

mtatkki

Hungarian Academy of Sciences
Centre for Social Sciences
Institute for Minority Studies

A PDF fájlok elektronikusan kereshetőek.

A dokumentum használatával elfogadom az
[Europeana felhasználói szabályzatát](#).

Bodáné Pálok Judit

A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei

A Magyar Köztársaság Országgyűlése 1993. július 7-én a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásával – Európa és különösen Közép-Európa Országára is – nagy fontosságú kérdés szabályozásában haladt előre.

Az alábbiakban a törvény formálódásának folyamatában igyekszem bemutatni a törvény megalkotása során felmerült főbb vitapontokat, a különböző szabályozási koncepciókat, a kikristályosodott alapelveket és megoldási módokat; remélve, hogy a hosszú jogszabályelőkészítési folyamat bemutatása hasznos tanulságokkal is szolgálhat az érintettek, a szakértők, a politikusok és a tudományos kutatók számára is.

A kisebbségi törvény előkészítése a rendszerváltás előtt

A törvény megalkotásának szükségessége 1979-ben merült fel először. Ekkor Samu Mihály professzor felkérésre készített koncepcióját az akkori pártvezetőség nem respektálta. 1988-ban az IM részére Baka András – jelenleg az Allamigazgatási Főiskola Főigazgatója – készített tervezetet, amelyet a szakmai és politikai megvitatást követően – amelyben résztvettek a kisebbségi szervezetek is – félretettek.

1989. szeptemberében a Tabajdi Csaba vezetésével létrehozott Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Titkárság új tervezetet dolgozott ki. 1990 elején ezt több fórumon, egyebek között nemzetközi kisebbségi szakértői konferencián is megvitaták. Amíg a külföldi szakértőknek a tervezetre vonatkozó véleménye egyértelműen pozitív volt, addig a hazai szakemberek – főleg minisztériumi szakemberek, valamint kisebbségi vezetők – körében az nem aratott sikert.

A kisebbségi kérdés szabályozása a rendszerváltást követően

A törvény előkészítésének története 1990. augusztus és 1991. szeptember között

1990. augusztus 30-án megalakult a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal (Kisebbségi Hivatal), a hazai nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos állami feladatok ellátása céljából.

A Kisebbségi Hivatal egyik legfontosabb feladata a közreműködés a kisebbségi törvény előkészítésében, a törvény végrehajtását szolgáló kormányzati program kimun-

Uő: Egy törvény története
Regio 1993/3. sz. 182-19

kálásában. A Kisebbségi Hivatal tevékenységi köre egyrészt kormányzati jellegű; például ilyen a Kormány kisebbségpolitikai döntéseinek előkészítése, kisebbség- politikai koncepciójának kialakítása, másrészt érdekképviselői jellegű, így közreműködés — a kisebbségi szervezetekkel való egyeztetés útján — az érdekek feltárásában, a sajátos kisebbségi igények felmérésében.

A rendszerváltás politikai és közjogi feladatai, eseményei következtében csak 1990. őszén került előtérbe újra a kisebbségi törvény ügye.

1990. szeptemberében elkészült az új IM tervezet, amellyel szemben a Kisebbségi Hivatal kénytelen volt elvi fenntartásait kifejezni és írásban rögzíteni azokat a kisebbségpolitikai alapelveket, amelyeket a törvény kidolgozása során követendőnek tart. Az IM tervezetét ugyanis a "liberális jogász racionalitás" jellemezte, mely a nyugat-európai uralkodó kisebbségpolitikai szemléletből kiindulva, azt az álláspontot juttatta kifejezésre, hogy a kisebbségek jogai kiteljesedhetnek az általános demokratikus jogrendben; a kisebbségek egyéni jogainak a dominanciájával.

A Kisebbségi Hivatal — egyetértve a kisebbségi vezetőkkel — ezzel szemben jobbnak találta Bíró Gáspár tervezetének azt a megoldását, amelyben érvényesült a kollektív jogok relatív túlsúlya, s szervezeti konzekvenciaként megjelent benne a közjogi státusszal felruházott kulturális önkormányzatok gondolata. Ezt támasztotta alá az Alkotmány 1990. évi módosítása is, miszerint a kisebbségek joga helyi és országos önkormányzatok létrehozása. Az IM tervezete ezeknek az önkormányzatoknak csak az egyesülési törvény szerinti státuszt biztosította volna. Ennek értelmében a kisebbségi szervezetek "magánegyesületként" tagjaik érdekeit képviselhetik, állami támogatásért folyamodhatnak, a szervezeten kívül nincs döntési kompetenciájuk.

A Kisebbségi Hivatal már ekkor kialakított, hangoztatott és azóta is fenntartott álláspontja szerint az egyesületi jog alapján működő szervezetek pluralizmusa mellett biztosítani kell a hatékony érdekképviselést; az ezt megtestesítő szervezetek vagy személyek számára a többséjt jogokat, meghatározott körben döntési, egyetértési és véleményezési jogot, valamint a költségvetés lehetőségei között működtetésük anyagi garanciáit.

1990. decemberében került sor az IM tervezetének a kisebbségi szervezetek közötti véleményeztetésére, mely tervezet megoldási módjait elutasították.

1991. január 30-án a kisebbségi szervezetek megalakították a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Kerekasztalát (Kisebbségi Kerekasztal), mely konzultatív, érdekegyeztető fórumként működött. A Kisebbségi Kerekasztal bejelentette, hogy önálló törvénytervezetet kíván kidolgozni. Vélhetően ennek lélektani háttere részben az IM tervezetével való szembenállás, másrészt — civil szerveződéskből adólan — az önálló kezdeményezés, a közös érdekartikuláció, az állami eszközöktől való függetlenség erős igénye volt. A Kerekasztal független szakértőket is megbízott az általa követendő elvek szerinti tervezet szövegezésére. Ezzel egyidejűleg a Kisebbségi Hivatal részéről is felkért alkotmányjogászok, egyetemi oktatók és professzorok dolgoztak olyan új tervezet kidolgozásán, amely összegzi a Hivatalnál összegyűlt előzményeket, szakértői anyagokat, a kisebbségi szervezetek kritikáinak tanulságait.

Ilyen körülmények között és az előrelépés érdekében 1991. február 28-án a Kisebbségi Hivatal egyeztető fórumot hívott össze a Kisebbségi Kerekasztal, az Igazságügyi Minisztérium, a Belügyminisztérium, az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága részvételével. A fórumon a Kerekasztal képviselői ismételten teljes egészében elutasították az IM tervezetét, bejelentették alternatív tervezetük elkészítését, nem tartva igényt sem a Hivatal, sem a kodifikációban érdekelt más állami szervek szakértőinek segítségére. Hangsúlyozták, hogy annak egyeztetését is maguk kívánják elvégezni.

Antall József miniszterelnök április 21-én állásfoglalást adott ki a törvényelőkészítés felgyorsítása érdekében. Az állásfoglalás kiemeli, hogy "A hazai nemzeti és etnikai kisebbségek problémáinak megoldása, normatív és intézményes alapokra helyezése, a garanciák kidolgozása előfeltétele európaiságunknak". Hangsúlyozza a kollektív jogok ("népcsoport"-jogok), valamint a "valós esélyegyenlőséget megteremtő többletjogok" biztosításának szükségességét. A törvényelőkészítésben résztvevő állami szervek feladatául jelölte meg a kisebbségi szervezetekkel való konszenzusra törekvést, a szervezeteket pedig felkérte a problémák konszenzusos megoldásában való részvételre. Ezzel egyidejűleg a Kisebbségi Hivatal bízta meg, hogy a kisebbségi szervezetekkel konszenzusra törekedve készítsen a Kormány számára törvénytervezetet.

A Kisebbségi Kerekasztal tervezetének elküldésére április végéig nem került sor, munkája lelassult. Vélhetően ellentétek keletkeztek az egyes szervezetek, valamint a szervezetek és a jogi szakértők között. Eközben a Kisebbségi Hivatal elkészítette saját tervezetét.

