

A kisebbségi törvény

KÁLLAI ERNŐ – VARJÚ GABRIELLA

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (kisebbségi törvény) megszületésének körülményeit, az eredeti jogszabály lényegi tartalmi elemeit és szabályozásának változásait kívánjuk bemutatni tanulmányunkban.³⁶³ Terjedelmi korlátok miatt nincs lehetőségünk elmélyült, minden területre kiterjedő elemzést készíteni: a történeti és időrendi változásokat követő áttekintésünk „láttelel” a magyarországi kisebbségi jog érvényesülésének szabályozási lehetőségéről, annak hiányosságairól, gyakorlati megvalósításának sikereiről és nehézségeiről. A joganyag bemutatását szubjektív észrevételeinkkel, gyakorlati példákkal és konkrét javaslatainkkal próbáljuk életszerűbbé, olvashatósabbá tenni. Könnyíti, és egyben nehezíti is a munkánkat, hogy egy olyan jogszabály elemzésére vállalkozunk, amely a többszöri módosítások ellenére immár 17 éve hatályban van.³⁶⁴

A kisebbségi törvény létrejötte és előzményei

A nemzetiségek jogainak külön törvényi szintű szabályozására irányuló igény a bipoláris világrend megszűnése időszakában jelent meg, jellemzően Európa keleti és középső felében. Természetesen ez nem véletlen, hiszen ebben a térségben sok ország területén éltek a világháborúkat követő békerendszerek következtében anyaországuktól elszakadt kisebbségi csoportok. A politikai „erjedés” hatására így először 1989-ben Litvániában, 1990-ben Észtországban, 1991-ben Lettországban és Horvátországban, 1992-ben Fehéroroszországban és Ukrajnában születtek

³⁶³ A tanulmány megírásához a szerzők felhasználták a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jelentéseit, beszámolóit, munkaanyagait.

³⁶⁴ Jelen tanulmányban nem foglalkozunk olyan lényeges témákkal, mint például a választójogi kérdések, a kisebbségi külön jogok finanszírozási háttere. Ezekről kiemelt fontosságukra tekintettel önálló tanulmányok íródtak, amelyek szintén ebben a kötetben olvashatók

meg a nemzetiségi törvények. Ezt követte 1993-ban Magyarországon az LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.³⁶⁵

A kisebbségi törvény megszületésének azonban komoly történeti előzményei voltak hazánkban. Elegendő csak az 1868-as Eötvös–Deák-féle nemzetiségi törvényre utalnunk, amely felemás megoldásai ellenére a maga korában, sok tekintetben egyedülálló volt Európában. Az ezt követő évszázadban a különböző politikai rezsimok és nem kis részben a nemzetközi fejlemények következtében, a kérdés törvényi szabályozására nem merült fel igény a politikai vezetés részéről, és ennek kezdeményezésére nem volt lehetősége a nemzetiségeknek sem. A rendszerváltás utáni törvényalkotási folyamat is jó néhány évre tekint vissza.³⁶⁶

Az első – ha nem is közvetlen előzményként számon tartott – tervezet 1979-ben Samu Mihály készítette, amelyben a meglévő jogtörténeti előzményekre és a demokratikus fejlődéshez szükséges új igényekre hívta fel a figyelmet. Az MSZMP akkori vezetésénél azonban nem talált támogatásra a koncepció.³⁶⁷ 1988-tól azonban már sorra készültek a javaslatok. Az egyik első irányelvet még az MSZMP KB fogadta el 1988 novemberében. Ma már tudható, hogy ezek és a későbbi kezdeményezések nem csak a politikusok által sokat emlegetett nemzetiségi kérdés iránti elkötelezettség miatt, „követve a magyar történelem legnemesebb hagyományait és értékeit”³⁶⁸ születtek. Mint több elemző is megfogalmazta,³⁶⁹ két praktikus ok vezette a magyar politikai elitet a kisebbségi jogi szabályozás megalkotása során. Egyrészt pozitív színben kívánták feltüntetni a demokratizálódó magyar államot annak érdekében, hogy

³⁶⁵ A részleteket lásd: Georg Brunner: *Die rechtliche Lage der Minderheiten in Mittel-, Ost- und Südosteuropa. Osteuropa Rech.* NSZK: 1994. 162. p.

³⁶⁶ Ahány szereplő, annyiféle megközelítés olvasható. Természetesen mindenki annak a jelentőségét emeli ki, amelynek elkészültében szerepe volt, ezért gyakran ellentmondásokkal találkozunk. Vö.: Győri Szabó Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében (1989–1990)*. Budapest: 1998. 99–151. p.; Bodáné Pálok Júlia: *A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei. Acta Humana (1993 N^o 12–13.)* 26–45. p.; Dr. Kaltenbach Jenő: *Európai szabályozású kisebbségi törvényt.* <http://www.nemzetisegek.hu>.

³⁶⁷ Utalva az előzőekben írottakra, ennél a kérdésnél sem lehet egyértelműen megállapítani, hogy Samu Mihály kezdeményezéséről van szó, vagy pedig felkérték a koncepció elkészítésére.

³⁶⁸ A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény preambuluma.

³⁶⁹ Vö.: Eiler Ferenc: *A kisebbségi önkormányzati rendszer és tapasztalatai. Eredmények kérdőjelekkel.* (Kézirat); Szalai Júlia: *Az elismerés politikája és a cigánykérdés.* In Horváth Á. – Landau E. – Szalai J. (szerk.): *Cigánynak születni. Tanulmányok, dokumentumok.* Budapest: Aktív Társadalom Alapítvány – Új Mandátum Könyvkiadó, 2000. 562. p.

gyorsítani lehessen az európai intézményrendszerhez történő csatlakozást. A nehéz gazdasági helyzetben lévő ország nem szeretne volna, ha az emberi és kisebbségi jogok kodifikációjának hiánya hátráltatja a várt segítséget, a csatlakozást. Másrészt szem előtt tartották a határon túli magyarság megoldatlan gondjait is, ezzel is „példát mutatva”, hiszen hazánkban a szétszórt népcsoportok miatt nem volt kockázata egy nagy területre kiterjedő, területi típusú autonómia létrejöttének. Ezt támasztják alá olyan „elszólások”, miszerint „a törvénytervezet véleményezésébe a határon túli magyarság képviselőit is bevonták”.³⁷⁰

Az első, komoly tárgyalási alapot jelentő tervezetet 1989 áprilisára, az Igazságügyi Minisztérium megbízásából Baka András készítette el, amely 1990 februárjára már kész szöveggé terebélyesedett. Elemzők ezt a tervezetet nevezik „liberális koncepció”-nak, amely a szabályozás alapelveire és jellegére utal. „Az állampolgári jogok egyes elemeinek jogi szabályozása úgy és csak úgy lehetséges, ha a jogrendszer egésze, s a jogok érvényesülését szolgáló intézmények mintegy zárt rendszert alkotva garanciáját jelentik az emberi-állampolgári jogok teljességének. Nem a külön intézmény megalkotása jelenti tehát ezen jogok fő biztosítékát, hanem a jogrendszer egészének az összeműködése, ami természetesen nem zárja ki az olyan megoldások lehetőségét, hogy egyes speciális állampolgári jogterületek fokozottabb védelmére bizonyos speciális jogi eszközöket is alkalmazunk, speciális intézményeket létesítsünk.”³⁷¹ Ebben a megfogalmazásban a nemzetállami jogrend keretein belül kell biztosítani a kisebbségi jogokat, és semmiképpen sem része ezeknek az autonómia, vagy valamilyen külön intézményrendszer létrehozása. Ezeket a koncepció megvalósíthatatlannak tartotta, a kisebbségek szórt elhelyezkedése, másrészt a kisebbségi regisztráció hiánya miatt. Baka András megítélése szerint, ha egyáltalán létrejön autonómia, akkor azt maguknak a nemzetiségeknek kellene létrehozniuk. A tervezet – amely nem talált kedvező fogadtatásra a nemzetiségek körében – újra felbukkant 1990 decemberében, most már az Antall-kormány hivatalos javaslataként. Ez a változat alapvetően a kultúrára vonatkozó jogokat tartalmazott, a politikai jogok tekintetében pedig az újraírt alkotmány vonatkozó szakaszait ismételte meg.

Tekintettel arra, hogy a kisebbségek kedvezőtlenül reagáltak az ilyen típusú megoldási javaslatokra, több különböző, de már „autonomista”

³⁷⁰ Győri Szabó Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében (1989–1990)*. 120. p.

³⁷¹ Baka András: Az új magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi törvény koncepciójáról. *Regio*, 1990. december. 59–66. p.

tervezet született. Ezek egyike volt – még az Antall-kormány hivatalba lépése előtti időszakban – a Tabajdi Csaba által vezetett Kisebbségi Titkárság tervezete, amelynek megalkotása alapvetően Bíró Gáspár nevéhez köthető. A kisebbségi autonómia egyik változatát is tartalmazó szöveggel inkább a külföldi szakértők értettek egyet, Magyarországon azonban sem a kormányzati oldal, sem a nemzetiségi szervezetek nem tudták elfogadni az elképzeléseket. Ez után alakult meg 1991. január 30-án a nemzetiségi szövetségek közös szervezete, a Kisebbségi Kerekasztal, amely új tervezet elkészítését vállalta magára. Ez el is készült áprilusra, miként az új szervezet – a Kisebbségi Hivatal³⁷² – is hasonló módon új anyagot gyúrt össze a már meglévőkből.

