

²² IVÁNYOSI-SZABÓ 1996. 26–54. p.

²³ 1996. Uo. 50–51. p.

²⁴ Ez a feljegyzés nem Hornyik jegyzetei közül való, de erre az eseményre vonatkozó feljegyzés tőle is maradt. Ő forráshelyként az eredeti jegyzőkönyv 32. lapját jelöli meg. „Pünkösöd előtt való második vasárnapra virradó éjjel 12 rázt részegen elindul Kecskemétről, a puszta megtámadtatnak, négy levágatik s azt vallyá: hogy sokan támadták meg őket, mind gyalogok, de nem tudja magyar volt é, török volt é rázt volt é, csak arra emlékszik, hogy sokan voltak.” IVÁNYOSI-SZABÓ 1996. 29., 37. p. Nem árt utalni arra, hogy az idézett szöveg a 19. században kijegyzett rész. Az eredeti nem áll rendelkezésünkre. Nem lehetetlen, hogy a kihallgatást követő sorok elmaradtak.

²⁵ TRINGLI István: Pest megye a késő középkorban. In ZSOLDOS (szerk.) 2001. 107., 110. p.

²⁶ MNL BKML IV. 1525 Kecskeméti vonatkozású oklevelek, oklevél-másolatok gyűjteménye. 6. sz. oklevél. Közli HORNYIK 1861. II. kötet, 66. sz. oklevél.
https://mnl.gov.hu/sites/default/files/bkml/kiallitasok/vk08/vk08_002.jpg.

²⁷ IVÁNYOSI-SZABÓ 1996. 54–110. p.

²⁸ Uo. „[...] ha nem áll el véleményétől, valahányszor rágalmazni fogja, a város által megszabott büntetéssel fog lakolni.” 56. p.; „[...] valahányszor megpróbálja, mindig fizessen a bírónak” 64. p.



A tanulmány¹ elsősorban a terjedelmi kötöttségekre tekintettel, tárgykörét és a feldolgozott, reflektált szakirodalmat tekintve is korlátozott. A vizsgálat tárgya a három, az 1868-as, az 1993-as és a 2011-es nemzetiségi, illetve kisebbségi törvényben a célcsoportok [azaz a nemzeti(ségi) és etnikai csoportok és tagjai] koncepcionalizálása – abban a dimenzióban is vizsgálva, hogy ez mennyiben autonóm – vagy modellkövető. A tanulmány tehát kétszeresen összehasonlító fókuszú: egyfelől a három jogszabályt egymás viszonylatában, másrészt a legkézenfekvőbb külföldi, nemzetközi szabályozási konstrukciók összefüggésében elemzi.

Állításaim a következők: *a)* mindhárom törvény elementáris fontosságú közjogi és politikai szempontból; *b)* mindhárom jogszabály elfogadására élénk szakmai és tudományos vita és jogalkotási előzményeket követően került sor; *c)* mindhárom törvényt rendkívül súlyos konceptuális okokban gyökerező kodifikációs és közpolitikai hiányosság jellemzi; *d)* a második (és az azt lekövető harmadik) törvény autonóm, innovatív megoldásokat alkalmazott; és *e)* az első két, nagy közjogi „rendszerátalakítás” sodrásában, annak fontos elemeként megalkotott törvény között, az élesen eltérő politikai és társadalmi helyzetből fakadóan nem mutatható ki közvetlen „útfüggést” eredményező hatás vagy összefüggés, a harmadik törvény pedig a második konceptuális változásokkal nem járó kiigazításának tekinthető.

1. Az 1868. évi XLIV. tc. a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában

Előjáróban szükséges rögzíteni, hogy az 1868-as törvény elemzése vállaltan anakronisztikus, annyiban, hogy az olyan fogalmak használata, mint „kisebbségi egyéni vagy kollektív különjogok”, „diszkriminációmentesség”, „megerősítő intézkedések” ebben a korban, ha egyáltalán meg is jelennek, értelemszerűen mást jelentenek, mint ma, másfél évszázadnyi nemzetközi és jogtudományi jegecesedést követően. Ami miatt mégis e terminusok prizmáján keresztül vizsgálom a jogszabályt, az az, hogy a jogi szabályozás közjogi tartalma már ekkor is releváns volt, és értékelhető

Pap András László

Innováció és modell-másolás: „nemzetiségi” és „kisebbségi jogi” konstrukciók 1868 és 2011 között

e (a későbbi korokban folyamatosan terebélyesedő és tartalmilag letisztuló) fogalmakkal, mert a politikai nemzet és a nemzetiségek viszonyát a gazdag kortárs „közpolitikai” és jogirodalom lényegében ezek mentén tárgyalja. A tanulmány módszertani sajátossága, hogy a jogszabály fogalmi beágyazottságát nem a jogalkotói szándék a parlamenti (és azon kívüli, a jogtörténeti szakirodalomban alaposan vizsgált és részletesen bemutatott)² feltérképezésén, hanem pusztán a normaszöveg elemzésén keresztül tárja fel. Vizsgáljuk hát meg a hazai jogtörténet e vitán felül kiemelten fontos és ekként is tárgyalt dokumentumát!

1. 1. A személyi hatály

A jogszabály személyi hatályát illetően „Magyarország összes honpolgárai”-ról szól, tehát egyértelművé teszi, hogy kizárólag magyar állampolgárokra vonatkozik (és persze ez is mást, komplexebb jogi helyzetet jelent, mint a modern korban). A preambulum alapján az is nyilvánvaló, hogy a címben szereplő „nemzetiségi egyenjogúság” alanyai a nemzetiségi polgárok és nem azok közössége. Így szól ugyanis: „az oszthatatlan egységes magyar nemzetet, melynek a hon minden polgára, bármely nemzetiséghez tartozzék is, egyenjogú tagja”. A nemzetben belül létező nemzetiségeket eszerint kollektív entitásként a törvény nem ismeri el. A törvény tehát a nemzetiségi személyekről szól, akiknek kvázi egyéni kisebbségi nyelvhasználati jogát biztosítja.



Magyarország népei³

1. 2. A tárgyi hatály

A preambulum egyértelműen rögzíti, hogy a címben szereplő „egyenjogság egyedül az országban divatozó többféle nyelvek hivatalos használatára nézve [...] eshetik külön szabályok alá,” tehát kizárólag nyelvhasználati jogokra terjed ki. Erre az ellentmondásra a törvény főrendiházi vitájában báró Wenckheim László fel is hívta a figyelmet.⁴

1. 3. A szabályozási koncepció

Érdekes kibontani a törvényszöveg szabályozási koncepcióját! A címből és a preambulum első mondataiból arra lehetne következtetni, hogy a nyelvhasználati többletjogok az „egyenlőség” jegyében, annak biztosítása érdekében biztosítatnak. Jelenkori gondolati keretben a kisebbségi különjogok egyik alapja lehet a *de facto* egyenlőség (vagy esélyegyenlőség) biztosítása, ellensúlyozandó a nem magyar anyanyelvűek hátrányait. Emellett indokolhatná a nemzetiségi csoportok (tagjainak) szimbolikus elismerése is. Noha a kor jogdogmatikai és nacionalizmuselméleti gondolkodásában e fogalmak még nem szerepeltek, mindazonáltal meglepő, hogy a nyelvi különjogok indokál tételezett egyenjogság alapját a preambulum ekként alapozza meg: „egyenjogság [...] csak annyiban eshetik külön szabályok alá, a mennyiben ezt az ország egysége, a kormányzat és közigazgatás gyakorlati lehetősége s az igazság pontos kiszolgáltatása szükségessé teszik”. Célja tehát államrezon, és szó sem esik a nemzetiségek, megint csak modern kifejezéseket használva, valamilyen e minőségükből fakadó hátrányainak kiegyenlítéséről vagy szim-

bolikus identiárius elismerésükről. Sőt, folytatja a preambulum, „a honpolgárok teljes egyenjogsága minden egyéb viszonyokat illetőleg épségben maradván, a különféle nyelvek hivatalos használatára nézve következő szabályok fognak zsinórmértékül szolgálni [...]”. Ebből következően az „egyenlőség” a jogszabályban éppen hogy az eltérő bánásmód, a kisebbségi különjogok, a „pozitív diszkrimináció”, az itt felsorolt eseteken túlmenő, kivételnek tekinthető elutasítását jelenti! A cím tehát nemigen fedi le a tartalmat. Pedig az uralkodó 1861. július 6-i leiratában az országgyűlést egy olyan törvényjavaslat kidolgozására szólította fel, amely „a Magyarországunk nem magyar ajkú lakosainak nemzetiségi jogait, azok terjedelmét, mind nyelvük és nemzetiségi kifejlődésükre, mind pedig közigazgatási viszonyukra nézve határozottan s világosan formulázva tartalmazza.”⁵ Ugyanakkor a nemzetiségi nyelvhasználat a törvényben biztosított köre, ellentétben a fentiekkel, kiterjed közösségi nyelvhasználati jogokra. Egyrészt ez már a törvényhatóságok nyelvhasználati joga kapcsán is megvalósul, de a 17–19. §-ok alapján az