Májusban a Kormány Kodifikációs Bizottságot hozott létre a jogalkotói munka összehozására. A Bizottságban a Belügyminisztérium, a Külügyminisztérium, az Igazságügyi Minisztérium, a Művelődési és Közoktatási Minisztérium, a Pénzügyminisztérium és a Kisebbségi Hivatal, valamint meghívottként a Kisebbségi Kerekasztal képviselői vettek részt. A Bizottság feladata a "jogalkotói munka felgyorsítása" és a "szükséges konzultációk szervezése" mellett az "érintett nemzeti és etnikai kisebbségi szervezetekkel való egyeztetés lefolytatása" volt, annak érdekében, hogy "az alapvető és elvi jelentőségű kérdésekben megszűnjenek a nézetkülönbségek".

A két tervezet (a Kisebbségi Hivatal, illetve a Kisebbségi Kerekasztal tervezete) alapelveiben sok hasonlóságot mutatott. Többek között rögzítette az asszimiláció tilalmát, a szabad identitásválasztás elvét; mindkét szabályozási koncepció megegyezett a nemzeti és etnikai kisebbségek egyéni és közösségi jogainak elismerésének, védelmének és biztosításának szükségességében; nagy gondot fordított az önkormányzatok kialakítását megfogalmazó szabályokra, a kulturális autonómia normáinak beépítésére. Mindkét tervezetet áthatotta az a gondolkodásmód, hogy a kisebbségek jogai csak akkor biztosíthatók, ha ahhoz megfelelő anyagi támogatási rendszer is párosul.

Ugyanakkor a Kerekasztal tervezete újszerűen közelítette meg azt az általános jogrendet, amelybe a szabályozását megkísérelte beilleszteni. A hazai jogrendszer több nehezen értelmezhető, megvalósítható megoldást tartalmazott (például: leszögezte a pártatlan és elfogulatlan bíráskodás igényét, ugyanakkor kikötötte, hogy a kisebbségi

ügyeket tárgyaló bíróságok tagjai, ülnökei kisebbségi delegáltak legyenek, akiket maguk választanak meg.) Fellelhető a többségi társadalommal szembeni "bizalmatlanság" érzése és az a "félelem", hogy minden hatalmi centrum a kisebbségek jogainak érvényesülése ellen fog hatni. Gondolom, hogy ezért is kerültek túlsúlyba a többszörös bizottságként ható szabályozások, ismétlések. A Kerekasztal tervezetének leghangsúlyosabb része a kisebbségi önkormányzatok szabályozásának kérdése volt. Ez a helyi települési – önkormányzati rendszertől teljesen elkülönített struktúrával, különleges jogi kiváltságokkal felruházva, túlszabályozottan, s a jelenlegi költségvetési – gazdálkodási rendszerben irreális finanszírozási szabályokkal működött volna. A tervezet minden vékenységre teljeskörű állami finanszírozást, adó- és illetékmentességet, ingyenes és kedvezményes szolgáltatásokat kívánt meg.

A Kisebbségi Hivatal valamennyi érdekeltnek és jogszabályban előírt szervezetnek előzetes egyeztetésre megküldte nemcsak a Kisebbségi Hivatal, hanem a Kisebbségi Kerekasztal tervezetét is.

A Hivatal – a Kerekasztal adminisztrációs munkájának segítségével – aktívan közreműködött abban, hogy az érdekeltek megismerhessék a Kerekasztal elképzelését is.

A Hivatal az előzetes egyeztetést a megye székhelyeken a megyei közgyűlések nemzeti és etnikai kisebbségi bizottságainak tagjai, a megyékben élő kisebbségek szervezeteinek képviselői, a települési önkormányzatok képviselő-testületeinek kisebbségi tagjai és az érintett települések polgármesterei részére tartotta. A tervezetet véleményezésre megküldte valamennyi nemzeti és etnikai kisebbségi szervezetnek, az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának, a hatáskörrel rendelkező állami szervek képviselőinek, a Legfelsőbb Bíróság elnökének és a Legfőbb Ügyésznek, továbbá az országos médiáknak, a köztársasági megbízottaknak és az e témával foglalkozó szakértőknek, tudományos kutatóknak, politológusoknak; mintegy 260 személynek.

Az egyeztetések során kapott lényeges megjegyzések, javaslatok közül az alábbiak különösen említésre méltóak: a törvény megalkotásának szándékát indokoltan tartották és azt elvileg támogatták. Különösen a polgármesterek tartottak attól, hogy a kisebbségi önkormányzatok létrehozása, valamint a nyelvhasználatlal összefüggő anyanyelvi és közösségi kisebbségi jogok anyagilag túlterhelik az önkormányzatok amúgy is szűkös forrásait, valamint attól, hogy a helyi adminisztráció megkettőzése működés-képtelenné teszi a helyi önkormányzatok döntési mechanizmusát. A menekültekkel kapcsolatban a többségi vélemény az volt, hogy a törvény az autochton kisebbségekre vonatkozzék, állapítsák meg pontosan a kisebbségek fogalmát, a törvény személyi hatályát. Nyomatékosan szóltak arról, hogy a megyékben élő cigánysággal kapcsolatos problémák elsősorban szociálpolitikai és művelődéspolitikai jellegűek. A vidéken élő kisebbségi lakosság és szervezetek a Kisebbségi Kerekasztal tervezetéről tájékoztatlanok voltak és nehezményezték, hogy a budapesti szervezetek nem biztosították észükre a kellő információáramlást.

A kisebbségek önkormányzataira vonatkozóan a kisebbségi önkormányzat elsődleges képviselői funkcióját hangsúlyozták. Többen azt tartották volna helyesnek, ha a kisebbségi önkormányzatok nem választás (ennek ugyanis nem látták reális

lehetőségeit), hanem az egyesülési jog alapján az egyesületek által kerülnének létrehozásra. Sokan felvetették, hogy ameddig a törvény személyi hatálya még nem tisztázott, addig objektív alapokon nem lesz lehetséges a pénzügyi fedezet biztosítása. Észrevételezték, hogy a tervezet normatív nem határozza meg a jogok gyakorlásáért, a kötelezettségek teljesítéséért viselendő felelősséget.

A Hivatal által készített tervezet, illetve egyes elemeinek továbbgondolása képezte – a Kerekasztal tervezetének progresszív elemei mellett – az alapját a Kerekasztal és a Hivatal között 1991. júniusától kezdődő tárgyalásoknak, melyeknek célja a két tervezet rendelkezéseinek – akár újrafogalmazással történő – összehangolása volt.

A megbeszélések a Kerekasztal és a Hivatal között szakértői és politikai szinten 29 alkalommal zajlottak és 1991. december végéig tartottak. A Hivatal a megbeszéléseken arra törekedett, hogy figyelembe vegyen minden – a Kerekasztal részéről elhangzott – elfogadható és reális indítványt, javaslatot.

E megbeszélések során is bebizonyosodott, hogy a törvényelőkészítés ezen szakasza is nagy szakmai kihívást és, a sajátos nemzetiségi viszonyok miatt, nehéz politikai feladatot jelent minden résztvevő számára.

A Kisebbségi Hivatal törvénnyel kapcsolatos koncepcionális elképzelései 1990. év végén

A Kisebbségi Hivatalnak a törvényre vonatkozó, s 1990. év végére megfogalmazódott koncepcionális elképzelései az alábbiakban összegezhetők, melyek egyébként a Kerekasztal koncepciójának – később kidolgozott – alapelemeihez is részben hasonlóak:

- A törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak megfogalmazására szorítkozzék, ne terjedjen ki az egyéb (szociális, vallási, stb.) kisebbségekre. A nemzeti és etnikai kisebbségeken belül hatálya csak magyar állampolgárookra terjedjen ki.
- Jogilag ne tegyen különbséget a nemzeti és etnikai kisebbségek között.
- A törvény a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek sajátosságaihoz igazodjék; mellőzze a reciprocitás elvét, azaz a hazai kisebbségek sajátos, a határon túli magyarságtól eltérő helyzetén alapuljon.
- Alapvető követelmény, az identitásválasztás teljes szabadsága, beleértve a kettős (vagy többes) kötődéshez való jogot. A törvénynek az aktív kisebbségvédelem szempontjait kell érvényesítenie, figyelembe véve, hogy a magyarországi kisebbségek az asszimiláció előrehaladott állapotában vannak.
- Meg kell találni a kisebbségek speciális igényeinek legjobban megfelelő, s a hazai jogrendbe illeszthető jogi megoldásokat. A magyarországi kisebbségek egyrésze menekülteként, másrésze bevándorlóként, a törökök kiűzése után jött Magyarországra azért, hogy az ország gazdasági életének fellendítésében, illetve az elhagyott területek benépesítésében komoly szerepet játsszék. Amikor hazánkba érkeztek, nem volt egységes nemzetállamuk, anyanyelvüket dialektus szintjén beszélték, tele-

pülésenként eltérő árnyalattal, megállapíthatóan nem volt egységes nemzeti nyelvük. Kettős identitástudatukat konfliktusmentesen élik meg, hiszen többségük vegyes házasságban él, illetve abból született, s így egy másik nyelvhez, kultúrához is tartoznak, mint amit örököltek. Szórványban, diaszpórában, nem kompakt módon élnek, ezért olyan sajátos önszerveződési formára van szükségük, amely lehetővé teszi erős érdekérvényesítésük megvalósítását, de nem "tisztán" területi alapon.