Mindkét fenti tervezet foglalkozott az asszimiláció tilalmával, az identitás szabad megvallásának elvével, az egyéni és kollektív jogok biztosításának és védelmének elvével, az önkormányzatisággal, az anyagi támogatási rendszer létrehozásával. A kerekasztal tervezete – amelyből jól érzékelhető az állammal szembeni nagyfokú bizalmatlanság – alapvetően a kisebbségi önkormányzati rendszert helyezte a középpontba, mégpedig nagyon határozott javaslatokkal. A legnagyobb figyelmet az országos önkormányzat kapta, ezt szánva a kulturális autonómia és az egész rendszer hierarchikus központjának. Az elképzelés súlyát jelzi, hogy ezt a szervezetet a kisebbségi közösség határain is túlnyúló közjogi funkcióval, mindenkire kötelező rendelet kiadására is fel kívánták hatalmazni, amivel természetesen nem csak belső ügyeiket szabályozták volna. Mindezek mellett olyan „erős jogosítványokat” tartalmazott az elképzelés, mint a kisebbségi oktatás törzsanyagának meghatározása a közoktatásban, azon álláshelyek meghatározása, amelyek betöltéséhez kisebbségi nyelvismeret szükséges, feladatok előírása a helyi kisebbségi önkormányzatoknak, ülnökök választása a Legfelsőbb Bíróság Kisebbségi Kollégiumába, országgyűlési képviselő jelölése. A résztvevők szerint az egész folyamat csúcspontját az 1991 szeptemberi konszenzus kialakítása jelentette a kormányzati oldallal, a közös tervezet elfogadása.

Ezt követően a kisebbségi törvény 1993-as elfogadásig egyes vélemények szerint a szakszerű szövegezés és finomítás időszaka következett, mások szerint a kompromisszumos tervezet a hatpárti politikai alkuban elvérzett, és a ténylegesen kikényszeríthető jogok helyett inkább csak kívánalmakat és lehetőségeket fogalmazott meg. „A legnagyobb viszálylás a két leglényegesebb területen, a kisebbségi önkormányzati rendszert és a kulturális autonómiát illetően történt. Az önkormányzati

³⁷² 34/1990. (VIII. 30.) Korm. rendelet a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalról.

rendszer a parlamenti szakaszban szinte a felismerhetetlenségig megváltozott, és ezáltal elvesztette az önkormányzati jegyek jelentős részét. A kulturális autonómia pedig távoli, bizonytalan ígéretté szelídült, ígéretté, amelynek beválthatóságát az azóta eltelt idő aligha igazolta.”³⁷³

A hatpárti konszenzus következtében szinte egyhangú, 96,5 százalékos többséggel fogadta el az Országgyűlés a törvényjavaslatot. Két cigány származású képviselő – Hága Antónia tartózkodott, Horváth Aladár nemmel szavazott – azonban elvetette a kialakult formát,³⁷⁴ ezzel szinte előrevetítve a várható nehézségeket, amelyeket a „felpuhított” jogi szabályozásból eredeztetnek az elemzők.

A kisebbségi törvény legfőbb tartalmi elemei

Célok és alapvető rendelkezések

Az 1993-ban elfogadott kisebbségi törvény kidolgozásának az volt az egyik fő célja, hogy megfelelő jogi eszközök biztosításával elősegítse a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségek identitásának megőrzését, és lassítsa, illetve megakadályozza az addigra felerősödött asszimilációs folyamatokat. Ehhez kapcsolódóan a törvényalkotó céljai közé tartozott a kisebbségi lét megéléséhez szükséges intézményi alapok megteremtése, beleértve az anyaországokkal és nemzetekkel való kapcsolattartást, a kisebbségi létből adódó hátrányok mérséklésének és felszámolásának az elősegítése, az ehhez szükséges demokratikus intézményrendszer kiépítése a kulturális autonómia megteremtése érdekében. Megalkotásánál figyelembe kellett venni a hazai kisebbségek elhelyezkedésének sajátosságait, azaz, hogy közösségeik az országban területileg meglehetősen szétszórtnak, és gyakran helyi szinten is kisebbségben élnek. A jogalkotó a törvénnyel a kisebbségek identitásának erősítése és sokszínű kulturális értékeik megőrzése mellett – a határon túli magyarok érdekeire figyelemmel – követendő példát kívánt állítani a szomszédos országok törvényhozása számára is.³⁷⁵

Mint arra a történeti részben is utaltunk, már a kisebbségi törvény elfogadásakor számos kétely és ellentmondás merült fel az egyes rendel-

³⁷³ Dr. Kaltenbach Jenő: *Európai szabályozású kisebbségi törvényt*. www.nemzetisegek.hu.

³⁷⁴ Vö.: http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_szav.szav_lap_egy?p_szavdatum=1993.07.07.22:02:06 &p_szavkepv=1&p_szavkpvcso=1&p_ckl=34.

³⁷⁵ Majtényi Balázs: 68. § [Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok] In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest: Századvég Kiadó, 2009. II. kötet. 2398–2431. p.

kezések gyakorlati megvalósíthatóságával, a kisebbségi önkormányzatok hatékony működésével összefüggésben. Ennek ellenére kétségtelen tény az is, hogy a jogszabály megszületését hazai, valamint nemzetközi szinten is kiemelt figyelemmel és elismeréssel fogadták.

A törvény Preambulumában a Magyar Köztársaság Országgyűlése kinyilvánította, hogy a nemzeti és etnikai önazonossághoz való jogot az egyetemes emberi jogok részének, az kisebbségek egyéni és közösségi jogait pedig alapvető szabadságjogoknak tekinti. A szabadságjogi jellegéből következik, hogy az állami szervek a törvényben felsorolt egyéni és közösségi jogok jogszerű, törvényes keretek között történő gyakorlását nem akadályozhatják meg.³⁷⁶ A Preambulum ünnepélyes stílusa és deklaratív kinyilatkoztatásai jól jelzik az akkori jogalkotó pozitív szándékát, elkötelezettségét a nemzeti és etnikai kisebbségek új, aktív védelmi rendszerének megteremtésére. A napjainkban tapasztalható intoleráns társadalmi jelenségek okán is fontos kiemelni a törvény azon kiindulópontját, amely rögzíti, hogy a kisebbségi jogok összessége nem a többség adománya és nem is a kisebbség kiváltsága, „forrásuk pedig nem a nemzeti és etnikai kisebbségek számaránya, hanem az egyén szabadságának és a társadalmi békének tisztelete alapján a máság joga”.³⁷⁷

Külön említést érdemel egy másik alapelvszerű – az Alkotmányból átemelt és a kisebbségi törvényben vélhetően tartalmának nyomatékosítása céljából megismételt – rendelkezés, mely szerint a „Magyar Köztársaságban élő kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők”.³⁷⁸ Ennek a rendelkezésnek az Alkotmányban és a kisebbségi törvényben történő rögzítésének kétségtelenül szimbolikus jelentősége van, de megítélésünk szerint ez nem szűkíthető le csak erre a kérdésre. Az „államalkotó tényezők” megfogalmazás a hazánkban élő nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak, a kisebbségvédelem kereteinek közvetlen kiindulópontjaként is értelmezhető. A szakértők³⁷⁹ a kulturális nemzet

³⁷⁶ Bodáné Pálok Judit – Cseresnyés János – Vánkosné Tímár Éva: *A kisebbségek jogai Magyarországon*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1994.

³⁷⁷ A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény preambuluma.

³⁷⁸ Alkotmány 68. § (1) bekezdés, valamint 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól, 3. § (1) bekezdés.

³⁷⁹ Vö.: Majtényi Balázs: *Félreértett jogosultságok. Bizonytalan helyzetű alapjogok Magyarországon*. Budapest: L'Harmattan, 2010; Szajbély Katalin: *A faji diszkrimináció elleni fellépés az Európai Unióban, a standardok átültetése Franciaországban, Nagy-Britanniában és Magyarországon*. Doktori értekezés. Szeged, 2009.

