

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](#).

WOLFART JÁNOS

a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal Elnöke

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló új törvény

A Magyar Köztársaság Országgyűlése 1993. július 7-én döntő többséggel elfogadta a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényt.

A törvény elfogadása kiemelkedő jelentőségű. A magyar törvényhozás ezzel, térségünk egyik égető kérdésének – a magyarországi viszonyokra, sajátosságokra épített – szabályozását vállalta és teljesítette. Az ügy jelentőségét igazolja a rendkívül alapos jogszabályelőkészítő folyamat is.

Jogszabályelőkészítő folyamat

A törvénytervezet előkészítési folyamatában a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Titkárság, az Igazságügyi Minisztérium, a magyarországi kisebbségek szervezeteinek konzultatív fórumaként működő Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Kerekasztala valamint a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal egyaránt elkészítette saját koncepcióját. 1991. júniustól a Kisebbségi Kerekasztal és a Kisebbségi Hivatal az általuk készített koncepciók összehangolását kísérte meg, melynek eredménye az 1991. szeptemberi tervezet volt. Ezt követően – a jogalkotásról szóló törvény előírásai szerint – a tervezet államigazgatási egyeztetésére, továbbá a Kormány által felállított Kodifikációs Bizottság részéről a szöveg jogi szakszerűsége szempontjából történő megvizsgálására került sor. Mindezzel párhuzamosan politikai és szakértői tárgyalások folytak a kisebbségi szervezetekkel és a Kisebbségi Kerekasztallal is.

A velük való megegyezés szándéka vezette a Kormányt akkor, amikor több olvasatban tárgyalta a szaktárcák közreműködésével elkészített tervezete-

ket. A Kormány 1992. június elején terjesztette be a Parlamenthez a törvényjavaslatot.

Politikai koordináció

Az Országgyűlés a törvényjavaslat általános vitáját 1992. szeptemberében kezdte meg. Ezzel párhuzamosan az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi Bizottsága szakértői előkészítő munkacsoportot hozott létre a hat parlamenti párt képviselőiből, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal és a Kisebbségi Kerekasztal szakértőinek bevonásával. Ezek a hatpárti szakértői tárgyalások 1992. decemberéig tartottak. Ezt követően ez év márciusáig a hat parlamenti párt képviselői mintegy 1500 oldalnyi szakértői anyag birtokában politikai egyeztető tárgyalásokat folytattak. Ezek eredményeként a törvényjavaslat egyes vitás pontjait illetően politikai megállapodásra jutottak. A hatpárti politikai megállapodással elhárult a törvény elfogadásának akadálya.

Kiemelendő, hogy az Európa Tanácsnak 1992. őszén megküldött törvényjavaslatra érkező pozitív vélemény szerint Európában is ritka az az önkormányzati forma, amelyet a törvény tartalmaz. Előremutató a kisebbségek normatív meghatározása, a szabad identitásválasztás elve, a közösségi jogok szabályozása, valamint a személyi elven alapuló kulturális autonómia.

A törvényjavaslat előkészítésének kétéves időtartamát indokolja tehát az ismertett több tervezet elkészítésének időigényessége, a kérdés szabályozásának jogi és politikai bonyolultsága, valamint az, hogy a kisebbségek jogainak ilyen átfogó jellegű szabályozásához egyetlen európai országban sem állt rendelkezésre megfelelő minta.

Hangsúlyozni kell, hogy a hosszas egyeztetési folyamatban, – mely a politikai pártok, a kormányzati szervek és a kisebbségi szervezetek között is folyamatos volt, – minden érintett, így a kormányzati szervek is nagy kompromisszumkészségről tettek tanúbizonyságot.

A téma vártnál nagyobb terjedelmére tekintettel külön számot szentelünk a helyi önkormányzatokról szóló törvény továbbfejlesztésére készült szabályozási tervezetnek, a fontosabb megalapozó anyagok ismertetésének. A különszám néhány hét múlva jelenik meg.

