

DOBOS BALÁZS

AZ 1993-AS KISEBBSÉGI TÖRVÉNY ELŐKÉSZÍTÉSE*

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény megalkotása az átalakuló nemzetközi és regionális környezet, az etnikai feszültségek és konfliktusok felszínre kerülése, a korábbi többnemzetiségű szomszédos államok, a Szovjetunió, Csehszlovákia és Jugoszlávia gyakorta erőszakkal kísért felbomlása, illetve a rendszerváltás összetett politikai, társadalmi és gazdasági folyamatai közepette kétségkívül komoly, elismerendő feladat elé állította az abban résztvevő szereplőket. Ezen körülmények valamelyest magyarázatot is kínálnak a hosszas, több mint ötéves előkészítésre, amely a törvény ügyének 1988 eleji napirendre kerülésétől egészen az 1993 nyári parlamenti végszavazásig tartott.

A törvény megalkotásának folyamatáról és résztvevőiről, a szabályozási szándékaikról és koncepcionális elgondolásaikról, a köztük kibontakozó vitás kérdésekről, valamint az egyes megszülető tervezetek főbb jellemzőiről már a jogszabály elfogadása előtt megjelentek az első tudományos igényű elemzések.¹ A törvény elfogadása óta eltelt három évtizedben a kifejezetten csak az előkészítést vagy azt részletesebben tárgyaló munkák száma jelentősen gyarapodott, amelyek számbavétele – a vonatkozó magyar nyelvű írások mellett a szaporodó nemzetközi publikációkkal együtt – már egyenesen egy bibliográfia összeállítását teszi szükségessé a témában. Éppen ezért a törvényelőkészítés politikatörténetéről, a szereplők vélt és valós érdekeiről, céljairól, a köztük kirajzolódó vitás pontokról, illetve a számos elkészült ter-

* A tanulmány a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal K143523. számú, A kisebbségek parlamenti képviselő nemzetközi összehasonlításban: deskriptív vagy szubsztantív képviselő?, valamint a K134962. számú, A nemzetiség és etnicitás jogi operacionalizálása projektek támogatásával készült.

¹ L. például: BIRÓ Gáspár: A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvénytervezet előkészítésének tapasztalatairól, In: *Az identitásválasztás szabadsága*, Osiris-Századvég, 1995, 36-42. p.; HERBAI István: *Európa felé – kis kitérővel? A magyar nemzetiségi politika a rendszerváltás éveiben*, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 1992. Még a törvényjavaslat 1992-es országgyűlési benyújtása előtti egyes, fontosabb tervezetekről L. például: BAKA András: Nemzetiségi vagy kisebbségi törvény? *Magyar Tudomány*, 1990/4. szám, 385-393. p.; Uő.: Az új magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi törvény koncepciójáról, *Regio*, 1990/4. szám, 59-66. p.; SCHLETT István: Nemzet és polgár. A nemzeti és etnikai kisebbségi törvény tervezeteihez, *Világosság*, 1991/3. szám, 167-183. p.

vezet sajátosságairól szóló fontosabb összefoglaló munkák kiemelése is már önmagában egy komoly kihívás és aligha törekedhet a teljességre.² Közülük számos publikáció jól elhatárolhatóan egy rövidebb időszakra, a már betervezett törvényjavaslat 1992–1993 közötti országgyűlési vitájára fókuszál, a különböző frakciókhoz tartozó szónokok álláspontjainak,³ a felszólalások tartalmának részletes elemzésére,⁴ illetve tágabban a nemzet, a külső és a belső kisebbségek fogalmainak diszkurzív megkonstruálására a kérdéses ciklusban.⁵ Mellettük szintén feltétlenül megemlítendő az előkészítésben résztvevő kisebbségi vezetők írásai, amelyek a törvény által leginkább érintett kisebbségi oldal korabeli álláspontjait és utólagos értékelését jelenítik meg.⁶ A törvény kidolgozásának kérdése helyet kapott az elfogadása utáni, tíz⁷, majd húszéves évforduló alkalmából⁸ megrendezett konferenciákon, valamint az

- ² A teljesség igénye nélkül L. például: BODÁNE PÁLOK Judit: A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei, *Acta Humana. Emberi jogi közlemények*, 1993/12–13. szám, 26–45. p.; BINDORFFER Györgyi: *Kisebbség, politika, kisebbségpolitika. Nemzeti és etnikai közösségek kisebbségi önkormányzati autonómiája Magyarországon*, Gondolat, Budapest, 2011; DOBOS Balázs: *A kisebbség joga*, Argumentum, Budapest, 2011; GYÖRI SZABÓ Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszeroáltás Magyarországon a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében (1989–1990)*, Osiris, Budapest, 1998; KÁLLAI Ernő: A kisebbségi joganyag és annak változásai az elmúlt negyedszázadban Magyarországon, In: FEDINEC Csilla – ILYÉS Zoltán – SIMON Attila – VIZI Balázs (szerk.): *A közép-európai dicsérete és kritikája*, Kalligram, Pozsony, 2013, 10 135. p.; MAJTÉNYI Balázs: *A nemzetállam új ruhája. Multikulturalizmus Magyarországon*, Gondolat, Budapest, 2007; SZABÓ Orsolya: Reform vagy módosítás? A magyarországi kisebbségi törvény koncepcionális megújítása, In: KOVÁCS Nóra – OSVÁT Anna – SZARKA László (szerk.): *Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből III.*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004, 191–208. p.
- ³ TÓTH Judit: A többkultúrájú politikai közösség magyarországi intézményesülése, *Miskolci Jogi Szemle*, 2008/1. szám, 121–140. p.
- ⁴ SANSUM MOLNÁR Judit: Az 1993-as magyarországi kisebbségi törvény parlamenti vitája, *Regio*, 2017/3. szám, 182–202. p.; Uő. – DOBOS Balázs: Cultural Autonomy in Hungary: Inward or Outward Looking? *Nationalities Papers*, 2020/2, 251–266. p.
- ⁵ KOLLER Inez: *Nemzetiség és ideológia. Parlamenti beszédmodok a nemzetiségről (1990–1994)*, PTE BTK Interdiszciplináris Doktori Iskola, Pécs, 2011.
- ⁶ L. például: DONCSEV Toso: A magyarországi kisebbségi törvény, *Kisebbségkutatás*, 2004/1. szám, 94–101. p.; Uő: A Kisebbségi Kerekasztal szerepe a törvény megalkotásában, In: KOVÁCS Kálmán Árpád (szerk.): *Nemzetiségek és törvényhozás Magyarországon*, Országház, Budapest, 2019, 243–252. p.; LÁSZTITY Péter előadása, In: EGYED Albert – TOKAJI NAGY Erzsébet (szerk.): *Kisebbségek és önkormányzat. Az 1993. szeptember 27–29. között Szentendrén tartott konferencia előadásai és vitája*, Minoritás Alapítvány, Budapest, 1994, 67–79. p.; Uő.: Kisebbségi törvény, rendszerváltás, Kerekasztal – negyed évszázaddal később, a résztvevő szemével, In: KOVÁCS: *i. m.*, 253–287. p.
- ⁷ TAMÁS Kincső – TÓTH Ágnes – VÉKÁS János (szerk.): *Tíz éves a kisebbségi törvény. Szakmai konferencia, Néprajzi Múzeum Budapest, 2003. október 7–9.*, Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, Budapest, 2004.
- ⁸ MAYER Éva (szerk.): *Nemzetiségek a magyar jogrendben – 20 év után. Szimpózium az Alapjogi Biztos Hivatalában*, 2013. december 17., *Barátság*, 2014. február 15. I–XXII. p.