és a politikai nemzet, államnemzet fogalmak mentén értelmezik a rendelkezést.³⁸⁰

Az Alkotmányban a kulturális nemzetfogalom csak kiegészítő elemként szerepel. Egyrészt „a Magyar Köztársaság felelősséget érez a határon kívül élő magyarok sorsáért”,³⁸¹ emellett az állam azáltal, hogy a politikai nemzet részeként elismeri a hazánkban élő nemzeti kisebbségeket, közvetett módon arra utal, hogy az ország területén több kulturális nemzet él. Az a szabályozás azonban, amely a kisebbségeket államalkotó tényezőnek nyilvánítja, csak az államnemzet fogalmával egyeztethető össze. Az „államalkotó tényezők” kifejezés használatával tehát a kisebbségek számára kiemelt közjogi státuszt biztosítottak. A jogalkotó „visszautalva a népszuverenitásra, a kisebbségi jogok igazolásának alapjaként szükségesnek tartotta kiemelni, hogy a szuverenitás hordozója a soknemzetiségű nép”.³⁸²

Az államalkotó tényező fogalmának értelmezésére az Alkotmánybíróság a következő magyarázatot adta: „Az Alkotmánynak az a megállapítása, mely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőknek ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi. E jogok körében, illetve ezek mellett, az Alkotmány a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőtét külön is megnevezi. A képviselőt szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.”³⁸³ E szerint külön képviselőt jogosultság kiépítése jelenti az államalkotó tényező gyakorlati megvalósulását. Ez a rendelkezés tehát annak felismerése, hogy „a többség mellett a kisebbségek is államot képező tényezők: szemben a nemzetállam felfogásával, amely csak a többségi nemzet államalkotó jellegéről szól. ... A kisebbségek államalkotó minősége megnyilvánul a kisebbségek önálló tényezővé szerveződésében, politikai és jogi érdekeik megjelenítésében: a közéletben, a közigazgatási szervezetben való aktivitásuk, részvételük lehetőségében, anyanyelvük közéleti használatának biztosításában és a jogvédelmükben.”³⁸⁴

Az alapvető rendelkezések közül mindenképp ki kell még emelni azt

³⁸⁰ A kérdés részletes ismertetésére tanulmányunkban nincs lehetőségünk, csak olyan mértékben foglalkozunk a témával, amely elengedhetetlenül szükséges a Magyarországon biztosított kisebbségi külön jogok kereteinek felvázolásához.

³⁸¹ 1949. évi XX. törvény az Alkotmányról 6. § (3) bekezdés.

³⁸² Majtényi Balázs (2010), 68. p.

³⁸³ 35/1992. (VI. 10.) AB határozat.

³⁸⁴ Bodáné Pálok Judit, Cseresy János, Vánkosné Timár Éva: *A kisebbségek jogai Magyarországon*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1994. 44–45. p.

a szakaszt, amelyben a kisebbségek mindennemű hátrányos megkülönböztetésének tilalmát rögzítették.³⁸⁵ A diszkrimináció általános tilalma mellett annak néhány konkrét esetét³⁸⁶ is nevesítették, anélkül azonban, hogy megadták volna magának a diszkriminációnak a fogalmi meghatározását. E megoldás azonban a törvény elfogadásának időpontjában nem volt szokatlan, ekkor – az Alkotmány általános diszkriminációs tilalmi rendelkezésén túl – nemigen volt diszkriminációt tiltó alacsonyabb szintű szabály a jogrendszerben. A hátrányos megkülönböztetés átfogó tilalmát rögzítő törvényt csak 2003-ban, mintegy tíz évvel később fogadta el az Országgyűlés.³⁸⁷

Személyi hatály és a kisebbségi közösség törvényi definíciója

A jogállamisághoz kapcsolódó jogbiztonság elve megköveteli a törvények személyi hatályának meghatározását. Ez biztosítja a jogalkalmazók és az érintettek számára az adott jogszabály világos és érthető alkalmazhatóságát. A kisebbségi törvény személyi hatályának megállapítása a törvény-előkészítés egyik legnagyobb problémája volt. Figyelembe kellett venni ugyanis azt a körülményt, hogy a kisebbségek a regisztráció, a nyilvántartásba vétel minden formája ellen tiltakoztak.³⁸⁸ Ennek következtében a törvényben megjelenő jogokat a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók gyakorolhatják, ennek alapja pedig a szabad identitásválasztás, más értelmezésben az identitás szabad megvallása.³⁸⁹ Mindenki önmaga döntheti el, saját belátása szerint, hogy származása alapján kisebbségi

³⁸⁵ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól, 3. § (5) bekezdés.

³⁸⁶ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól, 4. § (1) bekezdés.

³⁸⁷ 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról.

³⁸⁸ A törvény eredeti változatában szerepelt egy rész az ún. „anonim népszavazás”. Ennek értelmében a kisebbségek létszámának megállapítására négyévenként a helyi választások során sor került volna egy „kvázi” összeírás keretében külön szavazólapon, csak azok, akik kérik. Ez a rendelkezés azonban gyorsan kikerült az eredeti változatból.

³⁸⁹ Ezzel a kérdéssel összefüggésben jelentős elméleti vita bontakozott ki, mivel ha az identitás szabad választásáról beszélünk – egyesek értelmezésében – ez lehetővé teheti az identitás „váltogatását”, ami visszaélésre adhat lehetőséget. A megválasztást viszont egyszeri aktusnak tekintik, amelyen a joggal való visszaélés nélkül már nem lehet változtatni. A kettős vagy többes kötődés törvény általi elismerése azonban további bonyodalmakat teremthet. Ezért az biztos, hogy a jogszabály nem egyértelmű fogalmazása bizonytalan helyzetet idézhet elő. Vö.: Dr. Kaltenbach Jenő: *Európai szabályozású kisebbségi törvényt*. <http://www.nemzetisegek.hu>; Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2007.

csoporthoz tartozónak tekinti-e magát, de nem kizárt a többes kötődés kinyilvánítása és elismerése sem. Ez az önbevallás egyben különlegesen védett személyes adat is,³⁹⁰ bármilyen nyilvántartásban szerepeltetni csak különösen szigorú szabályok szerint lehetséges.³⁹¹ Ez a rendelkezés alapvető problémák forrását jelentette nemcsak a választások törvényes lebonyolítása esetében, hanem elméleti szinten is vitákat generált: meg lehet-e így határozni a kisebbségi különjogok alanyait?³⁹²

A kisebbségi törvény az alapvető rendelkezései között – az identitás szabad megvallásának általános jellegű jogán kívül – a nemzeti és etnikai kisebbség definícióját nem határozta meg az egyes egyénekre vonatkozóan, azt kizárólag közösségi szinten fogalmazta meg. Ennek elsődleges indoka az a már korábban említett ok volt, hogy a törvényalkotás során a kisebbségi szervezetek elvetettek minden olyan szabályozási megoldást, amely valamilyen regisztrációhoz kötötte volna egyes kisebbségi jogok gyakorlását.

A kisebbségi közösség törvényi definíciója a kisebbségi törvény 1993. évi elfogadása óta változatlan. A jogalkotó tehát olyan – konszenzuson alapuló – ismérvek meghatározására törekedett, amelyek lényegi elemei egy közösség nemzeti vagy etnikai kisebbségként való elismerésének. E kritériumok a következők: az adott népcsoport

- az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van;
- tagjai magyar állampolgárok;
- a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos;
- a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg;
- olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.³⁹³

A törvénynek a nemzeti és etnikai kisebbségi közösségre adott definíciója csak valamennyi feltétel együttes megléte esetén alkalmazható.

³⁹⁰ Vö.: 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról.

³⁹¹ Meg kell jegyezni, hogy a hivatkozott adatvédelmi törvény szigorú szabályai ellenére gyakran előfordul, főként a kisebb településeken, hogy igen pontosan meg tudják mondani nemcsak a cigány emberek számát, hanem életkori megoszlásukat, iskolai és munkahelyi adataikat is. Hiába igen nagy az asszimilációs elvárás, a közösség nem felejt el, ki a cigány.

³⁹² Ezzel a témával is foglalkozott dr. Kállai Ernő a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és dr. Jóri András adatvédelmi biztos – az etnikai adatok kezeléséről szóló vizsgálat megállapításairól készült – jelentése, Budapest: 2009.

³⁹³ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól 1. § (2) bekezdés.

Többen vitatják a „száz éve honos” meghatározást, hiszen több olyan kisebbségi közösség is van, amelyek nem teljesen felelnek meg ennek a kritériumnak. Másrészt hangsúlyozni kell, hogy hazánkban soha nem volt egységes „cigány” népcsoport, ez a mindenkori hatalom „találmánya” az egyszerűbb politikai viszonyok reményében. A cigányok önma-guk is megkülönböztetnek több csoportot, amelyek más-más nyelvvvel, szokásokkal és kulturális hagyományokkal rendelkeznek.

A törvény a záró rendelkezései között – kapcsolódva a személyi hatályhoz – sorolja fel azt a tizenhárom népcsoportot, amely a törvény értelmében nemzeti és etnikai kisebbségnek minősül. „E 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.”³⁹⁴ Ezzel összefüggésben kell megemlítenünk a nemzeti és etnikai kisebbségek szóhasználatával kapcsolatos ellentmondást. A kisebbségi törvény névleg megkülönbözteti a nemzeti és az etnikai kisebbségeket, a kétféle csoport jogai és kötelezettségei tekintetében azonban a kisebbségi törvény szabályozásában nincs eltérés. A szakirodalom szerint nemzeti kisebbségnek tekinthető az a csoport, amelynek van anyaországa, etnikai kisebbségnek pedig az, amelynek nincs, így esetünkben a cigányok, illetve a ruszinok sorolhatók még ide, bár ezt többen cáfolják.³⁹⁵ Ebben az esetben tehát úgy tűnik, hogy a jogalkotó a nemzetközi elvárásokhoz kívánta igazítani fogalomhasználatát, és mindenképpen kerülni akarta a „történelmi” nemzetiség fogalmát.

A Magyarországon honos népcsoportok felsorolása nyitott jellegű, a záró rendelkezések között rögzítik azt az eljárási módot,³⁹⁶ ahogyan a kisebbségi törvényben fel nem sorolt kisebbségek is a törvény hatálya alá kerülhetnek. Az elmúlt évtizedben több kezdeményezést is benyújtottak a nemzeti és etnikai kisebbségi közösségként való elismertetés

³⁹⁴ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól 61. § (1) bekezdés.

