

Szalma József

A vajdasági Magyar Nemzeti Tanács

– különös tekintettel a hatáskörére

A. A nemzeti tanács „lenni kérdése” és dilemmái

I.

*Vajon a Tanácsnak „átruházott” hatáskörrel vagy
önkormányzati jelleggel kell rendelkeznie?*

A nemzeti tanács gondolata nem új sem Európában (pl. az olaszországi Dél-Tirol), sem nálunk a Vajdaságban. Intézményesítése azonban most nálunk újra alakul (azért újra alakul, mert tényszerűen és formailag már volt az 1990-es évek elejétől, annak alapján, hogy tagságát azok a magyar képviselők képzették, akik az általános választásokon önkormányzati és parlamenti képviseletet nyertek) és tőlünk, de sokszor nemcsak tőlünk függ, hogy milyen hatáskörrel, tartalommal és (nemcsak anyagi értelemben vett) eszköztárral fog működni. Vajon olyan demokratikus és reprezentatív, legfelsőbb képvisellete lesz-e a vajdasági/délvidéki magyarságnak, amely egyrészt nemzeti kisebbségi közösségünk alapvető és hosszú távú sorskérdéseivel foglalkozik, másrészt mindennapjaink közösségi problémáival az oktatás, a tájékoztatás, a kultúra, a gazdaság terén és más területen. Ugyanakkor nemcsak a problémák döntő csomópontjainak a feltárásáról, hanem a megoldásoktól és a hatékonyságtól is függ a tanács intézményének létjogosultsága, ami nem kétséges, de értékelése igen.

Sorskérdéseink alatt értem többek között kisebbségi közösségünk alapvető, egzisztenciális jogainak megvalósítását, elsősorban a közösségi és az egyéni kisebbségi jogok érvényesítésének a tárgyalását az európai emberi jogok Chartája (Római Egyezmény, 1950 és függelékei¹) és a kisebbségvédelmi Charták, mint az 1995. évi Kisebbségvédelmi Charta², az 1992. évi Nyelvi

¹ Egyezmény - a 11. sz. Jegyzőkönyv szerint módosított - az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről, Róma, 1950. nov. 4., módosítások és kiegészítések: 1970. szept. 21. (3. sz. Jegyzőkönyv), 1971. dec. 20. (5. sz. Jegyzőkönyv), 1998. nov. 1. (11. sz. Jegyzőkönyv), amely módosítja és egységes szerkezetbe foglalja az Egyezmény szövegét. (Id., 2. cikk - a magán és családi élet tiszteletben tartásához való jog, 9. cikk - gyülekezés és egyesülés szabadsága, 10. cikk - véleménynyilvánítás szabadsága, 11. cikk - gyülekezés és egyesülés szabadsága, 17. cikk - a joggal való visszaélés tilalma, mely szerint az egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely állam, csoport vagy személy számára jogot biztosítana az egyezményekben foglalt jogok és szabadságjogok megsértésére vagy korlátozására, 2. cikk - az 1963. évi 4. kiegészítő jegyzőkönyv szerinti 2. cikk - mozgásszabadság. Az 1952. évi kiegészítő jegyzőkönyv szerint 1. cikk (tulajdon védelme), 2. cikk (oktatáshoz való jog), 3. cikk (szabad választásokhoz való jog). In.: Az Európa Tanács válogatott egyezményei, Conset de l'Europe-Osiris, Budapest-Strasbourg, 1999, 29-63. old.

² Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről, Strasbourg, 1995. február 1. (Id. In. Az Európa Tanács válogatott Egyezményei, Budapest-Strasbourg, 1999, op. cit., 153-162. old.) melyek **4. cikke szerint** a „1. A felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy számára biztosítják a törvény előtti egyenlőséget és a törvény általi egyenlő védelem jogát. Ebben a vonatkozásban minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló hátrányos megkülönböztetés tilos.” (Negatív diszkrimináció tilalom) „2. A Felek kötelezik magukat annak elfogadására, hogy - amennyiben szükséges - megfelelő intézkedéseket hoznak a gazdasági, a társadalmi, a politikai és a kulturális élet minden területén a nemzeti

Charta³ és más egyezmények szempontjából. Ezek közé tartozik a belső jog, különösen az emberi és kisebbségi jogok harmonizációja, azaz a belső jog kritikai elemzése, továbbá a korábbi antidemokratikus rendszerek által okozott kisebbségi sérelmeknek és következményeiknek a tárgyalása és elhárítása, a közösségi és egyéni vagyon denacionalizációja. Nem kisebb jelentőségűek, sőt stratégiai fontosságúak a mindennapi élethez közel álló témák tárgyalása, amilyen az iskoláztatási rendszer az óvodától az egyetemig, a közszolgálati tájékoztatás, a művelődési intézmények (művelődési házaink, színházaink, közösségi rendezvények stb.) helyzetének tárgyalása, a problémák feltárása és a megoldási lehetőségeknek a keresése. Nagyon fontos kérdés az európai normák értelmében való határon átívelő kapcsolatok

kisebbségekhez tartozó személyek és a többséghez tartozók közötti teljes és hatékony jogviszony előmozdítása érdekében. E tekintetben kellő figyelmet fordítanak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek sajátos körülményeire.” (Pozitív intézkedések). (Az Európa Tanács válogatott Egyezményei, Budapest-Strassbourg, 1999. op. cit. 155. old.)

