

Dobos Balázs: A szakpolitikai célok meghatározásának problémája a magyarországi kisebbségpolitikában

Az ország relatíve homogén nemzeti-etnikai összetétele ellenére, Magyarország kisebbségpolitikája és különösen a korábbi alkotmány, és az új Alaptörvény, illetve a kisebbségi törvény¹ rendelkezései, azok végrehajtása, valamint a szabályozás középpontjában álló kisebbségi önkormányzati rendszer értékelése a rendszerváltás óta időről-időre, politikai és szakértői körökben egyaránt vita tárgyát képezi. Az eltérő nézetek ütközése különösen négy, egymástól korántsem független kérdéskörben összegezhető. Elsőként említhető magának a politikai közösség alapjainak a meghatározása, az állam- és kulturális nemzet koncepcióinak összeegyeztetése, és ezzel összefüggésben a hazai kisebbségi közösségek főbb tulajdonságainak és asszimilációjának megítélése. Ugyancsak szorosan kapcsolódik az előzőekhez Magyarországnak a külhoni, kisebbségi magyar közösségek irányába folytatott nemzet-/magyarságpolitikája, pontosabban annak viszonya, összhangja a magyarországi kisebbségeket célzó politikákkal. Kérdésként merül fel rendre az is, hogy a kisebbségi törvény célkitűzései és a kisebbségi önkormányzati rendszer mennyiben reflektál a legnagyobb közösség, a romák alapvető érdekeire és szükségleteire, és az intézményrendszer mennyiben szolgálja a kívánt társadalmi-gazdasági integrációt. Végezetül, szintén vitatott annak megítélése, hogy vajon az EU csatlakozást követően, amikor a tagság politikai és pénzügyi ösztönzői bizonyos szempontból már kevésbé vannak jelen, illetve Magyarország esetében főként 2011 után, új politikai és jogi keretek közötti kisebbségpolitika (is) értelmezhető-e egyfajta visszaesésként, lecsúszásként (*backsliding*).

Jelen tanulmány középpontjában azonban szűkebben, elsősorban az első két kérdés vizsgálata áll, arra keresve mindenekelőtt a választ, hogy miként értelmezhetők, hogyan ragadhatók meg a rendszerváltás utáni hazai kisebbségpolitika céljai, amellyel kapcsolatban elsősorban a politika rendkívül sokszereplős és összetett, több síkú volta mellett kíván érvelni, amely elsőre meg is nehezíti a célok egyértelmű azonosítását. A kisebbségpolitika eltérő szintjeinek, szimbolikus és instrumentális aspektusainak elismerése, továbbá szereplőinek és az őket mozgató érdekek behatárolása viszont segítségül szolgál a célok összetettségének feltérképezéséhez, jelen esetben a nemzetközi és a magyar szakirodalomban domináns, a célokat illetően a külhoni magyarokra összpontosító álláspont árnyalásához. A komplexitás alátámasztására a tanulmány második fele a közpolitikai ciklus két szakaszához, a napirendre vételhez és a kidolgozáshoz kapcsolódó néhány olyan, álláspontom szerint meghatározó körülményt tárgyal, amelyek a szakpolitikai célok elemzésekor kevés figyelemben részesültek.

Egy szakpolitika alakítása és tervezése mindig összetett rendszer, lényegét tekintve az elemeihez sorolhatók annak 1.) céljai, kezelendő kérdései, 2.) szabályai, 3.) eszközei, 4.) érvei és indokai, 5.) a végrehajtás szerkezete, illetve 6.) azok az alapfeltevések, amelyek segítenek a politika alakításában, az eredményhez való eljutásban.² Az ilyen típusú szakpolitikának egyaránt vannak szabályozó, elosztó és újraelosztó aspektusai, és legfőképp „a többségi és kisebbségi népcsoport viszonyát tekintik szabályozási tárgyuknak, és amelyeknek a célja az, hogy a kisebbség megőrizze nyelvét, vallását, kultúráját, szokásait, egyszóval másságát mind kollektív, mind egyéni szinten.”³ Szimbolikus vonatkozásai és gyakorta erőteljes emocionális

¹ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól.

² Schneider, Anne L.; Ingram, Helen: Social Constructions in the Study of Public Policy. In: Holstein, James A.; Gubrium, Jaber F. (eds.): *Handbook of Constructionist Research*. New York – London, The Guilford Press, 2008. 205.

³ Fábíán Gyula; Ötvös Patrícia: *Kisebbségi jog*. I. kötet. Kolozsvár, KOMP-PRESS – Korunk Baráti Társaság, 2003. 27.

aspektusai ellenére a kisebbségpolitika azonban korántsem írható le csupán szimbolikus politikaként, szerves részét képezik konkrét materiális-instrumentális hatások is, azaz javak, szolgáltatások és erőforrások elosztása, és ez utóbbiakhoz – ahogy az ilyen jellegű politikáknál arra a Schneider-Ingram szerzőpáros felhívja a figyelmet – ugyancsak társulnak retorikai-szimbolikus elemek.⁴ A szereplőknek és végül a döntéshozóknak egyaránt indokokkal, érvekkel kell ugyanis alátámasztaniuk az igényeiket és lépéseiket, amelyek gyakorta már létező, meghatározó társadalmi konstrukciókra építenek, ezeket használják, újratermelik, és egyben alakítják is. A valóságok formálásában, a megoldandó ügy definiálásában, a politika célcsoportjainak kijelölésében, a szakpolitikai eszközök kiválasztásában mind komoly szerepe van ezeknek a konstrukcióknak. Mi több, az érintett csoportok, jelen esetben a kisebbségi közösségek befolyását nem csupán a nagyságuk, szervezettségük, erőforrásaik, vagy a döntéshozatalhoz való hozzáférésük, hanem a csoportokkal kapcsolatos, esetleges pozitív vagy negatív társadalmi konstrukciók is nagyban meghatározzák.⁵ A szakpolitikának mindezen túlmenően jelentős hatása van a csoportidentitások alakítására is: a szakpolitikai célok, eszközök, a politikai érdekek, a tágabb környezet mind befolyással van a célcsoportok határainak meghúzására. Ezekhez a meghatározó, értelemszerűen a domináns csoporthoz köthető konstrukciókhoz, a mi és ők kijelöléséhez akár maguk az érintettek is alkalmazkodhatnak, azokat elsajátíthatják.⁶

