

TANULMÁNYOK

KUKORELLI ISTVÁN

A nemzetiségek jogállása a rendszerváltozás éveiben – kísérletek országgyűlési képviseletük szabályozására¹

A tanulmány nyomon követi a nemzetiségek alkotmányos jogainak változását a rendszerváltozás éveiben, egészen a 2011-es Alaptörvényig. A szerző megállapítja, hogy a nemzetiségi jog történetében a rendszerváltó évek számos kuriózum-szerű megoldást produkáltak, különösen igaz ez a nemzetiségek parlamenti képviseletére, de kezdetben önkormányzataikra is. Míg az utóbbi politikai képviselet és a kisebbségvédelmi intézmények letisztultak, a parlamenti képviselet és választói jogalanyiság ma is számos problémát vet fel. A szerző zárógondolata, hogy a nemzetiségi szószóló helyett a kérdést a 2. kamara bevezetése oldhatná meg megnyugtatóan.

I. Nemzetiségi kérdés a szocializmusban

A nemzetiségi politika a szocializmusban a párt szövetségi politikájának részeként működött, meglehetősen ideologikusan és kevésbé alapjogias szemlélettel. A téma korabeli kutatói – például Kóvágó László – könyveikben világosan leírták „hazánk nemzetiség politikáját”.²

A Kossuth Könyvkiadónál 1984-ben megjelent könyv „Együtt a nemzetiségekkel” hűen kifejezte ennek a politikának a lényegét.³

A három lábon álló szocialista politikai intézményrendszer – az egypárt (MSZMP), az állam, a társadalmi szervezetek – az utóbbiban képzelte el a nemzetiségi kérdés megoldását. A proletárdiktatúra állama gyorsan a 40-es, 50-es

¹ A tanulmány a RETÖRKI kutatások keretében a jogi szabályozás dokumentációja céljából készült.

² Kóvágó László: *A magyar kommunisták és a nemzetiségi kérdés.* (Budapest: Kossuth Könyvkiadó 1985) Uő.: *Nemzetiségek a mai Magyarországon.* (Budapest: Kossuth Könyvkiadó 1981)

³ *Együtt a nemzetiségekkel. Nemzetiségi politika a mai Magyarországon.* (Budapest: Kossuth Könyvkiadó 1984)

években létrehozta a majdnem egynevű nemzetiségi szövetségeket. Ezek a rendszerváltozásig működő szervezetek a következők voltak:

Magyarországi Délszlávok Demokratikus Szövetsége (1945);

Magyarországi Szlovákok Demokratikus Szövetsége (1948);

Magyarországi Románok Demokratikus Szövetsége (1949);

Magyarországi Németek Demokratikus Szövetsége (1955).

Az MSZMP KB PB 1968. szeptember 17-i nemzetiségi határozata már nagyobb mozgásteret engedett a direkt pártirányítás alatt működő szövetségeknek és megfogalmazta az anyaországok viszonylatában a nemzetiségek ún. „híd” szerepét is. A nemzetiségi szövetségek a Hazafias Népfront keretében működtek, vezetőik tagjai voltak a Hazafias Népfront Országos Tanácsának. Pontosan írta le a témával kapcsolatos szakirodalom a korabeli helyzetet:

„Az MSZMP nemzetiségi politikájának végrehajtása során a Hazafias Népfontra és különösen az ún. nemzetiségi demokratikus szövetségekre támaszkodik. A négy nagyobb nemzetiségi csoportnak (délszláv, német, román, szlovák) önálló nemzetiségi szövetsége van. E szövetségek különböző időpontokban jöttek létre és tevékenységük mai formája, tartalma is fokozatosan alakult ki.”⁴

A nemzetiségi szövetségek a Népfronthoz hasonlóan sajátos, kissé megfoghatatlan szervtípusok voltak és bár alapszabályuk volt, sem egyéni tagsággal, sem helyi szervezetekkel nem rendelkeztek.

A nemzetiségek jogait alapvetően az egyenjogúság felől közelítette meg a szocialista alkotmány és az ezt kommentáló jogtudomány. Az alkotmány rendelkezései a következők voltak:

Az 1949. évi XX. törvény eredeti szövege szerint:

„49. § (1) A Magyar Népköztársaság polgárai a törvény előtt egyenlők és egyenlő jogokat élveznek.

(2) A polgárok bármilyen hátrányos megkülönböztetését nemek, felekezetek vagy nemzetiségek szerint a törvény szigorúan bünteti.

(3) A Magyar Népköztársaság a területén élő minden nemzetiség számára biztosítja az anyanyelvén való oktatásnak és nemzeti kultúrája ápolásának lehetőségét.”

Ezt a szöveget pontosította és egészítette ki az 1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről:

„61. § (1) A Magyar Népköztársaság állampolgárai a törvény előtt egyenlők, és egyenlő jogokat élveznek.

(2) Az állampolgároknak nem, felekezet vagy nemzetiség szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.

⁴ FÜRÉSZ Klára: „Nemzetiségi egyenjogúság a Magyar Népköztársaságban” *Acta Facultatis Tomus XIII.* (Budapest: ELTE ÁJK 1971) 201.

(3) *A Magyar Népköztársaság a területén élő minden nemzetiség számára biztosítja az egyenjogúságot, az anyanyelv használatát, az anyanyelven való oktatást, saját kultúrája megőrzését és ápolását.*

Külön kiemelendő a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény 9. § (1) bekezdése, miszerint:

„9. § (1) *A tanács tevékenysége során:*

e) érvényre juttatja a nemzetiségek jogait;”

Az egyenjogúságra koncentrááló szakirodalom általában három nemzetiségi jogot vezetett le visszatérően az alkotmányból: „Mindezek alapján a Magyar Népköztársaság Alkotmánya a következő jogokat biztosítja a nemzetiségek számára:

- az anyanyelv használatának joga,
- az anyanyelven történő oktatás joga,
- a nemzeti kultúra ápolásának joga.

A területi autonómia kialakításának vagy esetleg az önrendelkezési jog megadásának felvetése a Magyar Népköztársaságban élő nemzetiségek objektív helyzetének (létszám, területi megoszlás stb.) ismeretében irreális lenne.”⁵

A rendszerváltozás éveit közeledve a szakirodalom már érzékeli a kérdés összetettségét, nemzetközi összefüggéseit és felvetik a kollektív nemzetiségi jogokat is. „Alkotmányunk az egyenjogúság elvét a következőképpen rögzíti: „A Magyar Népköztársaság állampolgárai a törvény előtt egyenlők, és egyenlő jogokat élveznek”. Alaptörvényünk három kérdéskört emel ki: a nemek, a felekezetek és a nemzetiségek egyenjogúságát. Ezeknek a kiemelése – hasonlóan más szocialista országok alkotmányaihoz – azzal magyarázható, hogy a polgári társadalmakban, köztük az 1945 előtti Magyarországon, a jogegyenlőséget e területeken sértették meg leginkább.

A nemzetiségi egyenjogúság az egyik legösszetettebb és legproblematisabb területe a jogegyenlőségnek. A Föld közel 200 államának túlnyomó többsége soknemzetiségű, s bennük 10–15-ször annyi nép vagy népcsoport él. A nemzetiségi egyenlőség egyrészt úgy merül fel, mint az adott államban élő különböző nemzetiségekhez tartozó állampolgárok egyéni joga, másrészt a nemzetek, népek, nemzetiségek közösségi (kisebbségi-jogvédelmi, területi-önkormányzati, önrendelkezési) jogaként is felvethető a kérdés.