³⁹⁵ Ez lehet az alapja a közbeszédben is meggyökeresedett szóhasználatnak. Egyes települések helyi vezetői gyakran félnek használni a cigány kifejezést, és helyette előszeretettel emlegetik az „etnikum” fordulatot.

³⁹⁶ A 2005. évi CXIV. törvénnyel módosított 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól 61. § (2) bekezdése: Ha az (1) bekezdésben felsoroltakon kívül további kisebbség kíván bizonyosságot tenni arról, hogy megfelel az e törvényben foglalt feltételeknek, legalább 1000, magát e kisebbséghez tartozó választópolgár e tárgykörben a népi kezdeményezésre vonatkozó aláírásgyűjtő íveket az Országos Választási Bizottság elnökének nyújtja be. Az eljárás során az országos népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó törvény rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy az Országos Választási Bizottság az eljárása során köteles kikérni a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását a törvényi feltételek fennállásáról.

érdekében. Ezek a próbálkozások azonban nem voltak eredményesek, mert az Országgyűlés megítélése szerint a kérelmezők nem feleltek meg a kisebbségi közösség törvényi definíciójának. Ilyen kezdeményezés elutasításáról döntött például az Országgyűlés a hun, illetve a bunyevác kisebbség esetében.

Egyéni és közösségi (kollektív) kisebbségi jogok

A kisebbségi törvényben a nemzetközi standardoktól eltérően az egyéni kisebbségi jogok mellett a közösségi kisebbségi jogok meghatározására is sor került. A kisebbségi törvény szabályozási rendjének egyik alapelve, hogy a kisebbségi közösségek teljes körű jogvédelme önmagában véve nem valósul meg az egyéni kisebbségi jogok, illetve az általános emberi és polgári jogok tiszteletben tartásával. Szakértők véleménye szerint a kisebbségi egyéni jogok elismerése szükséges, de nem elégséges feltétele a hatékony kisebbségvédelem megvalósításának. A közösségi jogok elismerése és szabályozása az identitástudat megőrzésének és a kisebbségi lét megéléséhez szükséges társadalmi közeg megteremtésének elengedhetetlen feltétele.³⁹⁷ A kollektív jogok mellett elköteleződő magyar jogalkotó „a kisebbségek kollektív részvételét biztosítja a közéletben, s a politikai nemzet mellett közjogi elismerést ad a kisebbségi közösségeknek is”.³⁹⁸

Felsorolásszerűen érdemes áttekinteni az egyéni és a közösségi kisebbségi jogok kisebbségi törvényben rögzített „katalógusát”. Természetesen a kisebbségi törvény elfogadása óta az a legfontosabb kérdés, hogy ezek érvényesülését hogyan és milyen eszközökkel segíti elő a hazai jogrendszer. A jogszabály II. fejezete sorolja fel az egyéni kisebbségi jogokat, majd a későbbi részekben bontja ki tartalmukat részleteiben is. Mindezek alapján a nemzetiségi identitásukat megvalló személyeknek – miként evidens módon a többséghez tartozóknak is saját kultúrájuk vonatkozásában – joguk van:

- a családra vonatkozó kisebbségi hagyományaik tiszteletben tartására;
- családi kapcsolataik ápolásához;

³⁹⁷ Bodáné Pálok Judit, Cseresnyés János, Vánkosné Timár Éva: *A kisebbségek jogai Magyarországon*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1994. 72–72. p.

³⁹⁸ Majtényi Balázs: *Félreértett jogosultságok. Bizonytalan helyzetű alapjogok Magyarországon*. Budapest: L'Harmattan, 2010. 84. p.

- családi ünnepeik, és az ezekhez kapcsolódó az egyházi szertartások anyanyelven való megtartásához;
- saját és gyermekeik nevének, utónevének megválasztásához, anyanyelvük szabályai szerinti anyakönyveztetéséhez, hivatalos okmányokban való feltüntetéséhez;
- anyanyelvének, történelmének, kultúrájának, hagyományainak megismeréséhez, ápolásához, gyarapításához, továbbadásához;
- az anyanyelvi oktatásban, művelődésben való részvételhez;
- a kisebbségi mivoltukkal kapcsolatos személyi adatok védelméhez.

A törvény III. fejezete szól a közösségi jogokról. Az egyéniként felsorolt jogok közül azok, amelyek nemcsak személyhez kapcsolódhatnak, megilletik a kisebbségek közösségeit is. A kisebbségek közösségi jogai közé tartozik:

- a kisebbségi önazonosság megőrzése, ápolása, erősítése és átörökítése;
- történelmi hagyományaik, kultúrájuk, nyelvük ápolása és fejlesztése;
- rendezvényeik és ünnepeik zavartalan megtartása, építészeti, kulturális és vallási emlékeik, hagyományaik megőrzése, ápolása és átörökítése, jelképeik használata;
- társadalmi szervezetek, helyi és országos önkormányzatok létrehozása;
- országos nevelési, oktatási, kulturális, tudományos intézményhálózat létrehozása;
- az anyanyelvű vagy anyanyelvi nevelés, oktatás kezdeményezése;
- a közszolgálati médiumokban a nemzeti és etnikai kisebbségi műsorok rendszeres készítésének és sugárzásának biztosítása;
- az országgyűlési képviselőket;
- a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa (ombudsman) intézményének az igénybevétele, aki a kisebbségi törvény hatálya alá tartozó kérdésekben eljár.

A kulturális autonómia új színtere: a kisebbségi önkormányzatok rendszere

A kisebbségi törvény egyik legfontosabb céljának tekinthető kulturális autonómia szervezeti megnyilvánulása a kisebbségi önkormányzatok rendszere. Ez sajátos „keveréke” a területi és a személyi autonómiának. Alapvetően kulturális többletjogosultságaik lehetnek azoknak a szemé-

lyeknek, akik identitásukat megvallják. Az autonómia intézményesített formájához azonban be kellett emelni valamilyen területi elemet is a választási szabályok és az illetékesség vonatkozásában. Tekintettel arra, hogy hazánkban alapvetően nincsenek egy tömbben élő kisebbségi népcsoportok, alapegységként a település meghatározása tűnt a leginkább járható útnak. Így akár az is előfordulhatott, hogy az adott egységben többséget alkottak a kisebbségi személyek. Erre figyelemmel értelmezhetők az alábbiakban ismertetésre kerülő önkormányzattípusok is.

1993-ban a kisebbségi törvény a kisebbségi önkormányzatoknak két szintjét határozta meg: a helyi és az országos szintet. A kisebbségi önkormányzati rendszer kiépítésénél gondot jelentett a középszint kihagyása. Nemcsak a történeti ragaszkodás okán lett volna fontos a megyei szint, hanem azért is, mert így nem volt igazi átjárás a két pólus között. Ráadásul, nem teljesen konzekvens módon, a fővárosban – a kerületi kisebbségi önkormányzatok mellett – közvetlen választással Fővárosi Önkormányzatot is lehetett alakítani.³⁹⁹

A helyi kisebbségi önkormányzatok háromféle módon jöhettek létre, vagylagos jelleggel. A helyi kisebbségi önkormányzat alaptípusa a közvetlen módon létrehozott helyi kisebbségi önkormányzat volt. Döntő többségben így alakultak meg a helyi kisebbségi önkormányzatok, azaz a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvényben foglaltaknak megfelelően a választópolgárok közvetlen választása útján. Másik lehetséges – de jóval ritkábban előforduló – forma volt, a közvetett módon létrejött helyi kisebbségi önkormányzat. Ha a település önkormányzati testülete képviselőinek 30 százalékát egyazon kisebbség jelöltjeként választották meg, akkor ezek a képviselők kisebbségenként legalább 3 fős helyi kisebbségi önkormányzatot alakíthattak. A harmadik forma akkor jöhetett létre, ha a települési önkormányzati választásokon mandátumot szerzett képviselők több mint a fele egy adott kisebbség képviselőjeként kerül megválasztásra. Ilyen esetben az új testület átalakulhatott kisebbségi települési önkormányzattá. Ezek a testületek azokat a feladatokat is – hatósági jogkör, közüzemi szolgáltatások stb. – ellátták, amelyek a települési önkormányzatok hatáskörébe tartoztak.

A kisebbségi önkormányzatok feladatait és hatásköreit példálódzó

³⁹⁹ A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXII. törvény a kisebbségi törvényt is módosította, melynek következtében a kisebbségi törvény 21. §-ának (1) bekezdése a következő mondatral egészült ki: „A fővárosban közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzat alakítható.”

jelleggel mutatjuk be, jelezve néhány olyan problémát, amelyek joggal vetették fel a kisebbségi törvény átfogó módosításának sürgető szükségességét. A közvetett és a közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzatnak a törvényben biztosított feladat- és hatásköre között nem volt különbség. Feladataik elsődlegesen a kisebbségi törvényben rögzített egyéni és kollektív kisebbségi jogok érvényesítésére irányultak. Ettől eltért a kisebbségi települési önkormányzat működése, amely kettős jellegéből adódóan ellátta a települési és a helyi kisebbségi önkormányzat feladat- és hatáskörét is.