1868-as nemzetiségi törvény mellett az akkor huszonöt éve elfogadott 1993-as kisebbségi törvényről is megemlékező 2018-as Országközi eseményen is.⁹ Az elemzések mellett további forrásközlések és adatbázisok is születtek a törvény megalkotásáról: egy disszertáció függelékeként kapott helyet a jogszabály 1979 és 2009 közötti eseménytörténetének kronológiája,¹⁰ illetve elkészült egy szabadon hozzáférhető digitális szövegtár a Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézetének olvasószobájában, amely többek között az előkészítés során keletkezett, az alábbiakban ugyancsak érintendő számos tervezetet is tartalmazza digitalizált formában.¹¹

A fentiekhez képest hazai és nemzetközi publikációk jóval kiterjedtebb és szerteágazóbb köre vizsgálja a törvényt történeti távlatban vagy a jogszabályi keretek között elhelyezve, és nem utolsósorban a végrehajtás tapasztalataira, hiányosságaira és anomáliára összpontosítva, ideértve mindenekelőtt a komoly közéleti figyelmet kapó kisebbségi önkormányzati választásokat, valamint a valós kulturális autonómia és parlamenti képviselő sokáig fennálló hiányát. Az 1993-as kisebbségi törvény és annak előkészítése iránti számottevő hazai és nemzetközi érdeklődés, a publikációk sokasodó száma az elmúlt évtizedekben viszont elsőre meglepően hathat egy olyan, etnikulturális szempontból relatíve homogén ország esetében mint Magyarország, de kiegészítőül összefügg a törvény végrehajtásának ezen problémáival és hiányosságaival. Utóbbiak szükségszerűen ösztönöztek többeket arra, hogy a törvény előkészítésének feltárása felé forduljanak, és ezáltal kíséreljék meg azonosítani a felmerülő problémák gyökereit. A jogszabály ugyanis a különböző szereplők között egy sor kompromisszum eredményeként került elfogadására, amelynek következtében számos általános, deklaratív és más jogszabályra történő utalásos rendelkezést tartalmazott konkrét következmények nélkül, többféle értelmezési lehetőséget kínálva.

A törvény szűkebb rendelkezésein túlmutatóan, a törvény és a döntően személyi elvű autonómia hazai intézménye, a kisebbségi önkormányzati rendszer iránti érdeklődés ugyanakkor részét képezi a magyarországi kisebbségpolitika általánosabb természetével, céljaival, motivációjáról és eszközeiről szóló, az 1980-as évek vége óta rendre kiújuló részben közéleti, részben tudományos vitáknak és megállapításoknak is. Ezek döntő része arra a kérdésre összpontosít, hogy akár már a rendszerváltást megelőzően, 1920-tól kezdve, majd 1989-et követően milyen viszonyban áll, mennyire egységes a hazai kisebbségpolitika a kifelé, a külföldi magyarok irányába kifejtett szakpoliti-

⁹ KOVÁCS: *i. m.*

¹⁰ DOBOS Balázs: *A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény történeti kronológiája (1979–2009)*, <https://phd.lib.uni-corvinus.hu/517/1/dobos_balazs.pdf> (letöltve: 2023. 08. 25.).

¹¹ Úó. (összeáll.): *A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény. Digitális szövegtár*, <<https://kisebbssegkutato.tk.hu/adatbazis/nektv>> (letöltve: 2023. 08. 25.).

kákkal, illetve miként lehet meghatározni a politikai közösség alapjait, összehangolni egymással a civil és etnikai nemzetfelfogás és állampolgárság eltérő megközelítéseit. E tekintetben a kérdést vizsgáló szerzők többsége elfogadni látszik azt az érvet, hogy a hazai kisebbségekkel kapcsolatos szakpolitika mindig is inkább alárendelt volt a külhoni szempontoknak, és a kisebbségi törvény megalkotásának és elfogadásának egyesek számára egyedüli, mások számára legalább részbeni okai a határon túli magyarok helyzetével, a szomszédos országok ezirányú politikáival összefüggő politikai megfontolások, a kifelé történő példa- és nyomásgyakorlási szándékok voltak. Másrészt különösen a 2000-es évektől előtérbe került annak a kérdésnek a megvitatása is, hogy vajon a törvény által célul kitűzött kulturális autonómia és kisebbségi jogok mennyiben vannak összhangban az ország legnépesebb kisebbségének, a romáknak az érdekeivel, a kívánt társadalmi-gazdasági integráció megvalósításának és a diszkrimináció leküzdésének céljaival.

A fentiek nyomán, tekintetbe véve azt, hogy a kisebbségi törvény előkészítéséről már számottevő hazai és nemzetközi szakirodalom áll rendelkezésre, jelen tanulmány leginkább arra vállalkozhat, hogy néhány további fontos, a szerző megítélése szerint a vonatkozó munkákban mindezidáig aránytalanul kevesebb figyelmet kapó szempontot fogalmazzon meg, ilyen körülményekre világítson rá. A kisebbségpolitika megítélésével kapcsolatos vitában ezért jóval inkább arra helyezi a hangsúlyt, hogy a kisebbségi magyar közösségek felé irányuló anyaországi politika vajon miként befolyásolta a hazai kisebbségek részvételi lehetőségeit az őket érintő törvény megalkotásában. Továbbá miként feleltethető meg, miként illeszkedik a magyarországi kisebbségpolitika a tágabb regionális környezetbe, mennyire harmonizál a rendszerváltás utáni Kelet-Közép- és Kelet-Európa országainak nemzet- és államépítési törekvéseivel, az államszocializmus örökségével, a sokszínűség és a kisebbségek helyzetének kezelésével, valamint a személyi elvű vagy kulturális autonómia térségbeli térhódításával kapcsolatos újabb nemzetközi szakirodalmi megállapításokkal. Az elemzést olyan szempontokkal egészíti ki a továbbiakban, mint a törvény ügyének napirendre vétele, a törvényelőkészítés kapcsán, Bíró Gáspár nyomán sokat idézett „nemzeti liberális” és „autonomista” megközelítések¹² rivalizálásának lecsapódása a jogszabályban, a kisebbségi önkormányzatok új intézményének teret engedő igazgatási, területi önkormányzati, valamint a gazdasági átmenet nehézségei közepette a kisebbségi terület pénzügyi-finanszírozási perspektívái. Összességében az előkészítés rendkívül összetett, hosszas, sokszereplős, sokféle érdek és cél által szabdaltsággal jelleget kívánja aláhúzni, amelyben a kifelé történő példamutatás kétségkívül jelen volt, ha nem is egyöntetűen, nem is minden szereplőnél és ugyanazon mértékben. Ezek a körülmények viszont a sokat tanulmányozott országgyűlési vitához képest is jelentősebb mértékben befolyásolták a törvény elfogadását, annak konkrét rendelkezéseit és végrehajtását.

¹² Bíró: *i. m.*, 36–39. p.

A történeti örökség, a személyi elvű kisebbségi autonómia reneszánsza és a kisebbségi törvények Közép- és Kelet-Európában

A térségben évtizedeken keresztül uralkodó szovjet nemzetiségpolitikai irányvonal még kifejezetten ellenezte a személyi elvű kisebbségi autonómiát. A rendszerváltás után a mellette való elköteleződés kifejezhető így a múlttal való egyfajta szembefordulást is, miközben egy, alapvetően a kultúrára és oktatásra szorító, korlátozott, az állam által továbbra is ellenőrzött, attól jelentős mértékben függő elrendezés viszont már nem áll teljesen távol a posztkommunista kisebbségpolitikák természetétől. A szovjet politika egyik kulcseleme volt a nemzetiségek meghatározott kulturális tevékenységeinek támogatása és fejlesztése intézmények keretében, az elképzelések szerint egészen addig, ameddig a nemzetiségenként különálló szervezetek a jövőben össze nem olvadnak.¹³ A közösségek apolitikus, nacionalistának semmiképpen sem nevezhető értékeinek a megjelenítése, leginkább könyvek és újságok kiadása, kulturális események, fesztiválok megrendezése, népdalok és -táncok előadása jelentős mértékben a folklorizáció irányába hatottak, és nem csupán a Szovjetunióban, hanem a szocialista blokk más országaiban is, köztük Magyarországon, amelyek szintén a nemzetiségpolitikájuk nagyvonalúságát, előzékenységét, a nemzetiségek megvalósult egyenlőségét kezdték el hivatalosan hirdetni. A politikailag kevésbé kényes és destabilizáló, alapvetően kulturális és oktatási kérdések, a folklór köré összpontosuló kisebbségpolitikai örökség kétségkívül közrejátszott a térségben a kulturális autonómia reneszánszában – hozzátevé természetesen, hogy ilyen jellegű, főként kisebbségi oktatási ügyek számos országban azért még a közelmúltban is komoly konfliktusok tudtak generálni.

