

Lutring Erika
joghallgató demonstrátor
PTE AJK Alkotmányjogi Tanszék

A nemzetiségi önkormányzatok alkotmányjogi megítélése és működésük tapasztalatai – mit hoz a nemzetiségi törvény módosítása?

Magyarországon jelenleg tizenhárom, törvényben elismert nemzetiség él. Jogaikat és kötelezettségeiket a 2011. évi CLXXIX. törvény (továbbiakban: Nek tv.¹) rögzíti. Már az elején érdemes tisztázni a nemzetiség kifejezést, méghozzá azért is, mert a korábbi, e tárgyban született törvényi szabályozás – nevezetesen a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény² – a nemzeti vagy etnikai kisebbség szóval operál, értve ezalatt azt, hogy a tizenhárom magyarországi nemzetiség közül a romákat etnikumként definiálja. Ez a szóhasználat nem újkeletű, hiszen az Alkotmány³ sem a nemzetiség kifejezéssel élt korábban. A paradigmaváltás következtében az archaizáló nemzetiség kifejezés háttérbe szorította a kisebbség-többség felosztást, az etnikai szó mellőzésével pedig az antidiszkriminációs logika érvényesült.⁴

A Magyar Köztársaság Alkotmánya is több ízben rendelkezett a hazai kisebbségekről. Az V. Fejezetben szabályozta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa tisztségeket és rögzítette, hogy utóbbi feladata, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszasságokat vizsgálja és gondoskodjon e jogsértések orvoslásáról. A biztost az Országgyűlés a képviselők

kétharmadának szavazatával és az államfő javaslatára választotta.

Az Alkotmány XII. Fejezetében rögzítették a nemzeti és etnikai kisebbségek kultúrájának ápolásához, gazdagításához való jogot és a nemzeti összetartozás, valamint a nemzeti és etnikai közösségek igényeinek kielégítése céljából garantálták, hogy közszolgálati médiaszolgáltatás működik közre mindezek megvalósításához. A 68. § (1) bekezdése kimondta azt az alapvetést, mely szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának, államalkotó tényezők. Ennek megfelelően bekerült az Alkotmányba, hogy az állam őket védelemben részesíti, biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolásában és nem utolsósorban képviselőiket. Az *államalkotó* kifejezés pontos tartalmát egyébként régóta vitatják.⁵ Az Alkotmánybíróság a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatban⁶ megállapította, hogy a képviselő szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék. Ennek ellenére csak 2018-ban valósult meg először a nemzetiségek parlamenti képviselője ténylegesen, ekkor is csak a német nemzetiség tekintetében, jóllehet, hogy nemzetiségi önkormányzatok már 1994 óta működnek. Ezzel szemben az *államalkotó* fogalom tartalmának egy másik megközelítése jelenik meg a régi Nek tv. indoklásában, amely a nemzetiségek jogegyenlőségét helyezi előtérbe. Erre a jelentéstartalomra hívja fel a figyelmet dr. Bragyova András alkotmánybíró is a 45/2005. (XII. 14.) AB határozathoz⁷ fűzött párhuzamos indoklásában, amikor azt írja, hogy az „államalkotó tényezőként” való elismerés egyben annak az elismerése is, hogy a kisebbségek többséggel egyenlően kezelendők: az államalkotó tényező nem bírhat kevesebb joggal, mint a többségi nemzethez

¹ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100179.tv>

² <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300077.TV>

³ <https://www.alkotmanybirosag.hu/alkotmany-1989>

⁴ Pap András László: Sarkalatos átalakulások – a nemzetiségekre vonatkozó szabályozás. Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences. Budapest, ISSN 2064-4515. <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp> (Letöltés ideje: 2020. 04. 22.)

⁵ <http://nemzetisegijogok.hu/documents/2657648/2735811/%C3%89ves+besz%C3%A1mol%C3%B3+1999/7861d6e3-d833-9527-9e9b-2e28dabf09b5?version=1.1&download=true> (Letöltés ideje: 2020.04.23.)

