

DR. MÓRÉ SÁNDOR PHD

EGYETEMI ADJUNKTUS

KÁROLI GÁSPÁR REFORMÁTUS EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

KÖZIGAZGATÁSI JOGI TANSZÉK



Népszámlálási adatokhoz és konkrét létszámhoz kötöttség a nemzetiségi önkormányzatok szabályozásában¹

A tanulmány azt vizsgálja, hogy a jogalkotó milyen válaszokat adott a nemzetiségi önkormányzatok létrehozását jellemző akut problémákra. A reformfolyamat kulcseleme, hogy a nemzetiségi törvény a népszámlálás adataihoz köti a nemzetiségi önkormányzati választások kitűzését, ami – önmagában véve – egybeesik az általánosan követett európai gyakorlattal. A szerző végső konklúziója, hogy a népszámlálás nemzetiségi adatai alapján differenciálni lehetne a kis települések és nagy városok vonatkozásában. Ezt támasztja alá az is, hogy Magyarországon – a világon egyedülálló módon – konkrét létszámhoz és nem százalékban meghatározott küszöbértékhez kötik ezen nemzetiségi jogok gyakorlását.

I. Bevezetés

Hazánk történelméből adódóan fontos, hogy területén több nemzetiség/kisebbség² együttélése biztosított legyen. Már a reformkortól születtek a nemzetiségek jogait szabályozó törvények, azonban jelentős áttörésnek a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényt

¹ Ezúton mondok köszönetet Kovács Péternek és Rixer Ádámnak a dolgozat végleges változatának elkészítéséhez nyújtott javaslataikért, kritikái észrevételeikért. Az esetleges hibákért a felelősség kizárólag a szerzőt terheli.

² A „kisebbség” és „nemzetiség” kifejezések vonatkozásában mindig az adott korban használt kifejezés jelenik meg a dolgozatban. Az Alaptörvény, illetve ezzel összhangban a nemzetiségi törvény (Njtv.) a korábbi jogszabály „nemzeti és etnikai kisebbség” fogalma helyett egységesen a „nemzetiség” elnevezést használja valamennyi érintett közösségre. Egyes szakemberek véleménye szerint a magyar jogtörténeti és társadalomtörténeti hagyományoknak a „nemzetiség” szó jobban megfelel. Ezen hagyományok legtöbbször nemzetiségként említették a kisebbségi közösségeket. Az Njtv. betervezője (KIM) ezt a módosítást azzal indokolta, hogy a jövőben nem a „többség-kisebbség” relációjában akarnak gondolkodni, hanem azokat az értékeket akarják kiemelni, amelyekkel a nemzetiségi közösségek kulturális sajátosságaihoz hozzájárulnak Magyarországon kultúrájához, az önmagyar kultúrához. [Lásd bővebben: Móra Sándor: Új irányok a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásában, Jogtudományi Közlöny, 2014/9. 430–431.]

tekintjük. E törvény megfogalmazásakor *kettős cél* vezette a jogalkotót: (i) egy sokszínű, multikulturális világ megőrzése a jövő nemzedék számára, valamint (ii) – a határon túli magyarok érdekeit is szem előtt tartva – követendő példa állítása a szomszédos országok törvényhozásai elé.

A kisebbségi törvény kulcsponja volt, hogy létre hozta a *kisebbségi önkormányzatok* rendszerét, mint a törvény egyik legfontosabb céljának tekinthető *kulturális autonómia* szervezeti formáját. A törvény elfogadása utáni időszakban azonban a menetrendszerűen jelentkező problémák, diszkrepanciák, diszfunkciók sorozata egyre komolyabb kihívást jelentett a kisebbségi önkormányzati rendszerrel szemben is. A 2006-os választásokon bevezetett *regisztráció* intézménye sem nyújtott kellő védelmet az „*etnobilizáció*”-nek nevezett jelenség szemben.

Az Alaptörvénynek 2012. január 1-jei hatálybalépése szükségessé tette, hogy a nemzetiségek jogait egy új sarkalatos törvény szabályozza. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban Njtv.) jelentős változásokat eredményezett a nemzetiségi önkormányzatok szabályozása terén: az egyik legnagyobb újítása, hogy a népszámlálás adataihoz és konkrét létszámhoz köti a nemzetiségi önkormányzati választások kitűzését. Jelen dolgozat ezen jogi szabályozás céljait, állapotát kívánja bemutatni és – amely lényeges vonatkozása tekintetében – értékelni.

