

## CSEFKÓ FERENC

### A kisebbségi önkormányzatok közjogi státusa, működésük meghatározó területei

#### 1. Előzetes megjegyzések

A nemzetközi tapasztalatok alapján azt mondhatjuk, hogy a kisebbségi érdekképviselő és önrendelkezés magyarországi közjogi, illetve közigazgatási szabályai rendkívül részletezőek, s a kisebbségi önkormányzati szervezetek felállításával olyan, a kisebbségek ügyeivel önállóan foglalkozó, elkülönült közjogi intézményrendszer jött létre, amely szinte egyedülálló Európában. A koppenhágai dokumentum után vált egyre általánosabb törekvéssé, hogy a kisebbségek egyesülési, szervezeti érdekképviselői jogát elkülönült, speciális szabályozás rendezze. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1993-ban megfogalmazott javaslata szerint a kisebbséghez tartozóknak joguk van saját szervezetek létrehozására, beleértve a pártot is. A kisebbségek helye az állami felépítésben alapvetően az alábbi elvekre épülhet:

- elképzelhető, hogy a kisebbségek a többi társadalmi szervezet mintájára az egyesülési jog alapján mintegy kívülről befolyásolják az államhatalmi-igazgatási döntéseket;
- a másik megoldáscsoportban a kisebbségek - többnyire speciális szabályozás alapján - közjogi, közhatalmi szereppel épülnek be az állami szervezetbe;
- ugyancsak szokás megkülönböztetni a funkcionális és a perszonális, valamint a területi autonómiára épülő megoldásokat, amelyek közül az utóbbi kettő közjogi forma.

Miközben a szakmai közvélemény elismeri a kisebbségi alapon történő pártosodás szükségszerűségét, egyben jelzi is a kisebbségi pártok létrejöttével kapcsolatos problémákat. A kisebbségi pártok létrejöttével lényegében a kisebbség és a többség konfliktusának képlete erősödik, hozzájárulva a kormányzati munka fragmentálódásához, diszfunkciók keletkezéséhez a különérdekek döntéshozásban való megjelenése folytán. E problémák miatt a szakma egyre határozottabban a decentralizáció modelljét támogatja, amelyben a kisebbségek önkormányzati típusú szervezetei lépnek kapcsolatba az állammal. Ezek az önkormányzatok lehetnek funkcionálisak, amikor a kisebbségek egyesületei, szövetségei elsősorban a kulturális, oktatási funkciók tekintetében vesznek át funkciókat az államtól. Ez a modell akkor tud eredményesen működni, ha a kisebbségi csoportok egységesek, azaz nem jelentkezik legitimációs problémák, mert ha igen, abban az esetben az állam és a kisebbségek közötti együttműködés jelentős akadályokba ütközik.

A másik a közjogi forma, amelyben a kisebbségek a perszonális autonómia elvére épülő önkormányzatokba szerveződnek. Ez az elv - miközben szakmai szempontból egyértelműen támogatott - a gyakorlatban még alig tud felmutatni működőképes modelleket, ugyanis sokan a közigazgatás egységét féltik tőle, a középkori „korporatista” rendi állam reminiscenciáját látják benne, amely ráadásul a regisztráció nehézségeivel is jár.

Ez utóbbi gondra megoldásnak látszik a kisebbségi minőség önkéntes és aktív vállalásának az elismerése. Tudni kell továbbá azt is, hogy a kisebbségek önkormányzataival az állam egy közjogilag és politikailag erős legitimációval rendelkező partnert nyer, de ez a modell csak abban az esetben képes működni, ha az önkormányzatok valóban kapnak az államtól feladatokat, és a működéshez eszközökkel rendelkeznek.

Lényegében csak Finnországban vannak - illetve ma már a mi rendszerünk is ebbe a csoportba sorolható az észtekkel együtt - a személyi autonómia elvére épülő önkormányzatok, ahol hasonló kísérletek történtek; továbbá a szlovén és a horvát alkotmányban vannak utalások a perszonális autonómiára. Az osztrák Karintiában ugyancsak

a személyi elvre épülő önkormányzatot kívánnak a szlovén kisebbség számára, de egyelőre nagy vita övezi a modell bevezetését. A szakma különösen azért támogatja a személyi autonómiára épülő önkormányzati rendszert, mert erős legitimitást biztosít, és azokban az országokban, ahol a kisebbség területileg szétszórtnan él, más forma - például a területi autonómia - nem is alkalmazható. A perszonális autonómiára épülő szervezet országos és helyi szinten egyaránt partner lehet.