Kisebbségpolitikai célok regionális kontextusban

A tágabb közép-, kelet-, és délkelet-európai térségben, az állam- és nemzetépítések logikájából adódóan a legtöbb országban az 1980-1990-es évek fordulóján elsődleges feladattá az államalkotó többségi nemzet pozícióinak, nyelvének és kultúrájának szimbolikus elismerése és jogi védelme vált⁷, megnehezítve ezzel a későbbiekben a kisebbségi érdekek érvényesítését. Mindezek nyomán látszólagos ellentmondás feszül a nemzetállami modell továbbélése és megerősítése, a kisebbségi ügyek nagyfokú állami ellenőrzése és nem egy esetben biztonságpolitikai kérdésként való kezelése és aközött, hogy mindeközben számos térségbeli ország biztosít legalábbis elviekben, döntően nem területi alapú, személyi jellegű autonómiát a területükön élő kisebbségek számára: a példák Észtországtól és Lettországtól kezdve, Oroszországon, Magyarországon át néhány egykori jugoszláv köztársaságig terjednek. A szakirodalom ezekkel a modellekkel kapcsolatban – legyenek vagy bizonyos többletfeladat- és hatáskörökkel felruházott kisebbségi egyesületek, társaságok vagy választott testületek mint Észtországban, Magyarországon és a poszt-jugoszláv térségben – felhívja a figyelmet, hogy döntően felülről életre hívott megoldásokról van szó, amelyeknél a kompetenciák leginkább szimbolikus és apolitikus, jobbra csak a kultúrát és az oktatást érintő ügyeket érintenek, megelőzve és semlegesítve így az esetleges messzebb menő, akár területi jellegű kisebbségi aspirációkat. Bár mind a végrehajtás gyakorlatai, mind a feladat- és hatáskörök tekintetében nagy különbségek vannak az egyes esetek között, összességében kevés tudható arról, hogy ezek a rendszerek mennyiben harmonizálnak magukkal a kisebbségi

⁴ Schneider; Ingram: i. m. 206-207. Üök: Policy Analysis for Democracy. In: Moran, Michael; Rein, Martin; Goodin, Robert E. (eds.): *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, Oxford University Press, 2006. 172-173.

⁵ Schneider; Ingram: Social Constructions, i. m. 189-192.

⁶ DiAlto, Stephanie J.: From “Problem Minority” to “Model Minority.” The Changing Social Constructions of Japanese Americans. In: Schneider, Anne L.; Ingram, Helen M. (eds.): *Deserving and Entitled. Social Constructions and Public Policy*. Albany, State University of New York Press, 2005. 82-85.

⁷ Kymlicka, Will: Justice and security in the accommodation of minority nationalism. In: May, Stephen; Modood, Tariq; Squires, Judith (eds.): *Ethnicity, Nationalism, and Minority Rights*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004. 152.

érdekekkel, miközben hosszabb távon kétségtelenül az alulról jövő kezdeményezések erősítésére, és ez által felelős és hatékony kisebbségi képviselőre van szükség.⁸

Tény, hogy a magyarországi kisebbségpolitikát és kisebbségi jogi szabályozást új alapokra helyező kisebbségi törvény ügyének napirendre vételét még eredetileg 1988-ban nem a hazai kisebbségek kezdeményezték, ami viszont semmiképpen sem jelenti egyúttal a későbbi alkufolyamatban a kisebbségi szervezetek, a Kisebbségi Kerekasztal szerepének lebecsülését. A szakpolitika általános felülről vezéreltsége is nagyban támogatja azt a szakirodalomban széles körűen elterjedt vélekedést, hogy a kisebbségi törvény megalkotásának és a kisebbségi önkormányzati rendszer kialakításának többek számára akár egyetlen fő⁹, mások számára egyik fő célja¹⁰ valójában nem belföldön, hanem a kisebbségi magyar közösségek világában keresendő. Holott a kisebbségpolitika elsődleges célja pont, hogy a belső sokszínűség kezelése, pontosabban azon célok és értékek követése lenne, amelyek mind az 1993-as, mind a 2011-es törvény preambulumban is szerepelnek. Az álláspont hívei többnyire a végrehajtás fázisára, illetve a politikusi megnyilatkozásokra, kommunikációs elemekre utalnak. Ez utóbbiakból leggyakrabban a példamutatásra való hivatkozással kiolvasható egyfajta határon átnyúló befolyásolási, nyomásgyakorlási szándék, a hazai szabályozás ilyen célzatú hasznosítása. Nyomon követhető, hogy a magyarországi kisebbségekkel kapcsolatos irományok parlamenti tárgyalása során rendre felmerül a határon túli magyarok ügye, mint például az 1993-as és a 2011-es törvényjavaslatok megvitatása során is, kormánypárti és ellenzéki részről egyaránt.¹¹ A retorikai-kommunikációs elemeken

⁸ Lásd elsősorban: Osipov, Alexander: National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law. *Review of Central and East European Law*, 2010/1. 27-57. Uő: Non-Territorial Autonomy during and after Communism: In the Wrong or Right Place? *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2013/1. 7-26. Smith, David: Non-territorial cultural autonomy in contemporary Europe: reflections on the revival of an idea. In: Breen, Keith; O'Neill, Shane (eds.): *After the Nation? Critical Reflections on Nationalism and Postnationalism*. Basingstoke, Palgrave Macmillian, 2010. 84-102. Uő: Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2013/1. 27-55.

⁹ Lásd például: Deets, Stephen: Reconsidering East European Minority Policy: Liberal Theory and European Norms. *East European Politics and Societies*, 2002/1. 39-40. Kymlicka, Will: National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms. *Ethnopolitics*, 2007/3. 392. Tesser, Lynn M.: The Geopolitics of Tolerance: Minority Rights under EU Expansion in East-Central Europe. *East European Politics and Societies*, 2003/3. 506.

¹⁰ Lásd például: Butler, Eamonn: Hungary and the European Union: The Political Implications of Societal Security Promotion. *Europe-Asia Studies*, 2007/7. 1131. Edwards, Gwyneth E.: Hungarian National Minorities: Recent Developments and Perspectives. *International Journal on Minority and Group Rights*, 1998/5. 349. Krizsán Andrea: The Hungarian Minority Protection System: A Flexible Approach to the Adjudication of Ethnic Claims. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2000/2. 249. Vermeersch, Peter: EU Enlargement and Minority Rights Policies in Central Europe: Explaining Policy Shifts in the Czech Republic, Hungary and Poland. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2003/1. 13.

