

KÁROLI GÁSPÁR REFORMÁTUS EGYETEM
Állam- és Jogtudományi Kar

Móré Sándor

A TUDOMÁNYOS MUNKÁSSÁG ÁTTEKINTŐ ÖSSZEFOGLALÁSA
Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviseletük,
érdekképviseletük, jogvédelmük

Habilitációs téziszfüzet

Budapest

2020.

Tartalomjegyzék

I. A doktori fokozat megszerzése előtt végzett kutatási tevékenység eredményeinek rövid összefoglalása...	4
II. A doktori fokozat megszerzését követően végzett kutatási tevékenység eredményeinek összefoglalása ..	4
1. A nemzetiségek országgyűlési képvisellete és kvázi képvisellete	5
1.1. Nincs kötelező erővel rendelkező nemzetközi jogforrás.....	5
1.2. Alkotmányos kötelezettség-e a nemzetiségek parlamenti képviselétének biztosítása?.....	6
1.3. Képviselő-e a szószóló, avagy hogyan lehet a „fából vaskarika”?	7
1.4. Alkotmányos-e, illetve dogmatikailag indokolható-e az a szabályozás, amely a nemzetiségi képviselők megválasztása érdekében lehetővé teszi a kedvezményes mandátumszerzést?.....	9
1.5. Alkotmányos-e az a szabályozás, amely a pártlistás szavazatért „cserébe” a korlátozott szavazati joggal bíró szószóló megbízásának lehetőségét kínálja fel a nemzetiségi választópolgárok többsége számára?.....	11
1.6. <i>De lege ferenda</i> javaslatok.....	11
Válogatott publikációk, amelyek a fenti habilitációs tézisek alapjául szolgálnak	13
2. A nemzetiségek önkormányzati érdekképvisellete	13
2.1. Az önkormányzati jogok biztosításának „elvárása” a szomszédos országokban.....	14
2.2. A nemzetiségi önkormányzatok összehasonlítása a helyi önkormányzatokkal	14
2.3. A kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatok választási eredményeiből levonható következtetések	15
2.4. Garanciák és biztosítékok a szabályozásban.....	17
2.5. Az objektív és a szubjektív ismérvek rendszere. Javaslat.....	19
2.6. Együttműködés a helyi önkormányzattal	21
2.7. Átalakult nemzetiségi önkormányzat.....	22
2.8. A kedvezményes helyi önkormányzati mandátum.....	23
Válogatott publikációk, amelyekre a fenti habilitációs tézisek épülnek	24
3. A nemzetiségek jogvédelmi rendszere.....	24
3.1. Az ombudsmani jogvédelem.....	24
3.1.1. Az egységes és a több biztosból álló ombudsmani modell.....	25
3.1.2. Az ombudsmani funkciók hangsúlyváltozásai, informális funkciók megjelenése.....	26
3.1.3. A nemzetiségi témájú ügyek számának növekedése és területi megoszlása.....	27
3.2. Az alkotmánybírói jogvédelem.....	28
3.2.1. Az alkotmánybírói közvetett jogvédelme	28
3.2.2. Az alkotmánybírói közvetlen jogvédelme	29
3.3. A rendes bíróságok egyéni és kollektív jogvédelmi rendszere	31
A nemzetiségi jogvédelem rendszerével kapcsolatos publikációk.....	33
III. Kutatási tervek és elképzelések.....	34

I. A doktori fokozat megszerzése előtt végzett kutatási tevékenység eredményeinek rövid összefoglalása

A doktori fokozat megszerzése érdekében folytatott kutatási tevékenységem középpontjában a romániai magyarság jogvédelmének és igazgatásának elméleti és gyakorlati kérdései álltak az integrációs kihívások kontextusában. A disszertáció általános alapkérdéseként fogalmaztam meg *egyrészt* azt, hogy milyen nemzetiségi jogokat érintő elvárásokat támasztott az Európai Unió a csatlakozni vágyó államok irányába, *másrészt* pedig azt, hogy milyen mértékben tudatosult az EU intézményrendszerében, döntéshozatali mechanizmusaiban, hogy az egyes tagállamok egyéni szinten is kihívásokat jelenthetnek az integrációs folyamatra és magára az Unióra nézve. Noha a kutatást Románia uniós csatlakozása tette rendkívül időszerűvé, az elemzés során szükségképpen vizsgálnom kellett Románia alkotmányfejlődését és az államszervezet alkotmányos szabályozásában fellelhető ellentmondásokat rámutatva az állami szervek működésében jelentkező diszfunkcionalitásokra, amelyek adott esetben demokráciadeficitet idézhetnek elő, illetve súlyos zavarokat okozhatnak az állami szervek működésében, vagy éppen konfliktusokhoz vezethetnek a hatalmi ágak között, esetleg ugyanazon hatalmi ágon belül. Ezek a működési zavarok közvetve vagy közvetlenül kihatnak a nemzetiségek képviselőire és jogaik védelmére. A kutatásban sor került az alapjogok alkotmányos keretének és törvényi szabályozásának elemzésére, azok gyakorlati alkalmazásának bemutatására, illetve a nemzetközi jogi és európai standardokkal való kompatibilitásuknak vizsgálatára. A kutatási eredményeket tartalmazó doktori értekezés kibővített változatát monográfia formájában is megjelentettem. Mindezek mellett természetesen más területeken – például a magyar alkotmányfejlődés, az önkormányzati rendszer vagy a román helyi rendőrség egyes aspektusai tárgyában – is folytattam kisebb volumenű kutatásokat. A fokozat megszerzése után sem hagytam abba a romániai nemzetiségekkel kapcsolatos kutatási tevékenységet, ám annak fő iránya áttevődött a magyarországi nemzetiségek képviselőire, illetve jogvédelmének területére.

II. A doktori fokozat megszerzését követően végzett kutatási tevékenység eredményeinek összefoglalása

A doktori fokozat megszerzését követően – a korábban elért eredmények figyelembevételével – kibővítettem és átstrukturáltam a hazai nemzetiségek jogaival összefüggő kutatási tevékenységemet. *Egyrészt* nyitottam egy új elméleti keret kidolgozásának irányába azon

intézményi struktúrák tekintetében, amelyek a magyarországi nemzetiségek számára biztosítják az identitásuk megőrzéséhez, megéléséhez és továbbfejlesztéséhez szükséges feltételeket. *Másrészt* az ebben a keretben működő intézmények fogalmi alapjait, jogtörténeti szempontjait és a rájuk vonatkozó szabályozás fontosabb kérdéseit vizsgáltam. A kitűzött kutatási célok elérésére irányuló vizsgálódások változatlanul markáns pozitívista szellemiséget tükröztek. Az igénybe vett módszerek többnyire megegyeztek az állam- és jogtudományok területén bevettnek számító eljárásokkal, noha esetenként más diszciplínák – például a történettudomány vagy a szociológia – módszereinek és téziseinek alkalmazása is szükségessé vált.

A kidolgozott elméleti keretben a kutatás éles különbséget tett a valamennyi érdek mentén szerveződő politikai képviselet (nemzetiségi parlamenti képviselők), az érdekképviselet (nemzetiségi szószólók, nemzetiségi önkormányzatok, nemzetiségi civil szervezetek) és a jogvédelem (alapvető jogok biztosa, Alkotmánybíróság, rendes bíróságok) alapvető intézményei között. Mindezek alapján elmondható, hogy a doktori fokozat megszerzését követően végzett kutatómunkám három fő részre tagolható, melyeket az alábbiakban ismertetek.

1. A nemzetiségek országgyűlési képviselete és kvázi képviselete

A nemzetiségek parlamenti képviseletével és kvázi képviseletével összefüggő kérdések együttes vizsgálata – széles spektrumot felölelve – egyaránt magában foglalta a nemzetközi és hazai szabályozás történeti jellegű és aktuális kérdéseit, valamint az elméleti és gyakorlati természetű problémák tudományos vizsgálatát. Ebben egy empirikus kutatás is segítségemre szolgált, amelynek eredményeit a habilitációs monográfiában¹ részletesen ismertettem. A kutatási eredmények közül az alábbiak emelendők ki:

1.1. Nincs kötelező erővel rendelkező nemzetközi jogforrás

A kutatás eredményeként megerősítést nyert az a felvetés, miszerint a nemzetiségek parlamenti képviseletének biztosításáról nem szól kötelező erővel rendelkező univerzális vagy regionális (európai) nemzetközi jogforrás. Ennek elsődleges oka az, hogy az államok el kívánják kerülni szuverenitásuk korlátozását ebben a kérdéskörben. Ugyanakkor a nemzetiségeknek több országban is van parlamenti képviseletük, e mögött viszont az adott ország saját, önálló döntése,

¹ Móré Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviseletük, érdekképviseletük, jogvédelmük.* Budapest, Gondolat Kiadó, 2020. 299.

nem pedig egy nemzetközi egyezmény áll.² A nemzetközi jogforrások – például a *Lundi Ajánlások*, *Varsói irányelvek a kisebbségek választási eljárási részvételéről*, *Jó választási gyakorlatokat tartalmazó ajánlás*, *Jelentés a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kettős szavazatának kérdéséről* – mindössze a közügyekben való részvételnek egy lehetséges módjaként említik meg a nemzetiségek parlamenti képviselőjét, amely az adott nemzetiség demográfiai és településszerkezeti sajátosságainak függvényében alkalmazható vagy éppen nem alkalmazható.

Születtek olyan nemzetközi jogi dokumentumok is – például az *ENSZ Közgyűlés 47/135. sz. határozata*, a *Koppenhágai Záródokumentum*, az *Európa Tanács 1134. sz. ajánlása*, a *Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény* –, amelyek elismerik a nemzetiséghez tartozók jogát az őket érintő közügyekben való részvétel tekintetében, azonban a nemzetiségek parlamenti képviselőjét nem említik meg lehetséges részvételi megoldásként sem. Ezek a dokumentumok alapvetően a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő ügyekben, döntésekben való részvételre fektetik a hangsúlyt.

A nemzetközi szervezetek tehát nem marasztalhatták el Magyarországot a kisebbségek országgyűlési képviselőjének hiánya miatt arra hivatkozva, hogy az nem felelt volna meg valamely nemzetközi elvárásnak (ilyen általános gyakorlatról nem is beszélhetünk), azonban az önkötelezés betartásának elmaradását számon kérhettek.

1.2. Alkotmányos kötelezettség-e a nemzetiségek parlamenti képviselőjének biztosítása?

Az Alaptörvény *expressis verbis* nem mondja ki a nemzetiségek országgyűlési képviselőjét, sőt nem is ezt vetíti előre, amikor a nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételét sarkalatos törvény szabályozási körébe utalja. Ezzel szemben egyértelműen fogalmaz az önkormányzati képviselőtről, amikor kimondja, hogy „[a] Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre”.

Az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdését nagyon hasonlóknak találom a (korábbi) Alkotmány 68. § (3) bekezdésével abból a szempontból, hogy egyikből sem olvasható ki a parlamenti képviselő biztosításának kötelezettsége.

