

Hiányosságok és korrekciók a magyarországi kisebbségpolitikában

A demokrácia hagyományos modellje szerint minden szervezett társadalmi érdekcsoport – a nemzeti és etnikai kisebbségek is – szabadon beléphetnek és versenyezhetnek a vélemények s elképzelések nyitott piacán, miközben az állam korántsem köteles figyelembe venni a multietnikus valóságot. Ez a helyzet viszont könnyen vezethet a szélesebb körben elfogadható többségi érdekek érvényesüléséhez, az erőforrások egyenlőtlen elosztásához – Tocqueville szavaival élve¹ – a „többség zsarnokságához”. A modern képviseleti demokráciákban, elvileg a csekélyebb létszám következtében a szervezett és mobilizált kisebbségeknek eleve korlátozott a lehetőségük a politikai döntéshozó pozíciójába kerülni. Így a közösséget főként etnikai minőségében érintő döntéseket meghozni, és az ehhez szükséges személyeket kiválasztani is (szemben a politikai kisebbségekkel, a mindenkori ellenzéki erővel). Az állam ráadásul többnyire nem igazán minősíthető etnokulturális szempontból semlegesnek: a különböző intézkedések, a közös nyelv, a domináns kultúra, a hagyományok, ünnepek, a tanmenetek meghatározása révén általában a többségi csoportot részesíti előnyben. Ilyen körülmények között a kisebbségek társadalmi és akár gazdasági hátrányos helyzete a politikai egyenlőtlenségben is újratermelődik. A privilegizált társadalmi csoport nagyobb eséllyel befolyásolja a közjó, a közérdek értelmezését, a közhatalmi döntéseket, a rendelkezésre álló anyagi és kulturális erőforrások elosztását, illetve a normákat és diskurzusokat.²

A kisebbségi kérdés megoldása egyrészt a különböző érdekek és elképzelések szabályozott demokratikus versenyében, az ezeket tekintetbe vevő és az összesség érdekében cselekvő állam kialakításában, másrészt pedig a különböző hatalommegosztási szerkezetek létrehozásában jelölhető meg. Mindkét megközelítésnek kulcseleme a kisebbségek politikai részvétele. Ennek összetett mozzanatát napjainkban a nemzetközi kisebbségvédelmi normák kifejlesztése újabb megközelítéseként is említik. Az erről szóló nemzetközi dokumentumokban „hatékony részvételként” szereplő (*effective participation*) fogalom,

kétségkívül demokratikusan hangzik. Előnye, hogy egyrészt elismeri a kisebbségek politikai igényeinek jogosságát, másrészt tekintettel van az etnikai csoport lehetséges belső megosztottságára, a különböző és egymással rivalizáló elképzelések párhuzamos színre lépésére.³ A hatékony részvétel minimális értelmezése szerint a kisebbséghez tartozók számára megkülönböztetéstől mentesen garantálni kell a rendszeres időközönként megrendezésre kerülő választásokon a választás és a választhatóság, több vonatkozásban az állampolgársággal összefüggő jogát. A kiterjedtebb olvasat értelmében a hatékony részvétel már megkövetel bizonyos mértékű – bár nem feltétlenül számarányos – kisebbségi képviseletet is a törvényhozásban. Ez a választási rendszer megfelelő, leginkább arányos jellegű kialakításával, a körzethatárok és a mandátumszerzési küszöb manipulációinak tilalmával érhető el. A maximalista értelmezés mindezekén túlmenően már azt feltételezi, hogy a kisebbségben lévők hatékony részvételének *hatása* van az elfogadott politikai döntésre, amely főként valamilyen típusú hatalommegosztási technikával érhető el.⁴ Ez utóbbi rendkívül fontos, hiszen a kisebbségi igényeknek a döntésekben, a jogszabályokban való tükröződése végső soron a közösség fennmaradásának zálogát jelentheti.