II. A nemzetiségi önkormányzatok alkotmányos garanciái

Az Alaptörvény az Alkotmány kisebbségi jogokat biztosító korábbi szabályainak nagy részét átvette: államalkotó tényezőként ismeri el a nemzetiségeket, biztosítja az anyanyelvhasználatot, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználat lehetőségeit, illetve a nemzetiségi kultúra ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz való jogot. Az Alaptörvény XXIX. cikkének (2) bekezdése ezen alapvető jogok érvényesülésének egyik legfontosabb *eszközét* is megjelöli, amikor kimondja,

hogyan „[a] Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre”.

Az Alaptörvényben új szabályként jelenik meg az **önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jog**. Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdésének második mondatában szerint „[m]inden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez”. Ezen rendelkezés alkotmányos alapot adhat arra, hogy a törvényhozás a jövőben ki tudja zárni a visszaélés lehetőségét azokban az esetekben, amikor valamely jog gyakorlásának illetve kedvezmény igénybevételének a feltétele a nemzetiséghez tartozás önkéntes kinyilvánítása.³

A kisebbségi törvény végrehajtásának tapasztalatai alapján nyilvánvalóvá vált, hogy az identitás – megfelelő adatvédelmi és egyéb garanciákkal történő – felvállalása az, ami képes az ún. etnobilizáció és egyéb diszfunkcionális jelenségek visszaszorítására.⁴ Kállai Ernő az Njtv. szabályozásával kapcsolatban továbbra is kifogásolja, hogy a jogalkotó az egyén nyilatkozatához és nem a közösség általi elismeréshez köti az egyes nemzetiségi jogok gyakorlását.⁵ Álláspontom szerint a visszaélések kizárásának nem az egyetlen eszköze az identitás közösség által történő valószínűsítése. Az említett társadalmi célok eléréséhez nem feltétlenül visz közelebb a szabad identitásvállalásnak, az egyéni autonómia és a magánszféra védelmének ilyen irányú korlátozása.⁶ Az egyének méltóságát kevésbé érintő, eljárási, nemzetiségi szempontból semleges korlátozások is léteznek: pl. olyan jogszabályi előírás, hogy az egyén saját, identitását megvalló nyilatkozatához meghatározott ideig kötve van.⁷ Amíg a szabadságot kisebb mértékben érintő megoldások alkalmazásával a cél elérhető a jogkorlátozó megoldások kerülendők.

A nemzetiségi identitás megvallására vonatkozó rendelkezések megfelelnek a „nemzetközi standardok”-nak.⁸ Magyarországon valamely nemzetiséghez való tartozás kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga, ilyen nyilatkozatra senki sem kötelezhető, ez csak önkéntesség alapulhat.

III. A törvényi szabályozás fontosabb elemei

A nemzetiségi jogok részletezését az Njtv. tartalmazza. A törvényi szabályozás súlyát jelzi, hogy az Országgyűlés a jelen-

lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával fogadta el, illetve módosíthatja.

Előrelépésnek tekinthető, hogy a nemzetiségi önkormányzatokat érintő legtöbb rendelkezés már *egy törvényben* az Njtv.-ben található meg. 1994 és 2005 között a kisebbségi önkormányzatokat a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény szabályozta, így úgy tűnhetett, hogy ezen szervezetek sajátos helyi önkormányzatok. A 2005 óta érvényesülő szabályozás szakított ezzel a megoldással, s egyértelművé tette, hogy ezek a testületek nem egy adott közösség összes polgárát, hanem csak az adott nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárokat fogják át, az ő kollektív jogaik gyakorlásának biztosításában működnek közre.⁹ Az Njtv. lényeges módosítása, hogy a „nemzetiség” definíciójában már nem szerepel a „magyar állampolgárság” megkötés.¹⁰