A szakma jelenleg is megosztott abban a kérdésben, hogy fennállt-e a mulasztásos alkotmányértés a nemzetiségek parlamenti képviselőjének hiánya miatt vagy sem. Az 53/2010. (IV. 29.) AB határozat II.3. pontja megpróbálta tisztázni azt a helyzetet, amely két,

² Kovács Péter: *A kisebbségek parlamenti képviselője – nemzetközi kitekintésben*. Kisebbségkutatás 2014/1. 15.

egymásra nem igazán szerencsésen, valamint – a következményeket számba véve – nem is tudatosan hivatkozó alkotmánybíróági határozat következtében kialakult, aminek a szóhasználatából azt a konklúziót lehetett levonni, hogy az Alkotmánybíróság a kisebbségek országgyűlési képviselőinek rendezésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértésre következtetett. Maga az Alkotmánybíróság azonban soha nem minősítette *expressis verbis* úgy, hogy a kisebbségek országgyűlési képviselőinek rendezése miatt mulasztásos alkotmányértés állna fenn. Ezt a következtetést a tudományos irodalom, majd a politika vonta le abból, hogy a 24/1994. (V. 6.) AB végzés *res judicata* alapon, érdemi vizsgálat nélkül visszautasított egy, e tárgyban a mulasztás megállapítására irányuló indítványt.

A szakirodalomban úgy is megfogalmazódott a kérdés, hogy levezethető-e alkotmányos követelményként a nemzetiségek államalkotó tényezői státuszából a nemzetiségek parlamenti képviselője. A 35/1992. (VI. 10.) AB határozat szerint „[a]z Alkotmánynak az a megállapítása, mely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőnek ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi. E jogok körében, illetve ezek mellett, az Alkotmány a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőjét külön is megnevezi. A képviselő szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.” A nemzetiségek képviselői rendszerébe elsődlegesen az érdekképviselőt biztosító helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok tartoznak. Természetesen, politikai képviselőként az országgyűlési képviselőt is ide sorolható, azonban az említett AB határozat és más AB határozat sem mondja ki, hogy az országgyűlési képviselői jogosultság kiépítése önmagában jelentené az államalkotó tényező gyakorlati megvalósulását.

Az 1041/G/1999. AB végzésben az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül visszautasította a kisebbségi ombudsmannak azt az indítványát, amely arra irányult, hogy a testület konkrétan értelmezze az Alkotmánynak a kisebbségek államalkotói tényező voltára vonatkozó utalását. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az indítvány alapvetően a jogalkotásra tartozó általános elvárásokat fogalmaz meg [...], mivel az indítvány nem tartalmaz konkrét alkotmányjogi problémát, nincsenek meg az alkotmányértelmezésnek az Alkotmánybíróság által megkövetelt előfeltételei.” Az eddig született AB határozatok nem adnak konkrét magyarázatot az államalkotó tényezői minőség tartalma tekintetében.

1.3. Képviselő-e a szószóló, avagy hogyan lehet a „fából vaskarika”?

Az Alkotmánybíróság a 27/1998. (VI. 16.) AB határozatában kimondta, hogy „[a] szabad mandátum [e] jellemzői abban is kifejeződnek, hogy a képviselők jogállása egyenlő, azaz [...]

jogaik és kötelességeik azonosak. A képviselői feladat ellátásához szükséges jogok és szervezeti feltételek tekintetében nem lehet a képviselők között aszerint különbséget tenni, hogy milyen módon nyerték el mandátumukat.” Ennek a követelménynek a jogalkotó úgy kívánt eleget tenni az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) 18. § (1) bekezdése szerint, hogy „[a] nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben.” Ez a törvényi megfogalmazás azonban téves értelmezésre adhat alapot, mert úgy tűnik, mintha a szószóló képviselő lenne. Ugyancsak téves értelmezésre adhat lehetőséget a 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Njtv.) 21/B. § (1) bekezdése: „[a] nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószóló tevékenységét nemzetiségi közössége és a magyarországi nemzetiségek érdekében végzi.” Bár az idézett bekezdés nem ad konkrét jogosultságot, a követelmény eltér a nem nemzetiségi képviselőkhöz képest; lényegében ez egy többletet jelent a nemzetiségi képviselők számára. Az országgyűlési képviselők az egész népet képviselik, a szabad mandátum elve alapján pedig nem kötik őket utasítások vagy megbízások, csak saját lelkiismeretüknek vannak alávetve.

Képviselőelméleti szempontból a képviselői jogállás egy entitás, amit nem lehet megbontani. A képviselői jogállástól különböző speciális (például szószólói) intézmény esetén természetesen lehet, sőt kell is egy érdekképviselő irányába mutató korlátozást hozni, ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy a két jogállás elhatárolása nem tükröz-e némi dogmatikai zűrzavart. Az országgyűlési választás rendszerében megválasztott, mentelmi joggal rendelkező nemzetiségi szószóló – a nemzetiségek jogait vagy érdekeit érintően – felszólalhat a plenáris ülésen, határozati javaslatot terjeszthet elő, módosító javaslatot nyújthat be, kérdést tehet fel, továbbá törvényjavaslat benyújtására jogosult az erre a célra kialakított nemzetiségi bizottságon keresztül, ahol szavazhat is, azonban nem gyakorolhatja a legfőbb képviselői jogosultságot, azaz az Országgyűlés ülésein nem rendelkezik szavazati joggal.

Könnyen üressé és tartalmatlanná válhat a szószólói közreműködés, ha a törvénytervezetek hosszú előkészítése „elmegy” a szószólók mellett, mert akkor számukra nem marad más, mint a statisztika szerepe. A részvétel alapvetően a kormány által már elfogadott törvényjavaslat országgyűlési beterjesztéséhez igazodik, és nem a törvényelőkészítés egészéhez. Véleményem szerint az „előretolt” részvétel nem írható elő a „laikus” szószóló jogi kötelezettségeként, az csak politikai elvárás lehet. Ugyanakkor ezeken az előzetes információfelvevő helyeken készülhet fel igazán a szószóló a nemzetiségeket érintő törvénytervezetekből, alakíthatja ki felelősséggel álláspontját. A parlamenti részvétel – például a felszólalás vagy a módosító indítvány – merő formalitássá válhat, ha nincs ilyen előzetes

szószólói hozzáállás, amely egyébként a törvényhozás társadalmi alapjainak kiszélesítését is jelenthetné.³

Nehézséget okoz a nemzetiségi ügyek technikai meghatározása: az ilyen kérdésekben kell valamiféle szabályt hozni, ugyanakkor könnyen bele lehet futni a paternalizmus csapdájába, hiszen a „többségi elnök” esetenként mondja meg, hogy van-e nemzetiségi relevancia vagy sem. A parlamenti képviselő általánosan a nemzet sorsát érintő kérdésekről szól, és ezen belül nem egyszerű megmondani, hogy melyek a nemzetiségsemleges, vagy a nemzetiségeket (legalább közvetve) érintő kérdések. Például a roma nemzetiség esetében a kultúra, a művelődés, az oktatás és a hagyományörzés mellett szociális, egészségügyi és foglalkoztatási feladatokkal kapcsolatos érdekek is megjelennek. Az eseti döntés függvénye mindenképpen magában hordozza a jogbizonytalanságot, ezért pontosítani kellene, hogy egy adott témakörnek van-e nemzetiségi vonatkozása vagy sem. Ez egy nagyon bonyolult kérdés, amelyet az Országos Nemzetiségi Önkormányzatok Szövetségének bevonásával lehetne (elfogadhatóan) megoldani.

Fontos kiemelni, hogy míg a nemzetiségi képviselői mandátum megteremtésével valamennyi érdek mentén szerveződő politikai képviselő, egyfajta „üveggömbös” pártképviselő jött létre, addig a nemzetiségi szószólói intézmény létrehozásával érdekképviselőt valósult meg, hiszen a szószólók csak a nemzetiségek jogai vagy érdekei mentén járhatnak el.

1.4. Alkotmányos-e az a szabályozás, amely a nemzetiségi képviselők megválasztása érdekében lehetővé teszi a kedvezményes mandátumszerzést?

Az Alkotmánybíróságnak a témát érintő eddigi gyakorlata széles körű,⁴ és arra enged következtetni, hogy Magyarországon alkotmányos keretek között lehetőség van arra, hogy a nemzetiségi listák az általános választásokhoz képest kedvezményezett módon jussanak mandátumhoz.

A jelenlegi kedvezmény megállapított mértékével kapcsolatosan fontos kérdés, hogy összhangba hozható-e a választójog egyenlőségének elvével. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényjavaslat indokolása szerint „[...] nagyobb kedvezmény biztosítása

³ Vö. Kukorelli István: *Az országgyűlési képviselők jogállása*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1989. 152-153.

⁴ Többek között a 3/1991. (II. 7.), a 809/B/1998., a 1040/B/1999., a 22/2005. (VI. 17.), a 3141/2014. (V. 9.) AB határozatokat vizsgáltam.

már súlyosan sértené a választójog egyenlőségének alkotmányos alapelvét.”⁵ A kedvezményérték alkotmányosságának vizsgálata már csak azért is komoly kihívást jelenthet az Alkotmánybíróság számára, mivel a legnagyobb létszámú roma, illetve a legkisebb létszámú szlovén nemzetiség szemszögéből igencsak eltérő megítélés alá eshet a kedvezmény mértéke. Torzíthatja a tényleges választói akaratot a jogalkotónak azon megoldása is, miszerint ahány kedvezményes mandátum kerül kiosztásra a nemzetiségek között, annyival fogy a pártlistáról megszerezhető mandátumok száma.

A szakirodalomban találkozunk olyan dogmatikai állásponttal is, amely szerint a pozitív diszkrimináció szükségességének ténye önmagában nem elégséges a saját jogú törvényhozási képviselőhöz, mivel nem pótolhatja a legitimáció hiányát. Sente Zoltán rávilágít arra, hogy a nemzetiségi képviselő a nyugat-európai nemzeti parlamentekben lényegében ismeretlen, sőt elképzelhetetlen, mivel olyan jogi és dogmatikai problémákat vet fel, amelyek szinte megoldhatatlanok.⁶ Például nem indokolható meg, hogy miért pont a nemzetiségek lennének a társadalomnak azon csoportjai, amelyek mintegy privilégiumként országgyűlési mandátumot kapnak.

Kukorelli István álláspontja szerint a nemzetiségi képviselők „bevitelle a pártpluralizmusra épülő népképviselőtestbe kockázatos vállalkozás lenne, ez a parlamenti jog idegen testként működne.”⁷ Eljuthatunk oda, hogy a mérleg nyelve a nemzetiségi parlamenti képviselő(k) lesz(nek), és ezzel a nemzetiségekkel kapcsolatos ellenérzések jelentősen növekedhetnek. Kérdéseket vet fel továbbá a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett, nemzetiségi bizottsági tagsággal rendelkező képviselő frakcióba lépésének joga is.

