



---

**MTA Law Working Papers  
2014/40**

**A nemzetiségi törvény  
- mint kodifikációs patchwork**

*Gerencsér Balázs Szabolcs*

---

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences**

**Budapest**

**ISSN 2064-4515**

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

**Gerencsér Balázs Szabolcs:**  
**A nemzetiségi törvény**  
**- mint kodifikációs patchwork**

## **1. A módosításokról**

A nemzetiségi törvény az elmúlt másfél évben több, mint egy tucat módosításon esett át. Ha a pusztán számokat tekintjük: a (sarkalatos!) törvényt összesen 16 módosítás érte. Azt már korábban vizsgáltam, hogy a nemzetiségi törvény kodifikációs szempontból napjaink jogalkotási túlbujánzásának egyes jegyeit magán viseli,<sup>1</sup> amelynek kifejezetten jó példája a hatályba lépési időpontok köre. A törvény kihirdetésekorai záró rendelkezések szerint összesen 7 eltérő időpontban lépett, illetve lép hatályba. Most a 16 módosítás tovább bővítette az eltérő idő-állapotokat. Gyakorlatilag ettől a törvény hatályos állapotának követése és így az alkalmazása is jelentős nehézségekbe ütközik. A közel másféltucat módosításból azonban összesen három a nagyobb terjedelmű, klasszikus novellaris módosítás. Ezek a 2012. évi V. törvény, a 2012. évi CLXXXII. törvény és a 2014. évi XIV. törvény. Ez utóbbi az országgyűlésről szóló törvény módosításával jelentős nemzetiségeket érintő szabályt vezetett be, mint a nemzetiségeket képviselő parlamenti bizottság létrehozását, a szószólóra vonatkozó részletszabályokat és egyes nyelvhasználati rendelkezéseket.

Összességében a módosítások a törvénynek mintegy felét érintik, ami azt is jelenti hogy a másfél éve hatályba lépett jogszabály szinte minden második paragrafusában történt valami változás. A nemzetiségi törvény azonban *nem kódex*, azaz nem tartalmaz teljes szabályozást: sok szálon kapcsolódik más törvényhez, amelyek további nemzetiségeket érintő, ágazati rendelkezésekkel bírnak. Ezek közül kiemelném az Országgyűlésről szóló törvényt, a választási anyagi és eljárási szabályokat, valamint az egyházakról, civil szervezetekről, köznevelésről és felsőoktatásról szóló törvényeket. A nemzetiségi jogi törvény értékelését tehát ezek nélkül az ágazati törvények nélkül önmagában nem tudjuk elvégezni.

Nemzetiségi törvény tartalmát tekintve inkább csak bővült és nem csökkent a módosítások által. Az alcímben látható foltvarrásra való utalás azt jelenti tehát, hogy azt a képet amelyet a nemzetiségi törvényt mutat, nem egységes megmunkálással, egy anyagból szöve készítette el az Országgyűlés, hanem sok kisebb darabból állította össze, amelyek vagy szép kidolgozásúak vagy pedig gyengébb anyagból készült egyszerű foltok. Ez a kép azonban (hibái mellett) sok tekintetben előremutató szabályozás. A nemzetiségi törvényt az elfogadását követően több helyen, konferenciákon, szakirodalomban elhangzott kritikák és dicséretetek továbbra is megilletik.

A nemzetiségi törvény rövid működése miatt, valamint amiatt, hogy még mindig nem teljes a hatályba lépése, nem lehet teljes a róla alkotott véleményünk sem. Az igazán lényeges jogkörök és intézmények csak most, 2014 őszén, a helyhatósági választásokat követően lépnek csak hatályba. A továbbiakban így nem az egész törvényt értékelném, hanem az elmúlt másfél évben napvilágot látott módosítások fényében két témakört emelek ki. Az egyik a nyelvhasználat kérdése, amely a törvény egyik büszkeséges és egyik legjelentősebb rendelkezési köre; a másik a választójogi szabályozások

---

<sup>1</sup> Gerencsér Balázs Szabolcs: Gondolatok a nemzetiségi törvényről. in: PLWP 2012/34.

közül azon tapasztalatok, amelyek a 2014 tavaszi országgyűlési választásokkal kapcsolatban már rendelkezésünkre állnak.