A helyi kisebbségi önkormányzatok kisebbségi törvényben rögzített saját hatáskörben ellátandó feladatai például: saját vagyonának felhasználása, gazdasági irányítás, szervezeti és működési rend meghatározása, névválasztás, helyi kisebbségi ünnepek meghatározása, ösztöndíjak és kitüntetések alapítása, intézményalapítás stb. A törvényben megállapított jogok csak elviekben biztosítottak lehetőséget intézménylétesítésre és átvételre, az intézményfenntartás és -működtetés finanszírozási háttere és pontos szabályozása nem volt megoldott. A kisebbségi önkormányzat feladatai – a hatósági, valamint a közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő feladatok és hatáskörök kivételével – azokkal a feladatokkal- és hatáskörökkel bővíülhettek, amelyeket a települési önkormányzat a kisebbségi önkormányzatra átruházott. Ilyen jellegű átruházásokra ritkán került sor, mert a kisebbségi önkormányzatok nem rendelkeztek az ehhez szükséges személyi, tárgyi és anyagi feltételekkel.

A kisebbségi autonómia megteremtésében a kisebbségi önkormányzatok együttdöntési jogosítványai nagyon jelentősek voltak. Ennek oka, hogy az intézményfenntartói jogaikat – amint arra az előbbieken utaltunk – elsődlegesen rajtuk kívül álló okok miatt nem tudták érvényesíteni, ezért a kisebbségi közösségeket érintő döntéseket leginkább a véleményezési és egyetértési joguk gyakorlásával tudták befolyásolni. Az egyetértési jog tényleges gyakorlásánál nehézséget okozott, hogy annak részletes szabályairól, például a felek egyet nem értésének esetére kidolgozott egyeztetési eljárásról az akkori szabályozás nem tartalmazott rendelkezéseket.

A helyi kisebbségi önkormányzatok törvényességi felügyeletét az illetékes Közigazgatási Hivatal látta el, gazdálkodásukat pedig csak az Állami Számvevőszék ellenőrizhette. A kisebbségi önkormányzatok működésének infrastrukturális hátterét a települési önkormányzatoknak kellett biztosítaniuk. A kisebbségi törvény akkori rendelkezése⁴⁰⁰ miatt

⁴⁰⁰ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól 28. §: „A települé-

– bár kormányrendeleti⁴⁰¹ szinten próbálták azt pontosítani – a kisebbségi önkormányzatok számára sok esetben gondot okozott annak tisztázása, hogy milyen konkrét feladatok végrehajtásában számíthatnak a települési önkormányzatokra, illetve milyen módon „kényszeríthetik ki” a polgármesteri hivatal segítségét.

Külön kell szólni az országos önkormányzatokról, mivel a kisebbségi törvény lehetőséget biztosított a helyi kisebbségi önkormányzatok országos szintű integrációjára, kisebbségenként egy országos önkormányzat megalakítására. Különösen fontos szerepük volt és van jelenleg is, mivel a parlamenti képviselő hiányában a politikai hatalom ezeket a testületeket tekinti az adott kisebbségi csoport országosan legitim képviselőinek. Az országos szintű képviselő mellett a megválasztott testület alapvető feladata volt – a már említett területi szint hiányában – a helyi kisebbségi önkormányzatok érdekeinek megyei szintű képviselője is. Az országos és helyi szint között azonban nincs hierarchikus viszony, nem tartoznak egymásnak beszámolási kötelezettséggel. Az országos kisebbségi önkormányzatok az önkormányzati alapjog gyakorlása mellett befolyásolhatják a központi államigazgatási szervek kisebbségeket érintő döntéshozatalát. Az országos önkormányzatok véleményt nyilváníthatnak az általuk képviselt kisebbségeket e minőségükben érintő jogszabályok tervezeteiről, valamint a közigazgatási szervektől, önkormányzatoktól kisebbségi kérdésekben tájékoztatást kérhetnek, részükre javaslatot tehetnek, intézkedést kezdeményezhetnek. Gondot jelentett, hogy bár az országos önkormányzatok gazdálkodását az Állami Számvevőszék ellenőrizte, törvényességi felügyeletükre egyetlen állami szervnek sem volt hatásköre.

Említést kell tennünk a kisebbségek helyi szószólójáról, bár ezt a jogintézményt is megváltoztatta a 2005. évi törvénymódosítás. A kisebbségek helyi szószólóinak eredetileg azokon a településeken volt szerepük, ahol nem választottak kisebbségi önkormányzatokat. A helyi képviselők és polgármesterek általános választásán a nemzeti vagy etnikai kisebbség legtöbb szavazatot kapott jelöltje vált kisebbségének helyi szószólójává. A kisebbség helyi szószólója jogosult volt tanácskozási joggal részt venni a képviselő-testület, illetőleg bármely bizottság kisebbséget érintő napi-rendjének tárgyalásán, ideértve a zárt üléseket is, ha nem volt települési önkormányzati képviselő. A kisebbségi lakosság érdekvédelmi feladatai

si önkormányzat által létrehozott polgármesteri hivatal – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon – köteles a helyi kisebbségi önkormányzat munkáját segíteni.”

⁴⁰¹ Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet.

ellátása érdekében többek között tájékoztatást, felvilágosítást kérő jogkörrel, tanácskozási joggal, javaslattevési joggal, eljáráskezdeményezési joggal rendelkezett.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának kisebbségi önkormányzatok működésére vonatkozó 2002. évi vizsgálatában⁴⁰² a kisebbségi politikusok az önkormányzati rendszer egyik sérelmes pontjaként saját jogállásuk tisztázatlanságát említették. Ez a probléma összefüggött a hatáskörök megosztásának dilemmájával, valamint a kisebbségi és a települési önkormányzatok együttműködésének minőségével. A kisebbségi politikusok szükségesnek tartották, hogy legalább a kisebbségi önkormányzat elnöke szavazati joggal részt vehessen a települési testület ülésein. Többen sérelmezték, hogy a települési önkormányzat képviselő-testületének zárt ülésén nem lehetnek jelen, miközben a kisebbségek helyi szószólói részére jogszabályban garantálták a települési önkormányzat képviselő-testületének zárt ülésén való részvételét.

A fenti vizsgálat megerősítette azt a már-már közhelynek számító alaptételt, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer nem ugyanazt jelenti, s nem ugyanazokat a feltételeket biztosítja a nemzeti kisebbségek és a cigány kisebbség számára. A nemzeti kisebbségeknek a kisebbségi önkormányzati rendszer egyfajta esélyt nyújt ahhoz, hogy az évszázados asszimilációs folyamat lelassuljon, s hogy megteremtődjenek a kulturális autonómia feltételei. A kisebbségi önkormányzatok megalakulása és működése, a súlyos szabályozási problémák ellenére is, a nemzeti kisebbségek esetében a kulturális és oktatási aktivitásuknak, a kisebbségi közösségek kohéziójának és identitásának az erősödéséhez vezetett. Ez akkor is eredmény, ha ettől az alapvető asszimilációs tendenciák vélhetően vissza nem fordíthatók, csupán lassíthatók. Ezzel szemben a cigány kisebbségi önkormányzatok a szociális ellátással, közfoglalkoztatással összefüggő „álhatalmi” jogosítványok szorításában, az asszimiláció és az önálló identitáspolitika vonzásai és taszításai közt kényszerülnek működni.⁴⁰³

Magyarországon az európai autonómiák reáltípusaihoz hasonló intéz-

⁴⁰² Jelentés a kisebbségi jogok érvényesüléséről a kisebbségi önkormányzatok 2002. évi működési tapasztalatai alapján. (A jelentés alapjául szolgáló kutatás vezetője és a zárótanulmány készítője: Váradi Mónika Mária volt.) In: *Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről 2002. január 1.–december 31.*

⁴⁰³ Jelentés a kisebbségi jogok érvényesüléséről a kisebbségi önkormányzatok 2002. évi működési tapasztalatai alapján. (A jelentés alapjául szolgáló kutatás vezetője és a zárótanulmány készítője: Váradi Mónika Mária volt.) In.: *Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről 2002. január 1.–december 31.*

mények szinte előzmény nélkülinek tekinthetők. A romák önkormányzataihoz még kevesebb előképet találhatunk, hiszen a rendszerváltozásig a nemzetiségi-kisebbségi lét hivatalos elismerésének hiányában belső, civil fejlődés sem tudott megindulni. Mindezekből az a következtetés vonható le, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok váratlanul, előzmények és szerves belső fejlődés nélkül jelentek meg a magyar jogrendszerben. A kisebbségi törvény által behatárolt feladat- és hatáskörök így rögtön összeütközésbe kerültek a roma közösségek elvárásaival, amely helyzetet alapvetően súlyosbította az is, hogy a választási rendszer szabályaiból következőleg nem is a roma közösségek választották alapvetően autonómiájuk vezetőit, hanem a többségi társadalom.⁴⁰⁴

A kisebbségi törvény módosításai

A kisebbségi törvény 2005. évi módosítása

A kisebbségi törvény átfogó reformja a kisebbségi önkormányzatok megalakulásától kezdve felmerült igényként, az akkori szabályozás ugyanis számos problémát vetett fel a gyakorlatban. 1993-ban a jogalkotó a hangsúlyt a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozására helyezte, és háttérbe szorult – a megfelelő tapasztalatok hiánya miatt is – a működés feltételeinek részletes kidolgozása. A jogi szabályozás tetten érhető hiányosságai súlyos visszaéléseket is lehetővé tettek, a kisebbségi önkormányzati választásokon olyanok vettek részt, illetőleg jutottak önkormányzati pozícióhoz, akik nem tartoztak az adott kisebbséghez.