Az Njtv. bevezette az **átalakulással létrejövő nemzetiségi önkormányzat** intézményét, amely egyszerre települési és nemzetiségi önkormányzatot jelent.¹¹ Ezen intézmény – tág értelemben – a területi autonómia elvének hazai megnyilvánulása lehet. Egy 2004-es tanulmány szerint a magyarországi kisebbségek hagyományos földrajzi elhelyezkedése, valamint az elmúlt évtizedek migrációs folyamatai lehetetlenné teszik a nemzetiségi érdekképviselet területi autonómiára épülő modelljének megvalósítását.¹² Időközben valamelyest változott a korábban fennálló helyzet: 2011-ben, az Njtv. megalkotásakor, a jogalkotó valószínűleg figyelembe vette, hogy a statisztikák és becslések alapján a roma népesség további jelentős létszám- és arányemelkedése várható a teljes népesség csökkenő tendenciája mellett,¹³ így a közeljövőben a nemzetiségi érdekképviselet területi autonómiára épülő modellje is megvalósulhat. Amennyiben azonban e szabályozás nem tartalmaz elegendő garanciát arra vonatkozóan, hogy valóban az adott nemzetiséghez tartozók érdekében nyilvánítsák magukat a helyi önkormányzatok átalakult nemzetiségi önkormányzattá, előfordulhat az a mögöttes szándék is, hogy ezzel megakadályozzák a valós nemzetiségi képviseletet ellátó testületek megalakítását.¹⁴ Az is elképzelhető, hogy a jogalkotó ezen területi autonómiára épülő modell bevezetésével **példát kíván állítani a szomszédos országok törvényhozásai elé.**

A szerzett jogok védelmének elve jegyében a 13 nemzetiség megőrizte a korábbi jogszabály szerinti jogait, ezek között 2012. január 1-je előtt 12 nemzeti kisebbség, és egy etnikai

³ FÓRIKA LÁSZLÓ: *A nemzetiségi jogok védelme*. In: Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2012. évi tevékenységéről, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2013. 143.

⁴ 41/2012. (XII. 6.) AB határozat.

⁵ A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa pozitívan értékelte, hogy számos korábbi, a hivatal által javasolt módosítás bekerült a törvénytervezetbe, azonban összességében nem tartotta támogathatónak a javaslatot. Lásd bővebben: KÁLLAI ERNŐ: *Vélemény a készülő nemzetiségi törvény tervezetéről*, NEKJOB, 2011. <<http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-706-velemeny-keszulo-nemzetisegi-torveny.html>> elérés: 2014. 02. 07.

⁶ Lásd: SZÉKELY IVÁN: *Pozitív diszkrimináció és adatvédelem: a megoldások tipológiája*. In: SZÉKELY IVÁN–SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL (szerk.): *Szabad adatok, védett adatok 2*. Információs Társadalomért Alapítvány, Budapest, 2008. 231–252.

⁷ Lásd: SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL: *Az információs magánszféra-védelem nem öncélú érték. Érvek az etnikai adatgyűjtéssel szemben*, IDEA Intézet, 2011. <http://www.ideaintezet.hu/sites/default/files/Ervek_az_etnikai_adatgyujtessel_szemben_Szab%C3%B3_Mate_Daniel_IDEA.pdf> elérés: 2014. 02. 01.

⁸ Lásd: Opinion No. 671/2012, CDL-AD (2012) 011. 9.

⁹ HOFFMAN ISTVÁN: *Önkormányzati jog* (elektronikus jegyzet), ELTE ÁJK, Közigazgatási Jogi Tanszék, 2012. 6.

¹⁰ Lásd bővebben az Njtv. 1. §. (1) bekezdését.

¹¹ Lásd bővebben az Njtv. 71. §. (2) bekezdését.

¹² VÁRADI MÓNICA MÁRIA: *A kisebbségi önkormányzatok működésének jellemzői, tapasztalatai*. In: SZIGETI ERNŐ (szerk.): *Az önkormányzati közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében*, Magyar Közigazgatási Intézet, 2004. 347.

¹³ Lásd erről: SPÉDER ZSOLT (szerk.): *Demográfiai jövőkép (Magyarország demográfiai jövőjét meghatározó tényezők alakulásának áttekintése és értékelése a fenntarthatóság szempontjából)*, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, Műhelytanulmányok No.1, Budapest, 2011. 130–140; HABLICSEK LÁSZLÓ: *Kísérleti számítások a roma lakosság területi jellemzőinek alakulására és 2021-ig történő előrebecslésére*, Demográfia 50. évf. 2007/1, 5–54.