Adódik a kérdés, hogy miként kerülhetett mégis arra sor, hogy napjainkra a térség számos országa (Észak-Macedónia, Észtország, Horvátország, Koszovó, Lettország, Magyarország, Montenegró, Oroszország, Szerbia, Szlovénia és Ukrajna) kezdett – legalább elviekben és papíron – hivatkozni a személyi elvű vagy kulturális autonómiára a kisebbségpolitikáiban és jogszabályaiban. Az autonómia történeti előképei ellenére, ideértve legfőképp a két világháború közötti észtországi kulturális autonómiát, a korábbi homogenizációs politikák örökségeként ugyanis továbbra is széles körűen jelen van a kisebbségi igényekkel szembeni elzárkózás és szűkmarkúság a térség nemzetiesítő államaiban, illetve hogy a nemzetközi kisebbségvédelmi standardoknak az átvétele és gyakorlatba való átültetése jelentős mértékben torzult a térségben. A széles körben elterjedt nézet szerint a kisebbségek inkább illojálisak a nekik otthont adó államokhoz, keresik az azoktól való elszakadás lehetőségét,

¹³ OSIPOV, Alexander: Soviet parity of nations or western non-discrimination: Is there a dilemma for Russia? In: CORDELL, Karl – AGARIN, Timofey – OSIPOV, Alexander: *Institutional Legacies of Communism. Change and Continuities in Minority Protection*, Routledge, 2015, 64. p.

együttműködnek az anyaországokkal, amelyek következtében biztonsági fenyegetést jelentenek az államokra nézve. A politikai elitek elsődleges feladata így nem lehet más, mint fokozni a nemzet- és államépítési erőfeszítéseket és intézkedéseket, és összességében egy olyan erős államot építeni, amely gyengíti a potenciálisan erősebb pozíciókkal bíró kisebbségeket.¹⁴ Mindezek hatására azok az intézmények, amelyek elviekben a kisebbségi identitások és jellemzők megőrzését lennének hivatottak szolgálni, valójában, a sajátos történeti örökség következtében változatlanul ellenőrzést is gyakorolnak felettük.¹⁵ A nemzetállami modell és gondolkodás a közintézményeket továbbra is a többségi nemzetek szinte kizárólagos tulajdonának tartja, amelyek ilyenformán jelentős mértékben kizárják, vagy hátrányos helyzetbe hozzák a kisebbségeket,¹⁶ legfőképp a többségi nyelvek és kultúrák kiemelt, elsődleges pozícióinak jogi-intézményi rögzítésével.¹⁷

Mindezekből következően a térségben még az 1993-as magyarországi előtt elfogadott kisebbségi törvényt kevésbé a leginkább érintett kisebbségi közösségek alulról jövő nyomása és érdekvényesítése kényszerítette ki, és csak részben a sokszínűség kezelésének normatív-igazságossági megközelítései, hanem olyan instrumentalista megfontolások és egyéb szempontok domináltak, mint például a függetlenségi igények nemzetközi elismertetése vagy megtámogatása, a nemzetközi szervezetek külső nyomása, a nemzetközi standardoknak való megfelelési, és a külföldi példamutatási szándékok.

Georg Brunner rámutatott, hogy az önálló kisebbségi törvény gondolata a Baltikumban merült fel a térségben,¹⁸ pontosabban, ott fogadták el az első ilyen jogszabályokat. Elsőként Litvánia már a függetlenség kikiáltása előtt, 1989. november végén törvényt fogadott el a nemzeti kisebbségekről.¹⁹ A kisebbségi jogok biztosításának már megvolt a támogatottsága a függetlenségi mozgalmon belül, de a törvény elfogadásához – a multietnikus hagyományokon és a kisebbségeknek a két északi balti államhoz képest csekélyebb arányú jelenlétén túlmenően – a nemzetközi politikai realitásokkal összefüggésben, a kisebbségek egyfajta megnyerésének, integrálásának a szándéka is társult.²⁰ A

¹⁴ KYMLICKA, Will: National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms, *Ethnopolitics*, 2007/3, 379–393. p.

¹⁵ AGARIN, Timofey: The dead weight of the past? Institutional change, policy dynamics and the communist legacy in minority protection, In: CORDELL–AGARIN–OSIPOV (eds.): *i. m.*, 24. p.

¹⁶ AGARIN, Timofey – CORDELL, Karl: *Minority rights and minority protection in Europe*, Rowman & Littlefield, London, 2016.

¹⁷ CSERGŐ Zsuzsa – REGELMANN, Ada-Charlotte: Europeanization and minority political action in central and eastern Europe, *Problems of Post-Communism*, 2017/5, 215–218. p.

¹⁸ BRUNNER, Georg: *Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában*, Teleki László Alapítvány, 1995, 50. p.

¹⁹ Law on Ethnic Minorities, No XI-3412 (23 November 1989, Vilnius, as amended of January 29, 1991, No. I-1007), <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.21840?jfwid=j4ag25ww>> (letöltve: 2023. 08. 25.).

²⁰ ANDRLÍK, Jan: Ethnic and Language Policy of the Republic of Lithuania: Basis and Practice, *Annual of Language & Politics and Politics of Identity*, 2009/3, 48. p.

lengyel és az orosz kisebbség ugyanis komolyan tartott a litván nyelv fokoza-
tos hivatalossá tételétől, kiterjedtebb, területi követeléseket fogalmaztak meg,
így a törvény a nyelvi jogok központba állításával a félelmeik eloszlatását is
célozta.²¹ A mindössze tíz cikkből álló jogszabály azonban „kezdetben inkább
vérszegény” volt.²²

Három héttel később, december közepén Észtországban is elfogadásra
került „Az Észti Köztársaság polgárainak nemzeti jogait rögzítő törvény”,²³
amely a címéből adódóan nem csupán a kisebbséghez tartozók jogait dekla-
ráltta, és Litvániához hasonlóan azzal a céllal is született, hogy enyhítse az et-
nikai megosztottságot, elejét vegye a kisebbségi terület és a függetlenség ügye
szembeállításának.²⁴ Az oroszosítást szintén elszenvető kisebb közösségek,
az inkeri finnek és svédok az észtekhez közeledtek, és előtérbe került a két
világháború közötti kulturális autonómia helyreállításának a gondolata. Az
1993 októberében elfogadott jogszabály viszont már csak felületesen, formai
értelemben, a választási elem meghagyásával követte az 1925-ös elődjét: ezen
két közösség kisebbségi tanácsai nem rendelkeznek közjogi státusszal, sem a
megfelelő hatáskörökkel és pénzügyi garanciákkal.²⁵

1991 márciusában fogadták el a „Lettország nemzeti és etnikai csoport-
jainak szabad fejlődéséről és kulturális autonómiához való jogokról” szóló
törvényt,²⁶ amely nemzetközi összevetésben elsőként már a címében is utalt
a kulturális autonómiára. A belső sokszínűség kezelése mellett a törvény cél-
ja egyfajta demokratikus, multikulturális kép közvetítése is volt kifelé a füg-
getlenség elismerése érdekében.²⁷ Utóbb a nemzetközi megfigyelők szerint is
azonban a litvánhoz hasonlóan rövid, mindössze 16 cikkelyből álló jogsza-
bály aligha volt több általános deklarációnál, tényleges végrehajtási követke-
zmények nélkül.²⁸

²¹ HOGAN-BRUN, Gabrielle – RAMONIENĖ, Meilutė: Emerging Language and Education Poli-
cies in Lithuania, *Language Policy*, 2003/2, 33. p.

²² KOLSTØ, Pål: *Russians in the Former Soviet Republics*, Indiana University Press, Blooming-
ton, 1995, 141. p.