Az összetett, politikai, gazdasági és társadalmi átmenetek során, illetve a nemzeti-etnikai feszültségekkel terhes környezetben a demokratizálódás útjára lépett Magyarország a térség országai közül élen járt a kisebbségpolitikájának új elvi alapokra helyezésében, valamint az alkotmányban, az 1993-as kisebbségi törvényben és más jogszabályokban lefektetett, a nemzetközi standardokat meghaladó jogok és intézményi megoldások biztosításában. Nem volt ez másként az új demokratikus szereplői kör kialakítása tekintetében sem, amely egyaránt magában foglalta a kérdéssel foglalkozó államigazgatási, országgyűlési bizottsági és ombudsmani struktúrák életre hívását, illetve a kisebbségi civil érdekszervezetek s szakértők részvételét, illetve bevonását a döntéshozatal folyamataiba. A fenti értelmezési keret alapul véve, Magyarország rendszerváltás utá-

1. Faragó Béla: A demokrácia és a nemzeti kisebbségek. Világosság, 1995/1.

2. Young, Iris Marion: Inclusion and Democracy – Oxford, 2000.

3. Kymlicka, Will: The Evolving Basis of European Norms of Minority Rights. Rights to Culture, Participation and Autonomy. In: McGarry, John – Keating, Michael (eds.): European Integration and the Nationalities Question – London-New York, 2006.

4. Kymlicka, Will: i.m.

ni kisebbségpolitikájában a hiányosságokat elsősorban nem az első szinten, a főbb politikai jogok (választójog, hivatalviselés) hátrányos megkülönböztésektől mentes biztosításában, hanem a hatékony részvétel következő két olvasatában kell keresni. Ezek sorában rögtön kiemelendő a kisebbségek országgyűlési képviselőinek máig megoldatlan ügye. Tekintve, hogy az 1989 óta bejegyzett mintegy kéttucatnyi etnikai párt egyike sem volt képes pártalapon bejutni az országgyűlésbe⁵, a lehetséges kedvezményes mandátumszerzés mikéntjéről számos tervezet látott napvilágot. Ezek megvalósítására több kísérlet is történt, mindig nélkülözve azonban a többségi politikai támogatást. A kialakított politikai-közjogi berendezkedés, a vonatkozó alkotmánybíróági határozatok, a kisebbségek olykor eltérő érdekei, valamint a képviselő fogalmának különböző értelmezései a megoldás felé vezető utat ugyanakkor meglehetősen szűkre szabják. A képviselő szintjéhez tartozik – és egyúttal a hiányokat gyarapítja – a települési önkormányzatokban való kedvezményes kisebbségi mandátum kiiktatása is a kisebbségi törvény 2005-ös átfogó módosításának részeként. Ide sorolandó a megyei közgyűlésekben való kisebbségi mandátum hiánya is, amelyet a nagyobb közösségek régóta szorgalmaznak.

A hatékony részvétel lehetséges harmadik szintjét illetően, a személyi alapú kulturális autonómia megfelelő és hatékony eszköznek kínálkozott Kelet-Közép-Európa több kisebbsége, így a magyarországiak számára is a szükséges jogok rögzítésére, valamint a többség és kisebbség kapcsolatának rendezésére. A honos nemzeti és etnikai kisebbségek sajátosságai – mindenekelőtt a relatíve csekély létszám és a szórt településszerkezet –, a korabeli kisebbségi szervezetek legitimitációs problémái, valamint a határon túli magyar pártok autonómiatörekvései következtében, a kisebbségi szándékok iránt fogékony döntéshozók számára szinte egyedüli alternatívaként jelent meg a kisebbségi önkormányzatokban megtestesülő autonómiamodel. (Maga az autonómia fogalma egyébként már az 1988-as nemzetiségpolitikai párthatározat előkészítő dokumentumai között is feltűnt.)

