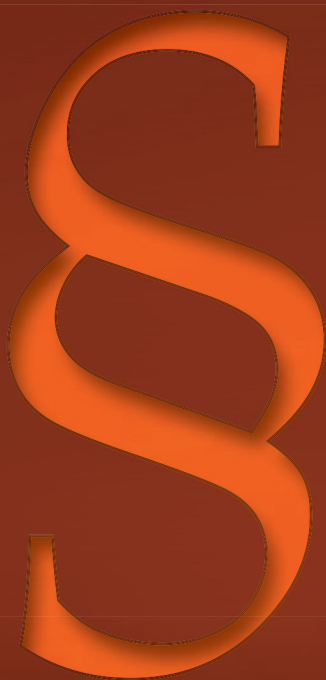


A PDF fájlok elektronikusan kereshetőek.

A dokumentum használatával elfogadom az  
[Europeana felhasználói szabályzatát](#).

DOBOS BALÁZS



# A kisebbség joga

Kisebbségi törvénykezés Magyarországon  
(1988–2006)

*Argumentum*

DOBOS BALÁZS

---

§

# A kisebbség joga

Kisebbségi törvénykezés Magyarországon  
(1988–2006)



DOBOS BALÁZS

---

§

# A kisebbség joga

Kisebbségi törvénykezés Magyarországon  
(1988–2006)

*Argumentum*

A kötet a Nemzeti Kulturális Alap támogatásával jelent meg.



© Dobos Balázs, 2011

© MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2011

# TARTALOM

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS .....	7
BEVEZETÉS .....	9
<i>A téma és a szerkezet .....</i>	9
<i>A témakörrel foglalkozó szakirodalom, a felhasznált források és módszer .....</i>	18
ELMÉLETI ALAPVETÉSEK .....	27
<i>A kisebbségpolitika szakpolitikai értelmezése .....</i>	27
<i>A kisebbségpolitika környezete és tartalmi kérdései .....</i>	45
<i>A kisebbségek részvételének értelmezése</i> <i>a nemzetközi kisebbségvédelemben .....</i>	56
A MAGYARORSZÁGI NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGEK .....	63
A MAGYARORSZÁGI KISEBBSÉGPOLITIKA 1945–1990 KÖZÖTT .....	76
<i>A kisebbségpolitikai periódusok főbb összefüggései .....</i>	76
<i>A kisebbségi törvény ügyének napirendre vétele .....</i>	98
<i>A kisebbségi törvény előkészítése a Németh-kormány időszakában</i> <i>(1988–1990) .....</i>	110
A KISEBBSÉGI TÖRVÉNY ELŐKÉSZÍTÉSE	
AZ ANTALL-KORMÁNY IDŐSZAKÁBAN (1990–1993) .....	127
<i>Az alkotmány kisebbségi jogokra vonatkozó rendelkezései .....</i>	128
<i>A kisebbségi törvény előkészítésének főbb szereplői .....</i>	130
<i>A kisebbségi törvény előkészítésének főbb kérdései .....</i>	148
A kisebbségi törvény jellege .....	149
A kisebbségi törvény személyi hatálya .....	150
A kisebbségi önkormányzatok formái és keletkezésük szabályai .....	155
A kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatásköre, a kulturális autonómia .....	161
A kisebbségi szféra anyagi támogatása .....	164
Az országgyűlési képviselő és a kisebbségi ombudsman intézményei .....	168

A KISEBBSÉGI TÖRVÉNY ÁTFOGÓ MÓDOSÍTÁSÁNAK	
ELŐKÉSZÍTÉSE (1997–2005) .....	171
<i>A kisebbségi törvény megvalósulásának értékelése .....</i>	171
<i>A módosítás előkészítésének főbb szereplői .....</i>	181
<i>A módosítás előkészítésének főbb kérdései .....</i>	198
A személyi hatály és a választójog megállapítása .....	198
A kisebbségi önkormányzatok formái és keletkezésük szabályai .....	207
A kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörei, a kulturális autonómia megerősítése .....	213
A kisebbségi kedvezményes mandátum intézménye .....	215
KITEKINTÉS	
<i>A kisebbségi törvény ügye 2006–2011 között .....</i>	219
ÖSSZEGZÉS, JAVASLATOK .....	229

## FÜGGELÉK

A KISEBBSÉGI TÖRVÉNY ÉS MÓDOSÍTÁSÁNAK FŐBB PONTJAI .....	239
RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE .....	243
IRODALOMJEGYZÉK .....	247

# KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A könyv a Budapesti Corvinus Egyetem Társadalomtudományi Kar Politikatudományi Intézetének doktori programja keretében készült és 2010-ben megvédett „A magyarországi kisebbségpolitika szakpolitikai elemzése. A kisebbségi törvény példája” című disszertációm átdolgozott változata. A disszertáció kéziratát 2011 márciusában Németh Tamás, a Magyar Tudományos Akadémia főtitkára Akadémiai Ifjúsági Díjjal jutalmazta. A kutatás elvégzéséhez, az anyaggyűjtés lefolytatásához és a fejezetek megírásához szükséges nyugodt, és kiváló szakmai háttérrel a doktori iskola ösztöndíja, majd az Akadémia Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézete biztosította.

Köszönettel tartozom témavezetőmnek, Tóth Ágnesnek, aki tanácsaival, kritikus észrevételeivel kísérte végig a kutatás és a dolgozat formálódását, szakmai és emberi iránymutatásával nagyban segítve kezdő kutatói pályámat, és egyúttal jelen kötet megjelenését is. Opponenseim – Halász Iván, Kaltenbach Jenő és Szarka László – a tágabb összefüggéseket megvilágító bírálataikkal, javaslataikkal járultak hozzá a kézirat végleges formájának elkészültéhez. Köszönöm a szakmai támogatást a Politikatudományi Intézet és a doktori iskola vezetőségének, Ágh Attilának, Ilonszki Gabriellának, Lánczi Andrásnak, az Intézet oktatóinak, mindenekelőtt Gallai Sándornak és Vass Lászlónak, valamint hallgatótársaimnak, akik akár az egyetemi kutatói fórumok keretében, akár négyszemközti beszélgetések során, kérdéseikkel, javaslataikkal segítették munkámat. Az Intézet nemzetközi kapcsolatai tették lehetővé, hogy a kutatás első eredményeit egy a kisebbségi kulturális autonómiákról szóló 2006-os glasgow-i konferencián prezentálhattam, és az előadásomból publikáció is született – külön hálás vagyok ezért David J. Smithnek és Karl Cordellnek.

Külön köszönet illeti az Akadémia Kisebbségkutató Intézetében a munkatársaimat, Bárdi Nándort, Eiler Ferencet, Tóth Norbertet, Vékás Jánost és Vizi Balázst: kérdéseik, tanácsaik, kutatási eredményeik, illetve a velük folytatott beszélgetések nagyban segítették mind a kutatást, mind a kutatói pályámat. Az Intézetben megrendezett kéziratvita opponensei – Bársony János, Kovács Péter, Majtényi Balázs, Pap András László, Tabajdi Csaba, Tóth Judit – ugyancsak fontos tanácsokkal és kritikai észrevételekkel láttak el a dolgozat írása közben. Köszönettel tartozom Doncsev Tosónak, Fuzik Jánosnak, Heinek Ottónak, Kaltenbach

Jenőnek és Lásztity Pérónak, hogy egy-egy interjú erejéig rendelkezésemre álltak, és visszaemlékezéseikkel, információikkal segítségül szolgáltak számos összefüggés megértéséhez. Mindazonáltal az egyes részletek mostani rekonstruálása már kizárólag a szerző felelőssége, és az itt leírtak sem szükségszerűen egyeznek mindenben az ő álláspontjukkal.

A levél- és irattári forrásfeltárás során számos könyvtáros és levéltáros volt segítségemre, akiknek jóindulata és alapos anyagismerete nélkül aligha lett volna véghezvihető a különböző intézményekben megtalálható írásos források mind teljesebb feltérképezése.

Mindenekelőtt azonban a családtagjaimnak tartozom köszönettel, akik mindenben támogatták a kötet elkészültét.

Budapest, 2011. október 10.

# BEVEZETÉS

## *A téma és a szerkezet*

A modern állam főbb társadalmi törésvonalai közül a nemzeti-etnikai megosztottság kérdése különös jelentőségre tett szert a multietnikus Kelet-Közép- és Délkelet-Európa legújabb kori történetében: a kisebbségi kérdéssel való foglalkozás teret nyert a térség államainak társadalmi, politikai és tudományos életében egyaránt. A többség–kisebbség politikai, szociológiai törésvonalainak a jog eszközeivel történő kezelésére leginkább a 18. század végétől kezdve, a modern nemzetek felemelkedésével, a nemzetközpontú politikai eszmék térhódításával mutatkozott elemi erejű igény. Ezt a folyamatot – az előbbtől korántsem függetlenül – később tovább erősítette a tevékenységét egyre újabb létszférákra kiterjesztő, szabályozó és szolgáltató, valamint a polgárainak fokozott integrációját és kohézióját megteremtteni szándékozó állam felemelkedése.<sup>1</sup> Magyarország ebből a szempontból sajátos helyzetben van, hiszen határain kívül többmillió magyar közösségek élnek, de ugyanakkor határain belül is, a történeti fejlődés sajátosságaiból adódóan elszórtan, napjainkban megfogyatkozott számban és az asszimilációs folyamatok eltérő stádiumaiban lévő, de jelentős számú kisebbségi csoportok találhatók. Az ország a történelme során sohasem volt nemzetileg, etnikailag homogén, annak alakításában szervesen közrejátszottak a területén élő különböző népcsoportok. A kisebbségi kérdés politikai és jogi-intézményes kezelésében így a magyar állam immár évszázados tapasztalatokat halmozott fel.

Jelen kötet keretében, az elmúlt több mint két évtized magyarországi kisebbségpolitikájának egyik legfontosabb szeletéhez, a kisebbségi törvényhez kapcsolódó szakpolitikai bemutatást és elemzést egyidejűleg több célkitűzés is vezérli. A kisebbségi témákkal kapcsolatban mind a közélet, mind az idevágó, a politológia és a nemzetközi kapcsolatok részéről mutatkozó tudományos figyelem homlokterében többnyire a viszonylag nagy létszámú, etnikai szempontból nélkülöppen öntudatos, politikailag mobilizált és a többségtől szinte kibékíthetetlen

<sup>1</sup> Axtmann, Roland: The State of the State: The Model of the Modern State and its Contemporary Transformation. *International Political Science Review*, 2004/ 3. 259–279. Eriksen, Thomas Hylland: Ethnicity versus Nationalism. *Journal of Peace Research*, 1991/3. 272.

ellentétekkel elválasztott kisebbségek, illetve az általuk akár erőszakos úton is elérni kívánt belső vagy külső önrendelkezés állnak. Az ilyen értelemben vett etnikai politika jellemzően az egymással össze nem egyeztethető szimbolikus célokról, és nem materiális érdekekről szól.<sup>2</sup> A zéróösszegű játszma ezek szerint az állandó közösségi határokkal bíró homogén csoportok között zajlik, és a verseny megemelt téttekkel és relatív előnyökkel az oszthatatlan javakért folyik.<sup>3</sup> A biztonság- és geopolitikai szempontok előtérbe kerülésével így megszokottá vált, hogy az „etnikai” jelzőt főként a „konfliktus” szó követi.<sup>4</sup> Az ezzel összefüggő sajátos közvélekedés szerint a kisebbségpolitikában a releváns problémát nem igazán a gyenge politikai pozíciókkal bíró, viszonylag kis létszámú, az ország területén akár szétszórta elhelyezkedő, gyakorta lokális kisebbségi pozícióba szoruló, a többséghez szorosan kötődő, illetve az asszimilációban előrehaladott csoportok szükségleteinek kielégítése és helyzetük rendezése képezi. Esetükben nem jelent különösebb nehézséget a széles körű és előremutató, a létező nemzetközi standardokat meghaladó jogok és intézményi megoldások biztosítása – szemben a már jelzett, komolyabb kihívást megtestesítő, nagy létszámú, földrajzi tömbben élő, nemzetiségileg öntudatos, a keményebb vagy puhább nemzetállami asszimilációs elvárásoknak ellenállni tudó és jelentős politikai mobilizációs és érdekartikulációs képességekkel bíró kisebbségekkel.<sup>5</sup>

Mindezekkel ellentétben az elemzés elsőként amellet kíván érvelni, hogy bár vannak olyan elméletek, amelyek szerint az etnicitás szükségszerűen a konfliktus felé tereli a csoportokat, a kisebbségpolitikát nem szükségszerű kizárólagosan konfliktusos mezőben értelmezni. Továbbá az előbbi körbe tartozó kisebbségek kezelése is szolgál önmagukon túlmutató fontos tanulságokkal és ellentmondásokkal.<sup>6</sup> A hazai példán keresztül szeretne rámutatni, hogy a meglehetősen leegyszerűsítő felfogás – azon túl, hogy figyelmen kívül hagyja a különböző országok és kisebbségek eltérő sajátosságait – nem képes magyarázatul szolgálni a jóval összetettebb társadalmi valóságra. Jórészt elsikkad a hagyományosan kétosztatúnak (kisebbség–többség) tartott, ám ténylegesen ennél sokkal érdektagoltabb és diffúzabb döntéshozatali folyamatokat kísérő, komoly politikai és jogi viták, konfliktusok és problémák felett, amelyek számos, a 20–21. század fordulójára viszonylag homogenizálódott állam, köztük Magyarország nemzeti-etnikai tárgyú politika-

<sup>2</sup> Horowitz, Donald L.: *Ethnic Groups in Conflict*. University of California Press, Berkeley, 1985. 223–224.

<sup>3</sup> Chandra, Kanchan: Ethnic Bargains, Group Instability, and Social Choice Theory. *Politics and Society*, 2001/3. 338–339.

<sup>4</sup> Kemp, A. Walter: The Business of Ethnic Conflict. *Security Dialogue*, 2004/1. 43.

<sup>5</sup> Győri Szabó Róbert: Kisebbségpolitika Szlovéniában: a magyar és olasz közösség autonómiája. *Kisebbségkutatás*, 2008/1. 83.

<sup>6</sup> Lásd még Halász Iván egyező véleményét és közép-európai összehasonlító elemzését: Nemzeti és etnikai kisebbségek és a kisebbségi jogi szabályozások Közép-Európában. *Kisebbségkutatás*, 2007/3. 563–585.

csinálását és jogalkotását jellemzik térségünkben.<sup>7</sup> Másrészt pedig egyáltalán nem veszi számításba a dolgozat lényegi kérdésének – a szervezett csoport hatásának,<sup>8</sup> a nagyvonalú és progresszív jogszabályi rendelkezések és a teoretikusok által a harmonikus együttélés érdekében megkövetelt intézményi megoldások kialakításában a kisebbségi részvétel és képviselet, a kisebbségi érdekek érvényesülésének – problematikáját. Bizonyítani kívánja, hogy a kisebbségi érdekek a szimbolikus célok megvalósításán kívül a valóságban igen sokrétűek lehetnek,<sup>9</sup> miként az etnikai csoportok sem képeznek monolit egységet, illetve az alkufolyamat sem szükségszerűen zéróösszegű.

A kötet megírásának másik alapvető okául egy a szakirodalomban az eddigiekben explicite egyáltalán nem megfogalmazott ellentmondás feltárása szolgált. Nevezetesen: miként lehetséges az, hogy párhuzamosan jelen van a rendszerváltás utáni magyarországi szabályozást széles körben nagyra értékelő hazai és nemzetközi megítélés, kiegészülve az európai kisebbségvédelmi rezsimeket összehasonlító szempontokkal elemző 2002-es dél-tiroli vizsgálat eredményével, amely szerint mindössze három európai ország tudhatott magáénak fejlettebb szisztémát Magyarországnál,<sup>10</sup> miközben a másik oldalról az rögzíthető, hogy a hazai kisebbségek érdekei nem feltétlenül érvényesülnek, és a részvételük is igen korlátozottá válhat az őket érintő döntéshozatali folyamatokban. A kutatás arra is keresi tehát a választ, hogy egyértelműen azonosítható-e a fenti kontraszt, és ez alapján hogyan alakulnak a döntéshozatali folyamatok a magyarországi kisebbségpolitika egyik legjelentősebb pillérét képező területen.

A könyv célkitűzése a kormányzat meghatározott közpolitikai területének, a rendszerváltás és az azt követő magyarországi kisebbségpolitikának, egész pontosan a legfontosabb politikai és jogi kereteket megtestesítő, a nemzeti és etnikai

<sup>7</sup> A röviden felvázolt vélekedés mindennapi működését kiválóan jellemzi például az a körülmény, amikor egyes konferenciákon a kisebbségi jogok és autonómiák kiterjedt rendszerét alkalmazó országokból, mint például Szlovéniából származó kisebbségi politikusok és kutatók igyekeznek sietve leszögezni azt, hogy mindezek ellenére adódnak problémák és hiányosságok is a kisebbségi jogalkotás és végrehajtás területein. Másrészt néhány magyarul megjelent publikáció utal arra is, hogy a jórészt szintén homogénné vált Csehország 2001 nyarán elfogadott kisebbségi törvényét milyen komoly szakpolitikai viták kísérték. Lásd Jobbágy István: Új vágányokon a cseh kisebbségi politika? (Kisebbségi törvényt fogadott el a cseh parlament). *Acta Humana*, 2001/44–45., 57–82.

<sup>8</sup> Burstein, Paul–Linton, April: The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns. *Social Forces*, 2002/2. 380–408.

<sup>9</sup> Dutter, Lee E.: Theoretical Perspectives on Ethnic Political Behavior in the Soviet Union. *Journal of Conflict Resolution*, 1990/2. 325. Heisler, Martin O.–Peters, Guy B.: Scarcity and the Management of Political Conflict in Multicultural Polities. *International Political Science Review*, 1983/3. 327–344. Schumaker, Paul D.–Billeaux, David M.: Group Representation in Local Bureaucracies. *Administration and Society*, 1978/3. 293.

<sup>10</sup> Christoph Pan, az Etnikai Csoportok Dél-Tiroli Intézete igazgatójának 2003-as budapesti előadását idézi: Szabó Orsolya: Regulations Concerning National and Ethnic Minorities in Hungary: The Minority Law and the Process of Its Modification. In: Tóth Ágnes (ed.): *National and Ethnic Minorities in Hungary 1920–2001*. Colorado, Boulder, 2005. 221.

kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII., és a későbbi leginkább releváns módosításának, a 2005. évi CXIV. törvényeknek a szakpolitikai bemutatása és elemzése. A kisebbségpolitika későbbiekben definiálandó tágabb fogalmát jelen keretek között így némileg szűkítően, a két jogszabállyal összefüggő, mindkét esetben évekig elhúzódó policyra, azaz a döntéshozatali folyamatok, tárgyalások és intézményi eljárások összességére vonatkoztatom.<sup>11</sup> A közpolitikai esettanulmány tárgyát egy olyan magyarországi jogi norma képezi, amelyet már megalkotása pillanatában is a *nagyon várt, kiemelkedő jelentőségű, figyelemreméltó, nemzetközi viszonylatban is előremutató* jelzőkkel illettek, illetve rendkívüli bel- és külpolitikai fontosságát hangsúlyozták a javaslatot utóbb törvényerőre emelő országgyűlési képviselők.<sup>12</sup> Kétségtelen, hogy – más kelet-közép- és délkelet-európai államok nemzeti-etnikai kisebbségi tárgyú politikai vonalvezetésével és jogalkotásával szemben – a számos vonatkozásban progresszív rendelkezéseket kodifikáló magyarországi norma kiérdemelte a hazai politikai szereplőkön kívül nemzetközi szervezetek elismerését is. Az utóbbi több mint másfél évtized megvalósítási tapasztalatait figyelembe véve azonban elmondható, hogy a törvény kedvező hazai és nemzetközi megbecsülése némileg megkopott, és egyre gyakoribb kritikák tárgyává vált a politikusok, az államigazgatási apparátusok, a kisebbségi érdekszervezetek, valamint a szakértők körében.<sup>13</sup> Mindezek hatására valósulhatott meg

<sup>11</sup> G. Fodor Gábor: Az érdek mint a politika mozgatórugója. In: Bayer József–Kégler Ádám (szerk.): *Kormányzati, gazdasági és civil érdekérvényesítés az Európai Unióban*. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 2009. 24.

