

Dobos Balázs

A KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATISÁG KÉRDŐJELEI

Az 1980–1990-es évek fordulóján a demokratizálódás útjára lépett Magyarország politikai napirendjén nemzeti-etnikai szempontból kihívásként és megoldandó feladatként egyaránt megjelent a határon túli magyar, illetve a hazai kisebbségek ügye, a velük kapcsolatos szakpolitikák kialakítása, új elvi-koncepcionális alapokra, valamint a korábbiaktól eltérő gyakorlati és intézményes keretek közé helyezése. Jelen tanulmány leginkább az utóbbiak, a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek témájára kíván fókuszálni, és ezen belül is elsősorban a legfontosabb szakpolitikai célkitűzés, a kisebbségi önkormányzatok által megjelenített autonómia kidolgozásával és későbbi működésével összefüggő főbb dilemmák, és problémák jelzésére összpontosít. Az 1993-ban törvénybe iktatott autonómiamodell¹ ugyanis kezdetben széleskörű politikai és szakmai elismerés övezte nemzetközi és hazai szinten egyaránt, de a megvalósítás folyamatában egyre inkább feltárultak annak hiányosságai és problémái. Különösen szembetűnők voltak a mindennapi működés során jelentkező esetlegességek, akárcsak a komoly politikai, tudományos és médiafigyelmet kiváltó választási anomáliák. A fokozódó, és egyre inkább külföldről is érkező bírálatok hatására a jogszabályt 2005-ben módosították,² és a legutóbbi, 2006–2007-es kisebbségi önkormányzati választásokat már az új, módosított rendszer szerint bonyolították le. A módosítás hatásainak, a korrigált szisztéma működésének átfogó értékelése elkerülhetetlen, ami egyaránt jelenti pozitív fejlemények, változatlan tendenciák és esetlegesen felmerülő újabb problémák jelzését. A dolgozat a maga szerény eszközeivel ezekhez a munkálatokhoz is hozzá kíván járulni.

A kérdéskör részletesebb tárgyalása előtt azonban nemigen kerülhető meg az utalás a magyarországi és a határon túli magyar szereplőket megszervezni hivatott magyarságpolitikával³ fennálló összefüggésekre. A rendszerváltás óta politikai és szakmai körökben ugyanis rendre visszatérő és vitatott kérdésnek bizonyul ezen szakpolitikák elvi egysége, koherenciája, akárcsak a több vonatkozásban különböző adottságokon, társadalmi valóságokon alapuló határon túli és a hazai kisebbségi szempontok egymáshoz való viszonya. A sokak által osztott nézet szerint „a magyarországi kisebbségpolitika 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”.⁴ Az ezzel szemben megfogalmazódó álláspont ezt a „bezzeggyerek”-hi-

¹ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.

² 2005. évi CXIV. törvény a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról.

³ A fogalomhasználatról lásd BÁRDI Nándor: *A szükség mint esély. Lehetséges-e a magyarságpolitikát szakágazatként elgondolni?*, Kommentár 2006/5., 43–58, 2006/6., 7–18.

⁴ MAJTÉNYI Balázs: *Mi lesz veled „bezzeggyerek”? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás*, Fundamentum 2005/3., 109.

potéziist inkább vádként értelmezi.⁵ Kétségtelen, hogy a térség legújabbkori történelmében korántsem szokatlan gyakorlat a határon túli nemzetársak érdekében (is) mutatkozó anyaországi példamutatás, ez a fajta sajátos befolyásolás,⁶ mint ahogy az is igazolható, hogy a hazai kisebbségpolitikában a probléma újbóli felmerülésétől, az 1960-as évek második felétől kezdve jelen vannak a határon túli megfontolások⁷ és a példaértékűségről szóló célzások. A magyarországi kisebbségi törvény mielőbbi elfogadása a rendszerváltások nyomán megszerveződő határon túli magyar pártok törekvéseibe is illeszkedett. Álláspontom szerint azonban mégsem jelenthető ki, hogy az 1989–1990 utáni hazai kisebbségpolitikát s főleg a kisebbségi törvény és az önkormányzati rendszer kimunkálását egyértelműen, minden szempontból és folytonosan a határon túli érdekek dominálták volna, mintegy maguk alá rendelve a többi hazai érdeket és körülményt. Ehelyett az előkészítést egy rendkívül sokszereplős, számos célkitűzést és érdeket felvonultató folyamatként értelmezem, amelyben a határon túli megfontolás csupán egy és korántsem túlsúlyos elem volt.⁸ Az anyaországi példamutatás szándékát pedig – amely mégis elsősorban a korabeli nemzetközi standardokat meghaladó és előremutató kisebbségi jogokat és intézményi megoldásokat eredményezett – addig nem tartom tudományos szempontból bírálандónak, amíg a jogszabályi rendelkezések alapvetően a hazai kisebbségi adottságokhoz és igényekhez, nem pedig egyéb megfontolásokhoz igazodnak.

