

Dobos Balázs

Kisebbségpolitikai célok és koncepciók Magyarországon 1988–1993 között

A modern demokratikus állami berendezkedésekben, amelyek nemzeti-etnikai szempontú semlegessége a gyakorlatban aligha kivitelezhető, a többségtől eltérő sajátosságokkal bíró, ezeket megőrizni és továbbfejleszteni kívánó etnokulturális csoportoknak kitüntetett helye van a társadalmi szereplők sorában. A demokrácia hagyományos modellje szerint minden érdekcsoport szabadon beléphet és versenyezhet egymással a vélemények és elképzelések nyitott piacán, miközben az állam korántsem köteles figyelembe venni a multietnikus valóságot.¹ Érdekeik képviselésére és érvényesítésére a kisebbségek is civil szervezeteket és pártokat hozhatnak létre, a szervezett és mobilizált kisebbségek azonban a jogalkotás, a döntéshozatal szempontjából (is) nagyban eltérnek a más törésvonalak mentén szerveződő pártoktól, szakszervezetektől és egyéb nyomásgyakorló formációktól.² Jórészt a csoport sajátosságaihoz kapcsolódó célkitűzéseik széles skálán mozoghatnak az alapvető emberi és politikai jogok, valamint antidiszkriminációs szabályok meghozatalától kezdve egészen a valamilyen típusú autonómia biztosításáig az adott állami keretek között. A többség–kisebbség kapcsolatát, illetve a kisebbségi jogokat rendező jogszabályok, amelyek közül potenciálisan az alkotmány és a kisebbségi törvény emelkednek ki, túlnyomórészt egy-egy, különböző háttérrel, érdekérvényesítő súllyal rendelkező szereplőket mozgósító, illetve többféle érdeket, elvi–konceptcionális és gyakorlati elképzelést felvonultató alkufolyamat eredményei. Az ily módon egyfajta szabályozó szakpolitikaként értelmezett kisebbségpolitika jellegzetességei (policy style) közül rendkívül fontos, hogy a jogszabályban megnyilvánuló döntések egyrészt a kisebbségek képviselőinek érdemi bevonásá-

1 Wheatley, Steven: Minority Rights, Power Sharing and the Modern Democratic State. In Cumper, Peter – Wheatley, Steven (eds.): *Minority Rights in the 'New' Europe*. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1999, 199–216., 204.

2 Crowley, John: The Political Participation of Ethnic Minorities. *International Political Science Review*, 2001/1, 99–121., 107.

val szülessenek meg az álláspontok szabályozott vitájában.³ Másrészt a döntések megfeleljenek a kisebbségi igényeknek és szükségleteknek,⁴ hiszen ennek esetleges elmaradása, azaz kisebbségi elképzelésekkel nem igen harmonizáló jogi megoldások elfogadása nem csupán a későbbi megvalósítást befolyásolja, hanem végső soron az etnikulturális csoport hosszabb távú fennmaradását is veszélyeztetheti.

I. A kisebbségi törvény és a határon túli magyarok

Jelen tanulmány arra vállalkozik, hogy a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény több mint öt éves előkészítése során, a legfontosabb szereplők által megjelenített, a jogszabály rendelkezései szempontjából releváns célokat és koncepciókat bemutassa és elemezze.⁵ Hangsúlyos célja, hogy árnyaltabb képet adjon a kisebbségpolitika formálásáról, amelynek megítélése régóta, sommás megállapításoktól sem mentes vita tárgya a kérdéssel foglalkozó szakértők körében, kiváltképp a határon túli magyar kisebbségekkel összefüggésben. Az egyik népszerű álláspont szerint a szakpolitika „mindig is a határon túli politika foglya vagy szolgálóleánya volt, s ezt az állítást a jogalkotónak mindeddig nem sikerült megnyugtató módon cáfolnia; igaz, nem is különösebben törekedett erre”.⁶ Ez a vélemény, ti. a határon túli magyarokkal kapcsolatos anyaországi politika dominanciája a magyarországi kisebbségpolitika felett, teret nyert nem magyar szerzők írásaiban is.⁷ Az ezt vitató álláspont a két

3 Howlett, Michael – Ramesh, M.: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press, Oxford, 1995, 186–187.

4 Kymlicka, Will: *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford University Press, Oxford, 1995, 131.

5 Az előkészítés történetéről lásd Bodáné Pálok Judit: A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei. *Acta Humana. Emberi jogi közlemények* 1993/12–13. 26–45.; Györi Szabó Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében (1989–1990)*. Osiris, Budapest, 1998, 99–151.

6 Majtényi Balázs: Mi lesz veled „bezzeggyerek”? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás. *Fundamentum* 2005/3, 109–120., 109.