Történelmi aspektusok

A törvény megalkotásánál figyelemmel kellett lenni arra, hogy összhangban legyen a nemzetközi emberi- és kisebbségi jogi egyezményekkel. Tény, hogy az I. világháborút követő békeszerződésekben a kisebbségi jogok tiszteletben tartását vállalták a résztvevő felek. Létezett egy, a Népszövetség által ellenőrzött kisebbségvédelmi rendszer. A II. világháború elsodor- ta ezt a rendszert. A háború utáni békeszerződések a diszkrimináció tilalmával, az emberi jogok általános elismerésével és e jogok védelmének keretei között vélték megoldani a kisebbség problémáit is. Ám a kívánt eredmény elmaradt. A kisebbségvédelem nemzetközi jogi szabályozása ma sem megoldott, számos erőfeszítés ellenére sem. Az Országgyűlés által elfogadott törvény megoldási módjai ennek következtében nemzetközi viszonylatban is előremutatóak.

A nemzetiségi kérdés magyarországi szabályozásának van történelmi hagyománya. Az Országgyűlés 1849. július 28-i ülésén fogadta el az első magyar nemzetiségi törvényt, ez volt egyben Közép-Európában is az első nemzetiségi jogokat védő törvény. Végrehajtására sajnos a szabadságharc elbukása miatt már nem került sor.

A következő említésre méltó szabályozás az 1868. évi XLIV. törvénycikk megalkotása volt. Ez nemcsak hazánkban, hanem Közép Európában is az első olyan hatályos jogszabálygyűjtemény volt, amely a nemzeti- ségi jogokat egyetlen önálló törvénycikkben foglalta össze. Ez a törvény a nemzetiségi törekvések lehető legteljesebb kielégítésére keresett korszerű megoldást.

Mégis kudarcot vallott, s ez abban rejlett, hogy nem volt alkalmas a nemzeti-etnikai konfliktusok kezelésére, mivel elsősorban az egyéni jogok alapján próbálta ezen összetett kérdést megoldani.

A törvény sajátosságai

A nemzetközi tapasztalatokra és a történelmi hagyományokra építkezve, a jelenlegi törvény abból indul ki, hogy: „A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.” Ez a rendkívül korszerű megközelítés jelentőségénél fogva a törvényjavaslat egyik alapelve. Ebben is kifejeződik, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek tényleges egyenjogúsága az egész társadalom érdeke. Nagyon fontos, hogy a kisebbsé-

gek sorsa nem válhat pártpolitikai érdekek áldozatává, azt osztársadalmi ügyként kell kezelni.

Az 1993. évi LXXVII. törvény kilenc fejezetből áll, külön fejezetek foglalkoznak az alapvető rendelkezésekkel, az egyéni kisebbségi jogokkal, a kisebbségek közösségi jogaival, a kisebbségek önkormányzataival, a kisebbségek helyi szószóelőjének kérdésével, a kisebbségek művelődési és oktatási öngazgatásával, a nyelvhasználatával, a kisebbségek támogatásával, a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásával, vagyónával, s a záró rendelkezésekben többek között a helyi önkormányzati képviselők speciális választási szabályaival.

A kisebbségi törvény célja olyan feltételek megfogalmazása és megteremtése, amelyek közepette lehetővé nyílik a kisebbségek asszimilációs folyamatának megállítására, illetve visszafordítására. A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek sajátossága, hogy ezek a kisebbségek túlnyomórészt bevándorló népcsoportok, akik több évszázada élnek együtt a magyarsággal és egymással.

Az elmúlt évszázad végi és a két világháború közötti, negatív asszimilációs folyamatok, a II. világháború körüli jogfosztások, az egyes kisebbségeket érintő kitelepítés és lakosságcsere, valamint az elmúlt évtizedek urbanizációs és oktatáspolitikája következtében a kisebbségek előrehaladott asszimilációjával állunk szemben.

