

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](#).

# A kisebbségi törvény elé Itthon vagyok?

## II. Tánc a törvény körül

Cikkünk két héttel ezelőtt közölt első részében megpróbáltuk röviden felvázolni a magyarországi kisebbségek jogfosztásokkal teli történetének legutóbbi néhány évtizedét. A folytatásban a szokásosnál kisebb részletesebben foglalkozunk a Nemzetiségi Kerekasztal és a kormányzati szervek közötti közel egyéves tárgyalássorozattal. Az az érzésünk ugyanis, hogy mindez tanulságos bepillantást enged a kormány és hivatalai, az oktatási és médiatörvénynél is tapasztalt tárgyalási technikájába

### Az első menet: elég volt!

'90 április-július: a kormány a kisebbségi ügyek koordinálására létrehozta a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalt, és az Igazságügy-minisztériumot megbízta egy kisebbségi törvény kidolgozásával.

'90 december: elkészült az Igazságügy-minisztérium tervezete. A tervezet nem nyeri meg a kisebbségi szervezetek tetszését. A szöveg készítői nem foglalkoznak kielégítően a kisebbségek parlamenti képviselésével, a kisebbségi szervezeteket továbbra is egyesületi alapokon képzelik el, a kulturális autonómia területén elsősorban állami intézményekben és a pénzek kliensrendszerű pályázati elosztásában gondolkodnak. A szövegből hiányzik számos alapjog, továbbá az intézmények megteremtésének jogi és pénzügyi garanciája.

A kisebbségi szervezetek a törvénytervezet ismeretében (melyet postafordultával [!] való véleményezésre küldtek ki nekik), részint a Phralipe cigány szervezet, részint a Német Szövetség javaslatára úgy döntenek, hogy álláspontjukat egyeztetendő kisebbségi kerekasztalt alakítsanak.

'91. február: A kerekasztal levelet küld a miniszterelnöknek, az Országgyűlés elnökének és a Kisebbségi Hivatal vezetőjének. Megfogalmazza kifogásait, továbbá közli, hogy miután az elmúlt esztendő során már egy sor hivatali szerv próbálkozott egy kisebbségi törvény megalkotásával, és az elkészült változatok egyre gyengébbek lettek, és miután ezek elkészítésébe sohasem vonták be a kisebbségi szervezeteket, úgy döntöttek, hogy elkészítik saját változatukat. A tervezet elkészítéséhez két hónapot kértek. A kormányzat a maga részéről "üdvözlölte a kezdeményezést".

'91. március-április: A Kisebbségi Hivatal maga is egy törvényszöveg kidolgozásába kezd. A hivatal változata egy héttel előbb készül el, mint a kerekasztalé. A kerekasztal viszonylagos lassúságának érthető oka van: csak a tagok konszenzusán alapuló javaslat kerülhet be a törvényszövegbe. Tekintve, hogy a kerekasztal résztvevői a 13 magyarországi kisebbség mintegy 70 szervezetét képviselték, ez nyilvánvalóan időigényes megkövetés.

A hivatal vezetői, mint azt a sajtóban is nyilatkozzák, a két hónap leteltével úgy érzik, hogy a maguk részéről képtelenek várni a kerekasztalra, és a saját tervezetüket haladéktalanul betervezik a kormány elé. A nyilatkozat megjelenésének napjára azonban elkészül a kerekasztal Bársony János, Kaltenbach Jenő és Ficzere Lajos által készített szövege is.

A hivatal tervezetének véleményezésére összehívja az általa létrehozott kisebbségi tudományos tanácsot. A tanács elismert szakértőkből, különböző pártok képviselőiből áll. A hivatal a saját tervezetét teszi eléjük, a tanács azonban szeretne megismerkedni a kerekasztaléval is. A két verzió összevetésekor a tanács a kerekasztalét lényegesen jobbnak találja. Tekintve, hogy a törvény kétharmados, a tanács véleménye mintegy előre jelzi a Parlament várható állásfoglalását is.