7 Deets, Stephen: Reconsidering East European Minority Policy: Liberal Theory and European Norms. *East European Politics and Societies*, 2002/1, 30–53., 38.; Kymlicka, Will: National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms. *Ethnopolitics* 2007/3, 379–393., 392.; Pierré-Caps, Stéphane: *Soknemzetiségű világunk. Közép- és Kelet-Európa nemzeti kisebbségeinek jövője*. Kossuth, Budapest, 1997, 190–191.

szakpolitika ilyen jellegű viszonyát inkább vádként értelmezi,⁸ illetve arra is akad példa, hogy a belső politika tárgyalásánál a határon túli szempontot teljességgel figyelmen kívül hagyja.⁹ A határon túli megfontolásokat a szakpolitikai elemzés keretében azonban igenis számításba kell venni, amelyek különböző formában, de a nemzeti-etnikai kérdéskör újbóli előtérbe kerülésétől, az 1960-as évek végétől kimutathatók. A kisebbségpolitika megújítására készülő Magyarországon ugyanis felismerték, hogy a kisebbségi lét számára kedvező politikai vonalvezetéssel meg lehetne kísérelni hatást gyakorolni a szomszédos országok magyar közösségeinek helyzetére is.¹⁰ Az 1990-ben demokratikusan választott parlament pedig egy, nem sokkal a megválasztása után hozott határozatában kapcsolta össze a nemzetközi kisebbségvédelem továbbfejlesztésére, az aggasztónak ítélt magyar kisebbségi szituáció javítására, valamint a kisebbségi törvény elfogadására irányuló törekvéseket,¹¹ miként a képviselők (és olykor magyarországi kisebbségi vezetők) is előszeretettel hivatkoztak a továbbiakban a vélt vagy valós határon túli magyar érdekekre a hazai kisebbségekkel kapcsolatos ügyekben. Feltétlenül megemlítendő az is, hogy a kisebbségi törvény előkészítésében véleményezési szinten közreműködtek egyes magyar kisebbségi szervezetek és pártok is Csehszlovákiából, Szlovéniából, Horvátországból, Jugoszláviából és Romániából, és lényegében egybehangzóan szorgalmazták egy, számukra hivatkozási alapul szolgáló jogszabály elfogadását.¹²

Álláspontom szerint azonban mégsem jelenthető ki, hogy a rendszerváltás utáni kisebbségpolitikát, és főleg a kisebbségi törvény és a kisebbségi

8 Szarka László: A 21. század eleji magyar nemzetfogalom értelmezési keretei. *Magyar Kisebbség*, 2006/3–4, 11–38., 16–17.

9 Föglein Gizella: Nemzetiségpolitikai koncepciók Magyarországon, 1945–1993. In Egry Gábor–Feitl István (szerk.): *A Kárpát-medence népeinek együttélése a 19–20. században*. Napvilág, Budapest, 2005, 477–495.

10 Bárdi Nándor: *Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete*. Kalligram, Pozsony, 2004, 93–96.; Dobos Balázs: Nyitás vagy visszarendeződés? Az 1968-as párthatározat és következményei. *Kisebbségkutatás*. 2008/3. 385–405.; Földes György: *Magyarország, Románia és a nemzeti kérdés 1956–1989*. Napvilág, Budapest, 2007, 113.

11 46/1990. (V. 24.) Országgyűlési határozat a szomszédos országokban élő magyar nemzeti kisebbségek helyzetéről.

12 A levéltári források tanúsága szerint 1991–1992 folyamán a magyarországi kisebbségek jogairól szóló törvénytervezetet a csehszlovákiai Független Magyar Kezdeményezés, a Magyar Kereszténydemokrata Mozgalom, a Vajdasági Magyarok Demokratikus Szövetsége, a Horvátországi Magyarok Szövetsége, a Mura-vidéki Magyar Nemzetiségi Öngazgatási Közösség, valamint a Királyhágómelléki Református Egyházkerület hivatala véleményezte írásban.

önkormányzati rendszer kimunkálását egyértelműen, minden szempontból és folytonosan a határon túli érdekek dominálták volna, mintegy maguk alá rendelve a többi hazai érdeket és körülményt. Azt az alapvető érdeket tehát, hogy a magyar állam a hazai kisebbségek számára messzemenő, a nemzetközi jogi standardokat meghaladó jogosítványokat biztosítson részben a nemzetközi szintű fellépés, és a határon túli magyarok helyzetének javítása céljából, más megfontolások is keresztezték, módosították, hiszen a törvénynek elsősorban Magyarországon kellett „működnie”. A különböző szereplők – kormány, parlament, államigazgatás, települési és kisebbségi önkormányzatok – számára feladat- és hatásköröket megállapító, anyagi és egyéb forrásokat biztosító és elosztó, új intézményeket életre hívó jogszabály kidolgozása szükségképpen elemi érdekütközésekkel és kompromisszumokkal járt együtt. A határon túli szempontot hangsúlyozó álláspont azonban mindezekre nem ad magyarázatot, érvei sorában pedig főként az Országgyűlési Napló, a már jelzett képviselői felszólalások szerepelnek.¹³ Magyarországon politológiai közhely azonban a politikai kommunikáció és a tényleges cselekvés olykor éles elválása, amely bizonyos mértékben a vizsgált témát is jellemzi. Hiába hivatkoztak ugyanis a törvényjavaslat vitájában kormánypárti és ellenzéki képviselők egyaránt a határon túli szempontokra, ha az 1992 nyarán beterjesztett szövegen érdemben már csak alig néhány ponton változtattak. A rendelkezések többsége lényegében már azt megelőzően, a különféle, akár sajátos tárcaérdekeket, célokat és koncepciókat képviselő szereplők – mindenekelőtt a Belügyminisztérium (BM), a Pénzügyminisztérium (PM), az Igazságügyi Minisztérium (IM), a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal (NEKH) –, valamint a kisebbségi szervezeteket összefogó Kisebbségi Kerekasztal tárgyalásain megszületett. Egyfajta következtetésként pedig előrebocsátható, hogy a politika semmiképpen sem írható le a sajátos kisebbségi érdekek maradéktalan érvényesülésével, hanem a különböző érdekek és külső kényszerek erőterében a nemzeti-etnikai szempontból mégoly homogénnek tekintett Magyarországon is inkább a kompromisszumos megoldások keresése nyert teret.

