

BODÁNE PÁLOK JUDIT

Egy törvény története

1993. július 7-én az Országgyűlés döntő, 90,5%-os többséggel elfogadta a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényt (304 igen, 3 nem szavazattal, 8 tartózkodás mellett). Az 1993. évi LXXVII. sorszámú törvény - a kisebbségek országgyűlési biztosira vonatkozó szabályok kivételével - a kihirdetését követő 90. napon (október 20-án) lép hatályba.

A törvény elfogadásával Közép-Európa utóbbi másfél évszázadának egyik legnehezebb, legneuralgikusabb kérdésének szabályozásában lépett előre a törvényhozás. A szabad identitásválasztáson alapuló törvény lehetőséget teremt arra, hogy a hazai kisebbségek a legfontosabb területeken saját kezükbe vegyék sorsuk irányítását. A törvény a magyarországi viszonyokon, sajátosságokon alapul; ugyanakkor a nemzetközi emberi- és kisebbségi jogi dokumentumokkal is összhangban van. A szabályozás nehézsége, jogi és politika bonyolultsága, időigényessége a kisebbségi szervezetek képviselőivel, a politikusokkal, a jogi szakemberekkel folytatott vitákban is bebizonyosodott.

E tanulmány ura vállalkozik, hogy bemutassa a törvényjavaslat előkészítésének folyamatát, felvázolva a fő és egymástól sokszor eltérő szabályozási koncepciókat.

Az előzmények közül meg kell említenünk dr. Baka András 1988-ban, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Titkárság 1989-ben, valamint az Igazságügyi Minisztérium 1990-ben készített tervezetét. Az utóbbi az egyesülési jogon alapuló kisebbségi szervezetekre épített, a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosának jogosítványairól is rendelkezett.

1990. augusztus 30-án a kormány a hazai kisebbségekkel kapcsolatos állami feladatok ellátására létrehozta a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalt. Ennek egyik legfontosabb feladatául szabta a kisebbségi törvény előkészítésében, illetve a törvény végrehajtását szolgáló kormányzati programban való közreműködést. 1990 utolsó hónapjaiban sor került az Igazságügyi Minisztérium tervezetének államigazgatási egyeztetésére. Az állami szervek alapvetően támogatták a koncepciót, amely a kisebbségi szervezetek közhatalmi jogosítványokkal történő felruházását tartalmazta. Ám a kormány a szervezetek támogatását is meg kívánta szerezni.

1991. január 30-án a kisebbségi szervezetek konzultatív, érdekegyeztető fórumként megalakították a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Kerekasztalát. Február 28-án a Kisebbségi Hivatal fórumot szervezett a Kisebbségi Kerekasztalnak, az országos kisebbségi szervezetek vezetőinek, a Belügyminisztériumnak, az Igazságügyi Minisztériumnak és a parlament Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottságának részvételével. A kisebbségi szervezetek tárgyalásra alkalmatlannak minősítették az igazságügyi tárca tervezetét, és az erős kisebbségi önkormányzatiság elvének megvalósítását kérték. Április 21-én a miniszterelnök állásfoglalást adott ki a törvényelőkészítés felgyorsításának érdekében, hangsúlyozva, hogy a kormány kiemelt feladatának tekinti a kisebbségek problémáinak az európai normák és elvek szerinti megoldását. Rámutatott, hogy a garanciák kidolgozása különleges jelentőségű, ezért a törvénynek elő kell segítenie a kisebbségek közösségi tudatának erősítését, identitásának fenntartását.

A törvényelőkészítő munkában részt vevő állami szervek részére feladatként határozta meg a kisebbségi szervezetekkel való konszenzusra törekvést, a szervezeteket pedig felkérte, hogy képviselőik útján működjenek közre a problémák megoldásában. A kormány tudomásul vette a kisebbségi szervezetek elutasító véleményét, és a Kisebbségi Hivatalt megbízta egy új, a kisebbségi vezetők kívánalmaihoz igazodó tervezet elkészítésével, a velük történő folyamatos egyeztetéssel. A kisebbségi vezetők azonban ebben a szakaszban nem kívántak a kormányzattal közös szöveget létrehozni, hanem elkészítették saját tervezetüket; így

párhuzamosan folyt a szövegezés a Kisebbségi Hivatal és a Kisebbségi Kerekasztal műhelyeiben.

