

MAGYARORSZÁGI KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATOK

EILER FERENC – KOVÁCS NÓRA

A kisebbségi önkormányzatok rendszere Magyarországon

A Magyar Köztársaság Országgyűlése 1993-ban fogadta el a LXXVII. törvényt a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. Az ennek alapján 1994/95-ben kiépült kisebbségi önkormányzati rendszer hazai és nemzetközi fogadtatása alapvetően pozitív volt.¹ Az elmúlt öt évben összegyűlt tapasztalatok alapján ma már megvonható a rendszer működésének mérlege. Mivel a téma rendkívül összetett, jelen tanulmányunkban – a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó jogszabályok vázlatos ismertetése mellett – elsősorban az önkormányzatok megválasztásával kapcsolatban felmerült kérdésekre, a kisebbségi önkormányzatok működésének néhány problémájára, valamint a parlamenti képviselő kérdésére koncentrálnunk. A téma különös aktualitását adja, hogy az Országgyűlés most készül a kisebbségi törvény és a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvény módosítására.

1. A kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó törvényi szabályozás

A kisebbségi törvény helye speciálisnak mondható a magyar jogrendben. A törvény az Alkotmányban meghatározott alapjogot fejti ki és részletezi, miközben a jogrendszer eddig ezzel a kérdéssel foglalkozó részeit di-

rekt módon megváltoztatja, vagy új szabályozás bevezetését teszi szükséges-sé. A törvény maga kerettörvénynek is tekinthető, mivel alkalmazása csak azon nagyszámú, a részkérdéseket tovább pontosító „egyéb” törvénnyel együtt lehetséges, melyekre több helyen is utal.²

Kiindulópontja a *szabad identitásválasztás* elve.³ Eszerint „valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez ... való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető.”⁴ A regisztráció kisebbségek által követelt tilalma a jogalanyiség meghatározásának sajátos jogalkotási megoldására vezetett. A törvény hatálya alá tartozó személyi kört a Capotorti javaslatát felhasználó definíció, a honos kisebbségek és nyelveik taxációja, valamint a taxációban szereplők körének bővítési lehetőségét szabályozó eljárási mód együttesen határozza meg.

A törvényalkotó a kisebbségek nemzeti és etnikai önazonosságához való jogát az egyetemes emberi jogok részeként, egyéni és közösségi jogait (Gemeinschaftsrechte) alapvető szabadságjogokként definiálja. A törvény egyik fontos jellemzője tehát az, hogy a kisebbségi jogok dualista koncepcióján alapul. Ennek megfelelően az egyéni jogok mellett külön fejezetben sorolja fel az érintettek kollektív jogait. Ezek a közösségi létnek a kisebbségi identitás megőrzése szempontjából alapvető fontosságú területeit fedik le. Eszerint a kisebbségeknek joguk van hagyományaik, nyelvük ápolására, rendezvényeik és ünnepeik zavartalan megtartására, építészeti, kulturális és vallási emlékeik megőrzésére, valamint jelképeik szabad használatára. A törvény ugyanakkor garantálja az anyanyelvű oktatáshoz és az országos nevelési, oktatási, kulturális, tudományos intézményhálózat kiépítéséhez való jogukat is. A közszolgálati televízió és rádió köteles rendszeresen kisebbségi műsorokat készíteni és sugározni, az államnak pedig törekednie kell arra, hogy az anyaországból érkező rádió- és televízióadások vételi lehetőségét előmozdítsa. A kisebbségeknek továbbá joguk van társadalmi szervezeteket, helyi és országos kisebbségi önkormányzatokat létrehozni, s ezeket a szervezeteket megilleti a közvetlen nemzetközi kapcsolatok kiépítésének lehetősége. A törvény kilátásba helyezi a kisebbségek országgyűlési képviseléhez való juttatását is. Végül pedig rendelkezik a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának intézményéről.⁵

A kisebbségi törvény deklarált célja a személyi elven alapuló kulturális autonómia megerteremtése.⁶ Ennek szervezeti konzekvenciája – s mint ilyen,

az egész szabályozás lényege – a közjogi státusszal felruházott *kisebbségi önkormányzatok* rendszere lett. A törvény előkészítésének fázisában a kisebbségek önszerveződésére vonatkozóan az Igazságügyi Minisztérium hosszú ideig azt az álláspontot képviselte, hogy a kisebbségek jogai az általános demokratikus jogrendben is kiteljesedhetnek, következésképpen az egyesülési jog alapján történő szerveződés is megfelelő garanciát jelenthet Magyarországon a kisebbségi identitás megőrzésére. Ezt a nézetet azonban sem a Kisebbségi Kerekasztal, sem a Kisebbségi Hivatal nem osztotta, s a törvény végül is a kisebbségi önkormányzatoknak a helyi önkormányzati rendszerbe való integrálása mellett foglalt állást, s a kisebbségi képviselőlet modelljét a helyi önkormányzati szabályozás mintájára alakította ki.⁷

A kisebbségi önkormányzati rendszernek két szintje van: a helyi és az országos. Helyi szinten a törvény három lehetséges modellt vázol fel. Ha a települési önkormányzati választásokon mandátumot szerzett képviselők több mint fele az adott kisebbség képviselőjeként került be a képviselőtestületbe, akkor a testület átalakulhat települési kisebbségi önkormányzattá. Ebben az esetben a kisebbségi önkormányzat a kulturális autonómia megvalósulásához szükséges jogosítványokon túl mindazokat a hatósági feladatokat és közüzemi szolgáltatásokat is ellátja, amelyek rendszerint kimondottan a települési önkormányzat hatáskörébe tartoznak.

Amennyiben az önkormányzati testület képviselőinek 30 százalékát egyazon kisebbség jelöltjeként választják meg, úgy ezek a képviselők létrehozhatják a *közvetett módon létrejött helyi kisebbségi önkormányzatot*. Ennek kompetenciája megegyezik a harmadik, leggyakrabban előforduló modellével, a *közvetlen módon létrejött helyi kisebbségi önkormányzattal*.⁸

A helyi kisebbségi önkormányzatok közjogi személyek, s feladataikat a települési önkormányzatok mellé rendelve látják el. A települési önkormányzatokkal egyidőben történő megválasztásukban mind a kedvezmény elve, mind a szabad identitásválasztás törvényi előírása érvényesül.⁹ A kisebbségi jelöltnek elegendő mindössze öt ajánlást összegyűjtenie ahhoz, hogy a választáson indulhasson. Mivel nem létezik semmilyen nyilvántartás a kisebbségi állampolgárokról, ezért a törvényalkotó úgy döntött, hogy a kisebbségi önkormányzatok megválasztásánál gyakorlatilag minden magyar állampolgár rendelkezik mind az aktív, mind a passzív választójoggal. Magának a jelöltnek sem kell nyilatkoznia kisebbségi hovatartozásáról, mindössze azt kell írásba adnia, hogy elvállalja az adott kisebbség képviselőtét. A kisebbségi önkormányzatok tagjainak

létszáma a település nagyságától függően 1300 lakos alatt három, a fölött öt, a főváros esetében pedig kilenc fő.

A helyi kisebbségi önkormányzat többféle, a kulturális autonómia megteremtésére irányuló jogosítvánnyal rendelkezik.¹⁰ A felterjesztési jog keretében a kisebbség helyzetét érintő bármilyen kérdésben megkereséssel fordulhat a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási szerv vezetőjéhez. Ebben tájékoztatást kérhet, javaslatot tehet, intézkedést kezdeményezhet és kifogással élhet az intézmények működésével kapcsolatos, a kisebbségek jogait sértő gyakorlatot vagy döntést illetően. Saját hatáskörben határozhatja meg a települési önkormányzat vagyonán belül részére elkülönített vagyon használatát, költségvetését és zárszámadását, védett műemlékei és emlékhelyei körét, szervezeti és működési rendjét, saját nevét, jelképeit és kitüntetéseit, valamint az általa képviselt kisebbség helyi ünnepeit. Önálló döntési jogkörben jogosult intézményt alapítani és fenntartani, pályázatokat kiírni, ösztöndíjakat alapítani, vállalatot vagy más gazdasági célú szervezetet alapítani és fenntartani. Egyetértési joga van a helyi közoktatás, média, hagyományápolás és kultúra, valamint a kollektív nyelvhasználat kérdéskörében meghozandó, a kisebbségi lakosságot érintő települési önkormányzati rendeleteket illetően. Hasonlóképpen a kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezéséhez, valamint a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedő önkormányzati döntéshez is be kell szerezni a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

A kisebbségi önkormányzat a települési önkormányzattal történő megegyezés esetén átvehet attól oktatási intézményt, amennyiben a képzés színvonalát fenn tudja tartani.

A helyi kisebbségi önkormányzatok törvényességi felügyeletét a területileg illetékes közigazgatási hivatalok látják el, gazdálkodásukat pedig az Állami Számvevőszék ellenőrizheti.

A kisebbségi törvény lehetőséget nyújt a helyi kisebbségi önkormányzatok országos szintű integrációjára, kisebbségenként egy országos kisebbségi önkormányzat megalakítására.¹¹ Ezek feladata a helyi kisebbségi önkormányzatok érdekeinek országos és megyei szintű képviselete. Az országos és a helyi szint között nincs alá- és fölérendeltség, s a helyi önkormányzatok nem tartoznak tevékenységükről beszámolási kötelezettséggel az országos önkormányzatnak.

