

A MAGYARORSZÁGI KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER ELVEI ÉS MŰKÖDÉSE

Az arra irányuló törekvés, hogy a kisebbségek jogait külön törvényekbe foglalják, a kétpólusú világrend összeomlását követően jelent meg Kelet- és Kelet-Közép-Európa államaiban. Először – még a szovjet időkben – Litvániában született meg a nemzetiségi törvény 1989-ben, ezt a példát követte 1990-ben az észt, majd 1991-ben a lett, a horvát, 1992-ben az ukrán, a fehérorosz és 1993-ban a magyar törvény.¹ A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényt július 7-én fogadta el az Országgyűlés² szinte egyhangú, már-már a pártállami szavazásokat idéző 96,5%-os többséggel. A törvény megalkotásánál tekintettel voltak a Magyar Köztársaság alkotmányának előírására, amely a régióban – a föderális államokat nem számítva – példaértékűen mondja ki, hogy az ország területén élő kisebbségek államalkotó tényezők. A törvényalkotók figyelembe vették az alapvető nemzetközi dokumentumokat is, így az ENSZ alapokmányát, az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatát, a Polgári és politikai jogok nemzetközi egységokmányát, a Párizsi kartát, az Európai emberi jogi konvenciót. A törvény célként fogalmazta meg, hogy a Helsinkii záródokumentum elvei alapján megteremtse a kisebbségi lét megéléséhez szükséges intézményes alapokat, ideértve az anyaországokkal és nemzetekkel való „szabad, élő kapcsolattartást” is.

A jogalkotót a törvény megfogalmazásakor feltehetően kettős cél vezette: egy sokszínű, multikulturális világ megőrzése a jövő nemzedékei számára, valamint – a határon túli magyarok érdekeit szem előtt tartva – követendő példát kívánt állítani a szomszédos országok törvényhozásai elé. (A kisebbségi jogi szabályozásról általánosságban is elmondható, hogy az szorosan kötődik a nemzeti politikákhoz, de ma már az emberi jogok egyetemessége nevében megfogalmazott „globalizált lelkiismeret” hatásaként a kelet-közép-európai államoknak a nemzetközi jogi kisebbségi normáknak is meg kell felelniük.)

A törvény hatályba lépése a magyarországi kisebbségeket az asszimiláció előrehaladott állapotában találta. (Magyarországon egyébként a nemzetiségek az összlakosság csupán relatíve kis számát adják, területileg szétszórtan élnek, s gyakran még helyi szinten is

kisebbségben vannak.) Magyarországon az elmúlt évtizedekben nagymértékű nyelvi asszimiláció zajlott le, ez különösen erős volt a roma lakosság körében, de drasztikusan csökkent például a magukat német, román vagy szlovák anyanyelvűeknek vallók száma is.³ A Magyarországi Németek Kutatási Központja a nyelvvesztés folyamatát a magyarországi németek esetében a következő módon magyarázza: a Hochsprache szerepét a magyarországi németeknél a magyar irodalmi, illetve köznyelv vette át, amit a német iskolázás hiánya, a német köznyelvtől való elszakítottág okozott. A jelenlegi állapotra tett megállapítás szerint a német nyelvjárás az idős generációk nyelvhasználatában él még korhoz, nemhez, szituációkhoz kötve.⁴ A kisebbségi nyelvek elvesztése ma már sok településen megállíthatatlannak tűnik, s a problémát súlyosbítja, hogy a kisebbségi nyelv irodalmi változatát gyakran még a kisebbségi nyelvet beszélők sem ismerik. (Így a törvény alapján létrejött kisebbségi önkormányzatokban a tanácskozások is gyakran magyar nyelven folynak, esetenként a kisebbségi közösség helyi dialektusával fűszerezve.) A nyelviileg már többé vagy kevésbé asszimilálódott nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó személyek esetében leginkább a kettős vagy többes identitás felvállalására van lehetőség.⁵

A kisebbségi törvény ezt az asszimilációs folyamatot kívánta megállítani, illetőleg lehetőség szerint visszafordítani. Ám kérdéses, hogy egy viszonylag előrehaladott stádiumban levő asszimiláció felülről, hatalmi szóval, a jog eszközével visszafordítható-e. A kisebbségi önkormányzati képviselők között is vannak, akik úgy látják, hogy a törvény a hétköznapi emberre nincs olyan hatással, mint azokra, akik esetleg valamilyen tisztséget viselnek nemzetiségi vonalon.⁶ Az egyszerű emberek amúgy sokszor inkább csak átélnek, magyarázat nélkül elfogadják a változásokat: egy német származású interjúalanyom nyilatkozta: „Hát mi megszoktuk azért, hogy tudjunk magyarul beszélni, akkor nem is engedték, hogy beszéljenek németül, és akkor igyekeztünk magyarul beszélni még ott-hon is, mert rászóltak az emberre, hogy nem szégyeljük magukat, mért nem beszélnek magyarul. Most meg az izével jönnek, a nemzetiséggel, hogy az em-

ber visszafejlődjön, nem?” Sajnos, a lakosság ma még sok helyütt értetlenül fogadja a törvény által létrehozott kisebbségi önkormányzatokat és más kisebbségi intézményeket is. A különböző településeken megalkult kisebbségi önkormányzatoknak sincs egyenlő esélyük a nemzetiségi közösség önazonosságának fenntartására. Nyilvánvalóan nehezebb helyzetben vannak például a nagyvárosokban létrejötték, ahol az asszimilációs hatások is erősebbek, mint vidéken.

A hatályos jogi szabályozás ugyanakkor megteremtette a feltételeit annak, hogy a Magyarországon élő, a törvény által elismert kisebbségekhez tartozók újra vállalják származásukat. A magyarországi jogszabályok ma már igyekeznek szavatolni a magyar történelem „legnemesebb hagyományait”,⁷ követve az identitás megválasztásának feltételeit és a mássághoz való jogot.