- A törvény rendelkezései álljanak összhangban a nemzetközi egyezményekkel, illetve ezen túlmenően a kisebbségvédelem érdekében megfogalmazott ajánlásokkal, az előremutató fejlődési tendenciákkal.
- A demokratikus jogpolitikai szemlélet követelményeinek megfelelően elsősorban az önálló kezdeményezések, a kisebbségi önszerveződések védelme és támogatása a lényeges, azért, hogy a jogilag védett lehetőségek biztosításának és a garanciális jellegű jogvédelmi normáknak keretei között tudjanak az érintettek a számukra biztosított jogok, jogosítványok, jogintézmények közül az érdeküknek megfelelően választani.
- Fontos a kisebbségek közösségi jogainak megfogalmazása, ami többletjogok biztosítását és sajátos jogintézmények (kisebbségi önkormányzatok) létrehozásáigényli.
- A kisebbségek országos önkormányzatai alulról felfelé, a demokratikus választási rendszer alapján épüljenek fel és az adott kisebbség érdekképviseleti szerveként jogosítványaik úgy kerüljenek meghatározásra, hogy lényeges befolyásuk legyen a kisebbségekkel kapcsolatos politikai döntések meghozatalára, de ugyanakkor az országos kisebbségi önkormányzat ne legyen korlátozója a kisebbségek helyi önkormányzatai és önálló kultúrintézményei autonómiájának.
- A kisebbségi önkormányzatok, szervezetek, intézmények és magánszemélyek szabadon tarthassanak kapcsolatot egymással, anyaországuk és nyelvnemzetük szervezeteivel, intézményeivel, valamint a nemzetközi szervezetekkel.
- A törvény nyilvánítsa ki — a költségvetés figyelembevételével — a kisebbségek anyagi támogatására vonatkozó felelősségvállalásának kötelezettségét.

A Kisebbségi Hivatal és a Kisebbségi Kerekasztal között folytatódó tárgyalásokra visszatérve; a Hivatal tárgyaló-delegációja vállalta a tárgyalásokon elért megállapodásokat és azok továbbítását a Kodifikációs Bizottságnak azonban — a Kerekasztal tárgyalódelegációjához hasonlóan — a Hivatal kompetenciájából, a jogalkotásról szóló törvény előírásaiból, illetve a jogszabálytervezetek előkészítésének magyarországi jogi szabályozásából adódóan előre nem adhatott garanciát arra, hogy ezekkel a megállapodásokkal a Bizottság és a Kormány is teljes egészében egyet tud majd érteni. Az egyetértésnek ebben a szakaszában a Kisebbségi Hivatal bonyolult helyzetbe került. Míg korábban az IM-tervezet opponálásában teljes volt az egyetértés közte és a kisebbségi vezetők között, a Kodifikációs Bizottsági tárgyalások során hol az egyik, hol a másik féllel került nézeteltérésbe. A Kerekasztal vezetői sem tudták eldönteni, hogy a Kisebbségi Hivatalt kezelhetik-e szövetségesükként, ezért tárgyalási pozíciójukat egyfajta bizalmatlanság jellemezte.

A Hivatal képviselői ismertették a Bizottsággal azokat a rendelkezéseket, amelyekben a Kerekasztallal megállapodás született, közvetítették továbbá a Bizottság

állásfoglalásait a Kerekasztalnak, rámutattak a Kerekasztallal közösen elkészített és elfogadott szövegrészek megfogalmazásával kapcsolatos gondokra, nehézségekre, illetve a Kerekasztallal folytatott viták háttérére. Problémát jelentett például, hogy a Kerekasztal olyan szabályozást nem tartott elfogadhatónak, amely bármilyen állami szervnek feladatot szánt volna a nemzetiségi szervezetek választásával vagy a megalakult nemzetiségi szervezetek összehívásával kapcsolatban. Megfigyelhetően a Kerekasztalon belül is sokszor eltérő vélemények fogalmazódtak meg, aminek következtében nem mindig sikerült előzetesen egyeztetett álláspontot képviselniük, s ez gyakran a megbeszélések folytatása, konstruktivitása szempontjából visszatartó tényezőként hatott.

Végül, a hosszas tárgyalások eredményeképpen 1991. szeptemberére elkészült az a tervezet, amely a Kisebbségi Hivatal és a Kisebbségi Kerekasztal közötti megbeszélések eredményét tükrözte. A Hivatal–Kerekasztal közös dokumentumát és a Parlament által elfogadott törvényt összehasonlítva több ponton hasonló megoldásokat találunk, így például a preambulum, az alapvető rendelkezések, az egyéni és a közösségi kisebbségi jogok megfogalmazásában, a kisebbségi önkormányzatok számos feladat- és hatáskörében, a kisebbségek helyi szószólója jogosítványainál, s több vonatkozásban a kulturális autonómia és a nyelvhasztnál szabályozásában. Főbb különbség az, hogy a törvényben kiegészült a finanszírozás kérdésköre és más megoldáson alapul a kisebbségi önkormányzatok kialakíthatósága és működése.

A kisebbségi törvény előkészítésének története 1991. szeptembertől decemberig

Ezt követően a jogszabályszerkesztés szakmai követelményeinek következtetés érvényesítése érdekében el kellett végezni a szakszerű jogi szövegeztést, szerkesztést, oly módon, hogy a Kerekasztal és a Hivatal közös tervezete, s annak koncepcionális kérdései érdemben ne változzanak. A szövegből kikerültek az ismétlések, a tartalmilag összefüggő – illetve különböző – részek átcsoportosításra kerültek, a jogrendszer egészének összefüggése alapján evidens, más jogszabályokban már meghatározott, rendelkezések elmaradtak (pl. a törvény előtti egyenlőség). A végrehajtás elősegítése érdekében a közigazgatásban elfogadott terminológia és egyéb nyelvtani, jogi pontosítások épültek be a szövegbe.

Szeptemberben megkezdődött a törvénytervezet hivatalos tárcaegyeztetése; a tervezetet – a jogalkotásról szóló törvény előírása szerint – a Kisebbségi Hivatal észrevételezés végett megküldte valamennyi minisztériumnak, országos hatáskörű szervnek, a Miniszterelnöki Hivatal érintett tárca nélküli minisztereinek, a Kormány Titkárság vezetőinek, Budapest Főváros Közgyűlése, továbbá valamennyi megyei közgyűlés elnökének, ezen kívül az érintett társadalmi szervezeteknek és szervezeteknek, a nemzeti és etnikai kisebbségek szervezetei elnökeinek, továbbá a Legfelsőbb Bíróság Elnökének, a Legfőbb Ügyésznek, valamint az egyházaknak is.

A több száz oldalnyi észrevételt a Hivatal részletesen feldolgozta. A normaszövegtervezetre adott stíláriis, grammatikai és törvényszerkesztéssel kapcsolatos véleményeken túl azok több elvi problémát érintettek, melyek bemutatását azért is fontosnak tartom, mert azok a kisebbségi törvény előkészítésének — nemcsak ekkor —, hanem a későbbi szakaszaiban is felmerültek, megismétlődtek; jelezve a kérdés szabályozásának sajátosságából fakadó nehézségeket.