„állam s illetőleg a kormány által már állított, vagy [...] állítandó tanintézetekben [...] a hon bármely nemzetiségű, nagyobb tömegekben együtt élő polgárai az általok lakott vidékek közelében anyanyelvükön [képezhessék] magukat [...az] állami közép és felső tanodákban, a melyeken egynél több nyelv divatozik, azon nyelvek mindenikének részére nyelv- s irodalmi tanszékek állítandók [...] Az országos egyetemen az előadási nyelv a magyar; azonban az országban divatozó nyelvek és azok irodalmi számára, a mennyiben még nem állítottak, tanszékek állítatnak.”

Igaz, a szabályozás alapja a 17. § alapján itt sem a nemzetiségi jogok biztosítása, hanem az, hogy „a közoktatás sikere, a közművelődés és közjólét szempontjából az államnak is legfőbb célja”.

Az egyéni nyelvhasználaton jócskán túlmutató kollektív jogot biztosít a 26. § is

„*eddig is jogában állott bármely nemzetiségű egyes honpolgárnak [...] saját erejökkel, vagy társulás útján alsó, közép és felső tanodákat felállítani. [...] az egyes honpolgárok [...] társulatokba, vagy egyletekbe összeállhatnak [...] pénzalapot gyűjthetnek, és azt [...] nemzetiségi törvényes igényeiknek is megfelelően kezelhetik. Az ilyen módon létrejött művelődési és egyéb intézetek [...] az állam hasonló természetű s ugyanazon fokú intézeteivel egyenjogúak. A magán intézetek és egyletek nyelvét az alapítók határozzák meg.*”

Sőt, a modern kor antidiszkriminációs és megerősítő intézkedéseit is biztosítja a 7. §:

„*A hivatalok betöltésénél jövőre is egyedül a személyes képesség szolgálván irányadóul; valakinek nemzetisége ezután sem tekinthető az országban létező bármely hivatalra, vagy méltóságra való emelkedés akadályául. Sőt inkább az államkormány gondoskodni fog, hogy az országos birói és közigazgatási hivatalokra, s különösen a főispánságokra, a különböző nemzeti- ségekből a szükséges nyelvekben tökéletesen jártas s másként is alkalmas személyek a lehetőségig alkalmazassanak.*”

1. 4. A kodifikáció hiányosságai

A korszakra egyébiránt jellemző kodifikációs és dogmatikai kifinomultságot figyelembe véve meglepő (bár ez csak a modern korban vezet majd gyakorlati alkalmazási nehézségekhez), hogy a törvény nem nevesíti vagy taxálja a nemzetiségeket sem csoportszinten, és semmilyen definíciót nem tartalmaz az egyéni csoportaffiliáció vonatkozásában. Specifikus területek vonatkozásában találunk néhány szabályt:

„*2. § A törvényhatóságok jegyzőkönyvei [...] vitethetnek [...] mindazon nyelven is, a melyet a törvényhatóságot képviselő testület vagy bizottmány tagjainak legalább egy ötödrésze jegyzőkönyvi nyelvül óhajt. [...]*

20. § A községi gyűlések maguk választják jegyzőkönyvök s ügyvitelők nyelvét. A jegyzőkönyv egyszersmind azon nyelven is viendő, a melyen vitelét a szavazatképes tagoknak egy ötöde szükségesnek látja.

21. § A községi tisztviselők a községbelielkekkel való érintkezéseikben azok nyelvét kötelesek használni.”

Érdekes módon az anyanyelvhasználat tekintetében sem merült fel szabályozási igény a célcsoport vonatkozásában:

„*3. § Törvényhatósági gyűlésekben mindaz, a ki ott szólás jogával bir, akár magyarul szólhat, akár saját anyanyelvén, ha az nem a magyar. [...]*

23. § Az ország minden polgára saját községéhez, egyházi hatóságához és törvényhatóságához, annak közzegeihez s az államkormányhoz intézett beadványait anyanyelvén nyújthatja be.

24. § Községi s egyházi gyűlésekben a szólás jogával bírók szabadon használhatják anyanyelvöket.”

„*6. § A törvényhatósági tisztviselők saját törvényhatóságaik területén a községekkel, gyülekezetekkel, egyesületekkel, intézetekkel és magánosokkal való hivatalos érintkezéseikben a lehetőségig ezek nyelvét használják.*

7. § Az ország minden lakosa azon esetben, a melyekben ügyvéd közbejötté nélkül akár felperesi, akár alperesi, akár folyamodó minőségben, személyesen, vagy megbízott által veszi és veheti igénybe a törvény óalmát, és a bíró segélyét a) saját községi bírósága előtt anyanyelvét”

használhatja. Jelenkori szemmel nézve a normaszöveget a kor társadalmi és politikai viszonyait figyelembe véve is különös, hogy az anyanyelv vonatkozásában a jogalkotó nem látta szükségesnek a nemzetiségi nyelvek meghatározását, mert a jiddis mellett a különböző cigány nyelvek is felmerülhettek. (Érdekes megemlíteni, hogy a bírósági anyanyelvhasználati jogok a modern kor „tisztességes eljárás” standardjainak is megfelelnek, noha itt nem az ügyféli-terhelti jogok biztosítása volt az elsődleges cél).⁶

A törvény korántsem előzmények nélküli sem hazai, sem birodalmi szinten. Az 1849-től a kiegyezésig folyamatosan enyhülő abszolutizmus időszakában megjelentek a kollektív nemzetiségi jogok különböző, a területiális autonómia egészen a föderalizmusig terjedő modelljei és a nyelvhasználat szabadságának sokféle szabályozási elve és gyakorlata is. E tanulmány fókuszában nem a politikai realitások és alternatív valóságok elemzése, hanem a konceptualizáció áll. Ebből a szempontból tehát nem releváns az, hogy a kiegyezéssel a magyarországi nemzetiségek tárgyalási pozíciója meggyengült, a lényeg, hogy a törvény elfogadásakor ismertek voltak olyan kodifikációs és elméleti modellek,⁷ amelyek különösen érdekessé teszik a fent említett hiányosságokat egyfelől, másrészt referenciapontot adnak annak megítéléséhez, hogy a jogszabály mennyire volt haladó, vagy megengedő, illetve konceptuálisan és szövegezésben kimunkált.