## 2. Nyelvhasználat

A törvény egyik legjelentősebb sarokpontja a nyelvi jogok széleskörű deklarálása. Régi-új vonásként bevezeti a 10-20 %-os cenzust, amely egyes nyelvi jogok alkalmazásának feltételét jelenti. (A népszámlálási adatokhoz kötött census további elemzésétől most eltekintek tekintettel arra, hogy ezt a törvény hatálybalépése előtt már többen megtettük.) A vizsgált időszakban, a hatálybalépéstől 2014 tavaszáig, a nyelvhasználati szabályzásban viszont jelentős változásokat látunk. Ezeknek egy nagy része 2014. évi helyhatósági választásokkal fog majd hatályba lépni.

A törvény 5-6. §§-i alakulnak jelentősen ez időszakban. E két rendelkezésben a 10 és 20 %-os cenzussal alkalmazható intézkedések kerülnek szabályozásra. Ilyen a nemzetiségek 10 %-os aránya esetén az önkormányzati rendeletek, nyomtatványok, táblák és a médiaszolgáltató által sugárzott rendszeres nemzetiségi közszolgálati műsorok biztosítása; valamint a 20 %-os nyelvi küszöb esetén az önkormányzat képviselőtestületének anyanyelvű jegyzőkönyvezése és az egyedi határozatok anyanyelven történő megfogalmazása, továbbá a helyi köztisztviselői és közalkalmazotti, valamint közjegyzői és bírósági végrehajtói állások betöltése esetén alkalmazott pozitív eltérés, mint személyügyi rendelkezés kerül itt nevesítésre.

Ezek a rendelkezések erős nyelvi jogokat jelentenek. Azt is kijelenthetjük hogy ez a nyelvi környezet példamutató és előremutató is térségünkben - összevetve a szomszédos országok túlnyomó többségében gyakorolható hivatalos anyanyelvhasználati jogokkal. Gyakorlatilag a nyelvi jogok tekintetében, amelyek ma Európában egyre nagyobb hangsúlyt kapnak, Magyarország ismételten csak - úgy mint az 1868-as törvény esetében - az "élmezőnyben" található. Ez persze közel sem jelenti azt, hogy tökéletes lenne a szabályozás.

A módosult rendelkezések között egy szóra érdemes megállni a **jegyzőkönyv vezetésének nyelvénél**. A törvény ugyanis mind a 6. §-ban, mind a 95. §-ban rendelkezik a testületi ülések jegyzőkönyvének nyelvéről. Ez a tárgy két kört is érint: egyrészt a többségi, tehát "rendes" helyi önkormányzatok ülésének opcionális kisebbségi nyelven való jegyzőkönyvezését, valamint a nemzetiségi önkormányzatok üléseinek kötelező magyar nyelven való rögzítését (95. §). Ez utóbbi nyelvhasználat hasonlatos a Magyarországot körülvevő Kárpát-medencei szomszédaink gyakorlatához. Meg kell azonban jegyezni hogy a kötelező többségi nyelvű jegyzőkönyvezés jelentős anyagi és adminisztratív terhet szokott jelenteni, ezért ez hosszútávon a hivatalos testületi nyelvhasználat fejlődését akadályozza, sőt, inkább visszafejlődését eredményezi.

A nyelvhasználatot érintő változások közül továbbá az **egyházi szertartások** anyanyelven való lebonyolításának jogát találjuk a törvényben. E tárgykört jelentős újítás nem érte, egyszerűen a 15. §-ban, illetve a 42. § a) pontjában a szóhasználat pontosítása történt meg kisebb terjedelmű módosítással. Ennek mélyére és okaira érdemes azonban rápillantanunk.

Az új, vallásszabadságról szóló törvény szóhasználatának megfelelően ugyanis a korábbi, "vallási közösség" által végzett szertartás helyett "egyházi" szertartások, valamint a "vallási közösségek"