Érdekek kereszttüzeiben: az előkészítés sajátosságai

Az 1980-as évek közepére a hazai kisebbségpolitikai gyakorlat elérte teljesítőképességének végső határát, és válságba került. A politikai rendszer jellegéből adódóan leginkább a központosítottság, a felülről történő kezdeményezés és a döntéseknek a szükségesnél felsőbb szinteken való meghozatala jellemezték, amelyek egy extenzív, mennyiségi szempontú fejlesztési szándékkal társultak. A felülről kapott feladatok helyi, települési szinten már torzultak és nem szervesültek, miként a rendszer nem tette lehetővé a

⁵ Lásd SZARKA László: *A 21. század eleji magyar nemzetfogalom értelmezési keretei*, Magyar Kisebbség 2006/3–4., 16–17.

⁶ Példaként említhető Gustav Stresemann-nak, az 1920-as évek német külügyminiszterének törekvése a németországi kisebbségek széleskörű kulturális autonómiájának biztosítására, lásd Rogers BRUBAKER: *Nacionálizmus új keretek között*, L'Harmattan–Atelier, Budapest, 2006, 130–132. Továbbá Szlovéniával kapcsolatban is megfogalmazódott, hogy a területén élő magyar és olasz kisebbségek számára biztosított kiterjedt jogok egyik célja a példamutatás az Ausztriában és Olaszországban élő szlovénok helyzetének javítása érdekében; lásd GYÓRI SZABÓ Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*, Osiris, Budapest, 2006, 351.

⁷ „A szomszédos országok magyarságának kérdésével való foglalkozástól elválaszthatatlan a magyarországi nemzetiségi kérdéssel való foglalkozás. A közvetett ráhatás legjobb eszköze a jó magyarországi belpolitika, a következetes és meggyőző nemzetiségi politika.” Az Agitációs és Propaganda Bizottság 1969. augusztus 5-i állásfoglalása a szomszédos szocialista országok magyar anyanyelvű lakosságának kulturális helyzetéről és az ezzel kapcsolatos feladatokról, Magyar Országos Levéltár (MOL) M-KS 288. f. 41/121. ő. e. Szintén ez az az időszak, amikor előtérbe kerültek a kettős felelősség, majd a kisebbségek kettős kötődésének, híd szerepének koncepciói a kisebbségekkel szembeni előzékeny, ún. lenini nemzetiségpolitikai gyakorlat meghirdetése mellett.

⁸ Vö. DOBOS Balázs: *The Development and Functioning of Cultural Autonomy in Hungary*, *Ethnopolitics* 2007/3., 456.

kisebbségi lakosság hatékony érdekképviseletének megszervezését sem. A korszak ún. nemzetiségi szövetségei – a folyamatosan módosuló struktúráik ellenére – alapvetően tagság és helyi szervezetek nélküli, a párt- és állami szervek által ellenőrzött formációk voltak. Ráadásul a hivatalosan elismert kisebbségekkel (horvátok, németek, románok, szerbek, szlovákok, szlovénok) való törődést az államszocialista rezsim főképp csak a kultúra és az oktatás területeire korlátozta, a deklaratív jogszabályok ezeket az ágazatokat érintették, míg az ezeken kívül esők kisebbségi szempontból lefedetlenek voltak. Az évtized végére nyilvánvalóvá vált, hogy a megoldást az aktív kisebbségvédelmi szemlélet elterjesztésében, az identitásválasztás szabadságának rögzítésében, az alulról jövő civil kezdeményezések, az érintettek megszervezésének, részvételének és saját ügyekben való döntések lehetővé tételében kell keresni, azaz kisebbségi törvényt kell alkotni Magyarországon. A törvény ügyének 1988-as napirendre kerülésében – a fentebb jelzett határon túli szempont és a politikai intézményrendszer reformja mellett – szerepet játszottak még a kérdéssel foglalkozó apparátus és egyes kisebbségi vezetők megújítási törekvései, akárcsak a párton kívüli ellenzéki csoportok ez irányú nyomása. Az idők során az elsősorban a nemzetiségi oktatás és érdekképviselet terén felhalmozódó problémákat újabbak is kiegészítették: a döntéshozóknak választ kellett adniuk a cigányság és a zsidóság köreiből érkező, hivatalos kisebbségi státust megcélzó igényekre. A kisebbségek irányába tett kompenzációs szándék mellett még jelen volt a nemzetközi kötelezettségeknek való megfelelés is, amit idővel a nemzetközi kisebbségvédelmi normák továbbfejlesztésének és az euroatlanti integrációs szervezetekhez való csatlakozás céljai váltottak fel.