Májusban a kormány Kodifikációs Bizottságot hozott létre a jogalkotási munka összefogására. A bizottság meghatározta a törvényelőkészítési munkával kapcsolatos feladatokat ennek értelmében a Kisebbségi Hivatal valamennyi érdekeltnek és jogszabályban előírt szervezetnek előzetes egyeztetésre, véleményezésre kiküldte az általa - független szakértő bevonásával - készített tervezetet és a Kisebbségi Kerekasztal tervezetét. A két tervezet eltérő jogintézményi alapokra helyezte az önkormányzatiság elvét; a Kisebbségi Kerekasztal tervezete több ismétlést, a hazai jogrendszerbe nehezen beilleszthető megoldást és teljes, alanyi jogokon alapuló, a kisebbségi önkormányzatokat megillető állami kötelezettségvállalást tartalmazott.

Júniusban a Kisebbségi Kerekasztal és a Kisebbségi Hivatal megkezdte a tervezetek összehangolását. A megbeszélések szakértői és politikai szinten, 29 alkalommal zajlottak, és decemberig tartottak. A tárgyalásokon elhangzott véleményeket, javaslatokat több száz oldalnyi jegyzőkönyv tartalmazza. A Kisebbségi Hivatal arra törekedett, hogy minden szakmailag megalapozott és reális indítványt elfogadjon. Így készült el szeptemberre az a tervezet, amely a két fél közötti tárgyalások eredményét ölelte fel.

A szabályozást az országban élő kisebbségek helyzetének sajátosságai is megnehezítették: 13 különböző kisebbségről van szó, akik jóllehet különböző kultúrával, nyelvvél, szokásokkal rendelkeznek, jogaikat egy közös tervezetben, majd törvényben kodifikálták átfogó jelleggel, új jogintézmények bevezetésével, amire európai viszonylatban sem nagyon lehet példát találni.

Ezen a ponton utalnom kell a magyarországi és a határon túli magyar kisebbségek közötti legfőbb különbségekre. A magyarországi kisebbségek létszáma és a népesség egészén belüli aránya a határon túli magyar kisebbségekhez képest csekély, évszázadok óta Magyarországon élnek, természetes migráció folytán telepesként vándoroltak be hazánkba. Javarást szétszórta, diaszpórában található. A modern nemzetállam kialakulása idején már Magyarországon tartózkodtak. Nyelvük eltér a standard irodalmi nyelvtől. Kettős identitásúak.

Ezzel szemben a határon túli magyarok csak Trianon óta élnek kisebbségi helyzetben, akaruk ellenére kerültek kisebbségi sorba. Többségük határ menti, homogén tömbben él. A modern nemzettudat kialakulása után szakadtak le nyelvileg egységes közösségként a magyar nemzettestről, ám továbbra is ahhoz tartoznak. Amikor tehát a törvénytervezet előkészítésének sajátosságairól beszélünk, hangsúlyoznunk kell a reciprocitás (kölcsonosság) elvének értelmezhetetlenségét.