'91. április vége-május: A kormány úgy dönt, hogy a törvényjavaslat előkészítésére úgynevezett tárcaközi kodifikációs bizottságot hoz létre.

### A második menet: tárgyaljunk, ha muszáj!

A kerekasztal tagjai értesülve a bizottság megalakulásáról, újabb levelet írnak, ebben emlékeztetnek Antall József azon nyilatkozatára, melyben kijelentette,

hogy a kormányzatnak nem áll szándékában olyan törvényt létrehozni, amelyet a hazai kisebbségek nem találnak elfogadhatónak. A kerekasztal tagjai ezért célszerűnek találnák, ha a kodifikációs bizottság tárgyalásokat kezdene velük. Úgy vélik, hogy az általuk készített tervezet megfelelő tárgyalási alapnak bizonyulna. Az illetékes miniszter, Nagy Ferenc József válaszelevelében jelzi beleegyezését, s egyúttal a kodifikációs bizottság nevében a Kisebbségi Hivatalt jelöli ki tárgyalópartnerül.

A tárgyaló delegációk megegyeznek, hogy a két változatot a kerekasztal tervezetének logikája alapján vetik össze. A több mint két hónapos tárgyalássorozat alatt a két félnek a kérdések 90 százalékában sikerült megegyezni. Azonban a kerekasztal számára legfontosabb kérdésekben, nevezetesen a kulturális autonómiát biztosító intézmények és az önkormányzatok működéséhez szükséges jogi és pénzügyi garanciáknak, és a kisebbségek parlamenti képviselésének kérdésében nem születik megállapodás.

A kormányhivatal a tárgyalások során végig sürgeti a kerekasztal képviselőit, újabb és újabb határidőket szab, mondván, hogy nem áll módjában a tárgyalások további folytatása.

'91 szeptember: A hivatal bejelenti, hogyha egy héten belül nem sikerül megegyezni, akkor elvész a megállapodás lehetősége. A kerekasztal képviselői kifejtik, hogy a fenti kérdéseket kivéve a legtöbb dologban sikerült megállapodni. A hivatal a kerekasztal véleményét félreértve (?) sajtótájékoztatót hív össze, melyen bejelentik a megállapodást. A sajtótájékoztatón azonban a kerekasztal tagjai elmondják, hogy a jelenlegi tervezet éppen azokat a kérdéseket nem tisztázza kielégítően, amelyek miatt a kisebbségi törvény megalkotásának egyáltalán értelme van.

'91 szeptember-október: A hivatal a sajtótájékoztató után újabb tárgyalási fordulóra kényszerül. Ezúttal a kerekasztalnak kompromisszumos formában sikerül elfogadtatnia a vitatott pontokra vonatkozó javaslatait. A törvénybe mellékletként bekerül a kisebbségek ideiglenes parlamenti képviselését szabályozó rész. A hivatal pénzügyi garanciákra vonatkozó elképzelései (mintegy kétmilliárdra becsülik a törvény végrehajtásának

költségeit) ugyancsak a mellékletben szerepelnek, csakúgy mint a kerekasztal nyolcmilliárdos javaslata. A két összeg közötti eltérést az magyarázza, hogy míg a hivatal csak a kisebbségi szervezetek fenntartási költségeit kalkulálja, addig a kerekasztal az intézmények létrehozásának költségeivel is számol.

A finanszírozással kapcsolatos vitákat a hivatal úgy zárja le, hogy azok eldöntése végső soron nem a tárgyalófelek, hanem a kormány feladata.

Az elkészült tervezetet a hivatal a kodifikációs bizottság elé terjeszti, s egyúttal felajánlja a kerekasztalnak, hogy az két, szavazati joggal nem, pusztán tanácskozási joggal rendelkező tagot küldhet a bizottságba. A kerekasztalt némileg meglepi az ajánlat, hiszen Nagy Ferenc József levele alapján úgy hitték, hogy a kisebbségi hivatal teljes felhatalmazással rendelkezik, hogy ők eddig is a bizottsággal tárgyalnak.

