez a szint rendelkezik a kiterjedtebb jogkörökkel. A közgyűlés tagjainak számát a települési önkormányzatok számához kötik, számuk ettől függően tizenöt és ötvenhárom fő között lehet. Megjegyzendő, hogy azok a kisebbségek, amelyek csupán négy településen tudnak kisebbségi önkormányzatot működtetni, igencsak el lesznek látva képviselővel. A már említett legrosszabb esetben, ha helyi szinten csak a jelöltek szavaznak önmagukra, akkor húsz, magát regisztráltató kisebbséghez tartozó beválaszthat tizenöt főt az országos kisebbségi önkormányzatba, húszat pedig a helyi kisebbségi önkormányzatokba. Az azonban igencsak kérdéses, hogy húsz, magát regisztráltató kisebbséghez tartozónak szüksége van-e országos önkormányzatra. Véleményem szerint az idézett jogszabályi rendelkezések, hasonlóan a települési szinten alkalmazott megoldáshoz, sérthetik az alaptörvény 44. § (1) bekezdését, illetve a 68. § (3) bekezdését. A jogszabály a területi és az országos szint esetében is megköveteli a magukat megmérteni kívánóktól, hogy a választáson valamely jelölő szervezet színeiben induljanak. A kisebbségi jelölő szervezet rendelkezik a

listaállítás jogával is. A választók listára szavazhatnak, s mandátumszerzési küszöböt nem állít a törvényjavaslat. A kisebbség képviselőjére az vállalkozhat, aki szerepel a választói névjegyzékben.

A módosításkor az elektori választástól is el lehetett volna térni, hiszen az máshol nem jelenik meg a magyarországi választási rendszerben, tehát inkább közelíteni lehetett volna a nagy (többségi) önkormányzatok megválasztásának szabályaihoz – ennek ellenére az új rendszer jobb lenne, mint a hatályos.

A törvényhozás feltehetőleg úgy vélte, hogy e rendelkezések önmagukban nem képesek útját állni az etnobiznisz virágzó gyakorlatának, így annak különböző megjelenési formáira speciális intézkedésekkel igyekeztek reagálni. A visszaélés egy ismert és jól dokumentált formája volt, hogy a képviselőjelöltek az ábécében előbb szereplő kezdőbetűsre változtatták nevüket, hogy ezzel is elősegítsék mandátumszerzésüket, hiszen a listákon alfabetikus sorrendben szerepeltek. A jogszabály-módosítás ez ellen úgy védekezik, hogy leszögezi: a szavazólap a jelöltek személynevét a választási bizottság által kisorsolt sorrendben tartalmazza.

## A REGISZTRÁCIÓ<sup>19</sup>

A módosítás rendelkezik a kisebbségi választói névjegyzékek létrehozásáról, ezek vezetését a helyi választási iroda vezetőjének a hatáskörébe utalják. A jegyzékbe való felvételi kérelem a személyi adaton, köztük a lakóhely megjelölésén kívül a kisebbséghez tartozásról tett nyilatkozatot tartalmazza, így az kizárólag az önbevalláson alapul,<sup>20</sup> s a kisebbségi szavazóktól az objektív kritériumokat (nyelvtudás, kisebbségi kultúra ismerete, kisebbségi szervezet igazolása stb.) továbbra sem kéri számon. A beérkező kérelmek alapján a névjegyzékbe történő felvételtől a helyi választási iroda vezetője dönt; az ő szerepe – objektív kritériumok hiányában – nem terjedhet ki másra, mint az állampolgárság és a helyi választójog meglétének ellenőrzésére, valamint annak megvizsgálására, hogy az egyén a tőle elvárt nyilatkozatot megtette-e. (A javaslatban egyébként kifejezetten nem szerepel az sem, hogy a nyilvántartásba bejelentkezőnek magát az illető kisebbséghez tartozónak kell vallania.) A jegyzék nem nyilvános, az abba történő minden egyes betekintésről nyilvántartást kell vezetni, s a jegyzéket a szavazás eredményének jogerőssé válását követően haladéktalanul meg kell semmisíteni.