³ A regionális vagy kisebbségi nyelvek Európai Chartája, Strassbourg, 1992. nov. 5., melynek 7. cikke (1. bek. b pont) tiltja az olyan körzeti közigazgatási felosztást, amely a regionális vagy kisebbségi nyelv támogatásának és használatának akadályát képezi, d pontja, amely a regionális vagy kisebbségi nyelveknek a magánéletben és közéletben, szóban és írásban való használatát támogatja, h pontja pedig az egyetemeken való oktatást, 8. cikke az iskola-előkészítéstől az általános, középiskolai, szakközépiskolai képzésen keresztül egészen az egyetemi képzésig, valamint a történelemnek és a kultúrának az oktatását irányozzák elő, amelyet a regionális és kisebbségi nyelveken tartanak. (Ld. In. Az Európa Tanács válogatott egyezményei, Budapest-Strassbourg, 1999. op. cit. 163-168-178. old.)

szabad és akadálymentes kapcsolattartásához való jog érvényesítése, a tudomány, az oktatás, a kultúra, a könyv- és sajtótermékek, általában az információk szabad áramlása, és közösségünk egyéni egzisztenciális kérdéseinek a tárgyalása.

Ugyanakkor nemcsak tárgyalni kell, de határozatokat is kell hozni. Ahhoz pedig, hogy a feltárt problémákra gyógyírt találjunk, szükség van hatáskörre, kompetenciára. Nem olyanra, amely adományozott és korlátozott hatáskör, hanem olyanra, amely teljes körű és elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy azt mondjuk, sorsunkat kezünkbe vettük.

II.

A tanács legitimitása és demokratikus működése.

A tanács összetétele és működési rendje.

Ahhoz, hogy a tanács elégségesen és eredményesen lássa el feladatát, akár sorskérdéseink, akár minden napjaink rövid és középtávú kérdéseinek a vonatkozásában, fontos a demokratikus legitimitása, az az alap, amit közösségi támogatásnak nevezünk. Ne felülről épüljön fel, hanem alulról építkezzen, jusson el kisebbségi társadalmunk legeldugottabb falujáig, foglalja magába népességünk valamennyi rétegét, közösségi dolgaink összes rövid és hosszú távú kérdéseit. Legyen működési rendje, amely szerint ezeket tárgyalja, legyen fontossági sorrendje, amely szerint értékeli a problémákat, és legyen hatékonysága, hogy döntései ne csak nyilatkozatokat tartalmazzanak, hanem megoldási utakat, módokat és eszközöket is. Szakmailag és politika-

ilag is legyen kellőképpen „reprezentatív”. Ne legyen sem ebben, sem abban egysíkú.

Ne legyen az, hogy a tanács összetétele, amelynek dolga az annyit hangoztatott oktatás, tájékoztatás, kultúra, gazdaság, úgy alakuljon meg, hogy kizárólag az ezeket a szférákat reprezentáló civil szervezetek azonmód burjánzó sokasága határozza meg. A tanács létrehozása kiválthatja, hogy a magyartanárok szövetsége (amely biztos, hogy szükséges) után - a pedagógusszövetség osztódása révén - létrejöjjenek a biológus, matematika és ki tudja milyen tanárok szövetsége, az orvosok, jogászok, mérnökök, meg minden más hivatás és szakmai szövetség, s ezek hozzák létre a majdani elektori struktúra civiltársadalmi részét. Lehet, hogy így jó, de az is lehet, hogy nem. Így nem jó azért, mert a nemzeti tanács bázisa a matematikatanárok, a biológia-tanárok stb. lesznek, és a pluralizmust a köztük levő diskurzus jelenti, ahelyett, hogy egy pedagógusszövetség lenne. Dehát a civil társadalmi szerveződést nem lehet és nem is kell megakadályozni, csak megkérdőjelezhető, hogy jó-e az „aki gyorsabb” alapon való strukturálódás a „mi célból” helyett. Helyesebb lenne persze, ha a Magyar Nemzeti Tanácsnak erősebb legitimitása lenne, s ez akkor lenne, ha megválasztása nem elektorok által történne, hanem közvetlenül.

Ugyanakkor föltehető a kérdés, hogy a tanács lehet-e kizárólag a politikai pártok háza, ahol leaderek és pártkatonák párbajoznak egymással, miközben a hosszú és rövidtávú sorskérdések helyett a választási cenzusok, koalíciók és más egyéb elvi viták (melyek igen jelentőségek lehetnek) kerülnek napirendre. Azt is tudni kell,

hogy sorskérdéseink igenis döntően függnék kisebbségi ügyeink politikai reprezentálásától, mégpedig a döntéshozatal döntő helyein.