A magyar kisebbségi önkormányzati modell tehát feltétlenül a progresszív európai trendekbe illeszkedik, ami nem jelenti azt, hogy pusztán a jó modellválasztással a konkrét szabályozás és gyakorlat is igazolható, és kedvezően megoldódik. Tény ugyanis, hogy mind a szabályozás jogdogmatikai elemzése, mind pedig a működési gyakorlat vizsgálata bőven vet fel problémákat. Az alábbiakban ezekkel kívánunk foglalkozni.

## **2. A szabályozás szerkezete és logikája**

A rendszer mindenképpen bonyolult nemcsak a létrehozás differenciált szabályait, hanem a jogállást illetően is. A kisebbségi önkormányzatok különböző típusai eltérő hatásköröket gyakorolnak, hiszen a kisebbségi települési önkormányzatok a helyi önkormányzatok jogai és hatáskörei mellett további jogokat kaptak a kisebbségi törvényből kifolyólag; a helyi kisebbségi önkormányzatok viszont a kisebbségi törvényben rögzített jogok, hatáskörök mellett a települési önkormányzattól kaphatnak hatásköröket, és működésük során nyilvánvalóan szoros kapcsolat jön létre a települési önkormányzattal, még akkor is, ha a részönkormányzatoktól eltérően önálló önkormányzatokként működnek, s nem az „anyaönkormányzat” szervei. A kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás bonyolultságát tetézi a helyi szabályozás differenciáltsága. A jogi helyzet egyértelmű megítélését az sem segíti, hogy a központi szabályozás elemei nem egyetlen törvényben jelennek meg.

A kisebbségi önkormányzatok szabályozási logikája végül is részben eltérő a helyi önkormányzatokétól abban az esetben, ha nem kisebbségi települési önkormányzatról van szó. Ennyiben a kisebbségi önkormányzatok működésére vonatkozó szabályok nem az önkormányzati törvényre tartoztak volna. Ugyanakkor a helyi önkormányzati törvénybeli szabályozást indokolja az a tény, hogy a kisebbségi önkormányzatok végül is jelentősen érintik a települési önkormányzatok tevékenységét, mozgás-, illetve szervezetalakítási, gazdálkodási stb. szabadságát. Érdekes módon éppen ezek a szabályok a kisebbségi törvénybe kerültek Véleményünk szerint a kisebbségi törvénynek kellett volna rendeznie a kisebbségi önkormányzatok működésére vonatkozó szabályokat, az önkormányzati törvénynek pedig a települési önkormányzatok kisebbségi önkormányzatokkal való kapcsolatrendszerét.

A törvényhozó szándékai szerint tehát nem jött létre egy, a települési önkormányzatokéval teljes egészében kompatibilis rendszer, az azonosságok és különbözőségek nem tükröznek minden esetben konzisztens logikát.

## **3. A jogi státus szabályozása**

A magyar közjogi szisztémában egyáltalán nem könnyű a szervezeti státus, a jogalanyiség kérdésében állást foglalni, hiszen a szervezetalapításnak, a közjogi jogi személyiséggel való felruházásnak nincsenek alkotmányosan rögzített szabályai. Vonatkozik ez a megállapítás a közigazgatási szervre és az önkormányzatra egyaránt, hiszen mind az alkotmány, mind a helyi önkormányzatokról szóló törvény csak a helyi - azaz területi alapon szerveződő - önkormányzatok sajátosságait szabályozza. Az ún. köztestületek és az egyesületek jogalanyiségének közös szabályait pedig sajátos módon a polgári törvénykönyv tartalmazza,