⁶ <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/39AB5B5BA2209BCBC1257DCD00426B62?OpenDocument>

⁷ <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/753814BC398F86DCC1257ADA00528D07?OpenDocument>

tartozó egyének. Kiemelendő az anyanyelv használatáról való rendelkezés, hiszen a nemzetiségek anyanyelvhez való joga már a reformkor óta számos jogi és főként politikai vita tárgyát képezte, e körben elég csak az 1849. évi⁸, illetve a későbbiekben az 1868. évi nemzetiségi törvényre⁹ gondolni. Az Alkotmány biztosítani kívánta az anyanyelvű oktatást, az anyanyelvhasználatot, továbbá a saját nyelven való névhasználat jogát. Utóbbi a hazai németiség szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír, hiszen mind a kitelepítés előtt, mind után sokan közülük kénytelenek voltak magyarosítani nevüket.

Az Alkotmány a 68. § (4) bekezdésében feljogosította a kisebbségeket, hogy helyi és országos önkormányzatokat hozzanak létre, az (5) bekezdésben pedig lefektette, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény sarkalatos törvénynek minősül, így elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról való rendelkezést szintén sarkalatos törvényben rendelte szabályozni az Alkotmány. A kisebbségi önkormányzatok, mint a kulturális autonómia szervezeti formájának¹⁰ létrehozását lehetővé tevő rendelkezést a rendszerváltást követően iktatták az Alkotmányba és 1990. szeptember 30-án lépett hatályba.¹¹

A nemzetiségi önkormányzatokra való áttérés előtt ismertetném a nemzetiségek jelenleg hatályos és korábbi törvényi definícióját. Az 1993. évi LXXVII. törvény értelmében nemzeti és etnikai kisebbség (a továbbiakban: kisebbség) minden olyan, a Magyar Köztársaság 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 2011. évi CLXXIX. törvény olvasatában mindez így szól: nemzetiség minden olyan Magyarország területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. Jól látható különbségek a *nemzetiségi és etnikai kisebbség* és a *nemzetiség* kifejezés között, valamint az Alaptörvénynek megfelelően hazánk megnevezései között észlelhetők, illetve a hatályos törvény nem tartalmazza a magyar állampolgárok kitételét. Ahogy a Nektv. 1. § (2) bekezdése is kifejezi, a nemzetiség tagjainál nem a magyar állampolgárságon, hanem a magyarországi lakóhelyen van a hangsúly. Ez az elmentmondás az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdésében is felfedezhető, mely szerint az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez valamely nemzetiséghez tartozó *magyar állampolgárnak* van joga, míg a *Magyarországon élő* nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.¹² A kettő némiképp fedi egymást, de az önazonosság vállalása és megőrzése mégis egy tágabb fogalmat takar, így felmerül a kérdés, hogy vajon több jogban részesítené-e az Alaptörvény azokat a valamely magyarországi nemzetiséghez tartozó személyeket, akik a magyarországi lakóhelyen felül magyar állampolgársággal is rendelkeznek. Érdekesség, hogy az Alaptörvény az 54. cikk (1) bekezdésében a korábbi Alkotmányhoz képest

⁸ http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1849_julius_28_a_magyar_nemzetgyules_szegeden_elfogadja_a_nemzetisegi_torvenyt/

⁹ <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=86800044.TV&targetdate=&printTitle=1868.+%C3%A9vi+XLIV.+t%C3%B6rv%C3%A9nycik&referer=1000ev>

¹⁰ <http://real-j.mtak.hu/1027/8/jk1409.pdf> Mórész Sándor: Új irányok a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásában. 46. o. 2020/1.

¹¹ https://www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet_2017_19_nemzetisegi_onkormanyzatok.pdf/19350a97-ecf4-4b87-ade5-06811626ba43

¹² Pap András László: Sarkalatos átalakulások – a nemzetiségekre vonatkozó szabályozás. Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences. Budapest, ISSN 2064-4515. <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp> (Letöltés ideje: 2020. 04. 24.)

szűkebben szabja meg azoknak az alapvető jogoknak a körét, amelyek gyakorlása különleges jogrend idején sem korlátozható és immáron a nemzetiségek jogai nem tartoznak e körbe.