A TÖRVÉNY SZEMÉLYI HATÁLYA

A törvény személyi hatálya kiterjed azokra a magyar állampolgárokra, akik magukat valamely, a törvény által elismert nemzeti kisebbséghez tartozónak vallják, illetőleg az ezen állampolgárok által alkotott közösségekre, azok számarányától függetlenül. (A nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó jogi szabályozás az állam és a kisebbséghez tartozó egyén közötti összes viszonyt szabályozza, de a szabályozás ebből adódóan érinti a kisebbséghez és a többséghez tartozó egyének kapcsolatát is.) A törvény hatálya nem terjed ki a menekültekre, a bevándorlókra, a letelepedett külföldi állampolgárokra és a hontalanokra, bármilyen nemzetiséghez tartozzanak is. A törvény személyi hatályával egyidejűleg meglehetősen vitathatóan fogalmazza meg a nemzeti és etnikai kisebbség fogalmát, ezzel egyrészt tovább szűkíti a törvény személyi alkalmazhatóságának körét, másrészt feleslegesnek tűnik, ugyanis a különböző nemzetiségekre nehezen lehet egy általános, minden etnikumra egyaránt alkalmazható jogi kategóriát találni, mivel az élet a szabályozási módok sokaságára kínál lehetőséget, és sokszínűsége ritkán ismétli önmagát. A kisebbségi jogi szabályozás pedig ily módon, éppen a különböző etnikumok egymástól eltérő volta miatt, diszpozitív jogi szabályozást igényel. Ellentétben áll ezzel az elvvel, ha jogszabály szól arról, hogy milyen nemzetiségek élnek az országban, és így az államon belül hivatalosan nem léteznek olyan egyének, akik nem az állam által kisebbségként meghatározott etnikumokhoz tartoznak.

A nemzetiségi törvény 1. §-ának (2) értelmében „nemzeti és etnikai kisebbség (a továbbiakban: ki-

sebbség) minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul”.

A meghatározás talán legvitathatóbb eleme az a megfogalmazás, amelynek értelmében az állam kisebbségként csak a legalább száz éve Magyarországon élő népcsoportot ismeri el. Ez a korlátozás feltehetőleg azért került a törvénybe, mivel az az adott kisebbség több generációs jelenlétére utal. Ugyanakkor kérdéses, hogy miért pont egy évszázadban állapította meg a jogalkotó a honosság feltételét, s az szükséges-e egyáltalán. A kategória jogosságát az is kétséges teszi, hogy a jogalkotó által elismert nemzeti és etnikai közösségek is általában több csoportban érkeztek az ország területére, s azoknak sem minden csoportja felel meg ennek a követelménynek.

A tizenhárom elismert kisebbség némelyike csak a jóindulatú jogértelmezés révén felel meg a százéves kritériumnak. Például a magyarországi görögök többsége sem tekinthető a korábban Magyarországon élt, mára asszimilálódott görög kisebbség leszármazottainak, hanem zömükben görög kommunista partizánok és utódaik, akik egy vesztes polgárháború után érkeztek Magyarország területére. (De még az 1949-ben Görögországból érkezettek egy része is égei-tengeri macedónnak vallja magát, s már fel is merült körükben saját kisebbségi önkormányzat alapításának a lehetősége.) Ha más példát keresünk, megemlíthetjük, hogy a magyarországi örmények többségét nem a 19. században még az ország területén élő, mára jobbra asszimilálódott örmények leszármazottai alkotják, hanem az ifjútörökök 1916-os örményüldözései elől Magyarországra menekültek utódai. A törvény természetesen értelmezhető úgy, hogy a korábban Magyarországon élt, s mára már asszimilálódott örmény, illetve görög kisebbségi csoportok szereztek jogot a törvényi elismerésre. Ugyanakkor indokolatlannak tűnik, hogy a hatályos jog különbséget tesz például egy 1949 után Magyarországra érkezett görög, és egy kínai etnikumú, magyar állampolgárságot szerzett személy jogállása között. Az is kérdéses, beleöregedhet-e valamely kisebbség a már említettekén kívül a százéves kategóriába, vagy el tudja-e érni, hogy kisebbségi létét az állam elismerje. Arra, hogy ehhez esetleg meglenne a politikai akarat, megemlíthetjük a mind magasabb politikai körökben is újjáéledni látszó jász öntudatot.⁸

A törvény a már említett diszpozitív szabályozás követelménye ellen vét, amikor felsorolja a kisebbsé-

gek által beszélt nyelveket; igaz, azt meglehetősen részletességgel teszi. Kisebbségek által használt nyelvek számít Magyarországon a kisebbségi törvény értelmében a bolgár, a cigány (romani, illetve beás), a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán nyelv. A felsorolás tovább szűkíti a törvény személyi hatályát, hiszen a kisebbségek törvényi fogalmának egyik meghatározó eleme a kisebbségek által beszélt nyelv. Kisebbségként így a törvény csak azt a tizenhárom honos népcsoportot ismeri el, amely a kisebbségi nyelvek legalább egyikét beszéli.⁹ Ellentmondásos helyzetet teremt az is, hogy míg a magyar jogrendszer elvileg a tizenhárom kisebbségi nyelv teljes egyenjogúságát vallja, addig nemzetközi téren az Európa Tanács nyelvi kartájának aláírásakor kötelezettséget mindössze hat kisebbségi nyelv – a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák és a szlovén – tekintetében vállalt a magyar állam.¹⁰ Ugyanakkor a törvényben meghatározott saját nyelv kategóriájának – a nyelvvesztés előrehaladott volta miatt – gyakran a törvény által taxált kisebbségek egy része sem felel meg.