1991. első félévéig a törvényelőkészítés során felmerülő elvi kérdések és megoldások:

(Láthatjuk majd, hogy ezek a kérdések és a rájuk adható válaszok végigkísérik a törvényalkotás egész folyamatát, újból és újból felbukkannak 1993. július 7-ig, a törvény elfogadásáig.)

A személyi hatály

A törvényelőkészítés egész folyamatában a Kisebbségi Hivatalnak figyelemmel kellett lennie arra, hogy a kisebbségi szervezetek a regisztráció — azaz a törvény alkalmazása szempontjából történő számbavétel minden formája — ellen tiltakoztak, elsősorban történelmi indokokra hivatkozással. Ez az út tehát nem volt járható. A szórt település miatt a geográfiai elv eleve kizáródott.

A szeptemberi tervezettel kapcsolatos kritikák jelentős része ugyanakkor azt a tényt kifogásolta, hogy a szabályozás nem a kisebbségekről készült megbízható statisztikák vagy reális igényfelméréseken alapult, ebből következően nem látták megállapíthatónak a törvény személyi hatályát. Felvetették, hogy mindennek következményeként a törvény végrehajtása feszültségek forrása lesz, a jogalkalmazók, de az érintettek sem lesznek biztosak abban, hogy szabályai kire fognak vonatkozni.

A Pénzügyminisztérium (PM) akkori opozíciós véleménye szerint — figyelemmel az állami költségvetés tervezhetőségének rendszerére — a törvény finanszírozhatóságát kérdőjelezi meg, hogy a hatálya alá tartozó jogalanyok köre, száma a törvénytervezetből nem állapítható meg. A PM úgy ítélte meg, hogy a tervezet szerint az állammal csak finanszírozási kötelezettségei lennének, ugyanakkor nem lennének jogosultságai.

A Hivatal álláspontja szerint — a tervezetben akkor alkalmazott szabályozás — megoldást nyújtott a személyi hatály megállapíthatóságára. Olyan sajátos, a jogalkotási gyakorlatól eltérő megoldást választott ugyanis, amely a regisztráció nélkül is lehetővé tette a jogalanyok körének meghatározhatóságát, a tervezet több rendelkezésének együttes értelmezésével.

A tervezet kimondta, hogy valamely kisebbséghez való tartozás alapja a személyek erre vonatkozó önkéntes akaratnyilvánítása. (Szabad identitásválasztás elve.) Ennek módját úgy határozta meg, hogy az egyén valamely kisebbséghez való tartozását kisebbségi szervezetben való részvétel által, a kisebbségi önkormányzati választásokon történő szavazással, illetőleg egyes kisebbség-specifikus jogok gyakorlásával vallhatja

meg. Ily módon a személyi hatály nem a törvényalkotással egyidejűleg, hanem a törvényalkotás eredményeként került volna megállapításra. A PM által szorgalmazott taxációtól – azaz a törvény alkalmazása szempontjából történő honos népcsoportok felsorolásától – akkor még a kisebbségi szervezetek kifejezetten elzárkóztak. A szabályozás célja egyértelműen az volt, hogy a "honos" kisebbségek élvezhessék a kisebbségek számára biztosított jogokat, ugyanakkor a tervezet egyértelműen zárja ki a hatálya alól a menekülteket, hontalanokat, a letelepedett külföldi állampolgárokat, kimondva, hogy ezekre külön jogszabályok és rendelkezések vonatkoznak. A megbeszélések eredményeként végül a PM akceptálta a törvényelőkészítés során felmerült problémák sajátos megoldási módozatait. A törvényelőkészítés ezen időszakában a tervezet indokolásában kerültek felsorolásra azok a honos népcsoportok, amelyekre a szabályozás vonatkozik.

A menekültügy

A Kisebbségi Hivatal a közigazgatási egyeztetés alkalmával a menekültekkel kapcsolatban alapvetően két szélsőséges csoportba sorolható észrevételeket kapott. Az első csoportba a liberális jogfelfogás alapján álló megközelítés tartozik, amely szerint e törvény hatályát a menekültekre is ki kellett volna terjeszteni. Az észrevételek másik csoportja az előbbiekkal ellentétes nézőpontot tükrözte, ez a hazai honos (őshonos) kisebbségek védelme érdekében a menekültek egyértelmű kizárását kérte a törvény hatálya alól. Elméletileg ez utóbbi felel meg a kérdés nemzetközi megközelítésének is.

A Hivatal a tervezet megfogalmazásakor a Kisebbségi Kerekasztal véleményével értett egyet, miszerint annak hatálya egyértelműen csak a magyarországi honos kisebbségekre terjedt ki. Egyébként a tárcavélemények nagy része és a Migrációs Bizottság is erre az álláspontra helyezkedett. Megjegyzem, hogy a személyi hatály kiterjesztése a tervezet finanszírozhatóságát kérdőjelezte volna meg.

A kisebbségi önszerveződés formájának két útja: kisebbségi önkormányzatok az egyesülési jog, illetve választás útján

A tervezet közigazgatási véleményeztetése során nagyon sok észrevételező – több minisztérium képviselője, megyei közgyűlés elnöke és szakmai szempontból a jogászok nagy része is – annak a véleménynek adott hangot, hogy – szemben a tervezetben kidolgozott önkormányzati választásokra vonatkozó megoldással – az Igazságügyi Minisztérium egyesülési joron alapuló álláspontját támogatja. Az IM koncepciója szerint ugyanis: "Az érdekképviselői szervek az alkotmányos rend tiszteletben tartásával politikai, képviselői és egyéb célok érdekében szervezett közösséget alkotva az egyesülési jog alapján fejtik ki tevékenységüket. Az egyesülési jog alapja ugyanis a társadalom különböző érdekek és értékek alapján való önszerveződésének, az önkormányzati alapon létrejövő szervezett társadalmi közösség működésének. Ennek megfelelően a kisebbségek helyi és országos önkormányzatainak feladata a nemzetiségi érdekek képviselőitének és védelmének hatékony ellátása kell, hogy legyen."

Már a korábbiakban jeleztem, hogy az IM-nek erre nézve kialakított koncepcióját a kisebbségi szervezetek vezetői 1990-ben nem fogadták el, ragaszkodtak ahhoz, hogy

közvetlen, a választások útján létrejövő, s így erősebben legitimizált önkormányzatok létrehozására kapjanak törvényi felhatalmazást.

A Hivatal tudomásul vette, hogy a kisebbségek túl akarják lépni a szabad társuláson alapuló egyesületek szintjét, de ragaszkodott ahhoz, hogy a közigazgatási funkciók betöltésére is alkalmas önkormányzatok csak alulról fölfelé történő, ellenőrizhető választások útján jöhetnek létre. Ezért dolgozta ki a Belügyminisztérium (BM) illetékes főosztálya a kisebbségek helyi önkormányzatainak választásával kapcsolatos választójogi szabályokat e tervezet keretén belül és ugyancsak ennek következtében kerültek meghatározásra azok a szabályok, amelyek szerint ezen önkormányzatok működhetnek.

A kisebbségek országgyűlési képviselete

A Kisebbségi Kerekasztallal folytatott tárgyalások során kulcskérdésként szerepelt a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletének megoldása. A jelenlegi hatályos szabályozás nem zárja ki ugyan annak lehetőségét, hogy valamely kisebbség a választójogi szabályok szerint – valamelyik párt támogatásával – képviselőjelöltet állíthasson, azonban a kisebbségek a jogrendszer keretében országgyűlési képviseletük megoldását intézményesen kívánták.

A tárgyalások eredményeként (a szeptemberi tervezetben és az elfogadott törvényben is) a közösségi kisebbségi jogok között megfogalmazásra került, hogy a kisebbség jogosult – az Alkotmányban meghatározott képviseleti jog keretén belül, illetve külön törvényben meghatározott módon – az országgyűlési képviseletre. A szeptemberi tervezet szövegének megfogalmazása során egyértelmű volt, hogy e törvény keretein belül nem lehet meghatározni azokat a szabályokat, amelyek közvetlenül lehetővé tennék a kisebbségek országgyűlési képviseletét. A tárgyaló felek ezért azt a megoldást választották – kifejezetten a Kerekasztal képviselőinek figyelmére –, hogy a tervezet záró rendelkezései között fogalmazták meg, miszerint a törvény hatálybalépésétől számított I. éven belül a Kormány köteles kidolgozni az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény módosítását oly módon, hogy a kisebbségek országgyűlési képviselete a választójogi törvény módosításával megoldhassék. Ezt a – Kerekasztal konszenzusát élvező – megoldást többen kifogásolták, a parlamenti képviselet kérdését az egykamarás Parlamentben nem tartották megvalósíthatónak. A Kerekasztalnak az ideiglenes országgyűlési képviseletre, a választójogi törvény módosításáig terjedő időszakra vonatkozó álláspontját – melyet saját elképzelésükként a tervezethez mellékeltek – pedig teljes egészében elvetették. A kisebbségek országgyűlési képviselete kérdése megoldásának bonyolultságát jelzi, hogy annak megvalósítása mindezidáig nyitott kérdés maradt, illetve az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény módosítása kapcsán a Parlamenthez beterjesztett törvényjavaslattal kapcsolatban napjainkban is komoly viták folynak.