¹¹ Lásd például: Országgyűlési Napló. 1992. szeptember 29. Az őszi ülészak 10. napja. A nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló törvényjavaslat általános vitája. Fodor Gábor (Fidesz), az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság korabeli elnöke szerint „*azt is tudnunk kell, hogy ha képesek leszünk ilyen törvény megalkotására, akkor ennek jótékony hatása lehet valóban a határon túli magyarság különböző törekvéseire; olyan törekvéseire, amelyek az önszerveződést, az autonómiát, a kisebbségi jogok kivívását célozzák meg különféle módon.*” Kováts László (Független Kisgazdapárt) szerint „*egyetlen állammal sincs erkölcsi alapja, hogy számon kérje más országoktól a kisebbségek helyzetének és jogainak rendezését akkor, ha ezt megelőzően maga sem tesz meg mindent ennek érdekében. Úgy vélem, nem kell külön hangsúlyoznom ennek igazságát és fontosságát a határainkon túl élő magyarság érdekében. Mi, országgyűlési képviselők, ha ezt a törvényt elfogadjuk, nyugodtak lehetünk a tekintetben, hogy kimutattuk a Magyar Köztársaság elkötelezettségét az ország határain belül élő nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó személyek és közösségek boldogulásában, nemzeti identitásuk megőrzésében. Csak remélni tudom, hogy példánkat követve mások is így fognak cselekedni. Ez az egyetlen útja annak, hogy Európa különböző térségeiben csökkenjenek a nemzeti és etnikai kérdések megoldatlanságából adódó vitás kérdések és feszültségek.*”

túlmenően, a későbbi, végrehajtási hiányosságokat és anomáliákat is többen az eredeti, határon átnyúló célokra vezetik vissza. További támogató érv lehet Magyarországnak a kisebbségi jogok védelme érdekében való aktív szerepvállalása a különböző nemzetközi szervezetekben és fórumokon, amelyet szintén felhasznált a szomszédok irányába történő nyomásgyakorlásra.¹² Nem kizárt ráadásul az sem, hogy nem csupán egyes magyarországi, hanem bizonyos nemzetközi szereplők is példaként, hivatkozási alapként kívánták felhasználni a jogszabályt.¹³ Ugyancsak megemlítendő az újraegyesülő Németországnak a térségbeli, így a magyarországi német kisebbséggel kapcsolatos aktivitása, amelynek során német politikusok más térségbeli országok gyakorlatával szemben rendre a magyarországi politika példaértékűségét hangsúlyozták.

Kétségtelen, hogy a térség legújabbkori történelmében korántsem szokatlan gyakorlat a határon túli nemzettársak érdekében (is) mutatkozó anyaországi példamutatás, ez a fajta sajátos befolyásolás. Két világháború közötti példaként említhető Gustav Stresemann német külügyminiszternek a német kisebbségek ügyét is szem előtt tartó törekvése az 1920-as években a németországi kisebbségek széles körű kulturális autonómiájának biztosításáról¹⁴, vagy a függetlenné vált Szlovéniával kapcsolatban is utóbb megfogalmazódott, hogy a területén élő magyar és olasz kisebbségek számára biztosított kiterjedt jogok egyik célja a példamutatás az Ausztriában és Olaszországban élő szlovének helyzetének javítása érdekében.¹⁵ A Szovjetunió felbomlása után, az oroszországi „nemzeti-kulturális autonómiákról” szóló törvény körüli megnyilatkozások is gyakorta kifejezetten utaltak a milliós orosz kisebbségekre.¹⁶ Egy-egy ország kisebbségpolitikájának, kisebbségi jogi szabályozásának „példamutató”, „modellértékű”, vagy „standardok feletti” voltára utalás az utóbbi évtizedekben viszont már a legkülönbözőbb európai esetekben is kezd bevett formulává válni – a standardokat meghaladó kisebbségvédelmet a magyarországi kisebbségek számára ráadásul nem is volt olyan nehéz biztosítani.

A magyarországi nemzetiségpolitikában a probléma újbóli felmerülésétől, az 1960-as évek második felétől kezdve szintén jelen voltak a határon túli megfontolások, és a példaértékűségről szóló célzások. A hazai nemzetiségeknek a kétoldalú kapcsolatokba való emelése, összekapcsolva a magyar kisebbségekkel való kötelek megerősítésével, a kifelé irányuló példamutatás szándéka, és az a gondolat, hogy „*nemzetiségük úgyszólván predesztinálja őket Magyarország internacionalista kapcsolatainak ápolására, olyan feladatot állít eléjük, hogy a magyar nemzet és a szomszédos népek kapcsolatának, barátságának természetes hídját alkossák*”¹⁷ nagy valószínűséggel a korabeli jugoszláv

Jellemző példa továbbá, hogy a kisebbségi törvényt elfogadó, 1993. július 7-ei plenáris ülésre a magyarországi kisebbségi szervezetek képviselői késve – előző nap vagy aznap – kapták kézhez a meghívót, amelyre viszont ugyancsak hivatalos volt huszonhét budapesti nagykövetség, hét határon túli magyar politikai párt és a Magyarok Világszövetségének képviselői.

¹² Butler: i. m. 1131. Tesser: i. m. 509.

¹³ A törvény elfogadásának „*sürgősségét hangoztatta Catherine Lalumiere asszony, az Európa Tanács főtitkára is Hivatalunkban* (a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalban – D. B.) *tett látogatásakor, amikor kiemelte, hogy a magyar törvény jelentős hatással lehet az 1993. októberében aláírásra megnyíló Európai Emberi Jogok Egyezményének kisebbségekkel kapcsolatos kiegészítő jegyzőkönyvére. Ez „Magyarország felelőssége Európa felé” – mondta.*” Wolfart János: Feljegyzés Antall József miniszterelnök részére (Budapest, 1993. március 23.). Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára (MNL OL) XXVII-A-1-I 3. d. N/12/19/1993.

¹⁴ Brubaker, Rogers: *Nacionalizmus új keretek között*. Budapest, L'Harmattan-Atelier, 2006. 130-132.

¹⁵ Györi Szabó Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Budapest, Osiris, 2006. 351.

¹⁶ Bowring, Bill: *Austro-Marxism's Last Laugh?: the Struggle for Recognition of National-Cultural Autonomy for Russians and Russians*. *Europe-Asia Studies*, 2002/2. 229-250.