mely szerint mindkettő önkormányzattal rendelkező szervezeti forma, s nem tesz különbséget közöttük aszerint, hogy az egyik közjogi, míg a másik magánjogi jogi személyiséggel rendelkezik. Logikailag e meghatározásokból kikövetkeztethető, hogy a köztestületek, egyesületek nyilvántartott tagsági viszonyra épülő önkormányzattal rendelkeznek, míg a helyi és a kisebbségi önkormányzatok alanyai nem regisztrált tagsággal rendelkező, hanem személyi, illetve területi közösségek. Általános elvi követelményrendszer tehát a közjogi funkcionális (személyi) és területi alapokon nyugvó önkormányzati szervezeti modellel szemben sem alkotmányos, sem egyéb törvényi formában nem fogalmazódott meg a magyar közjogban.

A kisebbségi törvény szerint a nem szabályozott kérdésekben a helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni, és kétségtelen, hogy a helyi önkormányzati szabályozás analógiájára építve a kisebbségi képviselő is önkormányzati modellt követ, hiszen:

- választott szervezetről van szó,
- döntését csak törvényességi szempontból lehet felülvizsgálni,
- szervezetét maga alakíthatja,
- társulhat, szövetségbe tömörülhet,
- saját forrásokkal és vagyonnal rendelkezik stb.

Már többen kifogásolták, hogy a két önkormányzati típus szabályozásának ilyen módon történő összekapcsolása nem volt szerencsés, hiszen a helyi önkormányzati törvény szabályainak alkalmazása a kisebbségekre több vonatkozásban is problematikus (társulás, összeférhetetlenség, testületi működés, visszahívhatóság, tiszteletdíj stb. szempontjából). Nagyobb gond azonban, hogy a kisebbségi önkormányzati feladatrendszer, illetve eszközrendszer szabályozása lényegében nem követi az önkormányzatiság elvi követelményeit, azaz a kisebbségek önkormányzata a jelenlegi feladat és eszközrendszer alapján legfeljebb formai-szervezeti, de nem funkcionális, tartalmi értelemben önkormányzat.

A későbbiekben a feladatrendszerrel külön foglalkozunk, de a státus kérdéséhez szorosan hozzátartozik, hogy vajon a kisebbségi önkormányzatok feladat- és különösen eszközrendszere egyáltalán indokolja-e az önkormányzati közjogi státust, pontosabban: ha önkormányzatként intézményesítettük a kisebbségek érdekképviselőjét, illetve autonómiáját, akkor vajon elegendő-e a jelenlegi funkció, illetve eszközrendszer.

Vegyük sorra a kisebbségi és az önkormányzati törvényben szereplő azon feladatokat és hatásköröket, amelyek gyakorlásához tulajdonképpen nincs szükség közjogi értelemben vett önkormányzatokra:

- A kisebbségi törvény 26. §-a által biztosított felvilágosításkérési stb. jogosítványok többnyire állampolgári, ügyféli vagy egyesületi jogon is gyakorolhatóak

- A 27. §-ban felsorolt jogosítványok többsége megilleti az egyesületeket, alapítványokat, társadalmi szervezeteket is. Jól látszik egyébként a törvényhozó bizonytalansága a „teljes” önkormányzat megadását illetően abban is, hogy a vagyonnal, költségvetéssel, műemlékekkel, illetve emlékhelyekkel kapcsolatos „saját szabályozási jog a települési önkormányzat rendeletében foglalt keretek között gyakorolható. Az önkormányzati törvényből azonban kiderül, hogy a szabályozási jogkör lényegében nem illeti meg a kisebbségi önkormányzatot. Ha viszont azt vesszük sorra, hogy milyen alapvető jogosítványok hiányoznak a kisebbségi önkormányzati eszköztárból, akkor igazolódni látszik a kisebbségi önkormányzatoknak csupán a szervezetre korlátozódó önkormányzatisága.

- Az önkormányzatokat általában megilleti a szabályozási jog; ez - mint az előzőekben említettük - a kisebbségi önkormányzatokat nem illeti meg, csupán a szabályozás tartalmának kialakításában vesznek részt, illetve kezdeményezésük kötelezi a települési önkormányzatot az illető szabály megalkotására.