helyet az "egyházaknak" a nyelvhasználati jogát rögzíti a törvény. E tekintetben háttérszabály a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény. E jogszabály 6. §-a definiálja vallási közösség fogalmát. Ez lehet egyfelől az országgyűlés által elismert "egyház" valamint a civil szervezetekkel egyenlő jogállású "vallási tevékenységet végző szervezet". E két intézmény jelentősen eltérő jogállása fényében nyer értelmet az, hogy a nemzetiségi törvény kifejezetten az egyházak szertartásainak anyanyelven történő lebonyolítását garantálja. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az egyéb, "vallási tevékenységet végző szervezet" számára alanyi jogként a nyelvhasználat biztosítása nincs deklarálva. Azt azonban megállapíthatjuk, hogy ez alkotmányos jogkorlátozást nem okoz, mert mint bármelyik **civil szervezetnek**, így a vallási tevékenységet végző szervezeteknek is teljes joguk van bármilyen nyelvet használni működésük során. Így hát azokra nem a nemzetiségi jogi törvényt, hanem az általános keretszabályt, az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvényt kell alkalmazni. E törvény 29. §-ában rögzíti, hogy a civil szervezet könyvvezetése, azaz pénzügyi beszámolója csak magyar nyelven történhet. Más nyelvi szabály azonban nem található itt, tehát főszabály szerint bármilyen nyelven szóban és írásban kommunikálhatnak a civil szervezetek. Nyilvántartásukra, egyéb beszámolási kötelezettségükre is az általános szabályok szerint csak magyarul kerülhet sor. Továbbá e szervezetek elnevezésében a 2011. évi CLXXXI. törvény 36. § (4) - később a joganyagba került - bekezdése szerint a nemzetiségi jelleg indokolhatja latin vagy egyéb idegen szavak kifejezések elnevezések használatát. Általában a nemzetiségi egyesületekre azonos szabályok vonatkoznak - kicsi eltéréssel (könnyítéssel) - mint az általános civil szervezetekre. (A Cnytv hivatkozott 88/B §-a 2013-ban került a jogszabályba, szintén később, az egységes módosítások során.) Ez a rendelkezés nevesíti az ún. "**nemzetiségi egyesületet**", amely nemzetiségi jogról szóló törvény rendelkezései szerint egy nemzetiség érdekvédelmét, érdekképviseletét látja el, vagy kulturális autonómiával közvetlenül összefüggő tevékenység folytatására jön létre. Ha a nemzetiségi egyesület valóban "lex specialis"-ként fog működni a többi egyesülethez képest (pl. az általa használt nyelv tekintetében), akkor van/lesz értelme ennek az intézménynek, ez azonban csak idővel fog kiderülni.

### **3. 2011. évi országgyűlési választások tapasztalatai**

A nemzetiségi törvény, valamint az Országgyűlésről szóló törvény régi adósságot kívánnak törleszteni: ez a kisebbségek parlamenti képviseletének rendezése. A 2011. év tavaszán lezajlott országgyűlési választások azonban megmutatták a jelen szabályozás hiányosságait, illetve továbbgondolásra is ösztönöznek minden e témakörrel foglalkozó gondolkodót és jogalkotót.

Az országgyűlési választásokra vonatkozó anyagi jogszabály a 2011. évi CCIII. törvény úgy rendelkezik, hogy a nemzetiségek nemzetiségi listát állíthatnak. Törvény 12. § (2) bekezdése egyértelműen megjelöli hogy a "magyarországi lakóhellyel rendelkező névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár" csak egyéni választókerületi jelöltre és nemzetiségének listájára vagy ennek hiányában egy párt pártlistára szavazhat. Választási szabályok tehát egyértelműen kizárják, hogy a nemzetiségi választópolgár egyszerre szavazhasson pártlistára és nemzetiségének listájára.

Mi lehetett ennek a szabályozásnak a célja? A törvény indokolását megnézve a válaszhoz nem jutunk közelebb. E paragrafushoz fűzött indokolás szerint ugyanis "magyarországi lakóhellyel rendelkező, a

névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár egyéni választókerületi jelöltön kívül nemzetiségének listájára szavazhat; pártlistára csakis nemzetisége listájának hiányában szavazhat. Határon túli nemzettársaink kizárólag pártlistára szavazhatnak.”<sup>2</sup> A válaszhoz akkor jutunk közelebb, ha az országgyűlési választások egységes szabályait, továbbá a 199 elosztható mandátum azon belül is a 93 megszerezhető listás mandátum sorsát átfogóan nézzük. Egyfelől érthető cél lehetett az, hogy a képviselők alkotmányos egyenjogúsága és legitimitációja biztosított legyen. Másfelől azonban e rendelkezés közvetlenül érinti az egyenlőség elvét és a másik fontos választójogi alapelvet: az általánosság elvét.