¹⁷ Kővágó László: *A nemzetiségi kérdés a Magyar Népköztársaságban* (Tanulmányvázlat). In: Csatári Dániel (szerk.): *Nemzetiségi kérdés – nemzetiségi politika*. Budapest, Kossuth, 1968. 52.

nemzetiségpolitikai néhány elvi tézisének hatására fogalmazódott meg és nyert teret.¹⁸ A rendszerváltás utáni szakpolitikusok közül többen származtak a szomszédos országokból, és a szereplők számára morális, történeti, illetve egyéb, racionális és pragmatikus érvek sora támasztja alá a határon túli magyarsággal kapcsolatos politikák szükségességét.¹⁹ Ráadásul, a kisebbségi magyar vezetők közül többen, ha csak véleményezéssel élve is, de közreműködtek az 1993-as törvény kidolgozásában, szinte egyöntetűen szorgalmazva egy olyan jogszabály elfogadását, amely számukra hivatkozási alapként szolgálhat.²⁰ A kisebbségi magyar közösségekre való hivatkozás olykor szerepet kapott a hazai kisebbségi vezetők érvelésében is, ezáltal próbálva meg erősíteni a pozícióikat.

A külhoni célkitűzés egyedülisége, mások számára dominanciája kétségtelenül szorosan összefügg a magyarországi kisebbségek főbb jellemzőinek megítélésével, amelyek jelentősen különböznek a népesebb kisebbségi magyar közösségek tulajdonságaitól. Kérdés ebből a szempontból, hogy kiváltképp abban a tágabb regionális környezetben, ahol a nacionalizmusok és a modern nemzetállamok felemelkedésével rendkívül elterjedt a nemzet nyelvi és etnokulturális alapokon történő meghatározása, miként határozhatók meg a létszámában relatíve csekély, politikailag alig mobilizált, szétszórtan élő, és főként az asszimiláció különböző, de a nyelvi asszimiláció előrehaladott fázisában lévő, a magyar nyelvhez, kultúrához és a magyar államhoz szorosan kötődő csoportok. A szakpolitikai konstruálás ebből a szempontból egyaránt lehet érdekelt a vitális közösségek kimutatásában, akár kifelé történő „felnagyításában”, vagy bizonyos kisebbségi igények esetén az ignorálásban, akár magának a kisebbségi létnek a megkérdőjelezésében. A népszámlálási eredmények alapján is, több kisebbség esetében a döntően magyar nyelvű (al)csoportok léte, az identitások körüli bizonytalanságok gyakorta adnak alkalmat szakértői, illetve a kisebbségeken belüli vitákra ezen kötődések sokféleségéről és nem utolsósorban az etnobizniszről. Elterjedt a kettős vagy hibrid identitás fogalma²¹, illetve a szimbolikus etnicitás koncepciója²² annak kifejezésére, hogy az esetük nehezen ragadható meg az asszimiláció-disszimiláció fogalompár mentén. Ugyancsak viták övezik annak megítélését, hogy az utóbbi évtizedek népszámlálási adatainak összevetéséből vajon kirajzolódik-e és mennyiben egyfajta „disszimiláció” vagy „revival”.²³

A magyarországi kisebbségi jogi szabályozás elfogadása azonban nem csupán valamiféle offenzív nyomásgyakorlási szándékként értelmezhető a szomszédos országok felé, hanem némileg más szemszögből közelítve, preventív célzattal az 1980-1990-es évek fordulóján a jelentős részben még alakuló nyugati kisebbségvédelmi standardok átvételével és továbbfejlesztésével²⁴ pont, hogy inkább elejét venni a nemzetközi szervezetek és a szomszédos államok ez irányú kritikáinak és ezáltal megtámogatni, igazolni a kisebbségi magyar közösségek irányába való anyaországi fellépést. A cél ilyen értelemben összekapcsolódott az ország euroatlanti integrációs törekvéseivel, a nemzetközi

¹⁸ Uő: *A jugoszláviai magyarság kulturális helyzete*. Budapest, 1969. MNL OL M-KS 288. f. 36/1969. cs. 32. ö. e.

¹⁹ Ablonczy Balázs; Bárdi Nándor: *Határon túli magyarok: mérleg, esély, jövő*. In: Bitskey Botond (szerk.): *Határon túli magyarság a 21. században. Konferencia-sorozat a Sándor-palotában 2006-2008*. Budapest, Köztársasági Elnöki Hivatal, 2010. 11-40.

²⁰ Dobos Balázs: *A kisebbség joga*. Budapest, Argumentum, 2011. 133

²¹ Tátrai Patrik: *Etnikai folyamatok Magyarországon az ezredforduló után*. *Területi Statisztika*, 2014/5. 516.

²² Gans, Herbert J.: *Symbolic ethnicity: The future of ethnic groups and cultures in America*. *Ethnic and Racial Studies*, 1979/1. 1-20.

²³ Lásd Morauszki András; Papp Z. Attila: *Nemzetiségi revival? Magyarország nemzetiségei a 2011. évi népszámlálás megváltozott módszertana tükrében*. *Kisebbségkutatás*, 2014/3. 73-98. Tóth Ágnes; Vékás János: *Nemzetiségek Magyarországon 2001-2011. Etnodemográfiai folyamatok a népszámlálások tükrében*. *Kisebbségkutatás*, 2014/3. 36-72.

²⁴ Galbreath, David; McEvoy, Joanne: *European Organizations and Minority Rights in Europe: On Transforming the Securitization Dynamic*. *Security Dialogue*, 2012/3. 278.

kisebbségvédelem fejlesztésével, és azzal a szándékkal, hogy kétoldalú és regionális egyezményekben szabályozzák a térségben élő kisebbségek jogait.²⁵

A térségbeli nemzetépítő folyamatok kisebbségekkel szemben kevésbé befogadó természetét és számos meghatározó kisebbségi követelés elutasítását látva, felettébb kétséges, hogy a magyar modell példaértékűségére való utalások, a fejlett kisebbségi jogi megoldások exportálásának szándéka, azaz a kisebbségi magyar közösségek helyzetének ilyen módon való anyaországi befolyásolása valóban megalapozott igény lehetett-e az ezt hangoztató szereplők részéről. Sőt, bizonyos esetekben inkább az ellenhatás, a magyar modell lebecsülése, hiányosságainak, anomáliáinak, például az etnobiznisznek a hangsúlyozása volt megfigyelhető egyes szomszédos országbeli szereplők részéről.²⁶ Az egyetlen szomszédos ország, amelyet azonosíthatóan és pozitívan befolyásolt a magyar modell, Horvátország volt, ahol a vonatkozó 2002-es törvény alakította ki a kisebbségi tanácsok bonyolult rendszerét²⁷ - miközben ebben az esetben, akár csak Szerbiában és Szlovéniában nem hagyható figyelmen kívül az egykori jugoszláv öngazgatás tradíciója sem. A magyarországi kisebbségi önkormányzatok mintájára, a németországi szorbok közül is többen szorgalmazták az egyesületi alapú autonómiájuk választott testületekre történő módosítását²⁸, de a hazai működés árnyoldalai, mindenekelőtt az etnobiznisz komoly ellenérvnek bizonyult. Így szemlélve, a reálisabb megközelítés valóban az esetleges kritikák megelőzésére, a kifelé irányuló politikák igazolására, nemzetközi szinten történő hitelesebbé tételére helyezi a hangsúlyt.