Az országos kisebbségi önkormányzatot elektori rendszerben választják.¹² Amennyiben az elektori gyűlésen az összes elektor 50 százaléka megjelenik, a gyűlés határozatképesnek tekintendő. Az országos önkormányzatnak minimum 13, maximum 53 tagja lehet. Gazdálkodását a helyi kisebbségi önkormányzatokhoz hasonlóan az Állami Számvevőszék ellenőrzi. Törvényességi felügyeletére vonatkozóan azonban – a helyi szinttől eltérően – egyetlen állami szervnek sincs jogszabályban megállapított hatásköre.¹³

Az országos kisebbségi önkormányzatnak ugyanolyan felterjesztési jogai vannak, mint a helyi szintnek (a kifogásolás kivételével). Ezen kívül önállóan dönt székhelyéről, szervezetéről, működési rendjéről, költségvetéséről, zárszámadásáról és törzsvagyonának köréről. Ugyanígy önállóan dönthet a rendelkezésére álló rádió- és televíziócsatorna felhasználásának elveiről és módjáról, és a rendelkezésére álló közszolgálati rádió és televízió műsoridő-felhasználásának elveiről. Különböző intézményeket tarthat fenn és működtethet (könyvtár, színház, múzeum, kiadó, országos hatáskörű közép- és felsőoktatási intézmények). Véleményezési joga van a kisebbséget érintő jogszabálytervezeteket illetően, beleértve a megyei és a fővárosi közgyűlési rendeleteket is. A kisebbség történelmi településeinek és építészeti emlékeinek megőrzésével kapcsolatos jogszabályalkotás, valamint a kisebbségi oktatás törzsvagyonának kialakítása terén pedig egyetértési jog illeti meg.¹⁴

A kisebbségi önkormányzatok működésének infrastrukturális hátterét a települési önkormányzatoknak kell biztosítaniuk. Elhelyezésüket (lehetőség szerint) önálló épületben vagy helységben kell megoldani, valamint lehetővé kell tenni számukra az ügyintézéshez elengedhetetlenül szükséges technikai eszközök használatát is. Az országos önkormányzatok 150-300 négyzetméter hasznos alapterületű irodaépületekre jogosultak. Az ingatlanok nem mennek át a kisebbségi önkormányzatok tulajdonába, csak használatra kapják, s megszűnésük esetén vissza kell szolgáltatniuk azokat a települési önkormányzatoknak. Az állam a kisebbségi önkormányzatok elhelyezésével kapcsolatban felmerülő veszteségeket a települési önkormányzatoknak megtéríti. Az ingatlanjuttatás mellett az állam a költségvetésből egy szeri juttatás formájában induló vagyonnal látja el az országos önkormányzatokat.¹⁵

A kisebbségi önkormányzatok működésének pénzügyi feltételeit a mindenkori költségvetésben számukra elkülönített, évenként változó nagyságú normatív összeg teremti meg.¹⁶ Ez azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy más forrásokból is pénzhez juthassanak. A települési és a megyei önkormányzatok, alapítványok, különböző hazai és külföldi szervezetek vagy magánszemélyek is támogathatják őket. Ezen kívül – bizonyos feltételek betartása mellett – vállalkozásokba is foghatnak.

A kisebbségi önkormányzatoknak nyújtott, a működési költségek fedezésére előirányzott támogatás azonban a nemzeti és etnikai kisebbségeket érintő többszörösített finanszírozási rendszernek csupán egy szelete. A nevesített kisebbségi célú költségvetési támogatások legnagyobb részét a kisebbségi oktatást ösztönző normatív kiegészítő többlettámogatás teszi ki.¹⁷ A kisebbségek civil szervezetei pedig az Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottságától szerezhetnek támogatást pályázati úton. Az anyagi támogatási rendszer ugyanilyen nélkülözhetetlen, program és tevékenységfinanszírozást ellátó elemei a kisebbségi közalapítványok.

2. *Eredmények és dilemmák*

Az 1994-es önkormányzati választások óta eltelt csaknem hat év igazolta a kisebbségi önkormányzati rendszer koncepciójának alapvető helyességét.¹⁸ Annak ellenére, hogy a törvényi szabályozás hiányosságaival kapcsolatban komoly kritikai észrevételek fogalmazódtak meg már az első önkormányzati ciklusban is, egy 1996/97-ben elvégzett felmérés eredménye szerint az érintettek döntő többsége szükségesnek és a kisebbségi érdekek képviselője szempontjából mindenképpen előrelépésnek ítélte meg az alig pár éve működő rendszert.¹⁹ Az 1998-as önkormányzati választások után a helyi kisebbségi önkormányzatok száma csaknem a duplájára emelkedett. Ez a többségi társadalom pozitív hozzáállását is bizonyítja, mivel a kisebbségi önkormányzatokra leadott *szimpátiaszavazatok* száma 1998-ban jóval magasabb volt, mint az előző választás idején.²⁰

A helyi kisebbségi önkormányzatok száma az eddigi két választás tükrében²¹

| <i>Kisebbség</i> | <i>1997</i> | <i>Szavazatok</i> | <i>1999</i> | <i>Szavazatok</i> |
|------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|
| Bolgár | 4 | 2882 | 15 | 21 998 |
| Cigány | 421 | 888 279 | 754 | 1 092 044 |
| Görög | 6 | 10 635 | 19 | 61 605 |
| Horvát | 56 | 98 005 | 75 | 102 956 |
| Lengyel | 7 | 3220 | 33 | 82 743 |
| Német | 163 | 560 620 | 272 | 966 324 |
| Örmény | 16 | 32 052 | 25 | 72 725 |
| Román | 12 | 19 844 | 31 | 36 430 |
| Ruszin | 1 | 1323 | 10 | 7117 |
| Szerb | 19 | 37 319 | 35 | 34 642 |
| Szlovák | 49 | 114 460 | 75 | 163 110 |
| Szlovén | 6 | 5660 | 10 | 9558 |
| Ukrán | – | 0 | 5 | 6670 |
| <i>Összesen</i> | <i>760</i> | <i>1 774 299</i> | <i>1369</i> | <i>2 657 922</i> |

A kisebbségi önkormányzatok első négyéves működéséből levonható tapasztalatok alapján ma már tisztábban látszanak a rendszer gyenge pontjai. Ezért a parlament 1998 őszén elhatározta a kisebbségi törvény, illetve az önkormányzati képviselők megválasztását szabályozó törvény korrekcióját. Ugyanakkor bizottsági szinten ismét napirendre került a kisebbségi parlamenti képviselő megteremtésének kérdése is.

2.1 Kisebbségi önkormányzati választások – az identitásválasztás szabadságának csapdája

A kisebbségi törvény parlamenti vitája alatt a törvénytervezet szövegét az Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi bizottsága által létrehozott ad hoc szakértői bizottság megküldte véleményezésre az Európa Tanácsnak. Ennek Jogi és Emberi Jogi Bizottsága pozitívan értékelte a készülő törvényt, és külön üdvözölte azt a tényt, hogy a szabad identitásválasztás elve elsőként kerül be egy ország törvényébe.²²

A kisebbségi törvény előkészítésének már a korai fázisában nyilvánvalóvá vált, hogy a kisebbségi szervezetek mindenfajta nyilvántartás elől me-

reven elzárkóznak – elsősorban a negatív történelmi tapasztalatokra hivatkozva. Az identitás vállalásának és kinyilvánításának teljes szabadsága ezért egy olyan sarokponttá vált az egyeztető tárgyalások alatt, amelyet a kisebbségi önkormányzatiság rendszerének megtervezésénél is kiindulópontként kellett figyelembe venni. Amikor eldőlt, hogy a kisebbségek önkormányzati modelljét a működő települési önkormányzati rendszerbe integrálva valósítják meg, s állandó költségvetési támogatást élvező közjogi jogi személyiséggel ruházzák fel, meg kellett alkotni azt a választási rendszert is, mely az elvet messzemenően tiszteletben tartja. A gyakorlati megvalósítás részleteinek kidolgozása azonban komoly dilemma elé állította a szakembereket, hiszen az Alkotmány két, egymással nehezen összhangba hozható rendelkezését kellett volna egyszerre érvényre juttatniuk. Míg ugyanis a 68. § (4) bekezdése kimondja, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek hozhatják létre a helyi és az országos önkormányzatokat, addig a 70. § (1) bekezdése az önkormányzatok megalakulását megelőző választási aktusban minden magyar állampolgár számára biztosítja az aktív és a passzív választójogot. Végül a törvényalkotó úgy döntött, hogy a szabad identitásválasztás elvének biztosít prioritást. A kisebbségi önkormányzatok képviselőinek megválasztását pedig a települési önkormányzati választásokkal azonos napra tűzte ki.

A kisebbségi önkormányzatok működésének első ciklusa alatt a lehetséges választási visszaélések kérdését illetően még jobbra azoké az egyelőre elméleti jellegű fejtegetéseké volt a főszerep, melyek arra a lehetőségre hívták fel a figyelmet, hogy az Alkotmány 70. § (1) bekezdése adott esetben a kisebbségi közösségek ellen is fordulhat. Megtörténhet ugyanis, hogy a többségi társadalom olyan személyeket juttat szavazataival mandátumhoz, akik nem az adott közösség autentikus vezetői, s ilyen módon az – akár tudatlanságból, akár helyi politikai céloktól vezérelve – az adott kisebbség erőviszonyaiba beavatkozva, annak érdekérvényesítési lehetőségeit komolyan korlátozhatja.

Az 1998-as önkormányzati választásokon beigazolódta azok a fenntartások, melyek a választási rendszerben rejlő visszaélési lehetőségeket hangoztatták. Négy évvel az első választások után már a törvény kínálta lehetőségek a rendszer hiányosságaiból hasznot húzni kívánók körében is ismertté váltak. Megszületett az úgynevezett etnobiznisz-jelenség. Bár a kisebbségi önkormányzatok finanszírozása jelenleg még távolról sem tekinthető ideálisnak, mégis van benne annyi pénz, hogy olyan személyeket is a választá-

sokon való elindulásra indítson, akik egyetlen kisebbséghez sem, vagy esetleg egy másik kisebbséghez tartoznak. Mivel a többségi társadalomhoz tartozó szavazók valójában nem ismerik a kisebbségi jelölteket, így többször is előfordult, hogy a szimpátiaszavazatok ezeket a személyeket juttatták be a kisebbségi önkormányzatba.²³ Bár az illetéktelen önjelöltek eljárása erkölcsileg kétség kívül komoly kívánnivalót hagy maga után, mégis teljesen törvényes. Ma ugyanis senkinek nem áll jogában megkérdőjelezni egy jelölt kisebbségi identitását.

A szimpátiaszavazók tájékoztatatlanságával való visszaélésre az is lehetőséget nyújt, hogy a kisebbségi listára a jelöltek ábécé sorrendben kerülnek fel. A többségi társadalomhoz tartozó választók választói magatartásából 1995 után azt a következtetést lehetett levonni, hogy azok ismereteik hiányossága miatt többnyire a lista első helyein lévőkre voksolnak. Mivel a törvény lehetőséget nyújt a vezetéknev egyszerű megváltoztatására, voltak olyan jelöltek, akik a kedvezőbb esélyek érdekében vezetéknevüket olyan névre cserélték, melynek kezdőbetűje az ábécé elején található. Az eredmény nem is maradt el, a jelöltek bekerültek az önkormányzatba, kiszorítva onnan azokat a személyeket, akik adott esetben valóban elismert kisebbségi vezetőnek számítottak.

Ezek a problémák természetesen legtöbbször a nagyobb városokban és elsősorban a fővárosban jelentkeznek. A legtöbb magyarországi kisebbség valódi bázisát jelentő vidéki kistelepüléseken ugyanis működik egy egészséges társadalmi kontroll, amely megnehezíti az ilyen típusú visszaéléseket.