A vitákban a kisebbségi vezetők többször kifogásolták, hogy a törvényjavaslat benyújtásakor a kormány lényeges változtatásokat hajtott végre a szeptemberi tervezeten. Ám a kormány ragaszkodott ahhoz, hogy a tervezet minden lényeges pontja megmaradjon. A tervezet - a később elfogadott törvénnyel azonosan - céljával az aktív kisebbségvédelmet fogalmazta meg, amely elősegíti az identitás megőrzését, biztosítja az identitásválasztás szabadságát, beleértve a kettős vagy többes kötődéshez való jogot. Mindezt azzal a szándékkal, hogy a kisebbségi létből adódó hátrányok mérséklődjenek. Sajnálatos tény ugyanis a kisebbségek előrehaladott asszimilációja. A tervezet és a törvény egyaránt hangsúlyozza, hogy „ezen jogok összessége nem a többség adománya és nem a kisebbség kiváltsága, forrásuk pedig nem a nemzeti és etnikai kisebbségek számaránya, hanem az egyén szabadságának és a társadalmi békének tisztelete alapján a másság joga”.

A szeptemberi dokumentum és a törvény alapját az adja, hogy a Magyar Köztársaság területén élő, magyar állampolgárságú nemzeti és etnikai kisebbségek nyelve, tárgyi és szellemi kultúrája, történelmi hagyományai, valamint a kisebbségi létükkel összefüggő más sajátosságaik egyéni és közösségi önazonosságuk részét képezik. Mindezek olyan különleges

értékek, amelyek megőrzése, ápolása és gyarapítása nemcsak a kisebbségek alapvető joga, de a magyar nemzet, illetve az államok és nemzetek közösségének érdeke is.

Mind a tervezet, mind a törvény hangsúlyozza, hogy az önkormányzatok a demokratikus rendszer alapját képezik, a kisebbségi önkormányzatok létrehozását, tevékenységét és az ezáltal megvalósuló kulturális autonómiát az Országgyűlés a kisebbségek sajátos jogérvényesítése egyik legfontosabb alapfeltételének tekinti. A két dokumentum hasonlóképpen határozza meg a nemzeti és etnikai kisebbség fogalmát, egyaránt tartalmazza az egyéni és a közösségi kisebbségi jogok felsorolását. Rendelkezik a kisebbségi önkormányzatok megalakításáról és jogosítványairól, a nemzeti és etnikai kisebbségek szószólójáról, a kulturális autonómiáról, a nyelvhasználatról és a finanszírozásról.

A törvényelőkészítés egész folyamatában figyelemmel kellett lennünk arra, hogy a kisebbségek a regisztráció, azaz a törvény alkalmazása érdekében történő számbavétel minden formája ellen tiltakoztak, elsősorban történelmi okokra hivatkozva. Ez problémát jelentett a jogalkalmazás és a finanszírozás szempontjából döntő jelentőségű személyi hatály meghatározásánál.

A tárgyalások másik sarkalatos kérdése volt az egyéni és a közösségi jogok viszonya. Az utóbbiak elismerésével példát mutattunk a nemzetközi gyakorlat számára. Nevezetesen azzal a felismeréssel, hogy e jogok nem biztosíthatók maradéktalanul az egyéni állampolgári jogok keretében, s közösségi jogokként is megfogalmazandók.

A közösségi jogok jelentőségét azzal is aláhúzta a tervezet, hogy külön fejezetben foglalkozott velük. A kisebbségi önszerveződések eltérő formái közül (egyesület, önkormányzat) - a Kisebbségi Kerekasztal igényét figyelembe véve - az önkormányzati megoldás mellett foglalt állást. Ezt az alkotmányos szabályozás és a nemzetközi dokumentumok is alátámasztották. A dokumentum szerint a kisebbségi önkormányzatok a helyi önkormányzatokkal párhuzamosan is létrejöhetnek volna. Természetesen az egyesülési jog alapján történő önszerveződésre is van lehetőség.