A nemzetiségi parlamenti képviselő mellett szóló érveként említhetjük meg, hogy napjainkban ezen intézmény a magyar alkotmányos berendezkedés része, politikai szempontból ennek megszüntetése – a szerzett jogok doktrínájának értelmében – kétségtelenül visszalépésként lenne értékelhető. A kifejezett és meg nem valósult ígéret korábban nem kevés gondot okozott úgy bel-, mint külpolitikai téren.

⁵ 2010. május 17. napján benyújtott T/18. törvényjavaslat.

⁶ Sente Zoltán: *Egy vagy kétkamarás országgyűlést?* In: Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban?* Budapest, Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság, Országgyűlés, 2011. 87.

⁷ Kukorelli István: *A második kamara, mint nemzeti intézmény.* In: Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Budapest, Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság, Országgyűlés, 2011. 72.

1.5. Alkotmányos-e az a szabályozás, amely a pártlistás szavazatért „cserébe” a korlátozott szavazati joggal bíró szószóló megbízatásának lehetőségét kínálja fel a nemzetiségi választópolgárok többsége számára?

Az Alkotmánybíróság a 22/2005. (VI. 17) AB határozatában kifejtette: „a választójog egyenlő értékűsége azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámolásnál minden szavazat ugyanannyit ér.” E tekintetben az „egy ember – egy szavazat elve” érvényesül a jelenlegi szabályozásban, s ennek megfelelően a jogalkotó nem ad lehetőséget arra, hogy a nemzetiségi listára szavazó választópolgár pártlistára is szavazhasson párhuzamosan, azonban az AB határozatból idézett mondat második része már nem érvényesül. Továbbá azt is figyelmen kívül hagyta a jogalkotó az említett AB határozatból, hogy „[a] listákról szerezhető mandátumok meghatározásának sem célja, sem eredménye nem lehet az, hogy egyes választói csoportokhoz tartozó személyek indokolatlanul hátrányosabb helyzetbe kerülnek másokhoz képest.”

A legtöbb (11) nemzetiség esetén a választáson való részvételnek nincs valós tétje, ezt bizonyítják az adott nemzetiség létszámára vonatkozó statisztikai adatok is. A szószóló a nemzetiségi listára leadott szavazatok számától függetlenül nyeri el megbízatását, ehhez tehát egyetlen érvényes szavazat is elegendő, amelyet a jelölt akár saját magára is leadhat, a többi szavazat „elvész”; a listára leadott szavazatok száma csak a kedvezményes országgyűlési mandátum megszerzése tekintetében releváns.

A kérdés megválaszolását nehezíti az a körülmény, hogy az Alkotmánybíróság ilyen szempontból még nem értelmezte a Vjt. vonatkozó szabályait. A feltett kérdésre – véleményem szerint – a „nem” válasz feltételezhető, mivel minden állampolgárnak azonos értékű szavazata van a pártlisták vonatkozásában.

1.6. *De lege ferenda* javaslatok

1) Magyarországon a 2010-es országgyűlési választásokat megelőző ciklusok mindegyikében voltak a parlamentnek nemzetiségi tagjai, akik politikai pártok jelöltjeiként szereztek meg mandátumaikat. Álláspontom szerint – a Vjt. módosításával – ott, ahol többen élnek nemzetiségek és az adott párt „nyit” feljüket, a jelöltjeik felkerülhetnének az ideológiai alapon szerveződött pártok listáira, így összhangba hozhatók egymással a nemzetiségek integrációja és a speciális nemzetiségi képviselő szempontjai. Azt a megoldást kellene választani, amelyet az Alaptörvény előrevetít, azaz nem a nemzetiségek kedvezményes parlamenti képviselőtét, hanem a nemzetiségek Országgyűlés munkájában való részvételét (szószólói intézmény).

A nemzetiségi választásokra vonatkozó szabályok módosítását indokolt lenne elvégezni, mivel azok a jogrendszer egységébe nem illeszthetőek és túlbonyolítottak. A nemzetiségi szószólok megválasztását szükségtelen az országgyűlési választás rendszerébe integrálni, megfosztva ezzel a nemzetiségi választópolgárok nagy részét a pártlistás szavazás lehetőségétől. Ennek megszüntetése szilárdabb dogmatikai alapokra helyezné a szószólok jogállását, illetve az intézmény nem csupán „kisegítő” lehetőségként értelmezett megoldását is eredményezné. Ha már van nemzetiségi önkormányzati rendszerünk, lehetne alkalmazni azt a megoldást is, mely alapján szószólok jogosultsága van az országos nemzetiségi önkormányzat által megválasztott személynek.

A delegálással kapcsolatban az Alkotmánybíróság 14/2006. (V. 15.) AB határozatában ugyan kimondta, hogy „[a]z egyenlőség és a közvetlenség elvével ellentétes volna a nemzeti és etnikai kisebbségek választott vezetőinek delegálása a parlamentbe”, ezzel összefüggésben pedig nem használta a „teljes jogkörrel rendelkező tag” – dogmatikailag nem adekvát – kifejezést, azonban a vizsgálat tárgyát képező országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányán szereplő kérdés tartalmazta azt.

2) Egy modern második parlamenti kamara felállítása a nemzetiségek parlamenti képviseletének megnyugtató rendezésén kívül más érdekképviseleti problémákat – például a helyi önkormányzatok, az egyházak, a szakszervezetek, a külföldön élő magyar állampolgárok, a tudomány képviseletét – is megoldana.

A nemzetiségi önkormányzati választási rendszer legitimálja az országos nemzetiségi önkormányzatokat, így a második kamara képviseletét – más legitimációs elvek mellett⁸ – az Országos Nemzetiségi Önkormányzatok Szövetségére is lehetne építeni, amely a nemzetiségi önkormányzatok és a Kormány közötti párbeszéd sajátos intézményének, és nem az önkormányzati együttműködés egyik formájának tekinthető. A szövetség érdekképviseleti és javaslattételi jogai a nemzetiségi önkormányzatokkal és a nemzetiségi célú forrásokkal kapcsolatos jogalkotásra, intézkedések kezdeményezésére, valamint a Kormánnyal folytatott konzultációra terjednek ki leginkább. Továbbá – egy másik megoldásként – a Magyarországi nemzetiségek bizottsága is lehetne a második parlamenti kamara egyik alapköve. A jelenleg felsejülő, immár hagyományként értékelt, és – véleményem szerint – a magyar társadalom jelenlegi elvárásaival összhangban levő második kamara felé tett lépésként tudom értelmezni a nemzetiségi szószólok intézmény létrehozását. Ezen intézmény működésének eddigi vizsgálatából látható, hogy a lépésről lépésre csiszolódó megoldások elvezettek a nemzetiségi

⁸ Egyéb erős legitimációjú intézményként említhetjük például a helyi önkormányzatokat, valamint az Országgyűlés által elismert egyházakat; ezek jelentős társadalmi támogatottsággal és szerepvállalással bírnak.

bizottság és a házbizottság közötti kapcsolatot szabályozó „üzenetváltások” működőképes szabályainak és gyakorlatának a kialakításához.

Válogatott publikációk, amelyek a fenti habilitációs tézisek alapjául szolgálnak

1. Sándor Móré: *Issues of the parliamentary representation of national minorities in Hungary*. International Journal of Public Law and Policy 2016/4. 317-332.
2. Móré Sándor: *A nemzetiségek országgyűlési képviselőinek egyes kérdései Magyarországon*. Magyar Jog 2015/10. 584-592.
3. Móré Sándor: *A nemzetiségek parlamenti részvétele*. Az előadássorozat címe: *A Házzsabályon túl*. Országgyűlés Hivatala, Országház Felsőházi terem, 2017. június 13. Az előadás írott változata: Módos Mátyás (szerk.): *A házzsabályon túl: előadások a parlamenti jog aktuális kérdéseiről*. 2. köt. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2018. 99-106.
4. Móré Sándor: *A nemzetiségi szósólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve*. Parlamenti Szemle 2016/2. 30-51.
5. Móré Sándor: *A hazai nemzetiségek parlamenti részvétele – tények és lehetőségek*. Glossa Iuridica 2018/1-2. 129-157.
6. Móré Sándor: *Újból a kétkamarás parlamentről mint intézményes megoldásról*. In: Chronowski Nóra – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Smuk Péter – Szabó Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek: Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017. 685-694.

2. A nemzetiségek önkormányzati érdekképviselete

A nemzetiségek érdekképviseletével összefüggő kérdések vizsgálata – a fentebb említett nemzetiségi szósólókon kívül – magában foglalta a nemzetiségi önkormányzatok és a nemzetiségi civil szervezetek szabályozásának történeti és aktuális kérdéseit, valamint az elméleti és gyakorlati természetű problémák tudományos vizsgálatát. A tézisekben a nemzetiségi önkormányzatokat érintő kutatási eredmények összefoglalására koncentrálok. Ebben a témában is született empirikus kutatás, amelynek eredményeiről a monográfiában részletesen beszámolok.

2.1. Az önkormányzati jogok biztosításának „elvárása” a szomszédos országokban

Az 1990-ben létrehozott, rendkívül széles feladat- és hatáskörrel rendelkező helyi önkormányzati rendszer, illetve az 1993-ban különös kedvezmény alapján legitimált – hungarikumnak számító – kisebbségi önkormányzati rendszer bevezetésének egyik oka az volt, hogy az akkori jogalkotó olyan „exportképes” önkormányzati rendszer(eke)t szeretett volna létrehozni, amely(ek) később, a határon túli magyar kisebbségek helyzetéről folytatott vitákban is hivatkozási alap lehet: az olyan településeken, ahol a magyar nemzetiségű lakosság többségben van a helyi önkormányzati rendszer, ahol pedig kisebbségben van, a kisebbségi önkormányzati rendszer lehetett volna a követendő példa.⁹

Jól tudjuk, hogy Trianon óta Magyarországot – az áttelepítések ellenére is – „saját maga veszi körül”, és a szomszédos országokban más a nemzetiségek területi elhelyezkedése, így az autonómia lehetősége is. Azt is látjuk, hogy az összehasonlító önkormányzati és nemzetiségi joggal hadilábon álló szomszédos állami vezetők részéről visszhang nélkül maradt ez a „példamutató” vagy – kissé cinikusan szólva – „melldöngető” attitűd. A mai magyar együttműködés politika lélektani gátja talán az, hogy mindenben a másik fél kölcsönösségére számít, és sokszor elveti az egyoldalú kezdeményező szerepet. A sok esetben terméketlen győzködés és gesztus-együttműködések helyett fontos lenne a magyar álláspontnak a szomszédos országok nyelvén történő megjelenítése.¹⁰ A szomszédországi magyar nagykövetek kinevezésénél hangsúlyt lehetne fektetni arra, hogy a nagykövetek legyenek képesek az adott ország nyelvén a magyar álláspontot rendszeresen és hatékonyan megjeleníteni a médiában.