A helyi választások eredménye természetesen kihat az országos kisebbségi önkormányzat megválasztására is, hiszen a helyi kisebbségi önkormányzati képviselők egyúttal automatikusan elektorok is lesznek. Amennyiben nagyszámú, valójában nem a kisebbséghez tartozó képviselő kerül megválasztásra helyi szinten, úgy az adott kisebbség országos szintű szervezetének megválasztása illetve működése kapcsán is komoly problémák merülhetnek fel. A legjobb példát erre az Országos Román Kisebbségi Önkormányzat megválasztása körül kirobbant botrány szolgáltatta 1998-ban. A román helyi kisebbségi önkormányzatok száma a választások után két és félszeresére emelkedett. A magyarországi románság elismert vezetői azonban többször is jelezték, hogy a megválasztott budapesti képviselők jelentős része valójában nem tartozik a kisebbséghez. Az országos önkormányzat megválasztásától ezek az elektorok távol maradtak, s így, mivel

a megjelent, ténylegesen a román kisebbséghez tartozók számaránya nem érte el az összes elektor törvény által megkövetelt 75 százalékát, nem lehetett megalakítani az országos önkormányzatot.²⁴ Mivel a szabad identitásválasztás törvényben is rögzített alapelve miatt nem lehetett a „kakukkfíókat” felelősségre vonni, csak a 75 százalékos küszöb 50 százalékra történő leszállításával lehetett az időközben diplomáciai bonyodalmakat is előidéző problémát megoldani.²⁵

A települési önkormányzati választásokkal kapcsolatban is felmerül a szabad identitásválasztással való visszaélés lehetősége.²⁶ A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választását szabályozó 1990. évi LXIV. törvény ugyanis lehetővé teszi, hogy kisebbségenként egy jelölt akkor is bejuthasson a települési önkormányzat testületébe, ha a kisebbségi indulók közül egyik sem érte el a bekerüléshez szükséges szavazatszámot. Amennyiben egy kisebbségi jelöltnek sikerül feleannyi szavazatot begyűjtenie, mint a többségi társadalomhoz tartozó legkevesebb szavazatot elérő, a képviselőtestületbe bekerült jelöltnek, akkor automatikusan ő is teljes jogú képviselői helyet kap a települési önkormányzatban.²⁷ (Megjegyzendő, hogy a közigazgatás oldaláról a törvény e pontjával kapcsolatban erős fenntartásokat fogalmaznak meg. Véleményük szerint ugyanis a kulturális autonómia megvalósításának letéteményesei a kisebbségi önkormányzatok. Amennyiben nem alakul kisebbségi önkormányzat, akkor a kisebbségi szószóló hivatott a kisebbségek érdekeit képviselni. Ráadásul ha a településen többségben van az adott nemzeti vagy etnikai kisebbség, akkor arra is van lehetőség, hogy a települési önkormányzat kisebbségi települési önkormányzattá alakuljon át. Ezért aztán ezt a típusú kedvezményt teljességgel feleslegesnek tartják.)²⁸

Az 1998-as kisebbségi önkormányzati választások után mind a kisebbségek, mind a kormány illetékesei körében megfogalmazódott a kisebbségi törvény, és az önkormányzati képviselők megválasztásával foglalkozó jogszabály módosításának szükségessége, nem utolsósorban a választási rendszer kínálta visszasságok kiküszöbölése érdekében. Erre a gyakorlatban több lehetőség is kínálkozik, anélkül hogy az identitásválasztás szabadságának elve komolyan sérülne.

Kiindulópontként el kell fogadni, hogy az aktív választójog bármiféle korlátozása a jövőben sem képzelhető el. A kisebbségek regisztrációjának elutasításában a 12 nemzeti kisebbség között konszenzus van.²⁹ Így csak két-

féle lehetőség kínálkozik a kérdés rendezésére. Az egyik elképzelés szerint a passzív választójogot kellene korlátozni, mert így csak azok kerülhetnének fel a kisebbségi listára, akiknek a jelölését előzetesen egy kompetens szerv – adott esetben az országos kisebbségi önkormányzat – jóváhagyja. Ezt az elképzelést a kisebbségi vezetők többsége is elfogadhatónak tartaná. A belügyminisztérium 2000 júliusában elkészített előterjesztése azonban nem számol ezzel a lehetőséggel, s a jelölteket mindössze a kisebbséghez való tartozásról szóló nyilatkozat hivatalos megtételére kötelezné.³⁰ A minisztérium a másik – elméletileg az előzővel is kombinálható – út mellett foglalt állást. Ez egy jogtechnikai megoldást jelent, amelynek az a lényege, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokat a települési önkormányzati választásoktól számítva hat hét múlva tartanák. Ilymódon valószínűsíthetően csak az érintettek mennének el szavazni, akik természetesen tisztában vannak azzal, hogy melyik jelölt tartozik ténylegesen a kisebbségükhöz. Ebben az esetben a többségi társadalom oldaláról érkező szimpátiaszavazatok nem befolyásolnák lényegesen a választás kimenetelét. Ezt az elképzelést a legtöbb kisebbségi vezető több okból sem tartja elfogadhatónak. Ez a variáció ugyanis drasztikusan csökkentené a szimpátiaszavazatok számát, márpedig szerintük a kisebbségeknek ez feltétlenül fontos, társadalmi elfogadottságukat is mutató visszajelzésként szolgál. Ennél jóval komolyabb és elgondolkoztatóbb érv azonban az, mely szerint a kisebbségi társadalom identitástudata még/már nem elég erős ahhoz, hogy a külön időpontban megtartott kisebbségi önkormányzati választások megfelelő mozgósító erővel bírjon. Különösen elfogadhatatlannak tartják a két választás közé beiktatott nagy szünetet. Így ugyanis azoknak a választóknak a részvétele is bizonytalanná válna, akik valószínűsíthetően elmennének szavazni, ha a kisebbségi önkormányzati választások az önkormányzati választások másnapján kerülnének megrendezésre.³¹

2.2 A kisebbségi önkormányzatok működésével kapcsolatos problémák

A kisebbségi önkormányzatok az önkormányzati rendszerbe integrálva, a települési önkormányzatok mellé rendelve végzik feladataikat. Jogositványaik egy része olyan, amely tulajdonképpen a magánjogi egyesületeket is megilleti (pl. megkeresési jog), s vannak olyan hatásköreik is, melyeket a te-

lepülési önkormányzatokkal együtt gyakorolhatnak (pl. egyetértési jog). Mivel jelenleg a kisebbségi önkormányzatok feladat- és eszközrendszerének, valamint működésének több kérdése is bizonytalanul szabályozott³², és ráadásul a kisebbségi törvényből csaknem teljesen hiányoznak a kisebbségek védelmére hivatott szankciók, így a kisebbségi önkormányzatok működésének hatékonysága jelentős részben a települési önkormányzattal kialakított szubjektív viszonytól függ. Annál is inkább így van ez, mivel a kisebbségi önkormányzatok kezében lévő legerősebb jogosítvánnyal, a gyakorlatilag vétőjognak megfelelő egyetértési joggal a törvény értelmében csak akkor élhetnek, ha a települési önkormányzatok az adott kérdést rendeleti úton kívánják szabályozni. Márpedig a kisebbségeket érintő ügyek jó részében a döntéseket nem rendeletileg, hanem határozatilag hozzák meg.³³

Bár az említett 1996/97-es felmérés eredményei szerint a két önkormányzati típus közötti együttműködést a kisebbségi önkormányzatok többsége összességében kielégítőnek tartja, öt évvel a kisebbségi önkormányzati rendszer kiépítése után is rendszeresen érkeznek még olyan panaszok az ombudsmanhoz, melyek az együttdöntési kötelezettség figyelmen kívül hagyására hívják fel a figyelmet.³⁴ Az ilyen jellegű sérelmek a kisebbségi közösségek legalapvetőbb érdekeit sértik, ezért jelentőségük – éppen az egész közösségre való esetleges kihatásuk miatt – kiemelkedő fontosságú. Kitérő példa erre a kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezésével illetve elmozdításával kapcsolatos egyetértési jog figyelmen kívül hagyása. E tárgyban több kisebbségi önkormányzat is megkereséssel fordult a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosához.³⁵

A mai magyar oktatási rendszerben a kisebbségi oktatás – eltekintve a néhány alacsonyabb létszámú kisebbség országos önkormányzata által fenntartott és az Oktatási Minisztérium által finanszírozott ún. vasárnapi iskolától – a közoktatási rendszerbe integrálva valósul meg. A beiskolázott gyerekek az oktatási típusok alapján anyanyelvű, kétnyelvű, és nyelvvoktató kisebbségi oktatást végző iskolákban tanulhatnak. Ezen kívül a cigány tanulók felzárkóztató oktatásban vehetnek részt. A legtöbb érintett iskola a nyelvvoktató, a legkevesebb pedig az anyanyelvű oktatást biztosító típusba tartozik.³⁶ Megjegyzendő azonban, hogy a kisebbségi oktatás pozitív statisztikai mutatóit alapvetően a német nyelvnek a térségben felértékelődött szerepe befolyásolja.

Az állam a kisebbségi oktatást végző iskolákat normatív kiegészítő több-lettámogatásban részesíti.³⁷ Ennek a felhasználási kötöttséggel ellátott több-

lettámogatásnak a sorsa is több kisebbségi önkormányzati panasz tárgya volt. Az iskolák működéséhez szükséges pénz ugyanis az állam és az önkormányzatok költségvetéséből származik. Az önkormányzatok nagy része Magyarországon súlyos anyagi helyzetben van. Ezért közülük jó néhány valójában nem utalja át a többlettámogatást a címzett iskolának, mivel saját hozzájárulását az iskola költségvetéséhez a többlettámogatás mértékében csökkenti.³⁸ Mivel az iskolák többnyire amúgy is csak nagyon kevés pénzből gazdálkodhatnak, a jelenlegi gazdasági helyzetben sokszor már az is nagy eredménynek tűnik, ha egy iskolát nem zárnak be. Ilyen körülmények között a jogsértő önkormányzatok gyakran hivatkoznak arra, hogy az iskola alapvető működésének biztosítása elsőbbséget élvez a kisebbségi oktatás felteteleinek maradéktalan biztosításához képest.³⁹

A jogszabályi háttér a 2000-es tanévtől kezdve megváltozott, mivel a kisebbségi oktatás támogatására szánt összeget a költségvetés átminősítette felhasználási kötöttség nélküli normatív állami támogatássá. A 3500 fő alatti települések esetében az iskolafenntartók a kisebbségi oktatásban részt vevő tanulók után dupla normatívát kapnak. Emellett lehetőség van kiegészítő támogatás megpályázására is abban esetben, ha az önkormányzat kisebbségi oktatásra fordított kiadásainak kevesebb, mint 80 százalékát fedezik az állami költségvetésből származó összegek.⁴⁰

Az egyetértési jog figyelmen kívül hagyásának gyakorlata csak úgy számolható fel, ha a törvénymódosítás során a települési és a kisebbségi önkormányzatok kapcsolatát részletesebben szabályozzák, mint eddig, s a jogszabályba hatékony ellenőrzési mechanizmusokat és a törvénysértések esetében meghatározott szankciókat építenek be.