Az autonómiára vonatkozó nemzetközi és hazai szakirodalom az intézmény két lényeges, egymástól nem igen elválasztható ismérvét hangsúlyozza. Egyrészt az érdekképviselő és érdekvédelem mozzanatát említi, amely lehetővé teszi a kisebbséget érintő döntések meghozatalában való részvételt, a döntések befolyásolását, másrészt pedig bizonyos ügyek önálló intézésére hivatkozik. Az előbbi, érdekkép-

viseleti elem már a kisebbségi törvény elfogadása előtt, a jogszabály hosszas előkészítése során szerepet kapott. A megszerveződő kisebbségi civil szféra, főként az országos szervezeteket egységbe tömörítő és az olykor egymástól eltérő érdekeket is sikeresen egyeztető Kisebbségi Kerekasztal ugyanis –több-kevesebb sikerrel bár, de végig – a kisebbségi igényeknek leginkább megfelelő normaszöveg kidolgozására törekedett. Az önálló ügyvitel vonatkozásában a Kerekasztal 1991-es törvénytervezete a későbbiekhez képest jóval szélesebb körű autonómiát vázolt fel a döntéshozók számára. A települési önkormányzatoktól jórészt független, helyi, területi és országos szinten szerveződő kisebbségi önkormányzati rendszerhez lehetőség szerint kapcsolódott volna egy-egy, a jogszabály hatálybalépését követő öt éven belül kiépülő országos kisebbségi intézményhálózat. A kisebbségek által megteremtett és fenntartott, illetve az állam által támogatott intézményi komplexum magában foglalhatta volna 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 körét mód lett volna a további igények függvényében – például művelődési házakkal, audiovizuális archívummal, vagy éppen színházzal – bővíteni.

A rendkívül ambiciózus kisebbségi tervekől kiolvasható volt, hogy a szervezeteik részéről komoly igény mutatkozik az identitások ápolására, megőrzésére és lehetséges továbbfejlesztésére. Világossá vált, hogy a XX. század kisebbségbarátnak összességében nem nevezhető évtizedei után még mindig van idehaza életerő, még mindig tevékenykednek az igényeket kifejező és cselekedni akaró aktivisták. Ők annak az egykori sajátos többnyelvű és több kultúrájú világ nyomainak a megőrzésére s esetleges korszerűsítésére törekedtek, amely a század közepéig még jellemezte az ország számos vidékét. Akkor még a kisebbségi nyelvek és hagyományok folytonosan öröklődtek a családokban, a magán és közösségi nyelvhasználat a mindennapok szerves része volt, ahogyan akár az is, hogy az együtt élő különböző népcsoportokhoz tartozók – a magyaron kívül – ismerték, sőt beszéltek is egymás nyelvét. Kétségkívül, hogy ezen elemeknek nagy része időközben eltűnt. A közösségek megtapasztalhattak háborút, népességmozgásokat, diszkriminációt, beolvadást, oktatási és mezőgazdasági átszervezéseket, elhanya-

5. A hazai etnikai pártok túlnyomó többsége, lényegében a Nemzetiségi Fórum kivételével a cigánysághoz köthető. Közülük az 1990-2006 közötti országgyűlési képviselő-választások legalább egyikén, legalább egy egyéni jelöltet állítania a következő pártoknak sikerült: Cigányok Szolidaritási Pártja (1994-es választás), Demokratikus Roma Párt (2002-es választás), Magyar Cigányok Demokrata Pártja (1998-as választás), MCF Roma Összefogás Párt (2006-os választás), Magyarországi Cigányok Szociáldemokrata Pártja (1990-es választás), Magyarországi Roma Párt (2002-es választás), Nemzetiségi Fórum (1998-as választás).

golást s a formális eredmények kényszerét egyaránt. A többnyire borús múlt után, a demokratikus, a kisebbségeket államalkotónak elismerő és gazdagító értéknek tartó jogállamban a cselekvő szándékok számára már csupán a megfelelő jogszabályi keret, a szükséges intézményes és anyagi ösztönzők, erőforrások hiányoztak.