Az Alaptörvény¹³ a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan szintén célul tűzi ki a magyarországi nemzetiségek nyelvének, kultúrájának ápolását és megóvását. A XIX. cikk kimondja, hogy a hazai nemzetiségek államalkotó tényezők, tagjainak joguk van önazonosságuk szabad vállalásához és megőrzéséhez. Joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz. A helyi és országos önkormányzatok létrehozása továbbra is biztosított és sarkalatos törvényben kell szabályozni a nemzetiségeket és a nemzetiségként való elismerés feltételeit, a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok megválasztásának szabályait, valamint a nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában. 2013-ban mindezt kiegészítették azzal, hogy a nemzetiségként való elismerést sarkalatos törvény meghatározott idejű honossághoz és meghatározott számú, magát az adott nemzetiséghez tartozónak valló személy kezdeményezéséhez kötheti. Fontos, hogy egy adott nemzetiséghez való tartozás megvallása önkéntes alapú és szenzitív adatnak minősül.

A régi nemzetiségi törvény részletezi a kisebbségek alapvető jogait, az egyéni kisebbségi jogokat és a közösségi jogokat. A kisebbségeknek joguk volt (és van jelenleg is) helyi és országos önkormányzatokat alapítani. Azaz ezek az önkormányzatok két szinten szerveződtek, a helyi kisebbségi önkormányzatokat közvetett vagy közvetlen módon lehetett létrehozni. Előbbiről beszélünk akkor, amikor az önkormányzati testület képviselőinek legalább 30 százalékát egyazon kisebbség jelöltjeként választották meg és e képviselők kisebbségenként legalább 3 fős helyi kisebbségi önkormányzatot alakíthattak. Utóbbiról akkor beszélhetünk, amikor a választópolgárok közvetlen választás útján, helyi kisebbségi önkormányzatot hozhattak létre. Az így

létrejövő helyi kisebbségi önkormányzat maga választotta meg vezetőjét, tagja csak az lehetett, aki nem önkormányzati képviselő. Egy kisebbség a településen csak egy közvetett, illetőleg ennek hiányában csak egy közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzatot hozhatott létre. Feladat- és hatáskörüket tekintve nem volt különbség a közvetett vagy közvetlen módon létrejövő kisebbségi önkormányzatok között. Ha egy adott kisebbség az adott településen nem rendelkezett helyi kisebbségi önkormányzattal, akkor a kisebbség képviselőt a települési önkormányzatban szószóló láttatja el. Ami az országos kisebbségi önkormányzatokat illeti, azokat a kisebbségi elektorok választották meg. Kisebbségi elektor alatt érteni kell minden települési önkormányzati képviselőt, akit kisebbségi képviselőként választottak meg, ezenfelül a helyi kisebbségi önkormányzati képviselőt és a szószólót. Ha egy adott kisebbségnek az érintett települési önkormányzat képviselő-testületében nem volt kisebbségi képviselője vagy szószólója, illetőleg a kisebbség a településen nem rendelkezett helyi kisebbségi önkormányzattal, akkor az elektor választását három, a településen élő és magát az adott kisebbséghez tartozónak valló választópolgár kezdeményezhette. Ebben az esetben választói gyűlést kellett összehívni, melyen az ugyanazon kisebbséghez tartozó lakosok vettek részt. A gyűlés határozatképességéhez legalább tíz fő megjelenésére volt szükség, a résztvevők titkos szavazással, egyszerű szótöbbséggel választották meg az elektort. Adott településen egy kisebbség csak egy elektort választhatott és az elektorok választották meg titkos szavazással az országos önkormányzat közgyűlésének tagjait. Az első kisebbségi önkormányzatok az 1994. évi választások során jöttek létre, akkor összesen 679 helyi kisebbségi önkormányzat alakult.¹⁴ A következő választásokon már megduplázódott a helyi kisebbségi önkormányzatok száma, mindez látszólag az hatékonyságukat igazolta. Hamar felszínre kerültek azonban a visszaélések, az etnobiznisz egyre kiterjedtebbé vált, így módosításra volt szükség. Ennek hátterében a kisebbséghez tartozás feltételrendszere állt és a probléma feloldásaként

¹³ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>
2020/1.