Ha a nemzeti tanácsnak leszűkített a hatásköre és döntéshozatali kerete, akkor annak holmi tanácsadó és szolgáltató szerepe, jellege lesz azok számára, akik majd a döntéshozatal „igazi” helyeire (a parlamentbe) viszik a problémát. Ott pedig dolgainkról már csak mi döntünk.

Megfelelő politikai strukturálódás esetében kisparlament jönne létre. A döntéshozatal olyan lenne, mint a parlamentben, előre tudnánk, ki hogyan szavaz, de nem biztos, hogy ezen az alapon gyógyírt fogunk találni valamely égető kérdésre. Ha „de lege lata” szemléljük dolgainkat, akkor vegyes szövetségi kisebbségi tanácsban kell elfogadni véleményünket, ahol lehet majd lobbizni és közös nevezőket keresni, de az is lehet, hogy egészségtelen konkurenciahelyzet alakulhat ki, amelyben nem az érvek számítanak, hanem adott kedvezőtlen körülmények között akár a jogok redukciójára is sor kerülhet. Ilyen esetben a föderális (össz)kisebbségi tanácsban, az egyenlőtlen helyzetben, a döntés kellőképpen át nem tekinthető, „lojalitási szempontok” alapján történhetne. Ez ugyan csak eshetőség, de lehet, hogy nemcsak lappangó. Ilyen esetben a tanács nem lenne legfelsőbb önkormányzati szerve, „parlamentje” a vajdasági magyarságnak.

Nagyon fontos, hogyan fogjuk fel a tanács szerepét: a) mint közösségi kérdéseinkről határozatképes szervezet, úgy mint legfelsőbb önkormányzati szervünket, vagy olyan szervként, amely b) a mindenkori nagyparlamenti

képviselőink találkozási helye, ahol megtárgyalják, hogyan lépnek fel, milyen irányelvek alapján a parlamenti és önkormányzati képviselőkben, ahol minden kisebbségi kérdés eldől, mert azokban (a „kis” és „nagy” parlamentben) hozzák a törvényeket, önkormányzati határozatokat. Ha netán az utóbbin lenne a hangsúly, nyilván a tanácsnak sem lenne legfelsőbb, azaz országos önkormányzati szerepköre, inkább valamiféle konzultatív jellege lenne. Hosszasan vitázhatna pl. olyan kérdésekről, amilyen a nemzeti szimbólumok használata, amely a tételes szövetségi kisebbségvédelmi törvény értelmében témaként szerepelhetne napirendjén, s amelyről mégsem dönthetne maga, mert a törvény megszabja, „mi nem lehet” a nemzeti szimbólum. Ugyanakkor arról, hogy „mi lehet” a „sajátos” nemzeti szimbólum, a szövetségi kisebbségvédelmi törvény értelmében nem a tanács dönt véglegesen, hanem a szövetségi szinten tervezett össz-kisebbségi tanács. Sarkítva a kérdést, el tudom képzelni a vitát arról, hogy vajon az új kisebbségi szimbólum, adott kisebbségnél kellően eltér-e az adott kisebbség anyaországi szimbólumaitól, arra az esetre, ha a nemzeti szimbólumok történetesen megegyeznek az ország szimbólumaival (ami egyébként a törvényben tiltott!)⁴ Előfordulhat ugyanis, hogy adott kisebbség esetében a nemzeti szimbólumok megegyeznek az országos szimbólummal. Kitűnik majd, hogy az itteni belső törvény ezt törvényi akarattal szétválasztja.

⁴ Ld. A JSZK Kisebbségek szabadságjogáról és jogairól szóló törvényét, JSZK HL 2002/11. sz. 16. szakasz, 2. bekezdés.

Kis sarkítással, mintha a magyar nyelvbe bevezetnénk a honi törvény szuverén erejénél fogva a latin betűk helyett a cirill írásmódot, amire már sokat szenvedett vidékünkön sajnálatos módon közvetetten és hosszantartóan volt példa. Lehet időnként, hol tulipánt, hol szentkoronát javasolni, de ez nem változtat azon, ami hosszú időn keresztül bevett szokás és általánosan elfogadott.

Ez ne legyen főkérdése a nemzeti tanácsnak, hiszen ebben nem is illetékes, még akkor sem, ha erről megmondja az „illetékes szövetségi törvény”, mit kell és mit nem kell tennie, azért, mert ezek a honi törvényi keretek netán az általánosan elfogadottakkal és régtől fennállókkal ellentétbe kerülnének. Megint oda lyukadunk ki, hogy a törvény rendelkezései folytán „sajátos magyarok” vagyunk. Pedig szerintem nem, legfeljebb abban, hogy az anyaország határain túl élünk, tömegesen, különböző, Európával még mindig nem konvergens módon normatív rendszerű országokban, ahol időnként hosszantartóan nyomasztó a kisebbségi helyzet, időnként pedig nagykegyesen enyhül, mégpedig úgy, hogy a jogokat feltételekkel osztogatják, túl sokszor csak ígéretes és nem jogosultságok mentén. Más szóval: a szövetségi törvény nem illetékes arra, hogy pl. a (tanács révén) a szlovákok és a románok beleszólhassanak a magyar szimbólumokba vagy fordítva. Márpedig ezt a szövetségi törvény előíranyozza.