²³ Eesti NSV kodanike rahvuslikest õigustest (Tallinn, 15. detsembril 1989), <<https://www.riigiteataja.ee/akt/28144>> (letöltve: 2023. 08. 25.).

²⁴ SMITH, David J.: The „Quadratic Nexus” Revisited: Nation-Building in Estonia Through
the Prism of National Cultural Autonomy, *Nationalities Papers*, 2020/2, 242. p.

²⁵ Uó.: Nemzeti-kulturális autonómia a mai Észtországban: A valódi jelentőségtől a szim-
bolikusig? *Regio*, 2017/3. szám, 154–181. p., 158. p., 168. p.

²⁶ Law On Free Development of Latvia’s National and Ethnic Groups and Their Right to
Cultural Autonomy (Riga, 19 March 1991), <<https://likumi.lv/ta/en/en/id/65772>>
(letöltve: 2023. 08. 25.)

²⁷ YUPSANIS, Athanasios: Cultural Autonomy for Minorities in the Baltic States, Ukraine,
and the Russian Federation: A Dead Letter, In: *Polish Yearbook of International Law*, Vol.
36., Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warsaw, 2016. 116. p.

²⁸ OSIPOV, Alexander: Non-Territorial Autonomy during and after Communism: In the
Wrong or Right Place? *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2013/1, 12. p.

Horvátországban a nemzeti és etnikai közösségek emberi jogairól és szabadságairól szóló 1991-es alkotmánytörvény²⁹ elfogadása ugyancsak még a függetlenség nemzetközi elismeréséhez kapcsolódott, nem sokkal azelőtt lett megszavazva. Lényegében a legnépesebb szerb közösségre vonatkozó előírássai értelmében a lakosság 8%-ánál jelentősebb kisebbség ugyanis arányos parlamenti képviselőre, helyi közigazgatási autonómiára, illetve Glina és Knin térségében egy-egy autonóm körzetre volt jogosult. A törvény rendelkezéseit viszont az ország területén dúló harcok miatt alig hajtották végre, sőt, 1995-ben azok nagy részét fel is függesztették.³⁰

Az előbbiekhöz képest már a függetlenség kivívását követően került elfogadásra 1992 júniusában az ukrainai nemzeti kisebbségekről,³¹ novemberben a Belaruszban élő nemzeti kisebbségekről szóló törvény.³² Míg az utóbbi nem is utalt kifejezetten az autonómiára, Ukrajna esetében oly módon is megfigyelhető volt a szűkmarkúság, hogy az eredetileg elgondolt nemzetiségi közigazgatási egységekre (területi autonómiára) utaló cikkek végül kikerültek a 19 cikkelyből álló törvényből,³³ és a 6. cikk inkább csak deklaratív módon hivatkozott a nemzeti-kulturális autonómiára.

Magával a személyi elvű vagy kulturális autonómia fogalmával és további lehetséges szinonimáival kapcsolatban, Federica Prina az egyik újabb, a kérdéssel foglalkozó összefoglaló írásában a fogalom „sokoldalú és alakuló” jellegét emelte ki, utalva annak tisztázatlanságára a vonatkozó szakirodalomban.³⁴ Az értelmezések képlékenysége szerepet játszhatott abban – további tényezők mellett, így a területi autonómia nagyfokú elutasítása, illetve hogy ez esetben eleve korlátozottak a kisebbségek számára átadható hatáskörök³⁵ –, hogy az ilyen típusú autonómiára való hivatkozás több térségbeli kormány számára is vonzóvá vált az 1990-es évek elejétől kezdve. Többen ezekhez a körülményekhez hozzáteszik, hogy ezen autonómiák melletti elköteleződést, és

²⁹ Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, <https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1991_12_65_1664.html> (letöltve: 2023. 08. 25.).

³⁰ PETRIČUŠIĆ, Antonija: *Wind of Change: The Croatian Government's Turn towards a Policy of Ethnic Reconciliation*, European Diversity and Autonomy Papers (EDAP), 2004/6.

³¹ Ukrajna törvénye a nemzetiségi kisebbségekről (Kijev, 1992. június 25.) <http://adatbank.transindex.ro/Ukrajna/Ukran_kistorv_1992hu.htm> (letöltve: 2023. 08. 25.).

³² Law No. 1926-XII of 1992 on National Minorities, <<https://www.refworld.org/pdfid/409208774.pdf>> (letöltve: 2023. 08. 25.).

³³ FEDINEC Csilla – HALÁSZ Iván – TÓTH Mihály: *A független Ukrajna: Államépítés, alkotmányozás és elsüllyesztett kincsek*, Kalligram, Budapest, 2016, 169. p.

³⁴ PRINA, Federica: Nonterritorial Autonomy and Minority (Dis)Empowerment: Past, Present, and Future, *Nationalities Papers*, 2020/3, 426. p.

³⁵ COAKLEY, John: Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-territorial Autonomy, *International Political Science Review*, 1994/3, 311. p.

azok tényleges kimunkálását a rendszerváltással megszerveződő kisebbségi igények mind teljesebb elismerése és becsatornázása, az egyenlőség és igazságosság normatív szempontjai helyett a kisebbségi törvények megalkotásához hasonlóan vagy azokkal együtt, összességében jóval inkább más pragmatikus vagy instrumentális megfontolások vezérelték. Ilyenek voltak a kívülről érkező nemzetközi nyomás, az azoknak való megfelelés, az euroatlanti integrációs szándékok és ilyenformán a kedvező országképek kialakítása, vagy bizonyos reciprocitási igények, azaz, hogy az érintett ország – például Magyarország – legalábbis hasonló megoldást várt volna el a szomszédos országoktól a külhoni kisebbségei vonatkozásában, mint amelyeket megteremtett a belső kisebbségei számára.³⁶ Mivel ezek a szempontok elég meghatározónak bizonyultak, maguk az érintett kisebbségek képviselői a jogszabályi kezdeményezésben és a konkrét rendelkezések kidolgozásában többnyire csak korlátozottan vehettek részt, így kérdéses, hogy azok mennyiben lettek utóbb végrehajtva és mennyiben tükrözik az ő érdekeiket.

Az 1991 elején létrejött Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Kerekasztala kétségkívül sikerrel tömörítette egységbe a számos vonatkozásban különböző, így eltérő érdekekkel bíró hazai kisebbségeket, hogy megfogalmazza alapvető közös célkitűzéseiket. Hatékonyan élt az érdekképviselet, -érvényesítés, a lobbizás és nyomásgyakorlás különböző eszközeivel. Kapcsolatot alakított ki a médiával, hazai szakértői, politikai és nemzetközi szereplőkkel, és számottevően hozzájárult a többségi társadalom tájékoztatásához a kisebbségek ügyéről. Bár kezdetben megkérdőjelezték a legitimitációját, nem bejegyzett ernyőszervezetként mégis sikerült magát a kormányzat tárgyalópartnerének elfogadtatnia, és szervesen közreműködni a törvény megalkotásában. Sikerült megakadályoznia, hogy a legnagyobb felháborodást kiváltó – az Igazságügyi Minisztérium (IM) 1990-es, a Belügyminisztérium (BM) 1992 eleji – tervezetei vagy azok rendkívül vitatott pontjai végül nem kerültek elfogadásra.³⁷ Az 1993 nyarán elfogadott törvény azonban több területen jelentősen elmaradt a Kerekasztal 1991 első felében kidolgozott saját tervezetétől,³⁸ és az elfogadás előtti törvényjavaslatról is úgy nyilatkozott, hogy az „több ponton nem teljesíti a kisebbségek alapvető elvárásait, és a közös társadalmi érdeket.” A Kerekasztal nem tartotta elfogadhatónak az országos kisebbsé-

³⁶ L. például: OSIPOV: *Non-Territorial Autonomy...*, 7–26. p.; SMITH, David J.: *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*. Palgrave Macmillian, Basingstoke, 2010, 94–99. p.; 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. p.