Törvény szövegéből az következik, hogy a jogalkotó szándéka lehetett az **egyenlőség** elvének védelme, azaz annak biztosítása, hogy mindenki csak egy szavazattal rendelkezzen. Ha ugyanis egy szavazópolgár, aki nemzetiséghez is tartozik, pártlistára is szavazhat, valamint ugyanakkor az Országgyűlésbe saját nemzetiségi képviselőre is adhat le voksot, máris ugyanazon választáson két szavazata lenne, amely jelentősen sértené a választási alelveket. Azonban a jelenlegi szabályozással felmerül az **általánosság** elvének sérelme, hiszen így nem minden választópolgár részesül a teljes általános választójogból, azaz az egyéni és listás szavazás aktív szavazati jogával. Ugyanis így csak a többségi lakosok részesei az általános választójognak, míg a nemzetiséghez tartozó választópolgárok csak az egyéni országgyűlési jelöltekre szavazhatnak, ha a saját nemzetiségi listájukra is szeretnének szavazni.

Mi lehet a megoldás? Választások körül nagy sajtóvisszhangot kapott nemzetiségi választójogi polémia azt mutatja, hogy a kisebbségek parlamenti képviselete még nem jutott el a végső megoldásra. A jelenlegi modell szinte predestinálja a nemzetiségi képviseletet arra, hogy az Országgyűlésben (az objektív és szubjektív okok miatti kellő számú támogatottság hiánya miatt) mindig is csak kisebbségi szószóló juthasson be a parlamentbe. Felmerül tehát a parlamenti képviselet továbbgondolása és a vonatkozó választási szabályok újabb módosítása.

#### 4. Pro Futuro

**1) A parlamenti képviseletről.** Eddig az irodalomban is többféle modell látott napvilágot, és különböző országok különböző gyakorlatait elemezték sokan. A kisebbségek parlamenti képviseletében véleményem szerint - ugyanúgy mint bármilyen más jogterületen - nem egy más országban bevált mintát kell bevezetnünk (átvennünk), hanem a magyarországi nemzetiségekre, az ő igényeikre, jellemzőikre, karakterükre leginkább megfelelő szabályozást kell előkészíteni. Használjuk azt, amink van: az 1990-es évek közepétől egyre inkább megerősödő nemzetiségi önkormányzati rendszer bekapcsolása indokolt lehet az országgyűlési képviselet biztosításában. Ez egyrészt fölveti a parlamenti képviseletben az elektoros, tehát *közvetett választási rendszer* bevezetését (mint az működik a nemzetiségi önkormányzati választásokon is); vagy pedig egy *delegáción* alapuló képviseleti rendszert. Ez utóbbinál azonban felmerül az önkormányzatok politikai befolyásolhatósága, ezért az utóbbi megoldást csak nagyon körültekintő módon és erős bástyák mellett látom alkalmazhatónak.

---

<sup>2</sup> T/5006, miniszteri indokolás (<http://www.parlament.hu/irom39/05006/05006.pdf>, letöltés 2014.06.02.)

**2) A kodifikációs rohamról.** A nemzetiségi jog hazánkban nem egy kódexen alapul, hanem több törvény hálózata, amelynek mintegy összekapcsolója a nemzetiségekről szóló sarkalatos törvény. Az elmúlt közel két évben, amikor a nemzetiségekre vonatkozó joganyag teljesen megújult, ezt a nagy és szövevényes törvény-hálózatot jelentős számú módosítás érte. Alapvetően elmondható, hogy a koherencia fennmaradt a különböző jogterületek szabályozása között (pl. civil - egyházi - nemzetiségi szabályozás), azonban a módosítások száma és esetlegessége szinte teljesen átláthatatlanná teszi a rendszert. A 2014 tavaszán induló parlamenti ciklus politikai értelemben továbbra sem biztosítja a sarkalatos szabályok védelmét a folyamatos módosításoktól. Jó lenne, ha a nemzetiségekről törvény előkészítésének szakmaiságát annak továbbélésében is nyomon lehetne követni. Fontosnak tartom az egyébként is roppant nagy nemzetiségi szabálytömeg módosításainak visszafogását azért, hogy a már meglévő rendszert erősebben kellene *monitorozni*, módszeresen (akár tematikusan) kellene a *tapasztalatokat gyűjteni* és ezekből előállítani a kodifikációs impulzusokat.

Budapest, 2014. június 4.

© Gerencsér Balázs Szabolcs, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: [szalai.akos@tk.mta.hu](mailto:szalai.akos@tk.mta.hu)

ISSN 2064-4515