Meg nem kerülhető tény, hogy a vajdasági magyarság politikai szerveződése többpárti, s ha a nemzeti tanács olyan testület, amely társadalompolitikai kérdésekkel is foglalkozik, elkerülhetetlen, hogy e többpárti

tényező és jelleg kifejezésre ne jusson. Amennyiben azonban a leendő nemzeti tanács úgymond szakmai-politikai jellegű lenne, akkor a szakma, a hivatás volna az, amely a felépítésében meghatározó szerepet játszana, ami személyi összetételére és nyilván tevékenységének súlypontjára is kihatna.

A Tanács ún. gazdasági funkciója

Az sem új, hogy a tanácsnak a közösségi intézményekben (oktatási intézmények, színházak, sajtóházak stb.) alapítói jogokat kellene gyakorolnia. Ott, ahol eddig az alapítói jogokat a tartomány gyakorolta, a tartomány szintjéről „lejjebb”, a nemzeti tanácsra kellene helyezni⁵.

A kérdést tovább gondolva, nemcsak arról van szó, hogy a tanács, ami a közszolgálati intézmények működtetési feladatainak ellátását, biztosítását jelenti, a kötelességeinek is eleget kell tegyen. Persze, hogy ilyen alapítói jogai is legyenek, de szükség van arra is, hogy ezt azok is akarják, akikre vonatkozik.

Tulajdonképpen arról van szó, hogy e funkciója ellátása céljából a nemzeti tanácsnak megfelelő költségvetéssel kellene rendelkeznie, amelynek arányban kell állnia a vállalt hatáskörrel, alapítói és egyéb tevékenysé-

⁵ Erre vonatkozó javaslatainkat Alkotmányi és állampolgári jogokról, valamint a kisebbségi jogok komparatistikájáról szóló könyvünkben, amely csak részben jelent meg 1996-ban, valamint két évvel később, 1998-ban, a sajtóban meg nem jelentetett autonómia-tervezetünkben is említettük, de erről korábbi tervezeteinkben is szó volt.

gének a mértékével. Amennyiben a nemzeti tanács a szövetségi, köztársasági és tartományi költségvetés reá eső részét megkapná, és ez arányban állna feladataival, akkor elvben, a hatáskörébe tartozó tevékenységét feltételezhetően csak kis részben láthatná el, ismervén az itteni költségvetési rendszert, és azt, hogy onnét a váltás óta mennyi pénzt csepegtetnek a kisebbségi intézmények működtetésére és jogok megvalósítására. Kérdés persze az is, hogy a tanács mely intézmények alapítói jogát vállalná át. Késik a helyi önkormányzati törvény összehangolása az európai normákkal. Ebből kitűnne, hogy az iskolák különböző oktatási szintjeinek az alapítói kik lennének, a község, a tartomány stb. Szerbiai szinten még mindig hatályban van az állami tulajdonról szóló törvény, melynek értelmében még a lakosság helyi önkéntes hozzájárulásával létrehozott objektumok is a szerb köztársaság tulajdonában vannak. Lehet, hogy ennek egy időben a lakosság örült, bár nem hiszem, hogy nagyon, esetleg csak azért, mert ez levette válláról a karbantartási költségek gondjait. Az öröm korai volt, a karbantartás ugyanis nemigen valósult meg. A probléma abban van, hogy a költségvetési törvény még mindig központosított, a községektől elvett pénzforrások csak minimális arányban jutnak vissza, s ezek az összegek nem elegendőek a különböző funkciók megvalósítására. Az történhet, hogy nőnek a helyi önkormányzati hatáskörök, de ezekkel nem állnak majd arányban az adófizető polgároktól központilag behajtott, majd aprópénzekben elosztott eszközök. Akinek a kezében van az adóztatási törvény, annak a kezében ott ragadnak az eszközök is. Kérdés tehát,

hogyan az intézményekből az alapítói jogok tekintetében mit vállalna magára a nemzeti tanács, ha ezekből – az egyáltalán nem világos törvénykezés mellett – egyáltalában valamit is magára vállalhatna. Az sem volna rendjén, hogy tisztán politikai instrukciókkal foglalkozzon, kötelezettségvállalás nélkül.

Azt mondhatnánk, hogy a vajdasági magyarság eddig is túl nagy adót fizetett a szó konkrét és átvitt értelmében, és szó sincs a külön adóterhekről, inkább arról, hogy az állam köteles biztosítani a szükséges eszközöket. Félő, hogy a költségvetési vitában igen nagy lesz a konkurencia a különböző kisebbségi csoportok között, s valamiféle statisztika alapján dőlne el az elosztás kérdése. A belső lebontás is igencsak versenyszerű vitákat okozhatna, a vélt kevésből hogyan lehet majd eleget tenni a sok pályázónak? A nagyságrendek függnének az intézményektől, melyeknek alapítói jogai a tanács hatáskörébe kerülnének. Félő, hogy a tanács egyfajta elosztó rendszerré válik. Ha ezzé válna, könnyen bürokratizálna.