Az 1993 nyarán túlnyomó többséggel elfogadott törvényben a korabeli kisebbségi törekvések korántsem rögzültek azonban teljes mértékben, így maradéktalan megvalósításuk is elmaradt. Megfontolandók voltak azok a kritikák, amelyek arra mutattak rá, hogy a létrejött kisebbségi önkormányzati rendszer esetében autonómiáról inkább csak szervezeti értelemben s nem a tényleges feladat- és hatáskörök vonatkozásában beszélhetünk.⁶ A közjogi alapú kisebbségi önkormányzatok tevékenységét, ideértve az országos testületeket is – a viszonylag háttérbe szoruló civil szféra mellett –, kezdetben így a szövetségi-egyesületi időkből már megismert érdekképviselési és közösség-szervezési funkciók gyakorlása jellemezte. A kisebbségi önkormányzati választások során a joggal való visszaélés jelensége sajátos és elszomorító esetek sokaságát hozta felszínre. Ezek idővel a hazai kisebbségvédelmi szisztéma lejárásával, vagy legalábbis komoly megingásával fenyegettek. A továbbfejlesztést célzó törekvések gyorsan megfogalmazódtak: több önkormányzat már az 1990-es évek közepén elvi határozatot fogadott el az önkormányzati elképzeléseiről, nevezetesen a kisebbségi identitás ápolásával szorosan összefüggő intézmények átvételének és fenntartásának szándékáról. Néhány önkormányzat már gyakorlati lépéseket is tett a kulturális autonómia kiépítésének irányába.

Etéren a lényeges előrelépés azonban csak a jogszabályi környezet változásával, a politikai és kisebbségi szereplők által egyaránt támogatott, és utóbb előtérbe helyezett intézményesülési folyamat felgyorsításával történhetett meg a 2000-es évek első felében. A közoktatási törvény 2003-as módosítása az oktatási, míg a kisebbségi törvény 2005-ös átfogó módosítása a kulturális intézmények vonatkozásában tette lehetővé a kisebbségi önkormányzatok számára a létesítés és a fenntartói jogok átvételét. Ehhez kapcsolódóan, a 2003. évi költségvetéstől kezdve, új elemként van jelen az intézmények átvételének és fenntartásának támogatására szolgáló költségvetési tétel. Az országos kisebbségi önkormányzatok pályázatainak között felosztott támogatási összegek azonban nem folyamatosan növekedtek, s kezdeti gondok adódtak magával a pályáztatással, az elszámolással és az év első hónapjaiban történő kifizetésekkel kapcsolatosan is. Napjainkra a tizenhárom országos önkormányzat több mint negyven intézményt alapított, illetve vett át. Művelődési és

dokumentációs központokat, könyvtárakat, múzeumokat, kiállítóhelyeket, színházakat, kutatóintézeteket, rádiót, és nem utolsósorban a kisebbségi nevelés-oktatás különböző intézményeit. Említést kell tenni az országos testületekhez képest némileg kedvezőtlenebb feltételekkel rendelkező települési kisebbségi önkormányzatok intézményeiről is. Bár az eddigi eredmények valószínűleg elmaradnak az 1990-es évek elejének nagyra törő várakozásaitól, az is érzékelhető, hogy a valós kulturális autonómia kiépítése irányába tett lépések, az elsősorban országos szinten tetten érhető intézményesülési folyamat még nem látszik lezáródnival, miközben az országos kisebbségi önkormányzatok hangsúlyt helyeznek a már meglévő intézmények működtetésére, a kialakított autonómia stabilitásának elérésére is. Kétségtelen, hogy az utóbbi évek fejleményei a korábbiakhoz képest újfajta működési mechanizmusokat és új típusú felelős szerepfelfogást követelnek meg a kisebbségi önkormányzatoktól. Már nem elegendő csupán a leghatékonyabb politikai érdekképviselőre törekvés, a készülő jogszabályok véleményezése, a kisebbségeket érintő egyeztetéseken való részvétel, hanem a mindennapok során is foglalkozni kell a felmerülő új természetű kérdésekkel és problémákkal. Újfajta értelmet nyer, bővebb tartalommal rendelkezik a kulturális autonómia hazai fogalma, amikor maguk a kisebbségi testületek hozhatnak a közösségeket alapjaiban érintő, rövid és hosszú távú következményekkel járó döntéseket. Sőt, az eredeti elgondolást továbbfejlesztve, olyan is tapasztalható már, hogy maguk az intézményi szereplők vállalnak át korábban az önkormányzat által ellátott feladatokat, pályáznak és programokat szerveznek.