<sup>12</sup> Lásd *Országgyűlési Napló*, 1992. szeptember 29. Az őszi ülészak 10. napja. A nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló törvényjavaslat általános vitája.

<sup>13</sup> A törvény megítélésének változása jól nyomon követhető például Kaltenbach Jenőnek, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok 1995–2007 közötti országgyűlési biztosának különböző időpontokban való megnyilatkozásaiban. 1995-ben: „...a törvényben viszonylag sok lehetőség, ám kevés garancia van.” („Meggyőződésem, hogy a kisebbségi törvény jó kiindulási alap ahhoz, hogy oda jussunk, ahová el kellene jutni.” Interjú Dr. Kaltenbach Jenővel. *Pro Minoritate*, 1995/3–4. 51.). 2000-ben: „bárki megtámadhatná a kisebbségi törvényt azon az alapon, hogy az maga par excellence jogbizonytalanság. Az egész törvény alkotmányellenes, mivel sérti a jogbiztonság elvét. Szinte minden második rendelkezését ötféleképpen lehet értelmezni, illetve minden második mondata nem jogtétel, hanem valamiféle kívánságlista.” („Fontos, hogy ne veszítsem el a jóérzésű közvélemény bizalmát.” Kaltenbach Jenő kisebbségi ombudsmannal Kerényi György beszélget. *Fundamentum*, 2000/2. 36.). 2001-ben: „...a kisebbségi törvény elvileg evolutív modell szerint működött volna, ami azt jelenti, hogy lehetőségeket adott, és azt várta, hogy idővel ezek maguktól meg fognak valósulni. De nem valósultak meg, mert a beépített akadályok ezt nem engedték meg.” (Ahogy az állam viselkedik, úgy fog viselkedni a társadalom is. Kaltenbach Jenő kisebbségi ombudsmannal Gyulavári Tamás beszélget. *Esély*, 2001/4. 106.). 2003-ban: „...a kisebbségi törvényben egyáltalán nem sikerült hatékony garanciarendszert kiépíteni. A törvényben csak úgy hemzsegnek a szankcionálatlan, azaz a jogkövetkezmények nélküli rendelkezések. Az ilyen törvények aláássák a törvényhozás szándékainak komolyságába vetett hitet, és szélsőséges esetben az állam működőképességét veszélyeztetik.” (Kaltenbach Jenő: Magyar kisebbségi politika, papíron és valóságban. *Magyar Hírlap*, 2003. július 8.).

a törvény és a kapcsolódó jogszabályok 2005-ös módosítása, a hazai kisebbségvédelmi rendszer átfogó korrekciója.<sup>14</sup>

A dolgozat – a politikatudomány közpolitikai megközelítésének fogalom- és eszközkészletét felhasználva – annak bemutatását és elemzését célozza meg, hogy mely szakpolitikai szereplők milyen súllyal, milyen érdekérvényesítő potenciállal, illetve milyen elvi és gyakorlati koncepcionális elképzelésekkel vettek részt a döntéshozatali folyamatokban az ügy napirendre kerülésétől kezdve egészen a döntés kihatásának értékeléséig, kiváltképp a két jogszabály 1988–1993, illetve 1997–2005 közötti előkészítésében. Azonosítani kívánja, hogy milyen jellegzetességekkel (*policy style*) rendelkezik a szakpolitika a Howlett–Ramesh szerzőpáros által használt értelmezési keretben.<sup>15</sup> Az elemzés súlypontját a jogszabályokban megnyilvánuló döntések értékelése képezi, azaz arra keresi a választ, hogy mely szereplők érdekeit, elgondolásait és kompromisszumait tükrözik az egyes törvényi rendelkezések,<sup>16</sup> és mindezek birtokában vállalkozik a végső következtetések levonására. Kulcskérdése, hogy miként alakul a szakpolitikában a hatékony, civil-kisebbségi részvétel követelménye. A rendszerváltás idején megfogalmazódó, a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek számára egy nemzetközi viszonylatban is példaértékű jogi szabályozás és intézményrendszer kialakítása, az ezzel kapcsolatos döntések vajon mennyiben tükrözik a magyarországi sajátosságokat, mennyiben felelnek meg a kisebbségi érdekeknek, igényeknek és szükségleteknek, mennyire harmonizálnak a kisebbségi elképzelésekkel?<sup>17</sup>

A fenti kutatási kérdésekkel összefüggő alapprobléma, hogy adott körülmények között mennyiben teljesíthetők a kisebbségi igények, amelyek megvalósulása egy közösség fennmaradásának zálogát is jelentheti, maradéktalanul keresztülvihető-e egyáltalán ezek a kisebbségi törekvések akár más területek és szereplők rovására, szűkös erőforrások és akár eltérő koncepcionális alapfeltevések környezetében, vagy szükségszerűen a kompromisszumos formulák keresése, vagy éppen a kisebbségi elképzelésekkel szemben más megfontolások válnak-e meghatározóvá. Összefoglalóan, milyen szakpolitikáról beszélhetünk: olyanról, amelyet az államközpontúság, a kormányzati kezdeményezések és megoldási javaslatok, illetve pártérdekek érvényesülése, azaz a társadalmi szempontok relatív „kikap-

<sup>14</sup> A korrekció kifejezés használata azért is indokolt, mert a 2005-ös törvény legjelentősebb innovációi (kisebbségi választói névjegyzék, területi kisebbségi önkormányzat intézményeinek bevezetése, kulturális autonómia megerősítése) – ha részletükben nem is, de koncepcionálisan mindenképpen – jelen voltak már az 1988–1993-as törvény-előkészítés folyamatában.

<sup>15</sup> Howlett, Michael–Ramesh, M.: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press, Oxford, 1995. 186–187.

<sup>16</sup> Jann, Werner – Wegrich, Kai: Theories of the Policy Cycle. In: Fischer, Frank–Miller, Gerald J.–Sidney, Mara S. (eds.): *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. CRC Press, Boca Raton, 2007. 58. Jenei György: *Közigazgatás – menedzsment*. Századvég, Budapest, 2005. 176–186. Lindblom, Charles E.: *A programalkotási folyamat*. Aula, Budapest, 1995. 11–12.

<sup>17</sup> Kymlicka, Will: *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford University Press, Oxford, 1995. 131.

csolása”, vagy éppen a szervezett társadalmi érdekcsoport elgondolásainak térnyerése (*state capture*) jellemez? Vagy ennél összetettebb a politikacsinálás folyamata, amelyben egyaránt szerephez jutnak az alulról és felülről jövő kezdeményezések, valamint a sajátos kompromisszumok? Milyen szerepe van továbbá a szakértői elemnek és esetlegesen a külső, határon túli és nemzetközi szereplőknek a hazai döntéshozatali folyamatokban?

Az elemzés egyaránt értékeli a főbb eldöntendő kérdésekhez, konstruálódó ügyekhez kapcsolódó, az előkészítés során *ex ante* megfogalmazódó szakpolitikai javaslatokat, akárcsak az *ex post* végrehajtás összefüggéseit. A szakpolitikai fejlődést (*policy development*)<sup>18</sup> is figyelembe véve, a kötet fel kívánja tárni a sajátos szituáció lehetséges okait, a szakpolitika ilyenkénti alakulásának hátterét, a döntéshozatali folyamatok körülményeit, illetve magyarázatot kíván adni a fent jelzett ellentmondás keletkezésére is.

Meggyőződésem, hogy egy demokratikus jogállamban az alkotmány idevágó rendelkezései mellett a vizsgálendő kisebbségi törvénynek kitüntetett helye és szerepe van, lévén hogy egységes jogszabályban foglalja össze a hivatalosan elismert kisebbségek jogait, esetleges autonómiáját, valamint jogilag rendezni hivatott a többség–kisebbség kapcsolatát, a lehetséges tilalmakat és kötelelességeket is. Az etnikai konfliktusok elemzése mellett a vonatkozó szakirodalom tekintélyes része arra fókuszál, hogy milyen politikai, illetve jogi és intézményes elrendezések szolgálhatják a békés együttélést és prosperitást egy multietnikus közegben, sokkal kevesebb figyelmet szentelve viszont annak, hogy mindezek kialakításában milyen szerepe és hatása van a különböző szereplőknek. Kiváltképp fontosnak tartom azonban a kisebbségek adottságainak és szükségleteinek leginkább megfelelő, a kisebbségek érdemi bevonásával, tárgyalásos úton megszülető törvény elfogadását és végrehajtását az etnopolitikai feszültségektől és konfliktusoktól az utóbbi bő két évszázadban korántsem mentes térségünkben. A magyarországi kisebbségi törvény megalkotása és elfogadása a térség demokratizálódásával összefüggő folyamatokba is szervesen illeszkedett. Hazánkat megelőzően a kisebbségi jogok törvényi szintű megfogalmazására 1989-ben Litvániában, 1990-ben Észtországban, 1991-ben Horvátországban és Lettországon, illetve 1992-ben Belorussziában és Ukrajnában került sor, akár még a függetlenség elnyerését megelőzően. Ezeket az országokat a későbbiekben újabbak követték, illetve arra is akad példa, hogy az 1980–1990-es évek fordulóján hozott jogszabályt időközben újabb váltotta fel.<sup>19</sup> Nem hagyható továbbá figyelmen kívül az a körülmény sem, hogy egy leendő kisebbségi törvény ügye mindmáig számos régióbeli, köztük magyar

<sup>18</sup> Magáról a fogalomról lásd Pierson, Paul: The Study of Policy Development. *The Journal of Policy History*, 2005/1. 34–51., egy kisebbségpolitikai esettanulmány példáján pedig Kelley, Judith: Does Domestic Politics Limit the Influence of External Actors on Ethnic Politics? *Human Rights Review*, 2003/April–June. 34–54.

<sup>19</sup> Észtországban például 1993 októberében, Csehországban és Moldovában 2001-ben, Horvátországban és Jugoszláviában 2002-ben, Lengyelországban pedig 2005-ben fogadtak el kisebbségi törvényt.

kisebbségi csoport fő politikai-közjogi követelései közé tartozik (Románia, Szlovákia, Szlovénia<sup>20</sup>).

A kutatást összességében az a cél motiválta, hogy a nemzeti-etnikai kisebbségi szempontból sajátos helyzetben lévő Magyarország kisebbségpolitikájáról minél objektívebb képet alkosson a kérdéssel foglalkozó szakpolitikusok, a parlamenti és államigazgatási apparátusok, a kisebbségi közösségek, valamint a szakértők számára. A remélhetőleg bizonyos hiányokat pótló, korábban ismeretlen összefüggéseket is feltáró kötet, ezen célkitűzésén kívül, gazdagítani szeretné a magyarországi politikatudományban igen kevésbé elterjedt, egy-egy szakpolitikai és/vagy közpolitikai ügy bemutatását és elemzését elvégző kutatások körét.<sup>21</sup>

A könyv bevezető, a téma szakirodalmi feldolgozottságát, a kutatás forrásait és módszertanát bemutató fejezetét az elméleti háttérrel összefüggő rész követi, amelynek legfontosabb funkciója egyrészt a vezérfonalul szolgáló kisebbségpolitika fogalmának operacionalizálása, a jelen keretek között használt szakpolitikai értelmezésének kifejtése, valamint főbb tartalmi kérdéseinek és környezetének a bemutatása. A fejezet másik fele az elemzés szempontjából kulcsfontosságúnak tekintett, a nemzeti és etnikai kisebbségek részvételének, képviseletének és döntéshozatali szerepének problémájára, annak tudományos interpretációira, valamint a hatékony közéleti részvétel nemzetközi politikai és jogi összefüggéseire összpontosít. A következő fejezet keretében elengedhetetlennek tartom a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek főbb jellemzőinek rövid felvázolását, úgymint a kisebbségek létszámának, település-földrajzi, szociológiai, nyelvhasználati attribútumainak és meghatározó identitásformáinak alakulását, amelyek nagyban meghatározzák a kisebbségek szervezettségét, mobilizációját, politikai-jogi szükségleteit, artikulált érdekeit, a mindenkori döntéshozatali szereplők koncepcionális elgondolásait, és így hatással vannak a vizsgált periódusok kisebbségpolitikáira és kisebbségi tárgyú jogalkotásaira is. Hasonlóan szükségesnek ítélem a vizsgált időszak előzményeinek főbb vonalakban való politológiai-történeti összefoglalását, mivel különösen az 1945 utáni kisebbségpolitikai koncepciók, meghatározó folyamatok és események komoly befolyással voltak a vizsgált időszakokkal, a kisebbségi törvénnyel kapcsolatos fejleményekre, valamint a különböző elvi és gyakorlati elgondolásokra, hiszen azok tekintetben a múlt hibáira és hiányosságaira is reflektáltak.

A kutatás eredményeinek tényleges kifejtését, az 1993-as és a 2005-ös jogszabályokkal kapcsolatos döntéshozatali folyamatok bemutatását és elemzését a következő egy-egy fejezet tartalmazza, amelyek szerkezetükben azonos módon, egyaránt vizsgálják a résztvevő szereplők körét, azok viszonyrendszerét, valamint a legfontosabb szakpolitikai kérdésekben képviselt álláspontokat és ezek sorsát,

<sup>20</sup> Lásd Kisebbségi törvény Szlovéniában (Duna Tv, 2008. 12. 11.) <http://www.dunatv.hu/kulfold/szlovenkisebbsseg.html>

<sup>21</sup> Lásd például Pesti Sándor (szerk.): *Szakpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon 1990–2006*. Rejtjel, Budapest, 2006., vagy a Magyarország Politikai Évkönyveinek szakpolitikai jellegű írásai.

későbbi érvényesülését. Kitérnek a terület legfontosabb alapfogalmaira és dilemmáira, az ezekre adott egyes válaszokra, valamint a szereplők konfliktusaira és kompromisszumaira. Az egymást követő két fejezet már önmagában is bizonyos összehasonlítási lehetőséget kínál az egyes folyamatokban tetten érhető, megkülönböztethető jellegzetességek, vagy éppen a mindkét esetben azonosítható egyezések, hasonlóságok kimutatása számára. A kötet zárófejezete összefoglalja a kutatás leglényegesebb megállapításait, illetve javaslatokat fogalmaz meg mind a szakpolitika, mind pedig a további kutatások vonatkozásában. Elsősorban leíró-elemző közpolitikai esettanulmányként összességében sokkal inkább a civil-kisebbségi részvételre fókuszáló, szakpolitikai eljárási kérdésekre és a szakpolitikai tartalomra, és kevésbé a történeti-kronologikus folyamatra kíván koncentrálni.<sup>22</sup> Azaz határozottan nem politika- vagy jogtörténeti alapokon szándékozik építkezni, amit például alátámaszt az is, hogy nem tekinti feladatának a törvényjavaslat 1992–1993-as országgyűlési szakaszával való elmélyültebb foglalkozást, amely a tartalom szempontjából – ahogy az az ilyen jellegű döntések előkészítésére többnyire általánosan jellemző<sup>23</sup> – kevés jelentős fejleményt produkált, sokkal inkább csak a diszkurzív vonatkozásai miatt válhat a kutatók számára érdekessé. A megértés szempontjából azonban olykor elengedhetetlen bizonyos politikatörténeti összefüggésekre való utalás, azok bővebb kifejtése.<sup>24</sup>

A fentiek következtében az ilyen jellegű szakpolitikai kutatásokra nem is annyira a felállított hipotézisek tesztelése, a változók közötti oksági viszonyok vizsgálata, hanem jóval inkább a folyamatok belső dinamikájának feltárása, a döntéshozatalok különlegességeinek megértése jellemző.<sup>25</sup> Ugyanakkor az elemzés során igazolandó feltételezésem szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993-as törvény és annak későbbi generális, 2005-ös módosításának döntéshozatali folyamatait az ügy napirendre kerülésétől a döntés kihatásának értékeléséig a közhatalmi döntéseket hozó állami szereplők (kormány, minisztériumok, Országgyűlés) uralják. Ők a folyamat aktív szereplői, a kezdeményezések birtokosai, a politikai kompromisszumok megkötői, végső döntések meghozói, míg a szervezett társadalmi érdekcsoportok, a kisebbségi aktorok inkább reaktív, az iménti akciókra reagáló résztvevők. Az inkább defenzív politikai mobilizáción túl, ez utóbbiak tevékenysége az „utókövetésben”, az alkalmazkodásban, illetve a tervezett sérelmes rendelkezések esetében negatív jog gyakorlásában, az egyet nem értés kinyilvánításában érhető tetten. Álláspontom szerint a centralizált berendezke-

<sup>22</sup> Rossell, Christine H.: Using Multiple Criteria To Evaluate Public Policies: The Case of School Desegregation. *American Politics Quarterly*, 1993/2. 157. Tansey, Stephen D.–Jackson, Nigel: *Politics. The Basics*. Routledge, Abingdon, 2008. 231.

<sup>23</sup> Jann–Wegrich: i. m. 49.

<sup>24</sup> A magyarországi kisebbségi törvény átfogó, 1979–2008 közötti részletes politikatörténetét az MTA Kisebbségkutató Intézetének Régió- és kisebbségtörténeti alportálján elérhető kronológia mutatja be. Lásd: Dobos Balázs: A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény történeti kronológiája. <http://doboskronologia.tortenelem.mtaki.hu/>

<sup>25</sup> Jann–Wegrich: i. m. 57.

désű és meglehetősen államközpontú döntéshozatali folyamatokkal jellemezhető Magyarországon a kisebbségpolitikai döntések szükségszerűen kompromisszumos formulákat követnek, amelyek keretében, a közös erőfeszítések eredményeként a kiinduló elképzelések elvileg rendre módosulnak, közelednek egymáshoz a kölcsönösen elfogadható megoldásokig, már ha a felek eljutnak odáig. A kisebbségi törvényt és későbbi módosítását ugyancsak a különböző szereplők közötti egyfajta kompromisszumként értelmezve,<sup>26</sup> a feltételezésem viszont az, hogy a kisebbségi szereplők kényszerültek többet feladni eredeti álláspontjukból. A döntések ugyanis *„mindig valamilyen érdeket (csoportokat, cégeket, társadalmi rétegeket, településeket stb.) részesítenek előnyben; különféle érdekeket (rövid, illetve hosszabb távú) rangsorolnak; egyes részérdekeket kitüntetnek, illetve preferálnak, míg másokat sértenek”*.<sup>27</sup> Hangsúlyozni kell viszont, hogy az alapelvek tekintetében jórészt konszenzus mutatkozik az ügy szereplői között, a főbb konfliktusok a gyakorlati megoldás és kivitelezés mikéntjeiben jelentkeznek. Mindezek nyomán a kötet fő hipotézisei:

- A kisebbségi törvény és későbbi átfogó módosításának rendelkezései magasabb számban tükrözik az adott szakpolitikai döntéshozatali folyamat és közpolitikai közösség állami (kormány, minisztériumok), parlamenti pártbeli és szakértői szereplőinek érdekeit és elképzeléseit, mint a kisebbségi érdekszervezetekét. Azaz a végső döntés, az *output* szempontjából mind mennyiségi, mind pedig minőségi-tartalmi szempontból meghatározóbbak az állami és szakértői elgondolások, mint a kisebbségi érdekek érvényesülése.
- A fenti feltételezés kifejezetten érvényes a kisebbségi törvény politikai szempontból leginkább releváns kérdéseiben. Így a személyi hatály és a kisebbségi önkormányzati választójog megállapításában, a kisebbségi önkormányzati formák, a kisebbségi önkormányzatok keletkezésének, illetve a kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek kialakításában.
- További feltételezésem, hogy a megváltozott nemzetközi és belpolitikai, illetve gazdasági körülmények ellenére a kisebbségpolitikai döntéshozatali folyamat alapvonásai nem változtak az 1988–1993-as időszakhoz képest az 1997–2005-ös szakaszban sem.