Az országban többnyire elszórtan és az egyes régiókban és településeken is kisebbségben élnek. Az anyanyelv általában csak a családban él, az iskolák nem képesek erős nyelvtudást és identitástudatot biztosítani.

Nem alakulhatott ki a kisebbségek viszonylag erős, jelentős létszámú saját értelmisége sem. A törvény egyik alapelve ezért az aktív kisebbségvédelem, amely elősegíti a kisebbségek identitásának megőrzését, biztosítja az identitásválasztás szabadságát, beleértve a kettős vagy többes kötődéshez való jogot, s mindezt azzal a szándékkal, hogy a kisebbségi létből adódó helyzeti hátrányok mérséklődjenek.

A törvény a Kisebbségi Kerekasztallal közösen kialakított megoldást tartalmaz: igyekszik meghatározni a kisebbség fogalmát. A definíció a nemzetközi jogban ismert kritériumokat használja, mely szerint nemzeti és etnikai kisebbség e törvény értelmében minden olyan, a Magyarország 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 törvény alkalmazza továbbá a taxációt, vagyis a Magyarországon honos népcsoportok felsorolását és azt az eljárási módot, amivel a taxációban nem szereplő esetleges további népcsoportok a törvény hatálya alá tartozhatnak.

E törvény értelmében 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 népcsoportok. Ily módon megadja a törvény alkalmazhatóságának körét. A definíció és a taxáció módot ad arra, hogy megalapozatlan követelések ne érvényesülhessenek.

A törvény személyi hatálya kizárólag a Magyarországon honos, magyar állampolgárságú nemzeti és etnikai kisebbségekre terjed ki, kizárva az úgynevezett „új” kisebbségeket, így a menekülteket, bevándorlókat, hontalanokat, letelepedett külföldi állampolgárokat. A honos kisebbségek elsődleges védelme megfelel az európai kisebbségpolitikai szemléletnek és joggyakorlatnak. A törvényben nincs jogi különbség etnikai és nemzeti kisebbség között, azaz ugyanazon jogok illetik meg őket. Magyarországon etnikai kisebbségnek nevezik a cigányságot. Ez a legnagyobb és szociálisan a legnehezebb helyzetű kisebbségi csoport.

Egyéni és kollektív jogok

A törvény az alapvető rendelkezések között határozza meg a szabályozás elveit, a Magyar Köztársaság által e kérdésben követett politikai elveket.

Kiemeli a nemzeti, etnikai önazonossághoz való jogot, a szülőföldhöz való kötődést és az anyaországgal és nyelvemzetekkel való szabad kapcsolattartást, az asszimiláció elleni védelmet, valamint a helyi és országos önkormányzatok létesítéséhez való jogot.

Az egyéni kisebbségi jogok közül kiemelkedő jelentőségű az anyanyelv szabályai szerinti névhasználati joga, a kisebbség saját anyanyelvének, történelmének, kultúrájának, hagyományainak megismeréséhez, ápolásához, gyarapításához és továbbadásához fűződő jog, részvétel az anyanyelvű oktatásban és művelődésben.

Természetes, hogy az alkotmányos keretek között a kisebbségek érdekeik kifejezésére pártokat, egyesü-

leteket és más társadalmi szervezeteket is létrehozhatnak.

Fontos tétel, hogy az egyéni kisebbségi jogok mellett a kisebbségek közösségeinek jogai is megfogalmazásra kerülnek. A kisebbségi jogok ugyanis nem biztosíthatók maradéktalanul az egyéni állampolgári jogok keretében, azok csoportjogokként is megfogalmazandók.