³⁷ DONCSEV: *A Kisebbségi Kerekasztal szerepe...*

³⁸ *Törvénytervezet a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (Kisebbségi Kerekasztal, 1991. május)*, <https://kisebbssegkutato.tk.hu/uploads/files/olvasoszoba/nektv/A_kisebbségi_kerekasztal_torvenytervezetenek_elvei.pdf> (letöltve: 2023. 08. 25.).

gi önkormányzatok megválasztásának módját, az önkormányzatok megválasztásának elhalasztását, alárendelésüket a települési önkormányzatoknak, a kisebbségi alap tervezett működését, amely mellett hiányolták a kisebbségek alapvető kulturális és oktatási intézményeinek létrejöttéhez és működtetéséhez szükséges anyagi biztosítékokat is.³⁹ A Kerekasztal titkára szerint a törvény a deklarációk szintjén megfelelt ugyan az európai normáknak, de hiányoztak belőle a megfelelő garanciák ahhoz, hogy a rendelkezéseit végre is hajtsák.⁴⁰

A kisebbségi törvény napirendre kerülése Magyarországon

Az államszocialista berendezkedés jellegéből adódóan, a korszak nemzetiségpolitikájában a hivatalos helyzetértékelést és a cselekvés irányait a rendszeres időközönként elfogadott párthatározatok jelölték ki (1956, 1958, 1968, 1978, 1988). Közülük kiemelkedett az 1958-as párthatározat, amely „szinte nemzetiségi alaptörvény feladatát töltötte be”⁴¹ annak ellenére, hogy az 1960-as évek végétől jelentős részben külpolitikai indíttatásból, a korábbiakhoz képest felértékelődött és megélnékült, az immár előzékenységet és a nemzetiségek országokat, népeket összekötő híd-szerepét hangsúlyozó nemzetiségpolitika. Két évtizeddel később azonban már egyértelművé vált az intézkedések megkésett, felülről kezdeményezett, a mennyiségi és a formális, demonstratív eredményeket hajszoló, döntően csak a művelődésre, a folklórra és területileg csak a falvakra korlátozódó volta. Kevésbé érvényesülhetett a nemzetiségi lakosság önszerveződése, a helyi és nemzetiségi érdekek megjelenítése, míg azok végrehajtására alsóbb szinteken már kevésbé ügyeltek, a nemzetiségi igények aktívabb felkeltésére, ösztönzésére már nem fordítottak kellő figyelmet. Jogszabályi szinten továbbra is ellentmondás feszült az alkotmány vonatkozó előírásai között, amelyek az egyéni jogok és kötelességek soraiban tértek ki a nemzetiségi jogokra, miközben számukra közösségi jogokat is megfogalmaztak. Folyamatát tekintve a némileg megélnékült politika így nem hozta meg a kívánt eredményeket. Egyfelől a romló magyar-román viszony, a romániai magyar kisebbség helyzetének látványos romlása jelezte a külpolitikai ráhatás, az államközi kölcsönösség kudarcát. Másfelől egyre szembetűnőbbé váltak a hazai problémák, főként a nemzetiségi népesség csökkenése az 1980-as népszámláláson, a teljesen anyanyelvű oktatást nélkülöző nemzetiségi oktatás és az alapszervezetek nélküli, felülről ellenőrzött nemzetiségi szövetségek működésének esetlegességei, amelyek egyes anyaországok – főként

³⁹ Kisebbségi Kerekasztal – nyilatkozat (MTI, 1993. május 4.). L. még A kisebbségi kerekasztal a kisebbségi törvényről (MTI, 1993. szeptember 23.).

⁴⁰ Kisebbségi törvény – Tanjug (MTI, 1993. július 10.).

⁴¹ KÖVÁGÓ László: A nemzetiségi kérdés Magyarországon, *Társadalmi Szemle*, 1982/5. szám, 86. p.

Csehszlovákia, Jugoszlávia és az NSZK – fokozódó érdeklődésével és olykor kritikájával párosultak. Egyre inkább felmerült a hivatalos nemzetiségként el nem ismert cigányság és zsidóság, illetve más kisebb közösségek státusza is.

A hazai problémákon túl, a kezdeményezés további lehetséges külső körülményeit és okait tekintve, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának Fakultatív Jegyzőkönyvéhez való csatlakozás mellett a kisebbségi kérdés előtérbe kerülése, a magyar kisebbségek helyzete iránti fokozott érdeklődés kapcsán kétségkívül jelen volt továbbra is az a törekvés, hogy az ezirányú nemzetközi fellépést csak egy „bővülő, továbbfejlődő hazai nemzetiségi gyakorlat” képes alátámasztani.⁴² A törvény lehetősége szakértői körökben amúgy már egy-egy alkalommal bizonyosan felmerült mind az 1960-as,⁴³ mind az 1970-es évek végén is,⁴⁴ mint lehetséges megoldással tehát a nemzetiségi ügyekkel foglalkozó állami és pártapparátus már tisztában volt, amely külső nyomásként megfogalmazódott a párton kívüli ellenzék írásaiiban és körvonalazódó programjaiban is az 1980-as években. Az 1987 nyarán illegálisan publikált *Társadalmi szerződés* például kifejezetten szorgalmazta a nemzetiségi törvény kidolgozását.

A kiértékelésre ismételten alkalmat kínáltak a pártállami vezetésben 1987-ben bekövetkezett személycserék, illetve a soron következő 1988-as párthatározat és a nemzetiségi szövetségek kongresszusainak az előkészítése, azonban mindmáig a jogszabály kidolgozásának kevésbé feltárt kérdése, hogy pontosan mikor, milyen szereplők, milyen körülmények hatására, milyen megfontolásból kezdeményezték, illetve hoztak döntést az akkori politikai vezetésben a törvény kimunkálásának megindításáról legkésőbb 1988 elején. A források feldolgozottságának jelen állapota alapján azonban nagy valószínűséggel kijelenthető, hogy a kezdeményezés nem a nemzetiségek akkori hivatalos képviselőihez, a nemzetiségi szövetségekhez volt köthető.

Az előkészítés pontos elindítása kapcsán az egyik kirajzolódó szál szerint Samu Mihály jogászprofesszor 1987 folyamán ismét elővette az 1979-es feljegyzését a törvény szükségességéről,⁴⁵ amely immár kedvezőbb fogadtatásra lelt, és legkésőbb 1988 elejére a párt Központi Bizottságának nemzetiségi ügyekben illetékes Tudományos, Közoktatási és Kulturális Osztályára került. A dokumentumot mellékelve, az Osztály vezetője március 4-én küldött ki többeknek felkérő levelet arról, hogy megkezdték a törvény politikai elveinek a kidolgozását, és e célból bizottságot alakítanak.⁴⁶ Nem tisztázott, hogy ezzel

⁴² SZOKAI Imre – TABAJDI Csaba: Mai politikánk és a nemzetiségi kérdés, *Magyar Nemzet*, 1988. február 10.

⁴³ L.: KÓSA László: Nemzetiségek a mai Magyarországon, *Valóság*, 1969/4. szám, 12–22. p.

⁴⁴ BODÁNE PÁLOK: *i. m.*, 26. p.

⁴⁵ SAMU Mihály: *A nemzetiségi törvény megalkotása – nem pártügy*, Kézirat, 1989.