Megítélésem szerint a jogszabály előkészítése során az alábbi körülmények, célkitűzések és érdekek bizonyultak meghatározónak, amelyek a kisebbségi önkormányzati rendszer működésének későbbi problémáira is kihatással voltak:

1. A szakirodalomban gyakorta idézett álláspont az Igazságügy-minisztérium (IM) által képviselt, ún. „nemzetállami liberalizmus”, és a kormány szakosított szervei, 1990-től a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal (NEKH), valamint a kisebbségi érdekszervezetek által megjelenített „autonomista” koncepció küzdelmét hangsúlyozza. Az előbbi a kisebbségi közösségek fennmaradása szempontjából jobbára megelégedett volna az általános demokratikus keretek és inkább az egyéni jogok rögzítésével.⁹ Szabályozni csak azt kívánta, ami elengedhetetlen, amit feltétlenül szükséges. A korabeli, jelentős jogszabály-előkészítési feladatokkal amúgy is megterhelt, és a teendőket eleinte halasztani igyekvő¹⁰ IM a kisebbségek autonómiáját illetően úgy vélekedett, hogy a különböző érdekek és értékek társadalmi szerveződésének alapja a már 1989-ben rögzített egyesülési jog. Ennek megfelelően a későbbiekben létrejövő kisebbségi önkormányzati struktúrát viszonylag gyenge jogositványokkal ellátott és lényegében rendkívül plurális elren-

⁹ Lásd BÍRÓ Gáspár: *Az identitásválasztás szabadsága*, Osiris–Századvég, Budapest, 1995, 36–39.

¹⁰ Lásd Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter levelét Radics Katalinhoz, az MSZMP KB Tudományos, Kulturális és Közoktatási Osztályának vezetőjéhez (Budapest, 1988. július 14.), MOL M-KS 288. f. 36/1988/105. ö. e. Lásd még TIMORÁNSZKY Péter: *Gondolatok egy nemzetiségi programról = A nemzeti kisebbségek és a menekültek jogai*, I., szerk. Timoránszky Péter, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1989, különösen 246, 251.

devezést eredményező egyesületi alapon gondolta el,¹¹ amely többek között nemigen tette volna lehetővé egy legitim és hatékony érdek-képviselési szisztéma kifejlődését. Ezzel szemben az autonomista elképzelés a kelet-közép-európai tapasztalatokat alapul véve egyfelől úgy tartotta, hogy biztos az, ami szabályozva van, másfelől viszont szorgalmazta a kollektív jogok és a külön, közjogi alapon, választások útján szerveződő kisebbségi önkormányzati rendszer rögzítését. E téren legmesszemenőbb a Kisebbségi Kerekasztal 1991. májusi törvénytervezete volt, amely meglehetősen bizalmatlanul és túlszabályozó módon széleskörű kisebbségi jogokat és kulturális autonómiát kívánt, a kötelezettségek és a finanszírozás terén pedig meghatározó szerepet az államnak szánt. A sokat bírált államcentrikus tervezet – amely a jogrendszerbe nehezen illeszthető rendelkezései ellenére kétségtől példamutatásra is alkalmas lett volna – nagyban különbözött a később elfogadott kisebbségi törvénytől, hiszen a rendszerváltás a korábbi mindenható és paternalista állam bizonyos mértékű leépítését is jelentette. Az állami szerepvállalás csökkenése pedig éppen a kisebbségi szerveződések és aktivitások élénkítése, valamint általános jogszabályi keretek és szándékok kinyilvánítása felé hatott, habár a rendszerváltás utáni első kormányzati ciklus nagy részében a döntéshozatali folyamatok irányítása, az érdekérvényesítés tekintetében a civil érdekekkel szemben fennmaradt az állami dominancia.¹² A kommunikáció terén az autonomista diskurzus uralkodott el, a konkrét politikai cselekvés eredményeként megszülető későbbi tervezetek viszont – miként maga a kisebbségi törvény is – kettős természetűek lettek, egyaránt magukon viselik mindkét megközelítés jegyeit.

2. A fenti, jórészt jogfilozófiai vitán túlmenően a jogszabály előkészítése során más szempontok is meghatározónak bizonyultak a későbbiekre nézve. A közjogi alapon, választások útján legitimált kisebbségi önkormányzati rendszer megteremtése felé hatott a kisebbségi érdekképviselő korabeli helyzete is.¹³ Az egyesületi jog törvénybe iktatásával a korábbi szövetségek jelentős átalakuláson mentek keresztül, megteremthették alap szervezeti és tagsági bázisukat, amelyek mellé számos kisebbség esetében új, ún. alternatív szervezetek alakultak a makroszintű érdekképviselő igényével, miként színre léphettek a korábban hivatalosan el nem ismert kisebbségek szervezetei is. Egyes kisebbsé-

¹¹ Lásd Vágvölgyi Péter, az IM Közjogi Főosztály vezetőjének levelét Manherz Károly címzetes államtitkárhoz (Budapest, 1991. szeptember 18.), MOL XXVII-A-1. 2. d. 2. t.

¹² Vö. PESTI Sándor: *A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon*, Századvég 2000. ősz. A törvény-előkészítés története egyébként részben megcáfolja azt a nézetet, amely szerint az ilyen típusú – emberi, kisebbségi és csoportjogi alapú, illetve szabályozó és újraelosztó jellegű – szakpolitikák eleve a kisebbségben lévő érdekek felülkerekedésével, vagy a kisebbség azon meggyőző képességével járnának együtt, hogy a csoport számára a többség javakat biztosítson (lásd például a kisebbségek parlamenti képviseletének ügyét); vö. Thomas A. BIRKLAND: *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, M. E. Sharpe, Armonk, 2001, 140.