Szeptemberben megkezdődött a tervezet államigazgatási egyeztetése, a szaktárcák (minisztériumok, országos hatáskörű szervek), az érdekelt társadalmi szervezetek és az érdekképviselői szervek véleményének feldolgozása. A közigazgatási szervek a saját szaktárcájukra vonatkozó jogszabályokkal való összhang megteremtése érdekében adták meg észrevételeiket. Emellett az illetékes tárca nélküli minisztereknek, az országos hatáskörű államigazgatási szerveknek, a Legfőbb Ügyészségnek, a Legfelsőbb Bíróságnak, valamint a fővárosi, illetve a megyei közgyűlések elnökeinek és a települési önkormányzatok országos szövetségének véleményét is kikértük. Feldolgoztuk a kisebbségi szervezetek és az egyházak észrevételeit. A tervezetet megvitattuk több, kisebbségek által lakott településen. Ekkor tapasztaltuk azt is, hogy az országos és a helyi kisebbségi szervezetek között nem mindenben volt teljes nézetazonosság.

A Kodifikációs Bizottság azt kérte a szerkesztőktől, hogy ne nyúljanak érdemben a Kisebbségi Kerekasztal és a Kisebbségi Hivatal közös elhatározásával megfogalmazott szöveghez, viszont következetesen érvényesítsék a jogszabályszerkesztés szakmai követelményeit. A bizottság munkájában két, a kisebbségek által delegált szakértő is részt vett.

A szerkesztéskor kikerültek a szövegből a más jogszabályokban már megfogalmazott alapelvek. Az is nehézségeket okozott, hogy a közigazgatásban használt terminológia egy adott rendszerre épül, amelyet a Kisebbségi Hivatal nem mindig vehetett figyelembe a Kisebbségi Kerekasztallal folytatott tárgyalásokon. A törvény végrehajtását viszont megnehezítették volna a közigazgatásban nem használt kifejezések. Ezért pontosítani kellett az államigazgatás rendjével összefüggő terminusokat, a szabályozás céljának megfelelő kifejezésekkel kellett felváltani az általános, nehezen értelmezhető megfogalmazásokat.

A minisztériumok és az országos hatáskörű szervek a jogrendszer egészével való összhang megteremtésére hívták fel a figyelmet. A megyei közgyűlések elnökei általában egyetértettek a tervezettel; ugyanakkor többen hiányolták belőle a cigányság sajátos problémáinak megoldását. Tudnunk kell azonban, hogy szabályozás „csak” az érdekek megjelenítésére és képviselésére ad lehetőséget; a szociális problémákat közvetve, az érdekérvényesítésen keresztül lehet kezelni.

Az észrevételek azt mutatták, hogy a közigazgatási egyeztetés különböző oppozíciós álláspontok ellenére is eredményes volt. A konkrét javaslatok lehetővé tették a szakmai átdolgozást és a törvényszerkesztési szabályoknak megfelelő formában történő alkalmazását.

A tervezettel kapcsolatban több elvi észrevétel is megfogalmazódott. Sokan kifogásolták, hogy a szabályozás nem a kisebbségekről készült megbízható statisztikákon vagy reális igényfelméréseken alapult, s ebből arra következtettek, hogy bizonytalan a tervezet személyi hatálya, ami a végrehajtásban okoz majd feszültségeket. Am a Kisebbségi Kerekasztalnak a regisztráció alkalmazhatatlanságáról vallott álláspontjára való tekintettel sajátos, a jogalkotási gyakorlattól eltérő megoldást kellett választanunk. A tervezet a szabad identitásválasztáson alapult, és a személyi hatály megállapítása érdekében ki kellett mondania, hogy ezt az állampolgár a valamely kisebbségi szervezetben vagy a kisebbségi önkormányzati választásokon való részvétellel, illetve egyes kisebbségi jogok gyakorlásával teheti meg.

A szabályozás célja az volt, hogy a „honos” kisebbségek élvezhessék a törvény által biztosított jogokat. Ugyanakkor nem tartoznak hatálya alá a menekültek, a hontalanok és a letelepedett külföldi állampolgárok; ezekre külön jogszabályok vonatkoznak.

A kisebbségek országgyűlési biztosára vonatkozó szabályozás azért hiányzott a szeptemberi tervezetből, mert a Kisebbségi Kerekasztal képviselői azt kérték, hogy erre később kerüljön sor.