Az „együtt döntési hatáskörökön” kívül a törvény elméleti lehetőséget biztosít arra is, hogy a kisebbségi önkormányzatok a települési önkormányzatoktól – azok beleegyezése esetén – intézményeket vehessenek át kulturális és oktatási területen.

Az intézmények kisebbségi önkormányzatok által történő átvételét azonban a hiányos törvényi szabályozás és a finanszírozás kérdéseinek tisztázatlan volta jelenleg szinte lehetetlenné teszi. Ráadásul az átvenni kívánt intézmény dolgozóinak sem feltétlenül érdeke a fenntartó személyének változása, mivel így például a közművelődési intézmények esetében a hatályos jogszabályok szerint a dolgozók közalkalmazotti jogviszonya automatikusan megszűnik.⁴¹ Márpedig a kulturális autonómia kereteinek valódi tartalom-

mal való megtöltéséhez elengedhetetlenül hozzátartozik az a lehetőség is, hogy a kisebbségi önkormányzatok saját kezelésben lévő – elsősorban oktatási jellegű – intézményekkel is rendelkezhessenek. Mivel a kisebbségi önkormányzatok anyagi helyzete legtöbb esetben csak a napi működés finanszírozására elegendő, így nem várható, hogy a közeljövőben saját erőből önálló intézményeket alapítanak. Ezért aztán eleve felértékelődik az intézményátvétel szerepe. Sem helyi, sem országos szinten nem lehet azzal számolni, hogy a kedvező lehetőségek megteremtésével a kisebbségi önkormányzatok nagy számban akarnának a jelenlegi fenntartóktól intézményeket átvenni. Az előzetes vizsgálódások alapján az is megállapítható, hogy elsősorban az országos önkormányzatok élnének az országos vagy regionális beiskolázású iskolák esetében a felkínált lehetőséggel.⁴² Az átvétel feltételeit megteremtő törvénymódosítás után a részletekre is kiterjedő megállapodással lehetne biztosítani az érintett intézmények zavartalan működésének feltételeit. Helyi szinten a kisebbségek önkormányzatainak túlnyomó többsége megelégszik azzal, hogy együttműködési jogosítványaival veszi ki részét a kisebbségi intézmények irányításából.

Míg a 12 nemzeti kisebbség számára ma az asszimilációs trend megállítása, a kulturális autonómia kereteinek tartalommal való megtöltése a legfőbb cél, addig a cigány kisebbségi önkormányzatok számára a cigányság társadalmi és gazdasági integrációjával kapcsolatos kérdések jelentik a legnagyobb kihívást.⁴³ Bár a kisebbségi törvény alapvetően a kulturális autonómia megvalósításának eszközét látja a kisebbségi önkormányzatokban, a cigány kisebbségi önkormányzatok energiájuk legnagyobb részét kénytelenek az akut foglalkoztatási és szociális problémák enyhítésére fordítani.⁴⁴ Ezt támasztják alá a már említett országos felmérés eredményei is. A megkérdezett cigány kisebbségi önkormányzatok a többi kisebbséghez képest kiugróan magas arányban kénytelenek szociális és segélyezési ügyekkel foglalkozni (tipikus ügyeik 26,3 százaléká).⁴⁵ Ez a tendencia az esetleges hatáskör átruházásokban is megjelenik. Több települési önkormányzat árad ugyanis szociális és segélyezési feladat- és hatásköröket a cigány kisebbségi önkormányzatoknak, arra hivatkozva, hogy az érintettek sokkal jobban ismerik közösségük belső viszonyait, a ténylegesen rászorultak körét, tehát képesek a megfelelő döntések meghozatalára.⁴⁶ Ez az eljárás, még ha segítő szándék is húzódik meg mögötte, több mint aggályos, s alkotmányossági szempontból is kérdéseket vet fel. A kisebbségi törvény ugyanis a hatáskörök átruhá-

zását csak oktatási és kulturális területen szorgalmazza. A szociális ügyeket a jogszabály alapvetően a települési önkormányzatok hatáskörébe utalja. A kérdés megfelelő kezelését nem a hatáskörök átruházása jelentheti, hanem a cigány kisebbségi önkormányzat képviselőinek bevonása a települési önkormányzat adott döntéshozó testületeinek munkájába.

Az önkormányzati rendszer hatékony működésének alfája és omegája – az egyértelmű törvényi szabályozás mellett – a megfelelő anyagi feltételek biztosítása. A probléma rendkívül összetett, s az állami és önkormányzati támogatások mellett beletartozik az infrastrukturális háttér, valamint a rendelkezésre álló pénzeszközök elosztásának és felhasználásának kérdése is.

A helyi kisebbségi önkormányzatok évente változó nagyságú normatív támogatást kapnak a központi költségvetésből. Bár a támogatás mértéke enyhén növekvő tendenciát mutat, a pénz a legtöbb esetben ma is csak arra elegendő, hogy a működési költségeket fedezze.⁴⁷ A települési önkormányzatok is hozzájárulhatnak a kisebbségi önkormányzatok költségvetéséhez, de mivel többségük maga is súlyos pénzhiánnyal küzd, nem vagy viszonylag kevés kivételtől eltekintve csak kis összeggel tudja támogatni a kisebbségek választott szervezeteit.⁴⁸

A központi állami támogatás jelenlegi szervezetfinanszírozó rendszerével kapcsolatban többször felvetődött már az a kritika, hogy lényegében nem veszi figyelembe a kisebbségek arányait. Ugyanannyi támogatást juttat a kevesebb létszámú közösségek képviselőit ellátó kisebbségi önkormányzatoknak, mint azoknak, melyek egy nagyobb közösséget fognak össze. A kérdés rendezése nem egyszerű, hiszen magukon a kisebbségek közösségein belül is különböző érdekek csapnak össze. Az arányosabb támogatási rendszer megvalósítása ugyanakkor elég komoly technikai nehézségekbe is ütközik. A regisztráció tilalma ugyanis meghatározhatatlanná teszi az érintett kisebbségi közösségek valódi létszámát. A települések mérete nyilvánvalóan nem lehet irányadó a támogatási összegek odaítélésénél, és a szimpátiázavazatok miatt az egyes önkormányzatokra leadott szavazatok száma sem tükrözi feltétlenül a tényleges arányokat. Felvetődik tehát a kérdés, hogy az anyagi támogatás arányos elosztása miként valósítható meg? Ez – amennyiben egyáltalán megvalósítható – egyedül az országos önkormányzatok bevonásával képzelhető el. Ez viszont a két önkormányzati típus viszonyának újragondolását, az egymástól való teljes függetlenség megszüntetését feltételeznél.

Az eredményes működéshez elengedhetetlenül szükséges infrastruktúrális háttér tekintetében rendkívül nagy szóródás figyelhető meg a kisebbségi önkormányzatok helyzete között. Az elhelyezés kérdése többnyire megoldottnak tekinthető, bár korántsem nevezhető ideálisnak. A kisebbségi önkormányzatok a legtöbb esetben a települési önkormányzat épületében kapnak egy helyiséget. Jó esetben ezt a hét minden napján használhatják, kevésbé szerencsés körülmények között csak fogadóóráikat tarthatják benne. Az viszont már súlyos hiányosságnak tekinthető, hogy a polgármesteri hivatalok egy része az ügyintézéshez szükséges alapvető technikai feltételeket sem biztosítja a kisebbségi önkormányzatoknak. Az igazsághoz persze az is hozzátartozik, hogy mind az elhelyezés, mind a technikai feltételek biztosítása terén megfogalmazott törvényi előírások teljesíthetőségének az önkormányzatok lehetőségei is határt szabnak.

A jövőben az önkormányzati rendszer felépítését is hozzá kell igazítani a főleg a nagyobb létszámú kisebbségek oldalán megfogalmazott igényekhez. Jelenleg ugyanis az országos önkormányzatok látják el a kisebbségek megyei szintű képviseletét is. Ők véleményezik a megyei önkormányzatok kisebbségeket érintő rendeleteit is. Az elmúlt évek tapasztalatai nyilvánvalóvá tették, hogy a megyei szint kiépítése több okból is célszerű. Az új szint a helyi kisebbségi önkormányzatok közötti kapcsolattartás intézményesített kerete lehetne, ugyanakkor lerövidíthetné a távolságot a helyi és az országos szint között, jelentősen hozzájárulva ezzel az információáramlás hatékonyságának növeléséhez. Ezeknél még fontosabb lenne azonban az a funkciójuk, hogy jogi személyként a megyei közgyűlés állandó, törvény által is legitimált tárgyalópartnerei lehetnének, s így befolyásolhatnák az ezen a szinten végbemenő folyamatokat.

A megyei szint megszervezését a megye területén megalakult helyi kisebbségi önkormányzatok számához lehetne kötni. Ma is működnek az országban saját kezdeményezésre létrejött német, cigány, horvát és szlovák megyei szövetségek.⁴⁹ Ezek az egyesületi törvény alapján szerveződtek, éppen ezért a megyei önkormányzatokkal mint feladatellátókkal való kapcsolattartásuk jelenleg kizárólag a megyei közgyűlés együttműködési készségén múlik. Néhány megyei önkormányzat szervezeti és működési szabályzata már rögzíti, hogy az adott szövetségek tanácskozási joggal részt vehetnek a közgyűlés ülésén.⁵⁰ A belügyminisztérium által a kormánynak 2000 júliusában benyújtott előterjesztés a kisebbségi önkormányzati képviselők vá-

lasztásáról szóló törvénytervezetről a területi kisebbségi önkormányzati képviselők megválasztását elektori rendszerben javasolja, a kisebbségi önkormányzati képviselők számát pedig kilenc főben állapítaná meg.⁵¹

Az elmúlt években szerzett tapasztalatok alapján tehát ki lehet jelenteni, hogy a kisebbségi törvény a kisebbségi önkormányzatok működésének hatékonysága szempontjából is reformra szorul. A mainál sokkal részletesebben és egyértelműbben kellene szabályozni mind a települési és a kisebbségi önkormányzatok egymáshoz való viszonyát, mind a kisebbségi önkormányzatok feladat- és eszközrendszerét, belső működésének szabályait. Emellett a törvénybe feltétlenül be kellene építeni a jogsértéseket büntető szankciókat is. Mindezt lehetőleg a kisebbségi törvény keretein belül, hogy lehetőleg minél kevesebb jogértelmezési probléma merülhessen fel amiatt, hogy az adott kérdést csak több, más törvényekben fellelhető jogszabály egyidejű értelmezésével lehet megválaszolni. A törvénymódosítás során azonban feltétlenül szem előtt kellene tartani azt a követelményt, hogy a kisebbségi önkormányzatok autonómiája ne csökkenjen.