¹³ A kelet-közép-európai térség számos más országával ellentétben Magyarországon nem váltak a politikai verseny meghatározó szereplőivé az etnikai pártok. 1989 és 2006 között több mint 20 etnikai pártot jegyeztek be a bíróságok – az 1998-as Nemzetiségi Fórumot kivéve mindet a cigánysághoz köthetően. Közülük mindössze csak hét volt képes legalább egy egyéni képviselőjelöltet állítani legalább a parlamenti választások egyikén, mandátumot szereznie azonban egyiknek sem sikerült. Soraikban egyaránt megtalálhatók voltak a kiérlelt szakpolitikai célkitűzéseket megfogalmazó és komoly szervezeti hálót létrehozó pártok, miként egy bűncselekményt elkövető és feloszlott alpárt is.

geknél viszont csak egy országos egyesület maradt vagy vált meghatározóvá. A másoknál tapasztalható szervezeti pluralizmus azonban szintén nem igazán a közösségi érdekek és célok megvitatását és az érintett csoportok nagyfokú mobilizálását hozta magával, hanem a rivalizálás egyúttal az érdekképviselő gyengüléséhez is vezetett, amihez az állammal szembeni számonkérés és akár irreális igények konkurens megfogalmazása is társult. Márpedig az előkészítés folyamatában nélkülözhetetlen volt az adott kisebbségi világot és szükségleteket ismerő, legitim tárgyalópartner megléte. Ez a kormány és az országgyűlés számára az 1991 elején csúciszervezetként létrejött Kisebbségi Kerekasztal lett, amely az év őszére képes volt a NEKH-vel folytatott tárgyalásokon kompromisszumos törvénytervezetet kialakítani, bár legitimitását a kezdeti időszakban szintén megkérdőjelezték.¹⁴ Államigazgatási körökben gyakorta felmerült, hogy a rendszerváltást követően a kisebbségi szervezetekben a paternalizmus felszámolására, a vezetők demokratikus kontrolljára, valamint az elit cseréjére, „örségváltásra”, a „demokratizálódási folyamat felgyorsulására” van szükség.¹⁵ Ebben az összefüggésben a kisebbségi önkormányzati rendszer és a választások megszervezése a civil érdekképviselőt kívánt letisztulásának, a legitimitáció megszerzésének eszközéül is szolgált.

3. A kisebbségi szervezetek és a kerekasztal – a korábbi, negatív történelmi tapasztalatokra (németek kitelepítése, magyar–szlovák lakosságcsere, déli szlávok és cigányok diszkriminálása) hivatkozva – az előkészítés során következetesen elutasították a kisebbségi lakosság bárminemű nyilvántartásba vételét, miközben erős jogosítványokat is követeltek a kisebbségi testületek számára. Ez viszont – ismerve a magyarországi kisebbségek népszámláláson bevallott és becsült létszámadatai közti többszörös különbségeket – rendkívül bizonytalanná tette a tervezés folyamatát, a potenciális jogalanyok hozzávetőleges számát. Komoly politikai és szakmai kihívásnak bizonyult így a „ki a kisebbségi?” kérdés lehetséges megválaszolása, illetve a törvény személyi körének meghatározása a már korán konszenzust élvező identitásválasztás szabadságának rögzítése mellett. A jogszabálynak a kisebbség fogalmának definiálására, illetve a honos népcsoportok és nyelvek bővíthető taxációjára épülő személyi hatályát végül a kormánydelegáció és a kerekasztal közötti, 1992. májusi tárgyalásokon rögzítették.¹⁶

4. Az akkori kedvezőtlen pénzügyi-gazdasági helyzetben a Pénzügyminisztérium (PM) értelemszerűen a finanszírozás és a megvalósíthatóság oldaláról vizsgálta és bírálta a tervezeteket, kifogásolva mindenekelőtt a jogalanyok számának képlekenységét.

¹⁴ Lásd Wolfart Jánosnak, a NEKH elnökének és Doncsev Tosónak, a Kisebbségi Kerekasztal soros elnökének levelezését 1991 májusában: MOL XXVII-A-1. 3. d. 2. t.

¹⁵ Wolfart János: Feljegyzés Nagy Ferenc József tárca nélküli miniszternek a nemzeti és etnikai kisebbségi törvénytervezet kormány elé terjesztéséről (Budapest, 1992. január 7.), MOL XXVII-A-1. 3. d. 2. t. Lásd még: „Cserébe kompromisszumkészséget tudunk ajánlani.” (Wolfart János államtitkárnak, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökének interjúja = *Megkérdézem Önt is. A magyarországi cigányság és a rendszerváltás*, szerk. Osztóján Béla, Phralipe, Budapest, 1994, 36–37.)

¹⁶ 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. 1. d. 2. t. 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.