A Kisebbségi Kerekasztal fogalmazta meg azt a követelményt is, hogy a törvény átfogó eligazítást adjon a kisebbségeknek, azaz olyan kódex legyen, amely lehetővé teszi a jogban való tájékozódást.

Sarkalatos pont volt a törvény finanszírozhatóságának kérdése. A Pénzügyminisztérium először finanszírozhatatlannak tartotta a tervezetet, mert szerinte a jogalanyok száma képlékeny volt, nem voltak előre megállapíthatók és tervezhetők a kiadások. A Kodifikációs Bizottság az állami költségvetésre, gazdálkodásra vonatkozó szabályok figyelembevételével pontosította a finanszírozási részt, a minisztérium pedig akceptálta azt a sajátos helyzetet, hogy a törvény személyi hatálya nem állapítható meg a törvényalkotással egyidejűleg, hanem a törvényalkotás eredményeként kerül pontosításra.

A Kisebbségi Kerekasztallal az átszerkesztett normaszöveget és az egyeztetésről készített összefoglaló anyagot ismertette a Kodifikációs Bizottság. Az államigazgatási egyeztetés után a rekoordináció is megtörtént. Az év végén több szakértői egyeztető tárgyalás zajlott le a Kisebbségi Hivatal és a Kisebbségi Kerekasztal között, december elején pedig politikai egyeztető tárgyalásokra került sor a Kerekasztal, a bizottság és a hivatal részvételével.

A Kodifikációs Bizottság ülésén a Kisebbségi Kerekasztal nem fogadta el, hogy a kisebbségi önkormányzatok választási szabályozásában választói névjegyzék legyen. Ezért a szakértők kidolgozták a kisebbségi önkormányzati képviselők választásra vonatkozó szabályokat, és így a Kerekasztallal közösen kialakított, a bizottság javaslatai alapján módosított törvénytervezetet nyújtották be a kormányhoz. A vitákban a más tárcák közreműködésével készített tervezetek közül azt fogadták el, amelyik a kisebbségi szervezetek igényének megfelelően a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának jogosítványát foglalta magában. A kisebbségi önkormányzatok működését összhangba hozták a települési önkormányzati rendszer működésével, kiküszöbölve a „kettős közigazgatásból” adódó veszélyeket.

1992 februárjában Nagy Ferenc József tárca nélküli miniszter ismertette a Kisebbségi Kerekasztallal a törvénytervezet normaszöveg-javaslatát. A jelenlevők között széles körű eszmecsere bontakozott ki. Abban állapodtak meg, hogy a Kerekasztal ésszerű időn belül megteszi a törvénytervezetre vonatkozó észrevételeit.

Márciusban a kormány miniszteri bizottságot jelölt ki azoknak a problémáknak a megoldására, amelyek a tervezettel és különösen a kisebbségek meghatározásával kapcsolatban vetődtek fel. Az április 22-én rendezett kisebbségi fórumon a Kisebbségi Kerekasztallal és a kisebbségek országos szervezeteinek vezetőivel ismertettük a bizottsági ülések alapján átdolgozott törvénytervezetet. A meghívólevélben Nagy Ferenc József megkérte a meghívottakat, hogy írásos észrevételeiket a tárgyalás időpontjáig vagy legkésőbb akkor nyújtsák át, mert a kormány ezek figyelembevételével szeretne dönteni a törvényjavaslat végleges szövegéről. A fórumon azonban nem hangzott el a kodifikációs munka szempontjából felhasználható észrevétel: A Kerekasztal a politikai és szakmai egyeztető tárgyalások folytatásának szükségességét hangoztatta.

A kormány úgy döntött, hogy további lehetőséget biztosít a Kisebbségi Kerekasztalnak a módosító javaslatok benyújtására, és intenzív tárgyalások keretében kész megvitatni és a törvénytervezetbe beépíteni valamennyi konkrét, érdemi javaslatot, amely a jogrendszerbe illeszthető, egyértelmű és megvalósítható megoldásokat tartalmaz.

