

Országgyűlés előtt a Kisebbségi Törvény és a nemzetiségi választások módosítása

Interjú Heizer Antallal, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökével

– Elnök Úr! Viszonylag hosszú egyeztető és kodifikációs folyamat végén járunk. A kormány elfogadta a Kisebbségi Törvény és a kapcsolódó joganyag módosítását s beterveztette azt az Országgyűlésnek.

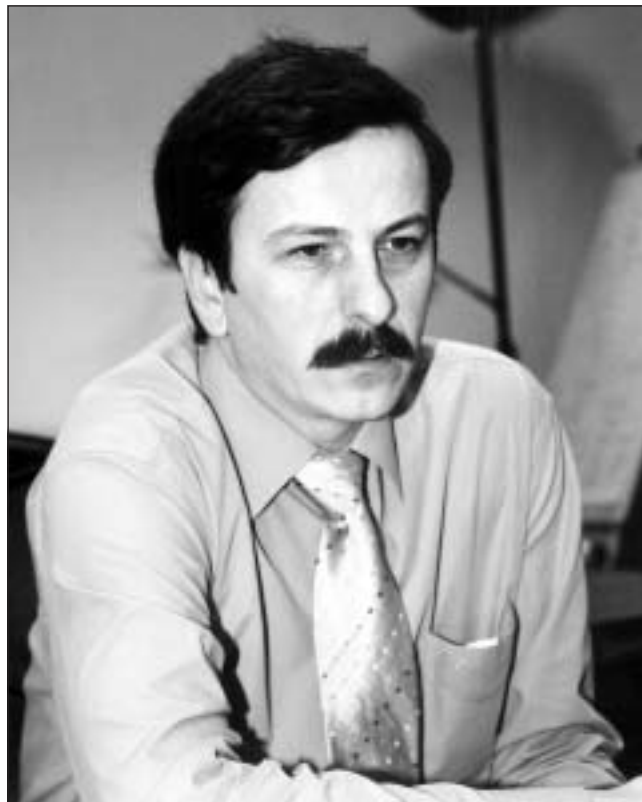
– Így igaz, meglehetősen hosszú volt a folyamat, hiszen ha hitelesen megpróbálunk visszagondolni a módosítási törekvésekre, akkor a Kisebbségi Hivatalban még Heinek Ottó elnökhelyettes vezetésével, 1997-ben indultak meg azok a munkálatok, amelyek a törvény módosítását irányozták elő. Akkor elsődlegesen még nem a választójogi elemek, hanem a törvény továbbfejlesztése volt a cél. A '98-as választások előtt úgy tűnt, hogy az elektori választási rendszer működik. A '98-as, s különösen a 2002-es választások azonban bebizonyították: igen komolyan és mélyen hozzá kell nyúlnunk a választójogi rendszerhez, hogy az az alkotmányos tétel, miszerint a kisebbségek joga egyes országos önkormányzatok létrehozása, meg tudjon valósulni.

A tényleges folyamat ebben és a közbenső ciklusban történt (négy éves munka van a Hargitai János vezette ad hoc bizottság mögött). Ebben a ciklusban a kisebbségi választásokat követően, 2003 tavaszán indult el újra a munka. Akkor május-júniusban többnapos egyeztetési folyamat zajlott le, majd októberben fogadta el a kormány a tervezetet. November-december volt a szövegezés időszaka, s még decemberben – többszöri kisebbségi egyeztetések után – tárgyalta a kormány első olvasatban a tervezetet. 2004 március 3-án fogadta el, és nyújtotta be a törvényhozásnak.

Valóban rendkívül nehéz folyamat után és egy újabb nehéz folyamat előtt állunk. A T/9126. számú törvényjavaslat országgyűlési szakasza ugyanis legalább olyan fontos, mint az eddigiek. Biztos vagyok benne, hogy a módosító javaslatokkal az országgyűlés Emberjogi bizottsága tovább tudja pontosítani, javítani a benyújtott szövegeket, és akkor valóban egy XXI. századi követelményeknek és a tizenhárom szórányszámban lévő kisebbség igényeinek megfelelő jogszabály-csomag születik meg.