A tárca hatására alkották meg a kisebbségek törvényi taxációját. Emellett tetten érhető volt az is, hogy a PM a várható költségek lehető legalacsonyabb szinten tartásában és így különböző fékező mechanizmusok beépítésében érdekelt, küzdve a túlzottnak tartott állami szerepvállalás és finanszírozási automatizmusok ellen.¹⁷

5. Végül, de nem utolsósorban megemlítendő még egy korántsem elhanyagolható körülmény, nevezetesen a helyi-területi szereplők álláspontja a kisebbségi önkormányzatiság ügyében. Az 1990. őszi demokratikus választások során közel 3100 önkormányzat jött létre Magyarországon. Általános jellemzőjükké vált a későbbiekben, hogy miközben elvégzendő feladataik folyamatosan bővültek, a hatékony ellátásukhoz szükséges források ezzel nem tartottak lépést, minek következtében nőtt az önkormányzatoknak a központi költségvetéstől való függése. Így nem is igen lehet meglepő, hogy körükben komoly félelmek munkálkodtak a tervezett kisebbségi autonómiával kapcsolatban – tekintetbe véve azt, hogy az országban mintegy 2500 településen élnek kisebb-nagyobb számban nemzeti és etnikai kisebbségek. A félelmek jelentős része tájékoztatatlanságból fakadt, de kétségkívül tetten érhető volt az aggodalom egyrészt a helyi önkormányzatok túlzott anyagi megterhelésétől, másrészt pedig a kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörétől, pontosabban a helyi szintű „kettős hatalomtól”: attól, hogy az újonnan létrejövő, széleskörű jogosítványokkal rendelkező kisebbségi önkormányzatok képesek lennének „lebénítani” települések és az államigazgatás működését.¹⁸ Ennek tulajdonítható, hogy az államigazgatási egyeztetés során a véleményező többsége inkább a kisebbségi önkormányzatok számára gyengébb, egyesületi jogalapot pártoló IM-álláspont mellé állt, miként a területi szereplők, a megyei közgyűlések és a köztársasági megbízottak jelentős része is ezt támogatta. Részben ennek keretében értelmezhető az is, hogy a Belügyminisztérium 1992 eleji tervezete a kisebbségi önkormányzati struktúrát a települési önkormányzati rendszerbe integrálta, amely a helyhatósági és a kisebbségi választások összekötésével kétségkívül a személyi hatály problémájára is kedvező megoldásnak ígérkezett. Összefoglalóan, mindezen érdekek és körülmények együttes hatására, az 1991 őszt követő „változások eredményeképpen a kisebbségi törvény – a nemzetközi jogból kölcsönvett kifejezéssel elve – *soft law*-vá alakult, vagyis ténylegesen kikényszeríthető jogok helyett inkább csak általános követelményeket, kívánalmakat fogalmazott meg.”¹⁹

A kisebbségi önkormányzati rendszer működése a gyakorlatban

A kisebbségi törvény hatályba lépése, illetve az első, 1994-es választásokat követően ciklusról ciklusra dinamikusan növekedett a kisebbségi önkormányzatok száma Magyaror-

¹⁷ Lásd például Király Péternek, a PM államtitkárának levelét Manherz Károly címzetes államtitkárhoz (Budapest, 1991. szeptember), MOL XXVII-A-1. 2. d. 2. t.

¹⁸ Lásd például Wolfart János: A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény tervezetének előzetes egyeztetése és vitája Bács-Kiskun, Békés, Csongrád, Fejér, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Pest, Somogy, Vas és Zala megye székhelyein (Budapest, 1991. július 12.), MOL XXVII-A-1. 2. d. 1. t.

¹⁹ Kaltenbach Jenő előadása = *Tíz éves a kisebbségi törvény*. Szakmai konferencia, Néprajzi Múzeum Budapest, 2003. október 7–9., szerk. Tamás Kincső – Tóth Ágnes – Vékás János, NEKH, Budapest, 2004, 20.

szágon: 1994-ben és az 1995-ös pótválasztásokon összesen 817, 1998-ban 1364, 2002-ben pedig 1842 jött létre helyi szinten.²⁰ A hazai kisebbségi sajátosságokhoz, mindelelőtt a szórt településszerkezethez, a kis létszámú szörványokhoz igazodó modell kétségtől valószínűsítést kínál a kisebbségi lakosság megszervezésére, a kialakított intézményi keretek tartalommal való megtöltésére, és így az előrehaladott asszimilációs folyamatok lelassítására, megállítására, esetleges visszafordítására. A mérleg e téren inkább pozitívnak tűnik, hiszen a legutóbbi, 2001-es népszámlálás alkalmával – a románokat kivéve – növekedett a magukat nem magyar nemzetiségűnek vallók száma, bár a nyelvi mutatók ennél alacsonyabbak maradtak.