A Minisztertanács már 1850 tavaszán tárgyalta a birodalom keleti tartományaiiban alkalmazandó bírósági nyelvről, ahol az érintkezés nyelveként az ügyfelek nyelve szerepelt, és pusztán abban tértek el a vélemények, hogy kerületenként vagy megyénként kell-e meghatározni a használható nyelveket.⁸

Agenor Gołuchowski 1860-as javaslata alapján országos és kerületi nyelveket határoztak meg a német mellett (Galícia–Bukovinában a hét nyugati kerületben lengyel, a többiben lengyel és rutén; a pestbudai kerületben magyar, szlovák, szerb; a kassai kerületben magyar, szlovák, rutén,

román; a pozsonyi kerületben magyar és szlovák; a nagyváradi kerületben magyar és román; a soproniban magyar; Erdélyben: kerületenkénti bontásban vagy a magyar vagy a román; a Szerb Vajdaság és Temesi Bánságban magyar, szerb, román.)⁹ A birodalom nyugati tartományjaiban a nem német anyanyelvű gimnáziumi tanulók számára kötelező tantárgy lett az anyanyelvük és annak irodalma, illetve kívánatosnak minősítették, hogy a több nemzetiség által lakott tartományokban a diákok a másik nemzetiség nyelvét is tanulják.¹⁰ Az 1863 nyarán összeült erdélyi országgyűlés elé terjesztett törvényjavaslat a magyar, német és román nyelvet egymással egyenjogú országos nyelvekké nyilvánította: Az állampolgárok számára biztosította, hogy saját nyelvükön forduljanak valamennyi állami hivatalhoz, amelyek belső ügykezelési nyelvüket szabadon megválaszthatták, ahogy az iskolafenntartók is az oktatási nyelvet is.¹¹ Az 1867. decemberi ausztriai alkotmány¹² és azt követő jogszabályok rögzítették a nemzetiségek egyenjogúságának elvét:

„Az állam minden népfaja egyenjogú, és [...] sérthetetlen joga van nemzetiségének és nyelvének megőrzésére és művelésére. Minden országos nyelv egyenjogúságát elismeri az állam az iskolákban, a hivatalokban és a nyilvános életben. A több népfaj által lakott országokban az állami oktatási intézményeket úgy kell elrendezni, hogy a kisebbségben levő népfajok számára is lehetőség legyen nyelvük művelésére anélkül, hogy bárkit egy második országos nyelv megtanulására kényszerítenének.”¹³

Fontosak a magyar előzmények is. Remélve, hogy ezzel sikerül pacifikálni a hadban álló szerb és román erőket, 1849. július 28-án Szemere Bertalan miniszterelnök és Kossuth kormányzó-elnök előterjesztése alapján a szegedi országgyűlés 90 százalékos többséggel elfogadta a hatályba soha nem lépő, a nemzetiségekről szóló 1849. évi VIII. tc.-et.¹⁵ A törvény kimondta, hogy

„A magyar birodalom területén lakó minden népiségek nemzeti szabad kifejlődése [...] biztosítottatik [...] A községi tanácskozásokban mindenki akár magyar, akár anyanyelvén szólhat, a jegyzőkönyv pedig a községben divatozó nyelvek közül azon nyelven fog vezetettetni, mely szabad választás szerint megállapítottatik. [...] A törvényhatósági mindenféle ülések tanácskozásaiban mindaz, ki szólásra feljogosítva van, véleményét és szavát, akár magyar, akár anyanyelvén előadhatja. Mely

törvényhatóságban valamely népfaj az összes lakosság számának felét túlhaladja, ott a jegyzőkönyv – ha kívántatik – annak nyelvén is szerkesztendő [...]. Amely nyelv, községi nyelvül meg van állapítva, azon községekben a nemzetőrök ugyanazon nyelven fognak vezetettetni [...]. Folyamodványát mindenki anyanyelvén is bárhová benyújthatja [...]. A kormány felhatalmaztatik, különösen a románok és rácok előadandó jogszzerű kívánatainak eleget tenni, sérelmeiket orvosolni, rendelet vagy a nemzetgyűlésen hozandó törvény által.”¹⁶



Agenor Goluchowski (1812–1875)¹⁴

Emellett az emigrációban több tervezet is születik: Kossuth 1851-as kütahyai alkotmányterve, Klapka tárgyalásai során Cuza román fejedelemmel 1860–61-ben, valamint Kossuth 1862-es tervezete a Dunai Konföderációról.¹⁷ Ezek a nemzetiségek az egyházakéhoz hasonló, kulturális önkormányzatiságra épülő modelljét alkalmazó, de (a szlovákok és rutének kivételével) a nemzetiségi megyék esetében területi önkormányzati megoldásokat is tartalmaztak.¹⁸

A törvény parlamenti vitájához kapcsolódóan hat normaszöveg releváns: az Eötvös József vallás- és közoktatási miniszter indítványára létrehozott országgyűlési nemzetiségi bizottság

által kidolgozott és 1861. augusztus 8-án beterjesztett törvényjavaslat; e bizottság kisebbségének javaslata; a Helytartótanács által 1862. október 25-én kelt „Felírási javaslat”; az újonnan összehívott országgyűlés nemzetiségi bizottsága által 1867. június 25-én beterjesztett törvényjavaslat; a tizenhét román, hét szerb és egy rutén ellenzéki képviselő által 1867. február 11-én benyújtott önálló nemzetiségi törvényjavaslat; és Deák Ferenc, a bizottság (és a Ház) többsége által támogatott törvényjavaslata – amely utóbbi konceptuális és kodifikációs szempontból a legkevésbé kifinomult, de végül ebből lett a törvény. Az 1861-ben összeült országgyűlés a nemzetiségi kérdést külön napirendként ugyan nem tárgyalta, de a vita itt indult, és a parlamenti üléstermen kívül a nyilvánosság más szinterein, megyei közgyűléseken, népgyűléseken és különböző sajtóorgánumokban is folyt.¹⁹

Az 1867-es (többségi) bizottsági jelentés és törvényjavaslat elutasítólag reflektál a területi autonómiát és kollektív jogokat, saját nemzetörséget és bíróságot indítványozó 1861. június 7-i turócszentmártoni szláv (szlovák) és az 1861. március 21-i szerb nemzetgyűlések határozataira, és a nyelvkérdésre helyezi a hangsúlyt.²⁰ A nemzetiségi bizottság törvényjavaslata hosszadalmas előkészítés után, csak 1868. november 24-én került a képviselőház elé, amelyhez a nemzetiségi képviselők ellenjavaslatként sa-

ját tervezetüket is beterjesztették. A Deák Ferenc által átfogalmazott új preambulomot is tartalmazó normaszöveg hozta be az „egyetlen politikai nemzet mint az egységes, oszthatatlan magyar nemzet” alaptételét, és az ezzel járó kollektív jogigények teljes elutasítását és a jogszabály a nemzetiségi nyelvhasználatra történő redukcióját.²¹

A félszáz érdemi felszólalást tartalmazó parlamenti vita 1868. november 24-től 29-ig tartott, amelynek végén a név szerinti szavazás során a huszonnégy „nemzetiségi párti” képviselő magára maradt a 267 többségi (álláspontot képviselő) szavazóval szemben, és 113 képviselő nem vett részt a szavazásban.²²

A vita során a körültekintően megválasztott terminológiai megoldások képezték le az állampolgári jogegyenlőség liberális elvére épülő egységes nemzetállam és a nemzetek szövetségéből keletkező föderatív állam közötti modellek különböző változatait. Schlett István összefoglalásában:

„a többségi javaslat a »nemzet« és a »nemzetiség« jelentésének megkülönböztetésével kívánta tisztázni a »politikai« és a »genetikus« nemzet fogalmi különbségét. Az előbbi az állam polgárait »nemzetiségüktől«, nyelvi-kulturális meghatározottságaiktól függetlenül fogja össze, tehát nincs etnikai minősége. Az utóbbinak pedig nincs politikai dimenziója, mivel jelentését, tartalmát csak és kizárólag a nyelvi-kulturális sajátosságok adják.”²³

Az eredeti 1867-es bizottsági javaslat szerint

„Magyarországnak minden ajkú polgárai politikai tekintetben csakis egy nemzetet, a magyar állam történelmi fogalmának megfelelő egységes és oszthatatlan magyar nemzetet képezik [...] az országban lakó minden nép, név szerint: a magyar, szláv, román, német, szerb, orosz sat. – egyenjogú nemzetiségeknek tekintendők, melyek külön nemzetiségi igényeiket az ország politikai egységének korlátain belül az egyéni és egyesülési szabadság alapján, minden további megszorítás nélkül szabadon érvényesíthetik.”