2.2. A nemzetiségi önkormányzatok összehasonlítása a helyi önkormányzatokkal

A nemzetiségi önkormányzatok és a helyi önkormányzatok elkülönültségük ellenére decentralizált szerveknek tekinthetők: feladataik ellátása során jelentős önállósággal rendelkeznek. Az önkormányzáshoz való jog 2012-től már a helyi önkormányzatok esetében sem tekinthető alapvető jognak, az Alaptörvény egyértelműen szakított a helyi önkormányzáshoz való jog alapjogias („természetjogias”) megközelítésével.

⁹ A parlamentben ezt a célt hivatalosan soha nem fogalmazták meg, azonban ezt támasztják alá az olyan „elszólások” is, miszerint „a kisebbségi törvénytervezet véleményezésébe a határon túli magyarság képviselőit is bevonták.”

¹⁰ Lásd: Ablonczy Balázs – Bárdi Nándor: *Határon túli magyarok: mérleg, esély, jövő.* In: Bitskey Botond (szerk.): *Határon túli magyarság a 21. században.* Köztársasági Elnöki Hivatal, 2010. 26-27.

1994 és 2005 között a kisebbségi önkormányzatokat a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXXV. törvény is szabályozta, ezért 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 össze, az ő kollektív jogaik gyakorlásának biztosításában működnek közre (kivételet képez ez alól az átalakult nemzetiségi önkormányzat).

A helyi önkormányzatok eltérő jellege abból fakad, hogy azok általános hatáskörrel járhatnak el a helyi közügyek teljes körében, illetve, hogy a helyi-területi önkormányzatok egy adott területi egység (település, megye/főváros) összes lakosát lefedik. A nemzetiségi önkormányzatoknak az érdekképviseleti, érdekvédelmi funkciójuk a hangsúlyos, és valójában az adott közösségre (vagy területre) vonatkozóan nem hoznak kötelező döntéseket, jogszabályalkotási hatáskörük – szemben az általános helyi önkormányzatokkal – nincs.

A nemzetiségi önkormányzatok nemzetiségi köznevelési intézményt, illetve szakképző intézményt alapíthatnak és tarthatnak fenn, ezzel szemben a helyi önkormányzatok nem jogosultak iskola fenntartására, üzemeltetésére.

Magyarországon a nyugat-európai demokráciákban általánosnak tekinthető kétszintű önkormányzati rendszer működik (települési és területi szint), ezzel szemben a nemzetiségi önkormányzatok három szinten működnek (települési, területi és országos szint).

2.3. A kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatok választási eredményeiből levonható következtetések

Kezdetben a helyi kisebbségi önkormányzati képviselők nagy számú szimpátiaszavazatot kaptak a többségi választóktól. A társadalom által ily módon tanúsított bizalom és tolerancia ösztönzőleg is hatott a képviselők tevékenységére, ugyanakkor rövid időn belül megjelentek a közjogi szempontból egészen abszurd szituációk és diszfunkcionális jelenségek. A nemzetiségi névjegyzék bevezetése (2005) után ez az igen vitatott megoldás megszűnt.

Az országos adatok növekedést mutattak egyik választási ciklusról a másikra a megalakult kisebbségi önkormányzatok és a kisebbségi választásokat tartó települések számában is. Előfordult, hogy valós képviseleti munkát nem végző kisebbségi önkormányzatok is létre jöttek azért, hogy a kisebbségi önkormányzatok számára nyújtott állami támogatást megszerezzék, illetve a pályázati szerepvállalással tovább növeljék azt.

A települési kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatok választási eredményei 1994 – 2019 között (az eredményes választások száma nemzetiségenkénti felosztásban, a települések összesített száma, ahol választásokat tartottak, illetve a kitűzött, az elmaradt, a megtartott, az érvénytelen/eredménytelen választások összesített adatai)¹¹

	1994/5	1998	2002	2006	2010	2014	2019
Bolgár	4	14	30	38	41	33	34
Cigány/Roma	477	776	1 004	1 118	1 248	1 197	1 208
Görög	6	18	30	34	37	35	35
Horvát	57	62	100	115	127	112	116
Lengyel	7	32	50	47	49	41	44
Német	162	247	318	378	424	406	406
Örmény	16	25	30	31	39	32	32
Román	11	32	43	46	71	61	69
Ruszin	1	9	31	52	75	43	42
Szerb	19	34	43	40	48	45	46
Szlovák	51	69	108	116	122	112	112
Szlovén	6	9	12	11	11	10	10
Ukrán	-	4	12	19	23	16	34
Eredményes	817	1 331	1 811	2 045	2 315	2 143	2 185
Települések	nincs adat	1 046	1 308	1 435	1 592	1 523	1 745
Kitűzött	nincs adat	1 538	1 973	2 077	2 343	2 715	2 715
Elmaradt	nincs adat	157	103	28	22	569	527
Megtartott	nincs adat	1 381	1 870	2 049	2 321	2 146	2 188
Érvénytelen/ eredménytelen	nincs adat	50	59	4	6	3	3

Ha megnézzük a nemzetiségi önkormányzatok 2014-es és 2019-es választási eredményeit, igazából nincs jelentős változás. Nagyon kis mértékben csökkentek ezek az értékek, és csupán az őket közvetlenül megelőző választáshoz képest mérhető a változás. Ugyanakkor két összesített számadat – a kitűzött és elmaradt választások – tekintetében jelentős növekedés tapasztalható.

A népszámlálási adatokhoz kötött szabályozás alapján növekedett azon településeknek a száma, ahol fennállt a nemzetiségi önkormányzati választás kitűzéséhez szükséges törvényi feltétel, amely huszonöt nemzetiségi lakost írt elő. Különösen a szükséges számú jelölt hiányában elmaradt települési választások tekintetében volt drasztikus a növekedés az utóbbi választásokon. A lélekszám nincs feltétlenül egyenes arányban az önkormányzati jog

¹¹ A saját szerkesztésű táblázat forrása: www.valasztas.hu/valasztasok-szavazasok (2019. 11. 30.).

gyakorlásával, mivel ebben nagy mértékben benne van az is, hogy mennyire számít elszórtnak az adott nemzetiség Magyarország területén.

2.4. Garanciák és biztosítékok a szabályozásban

A kisebbségi önkormányzati választásokon a legtöbb problémát a ténylegesen tapasztalt visszaélések jelentették. Az Njtv. által bevezetett módosítások elsősorban ezen visszaélések korrekciójára irányultak.

1). *Megszűnt az elektori rendszer:* a 2014-es választásokon már közvetlenül választották a területi és az országos nemzetiségi önkormányzati képviselőket. Az elektori választás *egyrészt* torzította a választási eredményeket, a helyi választói közösségek nem a számarányuknak megfelelően juthattak képviselőhöz az országos és területi önkormányzatokban, *másrészt* visszaélésekre adott lehetőséget, mert arra sarkallta az országos kisebbségi választásokon induló egyes jelölőszervezeteket, hogy az electoraik számának növelése érdekében minél több településen hozzanak létre őket támogató kisebbségi önkormányzatokat.

2). *A népszámlálási adatok felhasználása:* a nemzetiségi közösség tagjainak egyéenkénti azonosítása nélkül is meg lehet állapítani egy adott nemzetiség jelenlétét vagy annak hiányát az adott településeken. A 41/2012. (XII. 6.) AB határozat megállapította, hogy a népszámlálási adatok alapulvétele egyértelműen összefügg azzal a reformfolyamattal, amely a kisebbségi törvény működésének problémái kapcsán itthon, az érintett nemzetiségi szervezetek és több országos kisebbségi önkormányzat részéről felmerült; a vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesülését illetően pedig az Európa Tanácsban megfogalmazott bírálatokra kívánt reagálni a határozat. Az Alkotmánybíróság felhívta a jogalkotó figyelmét arra is, hogy a 2014-es 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.

2014 elején a jogalkotó bevezette a *huszonöt fős* népszámlálási adathoz kötött szabályozást, a *harminc fős* szabályozás alkalmazását pedig kitolta a 2024. évi általános választásokig. Ezt megelőzően az ombudsman javasolta, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatok közreműködésével határozzák meg a „történelmi települések” katalógusát, ahol egyes nemzetiségi jogok a törvény erejénél fogva biztosíthatók lennének, így ott a

nemzetiségi önkormányzati választást a népszámlálási adatoktól függetlenül kellene kiírni.¹² Ez a törvénymódosítás nem valósult meg, viszont egy idei módosítás szerint a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választását abban az esetben is kell kitűzni, ha a településen az adott nemzetiség önszerveződési fokának és a településen való honosságának vizsgálata alapján az országos nemzetiségi önkormányzat szükségesnek tartja a település nemzetiségi közösségének öngazgatását. A vizsgálat során köteles kikérni a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását.

Figyelembe véve azt a tényt, hogy a szórványban élő magyarság létszámának aránycsökkenése általában jelentősebb a teljes népesség csökkenő tendenciájához képest, megfontolandó irány lenne, ha a szomszédos országok is – a százalékban meghatározott küszöbérték helyett/mellett – konkrét létszámhoz kötnék bizonyos nemzetiségi jogok gyakorlását.

3). *A nemzetiségi névjegyzékkel kapcsolatos módosítás.* A nemzetiségi névjegyzék garanciális elemként azt jelenti a választójogi szabályozásban, hogy csak az adott nemzetiséghez tartozó választópolgár kérheti a felvételét ebbe a névjegyzékbe. Ez a biztosíték nem teljesen váltotta be a hozzá fűzött reményeket, hisz nemzetiségtől függetlenül bármelyik választópolgár felvételt nyerhetett a nemzetiségi névjegyzékbe, ez pedig nem változott egyetlen formális nyilatkozat megtételével sem. E tekintetben annyi módosítás történt, hogy a nemzetiségi névjegyzéket már nem semmisítik meg, hanem folyamatosan vezetik a választási eredmények megállapítását követően is. Akit tehát felvesznek a névjegyzékbe, mindaddig gyakorolhatja választójogát, amíg nem kéri saját elhatározásából adatai törlését, vagy valamely kizáró ok bekövetkezése miatt el nem veszíti választójogosultságát.

4). *A jelöltállítás szabályaival összefüggő módosítás:* csak azok indulhatnak jelöltként, akik a megelőző két nemzetiségi önkormányzati választáson nem voltak más nemzetiség jelöltjei. Ezt a feltételt csak 2019 után ellenőrizhetik a választási szervek.¹³ A jelölttel szemben további feltétel, hogy nyilatkozzon arról, hogy a nemzetiség képviselőjét vállalja, illetve, hogy a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri. Érdekes, hogy a

¹² Szalayné Sándor Erzsébet: *A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelős biztoshelyettes szemszögéből.* Kisebbségkutatás 2014/1. 9.

¹³ 2019. május 1-jét megelőzően három évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető közigazgatás rendje elleni bűncselekménynek minősült, ha a nemzetiségi jelölt a korábbi jelöltségéről valótlan nyilatkozatot tett.

romák és az örmények esetében a magyar is nemzetiségi nyelvnek minősül, tehát erről is lehet nyilatkozni a jelöltként való nyilvántartásba vétel során.