A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosai

Több észrevételző – különösen az IM – elengedhetetlennek tartotta, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosának (ombudsman) jogintézményére

vonatkozó alapvető szabályok a tervezetben megjelenjenek.

A tervezetből az ezzel kapcsolatos szabályozási szándék is hiányzott, bár az IM álláspontját a Kisebbségi Hivatal érdemben helytállónak tartotta. Ennek ellenére az intézmény szabályozatlanságának oka az volt, hogy a Kisebbségi Kerekasztallal folytatott tárgyalásokon a Kerekasztal képviselői azon véleményüket fejezték ki, hogy az ombudsman intézményének szabályozására ezen tervezetben — melyet sajátjuknak tekintettek —, ne kerüljön sor. Feltehetően álláspontjuk mögött az a gondolat húzódnak meg, hogy ezen intézmény ne pótolhassa a kisebbségek országgyűlési képviselőtét.

A kódexjelleg

A tervezet megalkotásánál a Kerekasztal alapvető kívánalma volt, hogy olyan tervezet készüljön, amely a kisebbségek számára teljes tájékozódást nyújt a jogi szabályozás tekintetében; lehetővé teszi a jogban való eligazodást. Olyan kódex megfogalmazását kérték, amelyben összefoglalásra kerülnek a kisebbségek jogait tartalmazó legfontosabb szabályok, amelyek alapján ezen jogok érvényesíthetővé válnak; kérték továbbá, hogy olyan új szabályokkal egészüljön ki, amelyek nagyobb garanciát nyújtanak érvényesülésükre. A tervezet erre figyelemmel született meg.

Több észrevételező kifogásolta ezt a megoldási módot, s a Kodifikációs Bizottság szerkesztői albizottsága részéről végzett szövegpontosítás során különös gonddal és súllyal vetődött fel a más törvényekhez való viszony kérdése, a lex speciális és a lex generális viszonyának megoldása. A más jogviszonyokat szabályozó törvények közül elsősorban a helyi önkormányzatokra vonatkozó törvény, a közoktatásra vonatkozó jogszabályok, a költségvetési törvény indokolták a precíz, körültekintő megfogalmazást.

Néhány állandóan visszatérő fogalom:

A tervezetben szereplő "szülőföld" és "köztestület" fogalmakkal kapcsolatban több kritikai véleményt is kapott a Hivatal a közigazgatási egyeztetés alkalmával.

A gondot az a speciális helyzet jelentette, hogy a magyarországi kisebbségek — mivel különböző időpontokban, különböző politikai indítékok miatt nemegyszer a szülőfalujuk, szülőföldjük elvesztésére kényszerültek, — ezen jognak a törvényben való megfogalmazását alapvetően fontosnak tartották.

Magyarországon azonban a születési hely az utóbbi 50-60 évben már csak ritkán esik egybe a szülőföld fogalmával, a szülőfaluval, mert általában a környékbeli városokban, jelentősebb településekben történtek a szülések. Ezért kellett a szülőföld fogalmát sajátosan megfogalmazni abból kiindulva, hogy nem a születési hely, hanem az a hely jelenti a szülőhelyet, ahová kötődnek.

Hasonló a helyzet, de más jelleggel a köztestületek esetében. Többben a köztestületeket a magyar jogintézmény által nem ismertként definiálták. Ezzel szemben Magyarai Zoltán már az 1930-as évek végén pontosan meghatározta, illetve taxatíven felsorolta azokat a szervezeteket, amelyek valamilyen részben állami feladatokat is ellátnak. Ilyeneknek tekintett bizonyos egyházakat, egyes egyesületeket.

Újabb szakmai és politikai egyeztetések a Kisebbségi Kerekasztallal

Az 1991. novemberől decemberig terjedő időszakban a Hivatal mintegy 5 alkalommal újabb politikai és szakértői egyeztető megbeszéléseket folytatott a Kerekasztallal annak érdekében, hogy megismerje, illetve a Kodifikációs Bizottsággal megismertesse az államigazgatási egyeztetés alapján pontosított tervezetről kialakított véleményét. (Bár, mint már írtam, a Kodifikációs Bizottság munkájában végig részt vehetett két, a Kerekasztal által delegált szakértő.)

A Kerekasztal elfogadhatatlannak tartotta a Belügyminisztériumnak a kisebbségi önkormányzatok megválasztására vonatkozó szabályozás-tervezetét. Megítélésük szerint az, hogy a kisebbségi önkormányzatok választási szabályozásában jelölőlistát, illetőleg választói névjegyzéket kellett volna készíteni, regisztrációt jelentene. Ezzel szemben ebben az esetben csak választási technikáról lett volna szó, ugyanis jogtechnikailag nem oldható meg egy választás lebonyolítása választói névjegyzék, a választásra jogosultak listája nélkül, már csak azért sem, mert akkor nem biztosítható a jogorvoslat azok számára, akiket esetleg – tévedésből, indokolatlanul – kihagynak a listából. A választási iratok egyébként bizalmasan kezelendők.

A Belügyminisztérium, figyelemmel a Kerekasztal erős "kérésére" – szakmai érvei fenntartása mellett – vállalkozott arra, hogy – a lehetőségek határain belül – megkeresi azt a megoldást, amely alapján, ha az lehetséges, jelölőlista, illetve választási névjegyzék nélkül meg lehessen tartani a választást.

Ennek szakmai megoldhatóságát végül az jelentette, ha a helyi kisebbségi önkormányzatok választására első ízben a helyi, általános önkormányzati választásokkal egyidőben kerül sor. Ez a megoldás azonban nem zárja ki azt, hogy politikai célzattal bárki, köztük nem kisebbségi állampolgárok is szavazzanak a kisebbségi jelöltekre.

Mindezeket követően, 1991. decemberében a törvénytervezet a Kormány elé került, a már említett mellékleteken kívül az IM oppozíciós véleményével, amely a kisebbségek önszerveződését az egyesülési jog keretén belül kívánta volna szabályozni, miközben azokat közjogi jellegű többletjogosítványokkal ruházta volna fel.

Felmerült továbbá a Kerekasztal részéről – már a tárgyalások kezdeti szakaszában elvetett – "állami kötelezettségvállalás" kérdése, amelyen azt értették, hogy a kisebbségi autonómia intézményrendszerének különböző "részeit" az állam milyen időn belül köteles a különböző kisebbségeknek megépíteni. Ezzel kapcsolatban a Hivatal álláspontja az volt, hogy a tervezetbe foglalt többszámú finanszírozási rendszer pontosan azt a célt szolgálja, hogy – az állami költségvetés mechanizmusára figyelemmel – a kisebbségi kulturális autonómia intézményeinek működtetéséhez szükséges garanciák jogi feltételei megteremtődjenek. Ugyanakkor a tervezet előadói a Kormány elé terjesztették a Kerekasztal pénzügyi támogatási igényét tartalmazó anyagot, amely ezeket az igényeket foglalta magában és ehhez hasonlóan beterjesztésre került a Kerekasztal szabályozási igénye a kisebbségek átmeneti parlamenti képviselőinek megoldására.

A törvényelőkészítés folyamata 1992. első félévében

A heterjesztett anyagok birtokában a kisebbségi önszerveződési formák lehetséges megoldásaira tekintettel, a BM és az IM két eltérő koncepción alapuló anyagot készített el. A BM a helyi települési önkormányzati rendszerbe integrált kisebbségi önkormányzati rendszert, míg az IM megoldása az egyesülési jog alapján történő önszerveződést modellezte.