A választói jegyzékbe felvett választópolgárok számát nyilvánosságra hozzák. A 2005-ös módosítás már említett rendelkezése értelmében feltehetőleg a ki-

sebbségi identitás megvallásának titokban tartása érdekében az önkormányzati választásokétól eltérő szavazókört (szavazóköröket) kell kialakítani minden településen. A kisebbségi törvény újraszövegezett 5. §-a szerint a kisebbségi választópolgár csak egy névjegyzékben szerepelhet. (Deklarálja továbbá a módosítás, hogy törvény vagy végrehajtására kiadott jogszabály valamely kisebbségi jog gyakorlását az egyénnek a kisebbséghez tartozását deklaráló nyilatkozatához kötheti.)

Az új szabályozás a választáson indulótól megköveteli, hogy nyilatkozzon a következőkről: a kisebbségi közösség anyanyelvét, kultúráját, hagyományait ismeri-e, valamint korábban volt-e más kisebbség önkormányzatának tagja. Elméletileg a passzív választójog felől tett minden megszorítás támadható, mivel a nemzetközi emberi jogi dokumentumok s általánosságban a demokratikus jogrendszerek is a passzív és az aktív választójog teljes egyenlőségét vallják. A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya szerint például minden állampolgárnak „ésszerűtlen korlátozások nélkül” joga van arra, hogy szavazzon és az általános és egyenlő választójog alapján választható legyen.<sup>21</sup> A magyar alkotmány 70. § (1) bekezdése is az aktív és a passzív választójog egyenlőségét vallja. Igaz, az imént említett feltételek még nem jelentenek valódi szigorítást, hiszen a nyilatkozat az objektív kritériumok, a nyelv, kultúra, hagyomány stb. ismeretét illetően csupán eldöntendő kérdéseket tartalmaz, s nincs kizárva, hogy ezekre a jelölt következmények nélkül nemleges választ ad. Ezeket az ismereteket a kisebbség eredményes képviselőjéhez a jelölt kétséggel – hasonlóképp a szavazópolgáraihoz, akik szintén nem feltétlenül rendelkeznek azokkal – később is elsajátíthatja.<sup>22</sup> (Ezek a nyilatkozatok egyébként nyilvánosak, azokba bárki betekinthat.) Amúgy a kisebbségi önkormányzati rendszer továbbra is szentesíti a többnyelvűséget, emellett a magyar nyelv gyakorlatilag kizárólagos használatát is engedi a jogszabály. Különösebb gondot így nem jelenthet a kisebbség képviselőjének magyar nyelven történő ellátása.<sup>23</sup> A jelölt itt a kisebbséghez tartozásról nem nyilatkozik, de neki is szerepelnie kell a kisebbségi választói névjegyzékben, s megválasztása után a képviselői esküt annak szövege szerint a kisebbség tagjaként teszi le.

A nyilatkozat, amint említettük, magában foglalja azt is, hogy korábban volt-e más kisebbség önkormányzatának tagja vagy tisztségviselője. E nyilatkozat az esetleges széles körű rosszállást leszámítva más következményekkel nem járhat, még abban az esetben sem, ha valakinek hosszú élete lehetővé teszi, hogy identitásváltozásai függvényében mind a tizenhárom kisebbség képviselőjelöltjeként tizenhárom

választáson regisztráltassa magát. A módosítás 31. § (2) bekezdése tartalmazza ugyan, hogy „a választópolgár csak egy kisebbségi választói névjegyzékben szerepelhet”, de mivel ezt megsemmisítik a választások után, semmi nem zárja ki, hogy a következő választáson újból regisztráltassa magát, és akkor csupán egy névjegyzékben fog szerepelni. A passzív választójog esetén a jogszabályi megfogalmazás már egyértelműen ki akarja zárni a többes megmérettetés lehetőségét, a 31. § (3) bekezdése ugyanis a következőt mondja ki: „a képviseleti jog csak egy kisebbség esetén gyakorolható.” Ugyanakkor ha egy jogrend elismeri a szabad identitásválasztást, akkor fent kellene tartania annak a lehetőségét, hogy az identitásáról tett nyilatkozatát adott időközönként a jelölt is megváltoztathassa.