II. A kisebbségi törvény előkészítésének főbb kérdései

A tanulmány a továbbiakban a jogszabály és így a magyarországi kisebbségi autonómia kidolgozásának legfontosabb kérdéseire összpontosít, különös hangsúlyt helyezve az egyes témákban elfoglalt különböző álláspontokra és ezen belül is a kisebbségi érdekek érvényesülésének vizsgálatára. Az

¹³ Majtényi: i. m. 109.

elemzés keretében, főbb vonalakban szükséges áttekinteni a törvény jellegét, a személyi hatály összetett problematikáját, a kulturális autonómia letéteményeseiként létrejövő kisebbségi önkormányzati formákat, azok keletkezését, fontosabb feladat- és hatásköreiket, a gazdálkodás és finanszírozás összefüggéseit, valamint a jogérvényesítés garanciáit, az országgyűlési képviselő és a kisebbségi ombudsman intézményeit.

II. 1. A kisebbségi törvény jellege

A kisebbségi törvény koncepcionális előkészítésével kapcsolatban a szakirodalom többnyire az IM által képviselt, a kisebbségek számára az általános demokratikus keretek megfelelő működésével megelégedő, és csupán egyéni és egyesületi jogokat rögzíteni kívánó, ún. „nemzetállami liberalizmus”, illetve a NEKH és a kisebbségi szervezetek által megjelenített, jóval kiterjedtebb, kollektív jogokat és választott autonómiát pártoló „autonomista” koncepció vetélkedését hangsúlyozza.¹⁴ Ebből a szempontból a végző törvénysszöveg mindkét megközelítés jellegzetességeit magán viseli: teret nyertek feltételes, deklaratív és más jogszabályokra utaló rendelkezések, és így a Kisebbségi Kerekasztalnak korántsem sikerült a kissé túlszabályozó, az államnak központi szerepet szánó tervezetét maradéktalanul keresztülvinnie.

II. 2. A személyi hatály

A jogszabály egyik legfontosabb kérdése az volt, hogy egyéni és közösségi szinten kikre vonatkozzon az új törvény, milyen jogi technikával határolja körbe a jogalkotó az érintett népeiséget, tekintve, hogy egyrészt az államszocializmus korának hivatalosan elismert közösségei mellett újabbak is színre léptek, másrészt pedig többszörös különbségek mutatkoztak a kisebbségek népszámlálási és becsült létszámadatai között, rendkívül megnehezítve ezzel a tervezés folyamatát. Az 1990-es választások előtt született anyagok és az IM 1990 végi tervezete még valamiféle taxációban gondolkodtak (kisebbségek és érintett települések felsorolása).¹⁵ A tárca később is ragaszkodott az álláspontjához: e szerint minden népcsoport, amely magát kisebbségnek nyilvánítja, annak is tekintendő, a parlamenti elismerést pedig csak a legfontosabb kisebbségi jogok gyakorlása szempontjából tartotta fontosnak. A logikája kizárta a kisebbség-fogalom jogi definiálását, és kitar-

14 Bíró Gáspár: *Az identitásválasztás szabadsága*. Osiris-Századvég, Budapest, 1995, 36–39.

15 Törvényjavaslat a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (IM, 1990. december 22.).

tott a nem magyar állampolgárok törvényi szerepeltetése mellett is.¹⁶ Elképzeléseinek jelentős részét kezdetben a NEKH is osztotta. A korábbi tervezektől a személyi hatály vonatkozásában is alaposan eltérő változatot a Kisebbségi Kerekasztal dolgozott ki 1991 tavaszán. Az identitásválasztás szabadsága és a közösségi önmeghatározás rögzítésén túl ugyanis elsőként határozta meg a nemzeti és etnikai kisebbség fogalmát. A Kerekasztal elgondolása szerint a kollektív jogok gyakorlása kiterjedt volna a Magyarországon legalább öt éve, állandó jelleggel itt tartózkodó, és tartózkodási engedéllyel rendelkező nem magyar állampolgárokra is – megfogalmazva ezzel az egyik legfontosabb kisebbségi törekvést, az országban élő, kisebbségi kötődésű külföldiek beemelését a jogszabályba. A Kerekasztal tervezetéből és megnyilatkozásaiból kiolvasható volt, hogy főként a kedvezőtlen történelmi tapasztalatokra (német kitelepítés, magyar–szlovák lakosságcsere, déli szlávok és cigányok diszkriminálása) hivatkozva, és vélhetően a meggyengült közösségi kötelékek következtében elutasítottak mindennemű nyilvántartásba vételt és regisztrációt. Ráadásul az identitásválasztás szabadságát is következetesen kívánták alkalmazni, és így kezdetben elvetették a honos népcsoportok felsorolását is.¹⁷