Arra példaként, hogy a kisebbségekre megállapított merev törvényi kategóriák mennyire vitathatók, megemlíthető, hogy a törvényben egységes entitásként kezelt roma lakosság is különböző csoportokra oszlik. Ezek a csoportok adott esetben idegennek is tekinthetők, vagy akár le is nézhetik egymást, a közöttük lévő ellentétek pedig akár még élesebbek is lehetnek, mint a román és a többségi társadalom között húzódnak. A törvényben megfogalmazott cigány kategória így inkább egy a többségi társadalom által a romákról alkotott sztereotípiát tükröz. (Magyarország egyébként az 5% körüli roma népességgel az egyik legnagyobb roma lakossággal rendelkező ország.) A roma szervezeteket ma viszonylag gyenge nyomás gyakorló csoportoknak tartják. Elképzelhető, hogy ha a különböző csoportok külön is létrehozhatnának kisebbségi önkormányzatokat, azok adott esetben a jelenlegi cigány kisebbségi önkormányzatoknál hatékonyabb érdekérvényesítő szervezetekként működhetnének.¹¹ A törvény által a kisebbségi nyelvekre megállapított kategóriák is megkérdőjelezhetők, vegyük példának a „cigány (romani, illetve beás)” nyelv kategóriáját. Magyarországon a nyelvi meghatározókat tekintve „a cigányoknak három nagy csoportját különböztethetjük meg: cigányul beszélőket, románul beszélőket és magyarul beszélőket, ezek a csoportok azonban nem egységesek, részben mert tagjaik különböző időben érkeztek Magyarországra”.¹² Nyelvi tekintetben még ezek a csoportok sem egységesek, így például „a Szabolcs-Szatmár megyében beszélt több kisebb, cerhári, csurári stb. névvel jelölt nyelv-

járás beszélői oláh cigánynak tartják magukat, noha nyelvük csak új környezetében vett át számos oláh cigány elemet...”¹³

A NEMZETI ÉS ETNIKAI ÖNazonossághoz Való Jog

A törvény fundamentumának tekinthető, hogy a nemzeti és etnikai önazonossághoz való jogot az egyetemes emberi jogok részeként ismeri el, s deklarálja, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek egyéni és közösségi jogai olyan alapvető szabadságjogok, amelyeknek a törvényalkotó érvényt szerez.¹⁴ A törvény értelmében így az etnikai identitás megválasztása az egyén alapvető emberi joga, s nem zárja ki a kettős vagy többes kötődés elismerését sem. Az egyénnek az etnikai identitás megválasztásához való joga – e jog lényegéből adódóan – csak egy közösség tagjaként gyakorolható, mivel a kisebbségi lét egyben csoporthoz tartozást is jelent. Ebből kiindulva a törvény értelmében az etnikai csoportok léte sem tehető vita tárgyává, mert az az egyén önazonosságának meghatározásához való szabadságát is korlátozná. Így az egyén identitáshoz való jogát alapul véve föl kell tenni a közösségnek az önazonosságához (identitásához) való jogát is mint származékos vagy szelvényjogot, amely az egyén identitáshoz való jogát is biztosítja. A magyar törvény ezt a következőképpen fogalmazza meg: „A kisebbségi önazonosság megőrzése, ápolása, erősítése és átörökítése a kisebbségek elidegeníthetetlen közösségi joga” (15. §). (A közösség identitáshoz való jogának védelme éppoly fontos, mint az egyén identitáshoz való jogának védelme, mert ha az egyik sérül, akkor sérül a másik is. A két jog fogalmi elkülönítése nem is feltétlenül indokolt. A magyar kisebbségi törvény is együtt kezeli a két alapjogot, amikor kimondja, hogy „az Országgyűlés [...] kinyilvánítja, hogy a nemzeti és etnikai önazonossághoz való jogot az egyetemes emberi jogok részeként tekinti, a nemzeti és etnikai kisebbségek sajátos egyéni és közösségi jogai alapvető szabadságjogok”. Az egyén és közösség identitáshoz való joga ily módon lehet alkalmas arra, hogy a kisebbségi szabályozás alapköve legyen. Alapvető emberi jogként való értelmezésükből levezethető a kisebbségeket megillető jogok összessége, így azok, amelyek egyéni jogok és az embert illetik meg, és azok is, amelyek kollektív jogok és a közösséget mint entitást illetik. A kisebbségi közösségeknek így joguk van arra, hogy etnikai önazonosságukat együttesen határozzák meg, s közösségként is elismerje őket az állam.

Minden, a kisebbségi jogokat rendező nemzeti és nemzetközi szabályozás alapkérdése a kollektív jogok

elismerése. A magyar törvényalkotó – a meglévő hiányosságok ellenére – e területen messzire ment, amikor a magyarországi nemzetiségek és a határon túli magyarok érdekeit egyaránt igyekezett szem előtt tartani a jogi szabályozás megalkotásakor. A továbbiakban a törvény által garantált – „a kisebbségek elidegeníthetetlen közösségi joga”-ként megfogalmazott – kollektív jogok közül a személyi és területi autonómia elve alapján szerveződő helyi és országos önkormányzatok létrehozásának a jogával foglalkozom részletesen, valamint azzal, hogy az ezen elvek alapján létrejött kisebbségi önkormányzati rendszer a gyakorlatban milyen hiányosságokat mutat.

A SZEMÉLYI AUTONÓMIA ELVE A MAGYAR TÖRVÉNYBEN

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény nemzetközi viszonylatban is egyedülálló kisebbségi igazgatási rendszert hozott létre. Magyarországon a nemzetiségek már említett területi elhelyezkedése miatt a területi autonómia önmagában nem lett volna alkalmazható, a törvény ezért a kisebbségek közösségi jogainak biztosítására a személyi és helyi autonómia elveit kísérelte meg ötvözni.

A személyi elvet napjainkban általában akkor alkalmazzák, ha egy kisebbség szórványban él valamely állam területén.¹⁵ (Személyi autonómia hivatott védeni például Észak-Skandinávia bennszülött lapp népességét. A lappok számát mintegy 65 000-re teszik, s e népesség négy állam, Norvégia, Svédország, Finnország és Oroszország határain belül él.¹⁶ Mivel a lappok szétszórta és kisebbségben élnek, a területi elv esetükben nem alkalmazható. Így érdekeiket a személyi elv alapján szerveződő és közvetlen választás útján életre hívott lapp parlament képviseli, amelyet az állam konzultációs jogkörrel ruházott fel a kisebbséget érintő minden kérdésben. Lapp parlament Finnországban 1973, Norvégiában 1989, Svédországban pedig 1993 óta működik.)