Már említett újítás, hogy kisebbségi önkormányzati jelöltet a bejegyzett kisebbségi szervezetek állíthatnak. Ezek olyan szervezetek lehetnek a 26. § szerint – ide nem értve a pártként bejegyzetteket –, amelyeknek a választás évét megelőző legalább három évben rögzített célja volt az adott nemzeti vagy etnikai kisebbség képviselete.<sup>24</sup> Nem igazán érthető, hogy a pártokat miért zárta ki a jelölő szervezetek közül a jogalkotó; ez olyan, mintha a nagy önkormányzati választásokon a pártok nem állíthatnának jelöltet. Ráadásul a párttörvény preambuluma szerint a pártok társadalmi rendeltetése, hogy a népakarat kialakításához és kinyilvánításához, valamint a politikai életben való állampolgári részvételhez szervezeti kereteket nyújtsanak. További hiányossága a szabályozásnak, hogy lehetetlenné teszi a független jelöltek indulását, azaz a passzív választójognál létezik valamiféle objektív kritérium. A jelölő szervezetnek csatolni kell az alapszabályát is, amellyel bizonyíthatja, hogy a törvényben meghatározott feltételeknek megfelel. Elméletileg bármely objektív kritérium bevezetése esetén szerencsésebb, ha azokat nemcsak a passzív, hanem az aktív választójog esetén is megfogalmazzák, ettől eltérni csak kivételesen indokolt esetben lehet az alkotmányos szabályozás szerint. Így az idézett rendelkezés nemzetközi kötelezettségeinket és az alkotmány már említett 7. § (1) bekezdését sértheti, mivel nem biztosítja a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját, valamint az alaptörvény 70. § (1) bekezdésébe,<sup>25</sup> azaz az aktív és passzív választójog egyenlőségébe ütközhet.

## A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK INDÍTVÁNYA

A köztársasági elnök a módosítás rendelkezései közül a 68. § (3) bekezdésével kapcsolatban fogalmazott

meg alkotmányossági aggályokat. A rendelkezés a kisebbségi képviselők kedvezményes mandátumszerzését biztosította volna a települési önkormányzatban. A módosítás e paragrafusa a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénybe kívánt beiktatni egy szakaszt (21/A. §), melynek értelmében a kisebbségi önkormányzat legtöbb szavazattal megválasztott tagja – ha a települési önkormányzat választásán meghatározott számú választó érvényesen szavazott – nyilatkozatával a helyi önkormányzat képviselőtestületének a tagjává válik. Abban az esetben, ha nem gyűlik össze a szükséges számú érvényes szavazat, akkor a kisebbségi önkormányzat elnöke a kisebbség szószólójává válik az adott településen, és tanácskozási joggal részt vehet a helyi önkormányzat munkájában. Az elnöki indítvány szerint a módosítás 68. § (3) bekezdése az alkotmány 2. § (1)–(2) bekezdéseivel, a 44. § (1) bekezdésével, a 70. § (2)–(3) bekezdéseivel, valamint a 71. § (1) bekezdésével ellentétes.<sup>26</sup>

Finoman szólva is ingatag alapokon állt a preferenciális mandátumszerzés tervezett módja, hiszen az egyfelől összekötött volna két olyan választást, ahol különböző a választójoggal rendelkezők köre, másfelől többes szavazati jogot adományozott volna, amivel szemben joggal fogalmazhatók meg alkotmányos aggályok. A jogszabály hatálybalépése olyan képtelen helyzethez vezetett volna, amelyben a magukat kisebbségként regisztráltató választópolgárok két választási eljárásban is tagot juttathatnának a nagy önkormányzati képviselőtestületbe. Továbbá, ahogy azt az indítvány megállapítja, az elfogadott törvény a település választópolgárait két csoportra osztaná, azokra, akik a helyi önkormányzati választáson rendelkeznek választójoggal, és azokra, akik ott is és a kisebbségi választásokon is szavazhatnak.