A módosítás elfogadását hosszú előkészítő munka előzte meg, ennek folyamatát terjedelmi okok miatt nincs lehetőségünk részleteiben elemezni.⁴⁰⁵ Az egyik körülményt azonban érdemes kiemelni. A pártok az egyeztetések során a nagy vitát kiváltó választójogi kérdésekre helyezték a hangsúlyt, és kevesebb figyelmet fordítottak a kisebbségi törvény szabályozási rendszerének átalakítására. Vélhetően ennek is szerepe lehetett abban, hogy az elfogadott módosító törvény csak részben felelt meg a kezdeti elvárásoknak. Az Országgyűlés 2005. október 17-i ülésén szavaz-

⁴⁰⁴ A kisebbségi önkormányzati képviselők választási eljárásának változása, az ehhez kapcsolódó visszaélések, szabályozási kérdések és a kisebbségi önkormányzatok finanszírozási formái és problémái külön tanulmányokban kerülnek bemutatásra.

⁴⁰⁵ Szabó Orsolya: A kisebbségi törvény és módosítása avagy: a „nagyon várt, kiemelkedő jelentőségű, sanyarú sorsú torzszülött”. In Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2004*. EÖKIK, 2005, 108–130. p

ta meg a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvényt. A kisebbségi törvény módosításával a jogalkotó meg akarta erősíteni a kisebbségi önkormányzati rendszer önkormányzati jellegét, ezért meghatározta a kisebbségi önkormányzat fogalmát és ezzel kijelölte a helyét a közjogi intézményrendszerben.⁴⁰⁶

Fontos változás, hogy a jogalkotó felruházta e testületeket a kisebbségi közügyek önálló ellátásának jogával is. A kisebbségi törvény szerint kisebbségi közügynek számítanak a kisebbségi törvényben biztosított egyéni és közösségi jogok érvényesülése, a kisebbséghez tartozók érdekeinek kifejezésre juttatása – különösen az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a kisebbségek kulturális autonómiájának a kisebbségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése – érdekében a kisebbségekhez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátásával, ezen ügyek önálló vitelével és az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével összefüggő ügy. Kisebbségi közügy továbbá a közhatalmat gyakorló állami és helyi önkormányzati szervekben, a kisebbségi önkormányzati szervekben való kisebbségi képviselőkhöz és mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek biztosításához kapcsolódó ügy.

Megváltoztak a kisebbségi önkormányzatok típusai is. A korábbi szabályozás szerint a helyi kisebbségi önkormányzatok közvetlen választással, átalakulással vagy települési kisebbségi önkormányzattá nyilvánítás útján alakulhattak meg. A települési kisebbségi önkormányzatok a 2005. évi módosítást követően csak közvetlen választás útján jöhetnek létre. A módosítást követően egy új, háromszintű kisebbségi önkormányzati rendszer jött létre, amelyben települési, területi és országos kisebbségi önkormányzatok alkotják a kisebbségi képviselőtestületeket. A sokat hiánnyolt területi (megyei) szintet is létrehozták, a szabályozás a kapcsolódó feladatokat és hatásköröket is meghatározta. A módosítás az országos önkormányzatok működését, gazdálkodását és ellenőrzését is átláthatóbb rendszerbe foglalta. A kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének keretében meghatározták az országos önkormányzatok

⁴⁰⁶ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól 6/A. § (1) bekezdés Értelmező rendelkezések 2. pont: „kisebbségi önkormányzat: a törvényben meghatározott közszolgáltatási feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező, demokratikus választások útján e törvény alapján, külön törvény által meghatározott eljárási rendben létrehozott szervezet, amely a kisebbségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a kisebbségek érdekeinek védelmére és képviselésére, a kisebbségi közügyek települési, területi (megyei, fővárosi) vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre.”

törvényességi ellenőrzését is, melyet az önkormányzat székhelye szerinti közigazgatási hivatal vezetője lát el. A közigazgatási hivatal a mérlegelési jogkörében hozott kisebbségi önkormányzati döntéseknek kizárólag a jogszerűségét vizsgálhatja.⁴⁰⁷

A szabályozás pontosította és kibővítette a helyi és az országos kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörét is. A kisebbségi törvény új rendelkezései értelmében a települési kisebbségi önkormányzat a kisebbségi közügyek intézése során a törvény által kötelezően előírt, illetve önként vállalt feladat- és hatáskörében jár el. A települési kisebbségi önkormányzat kötelező feladatai különösen a települési kisebbségi önkormányzat saját kezdeményezésére a helyi önkormányzat által átruházott feladat- és hatáskörök ellátása, illetőleg a más kisebbségi önkormányzat által átruházott feladat- és hatáskörök ellátása. A települési kisebbségi önkormányzat a rendelkezésére álló források keretei között önként vállalt feladatot láthat el, így például a kisebbségi oktatás és nevelés, a helyi írott és elektronikus sajtó, a hagyományápolás és közművelődés területén is. A települési kisebbségi önkormányzat a kötelező és önként vállalt feladatainak ellátására intézményt – ideértve az intézményátvételt is – gazdasági társaságot, más szervezetet alapíthat. Az oktatási intézmények fenntartói jogának átvételéhez hasonló módon, a kulturális intézmények fenntartói joga átvételének szabályai, ilyen módon az oktatási autonómia intézményi alapjai mellett a kulturális autonómia megteremtésének intézményes alapjai is megjelentek a szabályozásban.⁴⁰⁸

A korábbi években jelentősen megnehezítette a kisebbségi önkormányzatok munkáját, hogy hiányoztak az alapvető jogállási szabályok. Az új jogállási szabályok közül említést érdemel, hogy a jogalkotó megalkotta a kisebbségi önkormányzat létrejöttének és megszűnésének szabályait, a képviselői megbízatás keletkezésének és megszűnésének eseteit, az elnökre és az elnökhelyettesre vonatkozó külön rendelkezéseket, valamint a díjazás szabályait. Lényeges változás volt még, hogy a módosítás meghatározta a kisebbségi önkormányzatok működésének részletes szabályait, ezen belül a testületi ülések összehívásának, és levezetésének rendjét, valamint a határozathozatalra, a jegyzőkönyvvezetésre, a bizottságok megalakítására és tevékenységére, továbbá az egyes társulási formákra vonatkozó rendelkezéseket. Ezek a rendelkezések

⁴⁰⁷ A kisebbségi önkormányzatok törvényes működésében is nehézséget okozott, amikor 2009. január 1. és 2010. szeptember 1. között a közigazgatási hivatalokat államigazgatási hivatalokká nevezték át, és megszüntették a törvényességi ellenőrzési feladatköriüket.

⁴⁰⁸ *A Magyar Köztársaság Kormánya Beszámoló. A Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről* (2003. február–2005. február) Budapest, 2005. június.

megfelelnek a helyi önkormányzati működésre vonatkozó szabályoknak. Továbbá megváltozott a szószóló intézménye: az új törvényi rendelkezések alapján már nem a helyi önkormányzati választásokon legtöbb szavazatot szerzett kisebbségi jelölt, hanem a kisebbségi önkormányzat elnöke minősül helyi szószólónak.

A kisebbségi törvény módosítása megerősítette a magyar állampolgárokra kiterjedő személyi hatályt, és ezt rendelte el alkalmazni a kisebbségi választójog terén is. A törvényt módosítással a kisebbségi önkormányzati képviselők választásának jogi szabályozása is jelentősen megváltozott, ennek részletei külön tanulmányban olvashatók.

A módosított kisebbségi törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvénnyel összhangban rögzítette, hogy a „kisebbségek tekintetében tilos az egyenlő bánásmód követelményének bármilyen megsértése”.⁴⁰⁹ „Ez a törvényi hivatkozás több olyan diszkriminatív bánásmódot nevesít, amely az Alkotmány 70/A. §-ában csak általános tilalomként, ún. generálklauzulában szerepel. Ilyen formán a nemzeti és etnikai kisebbségek vonatkozásában is az egyenlő bánásmód követelményének megsértéseként érhető tetten – többek között – a közvetlen vagy a közvetett (rejtett) hátrányos megkülönböztetés, a zaklatás, a jogellenes elkülönítés, a megtorlás, vagy éppen az ezekre adott utasítás is.”⁴¹⁰

A 2005. évi törvényt módosítás eredményeként véget ért az a hosszú időszak, amikor a kisebbségi önkormányzatok jogállásának és működésének szabályozását gyakran csak a jogalkalmazó szervek állásfoglalásai alapján lehetett értelmezni. Az új rendelkezések szerint a kisebbségi önkormányzatok egyértelmű közjogi keretek között láthatják el feladataikat. A kisebbségi törvény fenntartotta ugyan az analógia lehetőségét, remélhetőleg azonban jogi szabályozatlanság miatt csak kivételes esetekben kell majd a helyi önkormányzatokra vonatkozó előírásokat alkalmazni.

⁴⁰⁹ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól 3. § (5) bekezdés.

⁴¹⁰ A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény indokolása.