### A harmadik menet: szerkesszünk újra!

'91 október–november: A kodifikációs bizottság tagjai úgy vélik, hogy a szöveghez tartalmilag nem kell hozzányúltni, de azt meg kell szerkeszteni. Azonban a tényleges szerkesztési problémák megoldása helyett számos ponton tartalmi változtatásokat eszközölnek. Ezek egy része kétségtelenül hasznára válik a szövegnek, sok helyütt viszont elfogadhatatlannak a kerekasztal számára.

A szerkesztett törvényjavaslatot a bizottság egyeztetésre és véleményezésre kiküldi az önkormányzatoknak, hivataloknak és a minisztériumoknak. A megkérdezettek jó része igen gyengének találja a bizottság változatát.

'91 december: A beérkezett vélemények alapján a kodifikációs bizottság kijelöl egy újabb szerkesztőbizottságot az érintett minisztériumok képviselőiből. A kerekasztal jelzi, hogy szeretné, ha a munkában képviselői is részt vehetnének, hogy javaslataik, ha másképp nem, legalább alternatív megoldásként a szövegbe bekerülhessenek. A szerkesztőbizottság azonban erre nem hajlandó, és így nyilvánvalóvá válik, hogy a szöveget egyoldalúan kívánják megváltoztatni.

'92. január első fele: A kerekasztal ismételt kérésének hatására a kodifikációs bizottság egy tárgyalási napot engedélyez a kisebbségi szervezetek véleményének kifejtésére. A kisebbségi képviselők ragaszkodnak ahhoz, hogy a tervezetben benne legyenek azok a részek, amelyek a kormány végrehajtási kötelezettségét szavatolnák. A szerkesztőbizottság változatából ugyanis ismételtel kiirtódtak a finanszírozás, a parlament képviselői, az érdekvédelem és a kommunikációs esélyegyenlőség megoldására vonatkozó ré-

szek. Bekerült ezzel szemben a BM javaslatára egy negyven oldalas, a kisebbségi önkormányzati választásokra vonatkozó szöveg, amelyben a regisztrációs kötelezettségekkel is foglalkoznak. Ezzel kapcsolatban a kisebbségi szervezetek elfogadhatatlannak tartják, hogy az önkormányzati választások előtt nyilvántartásba vegyék a magukat kisebbségnek tartókat. Meggyőződésük szerint elegendő, ha az általános választói névjegyzék alapján folynak a választások. A kisebbségek huszadik századi sorsát ismerve jó okuk van rá, hogy minden, a nemzeti és etnikai hovatartozást rögzítő regisztrációra bizalmatlanul tekintsenek.

A szerkesztőbizottság változata összességében ugyanolyan gyengének bizonyul, mint elődje. A kerekasztal a konszenzus érdekében a tárgyalások folytatását szorgalmazza. A kisebbségi hivatal tárgyalások helyett mindössze a kerekasztal írásbeli véleményét kéri azzal, hogy azt majd továbbítják a kodifikációs bizottságnak.

### A negyedik menet: csendet kérünk, gondolkozunk!

Innentől kezdve a törvény további sorsát homály fedi, kormányzati részről teljes a hírzárlet. Mindössze annyi szivárog ki, hogy a kormány szerveken belül sincs teljes egyetértés. A PM elviekben támogatja ugyan egy kisebbségi törvény megszületését, azonban a költségek biztosítását illetően korántsem derülátó. A minisztériumnak semmiképpen sem áll érdekében a törvény gyors meghozatala. Az Igazságügy-minisztérium, amely időközben elkészítette saját, egyszer már megbukott tervezetnek második, javított kiadását, ragaszkodik hozzá, hogy különvélemény formájában az is a kormány elé kerüljön. A BM-nek elsősorban az önkormányzati választásokra vonatkozólag vannak problémái. Vélhetőleg ezért is készítette el saját fent említett negyvenoldalas verzióját.