B. A nemzeti tanács „van kérdése”

Mit mond a szövetségi kisebbségvédelmi törvény⁶ a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsainak létrehozásáról, hatásköréről, működési rendjéről, pénzellátásáról?

⁶ Törvény a nemzeti kisebbségek jogairól és szabadságjogairól, JSZK HL. 2002. Febr. 27. - i 2002/11. sz. Hatályba lépett nyolc nappal a megjelenése után.

Biztosítják-e ezek a rendelkezések a legitimitást, a demokrácia megvalósulását vagy sem?

1. A nemzeti tanács tevékenysége (illetékessége) és megválasztása

a) Mit mond a törvény a nemzeti tanácsok illetékességéről?

– A szövetségi kisebbségvédelmi törvény 19. szakaszának 1. bekezdésében előírja, hogy (1) a nemzeti kisebbségek tagjai nyelvi, nyelv- és íráshasználati, oktatási, tájékoztatási és kulturális önkormányzati jogaik megvalósítása céljából nemzeti tanácsokat hozhatnak létre. (2) A tanács jogi személy. (3) A tanácsnak legkevesebb 15, legtöbb 35 tagja lehet, a kisebbségek létszámától függően. (4) A tanács - összhangban az alkotmánnyal és a törvénnyel - meghozza alapszabályzatát és költségvetését. (5) Pénzellátási forrásait a költségvetés és az adományok képezik. (6) A megválasztott nemzeti tanácsok lajstromát az illetékes szövetségi szerv vezeti. (7) A tanács képviseli a nemzeti kisebbséget a hivatalos nyelvhasználat, az oktatás, a tájékoztatás és a kultúra tekintetében, részt vesz e területeken a határozathozatalban, vagy határozatokat hoz. (8) Az állami szervek, a területi autonómiák és a helyi önkormányzatok e kérdésekről való határozataik meghozatala alkalmával kikérik e tanácsok véleményét. (9) A tanács az állami szervekhez fordulhat folyamodványával minden olyan kérdésben, amely a nemzeti kisebbség helyzetével és jogaival kapcsolatos. (10) A 7. bekezdés szerinti jogosultságok gyakorlásának egy része a tanácsok hatáskörébe utalható, az állam pedig e hatáskör

gyakorlásához szükséges eszközöket biztosítja. (11) A 10. bekezdés szerinti (tehát önálló hatáskörben végzendő) jogosultságok körének megállapításánál a nemzeti tanácsok ez irányú igényére kell tekintettel lenni. (12) A tanácsok az önkéntesség, választhatóság, arányosság és a demokrácia elvein alakulnak meg. (13) A nemzeti tanácsok választásának szabályait külön törvény irányozza elő.

Elgondolkodtató, hogy a törvény 24. szakaszának 1. bekezdése máris „szkeptikus” abban a tekintetben, hogy ezen ígért törvény egyhamar hatályba lép, mert azt mondja, hogy e (választási) „törvény meghozataláig a nemzeti tanácsok megválasztását az elektorok közgyűlése választja meg”. Ugyanakkor, ugyanezen szakasz 5. bekezdése egy szövetségi miniszteri rendelet meghozatalát is ígéri, mely szerint ugyanis „a nemzeti kisebbségek elektori közgyűlésének hatáskörét és munkamódszerét illető egyéb kérdéseket a szövetségi kisebbségi ügyekben illetékes szerv fogja szabályozni, e törvény (szövetségi kisebbségvédelmi) hatálybalépését követő harminc napon belül”. Azóta több mint hetven nap telt el, de e rendeletnek nyoma sincsen, se híre, se hamva, úgyhogy a szövetségi törvény a kísérő rendelkezések meghozatalát illetően saját ígéretét eddig nem váltotta be.

A szövetségi kisebbségvédelmi törvény mintha az elektori testületnek egyéb hatáskört is elő kívánt volna irányozni, de ezt is más normára, szintén a szövetségi kisebbségi kisebbségügyi minisztérium rendeleti aktusára bízta. Szerény alkotmányjogi ismereteim szerint egy szerv hatásköre (persze jogállamban), még ha csak vá-

lasztási jellegű is, egyéb hatáskör nélkül, semmiképpen sem szabályozható miniszteri rendelettel, csakis és kizárólag törvénnyel tehető meg, amely mögött, mint tudjuk, a parlament van és nem a miniszter.⁷

A rendelet könnyebben módosítható, visszavonható stb., úgyhogy ez a tény esetleg jogbizonytalanságot okozhat a tanácsok munkájában. A „nagy parlamentben”, ahol a törvényt hozzák, ott vannak a képviselők, a miniszterek pedig nem mindenütt a mieink, ahol kellene. Ugyanis jogainkat nem csak a kisebbségi törvények határozzák meg. Sokszor a kisebbséget látszólag közvetlenül nem érintő törvények, mint pl. a vámtörvény, pénzügyi-adóztatási vagy költségvetési törvény.