¹⁴ http://metszetek.unideb.hu/files/metszetek_201904_03_.pdf

felmerült az igény, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon csak a kisebbségi közösség tagjai legyenek választók és választhatók. Az etnokorrupciós gyakorlat miatt a regisztráció szabályozása érzékeny területnek számított, ezt a 45/2005. (XII. 14.) AB határozat¹⁵ is több ponton kifejtette: „*A nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának. [...] Az információs önrendelkezési jog korlátozására is irányadó az az Alkotmányból levezetett követelmény, hogy a korlátozás akkor fogadható el alkotmányosnak, ha kényszerítő okból és a legkisebb korlátozással, a legalkalmasabb eszközök használatával történik. [...] Ennek megfelelően az alapjog korlátozásának megengedhetősége mindig a konkrét szabályozástól függően állapítható meg.*” Ennek eredményeként született meg a 2005. évi CXIV. törvény, melynek értelmében a kisebbségi választások már névjegyzéken alapultak. A törvény a 2. § (1) bekezdésében szabályozta a választójog kérdését, melynek gyakorlását négy feltétel együttes megvalósulásához kötötte. Ennek értelmében aktív és passzív választójoggal a kisebbségi önkormányzati választásokon az rendelkezett, aki a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényben meghatározott kisebbséghez tartozott, a kisebbséghez tartozását vállalta és kinyilvánította; magyar állampolgár; a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezett és a kisebbségi választói jegyzékben szerepelt. A törvény megszüntette a helyi önkormányzatok kedvezményes kisebbségi mandátumát, majd a választási rendszer újrakodifikálására 2011-ben került sor.

A Nek tv. nagyrészt átveszi a korábbi nemzetiségi törvény normaanyagát, azonban több téren visszalépés történt, melynek háttérben az Alaptörvény nemzetiségek jogait szűkebben szabályozó normaanyaga áll. Ezalatt értendő többek között, hogy míg az Alkotmány biztosította a nemzetiségek számára az

alkotmányos jogként elismert képviselőt, addig az Alaptörvény mindössze az Országgyűlés munkájában való részvételről szól.¹⁶ Az új Nek tv.-ben a nemzetiségi önkormányzatok jogállási és működési szabályainak módosításával, valamint az elektori rendszer megszüntetésével áttértek a közvetlen választásra. A hatályos rendelkezések értelmében három szinten hozható létre nemzetiségi önkormányzat: települési, területi és országos szinten. A legutóbbi népszámlálási adatok (2011¹⁷) alapján nemzetiségi önkormányzati választást akkor kellett volna kitűzni, ha a településen egy adott nemzetiség létszáma eléri a harminc főt; továbbá ha a fővárosban, illetve a megyében legalább tíz települési nemzetiségi önkormányzat választását kitűzték. A harminc fős szabályozás azonban csak a 2024. évi választásokon lépett volna hatályba, viszont az idei évi törvényi módosításnak köszönhetően ezt elvetették, így továbbra is a korábbi, huszonöt fős küszöb az irányadó. Ezt leginkább az indokolta, hogy a jövőre esedékes népszámlálás következtében a 2011. évi népszámlálási adatokkal már nem lehet célszerűen dolgozni, már csak azért sem, mert a 2021. évi népszámlálásról szóló 2018. évi CI. törvény¹⁸ értelmében a nemzetiséghez tartozás felvállalása már nem anonim lesz, így elképzelhető, hogy kevesebben fogják identitásukat megvallani, amely néhány településen a nemzetiségi önkormányzat megszűnéséhez vezethetne, ha a harminc fős küszöböt valóban bevezetnék. Ugyanakkor azt is fontos kiemelni, hogy a vallásra és nemzetiségre vonatkozó adatok megadása továbbra is önkéntes jellegű marad és ezeket már a kérdőívek lezárásakor elkülönítik a többi adattól.¹⁹ Ezzel szemben az országos nemzetiségi önkormányzati választást a települési és területi önkormányzati választások számától függetlenül ki kell tűzni. A nemzetiség adott területen való számszerűségéhez, és nem százalékos arányaihoz való kötöttség nem a legerőteljesebb megoldás, mert a népszámlálás adatai

¹⁵ <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/753814BC398F86DCC1257ADA00528D07?OpenDocument>

¹⁶ https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mta-lwp/2014_53_Kallai.pdf

¹⁷ http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_nemzetiseg
2020/1.