'92. január második fele: A kormány szándékairól továbbra sincs információ. Szándékai komolyságát mindenestre megkérdőjelezi, hogy az ez évi költségvetésben egyetlen fillér sem szerepel a kisebbségi önkormányzati választások, vagy a kulturális autonómia intézményrendszer kiépítésének költségeire. A decemberi költségvetési vitában nem fogadják el Horváth Aladár és Hága Antónia SZDSZ-es és Németh Zsolt fideszes képviselő erre vonatkozó javaslatait sem. A törvénnyel kapcsolatos kiadásokra mindössze tízmilliót szavaztak meg a kormánypárti honatyák. Ezt a kisebbségi hivatal kapná meg törvény-előkészítő munkára.

A hónap vége felé a Művelődési Minisztérium törli meg a törvény körüli

csendet. A kerekasztal képviselőit konzultációra hívja meg egy, a minisztérium által készített kisebbségi oktatással művelődéssel foglalkozó kormányelöljesztéssel kapcsolatban. A találkozó a kerekasztal képviselőinek vélemény kifejtésére harminc percet ajánlanak fel.

Január utolsó napján szűkszavú sajtóközlemény adja hírül az érdeklődőknek, hogy a kormány 30-i ülésén foglalkozik a kisebbségi törvénnyel és úgy döntött, hogy a törvényben a kisebbségeknek hatalmi jogosítványokkal felruházott kormányzatokat kell adni. Hogy ez önmagában ígéretes fejlemény a létváltozatok közül melyik elfogadását lenti, azt továbbra sem lehet tudni.

'92 február: A kormány következő ülésén ismét foglalkozik a törvényvel döntésre jut. A kerekasztal tagjai többségi érdeklődés után táviratot kapnak, melyben Nagy Ferenc József a törvény mertetése céljából két nappal később összehívja őket.

### Az utolsó menet?

(Az elfogadott – sok tekintetben vadon – szöveggel kapcsolatos benyomásairól sony Jánost, a kisebbségi kerekasztal tagját kerekasztal tervezetének atyját kérde meg.)

Bársony János: Annyi bizonyos, ez a változat elfogadhatatlan a magyar kisebbségek számára. A szöveg sok az új elem. Ezek a változtatások váltak a törvényszöveg hasznára. egyik új vonás, hogy a kisebbségek törvény végrehajtása szempontjából részre osztanak: egyrésztől lennének nemzetiségi kisebbségek, másrésztől etnikai kisebbségek, utóbbiakhoz tartoznának a cigányok, a zsidók és az önyek. Az ő esetükben az anyanyelvi oktatási intézmények nem járnának autonómiával. Míg a nemzetiségi kisebbségek az óvodától a főiskoláig biztosítva lennének az anyanyelven való tanulás lehetőségéig addig az etnikai kisebbséghez tartozó oktatási intézményekben mind a fakultatív alapon, vagy pedig úgynevezett vasárnapi iskolákban tanulhatnak. Ez a legnagyobb magyarországi kisebbség, a cigányság esetében például a véleményem szerint alkotmányba zárt, negatív diszkrimináció.

Az egyik módosítás a kisebbségi kormányzatokat érinti. Javaslatainkkal a törvényben az új változat elutasítja a kisebbségi önkormányzati választások lehetőségét. Mindössze annyit engedélyez, hogy ahol a települési önkormányzatokban a valamelyik kisebbséghez tartozó képviselők többségben, ott

pülési önkormányzat kisebbségi önkormányzattá nyilváníthatja magát. Ez sérti a települési önkormányzat elvét, hiszen ezeket a képviselőket annak idején nem egy kisebbség, hanem az adott terület összes lakosának képviseletére választották. A kormányzat által elfogadott kisebbségi önkormányzati modell alapvetően területi alapon képzelet el a kérdés rendezését. Ez az elképzelés azonban teljesen alkalmatlan a magyarországi kisebbségek problémáinak megoldására. A hazai kisebbségek diaszpórában élő, úgynevezett szórványkisebbségek. A modell elfogadása azt jelentené, hogy a kis lélekszámú kisebbségek egyáltalán nem, a nagyobbak is csak mintegy 10–20 százalék arányban jutnának képviselethez.