2.3 Parlamenti képviselet

Bár nemzetközi szinten nem léteznek olyan dokumentumok, melyek az államok számára kötelező érvénnyel előírnák a kisebbségek parlamenti reprezentációjának megvalósítását, a magyar parlament az 1993-ban életbe lépett kisebbségi törvényben önként vállalta ezt a kötelezettséget. Hét évvel a törvény elfogadása után azonban a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletének kérdése még mindig nem rendeződött Magyarországon.

1990 óta minden parlamenti ciklusban napirendre kerültek olyan tervezetek, melyek a választójogi törvény megfelelő módosításával lehetővé tették volna a kisebbségek parlamenti képviseletének megvalósítását.⁵² A be-terjesztett javaslatok azonban a politikai konszenzus hiánya miatt egyszer sem kapták meg a törvény elfogadásához szükséges kétharmados parlamenti támogatást.⁵³ A pártok szakértőinek nemegyszer koncepcionális eltéréseket is tükröző jogi érvelése mögött a kérdést valóban rendezni kívánó politikai akarat hiánya húzódott (húzódik?) meg. A képviselet megeremtése ugyanis kül- és belpolitikai szempontból sem tartozott (és ma sem tartozik) az elsőrendű fontosságúnak tekintett ügyek közé. A pártok közömbösségét

csak erősíti, hogy a kisebbségi képviselőkkel egy olyan, tisztán a pártok erőviszonyain alapuló felálláshoz képest általuk bizonytalansági tényezőnek elkönyvelt „erő” jelenhetne meg a politikai palettán, amely egy kiélezett helyzetben a mérleg nyelvének szerepét is betölthetné a politikai küzdelmekben.

A Magyar Köztársaság Alkotmányának 68. §-a a következőképpen rendelkezik: „(1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők. ... (3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselétét biztosítják.”

A kérdéssel foglalkozó jogi szakértőknek az Alkotmánybíróság álláspontjának ismeretében sem sikerült mind a mai napig egységes álláspontra jutniuk annak megítélésében, hogy az idézett puha jogszabályból levezethető-e a parlament alkotmányos kötelezettsége.⁵⁴ A Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Országgyűlési Biztosának – egyébként ugyancsak az Alkotmánybíróság határozatára támaszkodó – jogértelmezése szerint mindenesetre fennáll a mulasztásos alkotmányértés ténye.⁵⁵ Bár ez a szakmai vita kétségkívül alapvető jelentőségű kérdés körül bontakozott ki, a képviselőténylenes megvalósítása szempontjából *jelenleg* mégsem tekinthető elsődleges fontosságúnak. Valódi politikai akarat esetén ugyanis a kisebbségi törvény 20. § (1) bekezdésének már önmagában is elegendő ösztönző erőt kellett volna jelentenie. („A kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviselőre.”)

A jelenlegi törvénymódosítást előkészítő folyamatot is beleszámítva már negyedszer rugaszkodik neki az országgyűlés 1990 óta a kisebbségi parlamenti képviselő kérdésének. Az elmúlt tíz év alatt több koncepció is napvilágot látott, s ma már nemigen létezik olyan variáció, amit a törvényjavaslatok előkészítésének különböző fázisaiban a szakértők ne jártak volna körül.⁵⁶

A kisebbségek parlamenti képviselőténylenes kérdését a jelenlegi egykamarás rendszerben gondolkozva kell megoldani. Elvileg természetesen nem zárható ki a kétkamarás rendszerben megvalósítandó képviselő lehetőség sem, a politikai realitások miatt azonban ez az alternatíva ma nyugodtan figyelmen kívül hagyható. Van ugyan olyan párt, amely a rendszerváltás óta következetesen ragaszkodik a kétkamarás rendszer bevezetéséhez, s a képviselőténylenes realizálását csak ennek keretében tartja elképzelhetőnek (FKGP, majd a MIÉP is). A kérdést kétség kívül ebben a felállásban lehetne legeggy-

szerűbben kezelni, ez azonban korántsem jelenti azt, hogy az egykamarás rendszer keretei erre ne lennének alkalmasak. Az európai alkotmányos rendszerekben sem a második kamarában vannak jelen a kisebbségek politikai képviselői, hanem többnyire az alsóházban.

A törvényalkotónak – amennyiben meg akarja valósítani a kisebbségek parlamenti képviseletét – két alapvető kérdést kellett és kell tisztáznia, mielőtt nekilátna a részletek kidolgozásának. Támogatja-e a teljes jogú parlamenti képviseletet, vagy csak tanácskozási jogot kíván adni a kisebbségi képviselőknek? Amennyiben támogatja, akkor a következő kérdés az, hogy a részletek kidolgozásakor mind a 13, vagy csak a nagyobb létszámú, komolyabb szavazóbázissal rendelkező kisebbségek képviselői székhez juttatása mellett kötelezi-e el magát.

Az összes kisebbség parlamentbe való bekerülése elméletileg kétféleképpen valósítható meg. Amennyiben az alanyi jog elve kerülne elfogadásra, úgy a kisebbségek országos önkormányzatai delegálhatnának egy-egy képviselőt a parlamentbe. Így a választási és a delegálási eljárás egyidejű alkalmazásával állna össze az országgyűlési képviselők névsora. Ebben az esetben azonban – a jelenlegi elképzelések szerint – ezek a képviselők csak tanácskozási jogosítvánnyal rendelkezhetnének. Bár a kisebbségek ezt a feltételt – joggal – csupán látszatomegoldásnak tartják, a pártok a választójogi törvény módosításának kudarca esetén „átmeneti megoldásként” számolnak vele.⁵⁷

Mind a 13 kisebbség választáson alapuló, teljes jogú képviseletének megvalósítása csak úgy lenne elérhető, ha a többségi lakosságot semmilyen jogtechnikai megoldással nem zárnák ki a kisebbségi képviselők megválasztásából.⁵⁸ Ez azt jelenti, hogy a választásokon minden magyar állampolgár automatikusan három szavazatot adhatna le. Voksolhatna egy egyéni képviselőre, egy pártlistára, és ha akar, akkor egy kisebbségi listára is. Ez a megoldás természetesen felveti az önkormányzati választásokon már megismert legitimitási problémát. Ebben az esetben nem érvényesülhetne a kisebbségek között az arányosság elve. A négy százalékos cigány kisebbség ugyanúgy egy képviselői helyhez juthatna, mint az egy-két ezer főt számláló kisebbségek. Természetesen jogilag ez a megoldási lehetőség sem eleve kizárt, jelenleg azonban nem találkozik a parlamenti pártok elképzeléseivel.

Amennyiben a pártoknak nem áll szándékukban az összes kisebbséget mandátumhoz juttatni, úgy ehhez a választási szabályok kialakításakor több

eszköz is a rendelkezésükre áll. A „háromszavazatos” rendszer alkalmazása esetén a választópolgár nem kapná meg automatikusan a kisebbségi szavazólapot, hanem kérnie kellene azt. Van viszont egy másik alternatíva is. E szerint az elképzelés szerint is szavazhatna minden magyar állampolgár a kisebbségi listákra, viszont választania kellene a pártlista és a kisebbségi lista között. Ez az ún. „kétszavazatos” rendszer. Ebben az esetben a többségi lakosság minden valószínűség szerint a pártlistákra adná a voksát. Kétségkívül a „kétszavazatos” rendszer biztosítja a legnagyobb legitimitást a parlamentbe bekerülő kisebbségi képviselőnek, mivel ebben az esetben valóban saját közösségének döntése alapján szerezheti meg a képviselői mandátumot. A 13 kisebbség közül azonban így jó néhánynak már eleve nincs esélye az országgyűlésbe való bekerülésre, még akkor sem, ha ehhez csak – a mindenki által minimálisnak tartott – ezer szavazatot kellene összegyűjtenie. A küszöb emelése természetesen tovább szűkítené a képviselőkhöz jutók körét. Az alacsonyabb létszámú kisebbségek országos önkormányzatainak ez a megoldás érthetően nem tetszik, a nagyobbak azonban elfogadhatónak tartják.

Jelenleg a pártok többsége elvileg hajlik a kétszavazatos rendszer elfogadására.⁵⁹ A küszöböt a törvényjavaslatban minden valószínűség szerint 3-5000 szavazat körül fogják megállapítani. Az a kisebbség, amely az országos önkormányzat által összeállított listára megkapná az előírt mennyiségű szavazatot, automatikusan teljes jogú parlamenti képviselővé jutna. A kedvezmény azonban csak egy képviselő megválasztására vonatkozna. A második jelölt parlamentbe való bekerüléséhez már ugyanannyi szavazat begyűjtése szükséges, mint amennyit a pártoknak egy képviselői helyhez az országos listán kell szerezniük. Így az előzetes becslések szerint maximum négyötöd kisebbség szerezhethetne teljes jogú képviselői helyet a 2002-ben kezdődő választási ciklusban.⁶⁰ Bár a legnagyobb pártok álláspontja az elmúlt időben kétségkívül közeledett egymáshoz, a megegyezés esélyeit jelentősen rontja, hogy a vezető kormánypárt jelenleg a kérdés rendezését összekapcsolja az a politikai célkitűzésével, amely a parlament létszámcsökkentésére irányul. A legnagyobb ellenzéki párt viszont – melynek szavazatai nélkül nem szerezhethő meg a kétharmados többség – a vezető kormánypárt által preferált megoldás előtt jelenleg mereven elzárkózik.⁶¹ Így aztán az sem kizárt, hogy a kisebbségek 2002 után legjobban esetben is csak tanácskozási joggal rendelkező delegált képviselőik révén lehetnek jelen a parlamentben.