Pap András László az aktív és passzív választójog közötti különbségtétel megváltoztatását javasolja, hiszen semmi nem indokolja azt, hogy a képviselőnek a képviseltek *attribútumaival* kell rendelkeznie.¹⁴ A képviselet lényege pont az, hogy a polgár eldöntheti, hogy kinek szavaz bizalmat; az autoreprezentáció egyetlen komolyabb képviseleti igénnyel fellépő testületben sem létező kívánalom, valamint a gyakorlat sem kívánja meg egy adott jelöltnek a választási eljárásból történő kizárását, ha megválasztásának indokait hitelesen és eredményesen tudja közvetíteni a választópolgárok irányába. Véleményem szerint az említett javaslat helyi szinten lehet különösen releváns, mivel ott nehezebb egy adott nemzetiség képviseletére alkalmas személyt találni. Ugyanakkor említhetünk negatív tapasztalatot is: a kisebbségi önkormányzati választások bevezetésekor bár még méltatták is a szimpátiaszavazat jelentőségét, rövid időn belül megjelent az *etnobiznisz*. Persze az is tény, hogy a passzív választójog tekintetében a probléma nem olyan hangsúlyos, mint az aktív választójog esetében.

2.5. Az objektív és a szubjektív ismérvek rendszere. Javaslat

A jogszabályi változtatások ellenére a szakirodalom és a kutatások alapján maradtak még aggályok azzal kapcsolatban, hogy a meglévő jogi garanciák jelentenek-e érdemi biztosítékot a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásánál tapasztalt visszaélésekkel szemben. Több nemzetiségi joggal foglalkozó szakember szinte folyamatosan kifogásolja azt, hogy a jogalkotó nem köti objektív kritériumokhoz az egyes nemzetiségi jogok gyakorlását.

Az objektív és a szubjektív ismérvek rendszere az egyéni identitás alapján szerveződő nemzetiségi csoport tagjainak meghatározását segítheti elő. Egyesek szerint a nemzetiség egy objektív ismérv, a közös leszármazás alapján határozható meg leginkább, míg mások szerint a nemzetiséghez való tartozás a valláshoz hasonlóan az egyén szubjektív döntésének következménye. Objektív ismérv lehet többek között az adott nemzetiség nyelvének vagy kultúrájának ismerete, a közös történelem, esetleg a közös vallás, de ide sorolható egy nemzetiségi közösség jóváhagyása is arra vonatkozólag, hogy az adott nemzetiséghez tartozni kívánó személy valóban ahhoz a nemzetiséghez tartozik-e.

¹⁴ Pap András László: *Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviseletének szabályozásához az új alkotmányban*. Pázmány Law Working Papers 2011/27. 7.

A vonatkozó nemzetközi szakirodalom inkább a szubjektív összetartozás-tudatot mint alapvető fogalmi elemet helyezi előtérbe a nemzetiségi fogalom *sine qua non*-jaként. Ugyanakkor az Állandó Nemzetközi Bíróság a két világháború között a Felső-Sziléziában élő nemzetiségek jogainak ügyében kimondta: „[a] kérdés, hogy egy személy egy faji, nyelvi vagy vallási közösségbe tartozik-e [...] ténykérdés és nem csupán valaki szándékától függ.”¹⁵

Az Njtv. – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – a *szubjektív* ismérvek irányába mutat, az önrendelkezési jogból vezeti le az identitásválasztás szabadságát. Egy kötődést kifejező, belső tudati-érzelmi állapotot nem igazán lehet tárgyilagos feltételekkel megmérni, és ettől függően jóváhagyni vagy megtiltani. Azonban kizárólag a szubjektív ismérvek alapul vétele alkalmat szolgáltat az ún. *etnobiznisz* jelenségek kialakulására, különösen abban az esetben, amikor az állam nemzetiségi alapon biztosít akár egyénileg, akár kollektíven gyakorolható politikai többletjogokat. Az elmúlt évek tapasztalatai – függetlenül a jogalkotói szándéktól – jól mutatták, hogy ezek a visszaélések nem maradtak el.

Az Njtv. rendelkezései szerint a nemzetiségi önkormányzat nem hatóság, ezért nem jogosult kiadni valamely tény vagy állapot igazolásáról hatósági bizonyítványt. Ugyanakkor a nemzetiségi származás nem is lehet hatósági igazolás tárgya, mivel az erre vonatkozó adatokról semmiféle állami szervnek nem lehet hivatalos tudomása, nyilvántartása. Kizárólag a nemzetiségi hovatartozás kinyilvánításának megtörténtéről adható ki igazolás; a nemzetiségi önkormányzat vagy bármely nemzetiségi társadalmi szervezet igazolást adhat ki például arról, hogy az illető tagja, tisztségviselője, esetleg választásokon jelöltje volt, illetve abban az esetben, ha ezen szervezetek előtt megjelenik az igazolást kérő, és kéri írásba foglalni azon állítását, hogy ő az adott nemzetiséghez tartozónak vallja magát, amelyet a jelenlévők megerősítenek.

Az Alaptörvényben új rendelkezésként megjelent az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jog. Ez alkotmányos alapot adott az olyan jogszabályi előírás bevezetésére, amely értelmében az egyén saját identitását megvalló nyilatkozatához meghatározott ideig kötve van. Továbbá – Pap András László véleménye szerint – a nemzetiségi identitás vállalása, és nem az identitás választásának deklarálása alkotmányosan megalapozhat egy olyan szabályozást, amely például a regisztráció során megjelenő szubjektív elemek mellett objektív kritériumokhoz kötheti a nemzetiségi többletjogok gyakorlását.¹⁶ Egyetértek ezzel a javaslattal.

¹⁵ P. C. I. J., Ser. A, No.15, 32.

¹⁶ Pap András László: *Ki és mi a magyar? Az Alaptörvény preferenciái kritikai perspektívából*. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. NKE Közigazgatás-tudományi Kar, 2014. 259.

2.6. Együttműködés a helyi önkormányzattal

A helyi önkormányzat kötelező feladata, hogy gondoskodjon a helyi nemzetiségi önkormányzat működésének személyi és tárgyi feltételeiről, továbbá a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról. Az általános jogi szabályozás helyi viszonyokra való alkalmazását és részletezését egy együttműködési megállapodásban kell rendezni. Az empirikus kutatásban legtöbbször azt kifogásolták, hogy a települési önkormányzatok jelentős része nem működik együtt a nemzetiségi önkormányzatokkal: nem mindig kapják meg a lehetőséget arra, hogy megfelelő tárgyi körülmények, feltételek mellett végezhessék a munkájukat.

A működés színvonalával összefügg a technikai feltételek megléte, így visszaszerezni a helyzetet teremt, hogy az Njtv. a polgármesteri hivatal feladatkörébe helyezi a nemzetiségi önkormányzatok munkájának segítését, viszont azt, hogy a feladatok ellátásához, milyen minőségű irodát és milyen felszereltséget kell biztosítani, az önkormányzatok belátására bízta. Jó esetben az önkormányzatok – lehetőségeikhez képest – saját eszközeiket adják a nemzetiségi önkormányzatok használatába, ugyanakkor ezzel párhuzamosan az önkormányzat dolgozói figyelemmel kísérhetik a nemzetiségi testületben zajló folyamatokat, például azt, hogy milyen pályázatban kívánnak részt venni, vagy milyen adatlapokat töltenek ki éppen. Ezen folyamatoknak negatív kihatása lehet a nemzetiségi önkormányzat működésére.

A nemzetiségi önkormányzati rendszer a jelenlegi konstrukcióban – magából a rendszerből következően – a települési önkormányzat nemzetiségeket támogató vagy éppen nem támogató beállítottságának döntő jelentőséget ad. A nemzetiségi önkormányzat mindig érdekelt a partneri kapcsolatokban, ám ugyanez nem mindig mondható el a települési önkormányzatokról, nagyon sok múlik a polgármester hozzáállásán. Egyes polgármesterek maguk mögött tudva a lokális közvélemény támogatását, tudatosan szembehelyezkednek az Njtv. együttműködésre vonatkozó előírásaival, illetve sajátosan értelmezik és alkalmazzák azokat. Az ilyen polgármesteri magatartás a nemzetiségi alapú szegregáció mellett a helyi hivatali kultúrára is negatívan hathat, illetve arra ösztönözheti a települések polgárait, hogy próbálják megkerülni a törvényt.

Az etnokorrupció gyakorlata nem csak azért volt veszélyes, mert néhány csaló bekerült a rendszerbe és állami támogatást vett fel jogtalanul, hiszen az igazi veszély az volt, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszert hamis színben tüntették fel a társadalom előtt. Hiába léteznek rendkívül elkötelezett, hozzáértő nemzetiségi önkormányzati képviselők, akik a saját közösségükért tevékenykednek, az ő munkájuk helyi szinten gyakorlatilag láthatatlan. A nemzetiségekről általában akkor lehet hallani, amikor választási visszaélések történnek. Az

országos média lényegében csak a roma ügyel foglalkozik, azzal is leginkább akkor, ha negatív színben tud egy kérdést bemutatni. Ha kialakul egy ilyen hamis kép a teljes nemzetiségi önkormányzati rendszerről, akkor nagyon nehéz egy polgármesternek vagy a képviselőtestületnek azt mondani, hogy az adott roma önkormányzat a tárgyalópartnerük, akivel szemben nemcsak a törvény betűit fogják betartani, hanem a törvény szellemiségét is.

Az elkötelezett települési önkormányzatok tényleges segítséget, a kommunikációs nehézségek áthidalását várják a nemzetiségi önkormányzatok képviselőitől, mivel a mélyszegénységben élő romák és a települési önkormányzatok közötti kapcsolat jelentős deficittel bír. Ezen feladat ellátásához szükséges adottságokkal – mint például a megfelelő iskolai végzettség, komplex, megoldásközpontú látásmód – egyes nemzetiségi önkormányzatok képviselői nem rendelkeznek.

A jelenlegi szabályozás és rendszer által kínált lehetőségekkel aktív, identitásukat megőrizni kívánó és ennek érdekében tenni is akaró nemzetiségek azok, akik leginkább élni tudnak. Azt, hogy mennyit tudnak, akarnak megvalósítani érdemben a jogszabályok adta lehetőségekből, több tényező is befolyásolja. Függetlenül attól, hogy mekkora lélekszámú közösségről van szó, milyen a földrajzi megoszlása az ország területén az egyes nemzetiségi közösségeknek, illetve milyen gazdasági fejlettségi szinten álló vidéken élnek. Meghatározó az is, hogy milyen hátránnyal indulnak a nemzetiségi közösségek tagjai; a roma közösségen belül – illetve más nemzetiségekhez képest is – hatalmas különbségek vannak, esetükben a legmagasabb az aránya a hátrányos vagy többszörösen hátrányos helyzetű személyeknek.