A preferenciális mandátumszerzés gyakorlata a módosítás előtt is létezett ugyan, de ezt akkor még a helyi önkormányzati választáson bizonyos szavazatszámot elért jelölteknek biztosították, azaz nem a kisebbségi választás alapján juttattak számukra helyi önkormányzati képviselői mandátumot. (E szabályozás szerint, ha a kisebbségi jelölt a kislistas választás alapján nem szerzett mandátumot, a számára juttatott minden egyes szavazat kétszeres értékkel bírt, mivel a mandátumhoz jutás feltétele a kislistan legkevesebb szavazattal mandátumot szerző jelöltre leadott érvényes szavazatok felének elérése volt.) E korábbi rendelkezéssel kapcsolatban megítélésem szerint valóban nem merültek föl komolyabb alkotmányos problémák, bár a regisztráció hiánya e területen is etnobiznizsgyanús esetekhez vezetett. A 2002-es választáson például a többi képviselőt mandátumhoz juttató szavazatszámnak csu-



pán a tizedét szerezte meg a képviselővé választott jelölt például a bolgár kisebbség képviselőjében a fővárosi belvárosban. S az ily módon megválasztott személy a mérleg nyelvét jelentette az ott kialakult politikai patthelyzetben (a két politikai tábor képviselőjében ugyanis 12-12 képviselő jutott be a képviselő-testületbe).<sup>27</sup> S az is megesett, hogy a pártja által a parlamenti választáson nem indított képviselő nemzetiségi színekben próbált mandátumot szerezni.

A kedvezményes mandátumszerzésről elmondható, hogy bár kétségkívül nem szerencsés, de (ha nem ütközne össze más alkotmányos elvekkel) a pozitív megkülönböztetés elvébe elméletileg még beleférne. Az alkotmány 70/A. § (3) bekezdése lehetőséget ad a jogalkotónak arra, hogy az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó intézkedéseket tegyen a tényleges jogegyenlőség megvalósulása érdekében. Hivatkozási alap lehet továbbá az alkotmánynak a kisebbségi különjogokkal foglalkozó 68. § (3) bekezdése, mely kimondja: „A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőjét biztosítják.” Az Alkotmánybíróság, mint említettük, ezt megelőzően több határozatában is megállapította,<sup>28</sup> hogy az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó törvényi intézkedéseknek széles skálája van, s a különböző szabályozási módok közül a jogalkotó – az alkotmány rendelkezéseit tiszteletben tartva – szabad belátása szerint választhat.<sup>29</sup> Emellett az AB állandó gyakorlata szerint az esélyegyenlőtlenség megszüntetését vagy csökkentését célzó pozitív megkülönböztetés lehetőségéből nem következik annak alkotmányos kényszere.<sup>30</sup> A tételiesen meghatározott pozitív diszkriminációra senkinek sincs alkotmányos joga, annak alkalmazása a törvényhozó szabadságába tartozik.<sup>31</sup> Ezzel szemben felvethető, hogy bizonyos esetekben a pozitív megkülönböztetésre a kisebbséghez tartozóknak kifejezetten alkotmányos joguk van, ilyen például az alkotmány 68. § (3) bekezdésében szabályozott kisebbségi önkormányzatok létrehozása. Más esetekben pedig, s valóban ilyen a preferenciális képviselőbiztosítása is, a jogalkotó jelentős mérlegelési szabadsággal rendelkezik.

Az elnöki indítvány megszövegezői érvelésüket két korábbi AB határozat okfejtésére alapozták. Az indítvány hivatkozik a 809/B/1998. AB határozatra,<sup>32</sup> mely a jelenleg hatályos preferenciális mandátumszerzés alkotmányosságát azzal indokolta, hogy a választópolgárok részére a választáson megmaradt az egy ember egy szavazat elve, s minden választópolgár szavazata ugyanannyit számított. Az AB érvelése a következőket is tartalmazta: „Az alkotmányos demokráciákban az „egy ember – egy szavazat” « el-

ve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban.” Azaz ebben a határozatban már megfogalmazódik a többes szavazati jog kizárása. Az AB határozat a politikai közösség választói jogosultsággal rendelkező tagjainak egyenlőségét (egyenlő értékességét) fejezi ki, azt, hogy a népszuverenitáson alapuló döntéshozatal résztvevői azonos jogokkal rendelkeznek, és minden választópolgár szavazata ugyanannyira számít. Egy másik AB határozat – a 22/2005. (VI. 17.) – szerint a választójog egyenértékűsége nem jelent mást, mint az egy ember egy szavazat elvét, ennek értelmében az alkotmány 71. § (1) a plurális választójogot zárja ki. Az indítvány ennek alapján megállapítja, hogy a rendelkezés a választójog egyenértékűségének az alkotmány 71. § (1) bekezdése által meghatározott elvét is sérti.