A NEKH és a Kerekasztal tárgyalásainak eredményeként, 1991. augusztus végére megszülető közös szövegváltozat még jórészt a Kerekasztal megoldásait követte, majd ezt követően a személyi hatály egyre inkább szűkült a különböző hivatalok bírálatainak hatására. Fő törekvésnek bizonyult ugyanis a potenciális jogalanyok körének bizonyos keretek közé szorítása, az autentikus, honos kisebbségekre és kizárólag a magyar állampolgárokra való szűkítése. Nagy hatású volt a PM álláspontja, amely szerint a kisebbségekhez tartozók számának bizonytalansága, illetve a jogok, az állami kötelezettségek és a finanszírozás közötti ellentmondás már a törvény végrehajthatóságát fenyegeti. A tárca élesen kifogásolta, hogy a tervezett megoldás gyakorlatilag korlátlan számú személy számára teszi lehetővé a feladatokkal, anyagi következményekkel járó jogok igénybevételét, miközben semmiféle ellentételezést, pontosabban a kisebbségi hovatartozás felvállalását nem követeli meg. Egyetlen korlátnak e szerint csak a népesség józan belátása

16 Vágvolgyi Péternek, az IM Közjogi Főosztálya főosztályvezetőjének levele Manherz Károly címzetes államtitkárnak (Budapest, 1991. szeptember 18.). *Magyar Országos Levéltár* (MOL) XXVII-A-1-II 2. d. 70.036/1991. IM VII. Bogdán Tibornak, az IM közigazgatási államtitkárának levele Manherz Károly címzetes államtitkárnak (Budapest, 1991. november 18.). Uo.

17 Törvénytervezet a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (Kisebbségi Kerekasztal, 1991. május).

bizonyulhat, hiszen a kisebbségek pontos számáról és igényeiről nem létezett statisztika. Elképzelhetetlennek tartotta, hogy bármely népcsoport, bármikor bejelentse igényeit az óvodától az egyetemen át múzeum és sajtó alapítására, amelyekhez állami támogatás szükséges. A PM többek között ezért nem értett egyet a tervezettel, és megoldásként legalább a honos népcsoportok és anyanyelveik felsorolását, valamint bizonyos jogok létszámához kötését javasolta.¹⁸ A pénzügyi tárca mellett a BM egy korábbi véleményében hasonló problémákat fogalmazott meg: a személyi hatály tisztázatlansága miatt valamiféle regisztrációt tartott elkerülhetetlennek. Felvetve a külföldiek esetleges kisebbségi jogállásának kérdését, a BM úgy vélte, hogy az önkormányzati és egyéb, kisebbségi identitással kapcsolatos jogok tekintetében a kisebbségek között különbségeket kell tenni.¹⁹ Az 1991–1992 fordulóján készült tervezeteiben ezért ezek az idővel a tiltakozás hatására visszavont elemek jelentek meg: tervezték a kisebbségi önkormányzati választásokon a kisebbségi választópolgárok nyilvántartásba vételét, másrészt pedig az immár felsorolt nemzeti és etnikai kisebbségek számára eltérő jogállás biztosítását.²⁰ 1992 áprilisára a kisebbség-definíciónak új elemévé vált a százéves (háromgenerációs) honosság megkövetelése. A jogszabálynak ez előbbire, illetve a honos népcsoportok és nyelvek bővíthető taxációjára épülő személyi hatályát végül a kormánydelegáció és a Kerekasztal közötti, 1992. májusi tárgyalásokon rögzítették, és ezek a parlamenti szakasz során nem is változtak.²¹

II. 3. A kisebbségi önkormányzati rendszer

A törvény előkészítésének további vitatott, a szereplőket jócskán megosztó kérdésének bizonyult az 1990-es kormányprogramban és az alkotmányban lefektetett, a kulturális autonómia megtestesítőiként létrejövő kisebbségi önkormányzatok szervezeti–intézményi alapjainak, formáinak és

18 Király Péternek, a PM közigazgatási államtitkárának levele Manherz Károly címzetes államtitkárnak (Budapest, 1991. szeptember). MOL XXVII-A-1-II 2. d. 11.010/91.

19 Verebélyi Imrének, a BM közigazgatási államtitkárának levele Wolfart Jánosnak, a NEKH elnökének (Budapest, 1991. augusztus 9). MOL XXVII-A-1-II 2. d. 6-5/1991.