A szöveg tehát egyfelől tartalmazott taxációt, igaz nyitott véggel, és a magyart is besorolja a „népek” és a „nemzetiségek” közé – elválasztva egymástól a „politikai nemzetet” a „genetikus nemzetől”, a „nemzetiségtől”.²⁴

A bizottsági különvélemény „Magyarország politikai nemzetéről” beszél, nyomatékosan hangsúlyozva, hogy az így felfogott politikai nemzetet a „magyarral egyenjogú nemzeteknek elismert”, „nagyobb számban tömegesen lakó külön nyelvű népek”, „jelesen a magyarok, románok, szlávok, szerbek, oroszok és németek” képezik. A politikai nemzet itt tehát nem az állam polgárainak összessége által alkotott politikai közösség, hanem hat, a politikai jogok birtokában lévő nemzetből, hat politikai entitásból áll.²⁵ A Mocsonyi Sándor és Popovics Zsigmond által jegyzett szöveg, a nemzetiségek mint „kollektív személyiségek” elismerését, politikai jogokkal történő felruházását is követelte.²⁶ A javaslat szerint magyarországi „népségek”

számára „a nemzetiség és nyelv politikai egyenjogúsága az állam területi épségének és politikai egységének korlátai közt alaptörvényileg biztosítottak”, és a hat taxált nemzetiséget „országos nemzet”-eknek nevezte, és számukra a megerendszer nemzetiségi viszonyoknak megfelelő „kikerekítésén” keresztül követelt bizonyos kollektív autonómiát.²⁷

Érdemes megemlíteni, hogy a Helytartótanács nemzetiségi törvényjavaslata „politikai nemzet” alatt csak az „országok összes keresztény lakosai” közösségét értette, így miközben a polgári egyenjogúságot minden lakosra kiterjesztette, a zsidókat vallási alapon kirekesztette a magyar politikai nemzet fogalmából. A „népfajokból kiálló nemzetiségek”-et [magyar, német, szláv (szlovák), román, rutén, és szerb] taxálja, és rögzíti, hogy „polgári és vallási tekintetben egyenjogú nemzetiségek”.²⁸

Csernus-Lukács Szilveszter rámutat, hogy a

„nemzeti csoportokat mint közösségeket többféle fogalommal jelölték igen következetesen az 1860-as évek törvényjavaslatai. Az 1862-es felirat alapvetően a »nemzetiség« elnevezést használta, de a vizsgált dokumentumok közül a legtöbbször, öt alkalommal említi a »magyar politikai nemzet«, illetve az »országos politikai nemzetiség« fogalmakat. Emellett ugyanilyen gyakorisággal szerepel benne a »népiség« és a »fivér népiség« elnevezés is. A »népfaj«-t a felirat a nemzetiség összetevőjeként írta le. A Felirási javaslatához hasonlóan az 1861-es törvényjavaslat is a leggyakrabban, míg az 1867-es és 1868-as kizárólag a »nemzetiség« fogalmat használta (az 1861-es egy esetben irt »népek«-et) a Magyarországon lakó népcsoportok megnevezésére. A törvénycikk is hasonlóan jelölte az adott közösségeket, ám abban a »nemzet« szó is szerepelt. A »nemzeti« jelzőt az 1861-es törvényjavaslat a »nemzeti képviselők« (mint a Képviselőház tagjainak) megjelölésére és a magyar politikai nemzetre vonatkozóan alkalmazta. A törvénycikk a »nemzet«-et a magyar, illetve a horvát-szlávon politikai nemzet megjelölésére használta. [...] A nem-magyar képviselők által kidolgozott törvényjavaslatok közül a Wlad–Popovics-féle a »nemzet«, »nép«, »nemzetiség« kifejezéseket használja (de valamennyi népcsoportot nemzetnek nevezve), míg az 1867-ben készült kisebbségi javaslat sajátos módon felváltva és azonos tartalommal használja a »nemzet« és a »nemzetiség« fogalmait, kiegészítve a »történelmi országos népiség« egyszeri meghatározásával.”²⁹

A parlamenti vitában egyébként árnyalt, a kisebbségi jog jelenkori terminológiáját és jogelméleti mélységeit nyújtó érveket hallhatunk. Mocsonyi például kifejti, hogy a nemzetiségi eszme a származás, földrajzi, történelmi és nyelvi alapon köt össze egyéneket, akik közösségi öntudattal rendelkeznek, következésképpen jogi személyek, és mint ilyenek, kollektív jogok alanyai. Vincentiu Babeş úgy érvel, a nemzetiségek kollektív elismerése hiányában valós jogegyenlőségről nem lehet szó, és az egyéni jogok kiterjesztése, a jogegyenlőség megteremtése a demokrácia alapfeltételei. A nemzetiségi képviselők azt is hangsúlyoz-

ták, hogy a nemzetiségek tételes felsorolásának elmulasztása a nemzetiségek létének el nem ismerését jelenti, és jogszabály ebben a formájában nem a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában hozandó törvénynek, legfeljebb magyar nyelvtörvénynek tartható.³⁰

A vita gyakran kiérlelt jogelméleti szintre emelkedett: Hunfalvy az egyéni és a kollektív jogok közötti feszültségről értekezik, Miletics Szvetozár ellenben arra mutat rá, hogy a kollektív jogok nem származtathatók az egyéni jogokból, a nemzetiség léte ugyanis nem származtatható az egyéni akaratképzésből. „[...] a nemzetiség nem az egyén sajátja, hanem kollektív tulajdon”, és „egyes ember még azon saját jogairól sem mondhat le, melyek alapjogok, melyek veleszületvők, melyek emberré és jogi személlyé teszik őt; a nemzetiség pedig legszemélyesebb és mindenekelőtt alapjoga az embernek”.³¹

2. Az 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól

A tanulmány terjedelmi és tartalmi kereteit is meghaladná annak elemzése, hogy a deáki „szűkkeblűség” a nemzeti jogok tekintetében mennyiben vezetett az első világháborúhoz és a trianoni békeszerződéshez. Az azonban tény, hogy Trianon (ami által Magyarország lényegében etnikailag homogén országgá vált, jelentős, a szomszédos országokban élő diaszpórába kényszerített magyarsággal) az elkövetkező politikai rezsimek sajátosságainak függvényében változó módon, de kétségbevonhatatlanul meghatározó elemévé vált a politikai, diplomáciai és közjogi gondolkodásnak és stratégiaalkotásnak. A kisebbségpolitika és a kisebbségi jog, ahogy Majtényi Balázs írja, a diaszpórapolitika szolgálólánya volt.³² Így noha az 1868-as és az 1993-as etnopolitikai és demográfiai helyzet gyökeresen eltér, a párhuzamosság annyiban kimutatható, hogy ahogy az 1867-es kiegyezés utáni, úgy az 1990-es első szabad parlament is elsőként fogadott el törvényt a tárgyban. És a helyzet annyiban sem változott, hogy 1868-ban (de már 1949-ben is, sőt akkor még inkább) a nemzetiségpolitika a nemzeti politika szolgálólánya volt (hiszen a politika és a jog már csak ilyen viszonyban áll): Ahogy 1849-ben Teleki László egy Kossuthnak írt levélben megfogalmazta: „mentől többet adunk a nemzetiségeknek, annál kevesebbet kellend Ausztriának és az abszolutizmusnak adnunk”.³³

Ahogy az 1860-as években az 1868-ast, az 1993-as törvény elfogadását is élénk szakmai és tudományos diskurzus előzte meg, amely a kisebbségi önkormányzati rendszer formájában egy nemzetközileg unikális hungarikum megalkotását eredményezte, amelynek kialakításában nem a nemzeti kisebbségek lobbijereje és tényleges igénye volt meghatározó, hanem a határon túli magyarság érdekvédelme során felmutatható, „exportképes” intézményrendszer megalkotása volt a jogalkotó célja. Ugyanakkor a jogszabály több fontos konceptuális kérdésben hiányos és ellentmondásos lett, ráadásul a legnagyobb, társadalmi és gaz-

dasági értelemben egyaránt erősen marginalizált, egyetlen „látható” etnikai kisebbség, a romák esélyegyenlőségi és a társadalmi inklúzióra vonatkozó igényeinek kielégítésére alkalmatlan szabályozás született. A törvény eredendően konfúz logikájú, mert a szabályozás logikája alapján ez egy, a kulturális autonómiát központba helyező „nemzetiségi törvény”, ugyanakkor különbözzön is bármiben e két kifejezés (mert ezzel a törvény adós marad, ezért azon nemzetközi jogi, leegyszerűsítő értelmezést kell követnünk, hogy etnikai csoport az, amelynek nincs nemzetállama), „nemzeti és etnikai” kisebbségekről beszél, mert nem tehetette meg, hogy a törvény hatálya aló kivegye a cigányságot.³⁴