- Az önkormányzatoknak általában van vagyona, a kisebbségi önkormányzatoknak viszont csupán a települési önkormányzat vagyonán belül elkülönített vagyona, illetve használati joga van.

- Az önkormányzatok önállóan gazdálkodnak, míg a kisebbségi önkormányzatok költségvetése része a települési önkormányzati költségvetésnek, azaz formailag a települési önkormányzaté a végső döntés joga. Az önkormányzás lényegéhez tartozik a saját bevételhez való jog mint a gazdálkodási önállóság alapvető feltétele - e tekintetben ugyancsak korlátozott a kisebbségek önkormányzata.

- Végül megkérdőjelezhető a szervezetalakítás szabadsága is, amennyiben a közvetlen módon létrejövő önkormányzati formát kötelezően megelőzi a közvetett - bár vélhetően a törvény módosításával ez utóbbi megszüntethető.

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy az önkormányzati státus a kisebbségek esetében korántsem rendelkezik a teljes eszköztárral. Miközben az önkormányzati forma - különösen a közvetlen választás esetében a legerősebb közjogi, politikai legitimitással rendelkezik, addig a tényleges mozgáster és eszköztár korlátozott. A megállapításból kétirányú következtetés adódhat:

- vagy nincs szükség az önkormányzati státusra, s ebben az esetben a kisebbségek társadalmi szervezetei sokkal kevesebb formai szabállyal (például közvetlen választás) terhelve, plurálisabb keretek között szinte valamennyi eddigi kisebbségi önkormányzati jogosítványt gyakorolhatnak, illetve felmerülhet egy másik jogi státus intézményesítése, például a köztisztviselői forma;

- vagy az önkormányzati kereteket ki kell tölteni tartalommal, és meg kell alapozni eszköztárral.

Mi természetesen az utóbbi alternatívát támogatjuk, ugyanis a kisebbségi érdekképviselő közjogi súlyában határozott visszalépés lenne az önkormányzatiság „megvonása”. Ebben az esetben azonban a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó szabályozásban jelentős továbblépésre lenne szükség, mégpedig a feladatok, az eszközrendszer s részben a szabályozás technikáját, logikáját illetően is.

#### **4. Feladatok, hatáskörök szabályozása**

A kisebbségi önkormányzatok feladat-, illetve hatásköri rendszere meglehetősen bonyolult. Mint említettük egyrészt azért, mert a szabályozás különböző törvényekben jelenik meg, másrészt mert származtatása is különböző, jelezve, hogy végül is a jog nem tekinti a kisebbségi önkormányzatokat teljes jogú, „eredeti” önkormányzatoknak, azaz tényleges mozgásterük nagymértékben összekapcsolódik a települési önkormányzatok diszkrecionális döntéseivel, „önkorlátozó” hajlandóságával. A feladatok, hatáskörök sajátosságai:

- a részönkormányzatoktól eltérően eredeti, saját hatáskörökkel is rendelkeznek, amelyek egy részét a kisebbségi törvény, másik részét viszont az önkormányzati törvény tartalmazza;

- az általuk gyakorolható hatáskörök másik csoportja a települési önkormányzatok által átruházott hatáskörök;

- vannak olyan hatáskörök, amelyek végül is a települési önkormányzatokkal együttesen gyakorolhatók (egyetértési jog, szabályozási jog), illetve lényegében a települési önkormányzati joggyakorláshoz kötődnek (véleményezési jog).

A feladatok, hatáskörök gyakorlásának szabályozása nem mentes az ellentmondásoktól, bizonytalanságoktól.

A hatáskör-átruházásnak az önkormányzati törvény szerint nincsenek kötelező esetei a kisebbségi önkormányzatok vonatkozásában. Ez azonban ütközik azzal, hogy a kisebbségi törvény biztosít néhány önálló kisebbségi önkormányzati hatáskört. A kisebbségi törvény szerint ugyanis a kisebbségi önkormányzat saját közoktatási, közművelődési intézményt

tarthat fenn. Vajon ezeket az intézményeket köteles-e a települési önkormányzat kezdeményezésre - a kisebbségi önkormányzatnak átadni? Az átadott intézmény működtetése átruházott vagy saját hatáskörgyakorlást jelent-e? Ez azért fontos, mivel a két hatásköri csoport tekintetében a kisebbségi önkormányzat önállósága eltérő mértékű. Az intézményműködtetés, -átadás kérdései nemcsak ebből a szempontból tisztázatlanok, hanem a finanszírozás szempontjából is. Vajon a kisebbségi önkormányzat által működtetett intézmény jogosult-e állami támogatásra?