A személyi elv eredete egy régi, már a germán szokásjogból is ismert elvre, a jog személyhez kötöttségére vezethető vissza. Lényege, hogy az nem egy terület földrajzi határaihoz kötődik, hanem az ott élők szabad választásához, elkülönítve egymástól területet és lakosságát. Sokan kételkedéssel fogadják, hogy az etnikai alapú személyi autonómia megvalósulhatna a mai társadalmakban, ahol szinte minden, így a kormányzat is területhez kötődően szerveződik. Ma a jogi szabályozás hiányosságai miatt erre a magyar törvény sem szolgáltathat egyértelmű bizonyítékot. Arra, hogy a személyi autonómia nem csupán létrejöhet,

de működhet is, az egyházak felépítését szokták példaként említeni.¹⁷ Többféle elméleti érvelés is szólhat amellett, hogy az egyházak esetében működő személyi autonómia a nemzetiségekre is alkalmazható. Már a 19. század magyar liberális gondolkodóinál megjelent az az elképzelés, hogy a vallás szabad megválasztásához hasonlóan az etnikai identitás megválasztása is leírható az egyénnek a hatalomtól független döntéseként. (Kossuth alkotmánytervében például a nemzetiségi szervezetek felépítésére az evangélikus egyházi hierarchia mintáját javasolta.¹⁸ A személyi autonómia segítségével megoldhatónak látta a nemzetiségi kérdést azokban az esetekben is, amelyekben egyébként a területi autonómiát nem tartotta lehetségesnek. A valláshoz hasonlóan ki akarta szakítani a nemzetiség ügyét az állam vonzásából és azt a szabad akarat körébe utalta volna, biztosítva ezzel, hogy a nemzeti kisebbség akkor is autonóm módon intézze az identitását érintő kérdéseket, ha a területi autonómia elve nem gyakorolható.)

A klasszikus liberális felfogás szerint tehát a valláshoz hasonlóan a nemzetiség szabad megválasztása is olyan társadalmi érdekeket fejez ki, amelybe az államnak nem lehet beleszólása. Ennek alapján elképzelhetőnek tartották a nemzetiségi jogoknak a vallás szabadság mintájára történő biztosítását. (A személyi elv a monarchia idején az ausztrómarxistáknál is megjelent. Karl Renner például úgy vélekedett, hogy mivel a különböző nemzetiségekhez tartozók keverednek az államok területén, a nemzetiségi kérdést így a területtől elválasztva kell kezelni, s a nemzetiségeket az etnikai hovatartozásukat szabadon megválasztó személyek szövetségének kell tekinteni. A nemzetiségek ily módon szabadon hozhatják létre jogi személyekként nemzeti egyesüléseiket, amelyek az egyesületekhez vagy a szakszervezetekhez hasonlóan érvényesíthetnék a nemzetiségek érdekeit.) Ha az állam garantálja az egyesülési jogot, úgy a nemzetiségüket szabadon megválasztó állampolgároknak joguk van nemzeti céljaik megjelenítésére civil szervezetekbe tömörülni.¹⁹ Magyarországon ma a kisebbségi törvény tizedik paragrafusa alapján a kisebbségek érdekeik kifejezésére és védelmére a civil szférában szerveződő egyesületeket, pártokat és más társadalmi szervezeteket hozhatnak létre. A civil társadalmi szférában létrejövő nemzetiségi szervezeteket a 20. században az „éjjeliőr államot” felváltó „beavatkozó állam” már külön jogokkal is felruházta. Így ma a magyar állam a nemzetiségi szervezetek megalakításához jogi és anyagi segítséget is nyújt, tekintettel arra, hogy azok esetleg civil társadalmi szervezetekként nem minden esetben alakulnának meg.²⁰ A kisebbségek ily módon társadalmi szervezeteik mellett megalakíthatják helyi és országos önkormányzataikat

is, a közjogi személyiséggel felruházott kisebbségi önkormányzatok pedig hatékonyabban képesek a kisebbségek érdekeit védeni, mint a pusztán magánjogi jogalanyisággal rendelkező egyesületek. A kisebbségi önkormányzatok – ellentétben a nemzetiségi alapon létrejövő civil társadalmi szerveződésekkel – egy adott területen monopolhelyzetben vannak; mivel egy községben vagy az egész országban csak egy ilyen működhet, így hatékonyabb érdekérvényesítő szervezetek lehetnek, továbbá részt vehetnek a kisebbségeket érintő közhatalmi döntések meghozatalában, illetve befolyásolhatják azokat. A közvetlen demokratikus választás is elvileg e szervezetek legitimitációját erősítheti. A hazai kisebbségek az önkormányzati választásokat megelőzően döntően még az egyesületi formában létrejövő kulturális jellegű szervezetekbe tömörültek. A kisebbségi törvény megalkotása után a kisebbségi szervezetek a civil társadalom mellett, azzal párhuzamosan a hatalom szférájában is megjelentek. Így ma Magyarországon a kisebbségek a civil társadalomban szerveződő egyesületeik révén egyrészt kívülről befolyásolhatják az államhatalmi, -igazgatási döntéseket,²¹ valamint a kisebbségi önkormányzatok által közhatalmi szervezetekként beépülhetnek az állami szervezetbe is. (Az önkormányzatok, köztük a kisebbségi önkormányzatok is, a közigazgatás szervezetrendszerébe tartoznak mint annak alacsonyabb fokú szervezeti egységei. Emberek területi vagy testületi csoportosulásából a közigazgatási szervezet elkülönült részeként jönnek létre, s a közigazgatás és az emberek kapcsolatának állandó rugalmasságát igyekeznek biztosítani.)

A KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER MŰKÖDÉSE

„A társadalom életében az intézmények arra valók, mint a fizikai szervek a növények és az állatok életében: a társadalom életének szervei, a szervek nem önkényesen fejlődnek, kialakulásukat a fizikai és a társadalmi környezet meghatározott szükségleteinek köszönhetik. A megváltozott életfeltételek meghatározott szerveket hoznak létre. De egy szerv mindig azt vagy azzal összefüggő feladatot lát el, amelynek ellátására kialakult, és ha funkciója már nem szükséges a szervezet számára, fokozatosan eltűnik vagy csökevényessé válik.”²²

A törvényalkotó a kisebbségi önkormányzati rendszer elveinek a kidolgozásával azt kívánta elérni, hogy a „demokratikus rend alapját” jelentő önkormányzati rendszer keretében az egyes kisebbségek kiépíthessék kulturális autonómiájukat. A törvény alapján megalakult kisebbségi önkormányzatok 1995-ben

kezdték el működésüket az újonnan létrehozott önkormányzati rendszerben.²³

A magyar jogi szabályozás engedékeny voltát bizonyítja, hogy a kisebbségi önkormányzatot a törvényalkotó akarata szerint a területi vagy a személyi elvnek megfelelően a nemzeti és etnikai kisebbségek által lakott szinte minden községben létre lehet hozni, így akkor is, ha a nemzetiség többségben, illetőleg kisebbségben él a településen. (Sőt, ha ironikusak akarunk lenni, megjegyezhetjük: a törvényalkotó akarata ellenére az „etnobiznisz” néven elhíresült jelenség keretében gyakran abban az esetben is megalakulnak kisebbségi önkormányzatok, amikor kisebbség egyáltalán nem él az adott településen.) Egy a közelmúltban megjelent cikk szerzője találóan jegyezte meg: a magyar történelemben talán először adódott az a helyzet, hogy „most jó lenni kisebbségnek”.²⁴ (Ez a megállapítás ugyanakkor nyilvánvalóan nem vonatkozik a romákra, a roma identitás felvállalását az „etnobiznisz” sem tudta népszerűvé tenni.)

A törvény autonómia-konceptiója a magyar állampolgárságú, magukat a taxált kisebbségekhez tartozónak valló személyeket hívja fel arra, hogy közjogi és polgári jogi személyeket, kisebbségi önkormányzatokat hozzanak létre a községekben, városokban, a főváros kerületeiben, illetve országos szinten. A kisebbségi törvény ezzel a kisebbségekhez tartozó állampolgároknak olyan intézményi rendszert kívánt a rendelkezésükre bocsátani, amelynek segítségével nem magyar identitásukat visszanyerhetik, fejleszthetik, illetve megőrizhetik. A törvény értelmében a területi autonómia elve alapján helyi szinten alakulhattak meg a közvetlen választással létrejövő települési kisebbségi önkormányzatok. A községi szint azért alkalmas arra, hogy a helyi autonómia kerete legyen, mivel a kisebbségek főként kis falvakban élnek, így ez az egyetlen létező regionális keret, ahol többséget is alkothatnak. Ha pedig a kisebbségek egy településen nem alkotnának többséget, akkor a személyi elv alapján szerveződő helyi kisebbségi önkormányzatokat hozhatnak létre. (A kisebbségek képviselőit ily módon, helyi szinten szerveződő jogi személyek hatáskörébe zömmel nyelvi kérdések tartoznak.²⁵)

Nemzeti szinten az egyes kisebbségek képviselőit kvázi kisebbségi parlamentként az országos kisebbségi önkormányzat képviseli – ez elsősorban konzultatív jogosítványokkal rendelkezik. Amíg a kisebbségek országgyűlési képviselője de facto nem jön létre, addig az önkormányzati képviselő marad országos szinten a kisebbségek egyetlen legitim képviselője. A törvény jelenleg az országos önkormányzatra ruházza a kisebbség érdekeinek országos, illetve regionális és megyei szintű képviselőjét is. (Az orszá-

gos önkormányzat jogosult például a színházi, múzeumi, vagy a könyvtári rendszer kiépítésére.) A kisebbségi törvény megalkotását követően létrejött intézményi rendszer a gyakorlatban komoly hiányosságokat mutat.

A hiányosságok között említhető, hogy a törvény nem rendelkezett a megyei kisebbségi önkormányzati szint felállításáról, s ez visszás helyzetet teremt, mivel a magyar önkormányzati struktúra hagyományosan hármass tagolódású. A második, a megyei önkormányzati szint kiesése a kisebbségi önkormányzati rendszerből ellentmond a magyar jogi hagyományoknak. A magyar történelemben a megyének mindig jelentős szerepe volt, a Kossuth-féle nemzetiségi terv például megyei alapon képzelte el a kisebbségi kérdés megoldását, de említhetjük Mocsáry Lajos elképzelését is, aki a területi autonómiát megyei szinten is megvalósíthatónak tartotta. Ráadásul a megyei szint a magyar jogrendszerben csak a kisebbségi önkormányzatok esetében hiányzik, s a létrehozását előíró módosító javaslatot a nagyobb létszámú kisebbségek támogatják is. (A helyi és országos önkormányzatok között egyébként már most is működnek civil társadalmi szerveződéseként létrejött megyei szintű szervezetek.) A már elkészült törvénymódosítási tervezet szerint a megyei képviselő csak véleményezési jogosítványokkal rendelkezne, ezt a kisebbségi vezetők egy része elfogadhatatlannak tartja.