A Magyarországon ma élő viszonylag csekély számú német, szlovák, délszláv és román nemzetiségre a területi szétszórtság jellemző. Ilyen szórvány nemzetiség létezése esetén elsősorban az egyéni nemzetiségi jogok biztosítása az elsődleges, de természetesen szükség van olyan kollektív nemzetiségi jogokra, amelyek nem kötődnek a területi autonómiához. Mindezekre figyelemmel az alkotmány az anyanyelv használatának jogát, az anyanyelven történő oktatás jogát és a nemzeti kultúra ápolásának jogát egyaránt biztosítja a nemzetiségek számára. A nemzetiségek kollektív joga egyesületek, érdekképviseleti szervezetek létrehozása; jelenleg

⁵ FÜRÉSZ (lj. 4.) 199. Lásd továbbá BUDZSÁKLIA Máttyás: „Nemzetiségi egyenjogúság és jogok a Magyar Népköztársaságban” *Állam és igazgatás* 1974/9. 785–801.

négy nemzetiségi szövetség tevékenykedik a Hazafias Népfront keretén belül. A nemzetiségi szövetségek vezetői a magyar parlamentnek az országos lajstromon megválasztott képviselői.⁶

A tudományos szakirodalomban is elkezdődött a „felvilágosodás”, különösen Joó Rudolf és Kiss Gy. Csaba munkái járták körül teljes körűen és hitelesen a nemzetiségi önrendelkezés, az önkormányzatiság, továbbá az egyenjogúság kérdéskörét.⁷

Megélnékült a nemzetiségekkel foglalkozó tárgyilagos történelmi irodalom is. Jó példája ennek Ács Zoltán, könyvészetileg is szép munkája.⁸

Összegzőként megállapítható, hogy az egypártrendszer az említett egyéni jogokon kívül kisebbségi jogintézményeket nem ismert.

II. A nemzetiségi kérdés megjelenése 1989-ben, a Nemzeti Kerekasztalnál és az utolsó rendi országgyűlésben

A rendszerváltókat, különösen az újonnan belépő pártokat erős nemzetpolitikai felelősség hatotta át, nagyobb figyelem kísérte a határokon túli magyarok sorsát, mint – ezzel összefüggésben – a hazai nemzetiség helyzetét. Jó példa erre az alkotmány úgynevezett felelősségi klauzulájának [6. § (3)] konszenzusos létrejötte, ellentétben az országgyűlési képviselőkre leszűkülő nemzetiségi jogállási vitákkal. Szólnunk kell röviden erről is, mivel a magyar nemzetiségi szabályozást mindig motiválta, hogy mi is ugyanezt várjuk el a kisebbségben élő magyarok államaitól, együttműködve velük.

A kezdeti alkotmányozási elképzelések szerint az Alkotmány az általános rendelkezések között csupán a Magyar Köztársaság külpolitikájának alapelveit sorolta volna fel.⁹ Ezekből az alapelvekből még hiányzott a felelősségi formula, amely az Ellenzéki Kerekasztal javaslatára a háromoldalú politikai egyeztető tárgyalásokon az I/1. munkabizottság vitáiban jelent meg először szövegszerűen.¹⁰ A szövegjavaslat a következőket tartalmazta: „A Magyar Köztársaság előmozdítja a határain kívül élő magyarsággal való kapcsolatok ápolását.”

Kétségtelen, hogy hasonló gondolatokat fogalmaztak meg korábban az MSZMP akkori külpolitikussai is, ez volt a Kerekasztalnál megkötött alkotmányozási konszenzus alapja.

⁶ *Állami intézmények a politikai rendszerben* (Szerkesztette: HALÁSZ József, SÁRI János). (Budapest: Kossuth Könyvkiadó, 1987) 92–93.

⁷ Joó Rudolf: *Nemzeti és nemzetiségi önrendelkezés, önkormányzatiság, egyenjogúság* (Budapest: Kossuth Könyvkiadó 1984) Uő.: *Etnikumok és regionalizmus Nyugat-Európában*. (Budapest: Gondolat Kiadó 1988) Kiss Gy. Csaba: *Nálunk és szomszéd nemzeteknél*. (Pécs: Jelenkor Kiadó 1994)

⁸ Ács Zoltán: *Nemzetiségek a történelmi Magyarországon*. (Budapest, 1984)

⁹ Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei. 1989. január 30.

¹⁰ A rendszerváltás foratókönyve. VI. kötet. Budapest, 2000. Új Mandátum Kiadó. 50–51.

A gondolat politikai tartalmáról lényegében nem volt vita, éppen ez a látványos konszenzus nehezítette a pontos közjogiasítását, jogi nyelvre való lefordítását. A közjogiasítást az 1989. évi XXXI. törvénynek az Alkotmány „Általános rendelkezések” című 1. fejezete új szövegét tartalmazó 2. §-a végezte el. Az alkotmánymódosító törvény által megállapított új szöveg: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását”.¹¹

A sajátos történelmi körülmények között létrejött jogi norma, az alkotmány 6. § (3) bekezdése lényegében az Alaptörvényig hatályban volt.

Az indokolása a következő: „Az első és második világháborút követő békeszerződések nyomán kialakult európai határok realitását – tekintettel a világpolitikai erőviszonyokra, szövetségi rendszerünkre – nem lehet kétségbe vonni, ez azonban nem jelenti azt, hogy a kialakult sajátos nemzetiségi viszonyokra ne kellene fokozott figyelmet fordítani. Ezért az Alkotmány is rögzíti, hogy a határainkon túl lévő magyarság tekintetében az anyaország jelentős szerepet kíván betölteni.”¹²

A felelősségi tételt a fenti indokolás szerint a nemzetközi *status quo* elvének elfogadásával együtt alkotta meg az alkotmányozó hatalom.

Figyelemre méltó az előterjesztő igazságügyi miniszter néhány gondolata az általános rendelkezések jogi tartalmára nézve. „Elvi kérdés azonban, hogy egy modell, az ideológiailag semleges politikai rendszer alapjául szolgáló Alkotmány ne szóljon olyan kérdésekről, amelyeknek nincs valóságos jogi tartalmuk. Csak jogilag is értelmezhető alapelveket állapíthat meg.”¹³

Az előterjesztő szóbeli indokolása azt erősítette meg, hogy nem csupán nemzetpolitikai tételről, külpolitikai államcélról van szó, hanem jogilag is értelmezhető alapelvről.¹⁴

Az 1989-es évben a nemzetiségek jogállása vissza-visszatérően a nemzetiségek parlamenti képviselőire szűkülte. Annak ellenére, hogy a Németh-kormányban megvolt a szándék a komplex jogállami, jog- és érdekvédelmi törvény megalkotására. A kormány 1048/1989. (IV. 24.) MT határozata létrehozta a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégiumot, később ennek segítségével a Kisebbségi Titkárságot.¹⁵ Ezek az intézmények – ez később kiderül az igazságügyi miniszter expozéjából is – jóval szélesebb körűen és intézményesen gondolkodtak.

A NEKA tárgyalásokon a nemzetiségeket, azok érdekeit lényegében mindenki, konkrétan senki sem képviselte, nem voltak jelen a társadalmi szervezeteket megjelenítő harmadik oldalon sem. Országgyűlési képviselőtüket az EKA, de mondhatni

¹¹ Magyar Közlöny, 1989. október 23. 1220.

¹² Uo. 1231–32.

¹³ ON. 4903.

¹⁴ KUKORELLI István: „A „felelősségi klauzula” – az Alkotmány 6. § (3) bekezdésének értelmezési lehetőségei.” In: TÓTH Judit (szerk.): *Schengen, a magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában.* (Budapest: Lucidus Könyvkiadó 2000) 175–179.

¹⁵ VÁRFALVI Attila: „A nemzetiségek képviselete a magyar Országgyűlésben” *Társadalmi Szemle* 1995/7.

a NEKA egésze is egyértelműen elvetette. Így született meg az 1989. évi XXXI. törvény 68. §-a, amely általánosságban rögzítette a nemzetiségek jogállását:

„68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.