A közösségi jogok elismerésével a törvény példát mutat a nemzetközi joggyakorlatnak, mely e kérdésben nem foglal el egységes álláspontot, illetve elutasítja a közösségi jogok elismerését. Ezek sorába illeszkedik a kisebbségek közösségeinek az anyanyelvű vagy anyanyelvi oktatás feltételeinek megvalósításához, valamint saját országos nevelési, oktatási, kulturális, tudományos intézményhálózat kialakításához fűződő joga. Törvényi szinten meghatározásra kerül a széleskörű és közvetlen nemzetközi kapcsolatok kiépítésének és fenntartásának joga is.

A törvény közösségi jogként megfogalmazza a kisebbségi szervezetek egyik legfontosabb követelését. Kimondja, hogy a kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviseletre. Ennek részletes szabályait az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényt módosító javaslat tartalmazza, amelyet a Kormány már benyújtott az Országgyűlésnek.

Önkormányzat – autonómia

Az előkészítés során a kisebbségi önszerveződéseknek különböző formái merültek fel, hiszen ez az a terület, amely a törvény egyik legfontosabb célját, a kisebbségek érdekérvényesítését hivatott megvalósítani. Az volt a kérdés, hogy ezek a formák az egyesülési jog alapján szerveződjenek vagy önkormányzatokban valósuljanak meg. A törvény az önkormányzati megoldást tartalmazza.

Az Alkotmány a kisebbségek helyi és országos önkormányzatairól szól. A kisebbségi szervezetek határozottan az önkormányzati megoldást kérték. Az általuk kért és a törvényben biztosított erős jogi funkciók csak erős legitimitású, választás útján létrejövő önkormányzatoknak adhatók. Ez úgy biztosítható, ha mint a jelen törvényben is, az önkormányzati választás időhöz, helyhez kötött, törvényes felügyelet mellett történik, azon minden választópolgár jogosult résztvenni. Mindez természetesen nem zárja ki, hogy az egyesülési jog alapján is szerveződjenek a kisebbségek.

A nemzetközi ajánlásoknak is az a közös jogelve, hogy a kisebbségeknek hatékony beleszólást kell biztosítani a közügyekbe, különösen az őket érintő ügyekkel kapcsolatos döntések meghozatalába. Mindez a törvényben célzottan megvalósul.

A kisebbségi önkormányzatok részben már működő helyi önkormányzati rendszer elveire épülnek fel és ily módon illeszkednek a Magyar Köztársaság állami szervezetének rendszerébe. Ezáltal az önkormányzatok alulról felépített, demokratikusan választott testületek lesznek, melyek kiépítése során is érvényesül a regisztráció teljes tilalma.

Új elem a törvényben a közvetlen és közvetett módon létrejövő kisebbségi önkormányzat jogintézménye.

A törvény lehetőséget nyújt minden kisebbség számára saját országos önkormányzatának megalakítására, elektorok útján. Ezen országos önkormányzatok ellátják az adott kisebbség érdekeinek országos, valamint területi képviselőit és védelmét. A törvény hozzájuk telepíti a kisebbségek művelődési és oktatási önigazgatása megteremtése érdekében a különböző intézmények létrehozásának jogát.

A kisebbségi önkormányzatok, illetve különböző önkormányzati formák jogosítványairól, feladat- és hatásköreiről annyit, hogy azokat a helyi önkormányzatokról szóló törvénnyel összhangban lehet értelmezni. A helyi önkormányzati törvényben biztosított hatáskörökön túlmenően a kisebbségi törvény számukra döntési jogosítványokat az úgynevezett kisebbségspecifikus ügyekben ad, például helyi ünnepek meghatározása, jelképek kialakítása, pályázatok kiírása stb. Az országos kisebbségi önkormányzatnak, a rendelkezésre álló közszolgálati rádió- és televízió műsoridő és csatorna felhasználásának elveire, sajtóközlemények közzétételére.