¹⁴ Lásd bővebben KÁLLAI ERNŐ kifogását a II. fejezet 3. bekezdésénél.

kisebbség (cigányság¹⁵) volt.¹⁶ A zsidó közösség vallási és nem nemzetiségi kategória.¹⁷

Az országos adatok választási ciklusról választási ciklusra folyamatos növekedést mutatnak a megalakult helyi kisebbségi önkormányzatok, illetve a kisebbségi választásokat kezdeményező települések számában is.¹⁸ Az Njtv. – az „etno-biznisz”-nek nevezett jelenség visszaszorítása érdekében – a nemzetiségi önkormányzati választásokon való választás jogát a nemzetiségi névjegyzékben szereplők számára biztosítja. Fennmaradt tehát a választójogosultság *regisztrációhoz való kötöttsége*, de részben módosultak a választójog egyéb feltételei.¹⁹ A regisztráció intézményének a nemzetiségi önkormányzatok részéről történő, a korábbi elutasítást felváltó, elfogadása – az identitásvállalás és az adatvédelem összekapcsolódó bonyolult rendszerében – egy tabu ledöntését is jelenti.²⁰

IV. A népszámlálás nemzetiségi adatainak kettős szerepe

Az egyik legnagyobb újdonsága az Njtv-nek, hogy a népszámlálás nemzetiségi adataihoz köti (i) a nemzetiségi önkormányzati választások kitűzését, illetve (ii) az állami támogatás mértékének meghatározását.

(i) Települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választását akkor kell tartani, ha a településen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiségenként összesített adatai szerint – a *harminc* főt eléri.²¹ A 2014. II. 25-től hatályos Njtv-módosítás szerint a „*harmincfős*” népszámlálási adathoz kötött szabályozást első alkalommal a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2024. évi általános választásán kell alkalmazni. Addig „*huszonöt fős*” szabályozás alkalmazandó.²²

A területi nemzetiségi önkormányzati képviselők választását ki kell tűzni, ha a fővárosban, megyében kitűzött telepü-

lési választások száma legalább tíz. Az új szabályozásban az országos önkormányzati választások kitűzése – a települési és területi testületek számától függetlenül – immár kötelező.²³

(ii) Azokon a településeken, ahol a népszámlálási adatok nem igazolják vissza az adott nemzetiség jelenlétét, a nemzetiségi önkormányzat működéséhez biztosított állami támogatás csak jelképes összegű. A települési nemzetiségi önkormányzat esetében az általános működési támogatás mértéke a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiségenként összesített adatai alapján kerül megállapításra.²⁴ Eszerint a települési nemzetiségi önkormányzat részére megállapítható általános működési támogatás az egy települési nemzetiségi önkormányzatra eső átlagtámogatás összegének: a) 3%-a, ha a nemzetiséghez tartozók száma a településen négy főnél kevesebb; b) 50%-a, ha a nemzetiséghez tartozók száma a településen legalább négy, illetve legfeljebb harminc; c) 100%-a, ha a nemzetiséghez tartozók száma a településen legalább harmincegy, illetve legfeljebb ötven; d) 200%-a, ha a nemzetiséghez tartozók száma a településen meghaladja az ötvenet.²⁵ Ez a szabályozás garancia lehet arra vonatkozóan, hogy ne legye érdemes valós képviselői munkát nem végző testületeket létrehozni pusztán a pénzügyi normatíva érdekében.

V. Konkrét létszámhoz kötöttség a választások kitűzése tekintetében

Tudományos kutatásaim során nem találtam még egy olyan országot, ahol – a magyar szabályozáshoz hasonlóan – *konkrét létszámhoz* és ne százalékban meghatározott küszöbértékhez kötnék bizonyos nemzetiségi jogok gyakorlást. Természetesen ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy rossz a magyar szabályozás, azonban bizonyos kérdéseket mindenképpen felvet a demokratikus legitimitás szempontjából. Egyes települések lakosságának tekintetében **óriási különbségek vannak, ugyanakkor az Njtv. egységesen „huszonöt fős”** népszámlálási adathoz köti a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választásának a kitűzését.

Valószínűleg a jogalkotó mintát akar állítani ezzel a szabályozással a szomszédos országok törvényhozásai elé. Romániában pl. azért korlátozzák több településen is bizonyos nemzetiségi jogok gyakorlást (kétnyelvű helységnevek használatát, közigazgatási intézményekkel kapcsolatos nyelvhasználati jogokat, stb.), mert az adott településen élő magyarság számáránya a jogszabályban meghatározott 20%-os küszöbérték alá csökkent. Figyelembe véve azt a tényt, hogy a szórványban élő magyarság létszámának aránycsökkenése jelentősebb a teljes népesség csökkenő tendenciája mellett, megfontolandó irány lenne, ha a szomszédos országok is – a százalékban meghatározott küszöbérték helyett – konkrét létszámhoz kötnék bizonyos nemzetiségi jogok gyakorlást. Az eddigi tapasztalatok viszont azt mutatják, hogy az összehasonlító nemzetiségi

¹⁵ Az Njtv.-ben a „*cigány*” szót a „*roma*” kifejezés váltotta fel.