3. Értékelés – a fejlődés lehetséges iránya

A magyarországi modell nemzetközi fogadtatása pozitív volt. Az Európa Tanács szakértőinek állásfoglalása szerint „a törvény-előterjesztés messzemenően figyelembe veszi az emberi jogokkal kapcsolatos, népcsoportokról folytatott nemzetközi vita legújabb eredményeit... messzemenőig modern kisebbségvédelmet kíván megvalósítani.”⁶² Állásfoglalásukban a javaslat nagy erényének nevezték, hogy az a kisebbségek egyéni jogain túl közösségi jogaikat is tételesen felsorolja. Annál is inkább, mivel a nemzetközi jog jelenleg még nem ismeri el a kollektív jogokat. A kisebbségi önkormányzatok tervezett rendszerét pedig „nagyon eredetinek” és „a nemzetközi jog szempontjából precedens értékűnek” találták.⁶³

A kisebbségi kérdés magyarországi törvényi szabályozása 1993-ban jogelméletileg is eredeti kísérletnek számított. Először próbálta meg ugyanis egy törvény a szétszórta élő, alacsony létszámú kisebbségek jogait megnyugtató módon rendezni.⁶⁴ Az 1993. évi LXXVII. törvény a kisebbségek helyzetét szabályozó állami jogalkotás progresszív vonulatába sorolható. Az egyébként részletezőnek számító törvény elismerte a kisebbségek közösségi jogait, s ezek megvalósulásának szervezeti kereteit is megteremtette a helyi és országos önkormányzatok által. Garantálta a kisebbségek nyelvhasználatának jogát, s rendelkezett a kisebbségi oktatás törvényi előfeltételeiről is.

Tény azonban, hogy „a kisebbségi önkormányzati feladatrendszer, illetve eszközrendszer szabályozása lényegében nem követi az önkormányzatiság elvi követelményeit, azaz a kisebbségek önkormányzata a jelenlegi feladat- és eszközrendszer alapján legfeljebb formai-szervezeti, de nem funkcionális, tartalmi értelemben önkormányzat.”⁶⁵ Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint hogy a kulturális autonómia körébe eső funkciók terén az elmúlt években csak elvétve vettek át kisebbségi önkormányzatok intézményeket a települési önkormányzatoktól (oktatási és kulturális intézmények). A kisebbségi törvény tehát megérett a módosításra. Az elmúlt öt évben összegyűjtött tapasztalatok alapján elvégezhető a törvényalkotó eredeti szándékait jobban tükröző és a kisebbségek elvárásainak is jobban megfelelő korrekció. Nem hiányzik ehhez a politikai akarat sem.

Az 1998 szeptember végén megalakult, nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény módosítását előkészítő albizottság 2000 május köze-

pére készítette el törvényjavaslat-tervezetét.⁶⁶ Ez nem öleli fel az önkormányzati és a parlamenti választások kérdéskörét, mivel ezeket a területeket a tervek szerint más törvényekben szabályozzák.⁶⁷ A módosítás legfőbb célja, hogy a kulturális autonómia érdekében létrehozott rendszert valódi tartalommal sikerüljön megtölteni. Ennek érdekében a tervezet az egyes területek részletesebb szabályozására tesz javaslatot, hogy a kisebbségi önkormányzatok már meglévő jogosítványaikkal a gyakorlatban is akadály nélkül élhessenek.

A javaslat szerint a kisebbségi törvény értelmező rendelkezésekkel egészülne ki, melyekben egyes, a törvény alkalmazása szempontjából kulcsfontosságú fogalmakat definiálnának.⁶⁸ Ezek egyértelmű meghatározása minimálisan csökkentené annak esélyét, hogy a jogszabályok egyes rendelkezéseinek gyakorlati megvalósulása az eltérő értelmezések miatt megghiúsulhasson.

A kisebbségi önkormányzatok belső viszonyaira vonatkozó szabályok törvényi konkretizálása a törvényességi felügyeletet ellátó közigazgatási hivatalok jelentései alapján is feltétlenül szükséges.⁶⁹ Az önkormányzati képviselők tiszteletdíja, az elnöki összeférhetetlenség vagy felmentés, a bizottságalakítás és az időközi választások mind olyan kérdéseket vetettek fel eddig, melyek nem, vagy csak több jogszabály egyidejű értelmezésével voltak tisztázhatók. Emellett az önkormányzati rendszer egy új szinttel bővül majd: 2002 után – amennyiben az adott kisebbség erre igényt tart – lehetőség nyílik a megyei szintű integráció megvalósítására is.⁷⁰

A települési önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok, valamint az országos önkormányzatok és a kormányzati szervek kapcsolatrendszerét is újraszabályozza a tervezet. Az 1993-as kisebbségi törvényben biztosított jogosítványokhoz képest ugyan nem kapnak újakat a kisebbségi önkormányzatok, viszont a határidők konkretizálása és a szankciók lehetőségének beépítése remélhetőleg biztosítékot jelent arra, hogy a törvény által garantált jogaiknak érvényt szerezhetnek a jövőben.⁷¹ A kulturális autonómia gyakorlati – funkcionális értelemben vett – megvalósulásához az „együttdöntési hatásköreik” megerősítése mellett az oktatási és kulturális intézmények átvéti lehetőségének tényleges megeremtése is hozzátartozik. A tervezet nagy lépést tesz ebbe az irányba, s talán ez tekinthető a reform legjelentősebb elemének. Az albizottság elképzelése szerint az átadás-átvétel nem járna az eddigi finanszírozási rendszer megváltozásával. Új momentum viszont a törvényben, hogy bizonyos előfeltételek teljesülése ese-

tén kötelezővé tenné a települési önkormányzatoknak a kisebbségi oktatási és kulturális feladatokat ellátó intézmények fenntartói jogának átadását. Az oktatási intézmények esetében azokról a térségi, illetve országos feladatot ellátó iskolákról és kollégiumokról lehet szó, melyek alapító okiratuk alapján kizárólagosan kisebbségi feladatot látnak el.⁷² Ebben az esetben az országos önkormányzatok jogosultak az intézmény átvételére. Az alapító okirat alapján kizárólag kisebbségi kulturális feladatok ellátására létrejött kulturális intézményeket is köteles a települési önkormányzat átadni a helyi kisebbségi önkormányzatoknak.⁷³ Az átadást ebben az esetben az országos önkormányzatnak kell kezdeményeznie. Az intézmények fenntartói jogának átadás-átvételét pedig hivatalos megállapodásban kell rögzíteni.

A kisebbségi önkormányzati rendszer megítélése az érintettek körében eddig vegyes volt. Egyfelől pozitívan értékelték, hogy egyáltalán létrejött, másrészt viszont komoly fenntartásokat fogalmaztak meg az eredményes működés törvényi és anyagi feltételeit illetően. Az ombudsman éves beszámolója is igazolta a kritikai megjegyzések jogosságát. A kisebbségi törvény és a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról rendelkező jogszabály módosítása mára tehát feltétlenül szükségessé vált. A törvényjavaslat-tervezeteket 2000 májusában és júliusában megkapták véleményezésre az országos kisebbségi önkormányzatok és az érintett minisztériumok is. Most még az egyeztetési folyamat kezdetén vagyunk. Hat évvel az első kisebbségi önkormányzatok megalakulása után lehetőség nyílt a rendszer – a kisebbségek visszajelzéseit is figyelembe vevő, az érintettek igényeinek jobban megfelelő – korrekciójára.

JEGYZETEK

¹ A törvényjavaslat 1992-ben került az Európa Tanács Jogi és Emberi Jogi Bizottsága elé. A bizottság velencei ülésén a téma két nemzetközi hírű szakértője, Christoph Pan és Jean-Pierre Worms is pozitívan értékelte a tervezetet. Bodáné Pálok Judit: A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei. In *Acta Humana*, 1993, 12-13, 42-43.

² A kisebbségi törvényt ismerteti és elemzi: Bodáné Pálok Judit, Cseresnyés János és Vánkosné Timár Éva: *A kisebbségek jogai Magyarországon*. Budapest, 1994, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó; Wolfart János: A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló új törvény. In *Magyar Közigazgatás*, 1993, 10, 577-581; Herbert Küpper: *Das neue Minderheitenrecht in Ungarn*. München, 1998, R. Oldenbourg

- Verlag; Jenő Kaltenbach: Die Rechtstellung der Minderheiten in Ungarn. In *Ethnos-Nation*, 1997, 1-2, 115-128; Jenő Kaltenbach: Hungarian Report. In Jerzy Kranz (szerk.): *Law and Practice of Central European Countries in the Field of National Minorities Protection After 1989*. Warszawa, 1998, Center for International Relations, 61-131.
- ³ A kérdés elméleti hátterét részletesen elemzi Bíró Gáspár: Az etnikai elvű csoportautonómia néhány elméleti kérdése. In Bíró Gáspár: *Az identitásválasztás szabadsága*. Budapest, 1995, Századvég, 177-211.
- ⁴ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (Nektv.) 7. § (1)
- ⁵ Nektv. 15. § – 20. §.
- ⁶ A területi autonómia törvényi előfeltételeinek megteremtése a kisebbségek területi szétszórtsága miatt szóba sem kerülhetett.
- ⁷ A kisebbségek vezetőinek egy része attól tartott – joggal –, hogy ebben a modellben a helyi kisebbségi önkormányzatok függő viszonyba kerülnek a települési önkormányzatoktól. Bodáné Pálok Judit: i. m., 38.
- ⁸ Amennyiben nem alakul a településen kisebbségi önkormányzat, a kisebbség érdekeit a szöszölő képviseli. Nektv. 40. §. – 41. §.
- ⁹ A nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzati képviselők választását az 1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szabályozza. (48. § – 50/D. §)
- ¹⁰ Nektv. 25. § – 30. §.
- ¹¹ 1995-ben a ruszin és az ukrán kisebbség nem hozott létre országos önkormányzatot. 1999-ben már mind a 13 honosnak tekintett kisebbség esetében megvalósult a helyi kisebbségi önkormányzatok országos szintű integrációja.
- ¹² Kisebbségi elektor minden települési önkormányzati képviselő, akit kisebbségi jelöltként választanak meg, a helyi kisebbségi önkormányzati képviselő és a szöszölő. Ha a településen nincsenek ilyenek, akkor egy elektor megválasztását kezdeményezheti a településen élő három, magát kisebbséghez tarozónak valló polgár. Nektv. 31. §. (2)
- ¹³ Erre a hiányosságra Kaltenbach Jenő ombudsman többször is felhívta a figyelmet. *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről 1997. január 1 – december 31.* Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1998, 53.
- ¹⁴ Nektv. 35. § – 39. §.
- ¹⁵ Az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat 60 millió Ft, a német, szlovák, horvát és román 30 millió Ft, a többi pedig 15 millió Ft értékű részvényt kapott. Nektv. 63. §. (4)
- ¹⁶ A helyi kisebbségi önkormányzatok normatív költségvetési támogatása 1997-ben 300 millió Ft, 1998-ban 350 millió Ft, 1999-ben pedig 730 millió Ft volt. In J/1397 sz. kormánybeszámoló a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről 1999. június. In Demeter Zayzon Mária (szerk.): *Kisebbségek Magyarországon 1999*. Budapest, 1999, 172.