Álláspontom szerint a szakpolitikai célok sorában az iménti, határon átnyúló motiváció mellett – amely kétségkívül nagy mértékben uralta a politikai kommunikációt és a szakpolitika szimbolikus vetületét – más célokat és tényezőket is meg kell említeni, amelyek adott pillanatban, adott szereplőknél jóval befolyásosabbnak bizonyultak. A választás tehát nem a határon túli szempont egyedülisége, dominanciája vagy esetlegesen ennek a szempontnak a mellözése között húzódik. Az 1993-as kisebbségi törvény több mint ötéves előkészítése, és hasonlóan a 2005-ös törvény összességében közel nyolcéves előkészítése számos szereplőt és érdekeiket felvonultató bonyolult szakpolitikai folyamatok voltak, több érzékeny politikai és jogi kompromisszumos megoldással, amelyek jelentős mértékben már a politika konkrét materiális-instrumentális aspektusait érintették, jogokat és köteleességeket állapítottak meg, intézményeket hoztak létre, forrásokat osztottak el, amelyek során alapvetően a magyarországi körülményeket és lehetőségeket kellett figyelembe venni. Az 1993-as törvény pontjainak jelentős része ráadásul már a törvényjavaslat 1992-es parlamenti benyújtása előtt megszületett. Bár az országgyűlési képviselők utóbb sok esetben, valóban külföldi példamutatásra kívánták felhasználni mind a készülő, mind a hatályba lépett jogszabályt, nagyobb figyelmet kell szentelni az azt megelőző tárgyalásokra, amelyek olyan befolyásos szereplőket vontak be, mint a Belügyminisztérium, a Pénzügyminisztérium, az Igazságügyi Minisztérium, vagy a kisebbségi szervezeteket tömörítő ernyőszervezet, a Kisebbségi Kerekasztal.

A kisebbségi törvény napirendre vételének főbb külső és belső körülményei

²⁵ 46/1990. (V. 24.) OGY határozat a szomszédos országokban élő magyar nemzeti kisebbségek helyzetéről.

²⁶ Lásd például: Kramplová a magyarországi kisebbségekről (MTI, 1998. január 27.). „*A magyarországi szlovákok legfeljebb álmodni mernek a szlovákiai magyarok jogi előnyeiről*” - nyilatkozta a szlovák külügyminiszter.

²⁷ Petričušić, Antonija: *Minority Specific Bodies at the Local Level: the Case of National Minority Councils and their Coordinations in Croatia*. http://academos.ro/sites/default/files/biblio-docs/102/418273.petricusic_minority_specific_bodies_croatia.pdf (2015. május 1.).

²⁸ Elle, Ludwig: *Sorbische Interessenvertretung in Vergangenheit und Gegenwart*. Bautzen, Sorbisches Institut, 2012.

A törvény kidolgozásának munkálatai – összefüggésben a rendszerváltáshoz vezető politikai eseménysorral, személyi változásokkal, a nemzetközi környezet és a külpolitikai vonalvezetés módosulásával –, számos, hazai és külföldi esemény együttes hatásaként, illetve több szereplő akár egyidejű, párhuzamos tevékenysége nyomán indulhattak meg az MSZMP KB illetékes osztályán 1988 kora tavaszán. Az alábbiakban csak felsorolásszerűen szereplő külső és belső tényezők közül elsőként említendő a határon túli magyar közösségek, és elsősorban a romániai magyar kisebbség helyzetének látványos romlása. A bukaresti magyar nagykövetség például már 1986 nyarán azt javasolta, hogy a nemzetiségpolitika terén már csak fokozott magyar kezdeményezéssel és egyoldalú szerepvállalással lehet javulást elérni, aminek oka a magyarországi románságtól is elzárkózó romániai magatartás.²⁹ Azt követően, hogy Szűrös Mátyás KB-titkár, és az Országgyűlés Külügyi bizottságának elnöke 1988. január végén nyilvánosság előtt kijelentette, hogy Magyarország felelősséget érez a határon túli magyarságért, a KB Külügyi Osztályának helyettes vezetői nagy hatású cikket tettek közzé a Magyar Nemzetben. Szokai Imre és Tabajdi Csaba e február közepi írása is azt hangsúlyozta, hogy „*nemzetközi fellépésünk hitelét, erkölcsi fedezetét folyamatosan változó, bővülő, továbbfejlődő hazai nemzetiségi gyakorlatunk adhatja csak meg.*”³⁰ A román érdektelenség mellett azonban Csehszlovákia, Jugoszlávia és az NSZK részéről egyre jelentősebb érdeklődés mutatkozott a Magyarországon élő kisebbségei irányába, amely szintén rávilágított a problémákra. A külső körülmények közé tartozik szintén, hogy 1988 folyamán Magyarország csatlakozott a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának fakultatív jegyzőkönyvéhez, amelynek következtében emberi és nemzetiségi jogi, nemzetközi szintű ellenőrzésre is lehetőség nyílt az országban.³¹