¹⁶ Esetlegesen újabb csoportok kedvezményben való részesedése merülhetne fel. Így pl. történelmi hagyományaink, közös csatlakozási pontjaink alapján joggal vetődhet fel, hogy az olaszok mivel sorolhatók hátrább a tizenhármaknál. Egyes társadalmi csoportokban felmerült a törökök esetleges bevonása. [CSERVÁK CSABA: *Népek, nemzetiségek, kisebbségek Magyarországon*, Jogelméleti Szemle 2014/3. 55.]

¹⁷ Lásd bővebben a 2/2006. (I. 30.) AB határozatot. Különösen érdekes Kovács Péter alkotmánybíró különvéleménye, miszerint, amíg a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége fenntartja közismerten elutasító álláspontját a magyarországi zsidóság nemzeti kisebbségként történő elismerésének kérdésében, addig nincs jogi lehetőség ennek elismerésére. A kisebbségnek, mint egésznek kell rendelkeznie a szolidaritáson alapuló célzatos akarattal, s nem lehet akarata ellenére a kisebbséget jogi értelemben vett kisebbségnek minősíteni.

¹⁸ Lásd bővebben: BINDORFFER GYÖRGY: *Kisebbség, politika, kisebbségpolitika. Nemzeti és etnikai közösségek kisebbségi önkormányzati autonómiaja Magyarországon*, Gondolat Kiadó – MTA Szociológiai Kutatóintézet, 2011. 126.

¹⁹ Lásd az Njtv. 54. §-át.

²⁰ KOVÁCS PÉTER: *Kisebbségi önkormányzatiság, identitásvállalás és adatvédelem – avagy mennyi gondot is okoz nemzetközi jogi vonatkozású fogalmak önkényes értelmezése és „továbbfejlesztése”*. In: CSAPÓ ZSUZSANNA: *Ünnepi Tanulmánykötet Bruhács János Professor Emeritus 70. születésnapjára*, Kódex, Pécs, 2009. 242.

²¹ Njtv. 56. § (1) bekezdés.

²² Njtv. 242. § (2) bekezdés.

²³ Njtv. 56. § (2) – (3) bekezdés.

²⁴ 428/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdés.

²⁵ 428/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet 15. § (2) bekezdés.

joggal hadilábon álló szomszédos állami vezetők nem reagálnak az ilyen típusú szabályozási megoldásokra.

VI. A népszámlálás nemzetiségi adatainak megbízhatósága

Egyes szakemberek álláspontja szerint a választás kitűzését és az állami támogatás összegét nem lehet a népszámlálás nemzetiségi adataitól függővé tenni. Ezen adatok nem tekinthetők egy település nemzetiségi lakossága pontos leképezésének, hiszen szenzitív adatokról szóló önkéntes nyilatkozatokon alapulnak.²⁶ Ne feledjük el azt sem, hogy a népszámlálási adatokban a még nem nagykorúak is szerepelnek.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa felhívta a figyelmet, hogy a 2001. évi népszámlálás adatai különösen a kitelepítést elszenvedett német és a súlyos előítéletek miatt „rejtőzködő” roma közösségek esetében nem tekinthetők megbízhatónak.²⁷ Más szakirodalom szerint a népszámláláson adott válaszok feltehetően „nagyban függenek a rasszizmus pillanatnyi erősségétől, illetve attól, hogy a megkérdezettek mennyire bíznak abban, hogy etnikai hovatartozásuk felvállalása nem vezet további hátrányokhoz”.²⁸ Én itt a „rasszizmus” kifejezést erősnek, túlzónak tartom, ráadásul azon nemzetiségi szervezetek is hivatkoznak erre, akikkel semmi rossz sem történt, és ott pedig jelentősen emelkedett a létszám a rendszerváltozás után (pl. németek).