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

A 68. §. részletes indokolása szerint:

„15. Történelmünk sajátossága, hogy az országunkban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek államalkotó tényezők. Ezért a Javaslat megfogalmazza a nemzeti és nyelvi kisebbségeknek a nemzeti azonosságtudathoz való jogát, amelybe beleérti a saját kultúrát, a saját nyelvet és egyéb nemzeti sajátosságokat is. A nemzetiségek és más kisebbségek sajátos híd szerepet töltenek be a különböző államok és nemzetek között, jogaik biztosítása éppúgy nem adomány, mint bármely más szabadságjogé. Ezért a kisebbségvédelem biztosítása mindenképpen indokolt.”

A homályos fogalmak (államalkotó tényezők, kollektív részvételük a közéletben) a nemzetiségi képviselők kezdeményezésére kerültek be az alkotmány szövegébe.¹⁶

A nemzetiségek országgyűlési képviselete a választójogi törvény (1989. évi XXXIV. törvény) vitájában éleződött ki ismét. Az általános vita első hozzászólója Jakab Róbertné, az Országgyűlés akkori alelnöke, maga is nemzetiségi vezető, éles szavakkal bírálta a NEKA kompromisszumait és elutasította a törvényjavaslatot:

„S akikről beszélek, elsősorban természetesen a nemzetiségek, azoknak nem lesz esélyük kollektív parlamenti képviseletre. Miért is? Közismert tényeket mondok. Először: egyéni választókerületben nem indulhatnak, mivel egy tömbben – ahogy miniszter úr elmondta – 70 ezer, de Kereszti Csaba képviselőtársam véleményét is idevéve, 30–40 ezer egyféle nemzetiségi lakos Magyarországon együtt nem található. Diaszpórában élünk, vegyesen, a települések túlnyomó többségén kisebbségben. Másodikként: ugyanez oknál fogva kizárt a területi elven alapuló képviselet. Tizenkilenc megyénkből 18-ban élnek nemzetiségiek. És csak harmadikként mondom: mivel a nemzetiségi lakosság politikai nézetek dolgában ugyanolyan sokszínű, mint a többségi nemzet, nem várható, hogy egyetlen párt mögött sorakozna fel. Hadd hangsúlyozzam azonban azt az evidenciát is, hogy a kisebbségek kollektív érdekeinek képviselete nem vethető alá pártérdekeknek. Mint ahogy az is tény, hogy a választók érdekeinek egy része anyanyelvtől független.”¹⁷

A vitában több képviselő is hozzászólott, sőt, konkrét, szövegszerű képviselői módosító javaslatot nyújtottak be a nemzetiségi képviseletről.¹⁸

¹⁶ PAPP András László: *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig* (Budapest: Gondolat Kiadó 2007) 222.

¹⁷ ON. 5045–5046. o.

¹⁸ Lásd. PAPP (lj. 16.) 223.

A kormány a vita végén ígéretre kényszerült, hogy külön törvényt fog betervezni – jobb meggyőződése ellenére – a nemzetiségek parlamenti képviselétéről. Ehhez azonban módosítani kellett az alkotmányt is. Ez a módosítás az 1990. évi XVI. törvénnyel történt meg, amely több vonalon szakított az 1989. szeptember 18-ai kerekasztalos megállapodással (például a köztársasági elnök parlament általi választásával). Ilyen szakítás volt a nemzetiségek direkt országgyűlési képviselétének alkotmányba emelése is.

Az 1990. évi XVI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról, az Alkotmány 68. §-át a következő (3) bekezdéssel egészítette ki:

„(3) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviselétét az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell. Az Országgyűlés a 71. § (1) bekezdése szerinti választástól függetlenül a kisebbségek képviselétére – külön törvényben meghatározott módon és számban – országgyűlési képviselőket választ.”

A kiegészítés részletes indoklása a következő volt:

„Az Alkotmány 68. §-ának (1) bekezdése kimondja: A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek részesei a nép hatalmának; államalkotó tényezők. A javaslat ezt a szabályt tölti ki tartalommal – a nemzeti és nyelvi kisebbségek jogos követelése nyomán –, amikor úgy rendelkezik, hogy a törvényhozó és az önkormányzati szervekben kötelezővé teszi a kisebbségek képviselétének biztosítását. A javaslat értelmében a választójogi törvény szabályai szerint megválasztott háromszáznolcvanhat képviselőn kívül az Országgyűlés – külön törvényben meghatározott módon és számban – maga választja – kooptálja – tagjai közé a kisebbségek képviselőit. Az Alkotmány e rendelkezését megfelelően figyelembe kell majd venni a tanácsi önkormányzatok választásának szabályozása során.”

Az alkotmány végrehajtására – igazi jogi csemegeként – megszületett az 1990. évi XVII. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviselétéről:

„Az Országgyűlés az Alkotmány 68. §-a (3) bekezdésének végrehajtására a következő törvényt alkotja:

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

2. § (1) A kisebbségek képviselőire az Országgyűlés alakuló ülését követően harminc napon belül jelölő bizottság tesz javaslatot.

(2) A jelölő bizottság az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által kijelölt képviselők közül, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők által kijelölt képviselők közül áll. A jelölő bizottság a javaslattétel előtt köteles kikérni a kisebbségek érdekképviseleti szervezeteinek véleményét.

3. § Az Országgyűlés a kisebbségek képviselőit titkos szavazással választja meg.

4. § Ha az Országgyűlés a jelöltet nem választja meg, a jelölő bizottság legkésőbb tizenöt napon belül új javaslatot tesz.

5. § (1) Az e törvény alapján megválasztott országgyűlési képviselő jogállása azonos a többi képviselőével.

(2) Ha az e törvény alapján megválasztott képviselő megbízatása az Országgyűlés működésének befejezése előtt szűnik meg, helyére új képviselőt kell választani.

6. § Ez a törvény a kihirdetése napján lép hatályba.”

Az 1990. március 12-én a választások előtt kihirdetett – mindössze 6 szakaszból álló törvény – valódi állatorvosi ló. Mindez kiderül a törvény parlamenti vitájából is.

Idézetek következnek a törvény parlamenti vitájából:

DR. KULCSÁR KÁLMÁN igazságügyminiszter: „A Kormány ezt követően olyan megoldást dolgozott ki, amelynek lényege az volt, hogy egykamarás Parlamentben, nem elsősorban országgyűlési képviselő útján, hanem komplett intézményrendszer kialakításával célszerű elérni a nemzeti kisebbségek politikai befolyásoló szerepének a biztosítását.

Ennek intézményes formái lehetnének: először a nemzeti etnikai, nyelvi kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, aki e joggal kapcsolatos véleményeket, panaszokat az Országgyűlés elé tárja, és közreműködik az esetleges jogsertések orvosolásában. Indokolt lehet továbbá a nemzeti kisebbségek képviselőiből a Kormány tanácsadó szerveként nemzetiségi tanácsot felállítani, amely valamennyi, a kisebbséget érintő kérdésben véleményt nyilvánít a Kormány döntései előtt. Végül a legfőbb döntéshozó fórum, az Országgyűlés munkájában is részt vehetnének a nemzeti kisebbségek küldöttei állandó meghívottakként, tanácskozási joggal, így a Parlament vitájában módjuk nyílna érdekeik érvényesítésére.