A belső körülményekhez vezet már át egyáltalán maga a kisebbségi kérdés iránt megnövekedett közéleti érdeklődés és figyelem, amelyet fokozott a párton kívüli ellenzék ez irányú nyomása is. A párton belül bár 1984-ben kezdeményezték ugyanakkor egy átfogó, a nemzeti-nemzetiségi kérdéssel kapcsolatos orientáló jellegű szöveg, egy hivatalos állásfoglalás kidolgozását, amiből viszont csak 1987-re született tervezet. E mellett még egy olyan, ide is kapcsolódó törekvés volt érzékelhető a párt részéről, amely növelni kívánta az Országgyűlés törvényalkotó szerepét, és az utóbb elfogadott jogalkotási törvénnyel összefüggésben, immár egyértelműen törvényi szinten akarta szabályozni az állampolgárok alapvető jogait, kötelességeit, valamint az érvényesítés garanciáit.³² Az illegális szamizdatok cikkeiben a magyarországi – és nem csupán a hivatalosan elismert, hanem más, cigány és zsidó – kisebbségek ügye, problémáik, rendezetlen jogi helyzetük is helyet kaptak. Az 1987 nyarán megjelent Társadalmi szerződés ugyancsak szorgalmazta egy nemzetiségi törvény kidolgozását, amelynek keretében „*biztosítani kell mindazon jogokat a magyarországi nemzetiségeknek (a cigány kisebbségnek is), amelyeket a határon túli magyar kisebbségek számára követelünk.*”³³ Erre is reflektálva, a párton belül érezhető volt az az igény, hogy nemzetiségi kérdésekben is vegye át a kezdeményezést, tisztázza a fontos társadalmi kérdéseket, és álljon a szükséges változások élére, beleértve az állampolgári jogok

²⁹ Bukaresti Nagykövetség: A magyar nemzetiség helyzete Romániában (Bukarest, 1986. augusztus 15.). MNL OL XIX-J-1-j KÜM TÜK iratok 1987. 3. d. 00323.

³⁰ Szokai Imre; Tabajdi Csaba: Mai politikánk és a nemzetiségi kérdés. *Magyar Nemzet*, 1988. február 10.

³¹ 1988. évi 24. törvényerejű rendelet a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához kapcsolódó, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által New York-ban 1966. december 16-án elfogadott Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről. 1988. évi 25. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet módosításáról.

³² A Politikai Bizottság 1987. május 19-i állásfoglalása a jogalkotásról szóló törvény előkészítéséről (H/137/1987.). MNL OL M-KS 288. f. 5/997. ő. e.

³³ Csizmadia Ervin: *A magyar demokratikus ellenzék 1968-1988. Dokumentumok*. Budapest, T-Twins, 1995.

érvényesülésének, garanciáinak áttekintését és kialakítását, miként a kollektív szabadságjogok kodifikálását.³⁴

Az 1980-as évek második felében tehát kezelendő kérdésnek bizonyult a hivatalosan nemzetiségként nem elismert kisebbségek, mindenekelőtt a cigány és zsidó közösségek ügye. Mindkét esetben megosztottak voltak, akárcsak az ügyvel foglalkozó apparátusok. A cigányság esetében, 1988 őszére kezdeményezték és támogatták az akkori vezetők a többi nemzetiséggel azonos jogi státusz biztosítását³⁵, amely az akkori évtizedben, nemzetközi szinten is domináns megközelítésnek számított.³⁶ A zsidóságnál pedig az év tavaszán többek között a tervezett kulturális centrum, a Jonah Kulturális Központ létesítése vetette fel azt a kérdést, hogy tartható-e az addigi álláspont, amely szerint a magyar állam a zsidóságot mint vallásfelekezetet és nem mint etnikai közösséget ismeri el.

A hazai tényezők közé sorolandó végül, de nem utolsó sorban maga az 1980-as évekre kifulladásig nemzeti politikai gyakorlat, hogy az akkori jogi és intézményi keretek a legkevésbé sem voltak alkalmasak egyfajta ösztönző szerep betöltésére, a kisebbségi identitások ápolására, az igények felkeltésére, és egyáltalán a sokszínűség tartós megőrzésére. A felgyülemlett problémákról és hiányosságokról az érintett szakmai apparátusnak, különösen az állami és a tanácsi bürokráciának is tudomása volt. Az utóbbit támasztja alá, hogy területi szinten, a kedvezőbb politika kialakításában élen járó Baranya megyében, a megyei tanács keretében indult meg egy, a nemzetiségi jogok előmozdításáról szóló rendelet előkészítése 1987 második felében – mintegy jelezve egyúttal az átfogó jogszabályi szabályozás szükségességét.³⁷

A kisebbségi törvény kidolgozása (1988-1993) – további belső tényezők

A kisebbségi törvény hosszas előkészítéséből jelen keretek csupán három, de álláspontom szerint rendkívül meghatározó belső körülményt emelek ki, amelyek a kisebbségi jogi szabályozás új alapokra helyezésének, a törvény ügyének napirendre vételét követően, és a határon túli szemponton túlmenően további magyarázatul szolgálnak arra, hogy miért a választott kisebbségi önkormányzatok gondolata nyert idővel teret. Másfelől ezek a tényezők hosszabb távú hatását mutatja, hogy a végrehajtás, a későbbi működés számos problémája, esetlegessége és hiányossága is ezekre vezethető vissza, és jelentős részben ezek a kérdések szerepeltek a későbbi módosítások fókuszában, akárcsak a 2011-es nemzetiségi törvény korrekciójában is.

Elsőként a kisebbségi civil szféra helyzetét kell kiemelni az 1990-es évek elejéről. Az egyesületi törvény nyomán, a szervezetek, a helyi és országos kisebbségi egyesületek száma dinamikusan növekedett 1989-től kezdve, amely a demokratikus átalakulás és stabilitás

³⁴ Varga Péter (MSZMP KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztály): Tájékoztató a Politikai Bizottságnak az ellenzéki, ellenséges tevékenység újabb vonásairól (Budapest, 1988. február 3.). MNL OL M-KS 288. f. 5/1019. ő. e. KAO/119/1988.

³⁵ Megalakult a Magyarországi Cigányok Demokratikus Szövetsége (MTI, 1988. november 1.). Lakatos Menyhértnek, az Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége elnökének levele Gáti Tamásnak, az MSZMP KB Tudományos, Közoktatási és Kulturális Osztályának munkatársának (Budapest, 1988. november 8.). MNL OL M-KS 288. f. 36/1988/105. ő. e.

³⁶ Rövid Márton: Options of Roma Political Participation and Representation. *Roma Rights*, 2012. 9.