Az intézményesülési folyamattal párhuzamosan, a 2005-ös törvény rendelkezéseivel való, napjainkban is zajló alkalmazkodási-tanulási folyamat vette kezdetét a különböző szereplők körében. Az átfogó módosítás célja világos volt: valós, az elvállalt feladatokat és teljesítményt támogató önkormányzatiság alakuljon ki Magyarországon, amely biztosabb működési feltételekkel, megfelelő apparátussal képes a valós kisebbségi közösségek és a civil szervezetek háttérével ténylegesen irányt szabni a közösségek életének. A jogszabályi rendelkezések megvalósításának fázisa azonban már teret enged az értékelés számára is: a Miniszterelnöki Hivatal munkacsoportjaiban, az ombudsmani hivatalban, a létrejött II. Kisebbségi Kerekasztalban folyó munka, valamint számos országos önkormányzat és a kérdéssel foglalkozó tudományos kutató rávilágít arra, hogy a kisebbségi törvény további módosításra szorul, mivel a 2005-ös törvény nem orvosolt bizonyos már meglévő hiányokat, illetve szükségszerűen újabb problémákat is felszínre hozott. A legutóbbi kisebbségi és ombudsmani erőfeszítések ellenére változatlanul

6. Pálné Kovács Ilona: A kisebbségi önkormányzatok jogállása. In: Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon – Budapest, 1999.

kérdéses a parlamenti képviselet már ismert ügye, miként főleg a cigány kisebbség súlyos hiányként éli meg a települési önkormányzatokban való kedvezményes mandátumszerzés eltörlését is.

A kisebbségi törvény működésének történetét tekintve, egy sajátos, kormányzati ciklusoktól független, azokon átívelő továbbfejlesztési és korrekciós folyamat rajzolódik ki, hiszen az 1993-as törvény időközben már mintegy tucatnyi kisebb-nagyobb módosítást élt át. Kétségtelen, hogy ezek közül a legjelentősebbet, a 2005-ös jogszabályt, kisebbségi és szakértői körökben egyaránt komoly viták kísérték. Az előkészítés során főként a választás és a választhatóság jogának korlátozásával összefüggésben, a kisebbségi választói névjegyzék bevezetésére, illetve a pozíciók szempontjából meghatározó választási kérdésekre összpontosult a figyelem tekintélyes része. A legutóbbi, 2006-2007-es kisebbségi önkormányzati választások értékelése rámutat arra, hogy aligha teljesülhetett maradéktalanul a visszaélések visszaszorítására vonatkozó eredeti célkitűzés. Mintegy kétszáz kisebbségi önkormányzat nem alakult újjá 2006-ban, ami a rendszer egyfajta tisztulásaként is értékelhető, de ugyanakkor a szigorított szabályok dacára több mint négyszáz új települési kisebbségi önkormányzatot is megválasztottak. Összevetve ez utóbbiakat a 2001-es népszámlálás vonatkozó adataival, megállapítható, hogy ezek többségében sajnos meglehetősen kétséges a kellő létszámú, életerős helyi közösség léte. A választói névjegyzékkel kapcsolatos szabályok esetleges további szigorításakor azonban számot kell vetni azzal a ténnyel, hogy ez a kisebbségek többsége részéről komoly elutasításba ütközik, illetve a sokak által pártolt, kisebbségi kezelésű névjegyzékek megoldása a megosztott közösségek esetében feszültségeket válthat ki. Világossá vált, hogy a választási rendszeren való minden esetleges további korrekció – például a névjegyzékek összeállításának kisebbségi kézbe adása, vagy a választási folyamat lerövidítése, az eredetileg tervezett, területi és országos szintű közvetlen választás bevezetése – egyaránt sért és szolgál bizonyos kisebbségi érdekeket. Kedvező fejlemény volt ugyanakkor a közvetett, területi és országos kisebbségi önkormányzati választásoknál az arányos rendszerre való átállás, amely lehetővé teszi a különböző szervezetek képviseletét, az eltérő vélemények és koncepciók megvitatását. Ez különösen az ellentétek által szabdaltnak kisebbségek esetében kínál egyfajta lehetőséget a közösségi energiák egyesítésére. Felvetődik viszont