1992. februárjában a Kormány előtt a BM tervezete nyert elfogadást, azzal, hogy azon még a szükséges javítások elvégzendők. Ez a tervezet a kisebbségi önkormányzatoknak a helyi önkormányzati rendszerbe történő "beágyazásával" a jobb végrehajthatóságát segítette elő, összhangba hozta a kisebbségi önkormányzatok és a települési önkormányzatok működését, kiküszöbölve a "kettős közigazgatásból" adódó veszélyforrásokat. A Kisebbségi Hivatal is ezt az önkormányzati modellt preferálta. Ez jobban tükrözte a törvényelőkészítés addigi tapasztalatait, a Kerekasztallal kialakított konszenzust is, bár a kisebbségi vezetők egy része a helyi kisebbségi önkormányzat alárendeléseként érezték és teljes autonómiáját hiányolták. A kisebbségi érdekképviselőnek a települési önkormányzati rendszerbe való beépítésével a helyi közösségekre helyezte a hangsúlyt és a választott önkormányzati képviselőkön keresztül módot nyújtott a kisebbségi értelmiség bevonására az országos önkormányzatokba. Az önkormányzati modell az európai ajánlásokban is szerepel, erős legitimációt biztosít és emellett a hatályos jogi szabályozás szerint – mint ahogy ezideig is – mód lesz egyesületek létrehozására is.

A BM tervezete számos nagyon jó megoldása mellett azonban tartalmazott olyan elgondolásokat is, amelyekkel a Hivatal nem tudott egyetérteni és ezért ezekre felhívta a kormányzat figyelmét. A Hivatal reménytelen próbálkozásnak tartotta ugyanis a nemzeti és etnikai kisebbségek külön-külön történő definiálását, ugyanis mintegy másfél évtizede folyik eredménytelen vita erről az ENSZ keretében és más nemzetközi fórumokon. A Hivatal nem tudta elfogadni – sem jogi, sem szakmai, sem politikai szempontból – a kisebbségek fogalmi különválasztásból adódó, s az etnikai kisebbségekre vonatkozó részben eltérő szabályozást, különösen az egyéni és közösségi kisebbségi jogokra, illetve a kulturális autonómiára vonatkozó fejezetekben. A Magyar Köztársaság Alkotmánya egyértelműen nemzeti és etnikai kisebbségekről szól e törvény vonatkozásában is, s bár nehézségeket okoz – elsősorban a cigány nyelv állapota miatt –, de a nemzeti és etnikai kisebbségek jogait, jogállását egységesen szükséges szabályozni e törvény keretein belül. Ez felel meg "A nemzeti megújulás programja" kisebbségpolitikai elveinek is.

1992. februárjában Nagy Ferenc József tárcanélküli miniszter ismertette a Kerekasztallal a törvénytervezet szövegjavaslatát, kérve az arra vonatkozó észrevételeket.

Márciusban a Kormány – figyelemmel a Hivatalt felügyelő tárcanélküli miniszterek a kisebbségek fogalmi különbségének elhagyására vonatkozó indítványára, továbbá a kisebbségi szervezetek hangoztatott véleményére is – Miniszteri Bizottságot

jelölt ki a problémák megoldására. A Miniszteri Bizottság ülésein megállapodás született a nemzeti és etnikai kisebbségek közötti különbségtételből adódó szabályok átfogalmazásáról, az egységes definíció alkalmazásáról. Ezen tervezet a kisebbségekre vonatkozó szabályokat teljesen azonos módon kezelte, valamely kisebbségi státus elnyerését az érintett kisebbségi csoport kezdeményezésére bízta, a definíciónak való megfelelőségről szóló döntést a Parlament kompetenciájába utalta. Lényeges jellemzőjeként kiemelhető még a települési önkormányzati rendszerbe integrált kisebbségi önkormányzati rendszer.

A Kormány erről a tervezetről is meg akarta ismerni a Kisebbségi Kerekasztal, illetve az országos kisebbségi szervezetek vezetőinek a véleményét, ezért úgy döntött, hogy a tervezetet velük ismételten egyeztetni kell, illetve a döntés kialakíthatósága érdekében írásos észrevételeiket össze kell gyűjteni.

Az április 22-én rendezett kisebbségi fórumon Nagy Ferenc József tárcanélküli miniszter és Wolfart János a Kisebbségi Hivatal elnöke, valamint munkatársai ismertették a kisebbségek képviselőivel a tervezetet.

Közülük többen az önkormányzati modellt nem alkotmányossági és szakmai szempontból bírálták, hanem az alkalmazhatóság szempontjából. A kisebbségek képviselői olyan önkormányzatok létrehozását szorgalmazták – ez volt egyébként a Hivatal, s a tervezet készítőinek szándéka is –, amelyek legitim választáson alapulnak, közttestületek, alulról építkeznek, regisztráció nélküliek és a magyarsággal való történelmi együttélést nem zavarják. A Kerekasztal az elvi állásponton túl nem tudott szövegjavaslatot adni, csupán a további tárgyalások folytatásának szükségességét hangsúlyozta.

A Kormány úgy döntött, hogy további együttműködési készségének jeleként kész folytatni a kisebbségek képviselőivel a tárgyalásokat, melyek keretében kész megvitatni és a törvénytervezetbe beépíteni a jogrendszerrel összhangban levő, megvalósítható javaslatokat. A tárgyalások folytatásával küldöttséget bízott meg; a tárcanélküli minisztert, az illetékes minisztériumok (BM, IM, PM) személyes megbízottjait, valamint a Kisebbségi Hivatal elnökét és szakértőjét. A Kisebbségi Kerekasztal részéről elsősorban a bolgár, a görög, a szerb és a cigány kisebbség képviselői alkották a tárgyalóküldöttséget. Szakértőként egy-egy tárgyalásba bekapcsolódott a Magyarországi Németek Szövetsége és a Magyarországi Zsidók Nemzeti Szövetsége képviselője. A Kormány küldöttsége május 8. és 19. között több napon keresztül, egész napos tárgyalásokat folytatott velük a tervezet valamennyi rendelkezését illetően.

A két tárgyalóküldöttség egyeztette álláspontját a törvénytervezet alapvető rendelkezéseit, illetve a kisebbségek egyéni és közösségi jogait illetően. A Kisebbségi Kerekasztal elfogadta a kisebbségekre vonatkozó definíciót, a honos kisebbségek és nyelveik taxációját és azt az eljárási módot, amellyel a taxációban szereplők köre bővíthető. A törvénytervezet és a törvény értelmében Magyarországon honos népcsoportnak minősülnek: a bolgár, a cigány, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán. A törvényelőkészítés egész folyamatában a törvény személyi hatályával kapcsolatban felmerült viták után tehát a Kisebbségi Kerekasztallal sikerült konszenzusra jutni, ily módon a defini-

ció és a taxáció együttes alkalmazása megadja a (tervezet), a törvény alkalmazhatóságának körét, eligazítást nyújt a finanszírozásban, a végrehajtásban.

A kisebbségi önkormányzatokra vonatkozóan a Kisebbségi Kerekasztal számtalanszor különböző – alapjaiban is eltérő – megoldásokat tartalmazó írásos változatokat nyújtott be, ezért e kérdésben rendkívül nehéz volt a kormányküldöttségnek olyan álláspontot kialakítania, amely legalább részleteiben kompromisszumos megoldásnak tekinthető.

A Kormány küldöttsége a Kerekasztalnak a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi önkormányzatai megalakításának átmeneti szabályozására vonatkozó javaslatait tudta figyelembe venni, erre nézve dolgozta ki koncepcióját, melyet így részkompromisszumos megoldásnak lehetett tekinteni. A kidolgozott koncepció alapvető célkitűzése az volt, hogy a kisebbségi törvény hatálybalépését követően, az 1994. évi önkormányzati választásokig is biztosítsa a helyi kisebbségi önkormányzatok számára a szervezeti feltételeket, az érdekvérvényesítési lehetőségeket.