– Milyen javasolt módosításokkal kerül a Kisebbségi Törvény a Parlament elé?

– A tíz éves Kisebbségi Törvény – és ebben teljes volt az egyetértés az előkészítés során – fontos változtatásokra szorul, mégpedig az elmúlt évek gyakorlati tapasztalatai alapján. Hogy néhány fontosabb elemet említsek, a módosított előirányzat könnyíteni kíván a



kisebbségi intézmények átvételén, ill. alapításán, létrehozna az úgynevezett középszintű önkormányzatokat, közvetlen, arányos választók révén és a civil szervezetek szerepének növelésével. Fontosnak tartja a törvényes, szabályos gazdálkodás feltételeinek biztosítását, a differenciált állami működési támogatás lehetőségét, továbbá a települési és kisebbségi önkormányzati rendszer közelítését, az anyanyelv szerepének erősítését. A kisebbségi választói névjegyzék felállításával, a kisebbségi választáson részt venni kívánók listájának összeállításával pedig egy megújult választási rendszer alakulhatna ki, mely lehetővé tenné, hogy a közösséghez tartozók válasszák meg képviselőiket. Minden Kisebbségi önkormányzat öt tagból áll majd, függetlenül a település lélekszámától.

– Voltak és vannak ennek a törvénynek olyan sarkalatos pontjai, amelyekben a kisebbségek sem értettek egyet, és amelyek igen komoly vitákat váltottak ki. Nyugvópontra jutottak-e ezek a viták?

– Úgy fogalmaznék, hogy az elmúlt évek tervezetei közül most a tervezett csomagnak a választójogi része

elért egy viszonylag magas fokú kisebbségi támogatótságot. Emlékezni kell arra, hogy a 2001-es tervezetnek a választói részét a kisebbségi közösségek egyértelműen elutasították. Ma azt lehet mondani, hogy a kisebbségi közösségek többsége támogatja, vagy elfogadja ezt a fajta kormányzati döntést. Úgy tapasztaltam az utolsó egyeztetéseken, hogy ma már az országos önkormányzatok sokkal inkább a gyakorlati részletekkel foglalkoznak – ami nagyon helyes –, hiszen a lényeg mindig a részletekben van. Ma már sokkal inkább a felkészülés jár a közösségek vezetőinek a fejében, s hozzáteszem: a miénkben is. A közeljövőben, még az országgyűlési elfogadás előtt elindulok egy viszonylag nagy országos körútra. Minden lehetőséget ki szeretnénk használni arra, hogy különböző megyei rendezvényeken, regionális fórumokon, közösségi eseményeken az új rendszert ismertessük, hogy 2005. január 1-jén, amikor várhatóan hatályba lép a törvény, már rendelkezzenek egyfajta képpel a tennivalókról a kisebbségi közösségeink. Most már nem elméletekről, nem kodifikált szövegekről fogunk vitatkozni. Pontosan ismertetni kell azt, hogy mi lesz a tennivalónk 2005. december 15-ig, 2006. január 5-éig, 15-éig, június 15-éig, hogy csak a sarokdátumokat mondjam, amik a mostani tervezetekben szerepelnek.

– Kérem, beszéljen a névjegyzékről! Milyen feladatok várnak a nemzetiségi közösségekre?

– A választói névjegyzék összeállításának a folyamata mindenki számára teljesen új feladat lesz. A kormány által benyújtott változat – az én álláspontom szerint rendkívül szerencsésen – a névjegyzék összeállításának jogát a közösség kezébe adja. Az országos önkormányzatok hozzák létre 2005. december 15-ig a névjegyzékbizottságokat, magyarul ők jelölik ki azokat a településeket, ahol választás tartható. Ez nagyon fontos dolog, hisz így azt a jelenséget, amelyre sokan panaszkodtak, hogy közösség nélkül is létrejöhetett kisebbségi önkormányzat, el tudjuk kerülni. Ezután lesz egy mintegy egyhónapos jogorvoslati út. Ez arra ad módot, ha esetleg az országos önkormányzat tévedett, nem rendelkezett teljes körű tájékozottsággal, akkor tíz kisebbségi polgár kezdeményezhesse a saját településükön névjegyzékbizottság kijelölését. Ilyen megtörténhet, különösen nagy közösségek esetében – mondjuk a németeknél, ahol 350 körüli, vagy a romáknál, ahol nagyjából 1000 a kisebbségi önkormányzatok száma. Elképzelhető, hogy egyik vagy másik település véletlenül kimarad. Ekkor a jogorvoslat útján tíz fő kezdeményezheti, és az országos önkormányzat kijelölheti, vagy elutasíthatja a névjegyzékbizottság felállítását. Ez tehát az első szűrője a rendszernek: eleve nem 3200 településen indul be mind a tizenhárom kisebbségi közösség választási folyamata.