- ¹⁷ 1997-ben 3246,8 millió Ft, 1998-ban 3924 millió Ft, 1999-ben 4941 millió Ft. Uo., 172.
- ¹⁸ A kisebbségi önkormányzati rendszert ismerteti Csefkó Ferenc és Pálné Kovács Ilona: *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Budapest, 1999, Osiris-MTA Kisebbségkutató Műhely-MTA Regionális Kutatások Központja. Bodáné Pálok Judit, Cseresnyés János és Vánkosné Timár Éva: i. m., 95-145, 181-215; *A kisebbségi önkormányzatok kézikönyve*. Budapest, 1999; Csaba Tabajdi: Minderheiten-selbstverwaltung in Ungarn. In *Ethnos-Nation*, 1996, 1-2, 129-136.
- ¹⁹ Csefkó Ferenc és Pálné Kovács Ilona: i. m., 138. A jogi szabályozással kapcsolatban leggyakrabban felmerült kritika, hogy kevés a kisebbségi önkormányzatoknak juttatott érdemi hatáskör, jogosítvány, valamint hogy sok a csak megengedő, feltételes jogszabály. Emellett a súlyos hiányosságok között sorolják fel az érintettek, hogy ellentmondások fedezhetők fel a kisebbségi törvény, az önkormányzati törvény és a közköztartási törvény között. Uo., 132-144.
- ²⁰ A kérdéssel foglalkozó szakirodalomban a *szimpátiaszavazat* terminus technicus azokat a kisebbségi önkormányzati jelöltekre leadott szavazatokat jelenti, melyek a többségi társadalom oldaláról érkeznek. A regisztráció törvényi tilalma miatt nem állapítható meg pontosan a kisebbségi társadalom által leadott szavazatok és a szimpátiaszavazatok aránya. A legtöbb kisebbség esetében azonban elmondható, hogy a szimpátiaszavazatok aránya jóval meghaladja a kisebbség által leadott voksok arányát. Az 1990-es népszámlálás hivatalos adatai szerint 232 751 állampolgár vallotta magát valamilyen nemzetiséghez tartozónak. A kisebbségi szervezetek becslései szerint ezzel szemben 843 000-1 062 500 nemzetiségi lakosa van Magyarországnak. Ha ezekkel az adatokkal összevetjük a kisebbségi jelöltekre leadott szavazatok számát, akkor megállapíthatjuk, hogy a kisebbségi önkormányzatiság a többségi társadalom körében is támogatottságot élvez.
- ²¹ *J/1397 sz. kormánybeszámoló*. 42-43.
- ²² Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, Strasbourg, 1992. október 23. A Jogi és Emberi Jogi Bizottság észrevétele a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól készült törvénytervezethez. Jean-Pierre Worms megállapítását idézi Bodáné: i. m. 42.
- ²³ Bár több kisebbség esetében is felmerült a probléma, a legnagyobb vihart a budapesti román kisebbségi önkormányzatok megválasztásának esete kavarta. A választások előtt alakult Magyar-Román Demokrata Szövetség (MRDSZ) elnöke például négy évvel korábban még a XVI. kerületi cigány kisebbségi önkormányzat elnöke volt. (A törvény a váltást lehetővé teszi.) Román választás. In *HVG*, 1995/5. sz., 89-90. A román színekben elinduló cigány kisebbséghez tartozó jelöltek mellett Romániából áttelepült magyar nemzetiségű, magyar állampolgárságot szerzett személyek is elindultak a választáson. (Ők úgy jutottak korábban kedvezményesen magyar állampolgársághoz, hogy a kérvényükben magyar nemzetiségükre hivatkoztak.) Riba István: Vita a kisebbségi önkormányzati szabályokról. In *HVG*,

- 1999/8. sz., 105-106. A Kérdés általános összefüggéseit ismerteti: *A kisebbségi önkormányzatok kézikönyve*. 104-106.
- ²⁴ Az MRDSZ távolmaradása miatt nem sikerült megalakítani Gyulán az országos román kisebbségi önkormányzatot. A szervezethez tartozó elektorok 40 százaléka ugyanis csak abban az esetben lett volna hajlandó részt venni a választáson, ha a hazai románság autentikus képviselői megjelenésükkel lehetővé teszik a fővárosi román kisebbségi önkormányzat megalakulását, mely értelem szerint az MRDSZ irányítása alá került volna. Emellett az országos önkormányzat elnökségében az elektorainak számaránya szerint kívánt részesedni. A követeléseiket azonban elutasították. Román választás. *i. m.* 89-90.
- ²⁵ Radu Vasile román kormányfő 1999 februári budapesti látogatása során Orbán Viktorral folytatott megbeszélésén sürgette az országos román kisebbségi önkormányzat megalakításának lehetővé tételét. A magyar miniszterelnök erre ígéretet tett. Lásd Hende Csaba, az Igazságügyi Minisztérium politikai államtitkárának 1999. szeptember 18-i beszéde Gyulán, a magyarországi románok országos önkormányzat-választó elektori gyűlésén.
- ²⁶ *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről 1998. január 1. – december 31.* Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1999. 2.4.5. fejezet.
- ²⁷ *A kisebbségi Önkormányzatok kézikönyve. i. m.* 103-104.
- ²⁸ Makai Sándor: Az önkormányzati választási törvények módosításához. In: *Magyar Közigazgatás*, 2000/1. sz. 58.
- ²⁹ Bár a cigány kisebbség vezetői közül többen a regisztráció ötletét elfogadhatónak tartják, a többi kisebbség elutasítja a javaslatot. Dzindisz Jorgosz, az Országos Görög Kisebbségi Önkormányzat vezetője egy, a HVG-nek adott interjújában elmondta, hogy a kis létszámú, szétszórtan élő kisebbségeknek ebben az esetben komoly problémát jelentene önkormányzatokat állítani. Ugyanitt Lásztity Péró, az Országos Szerb Kisebbségi Önkormányzat elnöke annak a félelmének adott hangot, hogy ebben az esetben pusztán a létszámtól függne a kisebbségi önkormányzatok finanszírozása, és nem pedig attól, hogy milyen feladatokat látnak el. Riba István: Vita a kisebbségi önkormányzati szabályokról. *i. m.* 106.
- ³⁰ *6-Á-568/2000. sz. Előterjesztés a Kormány részére a kisebbségi képviselők választásáról szóló törvénytervezetről.*
- ³¹ A tervezettel szemben megfogalmazott fenntartásokat Lásztity Péró foglalta össze az ETNONET-nek adott interjúban. Külön kiemelte, hogy a tervezet szinte lehetetlenné tenné sok helyen, például a nagyvárosokban a kisebbségi önkormányzatok megalakulását. Ebben az esetben viszont az értelmiség eleve ki lenne zárva az önkormányzatokból. <http://etnonet.hu/archiv/inter/interpero.htm>
- ³² A törvény nem szabályozta például a képviselők tiszteletdíjának kérdését, nem rendelkezett az összeférhetetlenség és az elnök felmentésének lehetőségéről sem. Nem tisztázta többek között azt sem, hogy ha feloszlik a kisebbségi önkormányzat, akkor az időközi választásokat kinek kell finanszíroznia. Ami a feladatokat illeti, elméletileg eddig is volt arra lehetőség, hogy a kisebbségi önkormányzat a te-

lepüléstől oktatási intézményt vegyen át, de az új helyzetben fennálló finanszírozás kérdése, a települési önkormányzattal való viszony több olyan kérdést is felvetett, amelyre a törvény nem nyújtott magyarázatot.

³³ A rendelet az önkormányzat saját hatáskörében kibocsátott jogszabály. A határozat pedig egy testületileg hozott döntés.

³⁴ Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona: *i. m.*. 120.

³⁵ „Az egyik...Nógrád megyei község Szlovák Kisebbségi Önkormányzatának elnökhelyettese panasszal fordult a kisebbségi biztoshoz, amelyben sérelmezte, hogy a községben működő Általános Művelődési Központ (ÁMK) igazgatójának határozott időre szóló kinevezését a települési önkormányzat testületi ülése – alkalmatlanság miatt – visszavonta... a kisebbségi önkormányzat véleményét nem kérték ki, illetőleg a kisebbségi állásfoglalás ismeretében – a döntés meghozatalakor – azt figyelmen kívül hagyták... megállapítást nyert, hogy a települési önkormányzat határozata ellen benyújtott panasz megalapozott.” *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről 1997. január 1. – december 31.* 59-61.

³⁶ Az 1997/98- as tanévben a kisebbségi óvodai nevelés anyanyelvű kisebbségi óvodában (69 csoport), és nyelvet oktató óvodákban történt (860 csoport). Az általános iskolákban 174 csoport részesült anyanyelvű, 446 kétnyelvű, 3019 nyelvoktató oktatásban. A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata az iskolák önbesorolásán alapuló statisztikai adatokkal nem értget egyet, mert túlzónak tartotta. Az országban 19 tannyelvű, illetve kétnyelvű gimnáziumban, egy cigány gimnáziumban, valamint 4 szakközépiskolában folyik kisebbségi középfokú oktatás. In *J/1397 sz. kormánybeszámoló.* 67-72.

³⁷ Az 1999-es költségvetésben szereplő kiegészítő normatív támogatás (Ft/fő): óvodai nevelés 25 ezer, kisebbségi nyelvoktató 26 ezer, cigány felzárkóztató 27 ezer, két tannyelvű vagy kisebbségi nyelvű 32 ezer, kiegészítő óvodai és iskolai normatíva 20 ezer, cigány tanulók kollégiumi nevelése 22 ezer Ft. In *J/1397 sz. kormánybeszámoló.* 172.

³⁸ *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről 1998. január 1-1998. december. 31.* 7.4 fejezet.

³⁹ Az ombudsman átfogó vizsgálatot folytatott a kisebbségi oktatás helyzetéről. Ebben megállapította, hogy a felhasználási köztéttséggel járó állami támogatást a települési önkormányzatok egy része nem rendeltetészerűen használta fel. Ugyanerre az eredményre jutott az Állami Számvevőszék is vizsgálatában. *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről 1999. január – december 31.* Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 2000, 60-61.

⁴⁰ Az új jogszabályi háttérről és a pályázati lehetőségekről Torba Nándor, az Oktatási Minisztérium Közkutatási és Kisebbségi Kapcsolatok Főosztályának vezetője nyilatkozott az ETNONET-nek. <http://www.etnonet.hu/archiv/inter/torba.htm>

⁴¹ *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről 1997. január 1. – december 31.* 79.