A Kisebbségi Kerekasztalnak az országos önkormányzatokra vonatkozó javaslatai kérdésben nem sikerült megállapodásra jutni. A Kerekasztal elképzelése szerint a helyi kisebbségi önkormányzatokon túl, a legalább 300 tagot számláló országos kisebbségi egyesületek, illetőleg ugyanennyi számú választójoggal rendelkező állampolgár is jogosult lett volna országos kisebbségi önkormányzat megalakításának kezdeményezésére. Ezeket a Kormány küldöttsége a jogrendszerbe illeszthetőség és megvalósíthatóság szempontjából nem tartotta megfelelőnek és ragaszkodott ahhoz, hogy az országos önkormányzatokat a helyi önkormányzatokba megválasztott küldöttek alkossák.

A Kormány tárgyalóküldöttségének többszöri sürgetésére sem sikerült a Kerekasztal delegációjával a kisebbségek kulturális autonómiájára, illetve a finanszírozásra vonatkozó fejezeteket megtárgyalni. Bár, a Kormány küldöttsége az előzetesen felajánlott tárgyalási időt jelentősen megnövelte, a Kerekasztal képviselői ezt nem tartották elegendőnek és hosszabb tárgyalási folyamatot tartottak volna még szükségesnek.

A tárgyalások meghosszabbításától azonban nem lehetett további eredményeket vágni. A Kerekasztal és a jelentősebb létszámú csoportok (német, horvát, szlovák) vezetői, képviselői között sem lehetett teljes a nézetazonosság, erre enged következtetni Antall József miniszterelnöknek a kisebbségek országos szervezeteinek vezetőivel és anyaországaiuk Budapesten akkreditált nagykövetségek vezetőivel megtartott május 22-i megbeszélése. Ezen az egyes kisebbségi szervezetek vezetői a törvényjavaslat mielőbbi Parlamenthez történő benyújtását támogatták.

A Kormány tárgyalóküldöttsége teljes egészében tájékoztatta a Kormányt az eldöntendő kérdésekről, előterjesztésében kiemelve a mindkét tárgyalóküldöttség által elfogadott normaszöveget, az egyes kérdésekben külön-külön megjelölve az eltérő álláspontokat és a Kerekasztal kifejezett kérésére továbbította az általuk megjelölt anyagokat. A tárgyalások nehézségei ellenére is megállapítható, hogy a tervezet több részében megvolt a teljes egyetértés és a vitatott pontokban is közel álltak egymáshoz az álláspontok.

A Kormány június elején beterjesztette az Országgyűléshez a törvényjavaslatot, melynek általános vitája szeptemberben megkezdődött.

A kisebbségi törvényjavaslat a Parlament előtt

A pártok vezérszónokainak hozzászólásaiból arra lehetett következtetni, hogy valamennyien szükségesnek tartották a törvény megalkotását. Többen méltatták a törvényjavaslat egyes megoldási módozatait, bemutatták és vázolták a kisebbségi jogok szabályozásának magyarországi történetét. Rámutattak arra, hogy a törvény szabályozásának tárgya a kisebbségek jogainak deklarálásán túl, a többség és a kisebbség, illetve a kisebbségek egymás közötti viszonyának rendezése. Az ellenzéki pártok képviselői kritikai hangvételű hozzászólásaiban a törvényjavaslat jogalanyi körével, az önkormányzati modellel, a kulturális autonómiával és a pénzügyi garanciákkal kapcsolatban fogalmazták meg fenntartásaikat. Ugyanakkor többen hangsúlyozták a javaslat érdekeit, így például példa nélkülinek tartották a törvényjavaslatot a szabad identitásválasztás elvének kimondása, a személyi elven alapuló kulturális autonómia modellje tekintetében, amely európai példaként szolgálhat. Kiemelték a kisebbségek aktív részvételének jelentőségét a törvényjavaslat szövegezésében, s azt, hogy a kisebbségi önkormányzatok megteremtésének lehetőségével a javaslat olyan önszerveződési formát kínál, amely hatékony és legitim politikai érdekérvényesítést biztosít a kisebbségeknek helyi és országos szinten egyaránt. Fontosnak tartották, hogy a törvényjavaslat beilleszkedik az elfogadott nemzetközi normák által nyújtott szabályok közé, bizonyos tekintetben túl is lépve azokon.

A parlamenti vitával egyidőben az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és választási bizottsága ad hoc szakértői bizottságot hozott létre a törvényjavaslat szakértői véleményezésére. A bizottság munkájában a felkért neves professzorokon, tudósokon, szakértőkön kívül résztvettek a Kisebbségi Hivatal és a Kisebbségi Kerekasztal szakértői is. A szakértői bizottság 1992. szeptemberétől kezdődően az év decemberéig a javaslat fontos témaköréről (így a jogalanyiságról, a kisebbségi önszerveződési formákról, a kulturális autonómiáról, a nyelvhasználatról és a pénzügyi garanciákról készített szakértői vélemények alapján) a viták, érvek és ellenérvek tükrében – mintegy 1500 oldalnyi anyag elkészítésével elemezte a törvényjavaslatot.

A jogalanyiség kérdéskörében ismét felmerült a normatív definíció, a honos kisebbségek felsorolásának nyitott rendszerként történő meghatározhatósága. Az egyszerűsített konklúzió értelmében a törvényjavaslatban kitalálnál jobb megoldást nem nagyon lehetne találni, s az elgondolással a kisebbségi szervezetek is egyetértettek.

A kisebbségi önszerveződési formák közötti megoldási lehetőségként az önkormányzati rendszer győzött.

A pénzügyi finanszírozási témánál a törvényjavaslat pénzügyi vonatkozásainak kiegészítését igényelték; a kulturális autonómiánál a közoktatásról és a felsőoktatásról előkészületben levő törvénytervezetekkel való szoros összhang megteremtését.

A bizottság az Európa Tanács véleményét is megkérte. Christoph Pan az innsbrucki egyetem tanára, a Dél-Tiroli Gazdaság- Szociális Intézet igazgatója, a FUEV szövegíróje kiemelte, hogy: "A törvényelőterjesztés messzemenően figyelembe veszi az emberi jogokkal kapcsolatos, népcsoportokról folytatott nemzetközi vita legújabb eredményeit". Ily módon haladó példaként szolgálhat arra, hogyan ültethetők át a modern felismerések a belső állami jogba." A javaslat "messzemenőleg modern kisebbségvédelmet kíván megvalósítani."¹

Az Európa Tanács Jogi és Emberi Jogi Bizottságának velencei ülésén a bizottság nagyon pozitívan fogadta azt a tényt is, hogy a magyar törvényhozás messzemenően figyelembe vette a nemzetközi jogi normákat. A bizottsági vita a magyar törvényjavaslatot a legelőrejutatóbb, legprogresszívebb európai jogi megközelítések egyikének tekintette. Pozitívként hangsúlyozta, hogy a törvényjavaslat részletesen szabályozza a kisebbségi lét szinte valamennyi vonatkozását.

A jogalanyiság kérdésében Christoph Pan állásfoglalásában kiemelte, hogy a törvényjavaslat "világosan különbséget tesz a hagyományos népcsoportok és az ún. "új" népcsoportok között (vándormunkások, menedékjogot élvezők, stb.)". "Az érintett népcsoportok definíciója megfelel a nemzetközi vita legvégső állásának." Kiemelte továbbá, hogy a javaslat 13 Magyarországon élő népcsoportot elismer és a törvény jogalanyának tekint és a "felsoroltakon kívül minden további kisebbség viszonylag egyszerű eljárás eredményeként" elismertetheti magát a törvény hatálya alá tartozónak.²

Jean-Pierre Worms kisebbségi szakértő, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének kisebbségi ügyekkel foglalkozó volt előadója jelentésében nagyon fontosnak tartotta azt az elvet, miszerint egy kisebbséghez való tartozás kizárólag egyéni elhatározás dolga. Álláspontja szerint ez az elv a magyar törvényjavaslatban megvalósul, mivel a javaslat meghatározza, hogy mely kisebbségekre terjednek ki a törvényben foglalt jogok és egyúttal lehetőséget nyújt ezer fő kezdeményezése esetén más kisebbségeknek is külön népcsoportként történő hivatalos elismerésére. A törvényjavaslat azzal a figyelemre méltó újításával, hogy a legalább "egy évszázada" "magyar területen élő" csoportokat fogadja el honos kisebbségként, "választ adott a nemzetközi szervezetek és köztük az Európa Tanácsot foglalkoztató egyik kényes kérdésre".³

A bizottság szerint a kisebbségek meghatározása figyelemre méltó adalék a definiálás körül évtizedek óta tartó nemzetközi vita számára. Kiemelte a Bizottság, hogy a szabad identitás-választás elve elsőként került be egy "nemzeti" törvénybe. A honos-

1 PAN, Ch. állásfoglalása a magyar nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényelőterjesztéssel kapcsolatban (1992. szeptember 16.).