b) Az elektorok választása és az elektorok által választott kisebbségi tanács. Habár a törvény ígéri, hogy a választást majd törvény fogja szabályozni, mégis, mint ha tudná, hogy késni fog a törvény, addig pedig szabályozza, mi miként fog történni. Nem világos, mi lesz ezekkel az ideiglenes rendelkezésekkel, ha meghozzák majd a külön választási törvényt, és az miként szabályozza a választásokat. Vajon akkor ez a másik törvény *lex specialis* alapon hatályon kívül fogja-e helyezni a fundamentális törvényt? Kissé meg vagyok lepve e törvénykezés metodológiáján, mely meg kell vallani, nem szokásos. És itt, még ha politikai törvényről is van szó, nemcsak jogtechnikai törvénykezési szépséghibák van-

⁷ Egyébként jellemző a törvényre, hogy túl sok kérdésben, amit egyébként értelemszerűen maga szabályozhatott volna, más törvényekre bíz, s így halasztja a törvény által kinyilatkoztatott jogok megvalósítását a másik törvény hatályba lépéséig.

nak. Az emberi és kisebbségi jogok alapvető jogok, és mint ilyenek alkotmánnyal és törvénnyel kell szavatolni, még véletlenül sem rendelettel, főleg nem generálklauzulák útján. Nem kell összevegyíteni a nemzetközi egyezmények jogát, amely (nemzetközileg szavatolt) alapjogokat tartalmaz, és méltán generálklauzulákat, általános rendelkezéseket, a belső kisebbségvédelmi törvénnyel. Az utóbbinál sürgősen, hogy csak ismétlje az alapjogokat generálklauzulás ígérekkel. Azért sürgősen ez, mert a „nemzetközi alkotmány” egyszer megejtette az alapjogok felsorolásának dolgát, és neki ez is a dolga, de a belső törvénynek nem ez a feladata, hanem az, hogy a generálklauzuláknak tartalmat (diszpozíciót és szankciót), a kisebbségeknek (konkrét) jogosultságokat biztosítson.

No de nézzük, mit szólnak a szövetségi kisebbségvédelmi törvény ideiglenes (?) rendelkezései az elektorokról? Kik képezik az elektori közgyűlést? Egyszerűsítve, a törvény szavai szerint nem más, mint a választott szövetségi, köztársasági és tartományi parlamenti képviselők, bármely adott kisebbséghez tartozó polgár, akit legalább 100 kisebbségi (választói joggal rendelkező) polgár támogat, vagy akit a nemzeti kisebbség valamely nemzeti szervezete jelöl.

Ami a helyi önkormányzatok már korábban választott kisebbségi képviselőit illeti, a törvény szerint csak azok jöhetnek számításba, akiknek a községében a kisebbség nyelve (a jelenlegi állapotok szerint) hivatalos nyelvként szerepel. Ne feledjük, Szerbiában a hivatalos nyelvhasználatról szóló törvényt 1992-ben hozták meg. E törvény nem tartotta tiszteletben az európai Kisebb-

ségvédelmi egyezményt (Strassbourg, 1955), amely a nemzeti kisebbségek által hagyományosan lakott régió egészére irányozza elő a nemzeti kisebbség hivatalos nyelvét⁸, nem pedig községi többség alapján, amelyen az 1992. évi törvény alapszik. Nem kell külön kihangsúlyozni, hogy a vajdasági magyarság olyan nemzeti kisebbség, amelyik hagyományosan él Pancsován és Újvidéken is vagy a Vajdaság bármely helyiségében. Ergo, kitűnhet, hogy valaki, aki helyi önkormányzatban

⁸ Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről, Strassbourg, 1955, 10. cikk (In.: Az Európa Tanács válogatott egyezményei, Conseil de l'Europe - Osiris, Budapest-Strassbourg, 1999. 157. old.): (1) A Felek kötelezettséget vállalnak arra vonatkozóan, hogy minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek elismerik kisebbségi nyelvének szabad és beavatkozás nélküli használatát úgy magánbeszélgetésben, mint nyilvánosan, szóban és írásban. (2) A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által hagyományosan vagy jelentős számban lakott területeken, amennyiben azok a személyek úgy kívánják, vagy az ilyen kívánság megfelel a valóságos szükségnek, a felek erőfeszítéseket tesznek arra, hogy biztosítsák - lehetőség szerint - e személyek és a közigazgatási hatóságok közötti kisebbségi nyelv használatát elősegítő feltételeket. Hozzáfüzhető, hogy a legmagasabb szintűnek tekinthető belső szabályozás - sztenderdek szerint Svájcban jóformán nincs is kisebbségi nyelv, mert a svájci alkotmány a többnyelvűség és a regionális nyelvek teljes egyenlőségének talaján áll. Ld. pl. Marco Borghi, Langes nationales et langes officielles, In. Verfassungsrecht der Schweiz-Droit constitutionnel suisse, Herausgegeben von Daniel Thürer, Jean-Françoies Aubert, Jörg Paul Müller, - unter Mitarbeit von Oliver Diggelmann, Schulthess, Zürich, 2001, 593. old, továbbá Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, Bern, 3. Kiadás, 1999. 149. old. Regula Kägi-Diener, Sprachenordnung vor neuen Herausforderungen, AJP (Aktuelle Juristische Praxis), PJA, 1995/4. 443. old.