Az első tervezetet 1979-ben Samu Mihály,³⁵ a következőt az Igazságügyi Minisztérium megbízásából Baka András 1989 készítette,³⁶ ezután a Tabajdi Csaba által vezetett Kisebbségi Titkárság Bíró Gáspár nevéhez köthető 1990. februári tervezete követett, az 1991. január 30-án megalakult Kisebbségi Kerekasztal is alkotott egy tervezetet 1991 szeptemberére. A parlament az ezekből összegyűrt törvényjavaslatot 96,5%-os többséggel fogadta el, két roma képviselő ellenében: Hága Antónia tartózkodott, Horváth Aladár nemmel szavazott.³⁷

2. 1. A személyi hatály

Ahogy erre Kállai Ernő, volt kisebbségi biztos rámutat,³⁸ a törvény egyik legnagyobb hibája a személyi hatályt érinti. Miután

„a kisebbségek a regisztráció [...] minden formája ellen tiltakoztak [...] a törvényben megjelenő jogokat a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók gyakorolhatják, ennek alapja pedig a szabad identitásválasztás [...]. Mindenki önmaga döntheti el, hogy [...] kisebbségi csoporthoz tartozónak tekinti e magát, de nem kizárt a többes kötődés [...] sem. Ez a bevallás egyben különlegesen védett személyes adat is, bármilyen nyilvántartásban szerepeltetni csak különösen szigorú szabályok szerint lehetséges. Ez a rendelkezés [...] alapvető problémák forrását jelentette nem csak a választások törvényes lebonyolításánál, hanem elméleti szinten is vitákat generált arról, hogy meg lehet-e így határozni a kisebbségi külön jogok alanyait.”

A jogszabály taxatív felsorolja azokat a nemzeti és etnikai kisebbségi csoportokat, amelyek élhetnek a kisebbségi törvényben rögzített jogokkal. Eszerint nemzeti és etnikai kisebbség

„minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport [...] amelyet kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul”.

A jogszabály fel is sorolja azt a tizenhárom népcsoportot, amelyek a törvény értelmében nemzeti és etnikai kisebbség

ségnek, „Magyarországon honos népcsoportnak minősülnek: a bolgár, a cigány, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán”. Rendelkezik arról, hogy egy preferenciális népi kezdeményezés útján a lista bővíthető, de a százéves honosság meghatározásának (több szerző például vitatja egyes taxált népcsoportok százéves jelenlétét, illetve kérdés, hogy mely országhatár vonatkozásában értendő), továbbá a kisebbségként elismerés eljárási garanciáit nem rögzíti. A jogszabály hatálya nem terjedt ki a menekültekre, a bevándorlókra, a letelepedett külföldi állampolgárokra és a hontalanokra sem, bármilyen nemzetiséghez tartozzanak is.

A kisebbségi önkormányzatok választása körül gyakran jelzett a sajtó és a kisebbségi ombudsman is visszásságot, hiszen bárki szavazhatott és jelölt is lehetett. Nem volt ritka a botrány sem: deklarált kisebbségi származás nélkül megválasztott képviselők, megalakulni nem tudó országos önkormányzatok.³⁹ Kállai szavaival: „A többséghez tartozók által leadott szavazatok a kisebbséghez tartozók alapvető jogait sértik [...] ez pedig végső soron negligálja magát a kisebbségi önkormányzati rendszert.” Az Országgyűlés 2005-ben módosította a törvényt, de az anomáliák többsége fennmaradt.⁴⁰

2. 2. A tárgyi hatály és a szabályozási koncepció

Az 1993-as törvény széles tárgyi hatályának bemutatása szétfeszíti e tanulmány kereteit; a lényeg, hogy (a gyökeresen eltérő helyzet miatt, ellentétben az 1868-as jogszabállyal) egy rendkívül progresszív, a kor nemzetközi jogi standardjait (és főleg a szomszédos országok jogalkotását) magasan „túllicitáló”, a kisebbségi önkormányzatok esetében a kulturális autonómia és egyéb különjog-tételezés egyedülálló szabályozását biztosítja – amelyet még (külön jogszabály által) egy specializált ombudsman is felügyel.

Az identitásválasztás szabadságának problematikus elvére épített és a széles jogtételezés mellett elmaradt jogosultkör-meghatározás mellett a törvény további fogyatékosága, említetten, a cigányságot érinti. Balogh Lídia szerint

„a fő dilemma abból a bizonytalanságból fakad, hogy az emberi jogi (polgárjogi), vagy a kisebbségi (nemzetiségi) jogi megközelítés dominálja-e a romaügyek megközelítését. Az első [...] megközelítésben az a meggyőződés implikálódik, hogy [...] a társadalom hátrányos megkülönböztetéstől szenvedő tagjainak érdekét a szegregáció felszámolása szolgálja, az élet minden területére kiterjedően. A második [...] megközelítés ugyanakkor a romákra mint csoportra fókuszál; kulturális jogokat követel, annak érdekében, hogy a romák mint etnikai/nemzetiségi közösség megőrizhessék különállóságukat (miközben, természetesen, más társadalmi csoportokkal egyenlő státuszt élveznek a társadalomban).”⁴¹

A kisebbségi önkormányzati intézményrendszer a (leszakadás mellett egyre erősebb kirekesztéssel is szembesülő) legjelentősebb etnikai kisebbség, a romák esélyegyenlőségi (antidiszkriminációs) és a társadalmi inklúzióra vonatkozó, részben szociálpolitikai, redisztribúciós igényeinek kielégítésére ugyanakkor teljességgel alkalmatlan volt. Még akkor is, ha (teret engedve a helyi roma közösségek első számú igényének, és ezáltal a roma politikusok törekvéseinek) alapvetően intézményidegen módon a kulturális autonómia védelmére létrehozott cigány kisebbségi önkormányzatok ad hoc jelleggel bekapcsolódtak a szociális ellátórendszer működtetésébe.⁴²

A törvényt Balogh ekként jellemzi:

„Egy tájékozatlan kívülálló alighanem azt hihetné, hogy a jogszabály megalkotásnak háttérben vérmes kisebbségi követelések álltak. Valójában nem ilyesmiről volt szó, hanem állami kezdeményezésről, amelynek célja a készségesség és előzékenység kimutatása a már majdnem teljesen asszimilálódott magyarországi nemzeti kisebbségek kulturális örökségének megőrzésére vonatkozóan, és ezáltal – közvetetten, kölcsönösségre számítva – a határon túli magyarok helyzetének javítása.”⁴³

Sansum Molnár Judit⁴⁴ a parlamenti felszólalás tartalom-elemzését vizsgálva megállapította, hogy a leggyakrabban az alábbi kérdéseket érintették: tárgyalási alap, illetve példa a szomszédos országok számára a határon túli magyarok helyzetének javítása érdekében; a nemzetközi elvárásoknak való megfelelés; a roma népesség beilleszkedésének elősegítése, a korábbi hátrányosan megkülönböztető bánásmód kompenzálása a többi nemzeti-etnikai kisebbséggel megegyező státusz biztosításával. A legtöbbit említett kisebbség ugyanakkor a roma volt: kétszer gyakrabban jelent meg, mint a sorrendben második német vagy szlovák nemzetiség. A vitában nyíltan jelent meg az a vélemény, hogy a készülő törvény majd tárgyalási alapot adhat, hogy adott esetben ki tudjunk állni a kisebbségben élő magyarok érdekében a nemzetközi szinten. A vitában többen reflektáltak arra is, hogy egy apró, 500 főből álló ruszin kisebbségre és az egymillió cigányságra (amely maga is eltérő nyelvvel, szokásokkal és kulturális hagyományokkal rendelkezik és nagyobb lélekszámú az összes többi nemzetiségnél) nem nagyon lehet egységes (-en működőképes) szabályozást alkotni.

3. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény

A következő, új alkotmányt és politikai működésformát, a Nemzeti Együttműködés Rendszerét hozó „rendszer-váltás” ugyancsak egyik első aktusa a nemzetiségpolitika újrakodifikálása volt: ezúttal két jogszabály formájában. Egyrészt a felemás, státustörvényt⁴⁵ továbbfejlesztve új állampolgársági szabályok született, áttelepülés nélküli egyszerűsített honosítást adva a magyarul beszélő azon

kérelmezők számára, akinek ősei között magyar állampolgárok is voltak. Ezzel 2018-ig több mint egymillió ember élt.⁴⁶

A másik jogszabály, az új(ra kodifikált) kisebbségi törvény szakít a „nemzeti és etnikai kisebbség” terminussal, és az egységes „nemzetiség” fogalmat vezeti be a jogi tárgy meghatározásakor. Ennek elsősorban a roma népcsoport kapcsán van jelentősége, elvi szinten egyértelművé téve, hogy a romákat e jogszabály keretében a jogalkotó politikai és kulturális jogok alanyaként azonosítja, és az „etnikai kisebbségek” jogvédelmével és igénykielégítésével nem e jogszabály keretében kíván foglalkozni. A korábbi „cigány” megnevezést egyúttal a politikailag korrekt „romára” cseréli. A „kisebbségi” helyett „nemzetiséginek” nevezett önkormányzatok alapvető filozófiáján, jogállásán, hatáskörén az új kisebbségi törvény elveiben nem változtatott. Ugyanakkor a törvény 2. §-a alapján a „nemzetiségi közügy” definíciója során megjelenik a „nemzetiséghez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátása”, a 81. és 82. §-okban a nemzetiségi jogok között megjelenik az esélyegyenlőség, társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás. Ez pedig jelentős eltérés az 1993-as szabályozáshoz képest, ugyanis a kulturális autonómia és az identitáspolitikai törekvések támogatása így elvi szinten is összemosisódik a szociálpolitikai, társadalmi befogadási politikákkal – a leglátványosabban a romák esetében. Például a Roma Integráció Évtizede által inspirált és az az EU 2011-es keretstratégiája égisze alatt elfogadott nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia egy hivatalos keretmegállapodást tartalmaz Magyarország Kormánya és az Országos Roma Önkormányzat között, amely utóbbit a stratégia egyik kulcsszereplőjeként azonosítja, és a Kormány félreérthetetlenül kifejezésre juttatta, hogy a kulturális identitást az integráció eszközeként értelmezi és kívánja használni.

Az új szabályozás további lényeges eleme, hogy a nemzetiségi státusnak a törvény 1. §-a szerint (szemben az 1993-as törvény logikájával) nem feltétele az állampolgárság. A kisebbségi ombudsman szerint

„három nemzetiségen belül [...] jelentős arányt képviselnek az anyaországi állampolgárok (ukrán 57%, román 40%, szlovák 12%) [...]. Ugyanakkor a törvény preambuluma csak azt mondja ki, hogy »[...] minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad megvallásához és megőrzéséhez [...]«, és sajátos kodifikációs megoldásként az 53. § értelmében a nemzetiségi önkormányzati választásokon csak magyar állampolgárok vehetnek részt.”⁴⁷

További fontos, bár a tanulmány tárgyához csak tangenciálisan kapcsolódó újítás a népszámlálási adatoknak a nemzetiségi választójogban és az állami támogatások meghatározása során történő felhasználása. Itt problémát jelent, hogy a legutolsó népszámlálás adatainak gyűjtésekor nem volt ismert, hogy választójogi következménye lesz a nemzetiségre vonatkozó adatok megvallásának, illetőleg az attól való tartózkodásnak. Hasonlóan jelentős

újdonosság a nemzetiségek parlamenti képvisellete, illetve a kisebbségi jogban amúgy „exportképes” hungarikumnak tekinthető, jól működő, specializált országgyűlési biztos pozíciójának megszüntetése.

Nem oldotta fel tehát az új törvény a korábbi szabályozás anomáliáit: továbbra sem tartalmaz eligazítást annak a kérdésében, hogy a nemzetiségekénti elismeréshez szükséges százesztendőös honosság mikortól számítható, illetve ki hivatott erről dönteni: több taxált kisebbség ugyanis jelenleg sem felel meg e törvényi feltételnek, és a jobbiztonság elvével ellentétben, hogy az Országgyűlés, illetve az Alkotmánybíróság végső soron bármely kisebbség kezdeményezését elutasíthatja.⁴⁸ Megmaradt ugyanakkor a nemzetiségeként elismerhető csoportokkal és a csoporttagsággal, valamint a joggyakorlással kapcsolatos, visszaélésekre lehetőséget teremtő szabályozás.⁴⁹ A rendszerváltást követő, lassan három évtizedes magyar kisebbségi jog legsúlyosabb, „etnokorrupció” néven ismert problémája ugyanakkor nem elsősorban a kisebbségeként elismert csoportok attribútumai, hanem a kisebbséghez tartozás szubjektív feltételrendszerének szabályozatlansága során merült fel. Jó példa erre, a 2018-as országgyűlési választásokon, elsőként és egyedülként, a magyarországi német közösség képviselőjében teljes jogú országgyűlési mandátumhoz jutott Ritter Imre a FIDESZ–KDNP volt budaörsi képviselője, polgármesterjelöltje és képviselőként a kormányfrakció „árnyék” tagja.

Az etnokorrupció jelenségének, a hazai kisebbségi választásokon tapasztalt visszaéléseknek óvatosságra kellett volna inteniük a preferenciális parlamenti mandátum intézményének bevezetésével kapcsolatban is, főleg azért, mert az identitásválasztás szabadságának jelentős mértékű szabályozását sem a kisebbségek, sem a politikai elit többsége nem támogatja továbbra sem. A taxált tizenhárom kisebbség képviselőjében, visszaélésszerűen élve a kisebbségi többletjogokkal, többségi politikusok juthatnak be a parlamentbe, jelentősen befolyásolva ezáltal a választási eredményeket: a 199 fős parlamentben egy további 13 fős álkisebbségi frakció alapvetően átrajzolhatja a választási eredményeket.

4. Zárógondolatok

A tanulmány tézisei az alábbiak voltak: *a)* mindhárom (de legalábbis az első két) törvény megalkotása kiemelt fontosságú közjogi és politikai szempontból; *b)* mindhárom jogszabály elfogadására élénk szakmai és tudományos vita és jogalkotási előzményeket követően került sor; *c)* mindhárom jogszabályszoveget rendkívül súlyos konceptuális okokban gyökerező kodifikációs és közpolitikai hiányosság jellemzi; *d)* noha a jogalkotás külföldi, nemzetközi referenciapontjai mindegyik esetben adottak és a jogalkotó számára ismertek voltak, és a jogalkotás során ezekre reflektáltak is, az 1868-as szabályozás a kor standardjaitól elmaradó, az 1993-as viszont (igaz, a politikai és demográfiai sajátosságok miatt belpolitikai költségekkel nem járó, leginkább diplomáciai előnyökkel kecsegtető motivációtól vezérelve) progresz-

szív, autonóm, sőt innovatív megoldásokat alkalmazott; e) az első két, nagy közjogi „rendszerátalakítás” sodrásában, annak fontos elemeként megalkotott törvény között, az élesen eltérő politikai és társadalmi helyzetből fakadóan nem mutatható ki közvetlen „útfüggést” eredményező hatás vagy összefüggés, a harmadik törvény pedig a

második konceptuális változásokkal nem járó (de fontos belpolitikai következményekkel járó) kiigazításának tekinthető.