2.7. Átalakult nemzetiségi önkormányzat

Az Njtv. további garanciákat beépítve visszaállította – a fővárosi kerületek kivételével – az átalakult nemzetiségi önkormányzatok intézményét, amely tág értelemben a *területi autonómia* elvének hazai megnyilvánulását jelentheti. Korábban a magyarországi kisebbségek hagyományos földrajzi elhelyezkedése, valamint az elmúlt évtizedek migrációs folyamatai lehetetlenné tették a nemzetiségek területi autonómiára épülő modelljének megvalósítását. Ugyanakkor – figyelembe véve a statisztikákat és becsléseket – a roma nemzetiség további létszámának és arányának növekedése várható a teljes népesség demográfiai adatainak vonatkozásában, amely az átalakulással létrejövő nemzetiségi önkormányzatok gyakoribb előfordulását eredményezheti.

A nemzetiségi önkormányzati rendszer alkalmatlannak bizonyul(t) a romák esélyegyenlőségi és társadalmi inklúzióra vonatkozó igényeinek kielégítésére. Ennek oka, hogy az egyes nemzetiségi közösségek között óriási létszámbeli különbségek vannak, ráadásul a legnagyobb lélekszámú nemzetiségi közösség kisebbségi minőségén túl a mélyszegénységhez tartozó társadalmi réteg legnagyobb részét képezi arányait tekintve. Így az a fajta érdekképviselő, amire nekik igazán szükségük van, nem feltétlenül korrelál azzal, amely a többi nemzetiség esetében számít irányadónak. Míg más nemzetiségi önkormányzatok tevékenységei a kultúra, a művelődés, az oktatás és a hagyományőrzés területeihez kapcsolódnak, addig a roma önkormányzatoknak ezeken felül szociális, egészségügyi, valamint foglalkoztatási feladatokkal is meg kell birkóznuk.

Izgalmas kérdés lehet, hogy vajon az átalakult nemzetiségi önkormányzat, képes-e ellátni az összes önkormányzati feladatot. Itt érdemes megemlíteni, hogy a nemzetiségi önkormányzatok – a települési önkormányzatoktól eltérően – az adott nemzetiség által lakott településen a nemzetiséghez tartozók általános iskolai nevelésére, oktatására létrehozott intézmény fenntartói jogát köznevelési szerződéssel átvehetik az államtól. Ezen oktatási intézmények száma pedig exponenciálisan megnőtt az utóbbi években, így az egyensúly megbillenhet, ezért érdemes lenne egy olyan kutatást végezni, amely választ keres arra, hogy ez milyen hatással van/lesz az oktatás színvonalára.

2.8. A kedvezményes helyi önkormányzati mandátum

Az önkormányzati választáson a nemzetiségi jelölt ismét kedvezményes módon, az egyéni listán a legkevesebb szavazattal mandátumhoz jutó jelöltre leadott érvényes szavazatok kétharmadával szerezhethet mandátumot, amennyiben a választás kitűzésekor a névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább 50 százaléka az adott nemzetiség nemzetiségi névjegyzékében is szerepelt. A 2014-es és a 2019-es önkormányzati választásokon azonban ezeknek a feltételeknek a nemzetiségi településeken nem tudtak eleget tenni, így felmerül a kérdés, hogy ilyen teljesíthetetlen feltételek mellett van-e létjogosultsága a nemzetiségi kedvezmény fenntartásának a helyi önkormányzati választások alkalmával? Egyébként maga a nemzetiségi kedvezmény egyfajta korrekciója lehetne „a győztes mindent visz” elvnek, ha nem ennyire szigorú feltételek mellett kerülne sor a nemzetiségi képviselőknek a települési önkormányzatokba való bejutására.

Válogatott publikációk, amelyekre a fenti habilitációs tézisek épülnek

7. Sándor Móré: *Minority Self-Governments in Hungary*. In: András Patyi – Ádám Rixer (Eds.), *Hungarian Public Administration and Administrative Law*, Passau, Schenk Verlag GmbH, 2014. 350-363.
8. Sándor Móré: *The Renewal of the Opportunities of Minority Self-Governments*. In:  d m Rixer (Ed.): *The Roma and Public Administration in Hungary*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, 2015. 52-61.
9. Móré Sándor: * talakul  roma önigazgatás, avagy a nemzetiségi önkormányzatok perspektívái hazánkban*. A workshop címe: *Személyesség-modell, avagy a kapcsolat-, közösség- és identitásépítés új jogi, igazgatási megoldásai Magyarországon*. Szervező: Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely. Helyszín és időpont: Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, 2019. november 15. Az előadás kibővített változata megjelent: *Glossa Iuridica* 2019/3-4. 233-261.
10. Móré Sándor: *A hazai nemzetiségi civil szervezetek és azok kapcsolata az állami szervekkel*. *Acta Humana* 2018/4. 71–101.
11. Móré Sándor: *A nemzetiségi önkormányzatok – tények és lehetőségek. A nemzetiségi önkormányzatok kapcsolata a közigazgatással*, *Glossa Iuridica* 2017/3-4. 182-230.
12. Móré Sándor: * j irányok a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásában*. *Jogtudományi Közlöny* 2014/9. 429-434.

3. A nemzetiségek jogvédelmi rendszere

A nemzetiségi jogok Alapt rvenybe és t rvenybe foglalása akkor b r normatív erővel, ha jogi védelmük, kik nyszer thet s g k lehetősége is fennáll. A jogvédő intézmények rendszerét elsősorban az Alkotmánybíróság, a rendes bíróságok és az ombudsman alkotják, azonban emellett létezhetnek kiegészítő állami szervtípusok is, például az Egyenlő Bánásmód Hatóság.

3.1. Az ombudsmani jogvédelem

A nemzetiségi alapjogv delemben szakmai szempontból szinte nélkülözhetetlen az ombudsman intézménye: azt a 25 évre visszanyúló szakmai tapasztalatot és rendszerszintű jogi ismeretet, amely a nemzetiségi jogterületen az ombudsmani hivatalban kialakult, leginkább a nemzetiségi jogok védelmezője tudja közvetíteni a nemzetiségek felé.

3.1.1. Az egységes és a több biztosból álló ombudsmani modell

Az ombudsmani intézmény struktúrája az egyes országok államszervezeti sajátosságainak megfelelően alakítható, így az ombudsmani feladatok ellátásának több modellje is létezik Európában. A visegrádi országokban – Magyarország kivételével – eleve egybiztosos rendszerek alakultak ki. Az alábbiakban csak az alfejezet címében is említett két modell kutatási eredményeit mutatjuk be.

Az Alkotmány a több biztosból álló modellt választotta, az Alaptörvény viszont jelentős változást hozott: monokratikus tisztséget vezetett be, amelyben valamennyi döntés az alapvető jogok biztosának kezében volt, helyettesei csak az ő iránymutatásai szerint járhattak el. A későbbi fejlődés azonban a helyettesek nagyobb önállóságát hozta, amelynek látható jelei az intézmény szervezeti és működési szabályzatában fellépő hatásköri változások, az állomány alakulása, illetve a közéleti szerepvállalás.

A szakirodalomban megoszlanak a vélemények a jelenlegi modellel kapcsolatban. Somody Bernadette szerint az egybiztosos modell összességében nem az alapjogvédelmet szolgálja, ezért maga az integrálás visszalépésnek tekinthető.¹⁷ Ezzel szemben Szabó Máté véleménye az, hogy a korábbi magyar ombudsmani szervezetrendszer a „svéd modell rossz utánpótlása” volt, a szervezetrendszer kontraproduktívnak bizonyult, mivel az ombudsmanok közötti konfliktusok jellemezték.¹⁸ Varga Zs. András tévesnek tekinti az „ahány jog, annyi biztos” megközelítést; az alapvető jogok ugyanis rendszert alkotnak, kizárólag egymás függvényében értelmezhetők, így egy adott személy alkotmányos jogát nemcsak az őt megillető többi alkotmányos joggal, hanem más személyek alkotmányos jogaival összefüggésben lehet védeni.¹⁹

Egyetértek Csink Lóránttal abban, hogy az Alaptörvénnyel bevezetett modellváltás nem hozott változást az alapjogvédelem szintjén: tudományosan nem igazolható az a megállapítás, hogy a több-biztosos modell hatékonyabb, mint az egybiztosos, ahogy ennek az ellenkezője sem.²⁰ A jogvédelem tényleges szintjét nem csupán a kialakított modell, hanem inkább az ombudsman számára biztosított hatáskörök és a tisztséget betöltő személy szerepfelfogása

¹⁷ Somody Bernadette: *Fórum*. Fundamentum 2011/1. 49–50.

¹⁸ Szabó Máté: *Alkotmánybíraskodás és ombudsmani tevékenység – az Alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései*. A konferencia címe: *Közép-Európa: együttműködés és versengés*. Kolozsvár, Magyar Politikatudományi Társaság, XIX. vándorgyűlés, 2013. május 31.

¹⁹ Varga Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség*. Budapest, Pázmány Press, 2012. 136.

²⁰ Csink Lóránt: *Az ombudsman*. In: Jakab András – Gajduscheck György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 2016. 616.

határozza meg. Osztozom azon az állásponton, miszerint a mindenkori ombudsmannak a társadalmi viszonyok, kihívások mentén kell meghatároznia azt, hogy tevékenységének a súlypontját inkább az alapjogok rendszerszintű érvényre juttatására vagy a közigazgatás működésének vizsgálatára helyezi.

3.1.2. Az ombudsmani funkciók hangsúlyváltozásai, informális funkciók megjelenése

A 17/1994. (III. 29.) AB határozat szerint az országgyűlési biztosok hivatalai „a mai parlamentáris rendszerű állam parlamenti ellenőrzésének olyan intézményei, amelyeknek feladata, hogy a végrehajtó hatalom tevékenysége során a törvények uralmát és az állampolgárok jogvédelmét biztosítsák.” Az Alaptörvény – a korábbi Alkotmánytól eltérően – egyértelmű alapjogvédelmi funkciómeghatározást tartalmaz: „[a]z alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el”; a helyettesei „[a] jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el.”²¹ Napjainkban tehát az ombudsman jogvédelmi funkciójának elsődleges szerepe van, ezzel szemben az ezredfordulón a közigazgatás túlhatalmával (*maladministration*) szembeni fellépést helyezték előtérbe, illetve a közigazgatás ellenőrzésének modern eszközrendszerét tartották hiányosnak.²²

Az *actio popularis* megszűnése után hangsúlyos ombudsmani funkcióként jelent meg az utólagos normakontroll eljárás indítványozásának a jogköre. Ma Magyarországon – amint ezt az Alkotmánybíróság közvetett jogvédelménél láthatjuk – leginkább az ombudsmanon múlik az, hogy az Alkotmánybíróság gyakorolni tudja-e a jogszabályok utólagos alkotmányossági vizsgálatát, mivel többnyire így kerülnek a jogszabályok az Alkotmánybíróság elé.