A kormány a tárgyalások folytatására felkérte a tárca nélküli minisztert, az illetékes minisztériumok személyes megbízottjait, valamint a Kisebbségi Hivatal elnökét és szakértőit. A kormány küldöttsége május 8-a és 18-a között; mintegy harmincöt órában intenzív megbeszéléseket folytatott a Kisebbségi Kerekasztal delegációjával. A tárgyalások meghosszabbításától nem lehetett eredményeket várni. A május 22-ére összehívott miniszterelnöki találkozón a nagyobb lélekszámú országos kisebbségi szervezetek vezetői arra kérték a kormányt, hogy a törvény mielőbbi megszületése érdekében terjessze be az Országgyűlésnek a javaslatot. Egyetértettek a javaslat szabályozási koncepciójával, a főbb tételekkel, és a parlamenti vitákra bízták a részletkérdések megoldását.

A májusi tárgyalásokon a törvényjavaslat személyi hatályának megállapítására a Kisebbségi Kerekasztal elfogadta a kisebbségekre vonatkozó definíciót, a honos kisebbségek taxációját, és azt az eljárási módot, amellyel a taxációban nem szereplő esetleges további népcsoportokat a törvény hatálya alá vonhatják. A javaslat szerint Magyarországon honos kisebbségnek minősült 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 népcsoport.

A tárgyalásokon megegyezésre jutottunk a törvénytervezet több vitatott pontját illetően. Problémát jelentett a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás, mert a Kisebbségi Kerekasztal sokszor részleteikben is eltérő, egymással ellentétes megoldásokat tartalmazó írásos javaslatokat nyújtott be. Ugyanakkor csak olyan megoldás jöhetett számításba, amely megfelelt a kisebbségek kívánalmának, vagyis annak, hogy olyan önkormányzatok jöjjenek létre, amelyek legitim választásokon alapulnak, alulról építkeznek, regisztráció nélküliek, és a magyarsággal való történelmi együttélés felelősségével rendelkeznek.

Ennek megfelelően a kormányküldöttség figyelembe vette a Kisebbségi Kerekasztalnak a helyi kisebbségi önkormányzatok megalakításának átmeneti szabályozására vonatkozó javaslatát. Ennek alapvető célja az volt, hogy az 1994-es önkormányzati választásokig is biztosítsa a helyi kisebbségi önkormányzatok számára a szervezeti és érdekérvényesítési lehetőségeket. Vitákra adott okot az országos kisebbségi önkormányzatok megválasztásának modellje és a törvénytervezet finanszírozhatóságának kérdése, hiszen ezeknél a kérdéseknél fokozottan figyelembe kellett vennünk a jogrendszerbe illeszthetőség, továbbá a realitások és a megvalósíthatóság szempontjait.

Szeptemberben az Országgyűlésben megkezdődött a törvényjavaslat általános vitája. A pártok vezérszónokainak felszólalásai azt mutatták, hogy nagyon fontosnak tartják a törvény megalkotását. Az ellenzéki képviselők hozzászólásaiból sem következett az, hogy a törvényjavaslat egészével, alapjaival ne értenének egyet.

A parlamenti vitával egy időben az Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottságának tagjaiból, a Kisebbségi Hivatal szakértőiből és a kisebbségi szervezetek képviselőiből létrehozott ad hoc szakértői bizottság decemberig mintegy 1-500 oldalnyi anyag elkészítésével áttekintette a törvényjavaslatot. A bizottság számos tárgyalási fordulóban, a neves szakértők véleményének figyelembevételével dolgozta fel a javaslat legfontosabb témaköreit: a jogalanyiség, a személyi hatály, az egyéni és közösségi kisebbségi jogok, az egyesület és az önkormányzat, a kisebbségek kulturális autonómiája, a nyelvhasználat, a garanciális rendszer és a finanszírozhatóság kérdését.