választott képviselő, magyar, de azért, mert a községben önhibáján kívül nem hivatalos nyelv a magyar (mondjuk a lakosság strukturális változása miatt), s így nem lehet tagja az elektori tanácsnak, bár kellene, hiszen a problémák éppen ezekben a községekben mutatkoznak meg. Habár választott képviselő, arra kényszerül majd, hogy száz aláírást szerezzen, ha jelöltetni kívánja magát, ami az amúgy is egyenlőtlen helyzetben levő elektor jelöltet hátrányos helyzetbe hozhatja majd azzal a jelölttel szemben, akinek a községében az anyanyelve hivatalossá vált, s akinek a törvény szerint nem kell majd 100 aláírást gyűjteni.

Ugyanakkor a törvény az elektori tanács szövetségi, köztársasági és tartományi képviselői tekintetében az elektori tagságot azzal feltételezi, hogy e funkciókra „nemzeti kisebbséghez való hovatartozására való tekintettel választották meg, vagy akik az adott nemzeti kisebbséghez tartozónak vallják magukat és beszélik a kisebbség nyelvét”. Igencsak problematikus megfogalmazás ez, mert a legutóbbi választásokon és az akkor és most is érvényben levő választási jogszabályok értelmében, lehet, hogy értelmezés kérdése, hogy valakit a jelenlegi parlamenti képviselők közül a „nemzeti kisebbséghez való tartozás alapján” választották-e meg. Ismeretes például, hogy az utolsó választás pártlistás típusú volt, a parlamentbe bejutott három magyar párt közül kettő az akkori szerb ellenzéki pártokkal szövetségben, koalíciós szerződés nélkül, választási koalíció alapján jutott be a parlamentbe. Mivel a választási törvény a parlamentbe jutáshoz 5 százalékos küszöböt irányzott elő, önállóan a köztársasági és a szövetségi

parlamentbe egy magyar párt sem juthatott be, hiszen a vajdasági magyarság immáron alig teszi ki szövetségi és köztársasági szinten a lakosság 2-3 százalékát.

Nem kérdéses az, hogy a parlamenti képviselők magyarok-e. De a választói törvény nem arról szólt, sem áttételesen, sem szó szerint, hogy magyarokként választották volna meg őket. Az önállóan induló magyar pártoknak eleve nem volt esélyük a küszöb miatt, s maguk a választók ezért nyilván a koalícióra szavaztak, mert kívánták a rendszerváltást. Becsületesen kb. negyvenezer szavazat azonban az önállóan induló magyar pártokat támogatta, ami jelentős része a magyar választói közösségnek. Ezek a szavazatok azonban elvesztek, és elvesznek majd a majdani elektorok tekintetében is, hiszen e szavazatok csak egy-két (tartományi) parlamenti képviselőt juttatnak be a tanácsba. Ha azonban összehasonlítjuk a magyar választói testületet (kb. 120.000 szavazó) és a külön induló magyar pártokra leadott voksok számát (kb. 38.000 szavazat), akkor ez más választási rendszer esetében sokkal több képviselői helyet jelentene, mint amennyi képviselői helyet szerezhettek egyes pártok a jelenleg érvényben levő rendelkezés alapján.

A vajdasági magyarság körében nem vitás a rendszerváltási igény, amit a legutolsó választások során az akkori ellenzék ígért, ám általános az a nézet, amely szerint a választási küszöb elfogadhatatlan. Nem tekinthető elfogadható érvnek, hogy választási küszöb nélkül nem lett volna megalakítható a kormány, és nem történhetett volna meg a rendszerváltás. Ez nem áll. Így az egyes kisebbségek a választási küszöböt úgy élik meg,

mint koalíciós kényszert, ami nem állhat kötelezően és mindenkor összhangban a magyar kisebbség demokratikus választói érdekeivel. Ily módon félő, hogy a választói küszöb közvetetten kihat a Magyar Nemzeti Tanács aránytalan összetételére is, habár a szövetségi kisebbségvédelmi törvény kihangsúlyozza az arányosság és a demokratizmus elvét.

2. A törvényi megoldások általános értékelése

A demokratikus deficit a nemzeti tanácsok megválasztásában nyilvánul meg, mert ez igen-igen közvetett a várható és elvárt közvetlen mód helyett. A hatáskör sok tekintetben osztott az állami szervekkel, így nem mondható teljes önkormányzati jellegűnek. Ugyanakkor az eredeti önkormányzati hatáskörben is a döntéshozatalban való részvétel legtöbbször konzultatív jellegű. Nincs a törvényben pontosítva, mikor hoz a tanács önálló döntést, mikor kell vele konzultálni az állami szerveknek, továbbá, hogy a tanács véleményével elmentéses állami döntés milyen jogkövetkezményekkel jár. A nemzeti tanács nagyobb nemzeti kisebbségek esetében, mint a magyar is, igen szűk összetételű, tehát kisszámú. A feladatokhoz mérten kevés a legnagyobb taglétszámot előírányzó 35 tanácsnok. A törvény, habár szabályozhatná, más törvényekre, rendeletekre bízza a szabályozást, még hatásköri kérdésekben is, ami nem szokásos. Ugyanakkor azok a rendeletek sem léptek még hatályba, amelyek meghozatalára nézve a szövetségi törvény záros határidőt szabott meg.