Ezt követően február 15. és május 1. között következik az a folyamat, amikor ezek a helyi, háromfős névjegyzékbizottságok az állampolgárok írásos nyilatkozatai alapján döntenek arról, hogy a névjegyzékbe feliratkozó választópolgár kisebbségi közösséghez tarto-

zik-e vagy sem, s hogy felveszik-e a névjegyzékbe. Nagyon fontos, hogy a kisebbségi névjegyzékbizottság döntési jogosultságot kap. Nem egyszerűen csak regisztrál, hanem érdemi döntéseket hoz. Nemleges döntései ellen bírósághoz lehet fordulni. Ez a második szintje a szűrőnek, amikor már az individuum, a választópolgárok szintjén a névjegyzékbizottságok döntenek. Ez már 2006. Ez az a pont, ahol adott esetben a konfliktushelyzeteket is fel kell vállalni. Nemet kell mondani, ha nem rendelkezünk kellő értesüléssel, ha úgy gondoljuk, hogy az illető nem a közösséghez tartozik, azzal a nyugalommal egyébként, hogy az illető a bíróság előtt bebizonyíthatja az igazát, tehát tulajdonképpen nem véglegesen vágjuk el a névjegyzékbe kerülése útját. Amennyiben ezen a ponton a névjegyzékbizottságok nem végeznek nagyon komoly, felelősségteljes munkát, akkor megnyitják a rendszert a nem a közösségekhez tartozók számára is.

Ezt követően minden a már ismert választási szabályok szerint történik: a névjegyzékbizottságok június 15-éig átadják a névjegyzékeket a helyi választási iroda vezetőjének, a jegyzőnek, aki összeveti a különböző nem szavazók listájával, a korosztályi, állampolgársági és egyéb adatokkal és így alakul ki a névjegyzék. A névjegyzék titkos, abba csak a névjegyzékbizottság tagjai, a helyi választási szervek, a törvényben meghatározott személyek nézhetnek bele. Nagyon komoly adatvédelmi szabályokkal lesz az körülbástyázva, még a betekintésről is teljes körű nyilvántartást kell vezetni. Egyedüli nyilvános eleme az, hogy hány fő iratkozott fel egy adott településen a névjegyzékre, és ha ez a szám meghaladja a harminc főt, akkor a helyi jegyző kiírja az adott kisebbség választását a területen. A harminc fő matematikai szám, nincs kisebbségpolitikai tartalma: minimum harminc főnek kell lenni a névjegyzéken ahhoz, hogy egy helyi kisebbségi önkormányzat létrejöjjön. A törvény egységesen ötfősben határozza meg a helyi kisebbségi önkormányzatok nagyságát, és miután egy jelöltnek legalább öt ajánló cédulát kell majd összegyűjtenie, és önmagára szavazást nem adhat le senki, így jön ki ez a harmincas szám.

– Milyen új elemeket tartalmaz még a választási rendszer?

– Új eleme a rendszernek, hogy mind a területi – és ezzel már ki is mondtam, hogy lesznek középszintű kisebbségi önkormányzatok – mind az országos önkormányzatok közvetlen választással jönnek létre, tehát megszűnik az elektori rendszer. Megszűnnek a nagy közösségeknél a több száz, esetenként több ezer fős elektori gyűlések. Ezt olyan formában kívánja a törvény szabályozni, hogy azon kisebbségi szervezeteknek, akik helyi szinten bizonyos számú, bizonyos százaléku jelöltet állítottak, listaállítási jogot biztosít. Ez azt jelenti, hogy a választópolgár, amikor bemegy szavazni, három szavazólappal találkozhat. A helyi szavazólapon magánszemélyek szerepelnek, s a szokásos módon, öt ember beiktatásával kell szavaznunk. Vál-