Valószínűleg azzal a bonyolult képlettel szembesülünk, hogy egyes kis létszámú nemzetiségeknél a népszámlálási adatok meglehetősen jól tükrözik a realitásokat, ugyanakkor vannak olyan nemzetiségek (mindenekelőtt a roma), ahol a valós arányszám többszöröse a népszámlálás szerintinek. Vannak továbbá olyan nemzetiségek is, „ahol a korábbi népszámlálások hektikus ugrásai olyan növekedésről tanúsítottak, ami demográfiai szabályok szerint megmagyarázhatatlan volt, és ez – mindenekelőtt a németek esetében – szinte tudományos igényvel is követelte a becslés kiegészítő alkalmazását”.²⁹

A népszámlálási adatok tehát nem tekinthetők megbízhatónak a romák tekintetében. Nemcsak azért, mert számos kisebb településen az önbevalláskor kevesen vallották meg nemzetiségüket, kulturális kötődésüket, miközben a nemzetiségek jelenléte közismert,³⁰ hanem mert több fővárosi kerületben, nagyvárosban a népszámlálási adatok szerint viszonylag nagy létszámú nemzetiségi közösség él, miközben ennek tényszerűségét maguk az érintett nemzetiségek önkormányzatai is meg-

kérdőjelezzik.³¹ Így fennáll a veszélye annak, hogy továbbra is megalakulhatnak „álmemzetiségi” önkormányzatok. Ez utóbbi vonatkozásban a jelenlegi huszonöt fős választói jegyzék nem biztosítja a szükséges közösségi legitimitációt egy képviselői szerv megalakításához, ehhez emelni kellene ezt a létszámot.

VII. A 41/2012. (XII. 6.) AB határozat összefoglalása

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

A 41/2012. (XII. 6.) AB határozat szerint „nincs szó a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogának szükségtelen, illetve aránytalan korlátozásáról”. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az egyéni önrendelkezési jog³² ugyanis az egyén joga, amelynek gyakorlása nem vonhat maga után az egyénre nézve semmilyen hátrányos jogkövetkezményt. Az önkormányzatok létrehozására vonatkozó jog hazánk alkotmányos rendszerében most és korábban is kollektív jogként szerepelt, amelynek a gyakorlása magához a nemzetiség tényleges tagjaihoz kell, hogy kötődjön.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a népszámlálási adatok alapulvétele egyértelműen összefügg azzal a reformfolyamattal, amely a kisebbségi törvény működésének problémái kapcsán itthon, maguk az érintett kisebbségi szervezetek és több országos kisebbségi önkormányzat részéről felmerült, illetve a vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesülését illetően az Európa Tanácsban megfogalmazott bírálatokra kívánt reagálni. Az AB határozat nem véletlenül hivatkozik azokra az Európa Tanács-i monitoring dokumentumokra, amelyek szuggerálják, hogy a jogalkotó térjen vissza bátran a népszámlálási adatokhoz, és megemlíti, hogy a kormány erre ígéretet is tett. Igaz, hogy az Njtv-t a népszámlálás után fogadta el a jogalkotó, de az előtte levő években volt egy folyamatos konzultáció a kisebbségi önkormányzatokkal, hogy mozgósítsanak rá ők is. Az Alkotmánybíróság tehát megállapította, hogy már a népszámlálás végrehajtása előtt, 2010-ben a kormány jelezte, hogy a népszámlálási adatoknak a korábbiaknál jóval nagyobb szerepet fog tulajdonítani, lényegében azt tekinti kiindulópontnak intézkedéseiben. Egy költségvetési vonatkozású jogszabálynak a népszámláláshoz való kötése pedig már a népszámlálás megtartása előtt megtörtént.³³

²⁶ Lásd erről: KÁLLAI ERNŐ: *A nemzetiségi jogok helyzete Magyarországon a jogszabályváltozások tükrében*, Collegium Doctorum, Miskolc, 2012. 4; FÓRIKA, 2013. 147–148.

²⁷ FÓRIKA, 2013. 148.

²⁸ PELLANDINI-SIMÁNYI LÉNA: *Mire (nem) jök a népszámlálás etnikai adatai?* IDEA Intézet, 2011. <http://www.ideaintezet.hu/sites/default/files/Mire_nem_jok_a_nepszamlalas_etnikai_adatai_Simanyi_IDEA.pdf> elérés: 2014. 06. 07.

²⁹ KOVÁCS, 2009. 241.