Mindezekhez kapcsolódóan további tisztázandó kérdéscsoportok merülnek fel a kutatás tárgyát illetően:

- Az ügy főbb szereplőinek azonosítása és egymáshoz való viszonyuk.
- Mely szereplő(k)höz köthető az ügy napirendre vétele, milyen megfontolások alapján?

<sup>26</sup> Doncev Toso: A magyarországi kisebbségi törvény. *Kisebbségkutatás*, 2004/1. 97.

<sup>27</sup> G. Fodor: i. m. 19. Az elemzés empirikus példái továbbá meg kívánják cáfolni azt a nézetet, amely szerint az ilyen típusú – emberi, kisebbségi és csoportjogi alapú, valamint szabályozó és újraelosztó jellegű – szakpolitikák eleve a kisebbségben lévő érdekek felülkerekedésével, vagy a kisebbség azon meggyőző képességével járnának együtt, hogy a csoport számára a többség javakat biztosítson. Lásd Birkland, Thomas: *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. M. E. Sharpe, Armonk, 2001. 140.

- A döntések kialakításában milyen mértékben vettek részt a kisebbségi érdekképviselők képviselői, mikor, milyen témakörök esetében, milyen jogosítványokkal (véleményezés, konzultáció, egyetértés)?
- Azonosíthatóak-e, és ha igen, milyen különbségek a nemzeti és etnikai kisebbségek körében, léteznek-e egységes kisebbségi érdekek, vagy esetleg eltérő szakpolitikai preferenciák párhuzamos jelenlétéről van szó?
- Mutatkoznak-e különbségek az 1988–93 és 1997–2005 közötti időszak döntéshozatali, döntéshozatali folyamatai között, és melyek azok (szereplők súlya, részvétele, érdekek, értékek, elvi és gyakorlati megfontolások).

### *A témakörrel foglalkozó szakirodalom, a felhasznált források és módszer*

A kisebbségi kérdés mint a társadalmi viszonyok egyikének tanulmányozása feltételezi az interdiszciplinaritást, a kisebbségi egyéni és közösségi életviszonyok összetett, több tudomány fogalom- és eszközkészletével való megragadását.<sup>28</sup> A kisebbségkutatásban kétségtelenül érvényesíteni lehet objektív statisztikai, demográfiai, jogi, történeti, földrajzi-településszerkezeti, szociolingvisztikai-nyelvhasználati szempontokat, valamint a kisebbségkutatók körében elterjedt bizonyos szubjektív elemek (például a releváns identitásformák, szimbolikus etnikai térhasználat stb.) feltérképezése is.<sup>29</sup> A politikatudományban a kisebbségi kérdés tanulmányozása leginkább a politikaelméletben és – miként már utaltam rá – az etnikai konfliktusok vizsgálatával összefüggésben nyert teret.<sup>30</sup> Egyre sokasodnak a kisebbségi egyének és csoportok politikai részvételét és aktivitását vizsgáló kutatások is, amelyek túlnyomórészt az Egyesült Államok különböző népcsoportjai és a nyugat-európai bevándorló közösségek politikai attitűdjeit veszik górcső alá. A vo-

<sup>28</sup> Olyannyira, hogy napjainkban az a vélemény is megfogalmazódott, hogy valójában már önálló diszciplínáról, intézményesült kisebbségtudományról beszélhetünk. Lásd A. Gergely András: „Mega-politika”, mikropolitika és virtuális kisebbségiség (Hozzászólás Gombár Csaba tanulmányához). *Politikatudományi Szemle*, 1995/2. 157–158.

<sup>29</sup> Szarka László: A közép-európai kisebbségek tipológiai besorolhatósága. In: Sisák Gábor (szerk.): *Nemzeti és etnikai kisebbségek Magyarországon a 20. század végén*. Osiris–MTA Kisebbségkutató Műhely, Budapest, 2001. 30–40. Uő: A közép-európai kisebbségek típusairól – adalékok a tipológiai besorolhatóság kérdéséhez. In: Kántor Zoltán–Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Rejtjel, Budapest, 2005. 158–170.

<sup>30</sup> Apter, David A.: Összehasonlító politikatudomány: régen és ma. In: Goddin, Robert E.–Klingemann, Hans-Dieter (szerk.): *A politikatudomány új kézikönyve*. Osiris, Budapest, 2003. 369. Young, Iris Marion: Politikaelmélet: áttekintés. In: Goodin–Klingemann: i. m. 471–472. Egy idevágó magyar nyelvű szöveggyűjtemény bevezetője szerint „a nemzeti és etnikai kisebbségeket a kutatók különböző elméleti keretekben tárgyalják. Ezek közül – a teljesség igénye nélkül – megemlíthetők az intézményrendszerre, a kisebbségi pártok politikájára, a kisebbségi elitre, az oktatásra, a nemzeti identitásra, a kisebbségi jogokra, valamint az etnikumok közötti konfliktusra vonatkozó kutatások.” Kántor–Majtényi: i. m. 7.

natkozó munkák a nemzeti-etnikai kérdéskört leginkább a politika konfliktusos világában, tehát annak *politics* dimenziójában értelmezik,<sup>31</sup> ideértve az etnikai csoportok mobilizációját és akár erőszakos konfliktusát, valamint annak lehetséges kezelését és nemzetközi vonzatait. A *policy* megközelítést azonban egyre növekvő számú nemzetközi publikáció vallja,<sup>32</sup> ugyanakkor a magyar nyelvű szakirodalomban a kisebbségi problematika kifejezetten *policy* alapú tárgyalására még nemigen akad példa.<sup>33</sup>

A kötet tárgyát illetően nem történt meg a kisebbségi törvényhez és a későbbi módosításhoz köthető döntéshozatali folyamatok kimondottan szakpolitikai jellegű bemutatása és elemzése sem. A napjainkig megjelent, az alábbiakban ismertetett szakirodalmi hivatkozások több-kevesebb részletességgel – a rendelkezésre álló forrásoktól függően, bár sajnos olykor pontatlanságokkal – feldolgozták már a vonatkozó politikai eseménytörténetet, illetőleg ismeretesebbek a jogszabályokban megnyilvánuló döntések is. A különböző munkák azonban – az események kronologikus ismertetésén túl – nemigen vállalkoznak a döntések háttereinek és körülményeinek, az informális politika összefüggéseinek vizsgálatára – ezzel tisztázatlan és feldolgozatlan kérdések sorát hagyva maguk után. Mindmáig nem kellően és nem megnyugtató módon tisztázott például a kisebbségi törvény 1987–1988-as politikai napirendre vételének problémája. A törvény történetét feldolgozó munkák sajnos figyelmen kívül hagyják a különböző ellenzéki csoportoknak ezen ügygel kapcsolatos megnyilvánulásait, amelyek hatással lehetettek az állampárt politikájára is. Álláspontom szerint a törvény-előkészítéssel kapcsolatban tett bizonyos, utóbb rendkívül elterjedt szakirodalmi megállapítások egy része is további árnyalásra és módosításra szorul. Nem született tehát még átfogó elemzés a klasszikus *cui prodest* (kinek használ, kinek az érdeke) kérdés megválaszolására, a jogszabályi rendelkezésekkel összefüggő „miért pont így?”

<sup>31</sup> Bugajski, Janusz: The Fate of Minorities in Eastern Europe. *Journal of Democracy*, 1993/4. 85–99. Esmán, Milton J.: *Ethnic Politics*. Cornell University Press, Ithaca-London, 1994. Rudolph, Joseph: *Politics and Ethnicity. A Comparative Study*. Palgrave Macmillan, New York, 2006.

<sup>32</sup> Lásd például Bleich, Erik: *Race Politics in Britain and France. Ideas and Policymaking since the 1960s*. Cambridge University Press, Cambridge, 2003. Cook, Terrence E.: *Separation, Assimilation, or Accommodation. Contrasting Ethnic Minority Policies*. Praeger, Westport, 2003. Rata, Elizabeth–Openshaw, Roger: Introduction: Of Mohammad, Murals and Maori Ceremony. In: *Public Policy and Ethnicity. The Politics of Ethnic Boundary-Making*. Palgrave Macmillan, Houndmills, 2007. 1–24. Teles, Stephen M.–Mickey, Robert W.–Ahmed, Fawzia S.: Regime effects: ethnicity, social mobility, and public policy in the USA and Britain. In: Loury, Glenn C.–Modood, Tariq (eds.): *Ethnicity, Social Mobility, and Public Policy. Comparing the US and UK*. Cambridge University Press, Cambridge, 2005. 522–570. Young, Crawford: Ethnic Diversity and Public Policy: An Overview. In: Young, Crawford (ed.): *Ethnic Diversity and Public Policy. A Comparative Inquiry*. Macmillan, London, 1998. 1–30.

<sup>33</sup> Lásd Bárdi Nándor: A szükség mint esély. Lehetséges-e a magyarságpolitikát szakágazatként elgondolni? *Kommentár*, 2006/5. 43–58. Uő: A szükség mint esély. Lehetséges-e a magyarságpolitikát szakágazatként elgondolni? [II.] *Kommentár*, 2006/6. 718. Kovács Petra: Kinek jó? Az etnikai torzítás és a helyi közpolitikai folyamatok Közép- és Kelet-Európában. *Regio*, 2002/2. 107–128.

típusú problémák feloldására, a szakpolitikai elemzéseket szintén nagyban vezérlő „hogyan?” kérdés feltárása mellett. A döntéshozatali folyamatok szakaszaival és egyeztetéseivel kapcsolatos, meghatározó dátumokon kívül legfeljebb csak elnagyoltan ismerhetők meg a döntések kialakításához vezető út részletei, az érdekelt és részt vevő szereplőket mozgató motivációk, érdekek, koncepcionális elképzelések, illetve azok érvényesülése. Hozzá kell azonban mindehhez rögtön tenni, hogy a téma feldolgozása szempontjából az egyik legjelentősebb forrásanyag, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal (NEKH) 1990–1993 közötti iratai csak az elmúlt években váltak széles körben kutathatóvá.

A vizsgált kérdéskört tekintve elmondható, hogy az 1988–1993 közötti törvény-előkészítés jóval feldolgozottabb, mint az átfogó módosítás időben is közelebb eső ügye. A monográfiák közül Fehér István és Tilkovszky Loránt történészek nemzetiségpolitikáról írott alapmunkái utalnak jórészt a kidolgozásnak még a pártállami időkben való megindulására.<sup>34</sup> Kiemelendő e körben Győri Szabó Róbert munkája, amely a különösen 1989–1990-ben működő Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetét és iratanyagát feldolgozva alkotott rendkívül hiánypótló művet.<sup>35</sup> Sajnálatos azonban, hogy az általa használt források, köztük a minisztertanács (MT) alá rendelt Titkárság anyagai nem találhatók meg, és így nem is kutathatók a Magyar Országos Levéltárban (MOL). A törvény-előkészítés főként 1990–1993 közötti összefüggéseiről mindmáig megkerülhetetlennek számítanak az eseményekben, egy időben, a NEKH munkatársaként részt vevő Bodáné Pálok Judit tanulmányai,<sup>36</sup> amelyekre a kötet készítése során nagymértékben támaszkodni is tudtam. Írásait – akár az *audiatur et altera pars* alapján – érdemes összevetni a kisebbségi oldal álláspontját megjelenítő, illetve utóbb felelevenítő konferencia-előadásokkal.<sup>37</sup> Bodáné Pálok Judit munkái mellett a szakirodalomban másik sokat hivatkozott, nagy hatású mű az előkészítés több szakaszában közreműködő Bíró Gáspár válogatott írásait közreadó gyűjtemény.<sup>38</sup> Bíró munkáihoz hasonlóan jórészt jogfilozófiai szemléletűek Baka András, a törvény-előkészí-

<sup>34</sup> Fehér István: *Az utolsó percben. Magyarország nemzetiségei 1945–1990*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1993. Tilkovszky Loránt: *Nemzetiségi politika Magyarországon a 20. században*. Csokonai Kiadó, Debrecen, 1998.

<sup>35</sup> Győri Szabó Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében (1989–1990)*. Osiris, Budapest, 1998.

<sup>36</sup> Bodáné Pálok Judit: A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei. *Acta Humana. Emberi jogi közlemények*, 1993/12–13. 26–45. Uő: Egy törvény története. *Regio*, 1993/3. 182–192.

<sup>37</sup> Doncsev: i. m. Kaltenbach Jenő: Das ungarische Minderheitengesetz: Zielsetzung und Akzeptanz. In: Seewann, Gerhard (hrsg.): *Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa*. R. Oldenbourg Verlag–Südosteuropa-Gesellschaft, München, 1995. 346–351. Kaltenbach Jenő előadása. In: Tamás Kincsó–Tóth Ágnes–Vékás János (szerk.): *Tízéves a kisebbségi törvény*. Szakmai konferencia, Néprajzi Múzeum Budapest, 2003. október 7–9. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, Budapest, 2004. 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.

<sup>38</sup> Bíró Gáspár: *Az identitásválasztás szabadsága*. Osiris–Századvég, Budapest, 1995.

tésben szintén részt vevő jogász<sup>39</sup>, illetve Schlett István kapcsolódó tanulmányai<sup>40</sup>, sok segítséget adva ezzel a különböző tervezetek mögöttes tartalmainak, elgondolásainak a feltárásához. Rendkívül hasznos feldolgozásnak bizonyul a Kisebbségi Kerekasztal munkáját megfigyelőként figyelemmel kísérő Herbai István szakértő rövid politológiai elemzése is.<sup>41</sup> Megfontolandó szempontokat tartalmazott Upor Péternek a *Beszélő*-ben publikált, kétrészes cikke is a törvény-előkészítés összefüggéseiről.<sup>42</sup> A tárgykört érintő egyéb, későbbiekben publikált írások leginkább ezekre a munkákra építenek, és többségükben nem tesznek kísérletet újabb forrásanyagoknak, szempontoknak és megállapításoknak a bevonására. A legújabb terjedelmes forráskiadvány az 1993-as kisebbségi törvény ügyét például csak meglehetősen röviden érinti.<sup>43</sup> Öröndetes ugyanakkor, hogy a magyarországi kisebbségekkel, kisebbségpolitikával foglalkozó külföldi munkák is tartalmazznak utalásokat a vizsgált tárgykörrel kapcsolatban: angol<sup>44</sup> és német nyelven.<sup>45</sup>

<sup>39</sup> Baka András: Nemzetiségi vagy kisebbségi törvény? *Magyar Tudomány*, 1990/4. 385–393. Uő: Az új magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi törvény koncepciójáról. *Regio*, 1990/4. 59–66.

<sup>40</sup> Schlett István: Nemzet és polgár. A nemzeti és etnikai kisebbségi törvény tervezeteihez. *Világosság*, 1991/3. 167–183.

<sup>41</sup> Herbai István: *Európa felé – kis kitérővel? A magyar nemzetiségi politika a rendszerváltás éveiben*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 1992.

<sup>42</sup> Upor Péter: Itthon vagyok? A kisebbségi törvény elé. I. Az előzmények. *Beszélő*, 1992. február 8. 21–22. Uő: Itthon vagyok? A kisebbségi törvény elé. II. Tánc a törvény körül. *Beszélő*, 1992. február 22. 5–7.

<sup>43</sup> Balogh Sándor – Sipos Levente (szerk.): *A magyar állam és a nemzetiségek. A magyarországi nemzetiségi kérdés történetének jogforrásai 1848–1993*. Napvilág, Budapest, 2002.

<sup>44</sup> Butler, Eamonn: Hungary and the European Union: The Political Implications of Societal Security Promotion. *Europe-Asia Studies*, 2007/7. 1115–1144. Deets, Stephen: Reconsidering East European Minority Policy: Liberal Theory and European Norms. *East European Politics and Societies*, 2002/1. 30–53. Uő: Reimagining the Boundaries of the Nation: Politics and the Development of Ideas on Minority Rights. *East European Politics and Societies*, 2006/3. 419–446. Deets, Stephen – Stroschein, Sherrill: Dilemmas of Autonomy and Liberal Pluralism: Examples Involving Hungarians in Central Europe. *Nations and Nationalism*, 2005/2. 285–305. Edwards, Gwyneth E.: Hungarian National Minorities: Recent Developments and Perspectives. *International Journal on Minority and Group Rights*, 1998/5. 345–367. Klímová, Ilona: Romani Political Representation in Central Europe. An Historical Survey. *Romani Studies*, 2002/2. 103–147. Tesser, Lynn M.: The Geopolitics of Tolerance: Minority Rights Under EU Expansion in East-Central Europe. *East European Politics and Societies*, 2003/3. 483–532. Vermeersch, Peter: EU Enlargement and Minority Rights Policies in Central Europe: Explaining Policy Shifts in the Czech Republic, Hungary and Poland. *Jemie. Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2003/1. 1–32. Uő: Minority Policy in Central Europe: Exploring the Impact of the EU's Enlargement Strategy. *The Global Review of Ethnopolitics*, 2004/2. 3–19. Walsh, Niamh: Minority Self-Government in Hungary: Legislation and Practice. *Jemie. Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2000/Summer.

<sup>45</sup> Heuberger, Valeria: Die ungarische Nationalitätenpolitik von 1968–1991. In: Seewann, Gerhard (hrsg.): *Minderheitenfragen in Südosteuropa*. R. Oldenbourg Verlag, München, 1992. 199–209. Küpper, Herbert: *Das neue Minderheitenrecht in Ungarn*. R. Oldenbourg Verlag, München, 1998. Seewann, Gerhard: Die nationalen Minderheiten in Ungarn. Alte und neue Probleme in der jungen Demokratie. *Südosteuropa*, 1992/5. 293–325. Sitzler, Kathrin–Seewann, Gerhard: Das ungarische Minderheitengesetz: Vorbereitung, Inhalt, öffentliche Diskussion. In: Seewann,

Az 1997–2005 közötti törvény-előkészítésnek a kötet témája szempontjából alig néhány tudományos bemutatása és elemzése létezik – leginkább Eiler Ferenc és Szabó Orsolya kutatásai nyomán<sup>46</sup>, de megemlíthető még az 1998–2002 közötti parlamenti ciklusban, a törvénymódosítás ügyével országgyűlési ad hoc bizottsági elnökként foglalkozó Hargitai János erről szóló írása is.<sup>47</sup> Komoly segítséget jelentettek a téma feldolgozása során az eseményeket folyamatosan figyelemmel kísérő *Barátság* folyóiratnak a meghatározó kulcsszereplőkkel készített interjúi, akárcsak a Várfalvi Attila szerkesztésében 2000–2004 között megjelenő online nemzetiségi napilap, az Etnonet is.<sup>48</sup>

A magyarországi kisebbségi törvényhez kapcsolódó nemzetközi és hazai szakirodalom – tárgyát és módszertanát tekintve – többnyire az alábbi kategóriákba sorolható: jórészt az események már idézett politikatörténeti leírása, a jogszabályi rendelkezések elemzése, valamint a törvény-előkészítéssel, a tervezetekkel és javaslatokkal kapcsolatos jogi problémák tárgyalása. Külön – viszont egyre terebélyesedő – csoportba sorolhatók a létrejött kisebbségi önkormányzati rendszerrel, a kisebbségi önkormányzati választásokkal, és a kapcsolatos anomáliákkal foglalkozó, szintén elsősorban jogi természetű írások, illetve a legfőbb kisebbségi politikai-közjogi követelés, a kisebbségek megoldatlan parlamenti képviselőinek problémáját vizsgáló tanulmányok.