¹⁸ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1800101.TV>

¹⁹ <https://jegyzo.hu/tajekoztato-a-2021-evi-nepszamlalasi-a-vegrehajtasaban-kozremukodok-feladatairol/>

alapján pontos leképzés nem alkotható egy település nemzetiségi viszonyairól, hiszen az adott nemzetiséghez való tartozás szenzitív adatnak minősülő megvalláson alapul, amit a hovatartozásukat sokszor az előítéletek miatt tagadó romák és a kitelepítés miatt – főleg az idősebb generáció körében – megfigyelhető félelem okán a németek napjainkig nem szívesen tesznek meg.²⁰ A hitelesség hiánya folytán a szabályozást az alapvető jogok biztosa is sérelmezte, aki kérte a Nek tv. egyes rendelkezéseinek megsemmisítését és e rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását. *Álláspontja szerint a népszámlálás nemzetiségi adatainak választási célú felhasználását elrendelő rendelkezés szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogát, valamint a nemzetiségi közösségek helyi nemzetiségi önkormányzat létrehozására vonatkozó jogát.*²¹ Az Alkotmánybíróság elutasította az alaptörvény-ellenesség és nemzetközi szerződésbe ütközése megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt azzal az indokolással, hogy az egymást követő magyar kormányok hiteles adatok híján nem tudták beazonosítani a nemzetiségi nyelvhasználati jog biztosítása szempontjából releváns településeket, így ennek következtében a jogokat sem tudták megfelelően biztosítani, ezért az Európa Tanács regiszter létrehozását javasolta. Másrészt a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 3. cikkének 1. pontja²² kimondja: „Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származék.” Az önkormányzatok létrehozására vonatkozó jog tehát kollektív jog, melynek a magukat az adott nemzetiséghez tartozónak valló személyekhez kell kötődnie, így a jog biztosításához és gyakorlásához elengedhetetlen a nemzetiségi közösségek létszámának – akár csak hozzávetőleges – ismerete. Az önazonosság szabad megvallása nem zárja ki

a statisztikai adatok felhasználását a vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében, ezt a Magyarországot is kötő nemzetközi szerződések monitoring szervei által kibocsátott dokumentumok is hangsúlyozzák. Ugyanakkor a 41/2012. (XII. 6.) AB határozat kifejezésre juttatta azt is, hogy a jogalkotónak módjában áll a nemzetiségi törvényt módosítani, ha a 2014. év tapasztalatait követően a népszámlálások közötti felező időben jelentős nemzetiségi választási igény alakul ki és az nincs összhangban a 2011. évi népszámlálási adatokkal. A Velencei Bizottság kifogásolta azt, hogy a népszámláláskor a nemzetiségek nem voltak annak tudatában, hogy identitásuk megvallása milyen hatással van a későbbiekben a nemzetiségi intézményekre, választásokra és ehhez kapcsolódó támogatásokra.

A választójog – legyen az aktív vagy passzív – feltétele az adott nemzetiséghez való tartozás. Az etnobiznisz elkerülése érdekében a választójog a nemzetiségi névjegyzékben való regisztrációhoz kötött. Ez azonban csak látszólag oldotta meg az identitás megvallásának problematikáját, hiszen továbbra sincs objektív szempontrendszer a nemzetiséghez tartozás megítélésre. A korábban elterjedté vált jelenséget, az ún. szimpátiaszavazást²³ felváltotta a szimpátiaregisztráció. A Nek tv. 53. § (1) bekezdése a nemzetiségi névjegyzékbe való felvételt három feltételhez köti: szavazati joggal való rendelkezés a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán; meghatározott nemzetiséghez tartozás és az e nemzetiséghez tartozás Nek tv.-ben meghatározott tartalommal és a választási eljárásról szóló törvényben meghatározott eljárási rendben való megvallása. A nyilvántartási kérelemnek tartalmaznia kell az adott nemzetiség megjelölését, a választópolgár adott nemzetiséghez tartozására vonatkozó nyilatkozatát, valamint annak megjelölését, hogy a névjegyzékbe vételét az országgyűlési képviselők választására is kiterjedő hatállyal kéri-e.²⁴ A nemzetiségi választáson való passzív

²⁰ <http://real-j.mtak.hu/1027/8/jk1409.pdf>

²¹ <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2EA8A1E5D6372FAFC1257ADA00524C26?OpenDocument>

²² <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900034.TV>
2020/1.

²³ <http://www.nemzetisegek.hu/etnonet/ratkarpad.htm>

²⁴ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300036.tv>

választójog alapja, hogy az adott választópolgár a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán is rendelkezzen passzív választójoggal; a két megelőző általános nemzetiségi választásokon, valamint az azokat követő időközi választásokon nem volt más nemzetiség nemzetiségi jelöltje; továbbá nyilatkozzon arról, hogy az adott nemzetiség képviselőjét vállalja és a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri. Utóbbi elvárás nem mérhető objektívan, hiszen ez is a szabad megvallás részét képezi.