A bizottság az Európa Tanács véleményét is kikérte. A Tanács mellett működő Jogi és Emberi Jogi Bizottság - néhány kritikai megjegyzéstől eltekintve - kedvezően ítélte meg a törvényjavaslatot. Kiemelte, hogy ez „messzemenően figyelembe veszi az emberi jogokkal kapcsolatos, a népcsoportokról folytatott nemzetközi vita legújabb eredményeit”, „messzemenőig modern kisebbségvédelmet kíván megvalósítani”, „következtesen különbséget tesz az egyéni és a csoportos jogok között”, „igen figyelemreméltó módon helyezi a hangsúlyt a kisebbségek egyéni és kollektív jogainak tételes felsorolására, az önazonosság megőrzésének és a földrajzi kötődésnek a szavatolására”, „biztosítékokat nyújt a kisebbségek önazonosságának megőrzésére”. A bizottság nagyon eredetinek találta a kisebbségek önkormányzataira vonatkozó rendelkezéseket, egyetértett „a helyi kisebbségi önkormányzatok képviseleti hatáskörének terjedelmes felsorolásával”.

A szakértői anyagok ismeretében a hat parlamenti párt képviselői 1993. január végétől egyeztető tárgyalásokat folytattak, és márciusban megkötötték a politikai megállapodást. Ennek keretében elfogadták a törvényjavaslat főbb elveit. Így a javaslat részletezi az Alkotmányban megfogalmazott alkotmányos tételeket. Ezek közül az a legfontosabb, hogy a Magyar Köztársaságban élő kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők. A javaslat hangsúlyozza, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek harmonikus együttélése a többségi nemzettel a nemzetközi biztonság alkotóeleme; szabályozásának tárgya a kisebbségek jogainak deklarálásán és érvényesülésük biztosításán túl a kisebbségek és a többség egymáshoz való viszonyának rendezése. A megállapodás a javaslatnak a személyi hatályra, a kisebbségek definíciójára vonatkozó megoldásait is tartalmazza.

A parlamenti pártok képviselői szintén jóváhagyták a kisebbségek közösségi jogainak megfogalmazását. Egyetértettek azzal, hogy a népszámlálások során az állampolgárok titkosan, név nélkül megvallhassák a valamely nemzetiséghez való tartozásukat. Bevezették a kisebbségek országgyűlési biztosának intézményét, meghatározták annak jogosítványait, azzal, hogy az erre vonatkozó szabályok hatálybalépéséről külön törvény fog rendelkezni.

Más elnevezésekkel megmaradt a javaslatnak a helyi kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó hármas rendszere (kisebbségi települési önkormányzat, közvetett, illetve közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzat). A kisebbségi jogok érvényesítésének szempontjából fontos területeken (helyi közoktatás, helyi média, helyi hagyományápolás és kultúra, kollektív nyelvhasználat) megerősítették, bővítették a jogosítványokat.

Az eredeti javaslathoz képest megváltoztatták az országos kisebbségi önkormányzat megválasztásának módját. A már megalakult helyi önkormányzatok képviselői elektorokként részt vesznek az országos önkormányzat megválasztásában; e jog kisebbségi képviselők hiányában a szövszólót is megilleti. Hogy a szöványban élő kisebbségek is részt vehessenek az országos önkormányzat létrehozásában, azokon a településeken, ahol nem alakul helyi önkormányzat, a kisebbségi egyének közvetlenül választhatnak elektorokat. Bővítették az országos önkormányzat feladat- és hatáskörét.

A kisebbségek művelődési és oktatási öngazgatásának fejezetébe garanciális szabályként beiktatták, hogy az egyazon kisebbséghez tartozó nyolc tanuló szülőjének vagy törvényes képviselőjének kérésére kisebbségi osztályt vagy tanulócsoportot kell indítani, illetve működtetni.