Végezetül kimondhatjuk: a nemzetiségi és kisebbségpolitika valamennyi politikai rezsimben a többségi politika szolgálóleánya volt.

PAP, ANDRÁS LÁSZLÓ

Innovation und Nachahmung: Konstruktionen von „Nationalität” und „Minderheitenrechten” zwischen 1868 und 2011

(Zusammenfassung)

Die Studie befasst sich mit der Konzeptualisierung der Zielgruppen (d. h. National-, Nationalitäts- und ethnische Gruppen und deren Mitglieder) in den drei Nationalitäts- und Minderheitengesetzen von 1868, 1993 und 2011 und untersucht, inwieweit diese Gesetze autonom oder modellhaft sind.

Die Studie ist somit doppelt vergleichend ausgerichtet. Zum einen werden die drei Rechtsnormen im Verhältnis zueinander analysiert, zum anderen im Kontext der ausländischen, internationalen Regelungskonstruktionen.

Die Aussagen der Studie sind: a) alle drei Gesetze sind von grundlegender Bedeutung für das Öffentliche Recht und die Politik; b) alle drei Rechtsnormen wurden nach einer

lebhaften fachlichen und wissenschaftlichen Debatte angenommen; c) alle drei Gesetze weisen einen schwerwiegenden Kodifizierungs- und Ordnungsmäßigkeitsmangel auf, der auf konzeptionelle Gründe zurückzuführen ist; d) das zweite (und das darauf folgende dritte) Gesetz verwendete autonome, innovative Lösungen; e) aufgrund der stark unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Situation keine direkte „Wegabhängigkeit“ oder Korrelation zwischen den ersten beiden Gesetzen, die als wichtiges Element des großen öffentlich-rechtlichen „Regimewechsels“ erlassen wurden, nachgewiesen werden kann und das dritte Gesetz als eine Anpassung des zweiten ohne konzeptionelle Änderungen angesehen werden kann.

Jegyzetek

¹ A kutatás a 134962 NKFI-kutatás keretében folyt.

² Lásd például NAGY Noémi: Ki a nemzetiségi? Nemzetiségi egyenjogúság a dualizmus kori Ausztriában. In CSITTI Béla – SZÉPVÖLGYI Enikő (szerk.): *Pro Scientia aranyérmesek XV. Konferenciája 2020. Széchenyi István Egyetem, Győr, 2020. október 8–10.* Budapest, 2021. Pro Scientia Aranyérmesek Társasága Egyesület, 163–168. p.; NAGY Noémi: Variációk egy témára. A nemzetiségi-nyelvi egyenjogúság szabályozási formái az Osztrák–Magyar Monarchiában. In NAGY Noémi (szerk.): *Nemzetiségi-nyelvi szuverenitás a hosszú 19. században.* Budapest, 2020. Gondolat Kiadó, 170–184. p.; Uő: Nyelv és szuverenitás viszonya az Osztrák–Magyar Monarchiában a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében. *Jogtörténeti Szemle*, 2019. 3–4. sz. 36–41. p.; Uő: A nemzetiségi törvény kétes öröksége: Adalékok a dualizmus kori magyar nyelvjoghoz. *Jogtörténeti Szemle*, 2017. 3. sz. 70–74. p.; PÉTER László: Az 1868:XLIV. tc. „a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában”. In PÉTER László (szerk.): *Az Elbától keletre. Tanulmányok a magyar és kelet-európai történelemből.* Budapest, 1998. Osiris Kiadó, 264–275. p.; ARATÓ Endre: A magyar politikai nemzet fogalmának vitája az 1860-as évek országgyűlésein. *Történelmi Szemle*, 1970. 3. sz. 444–448. p.; DEÁK Ágnes: „Nemzeti egyenjogúsítás”. *Kormányzati nemzetiségpolitika Magyarországon 1849–1860.* Budapest, 2000. Osiris Kiadó; CSERNUS-LUKÁCS Szilveszter Sándor: Utak a nemzetiségi törvényekig. In *Tavaszi Szél 2016. Spring Wind 2016. Tanulmánykötet. IV. kötet. Pszichológia- és neveléstudomány, sporttudomány, szociológia- és multidiszciplináris társadalomtudomány, történelem- és politikatudomány.* Budapest, 2016. Doktoranduszok Országos Szövetsége, 363–374. p. <http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/10950/>; KATUS László: Egy kisebbségi törvény születése. Az 1868. évi nemzetiségi törvény évfordulójára. *REGIO*, 1993. 4. sz. 26. p.; KEMÉNY G. Gábor: *A magyar nemzetiségi kérdés a törvények és tervezetek tükrében (1790–1918).* Documenta Danubiana: értekezések a dunai és a nem-

zetközi jogi kérdések köréből. Budapest, 1946. Gergely R.; SZARKA László: Az államegység és a nemzetiségi jogegyenlőség dilemmái. Az 1867. évi kiegyezés nemzetiségpolitikai következményeinek történetéhez. *Kisebbségkutatás*, 2017. 3. sz. 7–34. p.; SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár – GERA Anna: Az 1868-as nemzetiségi törvény és a politikai nemzet koncepciójának utólagos értékelése. *Erdélyi Jogélet*, 2020. 2. sz. 85–106. p.

³ Weber Henrik illusztrációja. In PRÓNAY Gábor: *Vázlatok Magyarhon népeletéből.* Pest, 1855. Geibel Ármin kiadása, 79. p.

⁴ FAZAKAS Zoltán József: A nemzetiségi törvény megalkotása. *Erdélyi Jogélet*, 2020. 2. sz. 81. p.

⁵ DEÁK Ágnes: Az 1868-as nemzetiségi törvény ausztriai előzményei. *Magyar Kisebbség*, 2009. 1–2. sz. 30. p.

⁶ 8. § A bíró a [...] a panaszt vagy kérelmet, a panasz vagy kérelem nyelvén intézi el; a kihallgatást, tanúhallgatást, szemlét és más bírói cselekményeket úgy a peres, mint a peren kívüli, valamint a bűnvádi eljárásoknál a perben álló felek, illetőleg a kihallgatott személyek nyelvén eszközli; [...] tartozik azonban annak tartalmát a feleknek szükség esetén tolmács segítségével is megmagyarázni. Szintúgy tartozik a bíró a felek előtt megmagyarázni s illetőleg tolmácsoltatni a per fontosabb okmányait is, ha ezek olyan nyelven volnának szerkesztve, melyet a perben álló felek egyike vagy másika nem ért. [...] A bírói határozat a tárgyalási jegyzőkönyv nyelvén hozandó: de köteles azt a bíró minden egyes félnek azon a nyelven is kihirdetni, illetőleg kiadni, a melyen kívánja, a mennyiben azon nyelv a törvényhatóságnak, a melyhez a bíró tartozik, jegyzőkönyvi nyelveinek egyikét képezi.”