⁴⁶ Radics Katalinnak, az MSZMP KB Tudományos, Közoktatási és Kulturális Osztályának vezetőjének felkérő levele a nemzetiségi törvény koncepciójának kimunkálására létrejövő bizottságban való részvételre (Budapest, 1988. március 4.). Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltár (MNL OL) M-KS 288. f. 36/1988/105. ő. e. Tu/239.

milyen kapcsolatban állt az a másik, február közepezi kezdeményezés, amikor a Hazafias Népfront Budapesti Bizottságának elnöksége foglalt úgy állást, hogy időszerű volna nemzetiségi törvényt alkotni.⁴⁷ Mindezt Peják Emil, a Bizottság battonyai szerb származású vezető titkára és egyben országgyűlési képviselő a március 17-ei plenáris ülésen törvényalkotási indítványként tolmácsolta, amelyet a Ház egyhangúan el is fogadott.⁴⁸ Az akár egymással összefüggő, akár párhuzamosan futó kezdeményezések azonban sikerre vezettek abban a tekintetben, hogy a KB illetékes osztálya megkezdte a politikai elvek, az IM pedig egyes források szerint már tavasszal a normaszöveg kidolgozását. A jogszabály szükségessége megfogalmazódott az 1988. májusi pártértekezlet állásfoglalásában, előkészítését a KB júniusi ülése is támogatta, majd novemberben állásfoglalást tett közzé „a nemzetiségi politika továbbfejlesztéséről és a nemzetiségi törvény irányelveiről”.⁴⁹

A nemzetállami liberalizmus és az autonomista felfogás vitája

A sikeres napirendre vételt követően, a törvény előkészítése, annak elhúzó-dása kapcsán a szakirodalom Bíró Gáspár nyomán két rivális koncepcionális megközelítés, az ún. nemzetállami liberalizmus és az autonomista álláspont küzdelmét hangsúlyozza.⁵⁰ Az előbbi a kisebbségek identitásának, nyelvének, kultúrájának és hagyományainak a megőrzése szempontjából megelégedett volna az általános demokratikus keretek megteremtésével, a szükséges egyéni és közösségi jogok, köztük az egyesülési jog biztosításával, és elvetette erre a célra külön intézmények kialakítását. Ezzel szemben az utóbbi a részletes szabályozás és a különálló, kisebbségi kulturális autonómia intézménye mellett érvelt. Az egyes megközelítések viszonylag jól körülhatárolható módon voltak az előkészítés egyes résztvevőihöz társíthatók – miközben a szereplők álláspontjában is számos elmozdulás volt megfigyelhető az évek során. Az előbbi leginkább a jogszabályi előkészítésért, a jogi koherencia megteremtéséért felelős IM-hez, míg az utóbbi a kormány kisebbségi ügyekért felelős szakosított szerveihez, 1989–1990-ben a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Titkársághoz, 1990-től a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalhoz, és nem utolsósorban magukhoz a kisebbségi szervezetekhez kapcsolódott. A koncepcionális vitán túlmenően a kormányzati szereplők között hatásköri versengéssel is társult.

⁴⁷ A népfront budapesti elnökségének véleménye: időszerű volna nemzetiségi törvényt alkotni, *Magyar Nemzet*, 1988. február 19.

⁴⁸ Országgyűlési Napló 1985–1990. Az Országgyűlés 24. ülése, 1988. március 17-én, csütörtökön. 1953–1958. hasábkok.

⁴⁹ BALOGH Sándor – SIPOS Levente (szerk.): *A magyar állam és a nemzetiségek. A magyarországi nemzetiségi kérdés történetének jogforrásai 1848–1993*, Napvilág, Budapest, 2002, 735–740. p.

⁵⁰ BÍRÓ: *i. m.*, 36–39. p.

Bár az eredeti tervek még a törvény 1989 őszi elfogadásával számoltak, a jogszabály-előkészítési feladatokkal megterhelt IM érzékelhető módon már 1988 folyamán,⁵¹ de a KB-állásfoglalást követően is inkább halasztotta volna a törvény kidolgozását, amelynek a fentiekkel összefüggésben koncepcionális okai is lehettek. Az IM Alkotmányelőkészítő Kodifikációs Titkárságának munkatársa egy tanulmányában ugyanis inkább egy átfogó nemzetiségi program vagy stratégia alapos kidolgozása mellett érvelt: „éppen ezért nemzetközi reklámértékén túl nem látjuk időszerűnek egy nemzetiségi törvény közeli megalkotását sem”⁵². Úgy vélte, hogy az alkotmányreform során a nemzetiségi jogoknak és garanciáknak tételesen az alaptörvényben kell helyet kapniuk, és ez „valószínű, hogy feleslegessé teszi a nemzetiségekről tervezett külön törvényt”⁵³.

A minisztérium saját, leginkább Baka Andrásához köthető koncepciójának első változata legkésőbb 1989 kora tavaszára,⁵⁴ átdolgozott változata és első törvénytervezete pedig 1990 februárjára készült el. Bár nem vetette el, de a kisebbségi jogok fő biztosítékának nem a külön intézmények megalkotását tartotta, hanem célként azt jelölte meg, hogy az alapvető jogok és garanciák rögzítése mellett teret engedjen a kisebbségi identitások megőrzését szolgáló törekvéseknek.⁵⁵ Az IM logikája a későbbiekben is kizárta a kisebbség-fogalom definiálását, azaz minden népcsoport, amely magát kisebbségnek tartja, annak is tekintendő. Felsorolásukat legfeljebb egy országgyűlési határozatban tartotta elképzelhetőnek. A törvény személyi hatályát a kisebbségekhez tartozó magyar állampolgárokon kívül kiterjesztette volna a menekültekre és a letelepedési engedéllyel rendelkező külföldiekre is.⁵⁶ A tárca eleinte még nem is igen tudta értelmezni a tervezett kisebbségi önkormányzati rendszert, mondván, hogy se nem államhatalmi, se nem egyesületi szerveződésekről volt szó.⁵⁷ A későbbiekben is a rendszert lényegében a mindenfajta társadal-

⁵¹ Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter levele Radics Katalinnak, az MSZMP KB Tudományos, Közoktatási és Kulturális Osztályának vezetőjének (Budapest, 1988. július 14.). 40.633/1988. IM IV/4. MNL OL M-KS 288. f. 36/1988/105. ő. e.

⁵² TIMORÁNSZKY Péter: Gondolatok egy nemzetiségi programról, In: *A nemzeti kisebbségek és a menekültek jogai*, I. kötet, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1989, 246. p.

⁵³ Uo., 251. p.

⁵⁴ BAKA András: A nemzetiségi törvény koncepciója. Készült az Igazságügyi Minisztérium megbízásából, MTA ÁJI, kézirat, 1989, <https://kisebbssegkutato.tk.hu/uploads/files/olvasoszoba/nektv/A_nemzetisegi_torveny_koncepcioja_1989.pdf> (letöltve: 2023. 08. 25.).

⁵⁵ BAKA: Az új magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi törvény..., 62–63. p.

⁵⁶ Törvényjavaslat a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (Igazságügyi Minisztérium, 1990. december 22.), <https://kisebbssegkutato.tk.hu/uploads/files/olvasoszoba/nektv/Torvenyjavaslat_a_nemzeti_es_etnikai_kisebbssegek_jogairol_1990.pdf> (letöltve: 2023. 08. 25.).

⁵⁷ Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter levele Tabajdi Csaba miniszterhelyettesnek (Budapest, 1990. április 4.). MNL OL XXVII-A-1-II 2. d. BB. 94/1990. IM VII.

mi önszerveződést lehetővé tevő egyesületi alapon képzelte el. Magyarán kisebbségi önkormányzat minden olyan társadalmi szervezet, amely magát annak nyilvánítja, ezért nem is tartotta szükségesnek az önkormányzatok megalkotását törvényben szabályozni,⁵⁸ amely viszont azzal a következménnyel járhatott volna, hogy egy kisebbség akár több országos önkormányzatot is alakíthatott volna. A kisebbségi önkormányzatok jogai értelemszerűen így alig haladták volna meg az egyesületekét.