A magyar választási rendszer furcsaságából adódóan a kisebbségekre szavazók általában csak szimpatizánsok, aki ugyanis úgy dönt, hogy elmegy szavazni, az szavazatával a körzetében induló kisebbségi jelöltet is támogathatja. Ez abból adódik, hogy a törvényalkotó a kisebbségi önkormányzatok képviselőinek megválasztását a települési önkormányzati választásokkal azonos napra tűzte ki. (A hazai kisebbségekről ma nem rendelkezünk pontos adatokkal, de azt ennek ellenére biztosan állíthatjuk, hogy a választásokon a kisebbségekre nagyszámú, nem a kisebbségekhez tartozó választópolgár is szavazott.) A baj az, hogy ezzel a kisebbségek alapvető joga sérül, amikor esetenként nem a kisebbséghez tartozók döntenek arról, ki képviselje őket, és ez végső soron negligálja magát a kisebbségi önkormányzati rendszert. A már elkészült törvénymódosító javaslat időben elkülönítené egymástól a kisebbségi önkormányzatok választását a helyi önkormányzati választástól, s ezzel a törvényalkotó akarata szerint megszűnne a többségi társadalom önkéntelen beleszólása a kisebbségi önkormányzatok megalakításába. A legtöbb kisebbségi vezető azonban nem tartja elfogadhatónak a két önkormányzati választás eltérő időpontban történő megrendezését. Amellett érvelnek, hogy a kisebbségi társadalom identitástudata ma még nem elég erős ah-

hoz, hogy a külön időpontban megtartott választás esetén is mozgósító erővel bírjon. A kisebb lélekszámú kisebbségek pedig szükségesnek tartják a szimpátiaszavazatokat, hiszen azok a kisebbségek összetársadalmi megítélését is tükrözik.²⁶ Tény, hogy a többségi társadalom eltérően ítéli meg az egyes kisebbségeket, s azok szimpátiaindexé akár a többségi választópolgárok politikai nézetei alapján is változhat, de ha ez megjelenik a jogrendszerben is, akkor az a jogállam számos alapvetőnek tartott elvét – többek között a jogegyenlőség elvét – is sértheti.

A szabályozás hiányosságait kihasználva olyan jelöltek is elindultak a kisebbségi választásokon, akik nem tartoztak az adott kisebbséghez. (Ma a jelölt dönti el, milyen kisebbség színeiben kíván indulni, ehhez mindössze öt ajánlószerződést kell összegyűjtenie, s arról sem kell nyilatkoznia, hogy az érintett kisebbséghez tartozónak vallja-e magát, mivel a nemzeti hovatartozásra vonatkozó adatok különleges védelmet élveznek.) Sőt, az is előfordulhat, hogy egy jelölt több kisebbség színeiben is megmérgetti magát, inkább a biztos keresethez jutás, mintsem a multikulturalitás szellemében. (Megtörtént például az az eset, hogy valaki az egyik kerületben cigány, a másikban pedig görög jelöltként indult a választásokon.²⁷) A kisebbségi önkormányzatok finanszírozása ma még távolról sem tekinthető ideálisnak, de annyi pénz már rendelkezésre áll, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer hiányosságait kihasználva olyan személyeket is a választásokon való indulásra ösztönözzön, akik nem tartoznak az adott kisebbséghez. Ezzel kapcsolatosan megemlíthetjük a budapesti román önkormányzati szervek között a közelmúltban arról lefolytatott vitát, hogy ki jogosult a kisebbség képviselésére. A vita hevét jelzi, hogy a régiek állítják, „az újak nem románok”. Mindenesetre, míg négy éve egyetlen román kisebbségi önkormányzat sem alakult Budapesten, addig most az új szervezet tíz kerületben állított kisebbségi önkormányzatot.²⁸ (Az újak vezetője korábban roma kisebbségi képviselő volt.) A román helyi kisebbségi önkormányzatok száma egyébként a második önkormányzati választás követően mintegy a két és félszeresére emelkedett. (A második, 1998-as önkormányzati választás következményeként pedig a kisebbségi önkormányzatok összlétszáma a duplájára emelkedett.)

Az elkészült törvénymódosítási tervezet az etno-biznisz korlátozására a választhatóság feltételül szabná a kisebbséghez tartozásról szóló nyilatkozat megtételét.²⁹ Azt, hogy a passzív választójogot nyelvismerteti követelményhez kössék, az országos önkormányzati vezetők egy része a nyelvi asszimiláció előrehaladott volta miatt ma még nem támogatja, s – részben a szabad identitásválasztás elvéből kiindulva, részben

a negatív tapasztalatok miatt – feltehetően a regisztrációt is félre kell tenni. (A visszasságok miatt helyes volna, ha olyan kisebbségek indulhatnának a választásokon, amelyek ki tudnak állítani egy olyan testületet, amelynek ügyintézési nyelve a kisebbség anyanyelve.)

A kisebbségek képviselőinek egy része jelenleg azt a jogi szempontból igencsak aggályos javaslatot támogatja, hogy a kisebbségi jelöltek számára elő kellene írni, szerezzék be a kisebbségi szervezetek vagy az országos önkormányzat támogatását is, azaz csak a kisebbségi mivoltukról nyilatkozó, s az országos vezetők által is ekként elismert személyek indulhassanak a választásokon.

A jelöltek esetenként annak révén is előnybe kerülhettek a kisebbségi önkormányzati választásokon, hogy az ábécérendben összeállított névsorban kedvező helyen szerepeltek, ismerte a választók azon szokását, hogy előszeretettel szavaznak az adott listán elsőként felsoroltakra, ha amúgy nem ismerik az azon szereplő kisebbséghez tartozókat. Megesett például az, hogy egy képviselőjelölt, nevezzük R-nek, az V. kerületben roma kisebbségi képviselőként indult, Rákospalotán az 5-ös számú választókerületben pedig független német képviselőként, és időközben a könnyebb érvényesülés reményében „A” betűvel kezdődőre változtatta a nevét. („A” állítja, hogy nevelőszülei svábok voltak és innen ered az a szimpátia, amit ez iránt a nemzetiség iránt táplál. Ez az ügyes ember az előnyös mássalhangzók révén két „Cs betűs” ismerősét is bejuttatta a képviselőtestületbe, majd megüzente a kisebbségi önkormányzatnak, hogy a szomszédasszonyát szeretné elnökök.³⁰)

A törvény végrehajtásra utaló rendelkezései is hiányosak, a jogi normákhoz csak elvétve társítanak szankciót. Azaz a jogalkotó gyakran éppen a jogi norma kikényszeríthetőségéről nem rendelkezik, s így ezek a normák a kikényszeríthetőség szempontjából gyakorta a nemzetközi jog soft law jellegű – nem teljes értékű – jogszabályaira emlékeztetnek.³¹ (Magyarországnak a kétoldalú kisebbségi jogi szerződésai is számos soft law jellegű rendelkezést tartalmaznak, de azok a többoldalú kisebbségi szerződésekre is jellemzők. Ilyen rendelkezések találhatók a Nemzeti kisebbségek védelmének európai keretegyezményében és a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartájában is.)