Az adatgyűjtés egyfelől a már meglévő források elemzésére épült, amely számos, különböző típusú publikált vagy nyilvános dokumentumot jelent. E körbe tartoznak – a téma szempontjából releváns szakirodalmon túl – értelemszerűen a vonatkozó jogszabályok, törvényjavaslatok, módosító és kapcsolódó módosító indítványok, a parlamenti plenáris és bizottsági ülések jegyzőkönyvei<sup>49</sup>, ideértve az általános és részletes vita felszólalásait, a kapcsolódó kérdéseket és interpellációkat is. Az elfogadott kisebbségi törvény kötelezi a kormányt arra, hogy két évente legalább egyszer tekintse át az ország területén élő kisebbségek helyzetét, és arról számoljon be az Országgyűlésnek. Az így elkészült kormánybeszámolók (1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007), amelyek közül több nyomtatott formában is

---

Gerhard (hrsg.): *Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa*. R. Oldenbourg Verlag–Südosteuropa-Gesellschaft, München, 1995. 352–387.

<sup>46</sup> Eiler Ferenc: Törekvések a kisebbségi önkormányzati választások reformjára 1998–2004. In: Kovács Nóra–Osvát Anna–Szarka László (szerk.): *Tér és terep. Tanulmányok az identitás kérdésköréből III.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004. 209–226. Uő: The Minority Self-Governance and Its Experiences: Results with Question Marks. In: Tóth (ed.): i. m. 226–252. Szabó Orsolya: Reform vagy módosítás? A magyarországi kisebbségi törvény koncepcionális megújítása. In: Kovács–Osvát–Szarka (szerk.): i. m. 191–208. Uő: Regulations Concerning National and Ethnic Minorities in Hungary, i. m.

<sup>47</sup> Hargitai János: A kisebbségi jogalkotás időszerű feladatai. In: *Kisebbségek együttélése 3.* Szerkeszti és kiadja a Kisebbségkutató Közalapítvány Kuratóriuma. Pécs, 2001. 94–100.

<sup>48</sup> <http://nemzetisegek.hu/etnonet/>

<sup>49</sup> Mindenekelőtt az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi, Alkotmányügyi, Külügyi, Önkormányzati, és Oktatási Bizottságainak jegyzőkönyvei, anyagai.

megjelent,<sup>50</sup> bőséges információkkal szolgáltak az egyes periódusokról, akárcsak a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának éves beszámolóí 1995-től napjainkig. Mlecsenkov László jóvoltából főként kéziratos, de részben publikált formában<sup>51</sup> elkészült a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek 1990–2007 közötti kronológiája, amely segítségül szolgált a törvény kronológiájának megírása során is. A források újabb csoportját az írott és elektronikus sajtó, az egykori NEKH sajtófigyelő anyagai, a kérdéskörrel kapcsolatban megjelent meghatározó cikkek és interjúk, valamint újabban a vonatkozó internetes honlapok teszik ki. A kutatás során támaszkodni tudtam a különböző adatbázisokra és statisztikai adatokra is – mindenekelőtt a népszámlálások, a kisebbségi önkormányzati választások, illetve a kisebbségi választói névjegyzékek adatbázisaira (Központi Statisztikai Hivatal, Országos Választási Iroda [OVI]).

Az adatgyűjtés másik jelentős szeletét az alábbi, többnyire csak levél- és irattárakban engedéllyel kutatható háttéranyagok (levelezések, jegyzőkönyvek, emlékeztetők, összefoglalók, állásfoglalások, elemzések, szakértői anyagok) feltárása és feldolgozása képezi.

A Magyar Országos Levéltár állományából:

- a Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottsága és Politikai Bizottsága (MSZMP KB, PB), Titkársága;
  - a KB Tudományos, Közoktatási és Kulturális Osztálya;
  - Agitációs és Propaganda Bizottsága;
  - Kultúrpolitikai Munkaközössége;
  - Pozsgay Imre államminiszter;
  - a Művelődésügyi Minisztérium (Rátkai Ferenc miniszterhelyettes, Nemzetiségi Önálló Osztály [NÖO]);
  - a Külügyminisztérium (KÜM) 1987–1990 között keletkezett, vonatkozó iratanyaga;
  - a Kisebbségi Kerekasztal iratai (valójában a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalnak a törvény-előkészítés során, 1990–1993 között keletkezett iratanyaga).
- A Magyar Országgyűlés Irat- és Levéltárának (MOIL) állományából:
- Szabad György házelnök iratai (1990–1994);
  - az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság iratanyaga (1990–2006).

<sup>50</sup> Demeter Zayzon Mária (szerk.): *Kisebbségek Magyarországon 1999*. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, Budapest, 2000. Mayer Éva (szerk.): *Kisebbségek Magyarországon 2002–2003*. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, Budapest, 2004. Uő (szerk.): *Kisebbségek Magyarországon 2004–2005*. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, Budapest, 2005.

<sup>51</sup> Mlecsenkov László: A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek kronológiája (2003). In: Kovács–Osvát–Szarka (szerk.): i. m. 339–368. Uő: A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek. Kronológia, 2004. In: Kovács Nóra–Osvát Anna–Szarka László (szerk.): *Etnikai identitás, politikai lojalitás. Nemzeti és állampolgári kötődések*. Balassi Kiadó, Budapest, 2005. 331–372. Uő: A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek. Kronológia, 2005. In: Bakó Boglárka–Papp Richárd–Szarka László (szerk.): *Mindennapi előítéletek. Társadalmi távolságok és etnikai sztereotípiák*. Balassi Kiadó, Budapest, 2006. 407–431. Uő: A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek, 2006. Kronológia. In: Szarka László–Vizi Balázs–Majtényi Balázs–Kántor Zoltán (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 373–411.

A Magyar Tudományos Akadémia (MTA) Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézetének kéziratai között a két törvénnyel kapcsolatban fellelhető iratanyagok.

A 2006 végén megszüntetett Teleki László Intézet Könyv- és Kézirattárában az 1993-as törvény-előkészítéssel kapcsolatos anyagok.

A kutatás metodológiáját tekintve kvalitatív adatelemzés. A két törvényszöveg kapcsán főként a kisebbségi érdekek érvényesülésének vizsgálata áll a középpontjában, így a közlések a szerint kerülnek osztályozásra, hogy mennyire harmonizálnak a kisebbségi érdekekkel. A kutatás másrészt épít a fentebb jelzett, már meglévő adatok elsősorban történeti-összehasonlító jellegű elemzésére, feldolgozására, mindenekelőtt a téma szempontjából meghatározó jelentőségű interjúkra, cikkekre, statisztikai adatokra és kormányzati háttéranyagokra.

A kutatás során vizsgált két időperiódus az 1988–1993, illetve az 1997–2005 közötti korszak. Kezdőpontját a kisebbségi törvény szükségességének 1988-as sikeres politikai napirendre vétele jelenti, végpontját a törvény és a kapcsolódó jogszabályok átfogó módosításának 2005. őszi elfogadása képezi. Egy meghatározó részlet, a települési önkormányzatokban való, kedvezményes kisebbségi mandátum intézményének megoldatlansága miatt az időkereteket némileg tágítani kívánjuk a 2006. évi országgyűlési képviselő-választásokig, illetve a kutatás részleges célja az is, hogy bizonyos kitekintést adjon a terület 2006 utáni legfontosabb fejleményeire, mintegy aktualizálva a korábbiak elemzését.

A kutatás módszere egyfelől az előző alfejezetben kifejtett, meglévő források elemzése, másrészt pedig interjúk készítése a szakpolitika alakításának legfontosabb szereplőivel. Az adatgyűjtés és -feldolgozás során a nemzeti és etnikai kisebbségi törvény által szabályozott, vagy abban utalásszerűen szereplő, releváns témakörökre összpontosítottam, amelyek esetében vizsgáltam az egyes szereplők érdekeit, politikai és szakmai-koncepcionális javaslatait, illetve azok tényleges érvényesülését. A hipotézisek sorában már jelzett főbb kérdéskörök a következők:

- a törvény személyi hatályának megállapítása;
- az identitásválasztás szabadsága, versus a kisebbséghez tartozók regisztrációjának problémája;
- a kisebbségi önkormányzati formák kérdése, azok keletkezésének szabályai;
- a kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek jogosítványai;
- végül a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásának, illetve a kisebbségi szféra finanszírozásának ügye.

Végezetül a módszertani alfejezetben szükséges jelezni néhány, a kutatással kapcsolatban jelentkező és kezelendő, részben metodológiai problémát. A vizsgálat központi eleme a különböző szakpolitikai szereplők érdekeinek, elvi-koncepcionális és gyakorlati kérdésekben való állásfoglalásának azonosítása, amely sokkal egyszerűbbnek bizonyul a minisztériumi és parlamenti szereplők esetében, mint a kisebbségi résztvevők vonatkozásában. Jelen esetben is azzal a hipotézissal némi-  
leg alátámasztó jelenséggel, a negatív vagy defenzív mobilizációval lehet ugyanis szembesülni, hogy a csoportérdekek kifejezésénél egyszerűbb utólag kifogásokat és problémákat megfogalmazni, mint pozitív célokat, megoldási módokat

kezdeményező és offenzív módon keresni és képviselni.<sup>52</sup> A két vizsgált döntéshozatali folyamatban – első esetben a kisebbségi civil szervezetek, másodikban már a választott országos kisebbségi önkormányzatok – leginkább a kormányzati és szakértői előterjesztésekre és szövegjavaslatokra reagáltak, többnyire egyet nem értésüket és ellenvetéseiket hangsúlyozták. Legfontosabb pozitív kezdeményezésnek a Kisebbségi Kerekasztal önálló, 1991. májusi törvénytervezete bizonyult, amelynek számos megoldásától ugyanakkor elálltak a későbbiekben a kisebbségek képviselői. Összességében tehát viszonylag könnyen felvázolható, hogy mit nem szerettek volna, de nehezebb vállalkozás a pozitív kisebbségi stratégiák és jövőképek felderítése. Utóbbival kapcsolatban szükséges hozzátenni, hogy egyesek megkérdőjelezik ezeknek a hosszabb távú elképzeléseknek a pusztán meglétét is, és a kisebbségi álláspontot inkább a status quo fenntartásában, a pozícióőrzésben, és -védelemben írják le.

A kisebbségi érdekek kérdéskörénél maradva, kezelni kell az egymástól eltérő érdekek és koncepciók problémáját is, amelyeket feltétlenül jelznek a főszövegben. A vizsgált döntéshozatali folyamatok világosan megmutatják, hogy a kisebbségek politikailag sem homogén entitások: bizonyos ügyekben eltérő álláspontok nem csupán a kisebbségek között, de azokon belül is jelentkeztek. Az átfogó módosítás előkészítésénél, egyes kérdések megítélésénél pedig már különböző csoportok kezdtek kirajzolódni a tizenhárom elismert népcsoport körében. A kisebbségi érdekek vagy érdekek azonosításakor mindazonáltal az országos érdekszervezetek és kisebbségi önkormányzatok nézeteit vagyok kénytelen vizsgálni – rendre jelezve a civil szereplőkkel összefüggő legitimáció és reprezentativitás visszatérő problémáját –, függetlenül attól, hogy a kisebbségi lakosság érdekeiről vagy éppen szűkebb szervezeti igényekről van-e szó. Nem lévén ugyanis országos, reprezentatív igényfelmérés, közvélemény-kutatás a hazai kisebbségekről – ennek megvalósítása egyébként rendkívül nehéz lenne, ha ugyan egyáltalán megoldható –, amelynek hiányában legfeljebb a kisebbségi önkormányzatok körében végzett, a főbb problémákat, szükségleteket és jövőbeli elképzeléseket érintő kutatások eredményei képesek árnyalni a képet.

További felmerülő és lehetséges probléma egy-egy szereplő álláspontjának radikális megváltozása, amelyre a vizsgált döntéshozatali folyamatok is szolgáltatnak példákat, és amelyet mindenképpen szükséges jelezni. Érdekes kérdés bizonyos szereplők pozíciójának időközbeni megváltozása, amely az új helyzetből következően különböző szerepfelfogások, magatartásformák és eltérő álláspontok, szempontok felvételét vonhatta maga után.<sup>53</sup> Szintén megemlítenő probléma a források gyakorta helytelen fogalomhasználata: például az 1991-es tárgyalások során a felek sokszor a konszenzus eléréséről beszéltek, miközben nyilvánvalóan legfeljebb elérendő kompromisszumról volt szó.

<sup>52</sup> Stone, Deborah: *Policy Paradox: the Art of Political Decision Making*. W. W. Norton, New York, 2002. 214.

<sup>53</sup> Tansey–Jackson: i. m. 223.



# ELMÉLETI ALAPVETÉSEK

## *A kisebbségpolitika szakpolitikai értelmezése*

A kisebbség társadalomtudományi szempontból nehezen behatárolható, és politikailag is érzékeny fogalmának mindmáig nincsen sem nemzetközi jogilag kodifikált definíciója,<sup>1</sup> sem pedig egyetemesen elfogadott és használt tudományos meghatározása. A nemzetközi és hazai szakirodalomban elterjedt klasszikus értelmezések, akárcsak napjaink nemzetközi kisebbségvédelmének nem kötelező jellegű dokumentumai a kisebbség definiálásánál objektív és szubjektív elemeket egyaránt tartalmaznak.<sup>2</sup> Európában objektív kritériumként szokták említeni az ál-

<sup>1</sup> Vizi Balázs: A mai európai nemzetközi kisebbségvédelem egyes jellemző vonásai. In: Kovács Nóra–Szarka László (szerk.): *Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2002. 369. Kovács Péter ezzel kapcsolatos találó megállapítása szerint „ha valaki a kisebbségek definíciójának taglalásába fog, akkor alapos okkal feltételezhető, hogy vagy disszertációt ír, vagy pedig valamely kisebbségvédelmi kodifikációs kísérlet előrehaladását készül lelassítani.” Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Osiris, Budapest, 1996. 36.

<sup>2</sup> Francesco Capotorti, az ENSZ raportőre 1977-ben a következőkben határozta meg a kisebbség fogalmát: „A kisebbség olyan csoport, amely az állam többi népességéhez viszonyítva szám szerint kisebbségben van, és nincs domináns helyzetben, tagjai – bár ugyanazon állam polgárai – a többségtől nyelvük, etnikai hovatartozásuk vagy vallásuk révén különböznek; a csoport saját kultúrája, hagyományai, nyelve és vallása megőrzésére és ápolására irányuló szolidaritásérzéssel rendelkezik, még ha burkolt formában is.” Fábíán Gyula–Ötvös Patricia: *Kisebbségi jog*. KOMP-PRESS–Korunk Baráti Társaság, Kolozsvár, 2003. 11. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201-es Ajánlása (1993) (1. cikk) szerint: „...nemzeti kisebbség alatt az embereknek egy államon belüli olyan csoportja értendő, amelynek tagjai: a) ennek az államnak a területén laknak és annak állampolgárai, b) hosszasan tartó, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal, c) sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek, d) kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak az állam vagy az állam egy régiójának lakossága körében, e) arra törekednek, hogy közösen megőrizték azt, amiből közös identitásuk fakad, beleértve kultúrájukat, hagyományait, vallásukat vagy nyelvüket.” Majtényi Balázs–Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Gondolat–MTA Jogtudományi Intézet–MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2003. 153. A Közép-Európai Kezdeményezés okmánya a kisebbségi jogok védelméről (1994) a következőképpen fogalmaz (1. cikk) a nemzeti kisebbség vonatkozásában: „...olyan csoportot jelöl, amely lélekszámban kisebb, mint az állam lakosságának többi része, amelynek tagjai – miközben állampolgárai az adott államnak – olyan etnikai, vallási vagy nyelvi jellemzőkkel bírnak, melyek eltérnek

lampolgárságot, a régi kapcsolatok meglétét az adott állammal, a számbeli kisebbséget, valamint a lakosság többi részétől eltérő nyelvi, kulturális jellegzetességeket és hagyományokat. Szubjektív feltételként pedig hozzáteszik, hogy a kisebbség mindezen megkülönböztető jellegzetességeknek tudatában van, és azok ápolására, megőrzésére és lehetséges továbbfejlesztésére törekszik. Mindazonáltal figyelembe kell venni azt, hogy a potenciális csoportkötődések és érdekek közül az etnikai identitás rendkívül összetett jelenség, amely kisebbségenként, egyéni és közösségi szinten, valamint időben és térben egyaránt változatos formákat ölthet. Miként utalni kell arra a jelen elemzés szempontjából fontos körülményre is, hogy bár a politológiában is jelen van az etnikai-kulturális csoportokat önálló társadalmi szubkulturákként, oszlopokként értelmező megközelítés<sup>3</sup>, a kisebbségek valójában korántsem szilárd entitások egységes célokkal és politikai fellépéssel, hanem változatosan tagolt egységek lehetnek.<sup>4</sup> Mindezzel összefüggésben a társadalom nemzeti-etnikai törésvonalai bár időtállóak, de közel sem állandóak, folyamatos változásban vannak, összefüggésben a nemzeti, etnikai csoportok közötti határok fenntartásának, elmosódásának folyamataival.<sup>5</sup>

Az idézett kisebbségdefiníciók visszatérő eleme az elsősorban a numerikus viszonyokkal összefüggő, nem domináns pozíció, amelynek egyik következménye a szakirodalomból ismert elméleti tétel, amely szerint a nemzeti-etnikai kisebbségi szituáció az adott csoporthoz tartozó egyén és a közösség számára jórészt objektíve hátrányos, egyenlőtlen társadalmi helyzetet jelent. Ennek legfőbb oka az, hogy nemigen léteznek – és nem is igazán képzelhetők el – olyan etnikailag semleges államalakulatok, amelyek egyetlen csoportot (csoportokat) sem preferálnának politikai és jogi eszközökkel – leginkább a közös nyelv, kultúra, hagyományok, ünnepek stb. meghatározása révén.<sup>6</sup> A felemelkedő modern nemzetállamok ráadásul előszeretettel építik az uralmukat az etnikai értelemben meghatározott államalkotó nemzetre vagy népre. Az államoknak meghatározó szerepe van tehát azoknak a különféle struktúráknak az alakításában, amelyek befolyásolják az egyén és a közösség számára az etnikai identitás által nyújtott biztonságot – sokan ebben ragadják meg ugyanis az etnikai kötődések nagyfokú érzelmi erejét. A többségtől bizonyos mértékben eltérő szocializációs tartalmakkal és mechanizmusokkal bíró, és különböző értékeket előtérbe állító kisebbségi egyéneknek és közösségeknek azonban ilyen keretek között kell a többség nyelvével és kultúrájával együtt élniük és konkurálniuk. Nincs tehát egyenlő hozzáférésük a „közösségi

---

a lakosság egyéb részétől, és az a szándék vezérli őket, hogy megóvják kultúrájukat, vallásukat és nyelvüket.” Uo. 240.

<sup>3</sup> Lijphart, Arend: *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. University of California Press, Berkeley, 1968. 17.