Míg tehát az IM megközelítése a rendszerváltással a kisebbségi önszerveződésnek engedett szabad teret, leépítve a korábbi omnipotens és paternalista államot a területen, az autonomista álláspont tekintetében legmesszemenőbbnek a Kisebbségi Kerekasztal 1991. májusi törvénytervezete bizonyult.⁵⁹ A dokumentum ellenkezőleg, ugyanakkor némileg túlszabályozó és bizalmatlan módon, de továbbra is meghatározó szerepet szánt az államnak a kötelezettségek és a finanszírozás terén, a kiterjedt kisebbségi jogok, a többszintű és választott, a települési önkormányzatoktól független kisebbségi önkormányzati rendszer és kulturális autonómia országos intézményhálózatának kialakítása kapcsán. A kisebbségi jogok és az autonómia tekintetében ez utóbbi tervezet – még ha egyes megoldásai nem vagy csak nehezen lehettek volna keresztülvihetőek – a nemzetközi példamutatásra is kétséggkívül alkalmasabb lett volna. Az a körülmény, hogy végül a közjogi úton létrejövő, választott kisebbségi önkormányzatok formája lett elfogadva, látszólag az autonomista álláspont felülkerekedését jelentette, viszont a később született tervezetek, akárcsak maga a kisebbségi törvény is kettős természetűek lettek, az előbbi álláspont felpuhításával magán viselték mindkét megközelítés jegyeit. Azonban miként arra Bíró Gáspár figyelmeztetett: „diszfunkció veszélye nélkül nem lehet a két logikát ugyanazon jogszabályban alkalmazni”⁶⁰. Annak valószínűsíthető okaira, hogy ez miért következhetett be, a kisebbségi önkormányzatok esetében miért vált el a szervezeti forma és a hatáskörök, az alábbiakban térünk ki.

Egyesület vagy választott önkormányzat?

Az 1989-es egyesületi törvény nyomán, a kisebbségi civil szervezetek, a helyi és országos egyesületek száma dinamikusan növekedett helyi, megyei és országos szinten. Az egységes délszláv szövetség megszűnése mellett a korábbi

⁵⁸ Vágvölgyi Péternek, az IM Közjogi Főosztály főosztályvezetőjének levele Manherz Károly címzetes államtitkárnak (Budapest, 1991. szeptember 18.). MNL OL XXVII-A-1-II. 2. d.

⁵⁹ Törvénytervezet a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (Kisebbségi Kerekasztal, 1991. május), <https://kisebbssegkutato.tk.hu/uploads/files/olvasoszoba/nektv/A_kisebbségi_kerekasztal_torvenytervezetenek_elvei.pdf> (letöltve 2023. 08. 25.).

⁶⁰ Bíró: *i. m.*, 39. p.

nemzetiségi szövetségek új alapokra helyezték a működésüket, mellettük új, alternatív és velük szemben gyakorta kritikus szervezetek alakultak, illetve a korábban hivatalosan el nem ismert közösségek szervezeteinek száma is gyarapodásnak indult. Miközben nagyban függtek a meginduló állami szervezeti támogatástól is, amely állami befolyást is eredményezett, de ösztönzőleg is hatott a szervezetek alakítására: a NEKH korabeli elnöke szerint például a bejegyzett cigány szervezetek száma egyik alkalommal ennek hatására duplázódott meg mindössze három hónap alatt.⁶¹ Az egyesületeknek azonban rövidesen azzal a kérdéssel kellett szembesülnie, különösen az országos szinten működőknek, amikor az egész közösség képviselőire igényt formáltak, hogy milyen közösségi támogatottsággal rendelkeztek, melyikük képviselheti, léphet fel legitim módon a csoport érdekében.

A törvényelőkészítés során a kormányzati oldal összességében inkább elégedetlennek tűnt egyfelől a kisebbségi szervezetek működésével, közösségi beágyazottságával, az érintett vidéki településeken való jelenlétével, másfelől a körükben zajló demokratizálódási folyamatok alakulásával. A kormányzati kritikák egyrészt azt sugallták, hogy sok esetben 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 szerveződéstről volt szó.⁶² A több kisebbség, és különösen a legnagyobb lélekszámú cigányság esetében, a mindinkább fragmentáltabb, egymással rivalizáló szervezeti világban érezhető volt az a kormányzati törekvés is, hogy a szervezeti sokszínűség mellett egységes, legitim érdekképviselő és tárgyalópartner is létrejöjjön.⁶³ Tekintetbe kell ugyanakkor venni, hogy ezek a szervezetek legitimációját érintő, adott esetben kellően vagy kevésbé megalapozott kormányzati kritikák alkalmasak lehettek a kisebbségi törekvések megkérdőjelezésére, továbbá a szelekcióra, a kisebbségi szervezetek megosztására, egymás ellen fordítására.

Másrészt a források arra is utalnak, hogy a kormány fokozott demokratizálódást, egyfajta vezetőcserét is el kívánt érni a kisebbségi civil szférában vagy legalábbis egy részében. A személyi változások ellenére ugyanis a kormányzati körökben olyan sommás vélemény kezdett kialakulni, hogy a kisebbségi szervezetekben, sok esetben pozíció- és hatalom-átmentés következett be az előző rendszerből, és a többé-kevésbé megreformált struktúrák élén az egykori vezetők már egyfajta radikalizálódással, folyamatos kritiká-

⁶¹ WOLFART János: „Cserébe kompromisszumkészséget tudunk ajánlani”, In: OSZTOJKÁN Béla (szerk.): *Megkérdézem Önt is. A magyarországi cigányság és a rendszeroáltás*, Phralipe, Budapest, 1994, 42. p. Vö. LAJTAI Mátyás: Kísérlet a roma civil szféra méretének, térbeli elhelyezkedésének és három forrás példáján bemutatott forrásmegszerző képességének vizsgálatára, In: BÁRDI Nándor – TÓTH Ágnes (szerk.): *Önazonosság és tagoltság. Elemzések a kulturális megosztottságról*, Argumentum, Budapest, 2013, 95. p.

⁶² WOLFART: Cserébe kompromisszumkészséget..., 37. p.

⁶³ Uo., 41–42. p.

val és követelésekkel igyekeztek kompenzálni. Ebből a szemszögből tehát a szervezetek életében úgymond nem történt meg az elitcsere értelemben vett rendszerváltás, és valójában „őrségváltásra”, a „demokratizálódási folyamat felgyorsítására” van szükség.⁶⁴ Tartottak attól, hogy „gyenge, bizonytalan és ellenőrizhetetlen legitimációjú szervezetek” erős önkormányzati jogosítványokat kapjanak, több országos testület párhuzamos működésével anarchikus helyzetet idézve elő, illetve lehetővé téve az „utódszervezetek átmentését”.⁶⁵ Ezek a körülmények nagymértékben háttérbe szorították az IM által szorgalmazott egyesületi alternatívát, legalábbis annak szervezeti vonatkozásában. Az alulról választott kisebbségi önkormányzati rendszer egyben a demokratizálódás felgyorsítását, pontosabban a kellő közösségi kontroll és legitimáció megszerzését is kívánta így szolgálni.

A választott önkormányzatok szervezeti formája melletti elköteleződés kapcsán azonban rögtön adódik a kérdés, hogy a feladat- és hatáskörök miért csak korlátozottan követték az önkormányzati modellt. E tekintetben kulcsfontosságú a helyi-területi szereplőknek, és ezzel összefüggésben a minisztériumok közül az egyik legbefolyásosabb 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 kisebbséghez tartozók –, 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” települések és az államigazgatás működését.⁶⁶ Ennek következtében az egyeztetések során a véleményezők tekintélyes hányada, számos minisztérium, köztük a

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Wolfart János: Állásfoglalás a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvénytervezet 1992. január 24-ei változataival kapcsolatban (Budapest, 1992. január 27.). MNL OL XXVII-A-1-I 3. d.

⁶⁶ L. 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.