- ⁴² Beszélgetés Hargitai Jánossal, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény módosítását előkészítő albizottság elnökével 2000. március 2-án. AKM Hangtár 1. Kazetta A. oldal
- ⁴³ A cigányság helyzetét ismerteti: Kemény István (szerk.): *A magyarországi romák*. Útmutató Kiadó, Budapest, 2000; Cigánykérdés a 20. század végi Magyarországon. *Regio*, 1993, 1, 84-102.
- ⁴⁴ A magyarországi cigány népességnek „...nem alakult ki egységes nyelve, kultúrája, s etnikai tudata is csak formálódóban van. A kulturális különbségek megnehezítik asszimilációjukat, közösséggé szerveződésüket viszont gátolja nyelvi-kulturális megosztottságuk, szétszórtságuk, szociális problémáik és a közösségtudat kiépítéséhez szükséges cigány értelmiség kis száma.” Schlett István: Nemzetek és nemzeti kisebbségek. In Gyurgyák János (szerk.): *Mi a politika? Bevezetés a politika világába*. Budapest, 1996, Osiris, 197. A magyarországi cigány kisebbség helyzetének javítása nem képzelhető el csupán a kisebbségi törvény által felvázolt keretek között. Ellentétben a nemzeti kisebbségekkel a cigány kisebbség esetében jelenleg nem elsősorban a kulturális autonómia megvalósítása a kérdés. A szociális gondok kezelésére pedig a kisebbségi önkormányzatok önmagukban nem alkalmasak. Bár a még a Horn-kormány idején kidolgozott középtávú romaprogramot az új kabinet is átvette, és létezik a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság is, komoly kétségek merültek fel a program hatékonyságával kapcsolatban. Farkas Flórián az Országos Cigány Önkormányzat vezetője több interjúban kifejtette, hogy a minisztériumok rendelkezésére bocsátott összegeknek csak a töredékét használják fel a cigányság helyzetének javítására. Dobszay János: Hazai Cigányügy. In *HVG*, 2000, 31, 8.
- ⁴⁵ Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona: *i. m.*, 102; A cigány kisebbségi önkormányzatok működését, problémáit egy esettanulmány kapcsán elemzi Kállai Ernő: Az abonyi cigány kisebbségi önkormányzat működése. In *Regio*, 1998, 4, 99-111.
- ⁴⁶ Az MTA Regionális Kutatások Központja által készített felmérés szerint a cigány kisebbségi önkormányzatokat érintő feladat- és hatáskör átruházás 55,6 százaléka szociális ügyekre vonatkozik. Ez kiemelkedően magas arány. A többi kisebbségi önkormányzat elsősorban kulturális ügyekben vesz át feladat- és hatásköröket. Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona: *i. m.*, 97-98.
- ⁴⁷ 1997-ben a helyi kisebbségi önkormányzatok kb. 450 ezer, 1999-ben pedig 550 ezer Ft támogatást kaptak a központi költségvetésből.
- ⁴⁸ A települések nagyobb része csak az állami támogatást kapja meg. A település gazdasági helyzetétől és nagyságától függően több kisebbségi önkormányzat is kap támogatást a települési önkormányzattól. Ennek nagysága (1997-es adatok szerint) a 777 Ft-tól a több millió Ft-ig is terjedhet. Emellett pályázhatnak különböző alapítványokhoz (pl. a Kisebbségi Közalapítványhoz). Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona: *i. m.* 79-89. Jó néhány esetben az országos önkormányzatok is támogatják a helyi szintet – igaz csekély összeggel. Ezt a támogatást azonban nem az önkormányzatok kaphatják, hanem a helyi kulturális és hagyományápoló csoportok.

Ezeknek pályázniuk kell az országos önkormányzat költségvetésében erre a célra elkülönített pénzüsszetre. Eiler Ferenc: Az országos német, szlovák és horvát kisebbségi önkormányzatok első négy évi működésének tapasztalatai. In *Regio*, 1998, 4, 62-63.

⁴⁹ Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona: *i. m.*, 135-137.

⁵⁰ Baranya megyében a németek, a horvátok és a cigányok megyei szövetsége részt vehet a közgyűlés üléssein. *Beszélgetés Hargitai Jánossal*. AKM Hangtár. 1. Kazetta A oldal.

⁵¹ Az 6-Á-568/2000 számú Előterjesztés a Kormány részére a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvénytervezetről. III. fejezet. A tervezet szerint megváltoznának az országos kisebbségi önkormányzat megválasztásának szabályai is. Az eddigi elektóri rendszer helyébe egy három lépcsős rendszer lépne, és 700 főben maximálna az országos önkormányzat választásán résztvevő küldöttek számát. uo. V. fejezet.

⁵² Borók György: A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőinek szabályozási modelljei Európában és Magyarországon. In *Társadalmi Szemle*, 1998, 4, 68-85.

⁵³ A német, a horvát és a szlovák kisebbség országos önkormányzata ezért elvi támogatásáról biztosította az 1998-as parlamenti választásokra sebtében összeállt Nemzeti Fórumot, mely a többi párttal azonos feltételek mellett mérte meg magát. A választási szövetségnek sikerült ugyan országos listát állítania, a parlamentbe való bekerülésre azonban semmi esélye sem volt.

⁵⁴ Borók György: *i. m.* 78-80.

⁵⁵ *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről 1995. július 1.-1996. december 31.* Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1997. 95-97.

⁵⁶ A kérdés néhány aspektusát röviden összefoglalja Hargitai János. In *A kisebbségek parlamenti képviselete és részvételük a politikai döntéshozatali folyamatban*. Budapest, 1999. október 15-16. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa, Budapest, 2000, 60-68.

⁵⁷ Ez a megoldás politikai szempontból talán egyszerűbbnek tűnik, de jogtechnikai megvalósítása nehezebb. Megvalósításához alkotmánymódosításra lenne szükség.

⁵⁸ A választás esetén a kisebbségi listákra nem lenne érvényes a parlamenti bejutáshoz szükséges 5 százalékos küszöb elérése.

⁵⁹ A jelenlegi kormánypártok – a FKGK fenntartásai ellenére is – csak ebben a formában tudják elképzelni a kisebbségek parlamenti képviseletének megvalósítását. Az MSZP a háromszavazatos rendszert részesíti előnyben, de nem zárkózik el teljesen a kétszavazatos rendszertől sem. Az SZDSZ is elméletileg elfogadhatónak tartja ezt a rendszert.

⁶⁰ Egy megoldási lehetőségként felmerülhet a kisebbségek kapcsolt listáinak engedélyezése. Természetesen ebben az esetben a kisebbségeknek egymás közt megegyezésre kellene jutniuk a jelölt személyében.

- ⁶¹ Mindkét párt támogatja az országgyűlés létszámának csökkentését. Azzal a különbséggel, hogy az egyik az egyéni jelöltként, a másik a listás helyekről parlamentbe kerülők számát csökkentené nagyobb mértékben. K. F.: Bizottsági patt. In *Magyar Nemzet*, 2000. április 26.
- ⁶² Christoph Pan állásfoglalása a magyar nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényelőterjesztéssel kapcsolatban (1992. szeptember 16.). Idézi Bodámé Pálok Judit: *i. m.*, 42.
- ⁶³ Jean-Pierre Worms előterjesztése. uo. 43.
- ⁶⁴ Herbert Küpper: *i. m.*, 346.
- ⁶⁵ Csefkó Ferenc: A kisebbségi önkormányzatok közjogi státusa, működésük meghatározó területei. In *Regio*, 1998, 4, 43.
- ⁶⁶ Előzőleg az ombudsman is elkészített ajánló jelleggel egy törvénytervezetet a magyarországi nemzetiségek jogairól. *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről 1999. január 1. – december 31.* 168–220.
- ⁶⁷ A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvénytervezet 2000 júliusában készült el.
- ⁶⁸ Az értelmező rendelkezések a következő fogalmakra terjednek ki: kisebbségi közügy; kisebbségi önkormányzat; a kisebbségi közoktatás nevelési, valamint nevelési és oktatási intézményei; kisebbségi közoktatásban alkalmazottak köre; megfelelő színvonalon való további gondoskodás; kisebbségi közművelődési intézmény; kulturális intézmény; kisebbségi tömegtájékoztató; a kisebbség történelmi hagyományokkal rendelkező települése, településrésze; hivatalos okmány. *Törvényjavaslat a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény módosításáról. Tervezet. 6/A. §*
- ⁶⁹ Puskás Sándor: A helyi kisebbségi önkormányzatok működésének tapasztalatai Bács-Kiskun megyében. In *Magyar Közigazgatás*, 1997, 4, 223–227; Hajdú László: Cigány kisebbségi önkormányzatok működése Jász – Nagykun – Szolnok megyében. *Magyar Közigazgatás*, 1998, 9, 554–563; Kiss Csilla: A fővárosban megalakult kisebbségi önkormányzatok törvényessége az 1995. évben. *Magyar Közigazgatás*, 1996, 6, 375–380.
- ⁷⁰ *Törvényjavaslat a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény módosításáról. Tervezet. 30/P. § – 30/R. §.* A tervezetben a megyei szintnek csak véleményezési jogosítványa lenne, amit a kisebbségi vezetők elfogadhatatlannak tartanak. A Lásztity Péróval készült interjú az ETNONET-en: *i. m.*
- ⁷¹ A törvényjavaslat 47/B. § szerint „Amennyiben jogszabály a kisebbségi önkormányzat részére valamely döntés meghozatalánál – közoktatással kapcsolatos ügyben – véleményezési vagy egyetértési jogot biztosít – jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában – a nyilatkozat megtételére 15 nap áll rendelkezésre. A határidő jogvesztő. Ha a kisebbségi önkormányzat az egyetértést nem adja meg és további 15 napon belül az érdekeltek közötti egyeztetés nem vezetett eredményre, bármelyik fél 5 napon belül bírósághoz fordulhat. A határidő jogvesztő. A bíróság az ügyet soron kívül bírálja el.

⁷² *Törvényjavaslat a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. Évi LXXVII. törvény módosításáról. Tervezet. 47. § (4)*

⁷³ *uo. 49. § (3)*

FERENC EILER – NÓRA KOVÁCS
The System of the Minorities Self-Government
in Hungary

The authors draw the balance of the system's function based on the experiences of the national minorities' self-government during five years. In the first part of their work, they outline the legitimate regulations with reference to the autonomy of minorities. However they mostly concentrate on the awkward situation of the self-government, on the problems risen during its activities and the problems concerning the representation in Parliament. At the end of their study, they outline the possible course of development with knowledge of the draft regarding the rectification of the laws of the minorities.