tozás lesz azonban, hogy nem ábécésorrendben szerepelnek majd a jelöltek a szavazólapon – mivel ezzel megint csak voltak visszaélések a korábbi választások során –, hanem sorsolással kerülnek fel a szavazólap bizonyos helyére. A második szavazólap lesz a területi, ami a megyét vagy fővárost jelent. Itt kisebbségi szervezetek és a listájukon szereplő első két-három személy lesznek felsorolva. Itt nagyon fontos a listavezetők szerepe. Mint a pártlistákon, egy ismert név, egy ismert közösségi vezető húzóerőt képezhet. A harmadik szavazólap az országos lista, ahol szintén a közösség kisebbségi szervezetei lesznek feltüntetve, listájuk első néhány emberével. A területi és az országos listán a szervezetek közül kell tehát a választópolgárnak választania, és egyszerű matematikai számítással fog az kiderülni, hogy a kilencfős területi önkormányzat, illetve a törvényben meghatározott létszámú országos önkormányzat milyen arányban, melyik szervezetekből fog állni. Ez a rendszer kizárja azt, hogy „a győztes mindent visz” elve érvényesüljön, ami az elmúlt években igencsak gyakorlat volt egyes közösségeknél. Láthattuk, hogy az országos cigány önkormányzat választásán, majdhogynem ötven-ötven százalékos aránnyal is, a győztes a képviselői helyek valamennyiét elvitte. Ez most nem történhet meg. Egészen biztos, hogy a nagy civil szervezetek arányos képviseletet fognak biztosítani maguknak az országos önkormányzatokban.

A rendszer ezzel visszatér ahhoz az eredeti elgondoláshoz, hogy a kisebbségi önkormányzatiságot *civil felügyelet alá kell helyezni*. Közösségeink alapja a civil szerveződés. Az *önkormányzati szféra ennek a közösségi szerveződéseknek a közjogi megnyilvánulási formája*. Nem engedi meg azt, hogy a civil szféra és az önkormányzati szféra elválják egymástól. Most ezzel a lehetőséggel, legalább négyévenként a civil szféra a teljes választói rendszerben megnyilvánuló kontrollal fog rendelkezni. Akik a civil szférában aktív tevékenységet folytatnak, és a közösség elismeri őket, azok kerülnek majd a civil szervezetek jelölőlistáira és ennek lévén az önkormányzatokba is. Olyan helyzet tehát nem fordulhat elő, amit tapasztaltunk a korábbi ciklusokban, hogy egy közösségtől, vagy civil szférától elkülönülő önkormányzatiság jön létre. Ez *nagyon fontos elvi eleme ennek a törvénycsomagnak*.

A természetesen ez azt is jelenti, hogy a közösségen belüli nézeteltérések, feszültségek, a civil szervezetek közötti vetélkedés ebben a rendszerben az országos önkormányzaton belülre kerül. Úgy fog működni tehát egy országos önkormányzat, mint az országgyűlés, ahol különböző erők versengenek – remélhetőleg a programjaik mentén – a közösség megnyerésért, a közösség javáért. Ez azért fontos, mert azt tapasztaltuk az elmúlt években, hogy az önkormányzati szférából kiszorulók egyfaj-



Bajtai László felvételei

ta külső ellenzéki szerepre kényszerülve, nagyon gyakran a forrásoktól is elestek. Bízom benne, hogy az új rendszerben az országos önkormányzatok egyfajta parlamentarizmust fognak biztosítani a közösségeken belül. Bizony ez egy komoly tanulási folyamat lesz. Ahogy a rendszerváltást követően – és minden egyes ciklusban az országgyűlésen belül is – ki kell, hogy alakuljanak az erőviszonyok, s az azoknak megfelelő belső mechanizmusok. A kisebbségi közösségek országos önkormányzataiban is ki kell formálódni ezeknek. Ebből az következik, hogy az országos önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatai (amik ma gyakran csak formális dokumentumok), kulcsfontosságúakká válnak majd. Ugyanúgy fognak működni, mint az országgyűlésben a házszabály. Nagyon fontos lesz az, hogy pl. egyfajta bizalmatlansági indítványhoz, egy javaslat megtételéhez az SZMSZ milyen arányszámot határoz meg, hisz ennek függvényében tudhat egy kisebb vagy nagyobb civil szervezet, egy frakció, az országos önkormányzaton belül erőteljesebb, vagy kevésbé hatékony szerepet játszani. Ezek nagyon fontos változások.