Az ombudsmani tevékenység sajátosságaira vezethető vissza a kiszolgáltatott helyzetben lévő emberek „érdekképviselése” is. A biztosi fellépés valós társadalmi hiányokat ismert fel, bár ezen vállalása sem a közigazgatás ellenőrzésére irányuló tevékenységébe, sem az alapjogok védelmébe nem illeszthető be. A nemzetiségi biztoshelyettes folyamatosan közreműködik a joganyag át- és kialakításában. E tekintetben részt vesz a különböző funkcionális szempontok alapján szerveződő, zömmel minisztériumokhoz köthető munkacsoportokban, intenzív szakmai kapcsolatot tart fenn a nemzetiségek érdekképviselati szerveivel és testületeivel. Leképezi az adott társadalmi viszonyokat, *de lege ferenda* javaslatokat fogalmaz meg. Részt vesz a

²¹ A helyettesek önálló hatáskörének irányába mutat, hogy az Alaptörvény nevesíti a helyetteseket is, illetve az ombudsmannal azonos legitimitásuk van; mindhárom tisztség betöltőjét az Országgyűlés választja minősített többséggel. Ugyanakkor az ombudsmant a köztársasági elnök jelöli, a helyetteseket pedig maga az ombudsman, így az ombudsman személye az államfőtől (is) „függ”, a helyetteseké pedig (csak) az ombudsmantól.

²² Fontos hangsúlyozni, hogy a magánszemélyek közötti viszonyok, helyzetek vizsgálata nem tartozik az ombudsman hatáskörébe, ilyen esetekben az Egyenlő Bánásmód Hatóság jogosult eljárni.

különböző nemzetközi szervezetek munkájában: más országok vagy testületek eredményei sok esetben közvetlenül is felhasználhatóak a biztoshelyettes munkája során.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény keret jellegű feladatmeghatározást tartalmaz, igen szűkszavúan rendelkezik az ombudsman és a nemzetiségekért felelős ombudsmanhelyettes közös munkájáról, azonban az intézmény szervezeti és működési szabályzata – elsősorban hatáskörök átruházásával – széles körű autonómiát biztosít a helyetteseknek tevékenységük gyakorlására.

Bár az Alaptörvény a nemzetiségek jogainak védelméről beszél, a gyakorlatban nehéz „strikt” választóvonalat húzni az érdekképviseleti és jogvédelmi funkciók ombudsmanhelyettesi vonatkozásában. A jövő nemzedékek ombudsmanhelyettesének feladatkörében még inkább megjelenik a képviseleti jellegű tevékenység, hiszen a jövő nemzedék egyáltalán nem képes fellépni érdekeinek védelmében. Itt az Alaptörvény is árnyaltabban fogalmaz: az ombudsmanhelyettes a jövő nemzedékek érdekeinek a védelmét látja el.

3.1.3. A nemzetiségi témájú ügyek számának növekedése és területi megoszlása

2013-tól megfigyelhető, hogy a nemzetiségi ombudsmanhelyettes szakmai programjainak erősödésével, közvetlen kapcsolatfelvételeinek növekedésével párhuzamosan növekszik a nemzetiségi témájú panaszok, beadványok száma. Az összefüggés különösen szembetűnő, ha a panaszok területi vonatkozásait is figyelembe vesszük. 2018-ban például az ombudsmanhelyettes Csongrád (2020. június 4-től Csongrád-Csanád) és Komárom-Esztergom megyében tett látogatásait követően a beadványok száma rövid idő alatt a korábbiak sokszorosára nőtt.²³

Az emelkedő ügyszámok azt is jelzik, hogy az elmúlt években a nemzetiségi biztoshelyettesi intézmény egyre ismertebbé és elfogadottabbá vált a nemzetiségi közösségek tagjai és képviselői számára. A növekedést tehát nem feltétlenül a problémák számának növekedése okozza, hanem sokkal inkább az, hogy láthatóbbá vált az ombudsmanhelyettes munkája. Ezzel párhuzamosan a nemzetiségi jogterület történéseivel kapcsolatos információszerzés terepe és színterei is megváltoztak. Így a jogtudatosítás többek között új fórumokon és új kommunikációs platformokon történik. A fiatalabb generációt már így lehet elérni.

²³ *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2018.* Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2019. 247.

Az utóbbi években minden megyéből érkeztek beadványok az ombudsmani hivatalba, a legtöbb ügy azonban a fővárost érintette. Budapest kimagasló és Pest megye viszonylag magas ügyszáma arra a tényre hívja fel a figyelmet, hogy az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala csak budapesti székhellyel rendelkezik – nincsenek területi irodái –, így a jelzett térségekből feltehetőleg többen ismerik a biztos és a biztoshelyettesek intézményét,²⁴ ezért óriási szerepe van annak, hogy hol, mikor és milyenfajta kapcsolatot létesítenek a nemzetiségi közösségekkel és szervezeteikkel. Különösen fontos a kapcsolattartás azokkal, akik arra vállalkoznak, hogy a fiatalabb generációt is bevonják, és számukra is egyértelművé tegyék a nemzetiségi lét értékét.

A biztos és helyettesei tevékenységéről szóló éves beszámolók részletesen ismertetik az egyedi panaszbeadványok, hivatalból indított vizsgálatok nemzetiségek szerinti megoszlását, az ügyek számát, típusait és tárgyköreit, illetve az ezekből levonható átfogó következtetéseket.

3.2. Az alkotmánybírósági jogvédelem

Az Alkotmánybíróság szerepét az alapjogi bíráskodásban elsődlegesen az alapozza meg, hogy az Európában domináns centralizált alkotmánybírósági modellben a normakontrollt mint közvetett jogvédelmet az alkotmánybíróságok számára tartják fenn. A 2012. január 1-től bevezetett szabályozás a közvetett jogvédelem túlnyomó súlyát és a közvetlen jogvédelem elenyésző jelentőségét ez utóbbi javára kívánja egyensúlyba helyezni. Másképpen fogalmazva: az Alkotmánybíróság hatáskörében túlhatalommá vált normakontrollal szembeni ellensúlyként az alapjogi bíráskodást kívánja kiterjeszteni.

3.2.1. Az alkotmánybíróság közvetett jogvédelme

Az absztrakt utólagos normakontroll *actio popularis* jellegének megszűnésével nyilvánvalóvá vált, hogy az indítványozók köre is jelentősen szűkült, amely magában a hatáskörben hozott döntések körét is szűkítette. Ennek ellenére nem lehet temetni ezt a hatáskört: az alapvető jogok országgyűlési biztosa többször is aktívan élt indítványtételi jogosultságával, sőt a hozzá intézett kérelmek alapján többször kezdeményezett utólagos normakontroll-eljárást még akkor is, ha – Szabó Máté korábbi ombudsman szóbeli közlése szerint²⁵ – nagy volt a valószínűsége annak, hogy az Alkotmánybíróság visszautasítja az indítványt az adott kérdésben.

²⁴ Uo. 290.

²⁵ Szabó (2013) előadás.

2012 és 2019 között az alapvető jogok biztosa 64 alkalommal kezdeményezett utólagos normakontroll-eljárást (55 döntés született), ebből egy indítvány kezdeményezte az Njtv. egyes rendelkezéseinek Alaptörvénybe és nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát [41/2012. (XII. 6.) AB határozat]. Az országgyűlési képviselők egynegyede 22 esetben, a Kormány egy, a Kúria elnöke egy és a legfőbb ügyész szintén egy alkalommal kezdeményezett utólagos normakontroll-eljárást az Alkotmánybíróságnál.

Az eddigi gyakorlat vizsgálata alapján kijelenthető, hogy az *actio popularis* megszűnése után az ombudsman indítványozói jogköre vált meghatározóvá. Azonban csökkenő tendenciát látunk, ha évekre bontjuk le a biztos által kezdeményezett, utólagos normakontroll-eljárásban született döntések számát: 2012-ben 17, 2013-ban 13, 2014-ben 12, 2015-ben 5, 2016-ban 4, 2017-ben 4, 2018-ban 0 és 2019-ben 0 döntést jegyeztek. Ennek több oka is lehet, például a normakontroll szerepfelfogás-függővé válhat, így pedig nem hatékony; továbbá elméletileg a jogalkotás színvonalának javulásával is magyarázható. Véleményem szerint az utóbbi években az ombudsman talán bátrabban is élhetett volna indítványtételi jogosultságával, például a nemzetiségi szószólók választására vonatkozó szabályozás alkotmányosságát illetően.

Az utólagos normakontroll hatáskörében eljárva az Alkotmánybíróság szerepe a nemzetiségek jogainak védelmében nem korlátozódik az olyan határozatokra, amelyek kifejezetten a kisebbségek/nemzetiségek jogairól szólnak, mint például a kisebbségek országgyűlési képviselők kapcsán született határozatok, vagy az Njtv. egyes rendelkezéseivel összefüggő utólagos normakontroll eljárás, hanem jelentőséggel bírnak az önazonossághoz való jog kérdése kapcsán a szabad identitásválasztást és identitásvállalást érintő, továbbá a diszkriminációtilalomra vonatkozó határozatok is.

3.2.2. Az alkotmánybíróság közvetlen jogvédelme

Az absztrakt normakontrollra vonatkozó változással párhuzamosan az alkotmányjogi panasz szabályozása is jelentősen megváltozott: a normakontroll mellett a bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatára is felhatalmazást kapott az Alkotmánybíróság. A közvetlen jogvédelem keretében tehát az Alkotmánybíróság ún. valódi, azaz bírói jogértelmezéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panaszokat is elbírál [az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §]. Erre a német szabályozás szolgált mintaként.

A jogalkotási aktusok feletti alkotmányos kontrollról kialakuló beszűkülő képet tágítja az is, hogy a régi típusú és a közvetlen alkotmányjogi panasz, valamint a bírói kezdeményezések esetében is sor kerül a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatára. Az alkotmányjogi panasz tehát egy speciális normakontrollként funkcionál, ugyanakkor jogorvoslatot is jelent egyben.

Az Alkotmánybíróság ügyforgalma az alkotmányjogi panasz vonatkozásában (2012-2019)²⁶

	Összes döntés	Abtv. 27. §	Végzés	Határozat	Megsemmisítés
2012	439	72	71	1	0
2013	283	142	133	9	3
2014	376	148	131	17	9
2015	291	170	147	23	11
2016	302	193	167	26	7
2017	408	289	236	53	13
2018	428	303	256	47	12
2019	413	311	255	56	16
Összesen	2 940	1 628	1 396	232	71

A statisztikai adatelemzés során elsőként szembeötlő tény – az utolsó sor alapján –, hogy az összes döntés 55,37 százalékát teszi ki az Abtv. 27. § szerinti valódi panasz, azaz a bírói döntések felülvizsgálata valóban az Alkotmánybíróság fő tevékenységévé vált. Ezzel együtt szembeötlő, hogy kevés érdemi döntés születik, bár ezek száma is évről évre nő (kivéve 2018-ban). A benyújtott indítványok számának növekedésén túl a számos visszautasító végzés visszacsatolásaként az indítványok minőségi javulása is magyarázhatja a jelenséget. A táblázat utolsó oszlopából az is kiderül, hogy egyfajta „hullámzó” növekedés tapasztalható a bírósági/hatósági határozatot megsemmisítő döntések számában is. Így az évről-évre egyre több befogadott ügygel párhuzamosan egyre több megsemmisítő döntés is születik. Az Abtv. 27. §-a alapján született érdemi döntések 30,6 százalékban tartalmaznak megsemmisítéseket, azaz a befogadott indítványoknak statisztikailag ennyi esélyük van arra, hogy az Alkotmánybíróság megalapozottnak találja őket.