<sup>4</sup> Brubaker, Rogers: Csoportok nélküli etnicitás. *Beszélő*, 2001/7–8. 60–66. Young, Iris Marion: *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press, Oxford, 2000. 88.

<sup>5</sup> Barth, Frederik: Régi és új problémák az etnicitás elemzésében. *Regio*, 1996/1. 3–25.

<sup>6</sup> Kymlicka, Will: Államok, nemzetek és kultúrák. *Korunk*, 1998/7. 67–78. Kis János: Túl a nemzetállamon. In: Kántor–Majtényi: i. m. 59–85.

*élet kellemességeihez*”.<sup>7</sup> Ugyanakkor nem szabad a modern államnak az etnicitás alakításában játszott szerepét sem feltétlenül abszolutizálni, hiszen lehetnek ezzel összefüggő korlátai is, illetve tanúsíthat rugalmasságot is a többségi és kisebbségi etnikai igényekkel szemben.

Kérdésként merül fel azonban, hogy az etnikai különbségek mikortól bírnak társadalmi és politikai relevanciával, pontosabban mikortól válnak kezelendő politikai ügyekké. Kutatásunk terepe Magyarország volt, ahol tekintetbe kellett venni, hogy a csoporthatárok nem feltétlenül világosak és egyértelműek, a kötődéseknek számos forrása és megjelenési formája lehet<sup>8</sup> – ezek jelenléte és erőssége (pl. a kisebbségi nyelv fokozott térvesztése) ilyenformán vita tárgyát is képezi a szakértők körében. További nehézség, hogy az etnicitás primordiális felfogásával szemben, amely azt elsősorban lényegi természetűként és alapvető lojalitásként értelmezi, a szituacionalista megközelítés szerint az etnicitás egy lehetséges forrás, mivel az egyének anélkül is lehetnek tagok, hogy elismernék a csoportnak akár a politikai jelentőségét is.<sup>9</sup>

Egyes vélekedések szerint már önmagában a heterogenitás, a kisebbségek pusztja jelenléte is kihívást jelent a mindenkori politikai rendszer számára. Megítélesem szerint, és különösen a vizsgált magyarországi esetben azonban a különböző tartalmú és intenzitású, nemzeti-etnikai jellegű csoportképző erők hatása, az ilyen típusú társadalmi csoportok kialakulása nem feltétlenül vonja maga után az ugyanezen dimenzió mentén kibontakozó politikai konfliktusok létrejöttét, tehát a társadalmi diverzifikáció nem biztos, hogy széles körű, általános politikai megosztó és mobilizáló erőként is fel fog lépni. A kisebbségi kérdés többnyire akkor válik politikailag relevánssá, ha a kisebbség valamely lehetséges okból mobilizálódik, megszerveződik, és relatíve állandó csoporttényező lesz<sup>10</sup> – ahol az etnicitás egyaránt lehet forrás és lojalitás is. Milton J. Esman szerint egy etnikai közösség akkor válik politikai tényezővé, amikor vagy egy másik etnikai ellenféllel kénytelen szembeszállni, vagy pedig etnikai jellegű érdekeket kezd kifejezni. A politikai mobilizáció folyamata kétségkívül valamilyen szintű, a kisebbségi politikusok és aktivisták által pártolt etnikai öntudatosságot feltételez, és okaiként egyaránt említhetők negatív (sérelmek, fenyegetések, nélkülözések) és pozitív (kezdeményezések és elvárások) tényezők, bizonyos események hatása, vagy éppen mindezek sajátos kombinációja.<sup>11</sup> A mobilizációval összefüggésben vannak, akik vitat-

<sup>7</sup> Bragyova András: Vannak-e kisebbségi jogok? Egyenlőség és kisebbség. *Állam- és Jogtudomány*, 1992/1–4. 172.

<sup>8</sup> Tóth Ágnes–Vékás János: Lojalitás és szolidaritás. Államhatalmi homogenizálás vagy a keresztikötődések erősödése? In: Kovács–Osvát–Szarka: i. m. 123–149.

<sup>9</sup> Brown, David: *The State and Ethnic Politics in Southeast Asia*. Routledge, London, 1994. xiii–xiv.

<sup>10</sup> Koenis, Sjaak–Saukkonen, Pasi: The Political Organization of Cultural Difference. *Finnish Journal of Ethnicity and Migration*, 2006/1. 4–14.

<sup>11</sup> Esman: i. m. 27–30. Az etnikai konfliktusokat tanulmányozó Ted Robert Gurr a kisebbségek szélsőséges megnyilvánulásait a relatív deprivációval és a változó politikai lehetőségek nyomán

ják, hogy beszélhetünk-e már eleve etnikai természetű érdekekről, vagy inkább csak olyanokról, amelyeket más motivációk is meghatároznak, adott, szubjektív fontossággal bíró helyzetekben törnek elő, és lényegében a bizonytalanság csökkentésére irányulnak.<sup>12</sup> Ronald Cohen szerint a jelentkező szükségletekkel kapcsolatban magának az etnicitásnak a határai is változhatnak, szűkülhetnek vagy tágulhatnak.<sup>13</sup>

A mobilizáció eredményeként a kisebbség képessé válik tehát arra, hogy a kisebbségi ügyet megkonstruálja, megjelenítse, igazolja, és a megoldás érdekében politikai nyomást gyakoroljon a döntéshozókra, akár már szervezett és intézményesített folyamatokon keresztül. A mobilizált kisebbségeknek az etnikai minőségükben megfogalmazott érdekeik középpontjában nagyrészt a kisebbségi identitás megőrzésének, ápolásának és lehetséges továbbfejlesztésének törekvése áll, és – amennyiben a politikai rendszerben nyitottak és szabadok az érdekek megjelenítésének és becsatolásának mechanizmusai – szükségleteik könnyen válhatnak az állampolgári közösséget és sok ember érdekeit alapjaiban érintő társadalmi problémákká és kezelendő politikai ügyekké.<sup>14</sup> A szervezett nemzeti-etnikai kisebbségek ezért alapvetően nem sorolhatók a „hagyományos” politikai és társadalmi szereplők – pártok, szakszervezetek, civil szervezetek – közé,<sup>15</sup> bár szerveződéseik jórészt ezeket a formákat követik. Felfogásunkban a kisebbségek sajátos, a közös identitáselemek alapján, többnyire közös preferenciák mentén kialakuló érdekcsoportok,<sup>16</sup> amelyek egyrészt arra fókuszálnak, hogyan kezelik őket, hogyan viszonyul hozzájuk a társadalmi környezet, másrészt pedig törekvéseik – és ebben különböznek alapjaiban a többi civil szervezettől, nyomásgyakorló csoporttól – szükségszerűen hatalmi és képviseleti kérdéseket céloznak meg. Távlati céljaik között ugyanis az etnikai csoport fennmaradása szempontjából létfontosságú, valamilyen típusú hatalommegosztás, autonómia elérése, a saját ügyekben való, akár közhatalmi döntéshozatal megvalósítása is szerepel. További megkülönböztető jellegzetességük, hogy a kisebbségi érdekcsoportok nem csupán a tagságuk,

---

kibontakozó mobilizációval magyarázza. Gurr, Ted Robert: *Why Minorities Rebel: A Global Analysis of Communal Mobilization and Conflict Since 1945. International Political Science Review*, 1993/2. 167.

<sup>12</sup> Hale, Henry E.: *The Foundations of Ethnic Politics. Separatism of States and Nations in Eurasia and the World*. Cambridge University Press, Cambridge, 2008. 52.

<sup>13</sup> Vick, Dwight–Ishiyama, John T.: *Ethnic and Identity Politics*. In: Ishiyama, John T.–Breuning, Marijke (eds.): *21<sup>st</sup> Century Political Science: A Reference Handbook*. Sage, London, 2011. 217.

<sup>14</sup> Mindamellet létezhetnek és léteznek is a közösségi identitások megőrzését, ápolását és továbbfejlesztését már nem célul kitűző, ez irányban erőfeszítéseket nemigen tevő, önfelszámoló jellegű kisebbségi csoportok is. Egyes szerzők a demokrácia legfontosabb hozadékát abban látják a kisebbségekkel kapcsolatban, hogy azok szabadon szerveződhetnek. Lásd Mueller, John: *Minorities and the Democratic Image. East European Politics and Societies*, 1995/3. 519.

<sup>15</sup> Crowley, John: *The Political Participation of Ethnic Minorities. International Political Science Review*, 2001/1. 107.

<sup>16</sup> Saideman, Stephen M.: *The Power of the Small: The Impact of Ethnic Minorities on Foreign Policy. SAIS Review*, 2002/2. 95.

hanem szélesebb közösségük érdekeit is meg kívánják jeleníteni a döntéshozók irányában, és befolyásolni akarják az őket érintő szakpolitikák és kormányzati programok alakítását.

A demokráciaelméleteket régóta érdekli, hogy ha a többség és a kisebbség egyúttal egy-egy etnikulturális csoportot is jelent, több szempontot mérlegelve hogyan lehet ebben az esetben kormányozni a tartósan jelen lévő kisebbséget. A politikai közösséget megosztó nyelvi-kulturális heterogenitás és a főként az egyént a középpontba helyező demokrácia dichotómiája – az etnikai kötődés meghatározó közösségszervező erővé, illetve a demokrácia pozitív kormányzati formává válásával – a politikai filozófia számos klasszikusát foglalkoztatta (James Madison, Thomas Jefferson, John Stuart Mill), s annak feloldására többféle elméletet is kidolgoztak<sup>17</sup> – mint például az ún. alkotmányos semlegesség tanát,<sup>18</sup> a pluralista,<sup>19</sup> a konszociációs<sup>20</sup> vagy a multietnikus demokrácia elgondolásait.

A demokrácia hagyományos modellje szerint minden szervezett társadalmi érdekcsoport szabadon beléphet és versenyezhet egymással a vélemények és elképzelések nyitott piacán, miközben kisebbségi szempontból az amúgy nem semleges állam korántsem köteles figyelembe venni a multietnikus valóságot. Ez a helyzet viszont könnyen vezethet a szélesebb körben elfogadható többségi érdekek érvényesüléséhez, az erőforrások egyenlőtlen elosztásához, a „többség zsarnokságához”.<sup>21</sup> A modern képviseleti demokráciákban a döntések elvileg egy olyan folyamatban születnek, amelynek során az egyéni preferenciákat aggregálva derül ki, hogy hol húzódik az adott megoldást támogató politikai többség.<sup>22</sup> Ráadásul a többségnek már a politikai napirend meghatározásában is nagy szerepe van: a követelések és szükségletek attól is függnek, hogy az állampolgárok és a programalkotók szerint a többség mit vár el.<sup>23</sup> A folyamat során hivatkozott közérdek nem egyszerűen

<sup>17</sup> Bellamy, Richard: *Dealing with Difference: Four Models of Pluralist Politics*. In: Austin, Dennis–O'Neill, Michael (eds.): *Democracy and Cultural Diversity*. Oxford University Press, New York, 2000. 198–217. Salat Levente: *Southeast European Challenges to Representative Democracy*. In: Robotin, Monica–Salat Levente (eds.): *A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe*. Open Society Institute – Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 2003. 23–27.

<sup>18</sup> Eötvös József: A nemzetiségi kérdés. In: *Báró Eötvös József összes munkái*. 16. kötet. Révai Testvérek kiadása, Budapest, 1902–1903. A kelet-közép-európai politikák „deetnicizálására” legutóbb Stefan Wolff, az *Ethnopolitics* folyóirat szerkesztője tett javaslatot. Wolff, Stefan: *Beyond Ethnic Politics in Central and Eastern Europe*. *Jemie. Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2002/4. 1–19.

<sup>19</sup> Dahl, Robert A.: *A pluralista demokrácia dilemmái*. Osiris, Budapest, 1996.

<sup>20</sup> Lijphart, Arend: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press, New Haven–London, 1999.

<sup>21</sup> Faragó Béla: A demokrácia és a nemzeti kisebbségek. *Világosság*, 1995/1. 54. Wheatley, Steven: *Minority Rights, Power Sharing and the Modern Democratic State*. In: Cumper, Peter–Wheatley, Steven (eds.): *Minority Rights in the 'New' Europe*. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1999. 204.

<sup>22</sup> Palermo, Francesco–Woelk, Jens: No Representation Without Recognition: The Right to Political Participation of (National) Minorities. *European Integration*, 2003/3. 225.

<sup>23</sup> Lindblom: i. m. 159. Bachrach és Baratz torzításelmélete szerint a döntéshozatali folyamatok

a különböző igények és elképzelések szisztematikus összegyűjtésével keletkezik, hanem a döntések eleve már egy meghatározott közérdek-koncepcióra reflektálnak. A döntéshozóknak mérlegelniük kell, hogy a döntés kapcsán miként vélekednek az egyenlőség és igazságosság fogalmairól, a befektetett források és a várható eredmények arányairól, valamint a megvalósítás sikerességéről.<sup>24</sup> A szervezett és mobilizált kisebbségeknek pedig a csekélyebb létszámuk következtében eleve korlátozott a lehetőségük a politikai döntéshozó pozíciójába kerülni, azaz a közösséget főként etnikai minőségében érintő döntéseket meghozni és az ehhez szükséges személyeket kiválasztani – szemben a politikai kisebbségekkel, a mindenkori ellenzéki erőkkal. A társadalmi és akár gazdasági hátrányos helyzet így politikai egyenlőtlenségben is újratermelődik, azaz a privilegizált társadalmi csoport nagyobb eséllyel dominálja a közjó, a közérdek meghatározását, a közhatalmi döntéseket, a rendelkezésre álló anyagi és kulturális erőforrások elosztását, illetve a normákat és diskurzusokat.<sup>25</sup> A többségi kultúrával szemben speciális kezelést igénylő kisebbségek kizárása, érdekeik figyelmen kívül hagyása, azok állandó leszavazása a döntéshozatalban súlyos következményekkel járhat, kiváltképp az olyan ügyekben, amelyek az önmeghatározásuk lényegi elemeit érintik. Ennek hatásként eljuthatnak a többségi döntés legitimitásának megkérdőjelezéséhez is.<sup>26</sup>

A kisebbségi kérdés megfelelő kezelésére azonban nem csupán a megjelenített kisebbségi érdekek ösztönzik a politikai döntéshozókat, az államhatalmi szervezetet, hanem számos eszme, érték – egyenlőség, igazságosság, szabadság, humanizmus, egyedülállóság – és alapvető érdek (stabilitás), illetve a kifejlődő nemzetközi kisebbségvédelmi normák betartása is. Az egybefonódott politikai és etnikai többség uralmával, az „egy ember, egy szavazat” demokratikus elvével szemben a megoldás egyrészt a különböző érdekek és elképzelések szabályozott demokratikus versenyében, az ezekre tekintettel lévő és az összesség érdekében cselekvő állam kialakításában, másrészt pedig a különböző hatalommegosztási szerkezetek létrehozásában jelölhető meg. Mindkét megközelítésnek kulcseleme a kisebbségek politikai részvétele, amelynek összetett mozzanata a belső önrendelkezés jogával

---

gyakorta nem semlegesek. Elnyomó és elterelő mechanizmusok érvényesülnek főként a csoportközi hatalmi viszonyok egyenlőtlensége miatt hátrányos helyzetű társadalmi csoportok rovására, amelyek eredményeként bizonyos problémák nem kerülnek napirendre, nem alakul ki döntéshozatali kényszer. Jenei: i. m. 150–152.

<sup>24</sup> Rossell: i. m.

<sup>25</sup> Young: Inclusion and Democracy, i. m. 108.

<sup>26</sup> Wheatley, Steven: Non-Discrimination and Equality in the Right of Political Participation for Minorities. *Jemie. Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2002/3. 3–4. Ráadásul egyes vélekedések szerint a képviseleti demokrácia fogalma – más alapvető politikatudományi terminusokhoz hasonlóan – „...arra a – rendszerint implicit, nem tudatosított – előfeltevésre alapoz a kapitalizmus kialakulása és elterjedése óta, hogy az emberi közösségek normálállapota a kulturális homogenitás, maga a politikai közösség pedig, és az említett intézmények hasznélvezőinek a köre etnokulturális szempontból egynemű.” Salat Levente: A politikaelmélet néhány sarkalatos fogalma és a kulturális megosztottság körülményei között uralkodó identitás szerkezetek közötti feszültség. In: Kovács–Osvát–Szarka: i. m. 12.

mutat összefüggést, és napjainkban a kisebbségvédelmi normák kifejlesztésének egy újabb megközelítéseként is említik amellet, hogy a nyugati világban a hagyományos képviseleti intézményeket különféle részvételi-konzultációs mechanizmusok kezdik kiegészíteni az utóbbi két-három évtizedben. A demokráciaelméletek tekintélyes része a részt vevő, befolyásoló és ellenőrző állampolgárok színre lépését, a több részvételt egyértelműen jó és kívánatos dolognak tartja, hiszen minél többen vesznek részt a politika alakításában, annál több lesz a figyelembe vehető vélemény és preferencia, amelyek összességében jobb képviseletet eredményeznek, és az így született jobb minőségű döntések is közelebb kerülnek a közjóhoz, az egyenlőség és az igazságosság kivitelezéséhez, segítve egyúttal a döntés hatékonyabb végrehajtását is. A részvétel másik oldalról tekintve pedig fejleszti az állampolgári öntudatot és a politikai közösség iránti lojalitást, és ezáltal a rendszer stabilitását, a hatalmon lévők vezetők támogatottságát.<sup>27</sup> A civil részvételnek az előnyei mellett lehetnek hátrányai is mind a civil, mind pedig a kormányzati oldal számára: a több idő és költség mellett ez akár rosszabb döntéseket is eredményezhet, növelve a kiábrándultságot, ellenszenvet, illetve nagyban mobilizálhatja a civilekkel szemben ellenérdekű feleket is.<sup>28</sup>

Az önkormányzatiság, az autonómia gondolatával szemben a nemzetközi szervezetek az 1990-es évek közepétől kezdve inkább a kisebbségek politikai döntéshozatalba való befogadását, a „hatékony részvétel” (*effective participation*) óvatosabb formuláját részesítik előnyben.<sup>29</sup> A kétségkívül demokratikusan hangzó fogalom előnye, hogy egyrészt elismeri a kisebbségek politikai igényeinek jogosságát, más-

<sup>27</sup> Főként a már jelzett bevándorló közösségekre összpontosító szakirodalomban régóta vita tárgya a kisebbségek, és egyáltalán a hátrányos helyzetű csoportok politikai részvételének kérdése, nevezetesen az, hogy az öntudatosság vajon növeli vagy csökkenti-e az aktivitásukat. Sanchez, Gabriel R.: *The Role of Group Consciousness in Political Participation Among Latinos in the United States. American Politics Research*, 2006/4. 430. Az egyik, a politikatudományban és a közgazdaságtanban az utóbbi három évtizedben, széles körben elterjedt álláspont szerint a kisebbségi identitás nagyobb társadalmi összetartozást és nagyobb részvételt eredményez, mert a kisebb csoportok előnyben vannak az önszerveződés terén, itt könnyebben kiderül ugyanis, hogy mely tagok járulnak hozzá a közös erőfeszítésekhez, miközben céljaikban is kisebb területre koncentrálnak. Saideman: i. m. 98. A másik álláspont ezzel szemben inkább szkeptikus a kisebbségi kötődés és a magasabb részvétel ilyen korrelációját illetően. A politikai pszichológiai kutatások szerint is a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok nagyobb szinten hajlandók elfogadni a számukra kedvezőtlen status quót. Sanchez: i. m. 431. Az empirikus kutatások eredményei összességében inkább ez utóbbit támasztják alá azal együtt, hogy több kisebbségi csoport részvételi szintje magasabb a többségénél, illetve köztük is jelentős különbségek adódnak. Sandovici, Maria Elena – Linstead, Ola: *Ethnic and Linguistic Minorities and Political Participation in Europe. International Journal of Comparative Sociology*, 2010/1–2. 113–116.