Továbbra is biztosított a nemzetiségi önkormányzat létrehozásának mind közvetlen, mind közvetett úton való létrehozása, azaz a települési önkormányzat az alakuló ülésen dönthet úgy, hogy nemzetiségi önkormányzattá alakul, ha a település választójoggal rendelkező lakosságának több mint fele a választás napján az adott nemzetiség választói névjegyzékében szerepel és a megválasztott képviselők több mint fele nemzetiségi jelöltként indult a választásokon [Nek tv. 71. § (2) bekezdésének a) és b) pontjai]. Utóbbira a kedvezményes mandátum – korábbi formájához képest szigorúbb – visszaállítása adta meg a lehetőséget, amelyet a 2010. évi L. törvény²⁵ szabályoz. Ennek tükrében *az általános önkormányzati választáson, valamint a képviselő-testület egészének megválasztása céljából kitűzött időközi választáson az egyéni listán a nemzetiségi jelölt kedvezményes módon szerezhethet mandátumot, feltéve, hogy a választás kitűzésekor a névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább ötven százaléka az adott nemzetiség nemzetiségi névjegyzékében is szerepelt.* Ezzel a jogalkotó valószínűleg meg kívánta oldani a nemzetiségek tradicionális geográfiai elhelyezkedéséből adódó problémát, amely korábban a területi autonómia érvényesülését akadályozta. Ezzel kapcsolatban Kállai Ernő, egykori nemzeti és etnikai jogok biztosa több aggályt is felvetett, véleménye szerint ugyanis nem biztos, hogy az átalakult nemzetiségi önkormányzat valóban az adott nemzetiség érdekképviselőjének céljával jön létre, hanem visszaélészerűen így akarja megakadályozni a valós, közvetlenül választott nemzetiségi önkormányzat megalakulását. Továbbá

kifogásolta, hogy a nemzetiségi jogok gyakorlása az egyén nyilatkozatától és nem pedig a közösség elismerésétől függ.

Az új elvek alapján először 2014-ben tartottak nemzetiségi választásokat, ekkor az azt megelőző ciklushoz képest 172-vel kevesebb eredményes választás volt. Országos nemzetiségi önkormányzattal mind a tizenhárom nemzetiség rendelkezik, közülük négy (bolgár, német, szlovák és szlovén) rendelkezik egységes testülettel, azaz egy jelölő szervezet képviselőiből alakultak meg. Az új választási rendszerben további érdekesség, hogy egyedül a német nemzetiség rendelkezik országgyűlési képviselővel, a többi nemzetiség csak szószólót küldhetett a parlamentbe. Nekik kötelességük együttműködniük nemzetiségük önkormányzataival [Nek tv. 21/B. § (2) bekezdés].

A helyi nemzetiségi önkormányzat kötelező feladat- és hatáskörei közé tartozik többek között a nemzetiségi feladatokat ellátó intézmények fenntartásával kapcsolatos feladatelátás; a más önkormányzat által átruházott feladat- és hatáskör ellátása, ideértve az átvett intézmény fenntartásával kapcsolatos feladatelátást; érdekképviselő és esélyegyenlőség megteremtésével kapcsolatos feladatok ellátása; a nemzetiségi nyelven folyó nyelven nevelésre és oktatásra irányuló igények felmérése, valamint a kulturális javak megőrzése érdekében szükséges intézkedések megtétele. Emellett önként vállalt közfeladatnak minősül a nemzetiségi intézmény alapítása; kitüntetés alapítása, odaítélése feltételeinek és szabályainak meghatározása; továbbá nemzetiségi pályázatok kiírása és ösztöndíjak alapítása.

Az országos nemzetiségi önkormányzat dönt az általa képviselt nemzetiség országos ünnepeiről, a nemzetiségi utónévvvel kapcsolatos megkeresésekről, kötelező közfeladatként ellátja az érdekképviselői, érdekvédelmi feladatokat azon a településen, ahol nemzetiségi önkormányzat nem működik; ellátja nemzetiségek érdekeinek országos szintű képviselői és védelmét; országos szintű nemzetiségi

²⁵ http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=131705.283319
2020/1.

intézményhálózatot tart fenn; emellett elláthatja a helyi nemzetiségi önkormányzat önként vállalt közfeladatait. Joga van véleményt nyilvánítani az általa képviselt nemzetiséget e minőségében érintő jogszabályok tervezetéről, a nemzetiség védelmével kapcsolatos két- és többoldalú nemzetközi megállapodások hazai végrehajtásáról és kezdeményezi az abban foglaltak érvényesítéséhez szükséges intézkedések megtételét.