Megegyeztek a következő helyi önkormányzati választásokig tartó átmeneti rendelkezések kiiktatásában. Megállapodtak a finanszírozás kiegészítésében. Működési feltételeik biztosítására épülethez vagy épületrészhez juttatják az országos önkormányzatokat; ebből a célból a kormány mind 1994-ben, mind 1995-ben 500 millió forintot „kisebbségi kompenzációs keret” különít el a költségvetési törvényjavaslatban. Egyszeri vagyonhoz juttatásban részesítik az országos önkormányzatokat, és fenntartják a meglévő normatívákat.

A megállapodást a parlamenti pártok képviselői véleményük kikérése céljából ismertették a Kisebbségi Kerekasztallal és az országos kisebbségi szervezetek vezetőivel. A politikai megállapodás alapján a hat parlamenti párt és a Kisebbségi Hivatalt megbízott szakértői április 1-jére elkészítették a normaszöveg-tervezetet, amelyet az egyeztető tárgyalásokon részt vevő parlamenti képviselők aláírásukkal ellátva, hatpárti módosító indítványként nyújtottak be az Országgyűlés elnökéhez. A Parlament április 27-i ülésén lezárta a törvényjavaslat általános vitáját.

A hatpárti módosító indítványcsomagon kívül számos egyéni és bizottsági képviselői módosító indítvány is érkezett. A törvényjavaslat részletes vitájával egyidejűleg zajlott az illetékes parlamenti bizottságokban - az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottságban, az alkotmányügyi, törvényelőkészítő és igazságügyi, valamint az önkormányzati, közigazgatási, belbiztonsági és rendőrségi bizottságokban - a módosító indítványok vitája. A bizottsági üléseken elhangzottakról és a bizottsági állásfoglalásokról több tucat együttes és kiegészítő jelentés készült. Az Emberi Jogi Bizottság ülésein a Kisebbségi Kerekasztal képviselői és az országos kisebbségi szervezetek vezetői is részt vettek.

Az Országgyűlés július 7-én, Nagy Ferenc József miniszteri választ követően megkezdte a törvényjavaslat szavazási procedúráját, az éjjeli órákban pedig a kisebbségi szervezetek képviselőinek részvételével sor került a végszavazásra. A törvényt az Országgyűlés - a bevezetőben írtak szerint - nagy többséggel elfogadta.

A törvény elfogadásával a Kisebbségi Hivatal egyik legfontosabb feladata a széles körű jogpropaganda folytatása annak érdekében, hogy a jogalkalmazók és a leginkább érintettek, a kisebbségi lakosság hatékonyan élni tudjon a törvényből fakadó lehetőségekkel és jogosítványokkal. A törvény végrehajtása és alkalmazása a hazai demokrácia újabb próbaköve kisebbségnek és többségnek egyaránt.

JUDIT B. PÁLOK

THE STORY OF THE HUNGARIAN LAW ON NATIONAL AND ETHNIC MINORITIES

The essay presenting the preparatory work of the Hungarian Law on National and Ethnic Minorities of 1993. nr. LXXVII follows the development of the law from different proposals and drafts till the common agreement.

The preparatory works of the law were coordinated by the Minority Roundtable (formed by minority representatives) on behalf of minorities, and by the Government Office for Minorities on behalf of the Hungarian Government.

The author scrutinizes several problems caused by the specific circumstances, conditions and hardships of this political agreement which prolonged the preparation of the Minority Law acknowledging 13 minorities living in Hungary (Gypsies, Germans, Slovaks, Serbs, Croats, Slovenians, Rumanians, Greeks, Armenians, Rusins, Ukrainians, Bulgarians and Poles).

Further on, the essay makes a detailed presentation of the basic principles of the law (for example the acknowledgment of the individual and collective minority rights), the corrections made during coding, and the financial guaranties of the rights accorded by Minority Law. The Hungarian Parliament accepted the Law on

Regio - Kisebbség, politika, társadalom 4. évf. (1993.) 3.sz.

National and Ethnic Minorities on July 7 1993. with a majority of votes 96'90; it was enacted on October 22, 1993.