az a kérdés, hogy minden szempontból arányosnak nevezhető-e az a rendszer, amelyben ugyanannyi elektorral rendelkezik egy néhány tucatnyi regisztrált szavazóval bíró kistélepülés, mint az egy-egy kisebbség esetében több mint ezer kisebbségi kötődésű választót felvonultató Békéscsaba, Bonyhád, Győr, Szarvas vagy Szolnok.

Változatlanul kérdéses a kisebbségi hovatartozás esetleges objektív kritériumainak, valamint a kisebbségi törvény személyi hatályának, főként a kisebbségi önkormányzati választójog alanyainak meghatározása. A kisebbségi érdekképviseletek lényegében az 1990-es évek eleje óta szorgalmazzák valamiképpen az itt élő, nem magyar állampolgárokra való kiterjesztést. A 2005-ös törvény gyakorlatba való átültetése felszínre hozott számos jogalkotási következtetlenséget, megoldandó gondot, illetve választ igénylő kérdéseket (gazdálkodási ügyek, szószóló tanácskozási joga, kisebbségi intézmény fogalma, intézményátvétel körüli viták rendezési módja, jegyző részvétele a kisebbségi önkormányzat ülésein, elnök lemondása stb.). Látható, hogy az újonnan életre hívott területi szint még keresi a helyét s lehetséges szerepét a kisebbségvédelmi struktúrában. Mind a további munkának, mind pedig az értékelésnek ki kell térnie a kulturális autonómia intézményeire. Vizsgálni kell az ezekben folyó munka színvonalát, a felmerülő igényeket, a dolgozók kisebbségi kötődését, nyelvismeretét, szerepfelfogását. Fokozott hangsúlyt kell helyezni az utánpótlást jelentő ifjúság bekapcsolására; az intézmények életében közreműködő, az azokban tanuló fiatalok életének figyelemmel kísérésére; a hagyományok továbbadására és fejlesztésére; a kisebbségi nyelvtudás szerepének tudatosítására, valamint a nyelvhasználat kiterjesztésére. Az utóbbi időszak fejlődése ellenére a világháló kihasználásában még mindig rengeteg lehetőség rejlik. A kisebbségi s esetleg magyar nyelvű tartalomszolgáltatás viszonylag kevés ráfordítással egyre több ember számára teszi lehetővé az identitás megélését, az események követését, a közösséggel kapcsolatos információk beszerzését itthon és külföldön egyaránt. Végül, de nem utolsósorban, a jelenlegi körülmények között utalni kell az autonómia pénzügyi-finanszírozási hátterére is, értve ez alatt a feladatarányos támogatás pontosítását, a megalapított és átvett intézmények stabilitását, ezek fejlesztését, vagy például a kisiskolák jövőjét, a nemzetiségi oktatás helyzetét a kistérségi társulásokban.