#### AZ 593/A/2005. AB HATÁROZAT

Az AB 2005. szeptember 27-én hozott határozata egy rövid kisebbségi jogi eszmeifutatót követően (mely felöleli az alkotmány kisebbségi jogokkal foglalkozó 68. §-a és az e területre vonatkozó nemzetközi normák és joggyakorlat rövid ismertetését) tér rá a módosításnak az elnöki indítványban kifogásolt 68. § (3) bekezdése vizsgálatára. (Bár ezt a határozat nem mondja ki, a nemzetközi jog e területre vonatkozó, szabadon értelmezhető szabályai – a demokratikus keretek között – gyakorlatilag szabad kezű biztosítanak a jogalkotónak a lehetséges megoldások megtalálásában.) Az indítvány gondolatmenetét követő érvelés az általános és egyenlő választójog elvéből [71. § (1) bekezdés] kiindulva vizsgálja, hogy az attól való eltérésre elegendő indokot szolgáltat-e az alkotmányban deklarált kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítása. A testület következtetése szerint mivel a kedvezményes képviselő tervezett változata nem az egyetlen lehetséges megoldás, az nem szükségeszerű, így ellentétes a 71. §-sal. Ugyanezen érvek alapján az Alkotmánybíróság nem tartja indokolhatónak a preferenciális mandátumszerzés érdekében a választópolgárokat az alaptörvény 42., 44. és 70. §-a alapján megillető alapjogok korlátozását sem. (Így a kedvezményes mandátumszerzés sérti a kisebbséghez nem tartozó választópolgároknak a helyi önkormányzásra, valamint a helyi önkormányzat képviselő-testülete tagjának megválasztására vonatkozó alapjogait is.) Az elfogadott rendelkezés nem áll összhangban az alkotmány 2. §-ával, ellentétes a demokratikus jogállamiság és a népszuverenitás elvével is. A demokratikus jogállamiság kapcsán az AB utal arra,

hogy az szoros kapcsolatban áll a választójog általános és egyenlő voltával. Az AB határozat megállapítja a helyi önkormányzás alapjoga és a népszuverenitás közötti összefüggést, hiszen az előbbire is vonatkozik az az elv, hogy a közhatalom kizárólag demokratikus legitimitáció alapján gyakorolható. Ennek során a határozat kiemeli azt a talán közhelyként hangzó, ugyanakkor természetesen helytálló megállapítást, hogy a kisebbségek helyi önkormányzatainak a megválasztásánál is „alapvető elv a demokratikus legitimitáció”, ami sérülne a módosított rendelkezés hatálybalépése esetén. Azaz az AB azt is kétségesnek találja, hogy egy részben a preferenciális képviselő szabályai alapján megválasztott testületnek megfelelő felhatalmazása lenne-e közhatalmi döntések meghozatalára. Ily módon azzal kapcsolatosan is megfogalmazhatók kértelyek, hogy a kisebbségi önkormányzatokban ülők valóban azoktól kapják-e a felhatalmazásukat, akikre kötelező döntéseket hozhatnak.

## EGYÉB ALKOTMÁNYJOGI AGGÁLYOK

A módosítás tartalmaz még egy alkotmányjogi szempontból igencsak aggályos rendelkezést, ugyanis a 24/D. § szerint a kisebbségi önkormányzatok jogai egyenlők, kötelezettségeik viszont eltérők lehetnek. Ez akár arra is feljogosíthatja a jogalkotót, hogy egyes önkormányzatokat például külön adó megfizetésre kötelezzen, ami persze nem túl valószínű. A módosítás e pontja minden bizonnyal ellentétes az alkotmány 68. §-ának szellemiségével, mely a kisebbségi közösségek között nem tesz különbségeket.