20 Törvénytervezet a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (BM, 1992. január). Törvényjavaslat a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (1992. február 6).

21 Emlékeztető a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényjavaslat 1992. május 18-ai tárgyalásáról a kormány kijelölt delegációja és a Kisebbségi Kerekasztal között. MOL XXVII-A-1-II 1. d. A Kerekasztal elérte az általa képviselt 13 kisebbség törvényi szerepeltetését: a bolgár, cigány, görög, horvát, lengyel, német, örmény, román, ruszin, szerb, szlovák és szlovén közösségeket már tartalmazó felsorolásból kikerült a zsidóság, viszont részévé vált az ukrán kisebbség.

ezzel összefüggésben a testületek keletkezési szabályainak kérdésköre. Az IM az 1989-es egyesületi törvényben, és ilyenformán a civil szervezetekben gondolkodott: a tárca az autonómiát illetően úgy vélekedett, hogy ez az alapja a különböző érdekek és értékek társadalmi szerveződésének, és ennek megfelelően a kisebbségi önkormányzati struktúrát bizonyos közjogi jogosítványokkal ellátott, de lényegében rendkívül plurális elrendezést eredményező egyesületi alapon, a kisebbségi önszerveződésre bízva, és nem közjogi választások útján gondolta el.²² Bár az előkészítés későbbi szakaszában a tárca némileg elszigetelődött, álláspontja komoly hatással bírt: az államigazgatási egyeztetés keretében a véleményezők tekintélyes hányada inkább a kisebbségi önkormányzatok számára gyengébb, egyesületi jogalapot pártoló felfogás mellé állt,²³ miként a helyi szintű „kettős hatalomtól”, a helyhatóságok leterhelésétől tartó területi szereplők, a megyei közgyűlések és a köztársasági megbízottak jelentős része is ezt támogatta.²⁴

Sajátos, egymással ellenkező irányú elmozdulások figyelhetők meg ugyanakkor a kezdetben az IM-hez közeli NEKH és a Kisebbségi Kerekasztal önkormányzatokkal kapcsolatos álláspontjaiban, az egyesületi és a közjogi jogalap megítélésében. A kisebbségi szervezetek – az 1989–1990-ben tevékenykedő Kisebbségi Titkárság anyagai nyomán – az IM egyesület-párti álláspontjával szemben a helyi, térségi és országos szinteken választott, független, közjogi testületek koncepciójától tartottak a már meglévő egyesületeknek is szerepet biztosító vegyes rendszer felé. Ezzel párhuzamosan a NEKH és vele együtt a kormányzati oldal jelentős része a háttérben sokat kritizált egyesületektől mozdult fokozatosan a legitim testületeket eredményező kisebbségi önkormányzati választások felé, és ezzel együtt idővel a vegyes rendszert is elvetették.²⁵ Ráadásul a BM már 1990-ben felvetette a kisebbségi önkormányzati struktúrának a települési önkormányzati rendszerbe történő integrálását, amely megoldás – a helyi szinten utóbb létrehozható három különböző típust tekintve – részben meg is valósult azzal

22 Vágvölgyi Péternek, az IM Közjogi Főosztály főosztályvezetőjének levele Manherz Károly címzetes államtitkárnak (Budapest, 1991. szeptember 18). MOL XXVII-A-1-II. 2. d.

23 Belügyminisztérium, Ipari és Kereskedelmi Minisztérium, Népjelölti Minisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Földművelésügyi Minisztérium.

24 A Bács-Kiskun, Békés, Borsod- Abaúj- Zemplén, Csongrád, Hajdú-Bihar, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád, Pest, Somogy, Szabolcs-Szatmár- Bereg, Tolna, Vas és Veszprém megyei közgyűlések, valamint Gyulai Gábor (Borsod- Abaúj- Zemplén és Heves) és Skultéty Sándor (Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád, Pest) címzetes államtitkárok, köztársasági megbízottak.

25 Király Péternek, a PM közigazgatási államtitkárának levele Manherz Károly címzetes államtitkárnak (Budapest, 1991. szeptember). MOL XXVII-A-1-II. 2. d. 11.010/91.

együtt, hogy kikerült a kisebbségek által szorgalmazott, a helyi és országos szint közötti területi kisebbségi önkormányzat intézménye.