<sup>28</sup> Irvin, Renée A.–Stansbury, John: *Citizen Participation in Decision-Making: Is It Worth the Effort? Public Administration Review*, 2004/1. 58.

<sup>29</sup> Deets: *Reconsidering*, i. m. 44–45. Holt, Sally: *The Lund Recommendations in the Activities of the HCNM. International Journal on Minority and Group Rights*, 2005/2–3. 173. A kézirat több bírálója is felhívta a figyelmet, hogy a túlnyomórészt elterjedt „hatékony részvétellel” szemben a kifejezett célszerűbb lenne valójában „eredményesként” vagy „ténylegesként” fordítani.

részt pedig tekintettel van az etnikai csoport lehetséges belső megosztottságára is, azaz lehetővé kívánja tenni a különböző és egymással rivalizáló elképzelések párhuzamos színre lépését.<sup>30</sup> A fogalomról – amely a kisebbségi problematika megoldására többek által ajánlott, az egyenlőséggel, a részvétellel, a diskurzussal és a konszenzusereséssel jellemzett deliberatív demokráciával rokonítható<sup>31</sup> – azonban nincsen európai egyetértés,<sup>32</sup> s nincs precíz tudományos definíciója sem. Addis szerint egy megosztott társadalomban egy jól működő deliberatív rendszernek a következő kritériumokkal kell bírnia: a felek teljes, szabad és egyenlő részvételét kell biztosítani, amelyhez akár forrásokat is rendelni kell; a résztvevők megindokolt, formailag javaslatként kölcsönösen elfogadott megoldási módzatokkal állnak elő, illetve mindegyikük konszenzusra törekszik.<sup>33</sup> Hogy szükségszerű követelmény-e magának a konszenzusnak az elérése is, az már vita tárgyát képezi a szakértők között.<sup>34</sup>

A hatékony kisebbségi részvétel minimális és kiterjedtebb olvasatai is eltérnek a kérdést tanulmányozó szerzőknél. Will Kymlicka minimális értelmezése szerint a kisebbséghez tartozók számára megkülönböztetéstől mentesen garantálni kell a rendszeres időközönként megrendezésre kerülő választásokon a választás és a választhatóság, több vonatkozásban az állampolgársággal összefüggő, jogát. A kiterjedtebb olvasat szerint a hatékony részvétel már megkövetel bizonyos mértékű, bár nem feltétlenül számarányos kisebbségi képviselőt is a törvényhozásban, amely a választási rendszer megfelelő, leginkább arányos jellegű kialakításával, a körzethatárok és a mandátumszerzési küszöb manipulációinak tilalmával érhető el. A maximalista értelmezés mindezekén túlmenően már azt feltételezi, hogy a kisebbségben lévők hatékony részvételének *hatása* van az elfogadott politikai döntésre, amely főként valamilyen típusú hatalommegosztási technikával érhető el.<sup>35</sup> A fogalom ezek szerint több annál, hogy a kisebbségek a lehetséges szinteken megjelenítik az érdekeiket, hallatják a hangjukat és próbálják befolyásolni a döntéseket<sup>36</sup>, ez esetben tehát ki kell őket venni a többségi elv alkalmazása

<sup>30</sup> Kymlicka, Will: The evolving basis of European norms of minority rights. Rights to culture, participation and autonomy. In: McGarry, John – Keating, Michael (eds.): *European Integration and the Nationalities Question*. Routledge, London-New York, 2006. 55–56.

<sup>31</sup> Addis, Adeno: Deliberative Democracy in Severely Fractured Societies. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2009/1. 59–83. Dryzek, John S.: Deliberative Democracy in Divided Societies. *Political Theory*, 2005/2. 218–242. Wheatley, Steven: Deliberative Democracy and Minorities. *European Journal of International Law*, 2003/3. 507–527.

<sup>32</sup> Deets, Stephen: Constitutionalism and Identity in Eastern Europe: Uncovering Philosophical Fragments. *Nationalities Papers*, 2005/4. 503.

<sup>33</sup> Addis: i. m. 70–71.

<sup>34</sup> A deliberatív rendszerekkel szemben az ún. asszociatív demokrácia nem feltételezi a konszenzus-orientációt, de azt igen, hogy a nem választott szereplőknek komoly befolyása van a döntésekre. Püzl, Helga–Treib, Oliver: Implementing Public Policy. In: Fischer–Miller–Sidney: i. m. 102.

<sup>35</sup> Kymlicka: *The evolving basis*, i. m. 56–57.

<sup>36</sup> Palermo–Woelk: i. m. 225.

alól, és a döntésekbe be kell fogadni a kisebbségi akaratot.<sup>37</sup> Hozzá kell tenni, hogy több meghatározás szerint már maga a részvétel fogalma is kétirányú interakciót feltételez, azaz nem csupán a köz informálását, hanem különféle megfontolások, szükségletek és értékek beépülését is a döntéshozatalba, amelynek keretében a résztvevőknek bizonyos szintű befolyása van a végső döntésre.<sup>38</sup>

A részvétel, a Kymlicka által is kiemelt hatás erősségét mindazonáltal több dimenzió mentén lehet vizsgálni (erős–gyenge, jelenlét–befolyás, közvetlen–közvetett): korántsem mellékes például, hogy a kisebbségek adott ügyben véleményezési vagy vétőjoggal bírnak-e, hogy egy testületben mennyire fajsúlyos a kisebbségi képviselő, vagy hogy a testületet kizárólag kisebbségi kérdések megvitatására hívták-e életre.<sup>39</sup> A részvétel hatékonyságának értékeléséhez egy újabb dimenzióként szolgálhat az, hogy a résztvevők miként képviselik a folyamatban akár a saját hátrányaik miatt részt nem vevőket, illetve – kapcsolódva a kötet egyik fő kutatási kérdéséhez – a végeredmény mennyiben tükrözi a részvételt, pontosabban a politikai elit mennyiben reflektál a civil célkitűzésekre.<sup>40</sup> Egyfajta skálaként értelmezve a részvétel indulhat a még egyirányú felsőbb informálástól kezdve a köz-meghallgatásokon át a konzultációkig, a közös problémamegoldásokig, amelyek még nem eredményeznek a felek közötti megegyezést, egészen a részvétel legmagasabb fokát jelentő, a konszenzus kiépítését elősegítő technikákig – hozzáátve, hogy a különböző helyzetekben eltérő részvételi szintek kivitelezése jelentheti az adekvát megoldást.<sup>41</sup> Kisebbségi szempontból az adott helyzetnek megfelelő részvételi szint megvalósítása attól is függ, hogy az aktuális döntés mennyiben érinti a kisebbséget: általános ügyekben gyakorta elegendő a kisebbségekkel való konzultáció, míg a kizárólag a kisebbség számára releváns kérdésekben ideális, ha valamilyen kisebbségi testület hoz döntést.<sup>42</sup>

Kymlicka mellett Marc Weller a hatékony kisebbségi politikai részvételnek szintén három, de némileg eltérő aspektusát különíti el. Az első a választásokon való egyenlő esélyek biztosítását emeli ki, de emellett feltűnteti a döntéshozatali folyamatokban való teljes képviselő szükségességét is, amely a nem domináns pozíció következtében amúgy nem valósulhatna meg. A második a kisebbség számára releváns ügyekben való saját döntés fontosságát hangsúlyozza – kulturális vagy területi autonómia formájában. Végül a harmadik a kisebbségi közösségek

<sup>37</sup> Wheatley: Non-Discrimination, i. m.

<sup>38</sup> Creighton, James L.: *The Public Participation Handbook. Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. Jossey-Bass, San Francisco, 2005. 7.

<sup>39</sup> Henrard, Kristin: 'Participation', 'Representation' and 'Autonomy' in the Lund Recommendations and their Reflections in the Supervision of the FCNM and Several Human Rights Conventions. *International Journal on Minority and Group Rights*, 2005/2–3. 135–136.

<sup>40</sup> McLaverty, Peter: Participation. In: Bevir, Mark (ed.): *The SAGE Handbook of Governance*. Sage Publications, 2010.

<sup>41</sup> Creighton: i. m. 8–11.

<sup>42</sup> Bieber, Florian: Introduction: Minority Participation and Political Parties. In: *Political Parties and Minority Participation*. Friedrich Ebert Stiftung, Skopje, 2008. 9–10.

belső demokráciáját húzza alá: egyrészt azt, hogy maguk alakíthassák ki a döntéshozatali folyamataikat, másrészt pedig azt, hogy szervezeteik a demokratikus elvek és követelmények figyelembevételével, felelősségteljesen és átláthatóan működjenek.<sup>43</sup>

A fogalom értelmezéséhez további fogódzóul szolgál az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Nemzeti Kisebbségügyi Főbiztosához köthetően 1999-ben kibocsátott ún. Lundi Ajánlások, amely már meglévő standardokat igyekszik összefoglalni és magyarázni.<sup>44</sup> A dokumentum, négy alcím alá szervezve, mintegy 24 ajánlást tartalmaz. A hatékony részvételt kettébontva, fő vonulatai az állami élet irányításában való részvétel az egész politikai rendszerrel kapcsolatos érdekek, nézetek kifejtése érdekében (képviselő), illetve a helyi és saját ügyekben való önkormányzás. A részvétel kapcsán az önkéntesség elvéből indult ki, és ezzel összefüggésben, az értelmezés keretében használta a befogadó, az önkéntes részvételi folyamatokat magában foglaló, valamint az összes társadalmi érdeket integrálni képes „jó kormányzás” fogalmát is.

Az Európai Unióhoz (EU) a 2000-es években csatlakozott kelet-közép- és délkelet-európai országokban, így Magyarországon is az egyik fő kihívás a rendszerváltás makropolitikai reformjai után a történelmileg gyenge és kialakulatlan közpolitikai középszint, ideértve a területi és szociális szereplők világának kifejlesztése, az alapszintű civil szerveződések, illetve a csúcsszervezetek kapacitásának növelése, azaz a mind szélesebb körű és szervezett formát öltő részvétel megvalósítása. Mindezzel együtt további reformra szorul a központi kormányzat és az országos hatáskörű szervek szintje is: a társadalmi deficit csökkentésével és a három szint – állami, társadalmi közép és civil társadalmi – közötti partnerség kialakításával, a kapacitások folyamatos építésével, valamint az állami funkciók és a szükséges források leadásával szükséges a korábbi államközpontú kormányzatról a társadalmi szereplőket bevonó kormányzásra való áttérés.<sup>45</sup> Mindettől korántsem függetlenül, az etnikai sokszínűség politikai és jogi kezelése terén is kívánatos a súlypontnak a civil társadalomra való áthelyezése, azaz hogy az etnikai jellegű szakpolitikák ne csupán hivatali előkészítés, hanem széles társadalmi részvétel és vita keretében formálódjanak.<sup>46</sup> Ez annál is inkább fontos, mert azon az ismert tételen túl, hogy a modern állam etnikai értelemben korántsem teljesen

<sup>43</sup> Weller, Marc (ed.): *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford University Press, Oxford, 2005. 430–431.

<sup>44</sup> Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben & Értelmező Jegyzék. Foundation on Inter-Ethnic Relations, The Hague, 1999.

<sup>45</sup> Ágh Attila: *Demokratizálás és európaizálás*. Villányi úti könyvek, Budapest, 2002. Uő: *A magyar esély. Magyarország Európa-politikája*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004. Uő: Társadalmi közép és társadalmi kapacitás. A magyar közpolitikai rendszer gyermekbetegségei. *Politikatudományi Szemle*, 2008/3. 7–33. Cichowski, Rachel A.: Courts, Rights, and Democratic Participation. *Comparative Political Studies*, 2006/1. 50–51.

<sup>46</sup> Young: Ethnic Diversity, i. m. 8.

semleges, és az állampolgári igényeknek sem csupán passzív célpontja, befogadója és megvalósítója, hanem maga az állami vezetés, a döntéshozók köre és a bürokrácia is rendelkezik értékekkel és preferenciákkal.

Mindazonáltal a kisebbség életviszonyainak körülhatárolása, a többség–kisebbség kapcsolatának rendezése, a jogok és kötelezettségek kölcsönös meghatározása bonyolult, sok szereplő részvételével zajló alkufolyamat,<sup>47</sup> végső soron jogszabályokban kicsúcsosodó döntéshozatali folyamat eredményeként történik meg. A kisebbségi jognak a szakirodalomban ugyanakkor kevés meghatározása létezik – a továbbiakban mérvadónak Fábíán Gyula és Ötvös Patrícia definícióját tekintjük, akik szerint *„a kisebbségi jog az a jogág, amely magában foglalja az összes belföldi és nemzetközi jogszabályokat, amelyek egy bizonyos országban a többségi és kisebbségi népcsoport viszonyát tekintik szabályozási tárgyuknak, és amelyeknek a célja az, hogy a kisebbség megőrizze nyelvét, vallását, kultúráját, szokásait, egyezőval másságát mind kollektív, mind egyéni szinten”*.<sup>48</sup>

A kisebbségi jogok kialakítását nem lehet ugyanakkor elválasztani a kisebbségpolitika alapvetően politológiai fogalmának ismertetésétől. Mint arra a fentiekben utalás történt, a jogalkotás tárgyai ez esetben az egyén és a közösség önmeghatározásának, az identitás megélésének és kibontakoztatásának lényeges kérdései. A kisebbségi szituációt elsőként politikai eszközökkel kell kezelni, amelynek során meghatározásra kerülnek a megoldási elvek és a gyakorlatok, amelyek birtokában az már valóban jogi problémává szűkíthető.<sup>49</sup> A neves erdélyi magyar jogász, Mikó Imre kapcsolódó megállapítása szerint *„...nincs a jogalkotásnak még egy olyan fejezete, amely annyira át volna itatva a politikummal, mint a nemzetiségi jog, s ezért nem tárgyalható a közjognak ez a része a nemzetiségi politikától függetlenül”*.<sup>50</sup> Addig viszont nemigen lehet kisebbségpolitikáról és kisebbségi jogokról beszélni, amíg a társadalom nemzeti-etnikai dimenzió menti tagoltsága nem válik társadalmilag relevánssá, azaz amíg a politikai közösség ilyen típusú megosztottsága nem lesz tudatos és észlelhető, amíg nem kerül sor a fentebb már jelzett politikai mobilizációra.

A kisebbségi joggal ellentétben a kisebbségpolitika fogalmának tudományos

<sup>47</sup> Az inkább *politics* jellegű munkák az alkufolyamatot kétoldalúként, két fő szereplő közti interakcióként határozzák meg. Lásd Rudolph: i. m. 13. Jenne, Erin K.–Saideman, Stephen M.–Lowe, Will: Separatism as a Bargaining Posture: The Role of Leverage in Minority Radicalization. *Journal of Peace Research*, 2007/5. 541.

<sup>48</sup> Fábíán–Ötvös: i. m. 27. Főbb vonalaiban (többség–kisebbség egymáshoz való viszonya, egyenlőtlenség társadalmi helyzet kiküszöbölése) hasonló megállapításra jutott a magyar nyelvű szakirodalomban Tóth Mihály is: *„...a kisebbségek jogainak lényegére vonatkozik, ami azon jogi mechanizmusok létrehozásában nyilvánul meg, amelyek a domináns és a kisebbségi embercsoportok közötti viszonyban felmerülő természetes, objektív módon létező egyenlőtlenség kiegyenlítésére irányulnak a társadalmi lét különböző szféráiban”*. Tóth Mihály: *Nemzeti kisebbségek nemzetközi és ukrainjai jogvédelme*. Intermix Kiadó, Ungvár–Budapest, 2005. 13.

<sup>49</sup> Samu Mihály: Plurális demokrácia – kisebbségi politika. *Valóság*, 1992/4. 54.

<sup>50</sup> Mikó Imre: *Nemzetiségi jog és nemzetiségi politika. Tanulmány a magyar közjog és politikai történet köréből*. Minerva, Kolozsvár, 1944. 3.

igényű meghatározására, kifejtésére többnyire nem vállalkozik a kérdéssel foglalkozó nemzetközi és hazai szakirodalom. A megalkotott definíciók ellenére, a kisebbség fogalmához hasonlóan, a kisebbségpolitikának sincsen általánosan elfogadott és használt értelmezése. A fogalmat gyakorta használják szinonimaként, helyettesítik a nemzetiségpolitika, etnopolitika kifejezésekkel – összefüggésben az adott kisebbségi csoportok hivatalos elnevezéseivel –, illetve előfordul, hogy konkrét kisebbséggel kapcsolatos szakpolitika leírására alkalmazzák (pl. cigány- vagy romapolitika, magyarságpolitika stb.). Bíró Gáspár szerint, aki a politika és az etnicitás érintkezése közti határterületként értelmezte az etnopolitikát, „*olyan viszonyfogalom, amelynek nincs egységesen elfogadott meghatározása*”.<sup>51</sup> Egyes megközelítések, mindenekelőtt a kisebbségi mobilizációs iskola a politika fogalmát rendre egy-egy szereplőhöz, így a mobilizált kisebbségekkel vagy más szemléletben az állami hatóságok magatartásával társítja.<sup>52</sup> Idekapcsolódik a szintén szakpolitikai megközelítést valló Bárdi Nándor fogalomhasználata, aki Magyarország, a kisebbségi magyar közösségek és más kisebbségek, illetve a szomszédos országok viszonyrendszerében dolgozta ki az értelmezését, amely lényegében ugyancsak a főbb szereplőkhöz, ti. egy-egy kormányzathoz és a kisebbségi elitéhez társít egy-egy politika-fogalmat (kisebbség-, magyarság-, etno-, és identitáspolitika).<sup>53</sup> Álláspontom szerint azonban a politikának szintén rendkívül sokrétű meghatározásai közül, a *policy* megközelítéshez legközelebb az érdek- és hatalomalapú definíciók állnak, azaz például a politika annak az összetett, sokszereplős eldöntése, hogy „ki, mit, mikor és hogyan kap” (Lasswell).<sup>54</sup> Ezzel szemben más szerzők a politika sokkal összetettebb, sokszereplős voltára hívják fel a figyelmet, amely nem csupán a kisebbségi sérelmek orvoslásáról, hanem az államhatalom etnikai vonalak mentén történő megosztásáról is szól.<sup>55</sup>

Többek álláspontja szerint a kisebbségpolitika fogalma igen jól megragadható az ún. triadikus vagy háromszög-modellben, amelyet a nemzetközi szakirodalom újabban az egyesült államokbeli szociológus, Rogers Brubaker nevéhez köt.

<sup>51</sup> Bíró Gáspár: Etnikai pártok, állampolgárság, lojalitás, etnopolitika. Reflexiók Gombár Csaba „Társadalomszemléletünk etnicizálódása” című tanulmányára. *Politikatudományi Szemle*, 1995/1. 97. Meg kell továbbá jegyezni, hogy a kisebbség- és a nemzetiségpolitikával szemben, az etnopolitikának van olyan magyarázata is, amely az adott államkeretek közötti, többségi nemzet, etnikai csoport által képviselt nacionalizmusban, nemzeti, etnikai kizárólagosságra, homogenizációra törekvésben írja le a fogalmat. A. Gergely András: „Megapolitika”, mikropolitika és virtuális kisebbségiség (Hozzászólás Gombár Csaba tanulmányához). *Politikatudományi Szemle*, 1995/2. 89.