2 Lásd supra I. lábjegyzet.

3 Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, Strasbourg, 1992. október 23. A Jogi és Emberi Jogi Bizottság észrevétele a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól készült törvénytervezethez. Előterjeszti Worms, a téma előadója.

ság meghatározott időtartamhoz kötését szintén figyelemre méltónak minősítette a Bizottság.⁴

Az egyéni és a közösségi jogokkal kapcsolatban Christoph Pan szerint a törvényjavaslat "következtesen végigviszi" "az egyéni és a csoportos jogok között" alkalmazott világos különbségét.⁵

Jean-Pierre Worms közvetítésében a Bizottság nyomatékosan aláhúzta, hogy a törvényjavaslat "igen figyelemre méltó módon helyezi a hangsúlyt a kisebbségek egyéni és kollektív jogainak tételes felsorolására, az önazonosság megőrzésének és a földrajzi kötődésnek a szavatolására". A Bizottság megítélése szerint a kisebbségek egyéni és kollektív jogait rögzítő fejezetek a jogok megfelelő felsorolását tartalmazzák. Megjegyezte, hogy "a különböző országokban kevés olyan törvény létezik, amely jogokkal ruházza fel a csoportokat. Ezen kívül, a kollektív jogok nem nyertek még nemzetközi szintű elismerést."⁶

A bizottsági vita szerint az egyéni jogokon túlmenően a közösségi jogok részletes felsorolásának az a nagy jelentősége, hogy a nemzetközi jog még nem ismeri el a kollektív jogokat.

A kisebbségi önkormányzatokról írt legfontosabb észrevételek: Christoph Pan szerint a törvényjavaslat az önkormányzatokra vonatkozóan olyan részletes szabályozást tartalmaz, amely az országos szinttől a legkisebb közigazgatási egységig minden igazgatási szintet átfog.

J. P. Worms anyagában kiemelte, hogy "a Bizottság nagyon eredetinek tekinti a kisebbségek önkormányzataira vonatkozó rendelkezéseket." "A Bizottság egyetért a helyi önkormányzatok kisebbségi képviselői hatáskörének terjedelmes felsorolásával."⁷

A Bizottság egyetértett azzal, hogy a kisebbségi jogok gyakorlásában nagy fontosságú a helyi önkormányzatok létrehozásának lehetősége, különös jelentőségű, hogy a magyar javaslat biztosítja a kisebbségek számára a helyi és országos önkormányzataik létrehozásának jogát. Ezt nemzetközi szempontból precedens értékűnek ítélték meg. A Bizottság – néhány kritikai észrevételtől eltekintve – alapvetően pozitívnak ítélte meg a magyar törvényjavaslatot.

A hat parlamenti párt képviselői – mindezen anyagok ismeretében – 1993. január végétől egyeztető tárgyalásokat folytattak és márciusban a törvényjavaslat vitás pontjait illetően megkötötték a politikai megállapodást.

A megállapodás keretében elfogadták a benyújtott törvényjavaslat kisebbségekre vonatkozó definícióját és a honos népcsoportok felsorolását, valamint nemzetiségi jogként azt, hogy az állampolgár jogosult legyen valamely nemzetiséghez tartozását titkosan, név nélkül a népszámlálás során megvallani. Bevezették a nemzeti és etnikai

4 Jelentés az Európa Tanács Jogi és Emberi Jogi Bizottságának üléséről (Velence, 1992. november 11-12.), 1992. november 17.

5 Ld. Supra 1. lábjegyzet.

6 Ld. supra 3. lábjegyzet.

7 Ld. supra 3. lábjegyzet.

kisebbségek országgyűlési biztosának intézményét "egyéni" ombudsman formájában, ennek megvalósítása alkotmánymódosítást feltételez. Megmaradt, más terminológiai elnevezésekkel a javaslatnak a helyi kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó hármass rendszerre, a kisebbségek jogainak érvényesítése érdekében fontos területeken a jogszabványok bővítésével. Elfogadták a kisebbségi országos önkormányzat megválasztásának új javaslatát. Ennek értelmében a már megalakult helyi kisebbségi önkormányzati képviselők elektorokként részt vesznek az országos kisebbségi önkormányzat megválasztásában, (részt vesz továbbá a szószóló); s azért, hogy a szórványban élő kisebbségek is részt vehessenek annak létrehozásában, azokon a településeken ahol nem alakult helyi kisebbségi önkormányzat, a kisebbségi egyének közvetlenül választhatnak elektorokat. Ilyen módon a demokratikus választási rendszer követelményeinek megfelelően biztosított lesz az országos kisebbségi önkormányzatok legitimitációja. Bővítették az országos kisebbségi önkormányzat feladat- és hatáskörét. Beiktatták, hogy nyolc tanuló szülőjének vagy törvényes képviselőjének kérése esetén kisebbségi osztály vagy tanulócsoporthoz indítása kötelező legyen. Nem érintették a nyelvhasználatra és a helyi szószólóra vonatkozó rendelkezéseket.

Megegyeztek a következő helyi önkormányzati választásokig tartó átmeneti rendelkezések kiiktatásában. Megállapodtak a finanszírozásban; az országos önkormányzatoknak történő helyiségjuttatásban, a Kormány 1994. évi 500 millió, 1995. évi 500 millió forint keretű kompenzációs célú kötelezettség-vállalásában, az országos önkormányzatok egyszeri vagyronhoz juttatásában.

A politikai megállapodást tájékoztató-konzultatív jellegű megbeszélésen a parlamenti pártok ismertették a Kisebbségi Kerekasztallal és az országos kisebbségi szervezetek vezetőivel, véleményük megismerése céljából.

A politikai megállapodás szövege alapján a hat parlamenti párt és a Kisebbségi Hivatal szakértői 1993. április 1-i határidővel elkészítették a normaszöveg-tervezetet, amit a hat párt képviselői módosító indítványcsomagként április 26-án benyújtottak a Parlamenthez.

A megállapodással, illetve a módosító csomaggal a törvényjavaslat politikai szintű elfogadásának megszűnt az akadály. A Parlament április 27-i ülésén lezárta a törvényjavaslat általános vitáját.

A hatpárti módosító indítványcsomagon kívül – mely egyébként 42 javaslatot tartalmazott – az összeállított együttes jelentés tervezetében más képviselők által benyújtottan 88 módosító indítvány szerepelt; összesen 130 módosító javaslat érkezett, s ezen kívül számos csatlakozó módosító indítvány benyújtása történt még meg.

Az illetékes parlamenti bizottságokban a módosító indítványok vitája – az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságban az országos kisebbségi szervezetek, a Kisebbségi Kerekasztal képviselőinek részvételével – a Parlamentben zajló részletes vitával egyidőben folyt.

Az Országgyűlés 1993. július 7-én, Nagy Ferenc József tárcanélküli miniszter választát követően döntött a törvényjavaslat egyes rendelkezéseinek elfogadásáról és sor került a végszavazásra is. A törvényt az Országgyűlés döntő, 96,5%-os több-

↓
304 igen
3 nem
8 tartózkodás

séggel elfogadta, mely néhány rendelkezéstől eltekintve 1993. október 20-án lépett hatályba.

A Kisebbségi Hivatal legfontosabb feladata a törvénnyel kapcsolatos jogpropaganda folytatása az érintettek körében és az illetékes tárcákkal egyeztetett, a végrehajtáshoz nélkülözhetetlen részletkérdésekben az egységes álláspont kialakítása. A közigazgatási szerveken kívül a végrehajtás eredményességéhez természetesen nélkülözhetetlen a kisebbségi lakosság segítsége, közreműködése az esetleges problémák feltárásában, megoldásában, ahhoz, hogy a törvény adta lehetőségekkel valóban élni tudjanak és a törvény elérje a kitűzött célját.