A jogszabály természetesen a felsorolt szerencsétlen megoldási módok ellenére is előrelépést jelenthet a korábbi helyzethez képest, például azzal, hogy kiterjeszti, pontosítja a kisebbségi önkormányzatok hatásköreit, és biztosítani igyekszik emellett a működés anyagi<sup>33</sup> és eljárási garanciáit is. A hatáskörök kiterjesztésénél érdemes megemlíteni, hogy a jogszabály az egyetértési jognak nevezett vétőjogot például új területeken is biztosítja.<sup>34</sup> Emellett meghatározza például, hogy az átruházható feladat- és hatáskörök esetén az átadó az ellátandó feladat- és hatáskör ellátásával arányban álló anyagi, tárgyi és pénzügyi feltételeket az átvevő rendelkezésére bocsátja. Javítana a korábbi helyzeten az is, ha a módosítás érintené a kisebbségi törvény 45. § (2) bekezdését: „a cigány kisebbség iskolázottságbeli hátrányainak csökkentése érdekében sajátos oktatási feltételek teremthetők.” Ez a megfogalmazás korábban akár az oktatási szegregációhoz is jogalapot szolgáltathatott.<sup>35</sup> A módosítás értelmében az idézett bekezdés új szövege a követ-

zőképpen rendelkezne: „A cigány kisebbségi oktatás folyhat kizárólag magyar nyelven, de a szülők igényei alapján az oktatási intézmény biztosíthatja a cigány nyelv (romani, illetve beás) oktatását.”

\*\*\*

A módosításról általában elmondható, hogy aligha lenne képes változtatni a kisebbségi önkormányzatok megválasztása körül kialakult áldatlan állapotokon, és továbbra sem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a kisebbségek képviselőit megválasztásában arra illetéktelenek is részt vegyenek. Emellett nem reagál a bevándorló kisebbségek megjelenésével és az uniós csatlakozás által adódó új helyzetekre, s több rendelkezése aligha élne túl egy, az elnöki indítvány által nem érintett alkotmánybíróági kontrollt.

## JEGYZETEK

1. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (kisebbségi törvény).
2. 68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.  
(2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.  
(3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit biztosítják.  
(4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.  
(5) A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.
3. I/9126/101. számú törvényjavaslat.
4. A két legismertebb megfogalmazás a Capotorti által megalkotott és azóta a szakirodalom által dédelgetett kisebbségfogalom, valamint az Európa Tanács 1201-es ajánlásában elfogadott meghatározás. Francesco CAPO-TORTI: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, Un Doc E/CN.4/Sub.2/384/Rev. 1; 1201 (1993) Ajánlás az Emberi jogok európai egyezményének a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatban, 1. cikk, in *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*, szerk. MAJTÉNYI Balázs, VIZI Balázs, Budapest, Gondolat, 2003, 150–156.
5. A kisebbségi törvény meghatározása szerint „nemzeti és etnikai kisebbség minden olyan, a Magyar Köztár-