<sup>52</sup> Lásd például Bugajski: i. m. Zisserman-Brodsky, Dina: *Constructing Ethnopolitics in the Soviet Union: Samizdat, Deprivation, and the Rise of Ethnic Nationalism*. Palgrave Macmillan, New York, 2003. 1. Björklund, Fredrika: Ethnic Politics and the Soviet Legacy in Latvian Post-Communist Education: the Place of Language. *Nationalism and Ethnic Politics*, 2004/1. 107.

<sup>53</sup> Bárdi Nándor írása. Fórum. Nép, nemzet, szuverenitás. *Fundamentum*, 2006/2. 85.

<sup>54</sup> Láncki András: A politika fogalma. In: Gyurgyák János (szerk.): *Mi a politika?* Osiris, Budapest, 1999. 31–32.

<sup>55</sup> Wimmer, Andreas–Cederman, Lars-Erik–Min, Brian: Ethnic Politics and Armed Conflict: A Configurational Analysis of a New Global Data Set. *American Sociological Review*, 2009/2. 317.

A nemzeti, etnikai konfliktus szereplőinek bemutatására és elemzésére szolgáló keret szerint a kisebbségpolitika az adott ország, a kisebbség és az ún. anyaország egymáshoz való, különböző síkokon mozgó viszonyainak komplex kezelését jelenti.<sup>56</sup> Számos eset vizsgálatakor azonban a modell további árnyalásra szorul, hiszen például az anyaország nélküli, ún. transznacionális vagy etnikai kisebbségekre – köztük a cigányságra – nyilvánvalóan csak korlátozott érvénnyel alkalmazható. Nem elhanyagolható továbbá a háromszögeket körülvevő nemzetközi környezet és a nemzetközi politikai aktorok – napjainkban főleg az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ), az EU, az Európa Tanács (ET) és az EBESZ – szerepe sem a kisebbségvédelem terén,<sup>57</sup> különösen például a kelet-közép-európai térségbe érkező *policy* transferek vonatkozásában. A háromszög három kulcsszereplője közötti viszony egyszerre több és különböző síkon mozog. A kisebbségnek otthont adó állam és az anyaország közötti kapcsolat egy nemzetközi jogilag szabályozott államközi reláció, míg az anyaország és a kisebbség közötti kapocs mára legitim, de a legutóbbi évekig nemzetközi jogilag korántsem teljesen tisztázott viszony.<sup>58</sup> Az utóbbi nexus szabályozása inkább az államközi és regionális kisebbségvédelmi egyezményekben nyer, illetve nyerhet teret. Végül a háromszög harmadik oldala, a szűkebb értelemben vett kisebbségpolitika a háromszög állam–kisebbség közötti, jórészt belpolitikai relációját jelenti, és e szűkebb értelemben használt fogalom

<sup>56</sup> Brubaker, Rogers: *Nacionalizmus új keretek között*. L'Harmattan–Atelier, Budapest, 2006. 61–81. Lásd még: Ágh Attila: *The Politics of Central Europe*. Sage, London, 1998. 78. Szesztay Ádám: *Nemzetiségi kérdés a Kárpát-medencében 1956–1962. Az ötvenhatos forradalom hatása a kelet-közép-európai kisebbségpolitikára*. MTA Kisebbségkutató Intézet–Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003. 10–11.

<sup>57</sup> Smith, David J.: Framing the National Question in Central and Eastern Europe: A Quadratic Nexus? *The Global Review of Ethnopolitics*, 2002/1. 3–16.

<sup>58</sup> Az anyaország és a kisebbség kapcsolata értelemszerűen két oldalról valósulhat meg: a kisebbség részéről az adott állam által rögzített – és a későbbiekben tárgyalt – az akadálytalan érintkezéshez, a határon átívelő kapcsolatokhoz és együttműködéshez való jog biztosítását feltételezi, míg az anyaország lehetséges aktivitásának kereteit térségünkben a 2001-es magyar kedvezménytörvény nyomán az Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Bizottsága (más néven Velencei Bizottság) jelölte ki. E szerint „...az államoknak lehetősége van egyoldalú intézkedések foganatosítására nemzet társaiak védelme érdekében ...”, ha tiszteletben tartják az államok területi szuverenitását, a korábban felvállalt kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének, az országok egymás közötti baráti kapcsolatának elveit, valamint az alapvető emberi jogokat és szabadságokat, különös tekintettel a hátrányos megkülönböztetés tilalmára. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy a kisebbségek védelme elsősorban a lakóhelyük szerinti állam felelőssége, és prioritást a kisebbségvédelem már létező formáinak (a két- és többoldalú szerződéseknek) adott. Főbb megállapításait lásd A Velencei Bizottság jelentése a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes elbánásról. In: Majtényi–Vizi: i. m. 167–177. Megjegyzendő továbbá, hogy a kisebbségpolitikai háromszög ezen oldalával kapcsolatban, Magyarország esetében – ti. az ország és a határon túli magyar kisebbségek vonatkozásában – a szakértők újabban a magyarságpolitika (Bárdi Nándor) vagy a nemzetpolitika (Kántor Zoltán) terminusokat használják. Lásd Bárdi Nándor: *Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete*. Kalligram, Pozsony, 2004. Kántor Zoltán: *Nemzetpolitika*, 2005. In: Sándor Péter–Vass László–Tolnai Ágnes (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2005-ről*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2006. 598–607.

elnevezése predesztinálja arra, hogy egyfajta sajátos szakpolitikaként kerüljön meghatározásra.

Mások ezt a belső szakpolitikát egy olyan kis halmazként ábrázolják, amelyre számos, nagyobb halmaz formájában nemzetközi (nemzetközi szervezetek, anyországok stb.) és belpolitikai tényezők (etnikai összetétel, történelmi örökség, pártviszonyok, kisebbségi szervezetek, állam- és nemzetépítés folyamatai, valamint a közvélemény viszonyulása) sora van hatással.<sup>59</sup>

A kisebbségpolitika mint egyfajta sajátos ágazati vagy szakpolitika értelmezéséhez a közpolitika (*public policy*) fogalma nyújt segítséget, amely a politológia harmadik, a döntéshozatal folyamatára koncentráló fejlődési szakaszában került előtérbe, de általánosan elfogadott és használt definíciója szintén nem létezik.<sup>60</sup> A hazai politikatudományban még nem is igen szervesült fogalom leginkább a tudatos, tervezett, sokszereplős politikai folyamatok elméletét és gyakorlatát jelenti. Nem elválasztható tőle a szakpolitika vagy ágazati politika terminusa, amely a sokszereplős, tudatos politikacsínálás megvalósulását jelenti a társadalmi élet egy viszonylag jól körülhatárolható, önálló sajátosságokkal bíró szegmensében.<sup>61</sup> A közpolitika a politikai döntéshozatal folyamatát egy politikai ciklusban, legegyszerűbben egy négy szakaszból álló modellben ábrázolja.<sup>62</sup>

Az első szakasz a kezdeményezéshez kötődik: ekkor a társadalomban jelen lévő problémák, igények, szükségletek (*input*) valamelyikéből politikai ügy lesz, azaz a politikai rendszer napirendre veszi, besorolja a megoldandó kérdések közé. A kezdeményezés fázisában a társadalmiból politikai üggyé való válás mellett a politikai rendszer a később megszülető politikai döntések megvalósításához erőforrásokat is elvon a társadalomtól (adózás, sorkatonai szolgálat stb.). A politikai napirendre vételben meghatározó a politikai rendszer érzékenysége a társadalom által a politikai szféra felé megjelenített problémák iránt. Gyakorta a politikai üggyé válás, valamint a napirenden tartás, a figyelem megőrzése már konkrét társadalmi erőviszonyok, különböző érdekérvényesítő, meggyőző, kényszerítő és blokkoló potenciálok függvénye, amely a társadalom kisebbségi csoportjai számára hátrányos következményekkel is járhat.<sup>63</sup> A jelen elemzés szempontjából a kisebbségi problémák politikai ügyekké válására többféle alternatíva vázolható fel. A napirendre

<sup>59</sup> Rechel, Bernd: Introduction. In: Rechel, Bernd (ed.): *Minority Rights in Central and Eastern Europe*. Routledge, London, 2009. 5.

<sup>60</sup> Vass László: A közpolitika és magyarországi környezete. *Politikatudományi Szemle*, 1999/3. 92. Jenei György: Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez. *Nemzeti Érdek*, 2007/1. 5–26.

<sup>61</sup> Ágh Attila: Közpolitika. In: Gyurgyák: i. m. 121–122.

<sup>62</sup> Ágh: Közpolitika, i. m. 137–140. Uő: Társadalmi közép, i. m. Hague, Rod–Harrop, Martin–Breslin, Shaun: *Comparative government and politics*. MacMillan, London, 1992. 402–406. Jann–Wegrich: i. m.

<sup>63</sup> Kovács: Kinek jó? i. m. 120. A hátrányos helyzetű csoportok gyakorta meg sem kísérlék érvényesíteni csekély befolyásukat, illetve arra is akadnak példák, hogy szimbólumok felhasználásával, sajátos politikai imidzs kreálásával küzdenek a nagyobb figyelemért és közéleti szimpátiáért, illetve a megfelelő döntéshozatalhoz képest egyből magasabb szintekhez is fordulhatnak. Birkland, Thomas A.: Agenda-Setting in Public Policy. In: Fischer–Miller–Sidney: i. m. 67.

vételben szerepet játszhatnak a társadalom szervezett érdekcsoportjai, a közvéleményt formáló média, de érkezhethet nyomás külföldről, a kisebbség anyaországa vagy nemzetközi politikai szereplők részéről is. Nem elhanyagolható a már említett politikai érzékenység sem, hiszen maguk a politikai rendszer aktorai is felismerhetik a megoldatlan kisebbségi kérdések rendezésének szükségességét. A belső kezdeményezésnek elképzelhetők olyan esetei is, hogy a kormányzat kezdi el megszervezni a támogatottságot az adott üggyhöz, illetve olyan is, hogy az ügy, bár állami kezdeményezésre indul el a megoldás útján, de már kezdetben is nagy társadalmi támogatottsága van. Összességében a napirendre vétel egy meglehetősen összetett, helyzetfüggő és aligha racionális politikai folyamat, amelyben már magának a problémának bizonyos szereplő részéről való meghatározása, definiálása, társadalmi megkonstruálása is rendkívül fontossággal bír.<sup>64</sup> Kingdon szerint egy aktor számára a napirendre vétel akkor lehet sikeres, amennyiben az ún. „lehetőségek ablakai” közül legalább kettő megnyílik előtte.<sup>65</sup> A politikai változások (pl. parlamenti választások), a problémák észlelésének, megítélésének változása, valamint a politikacsinálás folyamatának változása egyaránt jellemezte a rendszerváltás Magyarországot, hozzájárulva ezzel a kisebbségi törvény előkészítésének sikeres megindulásához.

A döntéshozatal közpolitikai modellje szerint a következő szakasz a megformálás, a konkrét döntés kialakítása, tehát e fázis egy, többnyire jogszabályban megtestesülő politikai döntésben végződik a politikai rendszer valamelyik szintjén (*output*). Magyarul az elfogadott, kötelező és akár szankcionáló erővel is bíró jogszabály megjelenik a hivatalos közlönyben, és bizonyos időpontban hatályba lép. Az outputnak a politikai döntés melletti másik lényeges összetevője, hogy a megvalósításhoz a döntéshozó konkrét erőforrásokat is hozzárendel. Az előkészítés magában foglalja a célok és eszközök meghatározását, a lehetséges alternatívák elemzését, megfontolását egy adott környezetben, különféle eszmék, megoldási elképzelések és érdekek erőterében, amely folyamat ugyancsak nem feltétlenül racionális. Többnyire kevés számú résztvevővel, akár informális tárgyalásokon, egyeztetéseken fogalmazódnak meg a javaslatok, amelyek lehet, hogy csak bizonyos aspektusokra koncentrálnak, és egyes alternatívákat teljességgel figyelmen kívül hagynak.<sup>66</sup> Amennyiben a felek egyáltalán meg kívánnak egyezni a javaslatokról, amelyet akadályozhatnak a keményvonalasok, a követeléseket eltúlzók is, kérdés, hogy mennyire koncentrálnak magára az eljárásra, a megegyezés létrejöttére vagy annak tartalmi elemeire. Alapvető fontosságú az időzítés is (mikor kell a döntést meghozni), valamint a tényleges probléma pontos felmérése (miről kell a döntést meghozni, mit kell szabályozni), illetőleg tudni kell, hogy miként kell meghozni a döntést, azaz hogyan kezeli a döntéshozó az elé kerülő különböző megoldási javaslatokat, és az ezek összeütközése mögött meghúzódó érdekkonfliktusokat.

<sup>64</sup> Birkland: *Agenda-Setting*, i. m. 71. Jann–Wegrich: i. m. 46–47.

<sup>65</sup> Birkland: *Agenda-Setting*, i. m. 68.

<sup>66</sup> Sidney, Mara: *Policy Formulation: Design and Tools*. In: Fischer–Miller–Sidney: i. m. 80.

A kisebbségi problematika szemszögéből nézve itt lényeges, hogy a kisebbség az általa preferált megoldási alternatívát a politikai döntéshozó elé terjeszthesse, a döntések kialakítása során, az egyeztetési folyamatokban megjeleníthesse az érdekeit, végül az alkufolyamat eredményeként megszülető döntés tükrözze az ő elképzeléseit is. A mindezeket alátámasztó érvelésben gyakorta helyet kap a politikai közösséghez való hozzájárulás összetett kérdése is, amely leegyszerűsítve az érintett lakosság akár eltúlzott számarányának hangsúlyozásában jelenhet meg kisebbségi részről.

A harmadik szakasz az alkalmazás, a politikai döntés konkrét megvalósításának fázisa, amikor a döntést a társadalom megfelelő alrendszerébe ültetik át. Sok esetben a közpolitikai ciklus elején rendkívül nehezen mérhető fel, hogy a hatályba lépett jogszabály az adott társadalmi közegben milyen változásokat eredményez, milyen hatásokat, milyen mozgásokat indukál, milyen lesz a konkrét végrehajtók magatartása, azaz mennyire és hogyan fog ténylegesen megvalósulni a meghozott politikai döntés. E fázis eredménye tehát a döntéssel megváltoztatott társadalmi alrendszerben a valós társadalmi-gazdasági kihatás (*outcome*). Kisebbségi szempontból is fontos, hogy a végrehajtás figyelembe vegye a társadalmi sajátosságokat, és a döntés által érintett személyi kör – jelen esetben a kisebbséghez tartozók – a döntést magukénak érezzék, és támogassák annak megvalósítását.

Végül a politikai döntéshozatali folyamat negyedik szakasza az eltérő szinteken és körökben zajló értékelés. A fázis leglényegesebb feladata a döntés kiértékelése, azaz annak vizsgálata, hogy a politikai döntés elérte-e eredeti célját, milyen hatásokat váltott ki, milyen következményekkel járt. A politikai rendszer döntéséről e szakaszban véleményt mond az érintett lakosság, a kérdéskörrel foglalkozó szakértői gárda, valamint a politikai döntéshozók köre is. Gyakorta előfordul, hogy a megvalósulás, az adott társadalmi közegben való szervesülés fázisa újabb problémákat, igényeket hoz felszínre, amelyek hatására a közpolitikai ciklus ismételtén újraindul, a konkrét szakpolitika szereplői újból nekifutnak az ügy megoldásának a politikai napirendre vételtől kezdve.

Természetesen a politikai döntéshozatali folyamat szerkezetének iménti rövid leírása egy idealisztikus modell, amely önmagában nem is jelenthet komplex elméletet, inkább csupán egy eszközt a közpolitikai elemzés strukturálására.<sup>67</sup> A ciklus tényleges lejátszódása kisebb-nagyobb változásokkal, módosulásokkal járhat együtt. A 20. században a modern közszolgáltató-közpolitikai állam felemelkedésével, az állami beavatkozás a társadalom egyre szélesebb rétegeiben történt meg, és így a politikai döntéshozás, a jogi szabályozás tárgyai egyre terebélyesedő területeket fogtak át, kidolgozásuk, a döntések meghozatala és alkalmazása pedig egyre nagyobb szakértelmet követelt. A megsokasodott feladatok, illetőleg a konkrét társadalmi-gazdasági és politikai viszonyrendszerek között, a politikai ügyek olykor nem jutnak el a döntéshez, a döntések nem lépnek a végrehajtás fázisába, a programokat leállítják, újakezdik, vagy gyakorta elmarad az értékelés végső

<sup>67</sup> Jann–Wegrich: i. m. 45.

szakasza is. A politikai döntéshozás fenti ciklusa tehát nem egy esetben csonka, befejezetlen marad, amelyre a magyarországi kisebbségpolitika is kínál számunkra példákat. Szükséges továbbá rögzíteni, hogy a közpolitika a tudatos, tervezett, meghatározott célok érdekében, stratégiákat, elgondolásokat, valamint különböző szereplőket és eszközöket felvonultató cselekvés mellett egyaránt magában foglalja a nem-cselekvés politikáját is, amely leginkább a kormányzatra nehezedő nyomással szembeni állandó és következetes passzivitásban érhető tetten.<sup>68</sup>

A kisebbségpolitika problematikáját a politikatudomány közpolitika megközelítésébe integrálva, a fenti ismertetés több következménnyel is jár. Egyrészt megemlítendő a *policy* és az elterjedtebb, *politics* értelemben meghatározott kisebbségpolitikai megközelítések között érzékelhető feszültség, kiváltképp azért, mert a kettő közti különbség nem is mindig egyértelműen azonosítható.<sup>69</sup> Egyes vélemények leegyszerűsítve úgy ábrázolják az összefüggést, hogy míg a *policy* inkább a végrehajtás fázisára koncentrál, addig a *politics* inkább az előkészítés szakaszára összpontosít.<sup>70</sup> A jelen elemzés értelmezéséhez legközelebb David Galbreath politológus megközelítése áll, aki szerint a kisebbségpolitika egyfelől egy olyan speciális szakpolitika, amely a kisebbségnek az állammal való kapcsolatait hivatott irányítani (*minority policy*), másfelől egy olyan politikai folyamat, amely összeköti a kisebbséget a politikai intézményrendszerrel, és amelyet hagyományosan és nagymértékben az etnikai többség dominál (*minority politics*).<sup>71</sup>

A gondolatmenet következő állomása szerint a kisebbségpolitikát mint a háromszög-modell vagy az egymást fedő halmazok belpolitikai dimenziójában vizsgálható, sajátos szakpolitikát egyaránt lehet a továbbiakban szűkebben és tágabban is értelmezni. Első tágabb megközelítésben kisebbségpolitikának nevezhetünk minden olyan politikacsinálást, amely nyíltan (vagy akár burkoltan) az adott társadalom nemzeti-etnikai törésvonala mentén osztja meg a népeiséget, és így az állampolgárokat nemzeti-etnikai minőségükben érinti,<sup>72</sup> és szabályozza a kisebbség jogait, illetve a többség–kisebbség viszonyát. Eme szándékok megvalósítása azonban különböző társadalmi-politikai szegmensekben, eltérő ágazati politikák

<sup>68</sup> Bayer József: *A politikatudomány alapjai*. Napvilág, Budapest, 1999. 259–261. Heidenheimer, Arnold J.–Hecl, Hugh–Adams, Carolyn Teich: *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*. St. Martin's Press, New York, 1990. 5–6. Hogwood, Brian W.–Gunn, Lewis A.: *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, Oxford, 1989. 21.

<sup>69</sup> Crowley: i. m. 108.