A nemzetiségekre vonatkozó jogszabályi előírások jelentős módosulása következtében indokoltta vált a nemzetiségek közpénzekkel való gazdálkodásának jogszerűségi ellenőrzése. Ennek keretében az Állami Számvevőszék vizsgálta többek között, hogy a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat közötti együttműködés szabályszerű megállapodáson alapult-e. Az Állami Számvevőszék ott végezte az ellenőrzést, ahol más témában egyébként is jelen volt.²⁶ Az ellenőrzésről szóló tanulmány kimondja, hogy a hatályos nemzetiségi törvények biztosítják a nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodásának, működésének szabályszerű feltételeit. Az országos önkormányzat gazdálkodásával kapcsolatos feladatokat az országos nemzetiségi önkormányzati hivatal látja el, amely költségvetési szervként végrehajtja a tisztségviselői határozatokat, ellátja az ideiglenes kezelői feladatokat és a költségvetési szervek gazdálkodás szerinti feladatokat. A gazdálkodás szabályszerűsége a helyi nemzetiségi önkormányzatok esetében a velük együttműködést kötő helyi önkormányzatokon múlik elsősorban. Törvényi előírás ugyanis, hogy a települési önkormányzat biztosítja a helyi nemzetiségi önkormányzat működésének személyi és tárgyi feltételeit, továbbá gondoskodik a működéssel kapcsolatos gazdálkodási és adminisztratív feladatok ellátásáról. A helyiséghasználatról az önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat mind települési, mind területi szinten közigazgatási szerződésben állapodik meg egymással, amelyben rögzíteni kell a költségvetés előkészítésével és megalkotásával kapcsolatos határidőket, valamint az összeférhetlenségi és nyilvántartási kötelezettségeket. Az Állami

Számvevőszék megállapította, hogy az efféle megállapodások tartalmilag nem mindig felelnek meg a jogszabályi előírásoknak. A szabályszerűség biztosítása lényegében a jegyző feladata, aki a nemzetiségi önkormányzat testületi ülésén részt vesz és jelzi, ha törvénysértés történt. Gyakori hiányosságként észlelték az ellenőrzés során, hogy az adatszolgáltatást határidőn túl teljesítették, illetve nem biztosították a nemzetiségi önkormányzatok számára a belső ellenőrzést.

A nemzetiségi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező, önállóan gazdálkodó szervezet, amely a rendszerváltás óta számos változtatást élt meg. Számos olyan kérdéskör volt azonban, amely időről-időre felvetette a szabályozás felülvizsgálatának igényét, így 2020. június 16-án az Országgyűlés elfogadta a Nek tv. módosítására vonatkozó indítványt.²⁷ Szükség volt a törvény kiegészítésére és pontosítására, legfőképp a nemzetiségi és helyi önkormányzatok szabályozásának elkülönítése, valamint a nemzetiségi önkormányzatok folyamatos működése céljából. A módosítások 2020. július elsején léptek hatályba. A hatályos rendelkezések értelmében a települési önkormányzat képviselő-testülete nemzetiségek ügyeivel foglalkozó bizottságot hoz létre vagy valamely bizottságát jelöli ki e feladatkör ellátására, ha ilyen bizottság működését a települési nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete kezdeményezi. A bizottságban a települési nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének kijelölt tagja tanácskozási joggal részt vesz és a napirendi pontokhoz hozzászólhat, így a véleményezési, döntés előkészítési munka megoszlik a helyi és a helyi nemzetiségi önkormányzat között, hiszen utóbbi álláspontját a delegáltja képviselni tudja. Ez azért kiemelő, mert a részvétel eddig csak lehetőségként volt adott. A törvény módosítása azonban elsősorban a nemzetiségi óvodai ellátást és köznevelést érinti, de itt is megjelenik a nemzetiségi önkormányzatok szerepe. Így az országos nemzetiségi önkormányzat adott településen megszervezheti a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatást, ha pedig nem vállalja, akkor ezt a

²⁶ <https://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2014/t367.pdf?download=true>
2020/1.