Tisztelt Országgyűlés! Az itt felsorolt megoldásokkal a nemzeti kisebbségek vezetői nem értettek egyet, ragaszkodtak a garantált parlamenti képviselőhez.”¹⁹

DR. NAGY JÓZSEF, a Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Bizottság előadója: „Abban alakult ki egyetértés, hogy erre a törvényre, a nemzetiségek, kisebbségek országgyűlési képviselőtét biztosító törvényre szükség van. Abban azonban már rendkívül eltérők voltak a vélemények, hogy ez a törvényjavaslat jó-e vagy sem. Különösen a bizottság ülésén résztvevő kisebbségi és nemzeti érdekképviselők megbízottai, képviselői bíralták rendkívül élesen ezt a törvényjavaslatot. Bár korábban az Igazságügyi Minisztérium képviselője, és most a miniszter úr is elmondotta azt, hogy ettől a törvényjavaslattól eltérő jellegű, valamilyen másfajta javaslat előterjesztésére a mai egykamarás parlamenti modell és az elfogadott választójogi törvény nem ad lehetőséget. Mindemelllett, – ahogyan már említettem – a kisebbségeknek és a nemzetiségeknek a bizottság ülésén résztvevő képviselői ezzel nem értettek egyet és úgy vélték, hogy olyan törvényt kellene alkotnunk, amely a számarányukat jobban kifejezi. Ebből adódóan például a magyarországi cigányság ott jelenle-

¹⁹ ON. 6545. o.

vő képviselői öt képviselői helyet, a Magyarországi Németek szövetsége – mint ahogyan ezt írásban az Országgyűléshez is eljuttatták – három képviselői helyet, a Magyarországi Románok szövetsége és a horvátok két-két képviselői helyet igényelnek...

Bírálat érte a delegálás tervezett módszerét is. Nem értenek egyet a kisebbségek, nemzetiségek képviselői a törvényjavaslat – úgymond – kijelöléses módszerével; ezt súlyos politikai hibának és antidemokratikusnak tartják. Úgy vélik, hogy képviselőjüket az érdekelteknek kellene választaniuk.²⁰

DR: HORVÁTH JENŐ: „Elhangzott az eddigiéik során, és a bizottsági üléseken is, hogy nincsenek megelégedve azok, akik érdekében kívánnánk ezt a döntést meghozni. A kisebbségek. Nincsenek megelégedve a választás módját illetően, a számarányt illetően, a jelölést, a delegálást illetően. És nem lehetnek megelégedve azok sem, akik a törvényességre figyelnek, akik az alkotmányos rendet kívánják fenntartani. Mert az Alkotmány rendelkezéseivel ellentétes jogszabályt ugyan a Parlament hozhat, de később arcpirítóan szégyenkezni kell miatta...

Ez, amit most meg kívánunk oldani azzal, hogy néhány kiválasztott kisebbségnek egy-egy képviselőt biztosítjuk, ez csupán egy szépségflastrom, amely sem a kérdés érdemi megoldását, sem a kisebbségek részéről megfelelő megelégedést nem fog hozni.”²¹

PEJÁK EMIL: „Nem jó ez az előterjesztés. Túl későn fogtunk hozzá. Elmondtam a történetét. De azért a semminél jobb. Én el tudnám fogadni így is azzal, hogy majd később ezt a munkát folytatjuk, tökéletesítjük, és ezt majd nyilván egy kétkamarás rendszer oldja meg. De kérem, így, ilyen formájában jogfosztó ez a javaslat. Kollektív joguktól megfosztja. Hát micsoda dolog az, hogy a pártok képviselői összeülnek, az arra hivatott nemzetiségek helyett és majd jelölnek nemzetiségi képviselőt? Hol? Ki? Túl pártos elképzelés. Már így is kortesbeszédék hangzottak el nemzetiségi jogok helyett. Így van?”²²

DR: MÁNDITY MARIN: „Ha a Parlament egyetért velünk és elfogadja, akkor viszont az a kérésem és ezzel is egyetértek Peják úrral –, hogyha már a nemzetiségek kapnak képviselőt a Parlamentben, akkor ezeket a képviselőket saját maguk titkosan válasszák meg, akár egy rendkívüli kongresszuson, vagy egy országos értekezleten. Kérem, így fogadjuk el ezt a törvényjavaslatot. Köszönöm.”²³

DR. ÖRDÖGH FERENC: „A magyarországi kisebbségek képviselőtételét szerettem sem az ombudsman, sem más nem tudja megoldani megnyugtató módon, csak a parlamenti képviselő, illetőleg – amire sajnos nem kerül sor, amit Kulcsár professzor is sajnált, amikor betervezte az alkotmánymódosítási javaslatot – a másik kamarában való képviselőt. Tehát abban nem hiszem, hogy érdemes len-

²⁰ ON. 66550. o.

²¹ ON. 6552–6553. o.

²² ON. 6560. o.

²³ ON. 6562. o.

ne nekünk gondolkoznunk, hogy a parlamenti képviselőn kívül megnyugtató módon tudnák-e képviseltetni érdekeiket.”²⁴

A törvény lényege tehát az volt, hogy a törvényben meghatározott nyolc nemzeti és etnikai kisebbség egy-egy képviselővel rendelkezik az Országgyűlésben. A kisebbségek képviselőit a kisebbségek érdekképviselői szerveinek véleményét meghallgatva az Országgyűlés választotta volna meg az alakuló ülés (1990. május 2.) utáni 30 napon belül.

III. A 68. § újabb változása, értelmezési zavarok. Alkotmányos mulasztás? 25 év után – országgyűlési képviselet.

A kísérlet nem sikerült, az MDF-SZDSZ paktum utáni alkotmányrevízió, az 1990. évi XL. törvény újra átírta az alkotmány 68. §-át és 51. §-ában hatályon kívül helyezte a mindenki által „szeretett” 1990. évi XVII. törvényt, jogtörténeti emlékké téve azt.

A többpártrendszerre épülő parlamentarizmus belső logikájával és a vegyes választási rendszerrel a törvény valóban összeegyeztethetetlen volt és nem jelentett megoldást, ellenkezőleg, konfliktusok sorozatát szülte volna az általános szakmai vélemények szerint is.

Az alkotmány új 68. §-a az 1990. évi XL. törvény szerint ekképpen szólt:

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

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

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

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

Az alkotmány részletes indokolása szerint: „A Javaslat emellett pontosítja az Alkotmány szövegét, amikor a nemzeti és nyelvi kisebbségek helyett a nemzeti és etnikai kisebbségek szóhasználatot alkalmazza.”

Az első szabad választások utáni alkotmányszöveg konkrét módon nem nesvítette a nemzetiségek országgyűlési képviseletét. Az alkotmány szövegéből – A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják – kényszerítően nem következett az országgyűlési képviselet. A szöveget értelmező szakirodalom szerint: „A szöveg ilyen módon történő dekonkretizálására több magyarázat lehetséges: lehet, hogy a jogalkotó eleve letett a kisebbségek parlamenti illetve helyi képviseletének megva-

²⁴ ON. 6567. o.

lósításáról, de valószínűbb, hogy csak a konkrét megvalósítás mikéntjében bizonytalanodott el, így általánosabb normaszöveget fogadott el, hogy nagyobb mozgástérre tegyen szert. Kimondatlanul ugyan, de nagyon fontos következménye lett a módosításnak, hogy az országgyűlési illetve a helyi képviselet ezzel hallgatólagosan akár egymás alternatívájává is válhattak. Valamiféle képviselet biztosítása tehát továbbra is kötelező volt az Alkotmány alapján, ennek mikéntje vonatkozásában azonban szabad kezet kapott az Országgyűlés.

Az Alkotmány 68. §-ának utolsó módosítása szintén 1990-ben, a LXIII. törvény útján történt, amikor a fenti (3)–(4) bekezdések közé új (4) bekezdést iktatott be a jogalkotó, amely kimondja, hogy „A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.”