Elfogadhatatlan az, hogy a kisebbségek parlamenti képviseletét a választójogi törvény módosításakor kell szabályozni. Miután a választójogi törvény módosítására tudomásom szerint legjobb esetben is csak '93-ban kerülne sor, ez azt jelenti, hogy a kisebbségek parlamenti képviselete a jelenlegi választási ciklusban nem lenne biztosítva. Sorra következnek azok a törvények, egyebek közt a média- és oktatási törvény, melyek tárgyalásánál a kisebbségi szempontok érvényre jutása nagyon fontos lenne.

A szövegből kikerültek a jogi és pénzügyi garanciák. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a törvény jogszabályból óhajgyűjtémmé vált. Ennek illusztrálására jellemző példa a médiákkal foglalkozó rész. Eszerint a Rádió és Tv kisebbségi műsorokat közvetít. Hogy milyen adásidőben, mennyi pénzből, milyen arányban és mely kisebbségekhez szólóan, arról egy szó sincs.

Bevallom, nem egészen értjük a kormányzat szándékát. Egy kb. egy éve tartó, gyakran fásasztó, de sok esetben gyümölcsöző tárgyalássorozat végén vagyunk. Mi úgy éreztük, hogy a legtöbb vitás kérdésben sikerült valamilyen konszenzust kialakítani. Ez az új tervezet azonban felrúgja ezeket a megegyezéseket. A kisebbségek számára létfontosságú helyi és országos intézményrendszer kérdésében elodázza a megoldást. Úgy tűnik, hogy az a fiskális szemlélet kerekedett felül, hogy amíg ezek az intézmények nem léteznek, addig legalább nem kerülnek pénzbe. Ha a kormányzat nem áll szándékában egy *konszenzuson alapuló* törvény betervezése a parlament elé, akkor az időhúzáson kívül mi volt az értelme ennek az egy évnek? Mindenesetre bízunk benne, hogy a kormány figyelembe veszi kifogásainkat. Ellenzéki pártok kijelentették, hogy csak olyan törvényt szavaznak meg, melyet a kisebbségi szervezetek is elfogadnak. Miután ez egy kétharmados törvény, ha nem sikerül megállapodnunk, elképzeléseinket kénytelenek lennénk, az ellenzéki pár-

tok segítségét is igénybe véve önálló törvényjavaslat formájában vinni a parlament elé.

A kormányzat tavaly nyáron a genfi, strasbourgi és moszkvai emberjogi és kisebbségi konferenciákon ismertette a kerekasztal és Kisebbségi Hivatal által közösen készített törvényjavaslatot. Ez a ter-

vezet akkor ott igen jó benyomást keltett. Nyilván a nyugati szervezeteket is meglepné, ha most egy ettől különböző, szellemében sokszor gyökeresen ellentétes törvényt fogadna el a parlament.

Minket, már nem lep meg.

UPOR PÉTER

## ALTERNATÍVÁK

Az alábbiakban megpróbáljuk röviden ismertetni a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kerekasztal tervezetének főbb pontjait és néhány azokkal vitázó nézetet.