– Elég lesz az idő, ami e sok változás tudatosítására rendelkezésünkre áll?

– Mindenképpen nagyon aktív időszak előtt állunk. Úgy tervezem, hogy azokkal a jogászokkal, akik a kisebbségi oldalról a különböző önkormányzatok képviselőiként részt vettek a tárgyalásokon, létre fogunk hozni a következő napokban egy jogász munkacsoportot, és a Hivatal munkatársaival közösen, műhelybeszélgetések formájában szépen, tételesen végig kell, hogy tárgyaljuk a törvény megvalósulásának gyakorlati elemeit. Például a választójog elemeit lépésről-lépésre. Mi az, amit a jogszabály biztosít, ha a törvényt elfogadja az országgyűlés? Hogyan néz ki mindez a gyakorlatban? Egy elutasító határozatnak – amiről az előbb beszéltem – például milyen formáját kell adni ahhoz, hogy a bíróságon kezelhető legyen. Ezeket mind-mind tudatosan végig kell gondolnunk, s azokat is, amiket a törvény nem szabá-

lyoz, de úgy látjuk, hogy szabályoznia kellene. Ilyen esetben az általános törvényi felhatalmazás alapján a kormánynak, vagy a belügyminiszternek teszünk olyan javaslatot, hogy ezeket rendeleti szinten tovább szabályozza (pl. a névjegyzékbizottságok belső működési rendjét). Ez különben komoly dilemma. Próbáljuk meg alacsonyabb szintű jogszabályban szabályozni, vagy bízzuk az országos önkormányzatokra? Nagyon fontos, hogy a különböző közösségekben, ez a belső működési rendszer teljesen eltérő lehetne, hisz világos, hogy ott, ahol szorosabb közösség van, a kisfalvainkban, a névjegyzékbizottság a gyakorlatban akár úgy is működhet, hogy házról-házra jár, az emberekkel elbeszélget, különösen az idősebb embereket felkeresi, és nem egyszerűen ül egy irodában és várja, hogy ott megkeressék a tagjait. Ez a két és fél hónapos idő, ami a választói névjegyzék összeállítására rendelkezésre áll, elég arra, hogy a közösségeket szépen feltérképezzük. Végig kell gondolni, hogy laikus bizottságokról, tehát olyan emberekről van szó, akik nem köztisztviselők, nem jogászok, de – elképzelésem szerint – a közösséget nagyon jól ismerik. A helyi választási irodától fognak kapni adminisztratív segítséget, nem nekik kell majd például a jegyzőkönyvet megfogalmazniuk. Az érdemi részével foglalkozzanak! Nekik kell majd a nyilvántartást vezetni, és a döntést is nekik kell meghozniuk. Pontról-pontra végig kell majd gondolnunk, nemcsak a jogász kollegákkal, akik az országos önkormányzatok révén részt vettek a munkában, hanem természetesen azokkal a kisebbségpolitikai vezetőkkel is, akik majd a gyakorlatban fogják mindezt végrehajtani.