BM, a megyei közgyűlések és a köztársasági megbízottak jelentős része a kisebbségi önkormányzatok számára a gyengébb, egyesületi jogalap mellett állt ki. 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 sok vitát kiváltó 1992 eleji tervezetei is tartalmaztak.⁶⁷

A kisebbségi törvény költségvonzata

Végül, de nem utolsó sorban, főbb vonalakban szükséges kitérni további meghatározó tényezőként a finanszírozás kérdésére. Az előkészítés során ugyanis a kisebbségi törvény költségvonzata a gazdasági átmenet összetett folyamatai közepette, a szociális feszültségek és a szűkös források ismeretében is rendkívül vitás és megosztó kérdéskörnek bizonyult, amelynek keretében szinte szükségszerűen ütköztek 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 volt érdekelt. A Kerekasztal tervezete normatív állami támogatásra, a megyei és a települési önkormányzatok hozzájárulásaira, a kisebbségi önkormányzatok számára egyszeri vagyontutásra, számukra átengedett bevételekre, külföldi szervezetek, alapítványok és magánszemélyek támogatására, valamint egy pályázati rendszerben működő kisebbségi alap létrehozására épített, amelyek kedvezmények és mentességek (például adó- és illetékfizetés alóli mentesség, illetve az anyaországból kulturális és oktatási termékek vámmentes behozatala) egészítették volna ki. A Kerekasztal összességében úgy gondolta, hogy a törvény hatálybalépését követő öt év alatt, az állam aktív támogatásával, jelentős részben finanszírozási automatizmusokkal kiépíthető Magyarországon a megfelelő kisebbségi intézményrendszer és autonómia.⁶⁸

A Kerekasztal tervezete a Pénzügyminisztériumban azonban „ijedt riadalmat” váltott ki: a tárca egyaránt kritizálni kezdte a túlzott mértékűnek tartott állami kötelezettségvállalást, és főként a lehetséges jogalanyok száma körüli bizonytalanságot. Az 1992. évi költségvetés tervezési folyamatában is

⁶⁷ Törvénytervezet a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (Belügyminisztérium, 1992. január). Törvényjavaslat a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (1992. február 6.).

⁶⁸ Váradi Vilmos: A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvénytervezetek pénzügyi garanciái (Budapest, 1992. augusztus 11.). A Kerekasztal javaslata a törvénytervezet 74. § (2) bek. B változatához finanszírozási programként. MOIL 90-94. EJKVB 37. d.

először úgy vélte, hogy kizárólag csak azokkal az eszközökkel lehet valójában 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.⁶⁹ A tárca az államigazgatási egyeztetés keretében egyértelművé tette, hogy „nem támogathat olyan megoldást, amelyben az állam csak fizet, de a felhasználást nem irányíthatja, és nem ellenőrizheti”. Tartott attól, hogy semmilyen garancia nincsen a költségek elfutása ellen, a finanszírozás egyetlen gátja csupán az állampolgári belátás, amely pazarló gazdálkodáshoz vezethet olyan tervezett kisebbségi önkormányzatok esetében, amelyek feladata alig terjed túl a fennmaradásukon. A minisztérium képviselője kijelentette továbbá, hogy hiába rendelkezik a tervezet állami vagyonyjuttatásról, ha „nincs szabad állami vagyon”⁷⁰.

Következtetések

Harminc évvel ezelőtt impozáns képviselői többséggel elfogadott, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993-as magyarországi törvény előkészítése napjainkra meglehetősen jól feldolgozott a vonatkozó hazai és nemzetközi szakirodalomban. A jogszabály kidolgozásáról szóló ismereteket kétségkívül még teljesebbé tudnák tenni a kisebbségi sajtó írásainak, a résztvevő kisebbségi szervezetek dokumentumainak felkutatása és szisztematikus feltárása, valamint az egykori résztvevőkkel készített további interjúk és visszaemlékezések készítése. A törvény kidolgozása iránt rendre megmutatózó szakértői érdeklődést leginkább a magyarországi kisebbség-, újabb terminológiával nemzetiségpolitika több tekintetben vitatott jellege magyarázza. A szomszédos országokban élő magyar kisebbségek helyzetére való hivatkozás, és ilyenformán az a gondolat, hogy a törvény napirendre vételét és megalkotását nem csupán a hazai kisebbségek elismerése és identitásuk megőrzése motiválta, ugyanis számtalan esetben került elő a törvény előkészítése során, legkézzelfoghatóbb módon az országgyűlési vita hozzászólásaiban, lényegében pártállástól függetlenül. Mindezzel Magyarország szervesen illeszkedni látszik a régió többi országának azon tendenciájába az 1980-as évek végét követően, hogy ha az érintett államok még kisebbségi törvényt és kulturális autonómiát is fogadtak el a területükön élő kisebbségek számára, azt szűkmarkúan, leginkább szimbolikus és deklaratív módon tették, és ezek során kevésbé olyan normatív szempontok domináltak, mint a sokszínűség megőrzése,

⁶⁹ Kurunczi Sándor: Emlékeztető a Kodifikációs Bizottság 1991. július 31-i üléséről (Budapest, 1991. augusztus 2.). MNL OL XXVII-A-1-III 1. d.

⁷⁰ 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.

az egyenlőség vagy az igazságosság, hanem jóval pragmatikusabb instrumentalista megfontolások és várakozások. Mindazonáltal sok más térségbeli országgal ellentétben, a kisebbségi törvény nyílt ellenzésének, a kisebbségi jogok elutasításának valamifajta kizárólagos, többségi, magyar nemzetiesítő alapon kevés jele vagy legalábbis közéleti képviselője mutatkozott a kérdéses időszakban. Ráadásul a működő modellek közül, nemzetközi összehasonlításban a hazai kisebbségi önkormányzati rendszer még a sikereesebbek és a kiterjedtebb jogokkal és lehetőséggel rendelkezők közé tartozik, elsősorban az észtországi és a horvátországi kisebbségi tanácsokhoz képest.

Jelen tanulmány az 1993-as kisebbségi törvény ügyének napirendre vételéhez és kidolgozásához kapcsolódó több meghatározó szempont felvonultatásával kívánta alátámasztani a folyamatok összetettségét, amelyekben a sokat hangoztatott határon átnyúló szempont kétségkívül jelen volt, különösen a politikai kommunikációban és a szakpolitika szimbolikus vetületében, ha más szereplőknél, más pillanatokban és más szinteken távolról sem a leginkább meghatározóként. A jelzett szakirodalmi vitában való állásfoglalás így nem a határon túli szempont egyedülisége, dominanciája vagy esetlegesen ennek a szempontnak a mellőzése között húzódik. Látható volt, hogy egyrészt a kisebbségi törvény iránti igény sem csupán a kisebbségi magyar közösségek miatt került a politikai napirendre, hanem hazai körülményként, abban egyebek mellett komoly szerepet játszott a cigányság nemzetiségként való elismerésének a szándéka is. Másrészt a továbbiakban az 1993-as kisebbségi törvény több mint öt éves előkészítése egy, számos szereplőt és érdekeket felvonultató bonyolult szakpolitikai folyamat volt, több érzékeny politikai és jogi kompromisszumos megoldással, amelyek jelentős mértékben már a politika konkrét materiális aspektusait érintették. Magyarán, ezek során alapvetően a hazai körülményeket és lehetőségeket kellett figyelembe venni: jogokat és kötelességeket állapítottak meg, intézményeket hoztak létre, forrásokat osztottak el, amelyek magukon a kisebbségeken kívül végső soron települési önkormányzatok ezreinek az érdekeit, lehetőségeit is érintették. Ezek során, érthető módon, több ténylegesen befolyásos szereplőt a kifelé történő példamutatás már kevésbé motivált. Mi több, egyes szakaszokban a kisebbségek korlátozott részvételére is kínált a törvényelőkészítés példákat, akár csak a régió más országaiból is ismert szűkmarkúságra, amely mindenekelőtt a kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörei, az anyagi garanciák, a kulturális autonómia intézményrendszere vagy a parlamenti képviselő szabályozásában, vagy azok hiányában tükröződött leginkább. Bár az országgyűlési képviselők felszólalásaikban utóbb sok esetben, valóban külföldi példamutatásra is fel kívánták használni a jogszabályt, a kisebbségi törvény pontjainak jelentős része már a törvényjavaslat 1992-es parlamenti benyújtása előtt megszületett, olyan befolyásos szereplők közti tárgyalásokon, mint a Belügyminisztérium, a Pénzügyminisztérium, az Igazságügyi Minisztérium,

és a Kisebbségi Kerekasztal. Kérdéses, hogy lehetett-e volna egyáltalán a sokszínű kisebbségi igényeknek maradéktalanul megfelelő jogszabályt alkotni, a kisebbségi törvény későbbi módosításai azonban kétségkívül jelezték a mind teljesebb autonómia kialakítása felé való törekvést.