– A kulturális autonómia intézményrendszere:

A kulturális autonómiát biztosító intézményekhez tartoznak a különböző nemzeti és etnikai szövetségek, szervezetek, az anyanyelvi oktatás intézményei, óvodától az egyetemig, a kisebbségi lapok, múzeumok, színházak, a kisebbségi könyvkiadás, rádió- és tévéműsorok, művelődési központok és könyvtárak. A kerekasztal tervezete szerint az intézményrendszer létrehozását és fenntartását az állami költségvetésnek kell finanszíroznia. Ezzel szemben áll az az Igazságügy-minisztérium tervezetében is megjelenő elképzelés, amely ezeket az intézményeket alapvetően egyesületi alapokra helyezni. Az ily módon létrejövő egyesületet elsősorban a hozzájuk csatlakozó állampolgárok befizetéseiből, esetleges szponzorok támogatásából és korlátozott mértékben pályázatok útján nyert állami közpénzekből tartanák fenn magukat. Ez kétségtelenül megoldás lehetne egy jól bejáratott demokráciában, ahol kiépült a civil társadalom, ahol a valamilyen kisebbséghez tartozás tudata kifejlődhetett, és ahol az állampolgároknak megfelelő magántőke áll rendelkezésükre egyesületeik támogatására. Magyarországon azonban ezek az alapvető feltételek hiányoznak. Magyarországon minden hasonló intézményt közadókból finanszíroznak.

– A kisebbségi önkormányzatok:

A kerekasztal javaslata szerint a helyi önkormányzati választásokkal egy időben kisebbségi önkormányzati választásokat is kell tartani. A következő választásig hátralévő időszakban ez most külön történe. A felállt kisebbségi önkormányzatok közjogi önállósággal rendelkeznének, vagyonkukkal maguk gazdálkodhatnának. A kisebbségeket érintő kérdésekben egyenrangú partneri viszonyban lennének a települési önkormányzatokkal. Működésük fenntartására és feladataik ellátására az állam biztosítaná az anyagi feltételeket. A kisebbségi önkormányzatok feladata lenne a kulturális autonómia intézményrendszerének kiépítése és működtetése. Az állam ezeket az intézményeket az önkormányzatokon keresztül finanszírozza. A különböző kisebbségekhez tartozó helyi önkormányzatok létrehozhatnák saját, országos önkormányzatukat. Az Igazságügy-minisztérium és a hivatal első tervezete a fentiekkel szemben az önkormányzatokat elsősorban egyesületként kezelné, és csak igen korlátozott közjogi jogosítványokat biztosítana nekik.

– Ideiglenes parlamenti képviselet:

A parlamenti ciklus hátralévő részében a kerekasztal szövege szerint az országos kisebbségi önkormányzatok egy-egy általuk választott képviselőt küldhetnek a parlamentbe. A képviselők a parlament kisebbségi bizottságában szavazati joggal, a plenáris üléseken csak hozzászólási joggal rendelkeznének. A törvényjavaslatnak ez az egyik legvitatottabb pontja. Ellenzői úgy vélik, hogy ezzel megsértenék a tisztán pártelvű parlamenti képviselet gyakorlatát, és az úgynevezett korporációs elvnek tennének engedelményeket. A kormány legutóbbi törvényszövege nem is foglalkozik az ideiglenes parlamenti képviselettel.

– Állandó parlamenti képviselet:

A parlamenti képviselet következő választások utáni végleges megoldásával a kérdés fent vázolt vitás volta miatt a különböző tervezetek nem foglalkoznak.

– Garanciák:

A kerekasztal javaslata rögzíti, hogy az állam köteles a törvény életbelépésének napjától az abban foglaltakat végrehajtani. A kormányzati szervek által preferált elképzelések szerint azonban a kormány mindössze arra vállal kötelezettséget, hogy a törvény életbelépésétől számított 150 napon belül végrehajtási programot dolgoz ki. Ez nyilvánvalóan tág teret nyitna a törvény kormányzati szempontból történő átértelmezésének.

A kerekasztal javaslata a pénzügyi garanciák tekintetében egy normatív rendszer felhasználásával rögzíti az állam feladatait. A kormányzat részéről azonban ez a megoldás sem aratott osztatlan sikert. A PM illetékesei például jobb szeretnék, ha a pénzek elosztása nagyrészt pályázatok alapján történne. Ez szabad kezét biztosítaná a mindenkori államhatalomnak, hogy a pályázók közül a maga sajátos szempontjai alapján válogathasson.

(–up–)