Az intézményvezetők kinevezése a települési önkormányzat át nem ruházható hatásköre, míg a kisebbségi törvény szerint a kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezéséhez a kisebbségi önkormányzat egyetértése szükséges. Az egyetértési jog lényegében közös döntést (vétójog?) jelent egy át nem ruházható hatáskör esetében?

Kérdéses, hogy célszerű volt-e a kisebbségi települési önkormányzat tekintetében külön szabályozni az önkormányzati törvényben felterjesztési jogként szereplő jogosítványokat, mint amihez ez utóbbi hozzájárulása szükséges akkor, amikor a generális klauzula szerint a kisebbségi települési önkormányzat gyakorolja a települési önkormányzati hatásköröket, tehát a felterjesztési jogot is. Ahol viszont fontos lett volna külön biztosítani a felterjesztési jogot a helyi kisebbségi önkormányzatok részére, ott nincs törvényi garancia, illetve nem egyértelmű, hogy a kisebbségi önkormányzat gyakorolhat-e a települési önkormányzattól függetlenül felterjesztési jogot.

A kisebbségi önkormányzatok létrehozhatnak bizottságokat, amelyekre át lehet ruházni hatásköröket. Vajon átruházhatóak-e a települési önkormányzattól átvett hatáskörök a szubdelegáció általános tilalmát figyelembe véve?

A települési önkormányzatot nem korlátozza norma a tekintetben, hogy létrehoz-e kisebbségi bizottságot. Vajon mi lesz e bizottságnak a viszonya a kisebbségi önkormányzathoz? Amennyiben a települési önkormányzat testületében van kisebbségi képviselő, mi a viszonya a kisebbségi önkormányzatokhoz? E tekintetben a törvény csak annyit mond, hogy nem illetik meg szószólói jogok.

Az előbbi kérdéseknél azonban fontosabbak a feladat- és hatásköri rendszer tartalmi vonatkozásai. Vajon valóban azon feladatokat láthatják-e el a kisebbségi önkormányzatok, amelyek a kisebbségi léthez a legszorosabban kapcsolódnak? Ez utóbbit a kisebbségi törvény elsősorban a kulturális autonómiában jelöli meg.

A törvény elkülönítetten szabályozza a kisebbségek közösségi jogait és a kisebbségi önkormányzatok feladatait és hatásköreit. A megoldás érthető, hiszen vannak olyan kollektív jogok, amelyek gyakorlása nem kötődik szervezeti, ezen belül önkormányzati keretekhez. Ennek ellenére a szabályozási megoldás eredményez átfedést is, hiszen a közösségi jogok egy része nyilvánvalóan megilleti a kisebbségi önkormányzatokat is (például az intézményhálózat kialakítása, anyanyelvi oktatási feltételek megteremtésének kezdeményezése, nemzetközi kapcsolatok).

A feladatok-hatáskörök elemzésekor külön gondot jelent a kisebbségi települési és a kisebbségi önkormányzatok megkülönböztetése, amely nem egyszerűen területi, hanem lényegi különbséget jelent. A kisebbségi települési önkormányzat önkormányzatisága természetesen a helyi önkormányzati hatáskörök teljességével van alátámasztva, sőt további jogokkal és köteleességekkel kiegészítve: ilyenek a kisebbségben élő magyar lakosság, más kisebbség jogainak érvényesítése, illetve a sajátos kulturális, nyelvi, oktatási szükségletek kielégítése, a speciális állami támogatás.

A mindkét típusú önkormányzatot megillető jogosítványok közül a kisebbségi törvényben megfogalmazott tájékoztatáskérési, kezdeményezési stb. jog - mint említettük - nem tekinthető klasszikus önkormányzati jognak, illetve bizonyos vonatkozásokban bármelyik társadalmi szervezet vagy állampolgár rendelkezhet vele.