A kisebbségi törvény 2010. évi módosítása

A kisebbségi törvény módosításai közül a legutóbbi⁴¹¹ csökkentette a települési, területi és országos kisebbségi önkormányzatok képviselőinek létszámát. A törvénymódosítás célja az volt, hogy úgy állapítsák meg a kisebbségi önkormányzati képviselők számát, hogy az egyrészt arányban álljon a helyi önkormányzatok képviselőinek létszámával, másrészt viszont ne kerüljenek veszélybe azok a feladatok és tevékenységek, amelyek ellátására a kisebbségi önkormányzatoknak lehetőségük van.⁴¹²

A települési kisebbségi önkormányzati testület képviselőinek létszámát 4 főre, a megyei és a fővárosi kisebbségi önkormányzat képviselőinek létszámát pedig 7 főre csökkentették. A jogalkotó eredetileg három főre kívánta módosítani a települési kisebbségi önkormányzatok létszámát, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa azonban települési kisebbségi önkormányzat bizottságának létrehozásával kapcsolatban egy olyan szabályozási ellentmondásra⁴¹³ hívta fel a figyelmet, amely alapján – figyelemmel az országos kisebbségi önkormányzatok véleményére is – végül 4 főben határozták meg a települési kisebbségi önkormányzatok képviselő-testületének a létszámát. Egyidejűleg a települési kisebbségi önkormányzatok bizottságainak létrehozására vonatkozó szabályokat is megváltoztatták.⁴¹⁴

⁴¹¹ 2010. évi LXII. törvény a kisebbségi önkormányzati képviselők számának csökkentése érdekében szükséges törvények módosításáról.

⁴¹² A kisebbségi önkormányzati képviselők számának csökkentése érdekében szükséges törvények módosításáról szóló 2010. évi LXII. törvény indokolása.

⁴¹³ A 2005. évi módosítás alapján a kisebbségi törvény 30/M. § (1) bekezdése értelmében a települési kisebbségi önkormányzat által létrehozott bizottság „tagjainak száma legalább 3 fő”. A bizottság elnökét és tagjai közül legalább 2 tagot a települési kisebbségi önkormányzati képviselők közül kell választani. A települési kisebbségi önkormányzat elnöke és elnökhelyettese nem lehet a bizottság elnöke vagy tagja. Abban az esetben tehát, ha a kisebbségi önkormányzatok létszámát a törvényhozó 3 főben állapította volna meg, nyilvánvalóan nem tudtak volna 3 fős bizottságot létrehozni, hiszen az elnök és az elnökhelyettes nem lehet annak tagja.

⁴¹⁴ 1993. évi LXXVII. évi törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól 30/M. § (1) bekezdés: A bizottság elnökét és tagjai közül 1 főt a települési kisebbségi önkormányzati képviselők közül kell választani. A települési kisebbségi önkormányzat elnöke és elnökhelyettese nem lehet a bizottság elnöke, a települési kisebbségi önkormányzat elnöke nem lehet a bizottság tagja sem. A bizottság tagjainak száma legfeljebb 3 fő.

Lehetséges utak a kisebbségi törvény továbbfejlesztésére

A magyar szabályozás – különösen az Európai Unióhoz való csatlakozás érdekében – arra törekedett, hogy eleget tegyen a nemzetközi elvárásoknak. Így elmondható, hogy a kisebbségekkel foglalkozó jogszabályok megfelelnek az általános jogelveknek és a jogpolitika által támasztott elvárásoknak, bár korántsem hiba nélküliek. A továbbiakban olyan észrevételeket fogalmazunk meg, amelyek a kisebbségi jogok érvényesülését segíthetik elő. A javaslatok a kisebbségi törvényre és a kapcsolódó ágazati jogszabályok módosítására és pontosítására vonatkoznak.

A kisebbségi törvény kódexszerű formában foglalja össze a kisebbségi jogokat. Az alapvető kisebbségi jogok egy törvényben való megfogalmazása szükséges és előremutató szabályozási forma. A kódex jellegű törvénykezés azonban azzal a nem kívánt következménnyel jár, hogy a jogalkalmazók gyakran indokolatlanul leszűkítve alkalmazzák a kisebbségi joganyagot. A kisebbségi törvény rendelkezéseinek egy része, éppen a törvény kódexszerű formája miatt csak deklaratív, keretjellegű szabályozásnak tekinthető, érvényesítésükhöz további, ágazati jellegű szabályozásra is szükség lenne. Az oktatás területét leszámítva ez a jogalkotás elmaradt, illetve nem valósult meg teljes körűen. Hiányos például a kulturális intézményekre vagy a kisebbségi műsorok szolgáltatására vonatkozó szabályozás is.⁴¹⁵ Az egyik fejlesztési irány tehát a kisebbségi törvény keretjellegű rendelkezéseinek hatékonyabb érvényesítéséhez szükséges ágazati jogszabályok pontosítására, kiegészítésére irányul.⁴¹⁶

A kisebbségi törvény 2005. évi módosításának két alapvető célja volt. A jogalkotó egyrészt biztosítani kívánta, hogy a kisebbségi önkormányzatok egyértelmű jogi keretek között működhessenek, másrészt lépéseket kívánt tenni a valós feladat- és hatáskörökben testet öltő kisebbségi autonómia irányába. A következőkben a kisebbségi joganyag olyan hiá-

⁴¹⁵ A kisebbségi törvény annyit mond ki, hogy a közszolgálati televízióknak és a rádióknak – külön törvény rendelkezései szerint önálló szervezeti keretek között és elkülönült költségvetéssel – biztosítani kell a kisebbségi nyelvű műsorok rendszeres készítését, sugárzását és terjesztését. A kötelezettség tartalmát a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvénynek (médiatörvény) kellene részleteiben is kifejtenie, ám abban mindössze azt rögzítették, hogy a nemzetiségi műsorok időtartama sem országos, sem körzeti összességben nemzetiségenként nem lehet kevesebb, mint a törvény hatálybalépésekor, vagyis 1996. február elsején. A kisebbségi törvény jelzett rendelkezésének megfelelő végrehajtásához a médiatörvényt is módosítani kellene.

⁴¹⁶ Vö.: *Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről*. Budapest: 2008.

nyosságaira hívjuk fel a figyelmet, melyeket a 2005. évi átfogó módosítás sem orvosolt.

A települési és kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködés

Pontosítani kellene a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát a települési önkormányzat kisebbséget érintő döntései tekintetében. A jelenlegi szabályozás szerint a helyi sajtó, hagyományápolás és kultúra, valamint a kollektív nyelvhasználat kérdéskörében a kisebbségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati rendeletet a képviselő-testület csak a kisebbségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg. A törvényi szabályozás hiányossága miatt tehát a kisebbségi önkormányzat nem élhet egyetértési jogával, ha a települési önkormányzat a döntését nem rendeleti, hanem határozati formában hozza meg.⁴¹⁷ Az egyetértési jogot tehát ki kellene terjeszteni a rendeletek mellett a települési önkormányzat képviselő-testületének kisebbségeket érintő határozataira is.

A kisebbségi törvény 47/A. §-a egy bizottság felállításáról rendelkezik abban az esetben, ha a helyi önkormányzat és a kisebbségi önkormányzat nem tud egyezsége jutni egy egyetértéshez kötött, közoktatással kapcsolatos ügyben. A kisebbségi törvény 49/D. § (2) bekezdése a kulturális intézmények esetében lényegesen szűkebb körben teszi lehetővé a bizottság létrehozását. Erre csak akkor kerülhet sor, ha „a kulturális intézmény és a kulturális feladat átadásával kapcsolatos ügyben” van a két önkormányzat között vita. Az indokolatlan különbségtételt a jogalkotónak meg kellene szüntetnie.

A települési és a területi kisebbségi önkormányzat kezdeményezheti, hogy a helyi önkormányzat biztosítsa:

- rendeletének kihirdetése, hirdetményének közzététele – a magyar nyelven történő közzététel mellett – a kisebbség anyanyelvén is megtörténjék;
- a közigazgatási eljárás során használt nyomtatványok a kisebbség anyanyelvén is rendelkezésre álljanak;
- a helység- és utcaneveket megjelölő, a közhivatalok, közszolgáltatót végző szervek elnevezését feltüntető táblák feliratai vagy ezek működésére vonatkozó közlemények – a magyar nyelvű szöve-

⁴¹⁷ Több településen is előfordult, hogy a helyi önkormányzat a kisebbségi önkormányzat egyetértése nélkül hozta meg egy közterületi emlékmű felállításáról szóló határozatát.

gezés és írásmód mellett – kisebbség anyanyelvén is olvashatóak legyenek.

A kisebbségi törvény 53. § (2) bekezdése értelmében az igény indokoltságának kérdésében a képviselő-testület dönt. Mindenképpen szükséges lenne, hogy a törvény megoldást adjon arra az esetre, ha a két önkormányzat nem tud egyezsége jutni. Fontos lenne, hogy ha a képviselő-testület elutasítja a kisebbségi önkormányzat indítványát, az a kisebbségi törvény 47/A. §-a szerinti bizottság elé kerülhessen.