A hatályosulás, a tényleges működés során felmerülő problémák azonban alapvetően két kérdéskört érintettek: egyrészt azt, hogy beszélhettünk-e valódi kisebbségi autonómiáról, önkormányzatiságról, másrészt pedig idővel arról, hogy valóban, minden esetben a kisebbségek önkormányzatairól van-e szó. Szakértők már a kezdeti periódusban felhívták arra a figyelmet, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer formailag az önkormányzati modellt követi, de a tényleges feladat- és eszközkészletét tekintve már korántsem annak felel meg – e téren alapvető jogosítványok hiányoztak, számos kérdés nem vagy bizonytalan szabályozott, és rendkívül sok múltott a helyi és a kisebbségi önkormányzat együttműködésén.²¹ A kisebbségi önkormányzatok körében végzett felmérések is arról tanúskodtak, hogy problémaként jelentkezett az „érdemi hatáskörök, jogosítványok” hiánya, a két önkormányzat közötti kapcsolatok bizonytalansága, elégtelen szabályozása, a kisebbségi, illetve az önkormányzati és közoktatási törvények ellentmondásai, valamint a megengedő, feltételes rendelkezések sora.²² Az egyik legtöbbet bírált és számos jogalkalmazási nehézséget okozó utalásos rendelkezés az volt, amely szerint – ha a kisebbségi törvény másként nem rendelkezik – a kisebbségi önkormányzatok vonatkozásában is a helyi önkormányzatokra vonatkozó törvényt kell alkalmazni. További problémákat okozott, hogy számos, a törvényben használt fogalom nem volt meghatározva, miként több járulékos jog – egyetértés, véleményezés – tartalma, terjedelme és gyakorlásának eljárása sem. Hiányzott a megfelelő jogkövetkezmények és szankciók lefektetése is. Mindezen hiányosságok és ellentmondások kiküszöbölésében az átfogó 2005-ös módosítás rendkívül sokat lépett előre, amely a működés, a feladat- és hatáskör, valamint a jogállás, az anyagi és infrastrukturális háttér számos kérdését rendezte. A módosítás – más, a 2000-es években elfogadott törvényekkel együtt – igyekezett javítani a valódi kulturális autonómia kialakításának feltételeit is, azaz megkönnyíteni a kisebbségi testületek számára az oktatási és kulturális intézmények alapítását, fenntartását

²⁰ *Kisebbségek Magyarországon 1999*, szerk. Demeter Zayzon Mária, NEKH, Budapest, 2000, 44–45; *Kisebbségek Magyarországon 2002–2003*, szerk. Mayer Éva, NEKH, Budapest, 2004, 32–33; *Kisebbségek Magyarországon 2004–2005*, szerk. Mayer Éva, NEKH, Budapest, 2005, 14, 179.

²¹ Lásd PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *A kisebbségi önkormányzatok jogállása = Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*, szerk. Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona, Osiris – MTA Kisebbségkutató Műhely – MTA Regionális Kutatások Központja, Budapest, 1999, 38–49.

²² Lásd CSEFKÓ Ferenc – DOMBI Péter – PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – TASNÁDI Péter: *A kisebbségi önkormányzatok működésének empirikus vizsgálata (1994–1998) = Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*, 132–133; HEVESI József: *Kisebbségi önkormányzatok Békés megyei működésének tapasztalatai 1994–1998*, Magyar Közigazgatás 1999/5., 272.

és átvételét. A legutóbbi, 2006–2007-es kisebbségi önkormányzati választásokat követően meginduló műhelymunkák azonban rávilágítottak arra, hogy a 2005-ös törvény nem volt képes teljesen felszámolni az önkormányzatiság hiányosságait – miként arra a kisebbségi ombudsman is felhívta a figyelmet, további módosításokat javasolva egyúttal.²³ Végül szinte közhelyszámba megy már annak a kérdésnek az említése, hogy a cigányság domináns érdekeivel vajon mennyiben harmonizál a kulturális autonómiát lehetővé tevő szisztéma.

A kisebbségi önkormányzatiság másik jelentős kérdésköre, a választási rendszer a fentieknél nagyobb közéleti figyelmet kapott a sajátos anomáliái folytán. A választás klasszikus politológiai funkcióit, mindenekelőtt a képviselőt, a részvétel, az alternatívák közti választás lehetőségét, a nyilvánosság és a legitimáció biztosítását²⁴ tekintve megállapítható, hogy a választások ezeknek a követelményeknek nem tudtak maradéktalanul megfelelni. A legsúlyosabb problémaként kétségkívül a közösségi legitimációs deficit értékelhető, amelynek hátterében az állt, hogy a választási nyilvántartásba vétel elutasítása miatt nem lehetett érvényesíteni azt az alkotmányos előírást, amely szerint a kisebbségek joga a helyi és országos önkormányzatok létrehozása, és ehelyett 1994–2004 között minden nagykorú magyar állampolgár birtokolta a kisebbségi önkormányzati választásokon a választás és a választhatóság jogát.²⁵ A választásokon a kisebbségi jelöltekre leadott szavazatok száma így gyakorta jóval meghaladta a kisebbségek becsült létszámát is, azaz nem csupán az adott közösséghez tartozók éltek a voksolás lehetőségével. A kisebbségi közügyekben jórészt járatlan „szimpátiaszavazatok” azon túl, hogy kisebbségi győzelmekhez és vereségekhez járultak hozzá, komoly torzulásokhoz vezethettek, amelyek legszembevetőbb jelei a névsorban elől álló jelöltek kedvezése, az ún. ábécé-preferencia, valamint ennek nyomán a jelöltek névváltoztatásai lettek.²⁶ Ennél is súlyosabb volt és az egész modell lejáratásával fenyegetett a különösen 1998-tól megszorodó etnobiznisz jelensége, amely szerint – az általános passzív választójoggal összefüggésben – vélhetően vagy deklaráltan nem az adott közösséghez tartozók kerültek megválasztásra. A 2002-es választás már rendkívül jó összehasonlíthatóságot kínált a 2001-es népszámlálás nemzetiségi adataival, aminek során kiderült, hogy számos választási kezdeményezésnek és újonnan létrejött önkormányzatnak nem volt meg a népszámlálási háttere. Az etnikai szempontból kétséges önkormányzatok megalakításán túlmenően az etnobiznisz kifejezése szerepet kapott a ki-