A magyarországi sajátosságokhoz illeszkedő, személyi alapú kisebbségi kulturális autonómiának, a kisebbségi önkormányzatok főbb jogainak és intézményeinek első részletes megfogalmazását a Titkárság 1989–1990-es tervezetei és a kisebbségi testületek számára megalkotott statútum-modell tartalmazták.²⁶ Ezzel szemben az IM a kisebbségi önkormányzatok számára biztosítandó egyesületi jogalap következtében nem igen kívánta szabályozni a feladat- és hatásköröket, és a jogok ez esetben nem különösebben haladták meg a civil szervezetekét. A tárca által megvalósítani gondolt kereteket a NEKH akarta már kezdettől fogva tágabbra szabni korlátozott közhatalmi és véleményezési jogosítványokkal, és intézményfenntartó funkcióval. Az előzőekhez képest sokkal kiterjedtebb és szabályozottabb struktúrát gondolt el a Kisebbségi Kerekasztal 1991-es törvénytervezete. A kisebbségi törekvések középpontjában az ország monokulturális jellegének oldása, valamint a kisebbségi identitásoknak hatékony intézményi szerkezettel, megfelelő jogokkal és a szükséges garanciákkal való megőrzése és lehetséges továbbfejlesztése állt. A Kerekasztal ambiciózus dokumentuma szerint a települési önkormányzatoktól jórészt független, helyi, területi és országos szinten szerveződő kisebbségi önkormányzati rendszerhez lehetőség szerint egy-egy országos kisebbségi intézményhálózat kapcsolódott volna. A kisebbségek által kiépített és fenntartott, illetve az állam által támogatott intézményi komplexum magában foglalhatta a nevelés–oktatás szinte teljes spektrumát az óvodától az egyetemig, országos kulturális és tudományos kutatóintézetek, nyomtatott sajtó, kiadó és hírszolgáltatás, kisebbségi nyelvű rádió- és televízió-műsor, helyi és országos könyvtárak, levéltár, országos gyűjtőkörrel rendelkező múzeum, illetve jogsegély-szolgálat létrehozását. Az úgynevezett kisebbségi alapintézmények ezen köre a további igények függvényében bővíthető lett volna – például művelődési házakkal, audiovizuális archívummal vagy éppen színházzal.

A kisebbségi érdekszervezetek és a NEKH által elgondolt jogosítványok és struktúrák azonban a későbbiekben jelentős mértékben módosultak: A szűkmarkúság következménye a kisebbségi önkormányzatok szervezetének, illetve a feladat- és hatáskörének a szétválasztása lett, azaz az önkormányzati formát megtartva és a települési önkormányzati szisztémába integrálva a tényleges jogkörök már nem ehhez igazodtak, bár a parlamenti szakaszban történtek még erőfeszítések a kisebbségi önkormányzatok jogainak bizo-

26 Tervezet a nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségekről (Kisebbségi Kódex, 1990). MOL XIX-I-9-k 63. d. 158. t.

nyos erősítésére. Ezeket a fejleményeket a Kerekasztal egyértelműen a kulturális autonómiának a korábbiakhoz képesti szűkítéseként értelmezte, hátterében pedig nagy valószínűséggel a kiterjedt kisebbségi öngazgatással kapcsolatos financiai aggodalmak, valamint a „kettős hatalomtól” való, már megismert államigazgatási és önkormányzati félelmek álltak.

II. 4. A kisebbségi szféra támogatása

A kisebbségek sajátosságainak megőrzése, valamint a törvényben rögzített jogok és intézményi megoldások biztosítása szempontjából nem elhanyagolható kérdés, hogy a végrehajtás során, kisebbségi célokra milyen és mekkora nagyságrendű források állnak rendelkezésre. A finanszírozás ügye a gazdasági átmenet komplex folyamatai közepette, a szociális feszültségek és a szűkös források ismeretében is rendkívül vitás és megosztó kérdéskörnek bizonyult, amelynek keretében szinte szükségszerűen konfrontálódtak a lehető legnagyobb központi és helyi támogatásra, és a lehető legteljesebb állami szerepvállalásra törekvő kisebbségi igények a fiskális szigor képviselő pénzügyi állásponttal, illetve a települések gazdálkodását féltő önkormányzati érdekekkel.

A kisebbségi jogok és a szereplők sokfélesége, az ágazat jellegzetes összetettsége szinte már kezdettől fogva az irányban hatott, hogy a hazai kisebbségi célkitűzésekre, a költségvonzattal járó kisebbségi jogok gyakorlati megvalósítására többféle anyagi forrást kell találni, többcsatornás támogatási rendszert kell kialakítani. Ezzel szemben az IM a finanszírozás tekintetében egyedül az 1990-ben alapított Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségért Alapítványra kívánt támaszkodni. Elképzelése szerint bizonyos támogatás mellett jogokat kell ugyan biztosítani, de ezek érvényesítését már az érintetteknek kell bízni. Ezzel az elgondolással szemben a Titkárság 1990-es tervezete már részletezte, hogy az állam miként, milyen különböző források útján biztosítja az egyéni és közösségi jogok gyakorlásához szükséges anyagi alapokat, amelyeknek csak egyike volt az alapítvány. A NEKH 1990-es koncepciója szintén hangsúlyozta az állami anyagi felelősségvállalás szükségességét, bizonyos területeken (oktatás, nyelvhasználat) teljes mértékben, míg máshol csak méltányos hozzájárulás formájában.²⁷ Ezt a gondolatot képviselte a hivatal következő évi tervezete is, amely a Titkárság anyagához hasonlóan többcsatornás rendszert vázolt fel.