A felkészülésnek lesz tehát egy első szakasza, amikor a benyújtott szöveg alapján nagy biztonsággal lehet azt modellezni, hogy a szövegek jók, illetve hol szorulnak még kiegészítésre. A módosító indítványokkal is meg lehet ezt tenni. A második szakaszban az általános ismertetőn túl, 2005 elején (az elfogadás környékén, illetve ha az országgyűlés előbb elfogadja a módosításokat, akkor már 2005. január 1. előtt is), fel kell készítenünk országos önkormányzatok kulcsembereit, akik saját névjegyzék-bizottságaik irányításával foglalkoznak majd. Bizony attól sem kell megrettennünk, hogy magukkal a névjegyzék-bizottsági jelöltekkel 2005 során komoly képzési folyamaton menjünk át, még akkor is, ha ez a mai számokkal számolva, 1800 önkormányzatra vetítve, mintegy 5000 embert jelent. Nagyon komoly képzésre lesz szükség 2005-ben, de erre biztosítani kell a forrásokat, és meg is fogjuk tenni, hisz a rendszer akkor működhet, ha mindenki érzi a helyi névjegyzék-bizottságokban, hogy bizony a döntés az ő kezükben van. Ez a rendszer arra épül, hogy ők ismerik a közösséget, s kellő bölcsességgel el tudják dönteni azt, hogy valóban a közösséghez tartozó emberekről van-e szó, vagy sem. Ma úgy látom, hogy az esetek nagy százalékában a rendszer teljesen rugalmasan fog működni, hiszen a falvainkban, kisvárosainkban pontosan tudja mindenki a környezetéről, hogy ki hova tartozik. Az emberek

számára teljesen világos dolog, hogy ki a sváb, ki a tót, ki a cigány.

– A szavaiból azt érzem ki, hogy a fővárosban, illetve a nagyobb városokban tart a visszaélésektől?

– A nagyvárosokban, ahol az élő közösségi kapcsolatok nem léteznek, ott lehetségesek konfliktushelyzetek. Ott ténylegesen előfordulhat olyan eset, hogy a névjegyzék-bizottsághoz bemegy olyan ember, akivel annak tagjai sohasem találkoztak, a közösség programjaiban soha nem vett még részt, de származásilag mégis közéjük tartozik. Vagy, hogy a saját példámot említsem: mi néhány éve költöztünk Érdre, ott él egy német őshonos közösség, de lehetséges, hogy amikor én majd jelentkezni fogok, miután az ottani közösségbe még nem kapcsolódtam be az elmúlt évek során, lehetséges, hogy azt mondják: már pedig mi nem ismerjük. Erre van a lehetséges bírósági út. Akkor is arra fogom bízni a névjegyzék-bizottságok tagjait: amikor nem tudnak biztonsággal meggyőződni arról, hogy az illető valóban a közösséghez tartozik-e, inkább hozzanak elutasító döntést. A bíróságon ugyanis akkor a nekem kell majd bizonyítanom azt, hogy valóban német vagyok, és akkor én a keresetemben le fogom írni azt, hogy elszármaztam a szülőfalumból, a munkám idekötött, de egyébként 1711-ben telepítették be a szüleimet apai ágon. Meg lehet nézni a márkói templom iratai között, így a bíróság valószínűleg meggyőződhet erről a dologról. Természetesen a különböző közösségeknek a saját névjegyzék-bizottságaik előkészítése során lehetőségük lesz arra, hogy önálló taktikai, vagy stratégiai elemeket hangsúlyozzanak. El tudom képzelni, hogy az egyik vagy másik kis létszámú közösség, a névjegyzékbizottságait arra fogja sarkallni, hogy akinek bármi köze van a közösséghez, mind fogadjuk be. Elképzelhető azonban egy másik döntési mechanizmus, egy erős önvédelmi rendszer is, ami arról szól, hogy tényleg, csak akiknek meggyőződünk a nemzetiségi kötődéséről, azokat fogadjuk be.

– Volt már négypartii egyeztetés a módosítás ügyében. Kétharmados törvényről lévén szó, lát-e esélyt arra, hogy az országgyűlés el is fogadja azt?

– Tökéletes esélyt látok erre. Decemberben és idén februárban volt négypartii egyeztetés, és a benyújtást követően az országos napilapok hasábjain a pártok egyeztetésben résztvevő személyei is nyilatkoztak, és támogatták a beadást. Természetesen a négypartii egyeztetések rendszere nem jelenti azt, hogy a frakciók is támogatnák már a javaslatot, bár a frakciók által kijelölt e témával foglalkozó képviselők, szakértők vettek részt ezeken az egyeztetésen. Bízom abban, hogy az ő saját frakciójukon belüli tekintélyük lehetővé teszi majd, hogy a szükséges kétharmados támogatás mind a választójogi, mind a Kisebbségi Törvény esetében meglegyen.

Mayer Éva