E rendelkezés valós jelentése-jelentősége igen érdekes kérdés: Kilényy szerint a kisebbségi önkormányzatok rendszerére vonatkozó rendelkezés akár az Alkotmány 68. § (1) illetve (3) bekezdése további kifejtésének, végrehajtásának is minősülhet: a kisebbségi önkormányzati rendszer által válnak részesévé a kisebbségek a nép hatalmának illetve valósul meg képviseletük. Logikai úton értelmezve a 68. § szövegét, a későbbi fejleményektől eltekintve valóban mondhatjuk, hogy a kisebbségek képviseletének megvalósítása a kisebbségi önkormányzati rendszeren keresztül történik.²⁵

Folytatódott a majdnem negyedszázadig tartó polémia a nemzetiségek országgyűlési képviseletéről a se velük, se nélkülük szellemében, eredménytelenül. A vita első állomása volt az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10.) AB határozata, amely megállapította, hogy az Országgyűlés törvényalkotó kötelezettségét elmulasztotta és határidővel (1992. december 1.) felhívta ennek teljesítésére.²⁶

A határozatot sokan sokféleképpen értelmezték. Várfalvi Attila szerint: „Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy az elmarasztalás nem a parlamenti képviselet hiánya, hanem a (például önkormányzati) képviseletet is biztosító kisebbségi törvény hiánya miatt történt meg. Egyetlenegyszer sem jelenik meg a határozatban... az országgyűlési képviselet kifejezés, csak a benyújtó indítványának összefoglalásában. Az Alkotmánybíróság tehát megint nem értelmezte a képviselet mibenlétét, annak kibontását a jogalkotóra bízta, Másrészt ezt a dodonai ítéletet úgy is lehetett érteni, hogy az Alkotmánybíróság e határozatával kimondta a nemzetiségek jogát a parlamenti képviseletre.”²⁷

Részben egyetérttek az értelmezéssel, ez az alkotmánybírói határozat a kisebbségi törvény és az önkormányzati rendszer létrehozatala előtt született meg, a mulasztás alapvetően erre irányul. Ugyanakkor értelmezésem szerint a parlamenti képviselethez való jogot nem lehetett kiolvasni a határozatból, az

²⁵ SZAJBÉLY Katalin: „A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete” (In: *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*. Publ. Doct. Jur. Szeged Tomus 3. Fasc. 10. pp. 173–208. Szeged 2003)

²⁶ Lásd ABH 1992. 204. oldal.

²⁷ PAPP András László idézi VÁRFALVIT. (Ij. 15.) 227.

a törvényhozó szabad mérlegelési körébe tartozott. A mulasztásos vitát egyébként a 45/2005. (XII. 14.) AB határozat zárta le.²⁸

Nem követjük nyomon a parlamenti képviselőtről szóló vitát, a ciklusról ciklusra kidolgozott, majd elvetett ezer apró ötletet, megtette azt a szakirodalom²⁹ és könyvében részletesen Papp András László.³⁰

Az időben haladva annyit azonban mindenképp meg kell említeni, hogy az első kisebbségi törvény (1993. évi LXXVII. törvény) 20. § (1) bekezdése törvényi (nem alkotmányi!) szinten deklarálta: „A kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviseletre.” A szakirodalomban csak lebegő paragrafusnak nevezett deklaráció két évtizedig üres maradt, talán nem véletlenül. Az alkotmányos alapokat, ismét nem a konkrét képviseletet, hanem a „részvételt” az Alaptörvény teremtette meg. Az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdése így rendelkezik: „(2) A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.”

Látható, hogy az Alaptörvény csak részvételről beszél. A végrehajtó külön törvény az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény lett, amely bevezette a kisebbségi listát az országgyűlési választásokon. A könnyített választási matematika ellenére az első megmérettetéskor (2014) egyetlen nemzetiség sem szerzett mandátumot, s 2018-ban is csak a német nemzetiségi listáról került egy képviselő a parlamentbe. Így 2014-ben előre lépett – s 2018-ban is megőrizte szerepét a nemzetiségi érdekek országgyűlési megjelenítésében – a „pótintézmény”, a nemzetiségi szószóló, amely újabb kuriózuma a nemzetiségi jognak, például az egységes képviselői jogállás viszonylatában.³¹

²⁸ Lásd ABH 2005. 569–570. oldal.

²⁹ Borók György: „A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletének szabályozási modelljei Európában és Magyarországon” *Társadalmi Szemle* 1998/4. Győri Szabó Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus* (különösen „A hazai kisebbségek parlamenti képviselete” című fejezet). (Budapest: Osiris Kiadó 2006) 407–717. KILÉNYI Géza: *Még egyszer a kisebbségek parlamenti képviseletéről és a második Kamaráról* (Budapest: MTA Államtudományi Kutatások Programirodája 1990) KOLLÁTH György: „Kisebbségi képviselet: kudarcok, kritikus közelítések, kiutak” *Társadalmi Szemle* 1995/9. PETRÉTEI József – SÜKÖSD Ferenc: „A nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéről” *Tudományos Dialóg* 1998/2. SOMOGYVÁRI István: „A magyar parlamenti rendszer reformja” *Társadalmi Szemle* 1998/8–9. TÓTH Zoltán: *Nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete*. Magyar Közigazgatás, 1993. 8. szám.

³⁰ PAPP András László: *Uo. Különösen a „Magyarországi kisebbségi képviselet: modellek a Házban” című fejezet. 215–265.*

³¹ MÓRÉ Sándor: „A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve” *Magyar Jog* 2015/10. 584–592.

IV. A nemzetiségi ügyeket szolgáló, képviseleti, igazgatási és jogvédelmi szervek létrejötte. Az első nemzetiségi törvény megalkotása.

A rendszerváltozás éveiben a nemzetiségek országgyűlési képviselétéről folytatott militáns küzdelem lehet az oka annak, hogy a róluk szóló komplex törvény elfogadása három évet késett. Pozitívuma ugyanakkor a rendszerváltó vitáknak, hogy az átkoshoz képest elkezdődött az intézményekben való alapjogias gondolkodás, az ügyért viselt állami felelősség tisztulása, az érdekképviselő és az alapjogvédelem fogalmainak különválása.

Hangsúlyozni kell, hogy az állam – nemzetiségi ügyekért felelős – három szervtípusának az alapjait a rendszerváltó évek teremtették meg:

- fontos intézmény a nemzetiségi ügyekért viselt kormányzati felelősség („nemzetiségi igazgatás”), amely nézetem szerint a mindenkori miniszterelnökhöz közeli megoldás kell, hogy legyen. Korábban szó volt a Németh-kormány által létrehozott nemzetiségi kollégiumról. Az első szabad választások után az Antall-kormány a 34/1990. (VIII. 30.) Korm. rendelettel létrehozta a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalt, amely 1990-ben megkezdte működését (a Hivatalról lásd még 125/2001. (VII. 16.) Korm. rendelet);

- az alkotmány már 1989-ben a 32/B. §-ban meghonosította az ombudsman intézményét, amely lehetővé tette egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztos választását. Az 1990. évi XL. törvény konkretizálta a külön biztost és már önálló alkotmányos intézményként nevesítette a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosát. A 32/B. § (2) bekezdése szerint: „(2) A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.”

- Az intézmény felállítására az ombudsman törvény késése miatt is (1993. évi LIX. törvény) csak 1995-ben került sor a 84/1995. (VII. 6.) OGY határozattal. Ezt követően a nemzetiségi biztos évente rendszeresen beszámolt az Országgyűlésnek. A beszámolóik önmagukért beszélnek, összefoglalják a magyarországi nemzetiségi kérdés egészét, alakították és alakítják az alkotmányjogon belül kialakuló úgynevezett nemzetiségi jogot.³² Az Alaptörvény, amely az „egy a biztos” koncepcióra épült, meghagyva feladatkörét, helyettség fokozta le a nemzetiségiekért felelős ombudsmant. A 30. cikk (3) beke-

³² A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának beszámolóit 1995. július 1. és 2011. január 1. között az országgyűlési irományszámok szerint a következők: J/4048. szám, Budapest, 1997; A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tájékoztatója az 1997-es évről (kézirat); J/859. szám, Budapest, 1999; J/2259. szám, Budapest, 2000; J/3867. szám, Budapest, 2001; J/5868. szám, Budapest, 2002; J/2527. szám, Budapest, 2003; J/8928. szám, Budapest, 2004; J/14720. szám, Budapest, 2005; J/19340. szám, Budapest, 2006; J/2099. szám, Budapest, 2007; J/5015. szám, Budapest, 2008; J/8957. szám, Budapest, 2009; J/11905. szám, Budapest, 2010; J/2417. szám, Budapest, 2011.

dése szerint: „(3) Az alapvető jogok biztosát és helyetteseit az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával hat évre választja. A helyettesek a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el. Az alapvető jogok biztosa és helyettesei nem lehetnek tagjai párt-nak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”

A harmadik fontos intézmény a helyi és országos önkormányzatok alkotmányos alapjainak megteremtése, ezt végezte el a tanácsrendszert leváltó, az általános önkormányzati rendszert bevezető 1999. évi LXIII. alkotmánymódosító törvény. Az addig is sokat látott 68. § új, (4) bekezdése szerint: „A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.” Az önkormányzatok főbb típusait az 1993. évi LXXVII. törvény részletezte.