²⁷ <http://nemzetisegek.hu/2020/07/02/modosult-a-nemzetisegi-torveny/>

települési nemzetiségi önkormányzat is megteheti. A kiegészítő forma szintén újdonság, amelyet ott vezetnek be, ahol a településen lévő, azonos nemzetiséghez tartozó gyermekek száma nem éri el az önálló óvodai csoport létrehozásához szükséges létszámot. Ehhez kapcsolódó fontos változás, hogy a nemzetiségek által fenntartott köznevelési intézményeket a tulajdonukba adták, így bővítve az ezzel kapcsolatos döntéshozatali jogkörüket. A köznevelési, valamint szakképzési intézmény vezetője feletti kinevezési jogkört a fenntartó, azaz a nemzetiségi önkormányzat gyakorolja, de e jog gyakorlása nem teljeskörű, mert a kompetens miniszter egyetértése szükséges hozzá. Ha a nemzetiségi önkormányzat jogutód nélkül vagy a köznevelési intézmény megszűnik, akkor a vagyonelemek visszazállnak az eredeti tulajdonosra. Ez utóbbi szabályozással lényegében az etnobiznisszel és a nemzetiségi kedvezményekkel való különféle visszaélések is csökkenthetők. Nemcsak a nevelési-oktatási, hanem a szociális intézmények fenntartásának joga is megilleti immáron a nemzetiségi önkormányzatokat, ezzel nagymértékben hozzájárulva az időskorúak által képviselt értékek és hagyományok megőrzéséhez.

Fontos hangsúlyozni a jogvédelemre és nemzetiségi jogok biztosítására vonatkozó módosítást is, melynek értelmében nemzetiségi önkormányzat közvetlenül is közigazgatási pert indíthat, ha a nemzetiségi jogok sérülnek. Ha utóbbiak gyakorlásához a helyi önkormányzat vagy szervének döntése is szükséges és ezt a döntést meghatározott határidőn belül nem hozzák meg, akkor a nemzetiségi önkormányzat a kormányhivatal törvényességi felülvizsgálati eljárását kezdeményezheti. Mindezek szabályozása tükrében közvetlenebb módon

érvényesülhet az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében deklarált bírósághoz fordulás joga, valamint a (7) bekezdésben meghatározott jogorvoslathoz való jog. Megjelenik tehát a kormányhivatalok törvényességi felülvizsgálati jogköre, amelyet az Mötv. részletesen szabályoz a helyi önkormányzatok vonatkozásában.²⁸ A nemzetiségi önkormányzat esetén a kormányhivatal nem jár el *ex officio*, azt a nemzetiségi önkormányzatnak kell kezdeményeznie, tehát kérelemre jár el. A helyi önkormányzatok esetében a kormányhivatalok nagyobb hatáskörrel rendelkeznek, hiszen maguk járnak el hivatalból, így megtámadhatják az önkormányzati határozatot közigazgatási perben, továbbá kezdeményezhetik mulasztás esetén a határozathozatal pótlásának elrendelését. E jogosultságok az Alaptörvény 32. cikk (4) és (5) bekezdésén alapulnak, melyek biztosítják a bírósági felülvizsgálat kezdeményezését és az aktuspótlást törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztása esetén. Előbbi esetben az officialitás hiánya nagyobb mozgásteret enged a helyi önkormányzatoknak, így akár nagyobb az esély a nemzetiségi önkormányzatok számára fontos döntés meghozatalának elmulasztására vagy késedelmes meghozatalára.

Végül a nemzetiségi önkormányzatok legitimitációjának növelését, megerősítését hivatott szolgálni az az új szabály, mely szerint azokon a településeken, ahol korábban nem működött nemzetiségi önkormányzat, az adott országos nemzetiségi önkormányzat nyilatkozatától fog függeni, hogy indokolt-e a helyi nemzetiségi önkormányzati testület felállítása vagy sem. Így alapvetően egy régi, már többször említett trendnek, az etnobiznissznek vagy más néven a „kakukkfióka” jelenségnek próbálnak gátat szabni.²⁹

²⁸ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100189.tv>
2020/1.

²⁹ <https://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/uploads/files/archive/467.pdf>