- saság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul”. A törvény értelmében honos népcsoportnak minősülnek a következő kisebbségek: a bolgár, a cigány, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.
6. 1993–2002 között a huzamosan az ország területén tartózkodó külföldieket a magyar jogalkotó bevándorlóknak, azt megelőzően és utána pedig letelepedettnek nevezte, illetőleg nevezi. Részletesen lásd TÓTH Judit: *Státuszjogok*, Budapest, Lucidus, 2005, 303–306.
  7. *Uo.*, 304.
  8. KOVÁTS András: *A magyarországi bevándorlás-politika problémái*, in *Nemzetfelfogások (Kisebbség – többség)*, szerk. TAMÁS Pál, ERŐSS Gábor, TIBORI Tímea, Budapest, ÚMK – MTA SZKI, 2005, 308–321.
  9. A luxembourgi bíróság gyakorlatából: Case C-274/96, *Criminal Proceedings against Bickel/Franz*, 24 November 1998 [1998] ECR 7637.
  10. Az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés 19. cikke (1) szerint „minden uniós polgár, akinek lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállam helyhatósági választásainak választójoggal rendelkezik és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. E jog gyakorlásának részletes szabályait a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal fogadja el; ezek a szabályok eltérést állapíthatnak meg, amennyiben valamely tagállam sajátos problémái ezt indokolják.”
  11. A megyei szintű képviselőlet létrehozására ad lehetőséget a 2005. évi módosítás.
  12. Részletesen lásd Herbert KÜPPER: *Das neue Minderheitenrecht in Ungarn*, München, R. Oldenbourg Verlag, 1998, 96.
  13. Az MSZMP KB Politikai Bizottsága 1961 júniusában adta ki azt a határozatát, melynek hosszan ható következményei lettek. A dokumentum deklarálta, hogy a cigányság „bizonyos néprajzi sajátossága ellenére sem alkot nemzetiségi csoportot”, s társadalompolitikai kérdésnek minősítette a „cigánykérdést”, megnevezve egyúttal azokat a szociálpolitikai intézkedéseket, amelyek révén a helyzet „megoldható”. Lásd részletesen MAJTÉNYI Balázs, MAJTÉNYI György: *Romakérdés és állami politikák*, in *Kisebbségek kisebbsége (A magyarországi cigányok emberi és politikai jogai)*, szerk. NEMÉNYI Mária, SZALAI Júlia, Budapest, ÚMK, 2005, 409–429.
  14. Az anyanyelv tekintetében a romáknak három csoportját különböztetjük meg: magyarul beszélő romungro, magyarul és cigányul beszélő oláh cigány, valamint magyarul és románul beszélő beás cigány. A népszámlálások alkalmával a cigány és a beás nyelvet egy kategóriaként tartják számon.
  15. KEMÉNY István, JANKY Béla: *A 2003. évi cigány felmérésről*, in *A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. század elején*, szerk. KÁLLAI Ernő, Budapest, MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2003, 24–25.
  16. A kisebbségi törvény 61. § (2) bekezdése szerint „amennyiben az (1) bekezdésben felsorolt 13 kisebbségen kívül további kisebbség kíván bizonyosságot tenni arról, hogy megfelel az e törvényben foglalt feltételeknek, legalább 1000, magát e kisebbséghez tartozónak valló választópolgár e tárgykörben a népi kezdeményezését az országgyűlés elnökéhez nyújthatja be”.
  17. Lásd erről a kérdéstről AVISHAI MARGALIT, JOSEPH RAZ: *A nemzeti önrendelkezés*, in *Eszmék a politikában. A nacionalizmus*, szerk. BRETTER Zoltán, DEÁK Ágnes, Pécs, Tanulmány Kiadó, 1994, 111–123.
  18. Lásd az ezzel kapcsolatos adatokat PAP András László: *Etnikai-nemzetiségi identitás és választójogi korruptió*, in *Regisztrálható-e az identitás? (Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása)*, szerk. HALÁSZ Iván, MAJTÉNYI Balázs, Budapest, Gondolat – MTA JTI, 2003, 255. A szerző említi, hogy a szlovák önkormányzat a 2002-es választás előtt „nevesítette a borsodi Ináncs, Jákfalva, Perkupa, Putnok és Szendrőlád példáját, ahol annak ellenére lesznek szlovák kisebbségi választások, hogy nem tudnak ott élő szlovák közösségről és a népszámlálás során nem utaltak jelek akár egyetlen szlovák jelenlétére is”.
  19. A kérdéstről részletesen lásd *Regisztrálható-e az identitás?*, id. kiad.
  20. Lásd az egységes javaslat 115/E §-át.
  21. Az egyezségokmányt 1966. december 16-án fogadták el, s az 1976. március 23-án lépett hatályba. Kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet. U. N. T. S. No. 14668, Vol. 999, 1966, 172–186, 25. cikk b.
  22. A módosítás 115/J. § (2) bekezdésének (b)–(c) pontjai szerint: a kisebbségi közösség nyelvét ismeri-e, a kisebbségi közösség kultúráját és hagyományait ismeri-e.
  23. A kétnyelvűség vagy magyar nyelvű ügymenet különösen a települési kisebbségi önkormányzat működéséről szóló fejezetben jelenik meg. Lásd a módosítás 30/D. § (3) bekezdését vagy 30/F. § (1) bekezdését.
  24. A pártok működéséről és gazdálkodásáról 1989. évi XXXIII. törvény.
  25. 70. § (1) A Magyar Köztársaság területén élő minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési és a helyi önkormányzati, továbbá a kisebbségi önkormányzati választásokon választható és – ha a választás, illetőleg népszavazás napján az ország te-

rületén tartózkodik – választó legyen, valamint országos vagy helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.

26. 2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

(2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.

44. § (1) A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.