A nemzeti és etnikai kisebbségek alkotmányban biztosított jogait részleteiben az 1993. július 7-én szinte egyhangúan elfogadott 1993. évi LXXVII. törvény bontotta ki.³³ A törvény jelentősége nagy, a nemzetiségi jogalkotási folyamatban. Szándékai nemesek, preambuluma tanulságos és felemelő olvasmány.

Az 1993. évi LXXVII. törvény preambuluma:

„Az Országgyűlés

– követve a magyar történelem legnemesebb hagyományait és értékeit,

– a demokrácia és a humanizmus eszméi iránti elkötelezettség jegyében,

– a népek és nemzetek közötti megértés és baráti együttműködés elősegítésének szándékával,

– továbbá annak tudatában, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek harmonikus együttélése a többségi nemzettel a nemzetközi biztonság alkotó eleme, kinyilvánítja, hogy a nemzeti és etnikai önazonossághoz való jogot az egyetemes emberi jogok részének tekinti, a nemzeti és etnikai kisebbségek sajátos egyéni és közösségi jogai alapvető szabadságjogok, amelyeket tiszteletben tart, és mindezeknek a Magyar Köztársaságban érvényt szerez.

Ezen jogok összessége nem a többség adománya és nem a kisebbség kiváltsága, forrásuk pedig nem a nemzeti és etnikai kisebbségek számaránya, hanem az egyén szabadságának és a társadalmi békének tisztelete alapján a mások joga.

Az egyenlőség és a szolidaritás eszméinek, az aktív kisebbségvédelem elveinek kinyilvánításakor az Országgyűlést az elfogadott egyetemes erkölcsi és jogi normák figyelembevételével a kisebbségek iránti megbecsülés, az erkölcsi és a történelmi értékek tisztelete, a kisebbségek és a magyar nemzet közös létérdekeinek következetes képviselete vezérli.

A Magyar Köztársaság területén élő, magyar állampolgárságú nemzeti és etnikai kisebbségek nyelve, tárgyi és szellemi kultúrája, történelmi hagyományai, valamint a kisebbségi létükkel összefüggő más sajátosságaik egyéni és közösségi önazonosságuk része.

Mindezek különleges értékek, megőrzésük, ápolásuk és gyarapításuk nemcsak a nemzeti és etnikai kisebbségek alapvető joga, de a magyar nemzet, végső soron pedig az államok és nemzetek közösségének érdeke is.

³³ A kisebbségek jogai Magyarországon. (Szerkesztő: BÁTHORY János) KJK, 1994.

Figyelembe véve, hogy az önkormányzatok a demokratikus rendszer alapját képezik, a kisebbségi önkormányzatok létrehozását, tevékenységét és az ezáltal megvalósuló kulturális autonómiát az Országgyűlés a kisebbségek sajátos jogérvényesítése egyik legfontosabb alapfeltételének tekinti.

Az Országgyűlés a történelmi együttélés tényéből kiindulva ezen törvényben is biztosítja mindazon jogokat, amelyek a kisebbségekhez tartozó személyeknek, mint magyar állampolgároknak és ezek közösségeinek nemcsak emberi jogai, hanem olyan politikai jogok, amelyek segítségével nemzeti vagy etnikai önazonosságuk megőrzése elősegíthető. E törvény célja, hogy a Helsinki Záródokumentum elvei alapján megteremtse a kisebbségi lét megéléséhez szükséges intézményes alapokat, beleértve az anyaországokkal és nemzetekkel való szabad, élő kapcsolattartást is. A Magyar Köztársaság Országgyűlését e törvény megalkotásánál a határok nélküli Európa megteremtésének, a kisebbségi létből adódó hátrányok mérséklésének és felszámolásának, az ehhez szükséges demokratikus intézményrendszer továbbfejlesztésének szándéka vezérli.”

E törvény a demokrácia és a humanizmus iránti elkötelezettség jegyében tartalmaz minden önkényes állami asszimilációs politikát (be- és kitelepítéseket, lakosságcserét), s kinyilvánítja minden kisebbség jogát arra, hogy közösségként létezzen és fennmaradjon. A törvény elismeri az óhazához (annak kultúrájához, hagyományaihoz) való kötődés szabadságát.

A törvény biztosítja a nemzeti és etnikai önazonossághoz való jogot, a kisebbséghez való tartozás vállalásának és kinyilvánításának jogát.

A kisebbség anyanyelvét mindenkor és mindenhol szabadon használhatja. A törvény az anyanyelvet közösség-összetartó tényezőnek ismeri el.³⁴

A kisebbségi önazonosság megőrzésének, az anyanyelv használatának legfontosabb terepe és biztosítéka az *anyanyelvű oktatás*. A törvény előírása, hogy egyazon kisebbséghez tartozó nyolc tanuló szülőjének vagy törvényes képviselőjének kérésére kötelező kisebbségi osztályt vagy tanulócsoportot indítani.

A polgári, büntető és közigazgatási eljárásokban alapelv: az anyanyelv szabad használata. A kisebbséghez tartozó személynek joga van családi és utónevének az anyanyelve szabályai szerinti anyakönyveztetésére. Azokon a településeken, ahol kisebbségi lakosság él, a helység és utcaneveket, továbbá a közhivatalok nevét a kisebbség anyanyelvén is meg kell jelölni.

A kisebbségek egyesületeket, pártokat, más társadalmi szervezeteket hozhatnak létre, joguk van saját nevelési, oktatási, kulturális és más intézményhálózat kialakítására.

³⁴ A nyelvi jogok meghatározó jelentőségűek. Lásd GERENCSÉR Balázs Szabolcs: „Nyelvében él...”. (Budapest: Nemzetstratégiai Kutató Intézet 2015)

V. A kisebbségi önkormányzatok létrejötte, típusai

A törvények az egységes önkormányzati rendszeren belül külön is biztosították a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit, önkormányzati jogait. Az általános önkormányzati választásokon önálló kisebbségi jelöltek és listák voltak állíthatók. A törvény a helyi kisebbségi önkormányzatok három típusát hozta létre.

Ha a megválasztott önkormányzati képviselő-testület több mint felét egy nemzeti vagy etnikai kisebbség alkotja, a települési önkormányzat kisebbségi települési önkormányzattá nyilváníthatta önmagát. Amennyiben a helyi önkormányzat képviselőinek legalább 30%-át ugyanabból a kisebbségből választották, e képviselők önálló (legalább háromtagú) kisebbségi önkormányzatot hozhattak létre. (Ezek a közvetetten választott kisebbségi települési önkormányzatok.)

Az önkormányzati képviselő-választástól függetlenül, közvetlen módon is létrejöhetnek a kisebbségi önkormányzatok. Az ilyen típusú kisebbségi önkormányzatok választását öt azonos kisebbséghez tartozó választópolgár kezdeményezhet az adott település jegyzőjénél. A kisebbségi jelöltséghez további öt választópolgár ajánlása volt szükséges. A választáson – amelynek időpontja megegyezett az általános önkormányzati választásokéval – valamennyi választópolgár szavazhatott! A mandátumszerzéshez mindössze ötven, tízezernél több lakosú településen száz érvényes szavazat kellett.