³⁷ Takács Gyulának, a Baranya Megyei Tanács elnökhelyettesének levele Stark Ferencnek, a Művelődési Minisztérium Nemzetiségi Önálló Osztályának vezetőjének (Pécs, 1987. október 28.). MNL OL XIX-I-9-ee 1987. 11. d. 31419. (13-1. t.). I. 1351/1987. Baranyában a nemzetiségi tanácsrendeletet végül elfogadták 1988 márciusában. Lásd Nemzetiségi tanácsrendelet született Baranyában - megyei tanácsülés (MTI, 1988. március 21.). Az év őszére a Bács-Kiskun Megyei Tanács is készített egy nemzetiségi rendelettervezet, de abból már nem lett elfogadott jogszabály. Lásd Árvay Árpádnak, a Bács-Kiskun Megyei Tanács Vb. titkárának levelét Czibere Tibor művelődési miniszternek (Kecskemét, 1988. november 16.). MNL OL XIX-I-9-ee 1988. 12. d. 31479. (2-2-1- t.) 2181-2/1988.

szempontjából egyfelől pozitív fejlemény, másfelől azonban problémák adódtak a közösségi legitimitációval és képvisellel kapcsolatban, lévén, hogy a szervezetek többnyire nem csupán a tagságuk, hanem értelemszerűen az egész közösség nevében és érdekében kívántak fellépni. Számos kisebbség esetében a rendkívül szétagolt, fragmentált szerveződések egymással vetélkedtek. A helyzetet súlyosbította, hogy anyagi és egyéb források tekintetében nagyban függtek az Országgyűlés Emberi jogi bizottságának szervezetfinanszírozásától.

A kisebbségenként eltérő mértékben és mélységben alakuló szervezeti folyamatok mellett kimutatható, hogy a kormány fokozott demokratizálódást, egyfajta vezetőszeret kívánt elérni a kisebbségi civil szférában. A személyi változások ellenére ugyanis a kormányzati körökben olyan sommás vélemény kezdett kialakulni, hogy a kisebbségi szervezetekben, sok esetben pozíció- és hatalomátmentés következett be az előző rendszerből, és a többé-kevésbé megreformált struktúrák élén az egykori vezetők már egyfajta radikalizálódással, folyamatos kritikával és követelésekkel igyekeznek kompenzálni. Ebből a szemszögből tehát a szervezetek életében úgymond nem történt meg az elitcsere értelemben vett rendszerváltás, és valójában „*örösváltásra*”, a „*demokratizálódási folyamat felgyorsítására*” van szükség³⁸, amelynek eszköze az érintett népesség demokratikus kontrollja, a választott testületek lehettek. A kormányzati oldalról ezért is érte gyakorta kritika a szervezetek legitimitációját, azt sugallva, hogy sok esetben itt inkább a közösségek által nem ismert, a kisebbségek és az általuk lakott települések életébe be nem ágyazott, sokszor tagság és helyi alapszervezetek nélkül, néhány – főként fővárosi – etnopolitikai vállalkozó által működtetett szerveződésről van szó.³⁹ A választási anomáliák későbbi felszínre kerülésével, az ezredfordulótól ismét nagyobb hangsúly helyeződött a kisebbségi civil szervezetekre, sok esetben autentikusabb képviselőnek tartva őket, mint a kisebbségi önkormányzatokat – a civil élet ilyenén való „rehabilitálása” a roma önkormányzatok körüli vitákban is rendre helyet kap. Mindezek eredményeként, a független jelöltek kiiktatásával, 2006-tól kizárólag csak meghatározott kisebbségi civil szervezetek állíthatnak jelölteket a kisebbségi önkormányzati választásokon.

A következő fontos tényező a helyi-területi szereplőknek, és ezzel összefüggésben a Belügyminisztériumnak a kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatos álláspontja. Az 1990 őszi helyhatósági választások során közel 3100 önkormányzat jött létre Magyarországon. Általános jellemzőjükké vált a későbbiekben, hogy miközben elvégzendő feladataik folyamatosan bővültek, a hatékony ellátásukhoz szükséges források ezzel nem tartottak lépést, minek következtében nőtt az önkormányzatoknak a központi költségvetéstől való függése. Így nem is igen lehet meglepő – tekintetbe véve azt, hogy a becslések szerint mintegy 2500 településen élnek kisebb-nagyobb számban kisebbségek –, hogy körükben komoly félelmek munkálkodtak a tervezett kisebbségi önkormányzati rendszerrel kapcsolatban. Ezek az aggodalmak egyrészt a helyi önkormányzatok túlzott anyagi megterhelésére, másrészt pedig a kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörére, pontosabban a helyi szintű „kettős hatalomra” vezethetők vissza. Tartottak ugyanis attól, hogy az újonnan létrejövő, széles körű jogosítványokkal rendelkező kisebbségi önkormányzatok képesek lennének „lebénítani”

³⁸ Wolfart János: Feljegyzés Nagy Ferenc József tárca nélküli miniszternek a nemzeti és etnikai kisebbségi törvénytervezet kormány elé terjesztéséről (Budapest, 1992. január 7.). MNL OL XXVII-A-1-II 3. d. N/1145/92.

³⁹ „Számos szervezetnek nincsenek helyi szervei, nincs olyan tagsága, amely kimutathatóan elevenen együtt él. Ezek állandóan alakuló folyamatok, illetve, a cigányságtól eltekintve, nem is igazán alakuló folyamatok. Nem mindenütt a valóságos pluralizmus jó értelemben vett velejárói, tehát nincsenek „ellenszervezetek”, nincsenek többféle programok, ideológiák, vagy különböző értékrendek alapján szerveződő szervezetek az egyes népcsoportoknál, amely alól (...) a cigányság kivétel. Azoknak a szervezeteknek, amelyek még az állampárt idejében jöttek létre, vagy hozták őket létre felülről, persze jórészt sikerült megújulniuk. De nem mindig sikerült kiterjeszteniük a tevékenységüket mindegyik településre, oda, ahol az adott népesség él. Nem teljes tehát a képviselőtüük”. Wolfart János: „Cserébe kompromisszumkészséget tudunk ajánlani.” In: Osztójkán Béla (szerk.): *Megkérdem Önt is. A magyarországi cigányság és a rendszerváltás*. Budapest, Phralipe, 1994. 37.

települések és az államigazgatás működését.⁴⁰ Az egyeztetések keretében a véleményezők, köztük a Belügyminisztérium, illetve a területi szereplők, a megyei közgyűlések és a köztársasági megbízottak tekintélyes hányada ezért inkább azt az álláspontot támogatta, amely a kisebbségi önkormányzatok számára az egyesületi jogállásnál alig valamivel több feladat- és hatáskört biztosított volna. Részben ennek keretében értelmezhető az is, hogy a Belügyminisztérium már 1990-ben felvetette a kisebbségi önkormányzati struktúrának a települési önkormányzati rendszerbe történő integrálását, amit a tárca 1992 eleji tervezete is tartalmazott.