Helyi önkormányzat bizottságában való részvétel

A kisebbségi önkormányzat fontos jogosultsága, hogy kisebbségi képviselő részt vehet a helyi települési önkormányzat döntéshozatali eljárásában. Ennek közvetlen formája, amikor az önkormányzati törvény rendelkezésének megfelelően indokolt módon a helyi önkormányzat bizottságába beválasztják a települési kisebbségi önkormányzat tagját.⁴¹⁸ A törvénymódosítás ugyanakkor kizárta annak lehetőségét, hogy a kisebbségi önkormányzat elnökét is a bizottság tagjává válasszák. Az összeférhetetlenségi szabályok az egymással hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesését zárják ki, ám erről jelen esetben nincs szó. Nincs indoka annak, hogy az elnök tagként nem vehet részt a helyi önkormányzati bizottsági munkájában, miközben a képviselő-testület a kisebbségi képviselőket szavazati joggal is felruházhatja, ezért a jelzett tilalmat meg kellene szüntetni.

Szószólókra vonatkozó szabályozás ellentmondásai

Ahogy már korábban jeleztük, megváltozott a szószólóra vonatkozó szabályozás, ezért a 2005. évi módosítás óta a kisebbségi önkormányzat elnöke minősül szószólónak. Véleményünk szerint a szószóló intézményének ilyen formában történő fenntartása is vitákat gerjeszt, ezért célszerűbb lenne azt megszüntetni. Helyette a kisebbségi önkormányzat elnökének részvételi jogosultságait kellene kiterjeszteni és megerősíteni. Az önkormányzati törvény⁴¹⁹ általános jelleggel biztosít részvételi jogot

⁴¹⁸ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról 24. § (2) bekezdés.

⁴¹⁹ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról 17. § (7) bekezdés.

a zárt ülésen a szószóoló részére, ezzel szemben a kisebbségi törvény⁴²⁰ ezt leszűkíti a kisebbséget érintő napirend tárgyalására. A törvénymódosítás ellenére tehát továbbra is mérlegelés kérdése, hogy a kisebbségi önkormányzat elnöke mely esetekben élhet a települési önkormányzat képviselő-testületének zárt ülésein tanácskozási jogával.

A törvényi szabályozás nincs figyelemmel arra, hogy a szószóoló már nem egyszemélyes intézmény, hanem egy testület tagja. A kisebbségi önkormányzat elnökét fő szabályként helyettesítheti az elnökhelyettes vagy az ezzel megbízott képviselő. A törvényi szabályozás hiányosságai miatt azonban erre nincs lehetőség, ha az elnök szószóolói jogkörben eljárva zárt ülésen vesz részt. Nem indokolt az sem, hogy a szabályozás a kisebbség jogait, kötelezettségeit érintő önkormányzati rendelet megalkotásához vagy a kisebbség helyzetét általánosan befolyásoló intézkedés meghozatalához a szószóoló véleményének kikérését követeli meg a kisebbségi önkormányzat testületi álláspontjának beszerzése, megismerése helyett.

A „kisebbség helyzetét általánosan befolyásoló intézkedés” egyébként olyan széles kategória, amelybe például az egészségügyi és szociális feladatok ellátásával, a lakásgazdálkodással, az épített és a természeti környezet védelmével, a területfejlesztéssel, a területrendezéssel, az idegenforgalommal, továbbá a foglalkoztatás megszervezésével kapcsolatos kérdések is beletartozhatnak. A jogértelmezés megkönnyítése érdekében indokolt lenne, hogy a jogalkotó példálódzó jelleggel utaljon arra, hogy mely intézkedésekhez kapcsolódik a véleményezési jog.

A kisebbségi kulturális intézmény meghatározása

A módosított kisebbségi törvény értelmében a kisebbségi kulturális intézmény feladata elsődlegesen a kisebbségi kultúra, hagyományok és a közösségi nyelvhasználat megőrzése, gyakorlása. Ez a meghatározás nem egyértelmű, nem világos ugyanis, mit tekintünk elsődleges feladatnak, ezért jogértelmezési vitákat eredményez. Azokon a településeken, ahol csak egyetlen közművelődési intézmény működik, nyilvánvaló, hogy annak nem kizárólag a kisebbségi közösség tagjait, hanem a lakosság egészét érintő feladatokat is el kell látnia. Ez azonban hivatkozási alapot ad arra, hogy a fenntartó önkormányzat megkérdőjelezze az in-

⁴²⁰ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól 40. § (1) bekezdés a) pont.

tézmény kisebbségi jellegét. A jogalkotónak pontosítania kellene ezt a törvényi meghatározást. Indokolt lenne azt a közművelődési intézményt is kisebbségi intézménynek tekinteni, ahol rendszeresen – legalább havonta – szerveznek nemzetiségi programot. Könyvtárak esetében akkor lenne indokolt kisebbségi intézményről beszélni, ha a könyvállomány meghatározott százaléka kisebbségi témájú, illetve nyelvű.

A jegyző szerepköre a kisebbségi önkormányzatok képviselő-testülete működésének elősegítésében

A kisebbségi törvény 30/H. § (4) bekezdés értelmében a települési kisebbségi önkormányzat ülésére a jegyzőt meg kell hívni, függetlenül attól, hogy beszél-e az adott kisebbségi nyelvet. Ezt a rendelkezést azért kifogásolják a kisebbségi közösségek, mert attól tartanak, hogy a nyelvi asszimilációt fogja erősíteni. A jogalkotó szándéka nyilvánvalóan nem erre irányult, ám a jegyző részvétele azzal a következménnyel járhat, hogy a kisebbségi önkormányzat a tolmácsolás elkerülése érdekében inkább felhagy az anyanyelven való ülésezéssel. A kisebbségi önkormányzat működésének törvényességét a közigazgatási hivatal ellenőrzi, a jegyző csupán törvénysértésre utaló jelzéssel élhet. Álláspontunk szerint a kisebbségi törvénynek a kötelező meghívás helyett azt kellene kimondania, hogy a jegyző vagy megbízottja meghívás esetén köteles részt venni az ülésen.

Összegezve elmondhatjuk tehát: elméleti szinten a kisebbségi jogi szabályozás megfelel a nemzetközi elvárásoknak. Persze ezek a szabályok is messze vannak még a kisebbségi közösségek elvárásaitól, de úgy tűnik, hogy a nemzetközi jog fejlődése mégiscsak abba az irányba mutat, amely nemcsak a kisebbségek védelmét fogalmazza meg általános diszkriminációellenes klauzulákban, hanem megjelennek a külön jogok elismerésének és támogatásának esetei is. Az egyéni és közösségi kisebbségi jogokkal kapcsolatban felmerült problémákat csak a kisebbségi önkormányzati rendszer további fejlesztésével, a kisebbségi törvény és a kapcsolódó jogszabályok megújításával, pontosításával lehet megoldani. A kisebbségi önkormányzati rendszer esetleges felszámolása, mely a működési problémáik sokasága miatt esetenként „megoldási javaslatként” is felmerül, megítélésünk szerint jelenleg az asszimilációs folyamatok erősödéséhez és az integrációs lehetőségek csökkenéséhez vezetne. A kisebbségi törvényben biztosított különjogok érvényesülésének intézményi garanciája a kisebbségi önkormányzati rendszer fenn-

tartása, továbbfejlesztése. Amíg nincs olyan intézmény, amely segítené megállítani a hazánkban élő kisebbségek asszimilációját és a romák társadalmi leszakadását, jobb híján ezt kell megőrizni, és a lehetőségek függvényében javítani.

Megszüntetendő azonban az a szabályozási hiányosság, amely az egyes kisebbségi jogok alanyait nem határozza meg egyértelműen, azaz nem biztosítja, hogy a kulturális identitás megőrzését szolgáló kisebbségi jogokkal valóban csak az adott kisebbségi közösségek tagjai élhessenek. E probléma orvoslására egy differenciált, az adott életviszonyok fő sajátosságaihoz illeszkedő objektív szempontrendszer bevezetését tartanánk szükségesnek. E szempontok meglétét a kisebbségi közösség maga mérlegelhetné, azaz nem kerülhetne sor önkényes, külső kategorizációra.⁴²¹

Végezetül megítélésünk szerint terminológiai változtatásra is szükség volna. Húsz évvel a rendszerváltozást követően célszerű lenne a kisebbségi joganyagban az eddigi nemzeti és etnikai kisebbség szóhasználat helyett a „nemzetiségi” kifejezést bevezetni. A jelenlegi szóhasználat ugyanis nem felel meg a magyar jogtörténeti hagyományoknak, illetve annak, hogy a kisebbségi közösségek jogállása azonos. A kisebbségi közösségek is gyakran fogalmazznak meg aggályokat e terminológia használata miatt.⁴²² A kisebbségi joganyagban a „nemzetiségi” fogalom egységes használata erősítené az egyéni és kollektív kisebbségi jogok minden kisebbségi közösség számára történő diszkriminációmentes biztosítását, és kiküszöbölné az egyes kisebbségi közösségek közötti indokolatlan, adott esetben pejoratív szóhasználatot eredményező különbségtételt.

⁴²¹ Vö.: Dr. Kállai Ernő a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és dr. Jóri András adatvédelmi biztos jelentése az etnikai adatok kezeléséről szóló vizsgálat megállapításairól. Budapest: 2009.

⁴²² A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának javaslatai az új Alkotmány előkészítéséhez. 2010. augusztus, kézirat.