Ha egy kisebbségnek nem volt kisebbségi önkormányzata, a kisebbség képviselőit a helyi önkormányzatban szószóló is elláthatta, aki a legtöbb szavazatot elért kisebbségi jelölt volt.

A helyi kisebbségi önkormányzatok jogi személyek, és formájuktól függetlenül azonos feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek. A szabályokból látható, hogy mintaértékű, pozitív diszkriminációs szabályok születtek, amelyek rendkívül könnyűvé tették a kisebbségi önkormányzatok létrehozatalát nemzetközi viszonylatban is. A jogalkotót talán az a naiv vagy inkább jóhiszemű szándék vezette, hogy az anyaországok követni fogják a jó példát.

Az első választásokra 1994–95-ben került sor.

Érdeemes a mából is visszapillantani a későbbi választásokra, ezt segíti MórÉ Sándor táblázata és értékelő tanulmánya.³⁵

³⁵ MórÉ Sándor: *A hazai nemzetiségi önkormányzatok – tények és lehetőségek. A nemzetiségi önkormányzatok kapcsolata a közigazgatással* Kézirat, 2017. 26.

A kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatok választási eredményei 1994–2014 között

	1994/5 ³⁷	1998 ³⁸	2002 ³⁹	2006 ⁴⁰	2010 ⁴¹	2014 ⁴²
Bolgár	4	14	30	38	41	33
Cigány/Roma	477	776	1004	1118	1248	1197
Görög	6	18	30	34	37	35
Horvát	57	62	100	115	127	112
Lengyel	7	32	50	47	49	41
Német	162	247	318	378	424	406
Örmény	16	25	30	31	39	32
Román	11	32	43	46	71	61
Ruszin	1	9	31	52	75	43
Szerb	19	34	43	40	48	45
Szlovák	51	69	108	116	122	112
Szlovén	6	9	12	11	11	10
Ukrán	–	4	12	19	23	16
Összesen eredményes	817	1331	1811	2045	2315	2143
Települések	nincs adat	1046	1308	1435	1592	1523
Kitűzött	nincs adat	1538	1973	2077	2343	2715
Elmaradt	nincs adat	157	103	28	22	569
Megtartott	nincs adat	1381	1870	2049	2321	2146
Érvénytelen/ eredménytelen	nincs adat	50	59	4	6	3

A táblázat forrása: Választási füzetek 27. BM Országos Választási Iroda, Budapest, 1995. 87. o.

³⁶ www.valasztas.hu/hu/ovi/content/vf/vf300301.htm

³⁷ www.valasztas.hu/onkstat/onkkezd.htm

³⁸ www.valasztas.hu/onkval2002/so02/ered_ind.htm

³⁹ www.valasztas.hu/onkval2006/hu/10/10_0.html

⁴⁰ www.valasztas.hu/hu/onkval2010/471/471_0_index.html

⁴¹ www.valasztas.hu/hu/nemz2014/987/987_0_index.html

⁴² www.valasztas.hu/hu/ovi/content/beszamolok/NVI_ONK_2014.pdf

VI. Az országos nemzetiségi önkormányzatok elektoros rendszere (1995–1999)

Sajátos, alkotmányjogilag kuriózumszerű intézmény volt a nemzetiségek országos képviselete, az elektorok országos gyűlése által választott önkormányzat. A törvény szerint az önkormányzatot valamennyi elektor választotta. Elektornak számított a kisebbségi önkormányzatok valamennyi képviselője és valamennyi szószólója, továbbá ennek hiányában, a településeken, választói gyűléseken megválasztott delegátus. Az alábbi táblázat mutatja, hogy 1995-ben a 13-ból 11 hozta létre önkormányzatát:

Az elektori gyűlés időpontja	Kisebbség	Az összes elektor száma	A gyűlésen megjelent elektorok száma	A gyűlésen megjelent elektorok aránya	A jelöltek száma	Az országos önkormányzat közgyűlésének létszáma
1995. február 19.	örmény	40	38	95%	17	17
1995. március 1.	bolgár	16	16	100%	14	14
1995. március 3.	szlovén	25	25	100%	21	21
1995. március 4.	görög	17	16	94%	16	15
1995. március 4.	lengyel	20	18	90%	15	13
1995. március 11.	német	751	589	78%	60	53
1995. március 18.	szerb	100	86	86%	51	37
1995. március 25.	román	68	62	91%	59	53
1995. március 25.	szlovák	241	206	85%	72	53
1995. április 1.	horvát	270	234	87%	50	50
1995. április 10.	cigány	2 153	1 695	79%	260	53
-	ruszin	7	-	-	-	-
-	ukrán	0	-	-	-	-

A táblázat forrása: Választási füzetek 73. Budapest, 1999. 47. o.

A második, 1999-ben lezajlott választásokon már mind a 13 kisebbség létrehozta önkormányzatát:

Az elektori gyűlés időpontja	Kisebbség	Az összes elektor száma	A gyűlésen megjelent elektorok száma	A gyűlésen megjelent elektorok aránya	A jelöltek száma	Az országos önkormányzat közgyűlésének létszáma
1999. január 3.	örmény	133	119	89,47	37	23
1999. január 14.	bolgár	70	62	88,57	30	16
1999. január 17.	német	1326	1036	78,12	56	53

Az elektori gyűlés időpontja	Kisebbség	Az összes elektor száma	A gyűlésen megjelent elektorok száma	A gyűlésen megjelent elektorok aránya	A jelöltek száma	Az országos önkormányzat közgyűlésének létszáma
1999. január 18.	ruszin	44	40	90,90	28	20
1999. január 23.	cigány	3618	2798	77,33	209	53
1999. január 24.	ukrán	21	19	90,47	15	15
1999. január 29.	szlovák	383	292	76,24	75	53
1999. január 30.	horvát	368	280	76,08	39	39
1999. február 6.	román	168	111	66,46		határozatképtelen
1999. február 7.	lengyel	153	128	83,66	36	15
1999. február 7.	görög	95	84	88,42	32	21
1999. február 13.	szerb	170	133	78,23	41	33
1999. február 14.	szlovén	47	41	87,23	30	21
1999. február 14. megismételt	román	168	107	63,69		határozatképtelen
1999. szept. 18. megismételt	román	168	143	85,12	55	53

Különösen izgalmas volt a nagy elektorszámmal rendelkező kisebbségek országos gyűlése, amely az antik, közvetlen demokratikus fórumokhoz hasonlított. Kis színesként, résztvevőként és szemtanúként elmondhatom, hogy ezek törvényességét az ezért felelős Országos Választási Bizottságnak (a továbbiakban: OVB) egyáltalán nem volt könnyű biztosítani. Az 1999. január 23-án tartott cigány önkormányzati választást, az OVB elnökeként nyithattam meg. A 11 órára meghirdetett elektori gyűlés 2 óras késéssel indult, az elektorokat ugyanis képtelenség volt elkülöníteni és összeszámolni. Íme, az eredeti megnyitó beszéd szövege:

„Az OVB nevében tisztelettel köszöntöm a legnagyobb magyarországi nemzeti és etnikai kisebbség törvényesen megválasztott képviselőit.

Örömömről szolgál bejelenteni, hogy a 3618 elektorból 2716 fő van jelen, a törvények értelmében az elektori gyűlés megkezdheti munkáját.

Mielőtt az Önök korelnökének (a korelnök Lakatos Menyhért volt!) átadnám a szót, engedjék meg, hogy őszinte szívvel és jó barátsággal köszöntsem valamennyiüket.

Tisztelt Elektorok!