A kisebbségi törvény 27. szakasz 1-2. bekezdésében biztosított, a szervezet működtetéséhez kapcsolódó jogosítványok lényegében garantálják a kisebbségi önkormányzati működés önállóságát, bár-mint említettük -ez az autonómia korlátozottabb a települési önkormányzatokéhoz képest, hiszen a rendeletalkotást igénylő kérdésekben a települési önkormányzat jogosult például határozattal megállapítani költségvetését vagy a műemlékek védelmének szabályait stb.

Az államháztartásról szóló törvény úgy rendelkezik, hogy a kisebbségi önkormányzat határozattal fogadja el a költségvetését, amely aztán elkülönítve beépül a települési önkormányzat költségvetési rendeletébe; e rész vonatkozásában a települési önkormányzat nem rendelkezik döntési jogosultsággal, s nem felel annak törvényességéért illetve végrehajtásáért sem, ugyanakkor a végrehajtó szerv megállapodás alapján az önkormányzat hivatala. Miközben csakis a kisebbségi önkormányzat elnöke lehet felelős gazdálkodásuk törvényességéért, a polgármesterrel ellentétben nem illeti meg a hivatallal szemben az irányítás joga.

E szabályozás analógiájára képzelhető csak el az egyéb „szabályozási jogosultságok érvényesítése is, ami véleményünk szerint közjogi szempontból igen ellentmondásos, és nehéz beilleszteni a jelenlegi jogintézményekbe, hiszen ez több, mint a közös döntési, illetve vétőjog, viszont kevesebb a ténylegesen önálló döntési-szabályozási hatáskörnél.

A kisebbségi önkormányzatoknak különösen fontos, az önkormányzatiság igazi értelmét jelentő lényegi jogosítványa a helyi közoktatás, média, hagyományápolás, közművelődés terén intézmények alapítása, működtetése. Ennek a jogosítványnak a tényleges gyakorlása azonban sok tekintetben problémákat vetett fel, s jelenleg sem egyértelmű. Az államháztartási törvény módosításával ma már jogilag megoldódott az a kérdés, hogy a kisebbségi önkormányzat alapíthat-e költségvetési szervet, de a finanszírozás bizonyos oldalai továbbra sem tisztázottak. A finanszírozás mellett nehézséget okoz az is, hogy természetesen a települési önkormányzat is tart fenn oktatási stb. intézményeket, illetőleg bármikor alapíthat akár a kisebbségek számára szolgáltató intézményt. A jogi szabályozás nem ad választ arra, hogy a kisebbségi önkormányzat intézményalapítási, fenntartási joga vajon elsőbbséget élvez-e, illetőleg a települési önkormányzat köteles-e átadni a korábban alapított kisebbségi intézményt.

A kisebbségi önkormányzatok további jogosítványai, feladatai és hatáskörei lényegében a települési önkormányzatok kompetenciájának, döntési lehetőségeinek a korlátozásaként foghatók fel, tehát csupán a helyi kisebbségi önkormányzatok számára létező jogosítványok; hiszen a kisebbségi települési önkormányzatok esetében nem értelmezhetőek. Ezek közé tartozik az, hogy a polgármesteri hivatal köteles segíteni a kisebbségi önkormányzatokat. Érdekes rendelkezése a kisebbségi törvénynek, hogy a települési önkormányzat a közoktatás, média, hagyományápolás, kultúra, kollektív nyelvhasználat körében hozott rendeletét, amennyiben az érinti a kisebbségi lakosságot, csakis a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg. A rendelkezést szó szerint értelmezve ugyanis ezen az alapon a kisebbségi önkormányzat akár a helyi költségvetési rendelet megalkotásánál is ragaszkodhat egyetértési jogához. A másik oldalon viszont a kisebbségi önkormányzat nem gyakorolhatja ezt a jogát abban az esetben, ha az őt érintő intézkedés nem ölt rendeleti formát, ami vélhetően a gyakoribb eset.