Kifejezetten nemzetiségi jogokkal kapcsolatos alkotmányjogi panaszt nem sokat találunk, amely többek között arra utalhat, hogy a vonatkozó jogszabály alkalmazása során a bíróságok az Alaptörvényben biztosított nemzetiségi jogok tartalmát érvényre juttatják, illetve a nemzetiségekre vonatkozó jogszabályok rendelkezései nem ütköznek az Alaptörvénybe. A

²⁶ Forrás: saját szerkesztés az Alkotmánybíróság honlapján elérhető ügykereső program adatainak felhasználásával.

„nemzetiség” vagy ahhoz kapcsolódó tárgyszavak beütése az Alkotmánybíróság holnapján lévő ügykereső programba – az Abtv. 27. § szerinti eljárás kiválasztásával – egy találatot eredményezett: a 3192/2016. (X. 4.) AB végzést. Ugyanakkor az egyenlő bánásmód követelményének megsértése is kapcsolódhat nemzetiséghez, mint ahogy az a 3133/2013. (VII. 2.) AB végzéssel lezáruló alkotmányjogi panaszban is látható.

3.3. A rendes bíróságok egyéni és kollektív jogvédelmi rendszere

Az érvényesíthetőség szempontjából különös jelentősége van a nemzetiségi jogok alkotmányi megfogalmazásának és a szabályozás jellegének. Ezek döntő mértékben befolyásolják a jogok „számonkérhetőségét”, illetve az állami feladatvállalás mértékét. Gyakran maguk az államok idegenkednek attól, hogy a nemzetiségi jogokat, különösen a kollektív jogokat a szó szoros értelmében vett jogként biztosítsák, ezek inkább harmadik generációs programnormaként jelennek meg az alkotmányokban. Sok esetben az államok arra törekednek, hogy csak alkotmányi ígéretet tegyenek, vagy alaptörvényi-jogalkotási rendelkezést hozzanak, amely a jogi értelemben vett kikényszerítési lehetőséggel az adott jog tekintetében az egyént már nem ruházza fel. A nemzetállami ideológia magától értetődően az egyéni jogokat favorizálja, és bár itt-ott megenged néhány kollektív jogot (például nemzetiségi oktatás), „irtózik” az önrendelkezési jog biztosításától. Hazánkban a kollektív nemzetiségi jogok alaptörvényi elismerése és biztosítása is megvalósul. A bírósági és alkotmánybírósági védelem magukkal a nemzetiségi önkormányzati jogokkal kapcsolatban is fennáll.

Az egyéni alapjogok megsértése esetén viszonylag könnyű megállapítani, hogy ki az áldozat, így az emberi jogi kontrollmechanizmus könnyen alkalmazható a jogaiban sértett egyénre. A kollektív jogok sérelme esetén azonban a sértett tulajdonképpen az egyének közössége, és amennyire evidenciaként hat mindez, annyira nehéz annak bizonyítása vagy éppen ellenőrzése, hogy az adott közösség összes tagja sérelmet szenvedett-e el. Kétségtelen, hogy emiatt a bíróságok sokáig nem kedvelték a csoportok perbeli fellépését, és a jogalkotó is inkább az egyéni jogérvényesítést preferálta annak ellenére, hogy a csoportos jogérvényesítés – az eljárások számának csökkentése és koncentrációja révén – növeli az igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságát, és egyúttal perköltségmegtakarítást is jelent.

Jogrendszerünk a kollektív igényérvényesítés két formáját ismeri, ezek a *közérdekből indított per* és a *társult per*. A *közérdekű kereset* lényege, hogy közérdekből – a perindításra elsődlegesen jogosult mellett, illetve helyett – a jogszabály által erre feljogosított személy vagy szerv jogot érvényesít anélkül, hogy annak anyagi jogi értelemben vett jogosultja vagy

kötelezettje volna. A kollektív igényérvényesítés azonban nem vezethet oda, hogy az egyén ne fordulhasson saját nevében bírósághoz jogai védelmében, de azt sem eredményezheti, hogy külön jog illesse meg az egyént, és külön jog az adott csoportot, illetve az azt megjelenítő intézményt.

A *közérdekű perekre* vonatkozó szabályok különböző ágazati törvényekben vannak jelen. Ezek közül az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 20. § (1) bekezdésében szabályozott közérdekű kereset kapcsolódik leginkább a nemzetiségekhez. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2019-ig egy közérdekű pert indított az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt, amelynek egyébként nem volt nemzetiségi relevanciája.²⁷ A civil szervezetek viszont számos esetben indítottak közérdekű pert az említett paragrafusra való hivatkozással, például a roma és a halmozottan hátrányos helyzetben lévő gyermekek jogellenes elkülönítése miatt.²⁸ Egyetértek azzal az állásponttal, miszerint az ombudsman intézménye minden olyan adottsággal rendelkezik, amely alkalmassá teszi arra, hogy a jelenleg hatályos szabályozásnál tágabb körben, a közérdekű igényérvényesítés hatáskörével is rendelkezve a diszkriminációellenes jogvédelem hatékonyabb intézménye legyen.

A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) a közérdekű perek eljárásjogi szabályai mellett 2018-tól bevezette a *társult per* intézményét, amelynek lényege abban áll, hogy a felperesek nem külön-külön kezdeményeznek egyedi eljárásokat, hanem közösen indítanak egyet; az azonos igényekkel fellépő felpereseket pedig egy reprezentatív felperes képviseli.

A *társult per* formájában való eljárás nem alanyi jog, így a tárgyi köre jogalkotói mérlegelés alá esik, tehát korlátozott. *Társult pert* csak munkaügyi perben, fogyasztói szerződésekkel kapcsolatos jogvitákban és a környezetvédelem körében felmerült károk esetén lehet kezdeményezni.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:54. § (5) bekezdésében speciális jogvédelmi eszközként került meghatározásra a közösséghez tartozással összefüggő személyiségi jog érvényesítésének lehetősége. Ezen jogvédelmi eszköz intézményi alapját az Alaptörvény IX. cikkének (4) és (5) bekezdéseiben találjuk meg.

²⁷ Budapest Környéki Törvényszék 22.P.20.485/2017/11; másodfokon Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.122/2018/5/ II.

²⁸ Kúria Pfv.IV.20.068/2012/3; Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.936/2008/4; Debreceni Ítéltábla Pf.I.20.361/2007/8. stb.

A gyakorlati megvalósítást illetően nehezen tűnt megoldhatónak a gyűlöletbeszédből fakadó külön indított perek sokaságának bírósági kezelése. A Pp. szabályozása a perek együttes kezelésével és a szankció arányosításával próbálja megoldani ezt a problémát.²⁹

Álláspontom szerint *de lege ferenda* felvethető a társult per tárgyi hatályának kiterjesztése a közösséghez tartozással összefüggő személyiségi jog érvényesítése iránti perekre is. Ismereteim szerint több országban is – akárcsak nálunk – a csoportos perlés tárgya valamely konkrét szolgáltatásból vagy jogviszonyból eredő tényleges vagyoni kár együttes elbírálása, ám kétségtelen, hogy a perek tárgyi hatályának meghatározása alapvetően jogpolitikai kérdés. Ezért az egyes államok szabályozásában, illetve joggyakorlatában a lehetséges pertárgyak behatároltak.³⁰ A magam részéről viszont elképzelhetőnek tartom a jelenlegi szabályozás kibővítését, hiszen már a törvényjavaslatot előkészítő Polgári Perjogi Kodifikációs Szerkesztőbizottság ülése során is felmerült az a kérdés, hogy szükséges-e a pertárgyak lehetséges körének „szűkre szabása” vagy nem indokolt ilyen korlátozás. Végül a jelenlegi megoldás mellett az az érv szólt, hogy az új intézmény bevezetését szűkebb körben célszerű engedélyezni, nem kizárva a későbbi bővítés lehetőségét. A javasolt kiterjesztéssel nemcsak a párhuzamosan futó hasonló peres ügyek lezárását lehetne segíteni, hanem az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést is, hiszen a társult perek megszüntethetik azokat a gazdasági és szociológiai akadályokat, amelyek miatt bizonyos perek el sem indulnának. Éppen ebből következik az, hogy a társult perek egyszerre biztosítanak jogvédelmet és érdekképviselést is.

A nemzetiségi jogvédelem rendszerével kapcsolatos publikációk

13. Móré Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviseletük, érdekképviseltek, jogvédelmük*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020. 215-261. (IV. rész)
14. Sándor Móré: *Lărgirea competenței materiale a Curții Constituționale ungare*. Revista Dreptul 2016/3. 194-199.
15. Sándor Móré: *Reforma administrării judiciare in Ungaria*. Studia Universitatis Babeș-Bolyai Iurisprudentia 2015/3. 116-125.

²⁹ Találkozunk olyan véleménnyel is, hogy ez a szabályozás diszkriminatív, mert csak olyan személyek számára biztosít fellépési lehetőséget, akik a magyar nemzethez vagy a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséghez való tartozás miatt érzik személyiségi jogait megsértve és például a nem, nemi identitás vagy szexuális orientáció alapján nem. [Módosító javaslatot a polgári perrendtartásról szóló T/10537. számú törvényjavaslathoz, Országgyűlés Hivatala, 2016. Irományszám: T/11900/9.]

³⁰ Talán csak az angol csoportos per (Group Litigation) tárgyi hatálya nem korlátozott.

III. Kutatási tervek és elképzelések

A monográfia bevezető részében szólok a politikai és nyelvi nemzet lényegéről, különbözőségéről, továbbá arról, hogy valójában ki is az alkotmányozó hatalom az Alaptörvény preambulumaának értelmezése alapján. A nemzet politikai és kulturális dimenzióiból kiindulva – folytatva az ismertetett elméleti keret résztémáinak további kutatását – nyitok a határon túli nemzettestekkel kapcsolatos igazgatási feladatok vizsgálatának irányába,³¹ illetve kísérletet teszek a kárpát-medencei államok ilyen irányú – hazánkban részletesen még nem vizsgált – tevékenységének összehasonlítására. Természetesen ez semmilyen formában nem zárja ki egyéb kutatási feladatok meghatározását és elvégzését.

Budapest, 2020. augusztus 31.

³¹ Az egyik doktoranduszommal társszerzőségben már elkészítettünk egy bevezető tanulmányt: Kovács Viktória – Móré Sándor: *A határon túli magyar közösségekkel kapcsolatos igazgatási tevékenységek természetrajza*. *Glossa Iuridica* 2020/1-2. 239-267.