A cigány nemzeti és etnikai kisebbség évszázadok óta honos nép a Kárpát-medencében, Magyarországon először egy 1395-ből származó oklevél említi meg őket. Tudom jól, hogy az elmúlt zivataros évszázadokban – a cigányság belső normáit és kultúráját meg nem értő – állam és jog gyakran üldözte az Önök őseit. Ez volt jellemző egész Európára, a nyugati féltekére méginkább.

Személyes véleményem az, hogy a magyar nép, amely mindig tudta, hogy a cigányságnak nincs anyaaállama, nem volt olyan szigorú és elkülönülő a cigányokkal szemben, mint mindenkori államhatalma. A magyarság többsége megfogadta a Szent István-i intelmeket, amelyek a jövevények jóakarató gyámolításáról és becsben tartásáról szóltak. Az intelmek szerint: „az egy nyelvű és egyszokású ország gyenge és esendő.

Idézhetünk szép történelmi példákat a toleranciára is: Erdélyben pl. 1557-ben két fővadjai állást kaptak a cigányok.

Tisztelt Elektori Gyűlés!

Az alkotmányos rendszerváltást követően új helyzet állt elő; alkotmányunk és törvényeink biztosítják az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit, a kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. E lehetőséggel az 1998-as önkormányzati választáson az ország majd minden harmadik településén élt a cigány nemzeti és etnikai kisebbség. S most újra itt van a törvényes lehetőség az országos önkormányzat létrehozatalára.

A feladat nem könnyű. Alkotmánytörténetileg is ritka az olyan intézmény, mint a 3618 tagból álló elektori gyűlés, amely csak akkor válik működőképessé, ha valamennyi tagját áthatja a törvényesség tisztelete.

A törvényesség tisztelete érdekében két dologra szeretném felhívni szíves figyelmüket:

- az első, hogy az elektori gyűlés – erre figyelmeztet a Legfelsőbb Bíróság döntése is – nem válhat kampány fórummá;
- a másik, a szavazólap átvételét követően a szavazás titkos, minden elektornak joga van titkosan szavazni. Ennek feltételeit, a 60 páros szavazófülkét a gyűlés szervezői biztosították.

Az OVB, amikor a választás végleges eredményét megállapítja, a törvényesség szempontjából vizsgálja majd a választási eljárás valamennyi történéseit.

A sikeres választás alapvetően Önökön, vagyis azon múlik, hogy a törvényes intézmények találkoznak-e az Önök kisebbségére jellemző hagyományos belső önszerveződéssel.

A demokráciának két arca van, az egyik az elkülönülés, a másik az együttműködés. Önök egymást a mindennapi érintkezések során gyakran testvérnek szólítják, mely szépen kifejezi a demokrácia egybeműködési oldalát. Mit kívánhatnak Önöknek, mint azt, hogy a választás sikeres, törvényes és eredményes legyen.”

Az OVB mindenkori elnökének törvényes kötelezettsége volt az országos kisebbségi önkormányzatok megválasztott képviselőinek a mandátum átadása. A törvény az elektorok száma szerint ajánlotta az önkormányzat létszámát 13–53 között megállapítani. 1999 tavaszán három alkalommal adtuk át a mandátumokat az Országgyűlés Kupolacsarnokában, az utolsó átadó beszéd eredeti szövegét itt közlöm. Az összesen 415 képviselői mandátum, amelyben már benne van a sikeres román országos önkormányzat

eredménye is (1999. szeptember 18-án), a köszöntő beszéd szerint a magyar képviseleti demokrácia nagy fontosságú része. A táblázatokból az is jól látható, hogy négy nemzetiség (német, román, szlovák, cigány) hozott létre maximális létszámú önkormányzatot.

VII. Záró gondolatok

A nemzetiségi jog történetében a rendszerváltó évek számos sajátos megoldást produkáltak. Csak a legfontosabbakat kiemelve:

- az első két évtizedben minden választópolgár szavazhatott minden kisebbségi jelöltre;
- 1994–2005 között a kisebbségi önkormányzatokat az Ötv. (1990. évi LXV. törvény) is szabályozta, a három típusból kettő lényegében a rendes önkormányzat része volt;
- sajátos megoldás volt az elektoros országos választási rendszer;
- külön történet a kisebbségek országgyűlési képviseletének hullámzása, Alaptörvény utáni létrejötte és a képviselők helyett szószólók működése.

A kép fokozatosan tisztult az önkormányzatokat illetően. Az első kisebbségi törvény 2005-ös módosításával már csak közvetlen választás útján jöhetett létre települési, területi és országos önkormányzat. Ezt erősítette meg az Alaptörvényt végrehajtó második nemzetiségi törvény is, a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény, amely meghatározta a nemzetiségi önkormányzat fogalmát, megerősítette és általánossá tette a választásokon a közvetlenség elvét (50. §) és kimondta végre (!), hogy a választáson választó, aki a nemzetiségi névjegyzékben szerepel (53. §).

Változatlanul nem tisztult viszont le a nemzetiségek országos képviseleté, amelyet véleményem szerint a második kamara létrehozásával lehetne megoldani.⁴³ A pártpluralizmusra épülő képviseloházban ez a nemzetiségi képviseleti elv csak zavarokat okoz. A magyar politikai elit 30 éve retteg a második kamarától és felelősséget visel a lényegében betartatlan (és betarthatatlan) „nagy ígéretéért”.

Az elit túlpolitizálta a nemzetiségek országgyűlési képviseletét.

Kulcsszavak: a nemzetiség fogalma, alkotmányos jogaik, a nemzetiségek önkormányzatai, a nemzetiségek parlamenti képviseleté, a kisebbségvédelmi intézmények

KUKORELLI ISTVÁN
egyetemi tanár,

Eötvös Loránd Tudományegyetem,
kukorelli.istvan@ajk.elte.hu

⁴³ „Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?” (Szerkesztette: TÉGLÁSI András). (Budapest: Tanulmánykötet 2011)

AJÁNLOTT IRODALOM

A Magyarságkutatás könyvtára XVII. 1995.

Ádám Antal: A nemzetiségekre vonatkozó alkotmányi és törvényi szabályozás lehetőségeiről (In: Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről, JPTE Állam- és Jogtudományi Kar Kisebbségvédelmi Munkaközössége, Pécs, 1988.);

Baka András: Nemzetiségi vagy kisebbségi törvény (Magyar Tudomány, 1990. 4. szám);

Bodáné Pálok Judit – Cseresnyés János – Vámosné Tímár Éva: A kisebbségek jogai Magyarországon KJK, Bp. 1994.);

Brunner, Georg: Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában.

Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon (Osiris Kiadó – MTA Kisebbségkutató Műhely – MTA Regionális Kutatások Központja, Bp. 1999.);

Föglein Gizella: Nemzetiség vagy kisebbség? (Ister Kiadó, Bp. 2000.);

Kaltenbach Jenő: A nemzeti kisebbségek jogai mint emberi jogok (In: Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat. szerk.: Ádám Antal, Hanns Seidel Alapítvány, Bp. 1994.);

Kiss Gy. Csaba: Közép-Európa, nemzetek, kisebbségek. Pesti Szalon 1993.

Kovács Péter: A kisebbségi jogok alkotmányos szabályozása (MTA – Állam- és Jogtudományi Intézete, Bp. 1995.);

Romsics Ignác: Helyünk és sorsunk a Duna medencében. Osiris. 1996.

Samu Mihály: A magyar kisebbségi törvény [1993. LXXVII. tv.] (Püski Kiadó, Bp. 1995.);

Tóth Judit: Státuszjogok (különösen „A nemzeti és etnikai kisebbségek jogálásáról” c. fejezet – Kisebbségkutatói Könyvek, Lucidus Kiadó, Bp. 2004. 133–152. oldal);

Törzsök Erika: Kisebbségek változó világban. Kolozsvár, 2003.