Kifejezetten a települési önkormányzat önkormányzati, mégpedig át nem ruházható jogának korlátozása a kisebbségi intézmények vezetőjének kinevezéséhez való hozzájárulás megkövetelése. Persze itt csak azt nehéz eldönteni, hogy mit kell kisebbségi intézménynek tekinteni. Nem kisebbségi intézmény például a helyi általános iskola, még akkor sem, ha oda jelentős százalékban kisebbségi gyerekek is járnak.

A kisebbségi törvény 30. szakaszában szabályozott együttműködési lehetőség, illetve a pályázatokon való valamennyi más kisebbségi szervezettel egyenrangú részvételi jog nem

tekinthető sem önkormányzati, sem különösebben erős jogosítványnak. Érdekes módon miközben a törvényhozó bizonyos esetekben határozottan rangsorol az egyes kisebbségi önkormányzati, illetve képviseleti formációk között (közvetlen és közvetett önkormányzat, szószó, egyesület), addig a 30. szakaszban nem alkalmaz pozitív diszkriminációt a kisebbségi önkormányzatok javára.

Ez persze logikusnak is tekinthető, hiszen a kisebbségi önkormányzatok a jogi szabályozás szerint csak jogokkal rendelkeznek, de feladataik, netán kötelezettségeik nem jelennek meg. Így elképzelhető az a helyzet is, hogy egy kisebbségi egyesület, szövetség aktívabb szerepet tölt be a kisebbségi szolgáltatások szervezésében, illetve az érdekképviselésben, mint a kisebbségi önkormányzat, amely kevésbé ambiciózus a települési önkormányzattal való együttműködésben, a feladatok átvételében, a döntések befolyásolásában.

Célszerű itt kitérni arra a kérdésre, hogy mi a kisebbségi egyesületek, társadalmi szervezetek viszonya a kisebbségi önkormányzatokhoz, kialakulhat-e egyfajta munkamegosztás a két szervezeti szektor között a jelenlegi szabályozási logika alapján.

Nem érintve itt a gyakorlati tapasztalatokat, csupán a jogi szabályozást alapul véve is megállapítható, hogy tekintettel a kisebbségi önkormányzatoknak a jogállást, de különösen a feladatokat, eszközrendszert tekintve „kvázi” jellegére, szinte természetes a két szektor közötti rivalizálás, a funkciók megosztása körüli bizonytalanság. A kisebbségi önkormányzatok érdekképviseleti jogosítványai alig erősebbek a bármelyik társadalmi szervezetet megilletőeknél. A hatáskörök, feladatok közül pedig csak a kevésbé lényegesek különböznek, mégpedig a saját szervezet alakítására vonatkozó, illetve bizonyos szabályozási jogok szempontjából.

Ha még azt is hozzávesszük, hogy a kisebbségi önkormányzatok tényleges mozgástere sokkal inkább attól függ, hogy a települési önkormányzatok önként átruháznak-e feladatokat, hatásköröket rájuk, illetve önként hajlandóak-e az együttműködésre, akkor az önkormányzati jogállás erősebb volta már egyáltalán nem lényeges, hiszen a települési önkormányzati hozzáállás nem ettől függ.

Az előzőekben kifejtettek alapján külön kell elemezni a kisebbségi önkormányzatok feladatait, illetve lehetőségei közül azt a csoportot, amelyik a települési önkormányzatok kizárólagos és diszkrecionális döntésén múlik, azaz hogy átruházzák-e bizonyos feladataikat, hatásköreiket.

Az önkormányzati törvény szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete feladat- és hatáskörét - a hatósági, valamint a közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő feladat- és hatáskörök kivételével - átruházhatja a helyi kisebbségi önkormányzat testületére, annak kezdeményezésére. A hatáskör-átruházás lehetősége tehát nem korlátlan, s a jog megoldotta a kisebbségi önkormányzatok jogrendszerbe illesztését (ezt az államigazgatási, államigazgatási-eljárási jogrendszer is el tudná végezni megfelelő garanciákat is alkalmazva). Azt feltétlenül lehetővé kellene tenni, hogy a kisebbségi önkormányzatok véleményezési-egyeztetési jogosítvánnyal bekapcsolódjanak a hatósági ügyintézés bizonyos típusaiba, illetve partnerei lehessenek a hatóságoknak valamilyen szabályozott eljárási rendben.