A finanszírozás terén is egy sokkal kiterjedtebb és részletesebben szabályozott rendszert jelenített meg a Kisebbségi Kerekasztal törvénytervezete. Dekla-

²⁷ A nemzeti és etnikai kisebbségi törvény politikai elvei (a NEKH észrevételei). *Cigány Újság* 1991. január 10–25.

rálta, hogy a kisebbségeknek kollektív joguk a gazdasági és a települési esélyegyenlőség megvalósítása. A támogatás három alappillére a központi állami és helyi önkormányzati költségvetések, illetve a külön létrehozandó, pályázati rendszerrel működő kisebbségi alap jelentették. A hangsúlyosan kezelt kisebbségi önkormányzatok számára egyrészt induló vagyonyjuttatást (ingatlan és egyéb), állami normatív, illetőleg megyei és helyi önkormányzati hozzájárulásokat, másrészt pedig számukra átengedett bevételeket, valamint különböző, akár külföldi szervezetek, alapítványok és magánszemélyek támogatását képzelte el. Az alapvető kisebbségi jogok érvényesüléséhez szükséges anyagi feltételek megteremtését, közöttük az alanyi jogon, a vagyonukkal önállóan gazdálkodó kisebbségi önkormányzatok és intézményeik támogatását, a kisebbségi önkormányzati választások pénzügyi lebonyolítását az előbbi, a központi költségvetés normatív jellegű feladatává tette. A kisebbségi igények függvényében alakuló, széles körű és kötelező erejű támogatási rendszert anyagi kedvezmények és mentességek is kiegészítették, például bizonyos esetekben vám- és illetékmentesség. A Kerekasztal összességében úgy gondolta, hogy a törvény hatálybalépését követő öt év alatt, az állam aktív támogatásával, jelentős részben finanszírozási automatizmusokkal kiépíthető Magyarországon a megfelelő kisebbségi intézményrendszer és autonómia.

A Kisebbségi Kerekasztal tervezete a Pénzügyminisztériumban „ijedt riadalmat” váltott ki: a tárca egyaránt kritizálni kezdte a túlzott mértékűnek tartott állami kötelezettségvállalást, és főként a potenciális jogalanyok száma körüli bizonytalanságot.²⁸ Nyilvánvaló volt, hogy a PM a költségek lehető legalacsonyabb szinten tartásában és fékek beépítésében érdekelt: az államigazgatási egyeztetés keretében egyértelművé tette, hogy „nem támogatathat olyan megoldást, amelyben az állam csak fizet, de a felhasználást nem irányíthatja, és nem ellenőrizheti.” Elképzelhetetlennek tartotta, hogy – miközben a törvény 1992. évi költségeit a NEKH 2,5, a Kerekasztal pedig 8 milliárd forintra becsülte²⁹ – ilyen összegeket feszültségektől mentesen be lehessen építeni a költségvetésbe, azzal együtt, hogy a tervezet nem tartalmazott garanciákat a költségek elfutása ellen sem. A változatot ezért a PM összességében finanszírozhatatlannak ítélte, mert a kötelezően elrendelt finanszírozás egyetlen gátja csupán az állampolgári belátás volt.³⁰

28 Kurunczi Sándor: Emlékeztető a Kodifikációs Bizottság 1991. július 31-i üléséről (Budapest, 1991. augusztus 2). MOL XXVII-A-1-III 1. d.

29 Valójában a törvény hatálybalépését követő öt éven belüli összegekről volt szó. A Kisebbségi Kerekasztal a számításoknál alapvetően a magyarországi kisebbségi lakosság becsült létszámából indult ki. Az 1992-es törvényjavaslat várható költségeit a NEKH utóbb 1,231 és 3,610 milliárd forint közé prognosztizálta.

30 Király Péternek, a PM közigazgatási államtitkárának levele Manherz Károly címzetes államtitkárnak (Budapest, 1991. szeptember). MOL XXVII-A-1-II 2. d. 11.010/91.

Az egyeztetések alkalmával az IM is felhívta a figyelmet a pénzügyi bizonytalanságokra, a kiszámíthatóság hiányára, illetve más kormányzati és önkormányzati szereplők szintén bizonyos fenntartásaikat hangoztatták, miközben a néhány véleményező kisebbségi szervezet ezekkel ellentétben a tervezett pénzügyi szabályozás elégtelenségét és hiányosságait emelte ki. Az ellenkező és módosító törekvésekkel szemben a Kerekasztal a későbbiekben is szóvá tette, hogy tisztázni szükséges a kisebbségi önkormányzatok, a kulturális autonómia intézményeinek létrehozásának és funkcionálásának anyagi feltételeit, illetve az egyéb finanszírozási kötelezettségeket és garanciákat, amelyeket hiányolt a további tervezetekből, bár a kisebbségi érdekszervezet kifejezetten törekedett az alanyi jogon járó, automatikus és határidővel társított támogatások törvényi rögzítésére. Ezt viszont a PM továbbra is élesen ellenezte: Elfogadhatatlannak tartotta többek között a fedezetek feletti rendelkezést, a költségvetési támogatásnak alapvető kisebbségi jogként való megfogalmazását, illetve az automatizmusok beépítésével a parlament döntési szabadságának korlátozását.