³⁰ A korábbi kutatások szerint a külső – a kérdezőbiztos, a szomszédok stb. – besorolására hagyatkozó eredmények 2,5-3-szor nagyobb roma népességet mutatnak ki, mint az önbesoroláson alapuló. Lásd: LADÁNYI JÁNOS: „Szisztematikus önsorsrontás”: interjú Ladányi Jánossal, *Nemzet és biztonság*, 2009/2. 43–53.

³¹ KÁLLAI ERNŐ: *Véleményalkészülő nemzetiségítörvénytervezetéről*, NEKJB, 2011. <<http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-706-velemeny-keszulo-nemzetisegi-torveny.html>> elérés: 2014. 02. 07.

³² Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés második mondat.

³³ Lásd ebben az értelemben a 342/2010. (XII. 28.) Korm. rendeletet a kisebbségi önkormányzatoknak a központi költségvetésből, valamint fejezeti kezelésű előirányzatból nyújtott támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről, különösen a 3. § (5) bekezdést.

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

A *Velencei Bizottság* – kb. fél évvel a 41/2012. (XII. 6.) AB határozat meghozatala előtt – kifogásolta, hogy a népszámlálást még akkor hajtották végre, amikor a nemzetiségekhez tartozók nem voltak tudatában annak, hogy válaszádnak milyen kihatása lehet magukra a nemzetiségi intézményekre. Ezért, illetve a népszámlálások tízéves ritmusa és a nemzetiségi önkormányzati választások öt éves ritmusa közötti különbségre tekintettel *kiegészítő megoldás* kidolgozását tartaná szerencsésnek.³⁴

Az említett bírálatokra és felhívásokra reagálva a jogalkotó bevezette a „*huszonöt fős*” népszámlálási adathoz kötött szabályozást a települési nemzetiségi önkormányzatok létrehozásánál. A „*harmincfős*” szabályozást első alkalommal a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2024. évi általános választásán kell alkalmazni.³⁵ Nézetem szerint ez a megoldás nem orvosolja kellőképpen a felmerülő bonyolult problémákat. **Álláspontom szerint** olyan módosító javaslat megfogalmazására lenne szükség, amely szerint a népszámlálási adatok alapján *differenciálni* lehetne a kis települések és nagy városok vonatkozásában, és/vagy egyéb *tudományos kutatási adatokat* lehetne alkalmazni a nemzetiséghez tartozók létszámának meghatározásához.

VIII. Következtetések

Izgalmas kérdés, hogy vajon az Njtv. által bevezetett új szabályok be tudják-e váltani a nemzetiségek, de a szélesebb társadalom részéről is jól érezhető igényt: a nemzetiségi önkormányzati rendszer hatékonyabb és átláthatóbb biztosítását. Több szakember kifogásolja a választások kitűzésének vagy akár a finanszírozási kérdések eldöntésének népszámlálási adatok szerinti nemzetiségi létszámhoz való kapcsolását. A 41/2012. (XII. 6.) AB határozatból azonban világosan kitűnik, hogy a népszámlálási adatok alapulvétele – önmagában véve – egybeesik az általánosan követett európai gyakorlattal.

A 2011-es és a 2021-es népszámlálás közötti nagy időszakra való tekintettel a Velencei Bizottság és az Alkotmánybíróság is *kiegészítő megoldás* kidolgozását tartaná szerencsésnek. A 2014. II. 25-től hatályos Njtv.-módosítás nem orvosolja megfelelően a felmerülő problémákat: létszámszerűen **óriási különbségek vannak** az egyes települések lakosai között, ugyanakkor az Njtv. egységesen „*huszonöt fős*” nemzetiségi népszámlálási adathoz köti a települési nemzetiségi önkormányzatok **választásának a kitűzését**.

Az elmondottak lehetővé teszik egy olyan javaslat megfogalmazását, amely szerint a népszámlálás nemzetiségi adatai alapján *differenciálni* lehetne a kevés lakossággal bíró községek és nagy városok vonatkozásában. Ezt támasztja alá az is, hogy Magyarországon – a világon egyedülálló módon – *konkrét létszámhoz* és nem százalékban meghatározott küszöbértékhez kötik ezen nemzetiségi jogok gyakorlását.

³⁴ Opinion No. 671/2012, CDL-AD (2012) 011. 10.

³⁵ Njtv. 242. § (2) bekezdés (hatályos: 2014. II. 25-től).