²³ Kállai Ernő: Feljegyzés a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény alkalmazása során tapasztalt problémákról (Budapest, 2007. szeptember 27.), www.nemzetpolitika.gov.hu. Megfogalmazódott továbbá kisebbségi elégedetlenség a 2007–2008 fordulóján bevezetett, differenciált és feladatokhoz kötött finanszírozással kapcsolatban is. A 2005-ös törvény bizonyos rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor szerepet játszott a pilisszentkereszti települési és a szlovák kisebbségi önkormányzat konfliktusában, 2008 első felében.

²⁴ Vö. Richard S. KATZ: *Democracy and Elections*, Oxford UP, Oxford, 1997, 100–106; KOVÁCS László Imre: *Választás és választási rendszer = Választási rendszerek*, szerk. Fábián György, Budapest, Osiris – Láthatatlan Kollégium, 1997, 13–15.

²⁵ A választás jogát így ténylegesen megkapták a Magyarországon bevándoroltként élő nem magyar állampolgárok is, holott a kisebbségi törvény magyar állampolgárságról rendelkezik.

²⁶ Lásd RÁTKAI Árpád: *A kisebbségi önkormányzatok legitimációhiánya*, Regio 2000/3., 112–132.

sebbségeken belüli,²⁷ valamint a települési és kisebbségi önkormányzat közötti érdekütköztetéseken is, gyakorta megfogalmazódhatott a kisebbségi aktivisták identitását megkérdőjelező, törekvéseiket aláásó vádként is.

Kutatások világítottak rá továbbá arra a körülményre is, hogy – a magyarországi kisebbségek politikai, szociológiai jellemzőiből adódóan – a helyi választásokon nem teljesen érvényesült az alternatívák közti választás lehetősége: számos esetben ugyanannyi számú jelölt akadt, ahány a megválasztható képviselők száma, vagy még néhány áljelölt is indult. Valódi versengés csupán a különböző okokból megosztott kisebbségek esetében bontakozhatott ki helyi-települési szinten.²⁸ A politikai verseny sokkal inkább az országos önkormányzat megválasztását jellemezte, és különösen az ellentétek által szabdalta közösségek esetében. Az országos testület létrehozásakor a jogalkotó az egyszerű többségi típusba sorolható, ún. blokkszavazat rendszerét (a 10 ezer fő alatti települések kislistas választása) alkalmazta, és ez a megoldás komplett érdekcsoportok kiszorulását vagy a valós támogatottságnál kisebb képviseletet eredményezett.²⁹ Sajnálatos, hogy több kisebbségen belül idővel meggyökeresedett a konfliktusokkal, kölcsönös lejáratásokkal, az érdekképviselet gyengülésével együtt járó szembenállás, és a közösségi életet egyre inkább a zéróösszegű játszma logikája kezdte áthatni. Nem egy esetben feszültséget az újonnan, a 20. század utolsó időszakában érkezett kisebbségi kötődésű aktivisták feltűnése és térnyerése okozott.³⁰

Rendkívül sokat bírált a hazai hivatalos kisebbség-definíció, és ezzel szoros összefüggésben a honos kisebbségek bővíthető felsorolása, illetve a két elem egymásnak való megfeleltethetősége. További kérdésként merül fel az itt tartózkodó nem magyar, legújabbban az EU-s állampolgárok kisebbségi joggyakorlásának ügye, amelynek megvalósítása a kisebbségek régi törekvése. Az átfogó módosítás időszakában különféle etnoregionális csoportok (hunok, oroszok, zsidók, bunyevácok, legújabbban az olaszok és jászok) részéről élénkültek meg a hivatalos kisebbségi státusz biztosítását célzó törekvések, amelyek túlnyomórészt problematikusnak és vitatottnak bizonyultak, illetve nem jártak vagy nem is kecsegtettek sikerrel. A törvény elfogadása óta egyetlen csoportnak sem sikerült a számára kedvező országgyűlési döntést elérnie, miközben a jogalkotók és a kap-

²⁷ 2008 elején például magyarországi román intézmények, települési kisebbségi önkormányzatok – köztük a gyulai –, egyesületek, közéleti személyiségek és szülők tiltakoztak az ellen, hogy a Magyarországi Románok Országos Önkormányzata átvegye a közösség egyik legfontosabb oktatási intézményét, a gyulai Nicolae Bălcescu Általános Iskolát, Gimnáziumot és Kollégiumot – kifogásolva többek között a kizárólag magyar nyelvű alakuló ülésen létrejött országos testület közösségi legitimitációját.