A szervezetet finanszírozó rendszer hiányosságaként azt róják fel, hogy az jelenleg nem veszi kellőképpen figyelembe az egyes kisebbségek lélekszámát, ám kérdéses, hogy a regisztráció tilalma miatt ez egyáltalán lehetséges-e. A támogatások elosztásánál ugyanis nyilvánvalóan nem lehet a választásokon leadott kisebbségi és szimpátiaszavazatok együtteséből

kiindulni. A finanszírozási rendszert érinti, hogy egyes roma szervezetek fellépnek azzal a jogosnak tűnő követeléssel, hogy szüntessék meg a települési önkormányzatoktól függő támogatási rendszert, ez ugyanis a romák számára hátrányos is lehet, mivel a többséghez tartozók nemritkán nyílt előítéletet táplálnak velük szemben.

A cigány kisebbségi önkormányzatok a törvény által megvalósítani kívánt kulturális autonómia helyett gyakran szociális kérdésekkel kénytelenek foglalkozni. Mindez abból adódik, hogy a romák és a többi kisebbség között alapvető a különbség az eltérő élethelyzetek és az eltérő igények miatt. A rendszerváltás óta a roma lakosság foglalkoztatottsági és életkörülményei drámaian megromlottak, így a romák legfőbb gondja jelenleg nem a törvény által garantált kulturális autonómia kiépítése, hanem a foglalkoztatási és szociális problémák enyhítése. A cigány kisebbségi önkormányzatok készek lennének további feladatokat vállalni szociális területeken. (A roma szervezetek körében megfogalmazódott az az igény, hogy a szociális ügyekben is autonómiával rendelkezzenek.)

Összefoglalásként elmondható, hogy hatályos jogunk a szabályozás elveit tekintve meghaladja a nemzetközi szabályozást, amikor deklarálja a magyarországi kisebbségek államalkotó voltát, a közösségi identitáshoz való jogát, és az ebből levezethető kollektív jogokat. Az új kisebbségi igazgatási rendszer ennek ellenére számos hiányosságot mutat a gyakorlatban, amelyek hatására ma a törvényalkotó a jogi szabályozás módosítására készül.

A kisebbségi önkormányzati rendszer gyakorlatban megmutatózó hiányosságait sokféleképpen lehet értékelni. Vannak, akik azt tartják, hogy a rendszer csak kisebb módosításokra szorul, mások szerint az már ma működésképtelen. Megint mások úgy vélik, hogy a hiányosságok 2002-re teszik azt teljesen működésképtelenné. A módosítások szükségességét azonban gyakorlatilag mindenki elismeri, s maga a törvény is a gyökeres módosítást, ha nem a teljes újrírását igényli. Módosításához viszont – meghozatalához hasonlóan – széles társadalmi konszenzus lenne szükséges. Ma, több mint hat évvel az első kisebbségi önkormányzatok létrejötte után kétségesnek tűnik, hogy a gyakorta ellenérdekű felek között létrejöhet-e egy ilyen megegyezés, hiszen az idő múlásával az érdekeltek is nemhogy csökkennének, de egyre élelsebbnek tűnnek. A jelenlegi törvénytervezetet például a kisebbségi önkormányzatok egy része nem tartja elfogadhatónak. Az országos önkormányzatok elnökei közül többen is azt az álláspontot támogatják, hogy az csak a kisebbségek teljes körű egyetértésével módosítható, s meggyőződésük, hogy létezik olyan megoldás.

dás, amely mind a tizenhárom taxált kisebbség számára elfogadható. Ugyanakkor, még ha az eltérő érdekek ellenére létre is jönne egy teljes konszenzuson alapuló megoldás, kérdéses marad, hogy az működőképessé tudná-e tenni a rendszert.