A törvényjavaslat tárgyalásának parlamenti szakaszában a módosítás egyik kulcskérdésének is az anyagi finanszírozás bizonyult, mivel a pártok különösen a helyi és országos kisebbségi önkormányzatok induló vagyonának ügyét tartották elégtelennek. A Kisebbségi Kerekasztal bár elismerte, hogy a parlamenti fázisban jelentős előrehaladás történt, az anyagi garanciák elfogadott rendszerét továbbra sem tartotta megfelelőnek.

II. 5. A parlamenti képviselő és a kisebbségi ombudsman intézményei

Azt követően, hogy az 1990-es választásokat követően nem sikerült megvalósítani a kisebbségek kedvezményes parlamenti képviselőtét, a főként pártalapon szerveződő, egykamarás magyar szisztémában az ügy a kisebbségek politikai és közjogi igényeinek egyik központi elemévé vált, amelyet a készülő kisebbségi törvényben is érvényesíteni akartak. Ezzel szemben a Titkárság 1990 eleji tervezete a parlamenti képviselőt külön törvény keretei közé utalta volna, és a következő megszülető változat, az IM év végi javaslata már egyáltalán nem érintette a kérdést. Az utóbbi kizárólag csak az alkotmányba 1990 folyamán, némileg kompenzációs céllal befoglalt kisebbségi ombudsman intézményével, mint a kisebbségi jogérvényesítés egyik elemével foglalkozott. A tárca a későbbiekben is kitartott a más szereplők által is osztott álláspontja mellett, nevezetesen a parlamenti képviselőt nem kívánta a kisebbségi törvényben rendezni, azt leginkább az új alkotmány előkészítésével, és esetleg egy második kamara létesítésével tudta

csak elképzelni.³¹ Explicite nem igen szólt a parlamenti képviselétről a NEKH által, a törvény politikai elveire kidolgozott 1990 végi koncepció sem, legfeljebb általánosságban utalt arra, hogy meg kell könnyíteni a kisebbségi képviselőknek a különböző szervezetbe való bejutását. Nagyrészt az IM megoldását követte e téren is a NEKH 1991 tavaszi tervezete, amely azonban az alkotmányban eredetileg lefektetett, testületi-kollektív ombudsmeni intézményre már különböző megoldásokat vázolt fel, az országgyűlési képviselet ügyét pedig a választási törvénybe utalta.

A fenti javaslatokkal szemben a kisebbségi érdekszervezetek a Kisebbségi Kerekasztal létrehozását is többek között a helyi és országos szintű, legitim képviselet rendezésének hiányával indokolták. A Kerekasztal tervezete így tág teret szentelt a teljes jogú országgyűlési képviselet kifejtésének, amely mellett egy viszonylag gyengébb, inkább tanácskozási jogokkal felruházott kompromisszumos megoldást is felvázolt. A dokumentum a kisebbségi biztos intézményével viszont nem igen foglalkozott: egyértelművé vált, hogy a kisebbségek ezt nem kívánják szabályozni a kisebbségi törvényben, sőt, kifejezetten sérelmesnek tartották, mivel véleményük szerint csak a parlamenti képviseletet helyettesítené.³²

Számos más kérdéssel ellentétben, a képviselet részletes szabályozását a kisebbségi érdekszervezet már nem tudta keresztülvinni, legfeljebb annak deklarálása maradt a tervezetekben, hogy a kisebbségeknek joguk van a parlamenti képviseletre. 1992 tavaszára vált a kormányzati oldalon dominánssá az az álláspont, hogy a kisebbségek parlamenti képviselete nem megoldható a kisebbségi törvény keretében,³³ és ezzel az ügy a kisebbségi szándékok ellenére jórészt levált a jogszabály kidolgozásától. A parlamenti szakasz nem változtatott a törvényjavaslatnak azon pontján, hogy a kisebbségeknek külön törvényben meghatározott módon van joguk az országgyűlési képviseletre, és a pártok között egyetértés alakult ki abban a tekintetben is, hogy a törvényben a korábbiaktól eltérően már utalni kell a kisebbségi ombudsmen immár nem testületi, hanem egyszemélyes intézményére.³⁴

31 Bogdán Tibornak, az IM közigazgatási államtitkárának levele Manherz Károly címzetes államtitkárnak (Budapest, 1991. június 5). MOL XXVII-A-1-II 2. d. 70.036/1991. IM VII.

32 Jegyzőkönyv. Készült: 1991. június 21-én, pénteken a Magyarországi Bolgár Kulturális Egyesület Székházában, az első emeleti Tanácsteremben (Budapest, 1991. június 21). MOL XXVII-A-1-I 1. d. N/581/2/91.

33 Nagy Ferenc József tárca nélküli miniszter levele Doncsev Tosonak, a Kisebbségi Kerekasztal elnökének (Budapest, 1992. március 7). MOL XXVII-A-1-II 3. d. 251/1992.

34 Az 1993. március 11-i hatpárti egyeztető tárgyaláson megvitatott kérdések és a megszületett politikai megállapodás (Budapest, 1993. március 16). MOL XXVII-A-1-IV 1. d.