A magyarok nagyon jól ismerik a nemzeti tanácsok ügyét. Végre a szerb törvény is elismerte, több mint

nyolcvan év után, hogy ilyenre a magyaroknak is joguk van. A szerb kisebbségi tanács szerepét és (szeparatista) törekvését (1918) maga a jogalkotó is ismerte, ezért úgy gondolta, hogy a tanácsot jól körül kell bástyázni, nehogy „olyan” legyen, mint a szerb 18-ban. Körül is van bástyázva. Nyilván a rossz lelkiismeret miatt, mert attól féltek, hogy a magyarság majd „önrendelkezik”, ahelyett, hogy a modern önkormányzatiságot biztosította volna, amit a kisebbség elvárt. A törvény tulajdonképpen félig állami és államigazgatásilag kontrollált közigazgatási szervet gyúrt a tanácsból.

Ez az értékelés a szövetségi törvény nemzeti kisebbségi tanácsokra vonatkozó rendelkezéseiről nem arról szól, hogy ha már ilyen suták a jogszabályok, akkor a magyar nemzeti tanács ne is legyen, hanem arról szól, hogy a törvény nem szentírás, azon kell lenni, hogy az jobbra váljon, amennyiben a jogalkotó, a szövetség fennmarad, akkor a szövetségi és persze nemcsak szövetségi szinten, hanem minden „emeleten”. A tanács megválasztásában azon kell lenni, hogy az adott körülmények közepette a lehető legdemokratikusabb legyen, működésében pedig ne csak feltáró, hanem döntéshozó, ügydöntő is, javító jellegű, amely kisebbségi sorskérdéseinket gyökereiben tudná kezelni. Ennek értelmében talán inkább ne foglalkozzék azzal, hogy milyen legyen a nemzeti szimbólumunk, mert az már hosszú évszázadok óta egyértelmű. Ne mondja nekünk, délvidéki magyaroknak a szerb szövetségi törvény álságos módon, hogy szabadon választhatjuk meg szimbólumainkat, ha a rákövetkező rendelkezésben korlátozó intézkedést irányoz elő, amely szerint a szimbólum

nem lehet azonos a nemzeti kisebbség anyaországának az állami szimbólumával. Mert történetesen mi van akkor, ha a nemzeti szimbólumaink történetesen azonosak az állam, mármint az anyaország szimbólumaival? Akkor a jugoszláv törvény ezt betiltja? Kényszeríti a nemzeti tanácsot arra, hogy új szimbólumokat találjon ki? Akkor feltehető a kérdés: hol van itt a szavatolt szabadságjog?

Azt hiszem, a magyar nemzeti kisebbség mindazok után, ami itt a Délvidéken az elmúlt tíz évben, de az elmúlt nyolcvan évben velünk történt, csalódott. Nem feledhetjük el mindazt, ami itt megtörtént, különösen a be- és kitelepítések ügyében, az iskolák elsorvasztásában, a vagyonek elkobzásokban, az egész térség zabolátlan gazdasági kifosztásában, a magyarok megfélemlítése, fenyítése terén és más tekintetben. Ami megtörtént, mindaz szöges ellentétben áll az általánosan elismert emberi és kisebbségi jogokkal. Amennyiben a nemzeti tanács országos, ügydöntő önkormányzati hatáskör helyett csak konzultatív hatáskörrel rendelkezik, márpedig a törvényben főleg az utóbbiról van szó, akkor a tanács nem az lesz, ami kellene hogy legyen. Lehet, hogy a nemzeti tanács tanácsnokai majd azzá teszik, amivé kell lennie.

Ha a nemzeti tanácsnak nincs önálló törvény indítványozási joga a parlament irányába, ott, ahol a törvényeket hozzák, akkor tulajdonképpen csak konzultatív szerepköre van. A jogalkotási indítványozás nem keresszéné a parlamenti képviselők munkáját, sőt, erősítené őket abban.

Nem világos, miben volna a tanácsnak önálló döntéshozatali jogköre. Abban, hogy meghozná vagy javasolná az iskolai programokat, tanterveket, a nemzeti jellegű tantárgyakra vonatkozóan? Mert a kettő között nagy a különbség. Az első, a „meghozza” az önkormányzatiságot, a második, a „javasolja” csak a konzultatív szerepkört jelent.

Lehet, hogy jó, hogy a törvény nem pontosítja a jogköröket. Mert mondjuk, így lehetővé válik az, hogy a nemzeti tanács alapszabályában maga szabja meg ezeket a dolgokat a „törvénnyel összhangban”. Ez utóbbi az önkormányzatiságot jelentené. Ám úgy tűnik, hogy nem erről van szó, mert a törvény az alapszabályt végül is csak a működési rendre korlátozza.