(2) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt és az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát megilleti az a jog, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán választható és – amennyiben a választás, illetve a népszavazás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodik – választó legyen, valamint helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen. Polgármesterré és fővárosi főpolgármesterré magyar állampolgár választható.

(3) A Magyar Köztársaságban minden menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személyt megillet az a jog, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán – amennyiben a választás, illetve a népszavazás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodik – választó legyen, valamint a helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.

71. § (1) Az országgyűlési képviselőket, az Európai Parlament képviselőit, a helyi önkormányzati képviselőket, valamint a polgármestert és a fővárosi főpolgármestert a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják.

27. A visszaélésekkel terhes gyakorlatról lásd PAP: *I. m.*, 256.

28. 652/G/1994. AB határozat, ABH 1998, 574, 580.

29. 422/B/1991. AB határozat, 2100/B/1991. AB határozat 581/B/1990, AB határozat 1588/B/1991.

30. 725/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 663, 664; 553/B/1994. AB határozat, ABH 1997, 773, 783.

31. 1067/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 446, 448.

32. ABH 2000, 783, 784.

33. A módosítás szerint például a hatáskörök átruházásánál az annak ellátásakor a helyi önkormányzat az azzal arányban álló anyagi, tárgyi és pénzügyi feltételeket az átvevő kisebbségi önkormányzat rendelkezésére bocsátja.

34. A 28. § (1)–(2) szerint a helyi sajtó, a helyi hagyományápolás és kultúra, valamint a kollektív nyelvhasználat kérdéskörében a kisebbségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati rendeletet a képviselőtestület csak az e lakosságot képviselő települési kisebbségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg. Megfelelő jogorvoslati lehetőséget is biztosít olyan esetekre, ha a helyi önkormányzat az itt előírt egyetértés vagy vélemény hiányában dönt. Ilyenkor az érintett kisebbségi önkormányzat kezdeményezésére a közigazgatási hivatal a döntést soron kívül megvizsgálja és indokolt esetben jogorvoslatért a bírósághoz, illetve az AB-hoz fordulhat. A települési kisebbségi önkormányzat kezdeményezése a megtámadott döntés végrehajtására halasztó hatályú. A kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezésére (felmentésére, vezetői megbízás visszavonására), ha nem a települési kisebbségi önkormányzat gyakorolja a kinevezési jogot, illetőleg a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedő helyi önkormányzati döntés meghozatalára csak az érintett települési kisebbségi önkormányzat egyetértésével kerülhet sor.

35. A kisebbségi oktatás területén a jogi szabályozásban egyaránt találunk a kisebbségi különjogok biztosítása és a szegregáció felé mutató rendelkezéseket. A jogi szabályozást az 1990-es évek óta jellemző fogalmi zavarokra más, a kisebbségi törvény 45. § (2) bekezdésében foglaltaknál nem kevésbé meghökkenítő példák is említhetők, szintén a kisebbségi oktatás területéről. Így hasonló, igaz, ma már csak jogtörténeti kuriózum az a 32/1997-es MKM-rendelet, mely külön alcímben foglalkozott a roma felzárkóztató oktatással. Ezt viszont a jogszabály lényegében kisebbségi oktatásként határozza meg: „Az biztosítja a cigány tanulók részére a cigányság kulturális értékeinek a megismerését a történelemről, az irodalomról.” Így ha a jogszabály szövegszerű értelmezésére egyáltalán kísérlet lehet tenni, akkor az talán úgy értelmezhető, hogy a romákat saját kultúrájukhoz akarta állami segítséggel felzárkóztatni. Az igazsághoz azonban az is hozzátartozik, hogy később a jogalkotó a jogszabályt megváltoztatva a felzárkóztató oktatás elnevezést helyesen kicserélte kisebbségi oktatásra. A 130/1995. (X. 26.) kormányrendelet a nemzeti alaptanterv kiadásáról pedig kijelenti, hogy a kisebbségi oktatás célja a romák esetében a cigányság társadalmi felemelkedésének és beilleszkedésének elősegítése, így azt lényegében felzárkóztató oktatásként határozza meg. Igaz, ráérezve a kisebbségi oktatás egyik valódi célkitűzésére, megjegyzi, hogy a kisebbségi oktatás keretében valamely cigány nyelv is oktatható.