JEGYZETEK

1. Georg BRUNNER: *Die rechtliche Lage der Minderheiten in Mittel-, Ost- und Südosteuropa*, Osteuropa Recht (NSZK) 1994, 40, 162.
2. A törvény kerettörvénynek tekinthető, ezen kívül még számos más jogszabály tartalmaz a kisebbségek helyzetét szabályozó rendelkezéseket.
3. Lásd ezzel kapcsolatosan KEMÉNY István: *A nyelvcsereről és a roma gyerekek nyelvi hátrányairól az iskolában*, in *Nemzeti és etnikai kisebbségek Magyarországon a 20. század végén*, szerk. SISÁK Gábor, Budapest, 1999, 268.
4. *A magyarországi németek*, szerk. MANHERZ Károly, Budapest, 1998, 46.
5. Lásd Gerhard Seewann ezzel megegyező véleményét. Gerhard SEEWANN: *Ungarndeutsche und ethnopolitik*, Budapest, 2000.
6. Lásd ezzel kapcsolatosan *Nemzeti és etnikai kisebbségek Magyarországon a 20. század végén*, szerk. SISÁK Gábor, Budapest, 1999, 293.
7. Az 1993. évi LXXVII. törvény preambuluma.
8. Lásd ezzel kapcsolatosan Herbert KÜPPER: *Das neue Minderheitenrecht in Ungarn*, München, 1998.
9. Az 1993. évi LXXVII. törvény 61. §-a erre tekintettel sorol fel honos népcsoportként tizenhárom különböző nyelvet beszélő kisebbséget. Ha a törvényben felsoroltakon kívül más kisebbség is tanúbizonyosságot kíván arról tenni, hogy megfelel a törvény által a kisebbségi létet szemben támasztott kritériumoknak, akkor e tárgykörben legalább 1000, magát a kisebbséghez soroló személy népi kezdeményezést nyújthat be az Országgyűlésnek.
10. 1999. évi XL. törvény a Strasbourgban 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartájának kihirdetéséről.
11. Lásd ezzel kapcsolatosan KÁLLAI Ernő: *Az abonyi cigány kisebbségi önkormányzat működése*, Regio, 1998/4.
12. Michael Sinclair STEWART: *Daltestvérek*, Budapest, 1993. 29.
13. *Uo.*
14. Lásd ezzel kapcsolatosan Nathan GLAZER: *Ethnic Dilemmas, 1964–1982. The Universalization of Ethnicity*, Cambridge, Mass., London, 1983.
15. A személyi autonómia esetében ugyanakkor gyakran problémát jelent az, hogy a jog eszközével nehéz a kisebbséghez tartozást meghatározni.
16. A lappoknak csak kisebb része beszél a lapp nyelvet.
17. A vallási analógia alkalmazhatóságát indokolja az is, hogy a vallás és a nemzet fogalma között olyannyira szoros a kapcsolat, hogy két etnikumot sokszor nem választ el egymástól egyéb, mint a vallás és az általa determinált történelem. Így vált szét például két nemzetté Európa egyik legrégebbi törésvonala az egyházszakadás mentén, a horvát és a szerb. Ha pedig a vallási és lelkiismereti szabadságot és a nemzetiségi identitás szabad megválasztását hasonlítjuk össze, akkor e két jogi kategóriának a megvalósulását vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy a vallásszabadság bizonyos esetekben egy szegmense az identitáshoz való jog megvalósulásának, más esetekben pedig éppen egybeesik azzal.
18. Az evangélikus egyházi szervezet, amely Kossuth Lajos szerint minden szinten demokratikus alapon épül föl, tökéletesen tudja és tudta szervezni működését. *Magyarország alkotmánya*, in *Kossuth Demokráciája*, A Magyarországi Szociáldemokrata Párt kiadása, 1943, 56. (Gróf Teleki Lászlónak, Párizs mellett, Kutahia, június 15., 1850.)
19. Gyáni Gábor a dualizmus kori magyar civil szervezeteket vizsgálva két olyan jelentős csoportot különböztetett meg, amelyek ki voltak zárva a politikai hatalomból. Ez a két csoport a városi ipari és a falusi agrárproletariátus is magába foglaló munkásság, másrészt a nem magyar anyanyelvű kisebbségek voltak. E rétegek tagjai a korban nagy létszámmal hoztak létre civil társadalmi szervezeteket, egyesületeket, amelyek érdekképviselői szervekként működve politikai jelentőségre is szert tettek. GYÁNI Gábor: „*Civil társadalom*” kontra liberális állam a XIX. század végén, Századvég, 1991/1.
20. A kisebbségi törvény például induló vagyont és ingatlanokat juttatott az országos kisebbségi önkormányzatok működéséhez.
21. 1914-ben alapították meg például a magyarországi bolgárok egyesületét, amely azóta is megszakítás nélkül létezik.
22. Rudolf ROCKER: *Az anarchizmus ideológiája*, in *Anarchizmus*, szerk. BOZÓKI András, SÜKÖSD Miklós, Budapest, 1991.
23. A kisebbségi önkormányzatok közvetett, illetve közvetlen módon alakultak meg. Közvetett módon a következő kétféle esetben alakulhattak meg. 1. Ha a képviselőtestületben a képviselőknek több mint a felét egy azonos nemzeti vagy etnikai kisebbség jelöltjeként választották meg, és a képviselőtestület települési önkormányzattá nyilvánította magát. 2. Ha a képviselőknek legalább 30%-át egyazon kisebbség jelöltjeként választották meg, akkor a képviselők kisebbségként legalább háromfős kisebbségi önkormányzatokat alakíthattak. Az így megalakult kisebbségi önkormányzat megszűnik, ha a testületen belül a kisebbségi képviselők száma 30% alá csökken. Közvetlen választással megalakult kisebbségi önkormány-

zatok esetében a választást akkor kellett kitűzni, ha azt legalább öt, magát azonos kisebbséghez tartozónak valló és a településen állandó lakóhellyel rendelkező kisebbséghez tartozó választópolgár kérte. A helyi szószóló választására a jogszabályi feltételek mellett helyi kisebbségi önkormányzat hiányában került sor. Az országos önkormányzatokat a kisebbségi elektorok választják meg. Kisebbségi elektor: a települési önkormányzati képviselő, ha kisebbségi képviselőként választották meg, helyi kisebbségi önkormányzati képviselő, a szószóló.

24. RIBA István: *Most jó lenni kisebbségnek*, Heti Világgazdaság, 1998. október 23., 10.
25. Az autonómia gondolata egyébként nem új keletű, már Kossuth alkotmányterve is tartalmazta az autonómiának mindkét formáját.
26. Megegett például, hogy egy lengyel kisebbségi önkormányzat jelöltjei úgy mutatkoznak be a választópolgárok

előtt, mint a történelmi lengyel–magyar barátság meg­személyesítői.

27. RIBA István: *Kisebbségi zűrzavar*, Heti Világgazdaság, 1998. október 31., 107.
28. Budapesten összesen tizenöt helyen kezdeményeztek román kisebbségi önkormányzati választást. *Tájékoztató a 98. évi kisebbségi választásról*, Választási Füzetek, 61, 1998.
29. Lásd a módosításokat: *Előterjesztés a Kormány részére a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvénytervezetről*, 2000. július, illetve Törvényjavaslat a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény módosításáról, 2000. május 17.
30. MOHOS NÁDOR Tamás: *Névszere a boldogulásért*, Népszabadság, 1998. november 7., 41.
31. Lásd a soft law-val kapcsolatban NAGY Károly: *Soft law jellegű szabályok Magyarország kisebbségi rendelkezéseket tartalmazó kétoldalú szerződéseiben*, Szeged, 2000.