Jogosítványok, garanciák

A törvény különböző jogosítványokat is biztosít, ilyenek: az egyetértési jog, véleményezési jog, kezdeményezési jog, javaslattételi jog, tájékoztatáskérés joga, kifogásolási jog, kapcsolattartási jog, delegálási jog, érdekképviselővel való jog, illetve egyes intézmények, például nevelési-oktatási intézmények (óvoda, iskola stb.) létesítéséhez, fenntartásához való jog és a közművelődési intézmények létrehozásához való jog, amely szintén lényegi része a kisebbségek érdekvédelmi lehetőségeinek, minél teljesebb körű megvalósításának.

A törvény tartalmazza a kisebbségek által használt nyelvek felsorolását, nevezetesen a bolgár, a cigány (romani ill. beás), a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán nyelveket. A törvény részletes szabályozásából kiemelkedő, hogy a kisebbséghez tartozó gyermek anyanyelvű, illetve anyanyelvi oktatásban részesülhet különböző oktatási formák igénybevételeivel.

Ezen oktatás a helyi lehetőségek és igények szerint kisebbségi óvodában, iskolában, iskolai osztályban, vagy csoportban történhet. A törvény kimondja, hogy a cigány etnikum iskolázottságbeli hátrányainak csökkentése, felszámolása érdekében sajátos oktatási feltételek megteremtendők. Garanciális szabály, hogy az oktatási intézményekben biztosítani kell a kisebbség történelmének tanítását, kulturális hagyományainak megismerését is. Mindezek biztosítékául konkrét állami feladatok határozódnak meg, úgymint anyanyelvű pedagógusok képzése, vendégtanárok alkalmazása, gondoskodás a kisebbséghez tartozók képzéséről a kisebbségek nyelvén oktató külföldi intézményekben is. Ebből látható, hogy a kulturális autonómia elvének alkalmazásakor a törvény kinyilvánítja a kisebbségi kultúra megtartásának, fejlesztésének biztosításához az állam anyagi felelősségvállalásának kötelezettségét. Mindezek megvalósulásához pénzügyi garanciát nyújt a mindenkor költségvetési törvényben meghatározott mértékben.

A törvény a közművelődés terén az országos önkormányzat jogosultságává teszi e tevékenység folytatását, így különösen kisebbségi színház, könyvtár, kiadó, múzeumi kiállítóhely, kulturális, művészeti, tudományos intézet létesítést, melyekhez költségvetési támogatás igényelhető.

A törvény kimondja, hogy anyanyelvét bárki mindenkor és mindenhol szabadon használhatja. Kiemelendő, hogy a kisebbségi önkormányzatok igényének megfelelően a települési önkormányzat köteles biztosítani, hogy a kisebbség anyanyelvén is megtörténjenk rendeletének kihirdetése, olvashatóak legyenek a helység- és utcanevet megjelölő, valamint a közhivatalok elnevezését feltüntető táblák feliratai.

A törvény nagy súlyt fektet a benne foglaltak megvalósulásához szükséges pénzügyi garanciákra. Többszoros finanszírozási rendszerrel határozza meg a kisebbségek művelődési és oktatási önigazgatáshoz, illetve a kisebbségi önkormányzatok szervezeti működéséhez szükséges pénzügyi forrásokat. Ez azt jelenti, hogy a pénzügyi feltételeket az állami költségvetési törvény és a törvény által a kisebbségek, illetve az

érdekükben kifejtett tevékenység támogatására az Országgyűlés által létrehozandó Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Alap biztosítja. A törvény lehetővé teszi ezen kívül alapítványok létrehozását is.

Azzal, hogy a törvény a mindenkori állami költségvetés feladatává teszi egyrészt az anyanyelvi (anyanyelvű) iskolai oktatáshoz nyújtandó kiegészítő normatív támogatást, másrészt a kisebbségi önkormány-

zatok működésének támogatását, megteremtődnek a működés anyagi garanciái.

Végezetül a törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvény módosításával a kisebbségek számára könnyítő választójogi szabályokat fogalmaz meg annak érdekében, hogy képviseljük teljesebb körben megvalósuljon.