²⁸ Vö. RÁTKAI: *I. m.*; UÓ.: *Kisebbségi önkormányzati választások 2002-ben*, Regio 2003/4., 77–90.

²⁹ A választások arányosságának kimutatására szolgáló, ún. Loosemore-Hanby-index komoly aránytalanságokat jelzett a 2003-as országos kisebbségi önkormányzati választások alkalmával. Legkevésbé arányosnak az Országos Cigány Önkormányzat megválasztása bizonyult. A hazai kisebbségpolitika 1994 utáni történetében előfordult az is, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer megszüntetését éppen a kiszorult vagy marginális kisebbségi érdekszervezetek szorgalmazták – például a cigány vagy a román kisebbség esetében.

³⁰ Vö. PAP András László: *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig*, MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat, Budapest, 2007, 159–160. A külföldön születettekről lásd TÓTH Ágnes – VÉKÁS János: *Határok és identitás. A 2001. évi magyarországi népszámláláskor kisebbségi nemzeti-etnikai kötődést vallott külföldön születettek jellemzői = Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből*, III., szerk. Kovács Nóra – Osvát Anna – Szarka László, Akadémiai, Budapest, 2004, 135–189.

csolódó államigazgatási szervek sem tették széles körben egyértelművé, hogy a számos esetben gyanús kisebbségi célkitűzések – a kisebbségi önkormányzatiságtól függetlenül – egy hagyományörző-kulturális egyesület keretében megfelelően érvényesíthetők.³¹

A választási visszaélések visszaszorítására a módosítás az aktív és passzív választójog megszigorítása mellett döntött, elsősorban a kisebbségi választói névjegyzékek bevezetésével és a kisebbségi szervezetek szerepének felértékelésével. A választási regisztráció a törvény legvitatottabb eleme, egyes kisebbségi vezetők szerint kifejezetten visszalépésként értékelhető. A korábbi félelmekkel szemben azonban – néhány kisebbség (lengyel, szerb, szlovén) kivételével – nem csökkent a 2006-ban eredményesen megválasztott kisebbségi önkormányzatok száma (2045). Idővel komoly kétségek merültek fel, hogy vajon a helyi választási iroda vezetőjének kezelésében lévő névjegyzékek képesek lesznek-e útját állni az esetleges visszaéléseknek, illetéktelenek kisebbségi testületekbe való behatolásának. Az adatok és egyes kisebbségi vélemények ismeretében, nagy valószínűséggel arra lehet következtetni, hogy a megreformált rendszer sem tudott véget vetni az etnobiznisznek: a 2080 kitűzhető választásból (legalább 30 fős névjegyzék megléte) 651 esetben (31,29%) nem volt 30 vagy egyáltalán nem volt kisebbségi kötődésű válasz a 2001-es népszámláláson. A 2006-os választás 2002-eshez képest 413 új kisebbségi önkormányzat megválasztását hozta (210-et pedig nem választottak újra), és ezen új testületek többségében, több mint 60%-ában még volt elegendő számú válasz 2001-ben. A választások és a legutóbbi népszámlálás időbeli és módszertani eltérései ellenére kijelenthető, hogy a kisebbségek többségénél a növekménynek még nem volt meg a kellő népszámlálási háttere. Az induló jelöltek száma összességében és a kisebbségek többségénél szintén növekedett (2002-ben 14 780, 2006-ban 16 151), miközben az egy településen induló jelöltek átlagos száma a kisebbségek többségénél csökkent. E téren a legmagasabb értékek és egyúttal a helyi verseny lehetősége a cigány, örmény és román kisebbségeknél jelent meg, a többiek minimális, 5-6,5% közötti átlagokat mutattak. Választási szempontból ugyanakkor egyértelműen pozitív fejlemény a módosítás azon eleme, amely az országos és az újonnan létrehozott területi kisebbségi önkormányzatok megalakítása esetében arányos-listás rendszert állapított meg, és így a 2007. márciusi választások eredményeként lehetővé tette az egy kisebbségen belüli különböző érdekcsoportok arányos képviselését a területi és országos szinten.

³¹ Magyarországon számos, hivatalosan el nem ismert nemzeti-etnikai csoportnak működik szervezete, mint például az 1992 óta bejegyzett, az itt élő litvánokra és családtagjaikra alapozó Magyarországi Litván Közösség.