⁷ Lásd például TEVESZ László: Eötvös József nemzetiségpolitikai koncepciója és a Deák párt által képviselt alkotmányos-nemzeti hagyomány, 1860–1868. *Aetas*, 2012. 1. sz. 105–124. p.; HERMANN Róbert: Kossuth konföderációs koncepciója. A magyar emigráció elképzelései az együttélés újrászabályozására 1848–1867. *Rubicon*, 2018. 2. sz.; DEMETER Attila: Nemzet és nemzetiség Eötvös József

- felfogásában. *Pro Minoritate*, 2006. 110–119. p. <http://prominoritate.hu/wp-content/uploads/2019/05/ProMino06-2-10-Demeter.pdf>.
- ⁸ DEÁK 2009. 19. p.
- ⁹ Uo. 22. p.
- ¹⁰ Uo. 26. p.
- ¹¹ Uo.
- ¹² Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder (*RGBl. Nr. 142/1867*).
- ¹³ DEÁK 2009. 36. p.
- ¹⁴ https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/c/cd/Agenor_Go%C5%82uchowski_%28senior%29.jpg.
- ¹⁵ Lásd SZARKA László: Elmaradt nemzetiségi kiegyezések. *Magyar Tudomány*, 2017. 12. sz.; FAZAKAS 2020. 68. p.
- ¹⁶ Bővebben lásd például. RUSZOLY József: Az 1849. július 28-i nemzetiségi törvény és a közép-európai alkotmányfejlődés. *Jogtörténeti Szemle*, 2007. 1. sz. 52–63. p.; GERÖNÉ FAZEKAS Erzsébet: Az 1849-es és 1868-as nemzetiségi törvény összehasonlítása a történelem haladó erőinek szempontjából. *Századok*, 1948. 1–4. sz. 283–312. p.
- ¹⁷ Bővebben lásd SCHLETT István: A nemzetiségi törvényjavaslat országgyűlési vitája 1868-ban. *Magyar Szemle Új folyam*, 2002a. 1–2. sz. 42. p.
- ¹⁸ SZARKA 2017.
- ¹⁹ Bővebben lásd SCHLETT István (szerk.): *A nemzetiségi törvényjavaslat országgyűlési vitája 1868*. Budapest, 2002b. TTKF – Kortárs Kiadó, 21–22. p.
- ²⁰ FAZAKAS 2020. 72–73. p.
- ²¹ SZARKA 2017; FAZAKAS 2020. 68. p.
- ²² SCHLETT 2002a. 60. p.
- ²³ Uo. 47. p.
- ²⁴ Uo.
- ²⁵ Uo. 50. p.
- ²⁶ Uo.
- ²⁷ GÁNGÓ Gábor: Az 1868.évi nemzetiségi törvény korunk nemzeti-ségpolitikájának tükrében. *Barátság*, 2003. 5. sz. 4027. p.
- ²⁸ CSERNUS-LUKÁCS 2016. 367. p. Lásd még ugyanezt SZENTGÁLI-TÓTH-GERA 2020. 85–106. p.
- ²⁹ CSERNUS-LUKÁCS 2016. 367–368. p.
- ³⁰ FAZAKAS 2020. 78–79. p.
- ³¹ SCHLETT 2002b. 25., 107. p. Idézi és elemzi DEMETER Atila: Az 1868-as nemzetiségi törvény országgyűlési vitája (kézirat) www.academia.edu/6143928/Az_1868_as_nemzetis%C3%A9gi_t%C3%B6rv%C3%A9ny_orosz%C3%A1lgy%C5%B1l%C3%A9si_vit%C3%A1ja?auto=download.
- ³² Lásd például MAJTÉNYI Balázs: *A nemzetállam új ruhája*. Budapest, 2007. Gondolat Kiadó.
- ³³ Idézi SCHLETT 2002a. 42. p.
- ³⁴ Bővebben lásd például PAP András László: Az illiberális multikulturalizmus magyar modellje: a magyar kisebbségi jog változása 2010–2016. I. rész. *Közjogi Szemle*, 2016. 2. sz. 39–47. p.; Uő: Az illiberális multikulturalizmus magyar modellje: a magyar kisebbségi jog változása 2010–2016. II. rész. *Közjogi Szemle*, 2016. 3. sz. 31–40. p.; Uő: Az illiberális multikulturalizmus magyar modellje: a magyar kisebbségi jog változása 2010–2016. III. rész. *Közjogi Szemle*, 2016. 4. sz. 65–75. p.; BALOGH Lídia – HALÁSZ Iván – PAP András László: A jogrendszer rezilienciája 2010–2018. „Egyenlőség, kisebbségi jogok, nemzetpolitika.” *MTA Law Working Papers*, 2020. 20. sz.
- ³⁵ GYŐRI SZABÓ Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében (1989–1990)*. Budapest, 1998. Osiris Kiadó, 99–151. p.; BODÁNE PÁLOK Judit: A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei. *Acta Humana*, 1993. 4. sz. 26–45. p.; DOBOS Balázs: *A kisebbség joga: Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988–2006)*. Budapest, 2011. Argumentum Kiadó – MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézete.
- ³⁶ BAKA András: Az új magyarországi nemzeti es etnikai kisebbségi törvény koncepciójáról. *REGIO*, 1990. 1. sz. 59–66. p.
- ³⁷ KÁLLAI Ernő: A kisebbségi joganyag és annak változásai az elmúlt negyedszázadban Magyarországon. In FEDINEC Csilla – ILYÉS Zoltán – SIMON Attila – VIZI Balázs (szerk.): *A közép-európaiság dicsérete és kritikája*. Pozsony, 2013. Kalligram, 115. p.
- ³⁸ Uo. 116. p.
- ³⁹ Uo. 122–123. p.
- ⁴⁰ Uo. 123. p.
- ⁴¹ BALOGH Lídia: Jog a kultúra őrzésére – vagy ürügy a szegregációra? A roma nemzetiségi oktatás mint kétélű kard Magyarországon. *Pro Minoritate*, 2017. 207–223. p. <https://prominoritate.hu/wp-content/uploads/2019/05/ProMino12-1-13-Balogh.pdf>.
- ⁴² VIZI Balázs: *Európai kaleidoszkóp. Az Európai Unió és a kisebbségek*. Budapest, 2013. L'Harmattan, 131. p.
- ⁴³ BALOGH 2012. 208–209. p. 16. lábjegyzet.
- ⁴⁴ SANSUM MOLNÁR Judit: Az 1993-as magyarországi kisebbségi törvény parlamenti vitája. *REGIO*, 2017. 3. sz. 182–202. p.
- ⁴⁵ 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról.
- ⁴⁶ BALOGH-HALÁSZ-PAP 2020. 22. p.
- ⁴⁷ BORZA Beáta – CSIKÓS Tímea – KISS Bernadett – LÁPOSSY Attila – SERES Péter: A hajléktalan lét. In HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté (szerk.): *Pajzsuk a törvény. Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben*. Budapest, 2013. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 80. p.
- ⁴⁸ A törvény 1. §-a alapján nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosságnak többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, ami mindezek megőrzésére, a történelmileg kialakult közösség érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.
- A fenti definícióhoz hasonlóan a továbbiakban is az 1993-as törvény szabályozását követve, a jogszabály (az 1. számú mellékletben) felsorolja a változatlan 13 ily módon elismert kisebbséget, amíg a törvény 148. § (3) bekezdése rendelkezik a további csoportelismerés során követendő eljárásrendről. A régi-új szabályozás alapján tehát ahhoz, hogy valaki a kisebbségi törvény értelmében ezer aláírás összegyűjtésével azt kérje az országgyűléstől, hogy bővítse a jogszabály által nevesített tizenhárom kisebbség listáját, arra van szükség, hogy a kisebbség az elismeréskor a törvény értelmében már létező legyen. Az országgyűlés, az MTA szakvéleményének kikérése mellett ellenőrzi a törvényi feltételek meglétét (azaz a kisebbség valós létét) és meggyőződően azok kielégítő voltáról, kisebbségként elismeri az újabb népcsoportot. A hunok, jászok, bunyevácok, olaszok, égei makedónok és zsidók e tárgy körben benyújtott népi kezdeményezéseinek történeti jól illusztrálják a szabályozás ellentmondásait.
- ⁴⁹ 53. § (1) A választáson választó, aki a nemzetiségi névjegyzékben szerepel. A nemzetiségi névjegyzékbe kérelmére fel kell venni azt, aki a) a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán szavazati joggal rendelkezik, b) az e törvényben meghatározott nemzetiséghez tartozik, és c) e nemzetiséghez tartozását e törvényben meghatározott tartalommal és a választási eljárásról szóló törvényben meghatározott eljárási rendben megvallja.
- (2) Egy személy egyidejűleg csak egy nemzetiség névjegyzékében szerepelhet.
54. § A választáson a nemzetiségi névjegyzékbe vett választópolgár választható, ha a) a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választható, b) a nemzetiségi önkormányzati képviselők megelőző két általános választásán, valamint az azokat követő időközi választásokon nem volt más nemzetiség nemzetiségi jelöltje, továbbá c) nyilatkozatot tesz arról, hogy ca) a nemzetiség képviselőtét vállalja, cb) a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri.