A végrehajtás során így nem csak az bizonyult idővel elsődleges kérdésnek, hogy valóban, minden esetben maguknak a kisebbségeknek az önkormányzatairól van-e szó, hanem az is, hogy a fentiek hatására, a szervezet és hatáskör elválasztása következtében beszélhettünk-e egyáltalán valódi kisebbségi autonómiáról, önkormányzatiságról. Míg ugyanis a kisebbségi önkormányzati rendszer formailag az önkormányzati modellt követte, tényleges, többek között a Kisebbségi Kerekasztal 1991-es tervezetéhez képest jelentősen szűkebbre szabott feladat- és eszközkészletét tekintve már korántsem annak felelt meg. E téren alapvető jogosítványok hiányoztak, számos kérdés nem, vagy bizonytalanul volt szabályozva, és rendkívül sok múlt a helyi és a kisebbségi önkormányzat együttműködésén.⁴¹

Végül, harmadik tényezőként, a finanszírozás ügye, a kisebbségi törvény költségvonzata a gazdasági átmenet komplex folyamatai közepette, a szociális feszültségek és a szűkös források ismeretében is rendkívül vitás és megosztó kérdéskörnek bizonyult, amelynek keretében szinte szükségszerűen konfrontálódtak a lehető legnagyobb központi és helyi támogatásra, és a lehető legteljesebb állami szerepvállalásra törekvő kisebbségi igények a fiskális szigorú képviselő pénzügyi állásponttal, illetve a települések gazdálkodását féltő önkormányzati érdekekkel. Nyilvánvaló volt, hogy az e téren befolyásos Pénzügyminisztérium a költségek lehető legalacsonyabb szinten tartásában és fékek beépítésében érdekelt. A Kisebbségi Kerekasztal tervezete például a minisztériumban „*ijedt riadalmat*” váltott ki: a tárca egyaránt kritizálni kezdte a túlzott mértékűnek tartott állami kötelezettségvállalást, és főként a potenciális jogalanyok száma körüli bizonytalanságot. Az 1992. évi költségvetés tervezési folyamatában is először úgy vélte, hogy kizárólag csak azokkal az eszközökkel lehet reálisan számolni, amelyek már korábban is rendelkezésre álltak, amelyeket már a megelőző években is folyósítottak kisebbségi célokra, de magának a kisebbségi törvénynek az elfogadását is célszerűnek tartotta ezért a költségvetési vita utánra halasztani.⁴² A minisztérium képviselője kijelentette továbbá, hogy hiába rendelkezik a tervezet állami vagyongyújtatásról, ha „*nincs szabad állami vagyon*”.⁴³

Összegzés

A rövid elemzés a fentiekben a magyarországi kisebbségpolitika fontosabb rendszerváltás utáni céljait igyekezett számba venni, amelyek azonosításában egyrészt a szakpolitika sokszereplős és összetett volta, szimbolikus-retorikai, illetőleg materiális-instrumentális elemeinek elismerése nyújtott elméleti fogódzót. Másrészt az 1993-as

⁴⁰ Lásd például Wolfart János: A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény tervezetének előzetes egyeztetése és vitája Bács-Kiskun, Békés, Csongrád, Fejér, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Pest, Somogy, Vas és Zala megye székhelyein (Budapest, 1991. július 12.). MNL OL XXVII-A-1-I. 2. d.

⁴¹ Pálné Kovács Ilona: A kisebbségi önkormányzatok jogállása. In: Csefkó Ferenc; Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Budapest, Osiris – MTA Kisebbségkutató Műhely – MTA Regionális Kutatások Központja, 1999. 38-49.

⁴² Kurunczi Sándor: Emlékeztető a Kodifikációs Bizottság 1991. július 31-i üléséről (Budapest, 1991. augusztus 2.). MNL OL XXVII-A-1-III 1. d.

⁴³ Király Péternek, a PM közigazgatási államtitkárának levele Manherz Károly címzetes államtitkárnak (Budapest, 1991. szeptember). MNL OL XXVII-A-1-II 2. d. 11.010/91.

kisebbségi törvény ügyének napirendre vételéhez és kidolgozásához kapcsolódó főbb célok és tényezők felvonultatása is alátámasztja a célok összetettségét, amelyek sorában a határon átnyúló szempontok a modell „felhasználásában”, „kommunikálásában” kétségkívül jelen voltak, ha más szinteken, más szereplőknél, legfőképp a feladat- és hatáskörök, illetve a források megállapításakor távolról sem a legbefolyásosabban. Látható volt, hogy a szabályozás kérdése nem csupán a kisebbségi magyar közösségek miatt került a politikai napirendre, miként az is érzékelhető, hogy a kidolgozás során több ténylegesen befolyásos szereplőt a kifelé történő példamutatás aligha motivált.

A magyarországi kisebbségpolitika jövőjére nézve fő kérdés, hogy milyen lehetőség van a jogszabályi lehetőségek végrehajtására.⁴⁴ Ezzel szoros összefüggésben, az olyan tényezők, mint az etnokulturális nemzetfelfogás erősödése az Alaptörvényben, a migrációs folyamatok, a határon átnyúló szuburbanizáció vajon az identitás magyar komponenseinek vagy a szimbolikus etnicitás erősítéséhez, vagy ellenkezőleg, nemzetiségileg öntudatosabb, és a kisebbségi jogi szabályozás továbbfejlesztése és jobb végrehajtása érdekében aktívan síkra szálló kisebbségi közösségekhez vezetnek-e. A 2014. évi nemzetiségi választói névjegyzékekben mutatkozó jelentős visszaesés viszont az utóbbit nem látszik alátámasztani. Az elmúlt években a választási anomáliák, az etnobiznisz, illetve egyes közösségeken belül a csoportküzdelmek, számos önkormányzat diszfunkcionális működése kikezdte azt a legitimitást, amelyet eredetileg a kisebbségi civil szervezetek ellenében a választott rendszernek szántak. Emellett, és a jogszabályi szigorítások hatására is pedig napjainkra a rendszer azt az ugyancsak neki szánt fontos ösztönző funkciót is kezdi elveszteni, amely az egyéneket pont a kisebbségi közéletben való aktív szerepvállalásra sarkallná.

⁴⁴ Kállai Ernő: A kisebbségi joganyag és annak változásai az elmúlt negyedszázadban Magyarországon. In: Fedinec Csilla et al. (szerk.): *A közép-európaiság dicsérete és kritikája*. Pozsony, Kalligram, 2013. 135.