Az is tény, hogy a települési önkormányzatok át nem ruházható hatásköreinek szabályozása korlátozza a kisebbségi önkormányzatok és a települési önkormányzatok esetleges szorosabb együttműködését, hiszen a hatáskör-átruházás tilalma ebben a körben nemcsak a települési önkormányzatok saját szervezeteire, hanem a kisebbségi önkormányzatokra is vonatkozik. A hatáskör-átruházás tilalmát egyébként a törvényhozó maga is feloldja, amikor például személyi, illetve rendeletalkotási hatáskörök gyakorlásakor lehetővé teszi a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogának érvényesülését.

A fenti problémák lényegében azzal oldhatóak fel, ha a kisebbségi önkormányzatok hatáskörei döntő részben függetlenednek a települési önkormányzatokéitól, s valóban saját

döntésen alapulva és saját eszközrendszer birtokában szervezhetik a kulturális autonómia körébe eső funkciókat. A települési önkormányzatok a kisebbségi önkormányzatokkal való együttműködési kötelezettség mellett akkor veszik át a kisebbségi funkciók gyakorlását, ha a kisebbségi önkormányzatok erre nem képesek vagy nem vállalkoznak. Ez utóbbi modell tulajdonképpen a szubszidiaritás elvének érvényesítését jelentené.

Összességében úgy ítéljük meg, hogy a kisebbségi önkormányzatok státusának és feladatai, illetve eszközrendszerének, valamint működésének számtalan kérdése bizonytalanul szabályozott. A működőképesség elsősorban azon múlik, hogy a két, illetve több önkormányzat szubjektív-e képes-e, hajlandó-e együttműködni. A kisebbségi jogok védelmét azonban elsősorban nem a belátásra, hanem az egyértelmű - pozitívan diszkriminatív szabályozásra kell bízni. A két önkormányzat (-típus) folyamatos együttműködési kényszerére épített modell csak akkor lehet hosszabb távon működőképes, ha egyrészt lazul a viszonyuk - azaz növekszik a kisebbségi önkormányzatok önállósága -, másrészt a szükségeszerű együttműködési területeket részletesebb, egyértelműbb központi és helyi normák rendezik.

A kisebbségi önkormányzatok mint merőben új jogintézmények működésének kezdeti szakaszát még nehezebbé teszi a két törvényben (és az ismertetett számtalan egyéb jogszabályban) szétszórt szabályozás, illetve az a modell, hogy a kisebbségi önkormányzat a települési önkormányzattól lényegében sok tekintetben független jogi személy, mégis működésére - a külön nem szabályozott esetekben - az önkormányzati törvény rendelkezései az irányadóak. Az egyébként is prognosztizálható helyi politikai feszültségek tetéződnek a jogértelmezési problémákkal, ezért amennyiben a korrekcióra sor kerül, feltétlenül fontos lenne az egységes keretbe foglalt, részletesebb szabályozás. Az önkormányzati törvényben pedig csak a két önkormányzat közötti azon kapcsolatokat kellene a jelenleginél részletesebben érinteni, amelyek a helyi önkormányzatokat kötelezik, illetve korlátozzák. A későbbi szabályozásnak célszerű abba az irányba haladnia, hogy a kisebbségi önkormányzatok egyre nagyobb önállósággal rendelkezzenek, és a települési önkormányzatokkal való kapcsolatrendszerük következetesen a partnerség elvére épüljön, kiszűrve minden kvázi-hierarchikus elemet.

Feltétlenül hasznos lenne a kisebbségi önkormányzati rendszert országosan működőképes láncolattá alakítani, amihez a megyei szint intézményes kiépítésére lenne szükség. Ezt a lépést az is indokolja, hogy a megyei önkormányzatok közvetlen választása, a hatáskörök bővülése révén a megyei önkormányzatok politikai súlya növekedett, s így a kisebbségi önkormányzatokkal karöltve sokat tehetnének a nemzeti kisebbségekért.