<sup>70</sup> Kymlicka, Will–Grin, François: Assessing the Politics of Diversity in Transition Countries. In: Daftary, Farimah–Grin, François (eds.): *Nation-Building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries*. Open Society Institute–Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 2003. 17.

<sup>71</sup> Galbreath, David J.: From Nationalism to Nation-Building: Latvian Politics and Minority Policy. *Nationalities Papers*, 2006/4. 383.

<sup>72</sup> Bowers, Stephen R.: *Ethnic Politics in Eastern Europe*. Faculty Publications and Presentations. Paper 199. Liberty University. Helms School of Government, 1997. 1. Rata–Openshaw: i. m. 24. Elképzelhető ugyanakkor az is, hogy az általános, a kisebbségekhez közvetlenül nem kapcsolódó szakpolitikák nagyobb hatással vannak rájuk. Teles–Mickey–Ahmed: i. m. 561.

szereplőinek és eszköztárának segítségével történik meg (például a legkézenfekvőbb oktatás-, nyelv-, média-, és kultúrpolitika területein), így a demokratikus kisebbségpolitika felfogható különböző, de egymással összefüggő szakpolitikák összességéeként is. A kisebbségi sajátosságokkal, illetve bizonyos ágazatokat érintő kisebbségi szükségletekkel összefüggést mutató, komplex és integrált szakpolitikáról van tehát szó,<sup>73</sup> amely az adott állam és a kisebbségek közötti térben számos, többek között politikai döntéshozói, adminisztratív, civil, valamint szakértői szereplőt, továbbá ezek elméleti és gyakorlati megfontolásait, stratégiáit, eszközeit és erőforrásait vonultatja fel a lehetséges fázisok keretében. Egyfajta sajátos policy szektorként felfogva elmondható, hogy a főbb szakpolitikai típusokat tekintve egyaránt felvonultat elosztó, újraelosztó és szabályozó elemeket,<sup>74</sup> konfliktusokat és konszenzusokat, formális és informális szabályokat, illetve az intézményi struktúrák, a felmerülő ügyek, a szereplők érdekei és a környezeti hatások következtében állandóan változó és azoktól korántsem független.<sup>75</sup> A kisebbségpolitikai preferenciákkal bíró szakpolitikák, beleértve a kereteket adó kisebbségi jogokat és intézményeket is, országonként és kisebbségenként eltérő, rendkívül változatos formákat ölthetnek,<sup>76</sup> hiszen például Magyarországon az adó- és foglalkoztatási politikáktól kezdve a közlekedésen keresztül, egészen a temetkezés szabályozásáig tetten érhetők kisebbségpolitikai rendelkezések, ilyen természetű szempontok érvényre juttatása. Könnyen elképzelhető tehát, hogy míg az egyik országban vagy az egyik kisebbség esetében egy szakpolitika hordoz kisebbségi tartalmat (is), addig máshol vagy más kisebbség esetében ez nem jelenik meg. Miként arra is akad példa, hogy kifejezetten pragmatikus ügyek hirtelenjében etnicizálódnak, etnikus tartalommal telítődnek, így megnő a konfliktuspotenciáljuk, és végső soron sokkal nehezebben kezelhető emocionális-szimbolikus ügyekké válnak. Kétségtelenül nem elhanyagolható kisebbségi szempontból sem, hogy az adott probléma mekkora személyi kört érint, hiszen azzal a konfliktus szintjére is befolyással van.

*Az elemzést viszont a fentínél még szűkebb értelemben vett kisebbségpolitika-fogalom vezérli: a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993-as magyarországi törvényt és annak átfogó 2005-ös módosítását kiemelt fontosságú, elsősorban regulatív jellegű szakpolitikaként értelmezi, a szabályozás célja pedig értelemszerűen a kisebbségek jogainak és a többség–kisebbség relációjának rögzítése.*

Számos szerző tett kísérletet arra, hogy főként az állam oldalát és a társadalompolitikai célt vizsgálva kategorizálja a közösségi heterogenitás kezelésére szolgáló kisebbségpolitikai modelleket, a lehetséges utakat és eszközöket: a fő különbséget köztük általában vagy abban jelölik meg, hogy a sokszínűséget meg-

<sup>73</sup> Vermeersch: EU Enlargement, i. m. 1.

<sup>74</sup> Theodore Lowi tipológiájáról lásd Bayer: i. m. 251–252.

<sup>75</sup> Heinelt, Hubert: Do Policies Determine Politics? In: Fischer–Miller–Sidney: i. m. 109–113.

<sup>76</sup> Például a kulturális politika és az etnokulturális diverzitás találkozásának különböző közpolitikai területeiről lásd Saukkonen, Pasi–Pyykönen, Miikka: Cultural Policy and Cultural Diversity in Finland. *International Journal of Cultural Policy*, 2008/1. 49–63.

örzendő vagy éppen felszámolandó jelenségnek tekintik-e,<sup>77</sup> vagy abban, hogy mennyire haladtak előre a többnemzetiségűség intézményesítése terén.<sup>78</sup> A már idézett Francesco Capotorti alapvetően négy különböző típusú kisebbségpolitikát különített el. Tipológiája szerint a plurális politika esetében a kisebbségek a saját ügyeikben való döntéseknél nagyfokú önállóságot élveznek, míg az integrációs politika a csoportok integrálására törekszik, de kollektív sajátosságaik megőrzésével. Ezekkel szemben az asszimilációs politika az állami közösség kulturális egyneműsítésére törekszik, a szegregációs politika pedig az elkülönítést és a tartósan alárendelt helyzetben tartást képviseli.<sup>79</sup>

### *A kisebbségpolitika környezete és tartalmi kérdései*

Miként az a Bernd Rechel által idézett nemzetközi és belpolitikai halmazelemek összetett kapcsolódásaiból látható volt, a kisebbségi kérdést kezelni szándékozó országok kisebbségi tárgyú szakpolitikáinak és jogszabályainak alakítására napjainkban több tényező is hatással lehet.<sup>80</sup> Ezeket az elemeket gyakorta a politikai szociológiától eredeztethető, leginkább Herbert Kitschelt neve által fémjelzett, a társadalmi mozgalmak jellemzőit és környezetét magában foglaló, és ezáltal a mozgalmat alapvetően befolyásoló „politikai lehetőség struktúrában” (*political opportunity structure*) ábrázolják.<sup>81</sup> A szakirodalom nagyjából egységes a kisebbségi szociológiai-demográfiai és szervezeti jellemzők, a történelmi és az állami tradíciók, az intézményi és jogi struktúrák, a nemzetközi környezet szerepének hangsúlyozásában.<sup>82</sup>

Ezek közül egyre jelentősebb szerepre tesznek szert a nemzetközi politikai szereplők. A kisebbségvédelem, minden hiányossága és korlátja ellenére – egységes

<sup>77</sup> Coakley, John: The Resolution of Ethnic Conflict: Towards a Typology. *International Political Science Review*, 1992/4. 343–358. Cook: i. m. Hadden, Tom: Integration and Autonomy: Minority Rights and Political Accommodation. In: O’Flynn, Ian–Russell, David (eds.): *Power Sharing. New Challenges for Divided Societies*. Pluto, London, 2005. 30–44. Palermo–Woelk: i. m. 227–228. Romsics Ignác: *Nemzet, nemzetiség és állam Kelet-Közép- és Délkelet-Európában a 19. és a 20. században*. Napvilág, Budapest, 1998. 363–376.

<sup>78</sup> Safran, William: Non-separatist Policies Regarding Ethnic Minorities: Positive Approaches and Ambiguous Consequences. *International Political Science Review*, 1994/1. 61–80. Stanovčić, Vojislav: Problems and Options in Institutionalizing Ethnic Relations. *International Political Science Review*, 1992/4. 364–368.

<sup>79</sup> Samu: i. m. 51.

<sup>80</sup> Ádám Antal: A magyarországi nemzetiségek alkotmányjogi helyzetéről de lege ferenda. *Jogtudományi Közlöny*, 1989/1. 17. Young: Ethnic Diversity, i. m. 5–6.

<sup>81</sup> Bird, Karen: The Political Representation of Visible Minorities in Electoral Democracies: A Comparison of France, Denmark, and Canada. *Nationalism and Ethnic Politics*, 2005/4. 429.

<sup>82</sup> Bird: i. m. Bugajski: i. m. 88. Coakley: i. m. 352. Cohen, Frank S.: Proportional Versus Majoritarian Ethnic Conflict Management in Democracies. *Comparative Political Studies*, 1997/5. 613–616. Dutter: i. m. 314–317. Esman: i. m. Schumaker–Billeaux: i. m. 288. Stanovčić: i. m. 360–362.

kisebbségdefiníció hiánya, jogértelmezési bizonytalanságok, nem szankcionálható, ún. *soft law*-jellegű és fakultatív rendelkezések sora, ellenőrzési mechanizmusok hiányosságai – az utóbbi évtizedekben a nemzetközi szervezetekhez köthető, egyetemes nemzetközi jogalkotás tárgyává vált. A kisebbségi kérdés rendezésének igénye teret nyert továbbá a regionális és bilaterális egyezményekben is, amelyek nem egy esetben már meghaladják az előbbi nemzetközi jogi standardokat. Kérdésként felmerülhet, hogy vajon az EU-csatlakozással kapcsolatos *policy* transzfernek volt-e kisebbségpolitikai vetülete a vizsgált téma szempontjából. Ezzel kapcsolatban megállapítható, hogy az EU szerepe lényegében elhanyagolható, az Unió az Európa Tanács sokkal jelentősebb minimális standardjainak elterjesztéséért sem sokat tett a tagjelölt országokban. A kisebbségvédelem terén az EU-tagok között ráadásul hatalmas különbségek vannak, és könnyen rögzíthető, hogy ezért nincs is olyan egységes nyugati *policy*-modell, amelyet a kelet-közép-európai országok számára átvételre javasolni lehetett volna.<sup>83</sup>

A kisebbségekre vonatkozó belső politikák kialakítása, a jogszabályok meghozatala, azok tartalma összefüggésben lehet más, leggyakrabban a szomszédos ország hasonló tárgyú rendelkezéseivel is. Befolyással lehetnek egy ország belső kisebbségi jogalkotására a történelmi-jogi tradíciók és körülmények, ideértve az egykoron hatályos jogszabályokat, a többség–kisebbség együttélésének időtávlátát, a kisebbségpolitika meghatározó eseményeit és folyamatait, illetve főbb csomópontjait. E szemponthoz köthető a közösség és a döntéshozó elit politikai kultúrájának elemzése, a többség–kisebbség kapcsolathoz való egyéni és közösségi viszonyulások vizsgálata is. Az egyik legfontosabb elem azonban magának az államnak a természete, az állam etnikai-kulturális értelemben vett önmeghatározása. Ez az elem a kelet-közép- és délkelet-európai demokratikus átmenetek és konszolidációs folyamatok során alapvető konfliktusforrásnak bizonyult a többségi és kisebbségi csoportok viszonyában. A legtöbb ország elsődleges teendői közé tartozott ugyanis e téren a többség pozícióinak, nyelvének, szimbólumainak és kultúrájának biztosítása és jogszabályi szinten való rögzítése.<sup>84</sup> Idekapcsolódhat az állam szervezeti-intézményi berendezkedésének kérdése is, amely a kisebbségi jogok tartalmán és alkalmazásán kívül hatással van a részvételre, a szakpolitikai szereplők lehetséges körére, a kisebbségi érdekek képviselésének lehetőségére, azaz a döntéshozatali folyamatban elfoglalt kisebbségi pozíciókra, valamint a kialakított, a kisebbségi kérdést kezelni hivatott intézményi struktúrákra is. Jelentős és talán az adott pillanatban sokkal jelentősebb alakító erővel bírnak a konkrét politikai, társadalmi és gazdasági körülmények, amelyek szintén behatárolhatják a kisebbségpolitika mozgásterét, a jogszabályok meghozatalát és azok tartalmi rendelkezéseit. A közelmúlt rendkívül összetett, több síkon és különböző dinami-

<sup>83</sup> Vermeersch: EU Enlargement, i. m. Uő: Minority Policy in Central Europe: Exploring the Impact of the EU's Enlargement Strategy. *The Global Review of Ethnopolitics*, 2004/2. 3–19.

<sup>84</sup> Kymlicka, Will: Igazságosság és biztonság. A kisebbségi nacionalizmus kezelésének kritériumai Nyugaton és Keleten. *Fundamentum*, 2001/3. 11.

kával bíró átmenetének folyamatai során a politikai döntéshozóknak határozott prioritásokat kellett megfogalmazniuk a legfontosabb és legsürgetőbb feladatok, a politikai napirendek kialakítása terén. Ez egyaránt jelenthette a kisebbségi kérdés kezelésének elsőbbségét, politikai üggyé formálását vagy éppen megoldásának elhalasztását, illetőleg a kisebbségi szempontok teljességgel figyelmen kívül hagyását is.

A rendszerváltás folyamata korántsem szűkíthető le csupán a politikai változásokra, hiszen azzal párhuzamosan, akár eltérő intenzitással zajlanak a gazdasági és a társadalmi átmenet folyamatai, amelyeket az elemzés szempontjából kiemelten fontos, mintegy negyedik elemként kiegészít az állam-, és nemzetépítés komplex feladata.<sup>85</sup> A nemzeti-etnikai természetű ügyek politikai napirendre kerülésére, a nemzetközpontú politikai ideológia, a nacionalizmus térnyerésére számos tudományos interpretáció és magyarázat létezik az államszocializmusnak a nemzeti elemet elnyomó jellegétől kezdve a bizalmi válságon át a megbomlott egyensúly hangsúlyozásáig, míg egyes szerzők a civil társadalom gyengeségét emelik ki (Gellner, Linz, Stepan).

A kisebbségpolitika formálásának, a kisebbségi tárgyú jogalkotások, a szabályozott életviszonyok és a kapcsolódó kisebbségpolitikai intézmények kialakításának egyik fő szereplői pedig éppen maguk a civil társadalom képviselői, a szervezett kisebbségi érdekcsoportok. A többségtől eltérő kisebbségi érdekek érvényesítésével, valamint az ilyen természetű társadalmi különbségek kezelésére szolgáló politikákkal szemben különböző politikai-ideológiai alapállású kritikák fogalmazódtak meg – például a közjó és a politikai közösségi identitás gyengítése –, amelyek egyrészt bírálták az önzőnek, magánjellegűnek tekintett érdekek megjelenítését, másrészt pedig a közjó és közérdek eltérő közegekben, mintegy szegregáltan zajló megvitatását. Iris Marion Young mindezekkel szemben a megoldást abban jelöli meg, hogy az adott társadalmi csoportot a közéleti vitákba és döntéshozatali folyamatokba be kell vonni, és azokban a pozícióit meg kell erősíteni. Hiszen ez esetben nem csupán csoportérdekek és -preferenciák megjelenítéséről, hanem időnként az igazságosságot is érintő szükségletekről van szó.<sup>86</sup> Azon túl, hogy a közigazgatás gyakorta nem érzi legitimnek a „partikulárisnak” tartott kisebbségi igényeket, olyan kritikák is megfogalmazódnak velük kapcsolatban, amelyek a kisebbségi szervezetek kevésbé hatékony vezetését, esetleges kapcsolati hálóját, valamint konfrontatív stílusát bírálják.<sup>87</sup>

A fenti körülményektől korántsem függetlenül, a kisebbségeknek mind a mobilizációjára, szervezettségére, mind pedig a megjelenített érdekeire és céljaira

<sup>85</sup> Ágh: Politics, i. m. 49–50. Pridham, Geoffrey: Comparative reflections on democratisation in East-Central Europe: a model of post-communist transformation? In: Pridham, Geoffrey–Attila Ágh (eds.): *Prospects for democratic consolidation in East-Central-Europe*. Manchester University Press, Manchester–New York, 2001. 4.

<sup>86</sup> Young: Inclusion and Democracy, i. m. 109.

<sup>87</sup> Schumaker–Billeaux: i. m. 297.

számos egyéb tényező is hatással lehet.<sup>88</sup> A szükségletek és követelések bizonyos mértékben az adott közösség fontosabb jellemzőire, társadalmi mutatóira alapoznak, mint például a létszáma, területi elhelyezkedésére, számarányaira, korösszetételére, iskolázottsági, tevékenységi, foglalkoztatási és nyelvhasználati tulajdonságaira, valamint a közösségben releváns identitásformákra. Tekintettel kell lenniük a kisebbség történelmi, kulturális hagyományaira, szokásaira, azaz a kisebbségi múlt meghatározó, a jelent is befolyásoló tapasztalataira – ezeket az összefüggéseket az esettanulmány külön fejezetei kívánják összefoglalni. Nem elhanyagolható szerepe van az elitnek, a kisebbségi vezetőknek – és esetlegesen a vezetői aspiránsoknak –, akik szimbolikus és gyakorlati irányításukkal meghatározzák és képviselik a közösségi érdekeket, stratégiákat, jövőképeket, szervezik a csoportot és az erőforrásokat, kezelik a belső konfliktusokat, kapcsolatot tartanak külső szereplőkkel, miként a személyiségük, érdekeik és preferenciáik is nagyban befolyásolják mind a közösségi önmeghatározást, mind pedig a kisebbséget érintő döntéshozatali folyamatokat. Ez utóbbiakban különös jelentőségre tehet szert a közösség esetleges belső megosztottsága.<sup>89</sup> További meghatározó tényezővé válhatnak az érdekképviselői szervezet vagy mozgalom sajátosságai: tagsága, felépítése, infrastruktúrája, belső munkamegosztása, forrásai és kapcsolatai. A kisebbség politikai és közjogi célkitűzései is széles skálán mozoghatnak a potenciális kisebbségi jogok és intézményi megoldások terén,<sup>90</sup> de ezek másféleképpen is kategorizálhatók. Egyes szerzők elkülönítik egymástól az – úgymond – nagy és kis kisebbségek igényeit.<sup>91</sup> De magukban foglalhatják a forrásokhoz való hozzáférést és a belőlük való részesedést, a kisebbségi jogok biztosítását, a döntéshozatali struktúrák átalakítását vagy éppen az adott államkeretekből történő kiválást is.<sup>92</sup> Vizsgálható szempont az is, hogy mennyiben egyértelműek és koherensek a kitűzött célok, mennyiben különülnek el a rövid és hosszú távra szóló elképzelések, illetve ezek időközben mennyiben és minek a hatására módosulnak.<sup>93</sup>

Az összetett alkufolyamatban a kisebbségek által képviselt törekvések közül jelen keretek között röviden a legelterjedtebb kategóriákra, a kisebbségi jogok különböző szintjeire szükséges kitérnem, amelyek a továbbiakban a vizsgált magyarországi szakpolitikai folyamatok főbb tartalmi ügyeit is képezik. Az elfogadott nem-

<sup>88</sup> Esman: i. m.

<sup>89</sup> Meadwell, Hudson: Ethnic Nationalism and Collective Choice Theory. *Comparative Political Studies*, 1989/2. 149.

<sup>90</sup> Bourgeois, Daniel: Administrative Nationalism. *Administration and Society*, 2007/5. 631–655. Bugajski: i. m. Cook: i. m. Ishiyama, John T.–Breuning, Marijke: Ethnopolitics and Ethnic Parties. In: *Ethnopolitics in the New Europe*. Lynne Rienner, Boulder, 1998. 5–6. Jenne–Saideman–Lowe: i. m. Schumaker–Billeaux: i. m. 293.

<sup>91</sup> Stein, Jonathan P.: National Minorities and Political Development in Post-Communist Europe. In: Stein, Jonathan P. (ed.): *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe. State-Building, Democracy, and Ethnic Mobilization*. M. E. Sharpe, Armonk, New York, 2000. 21–22.

<sup>92</sup> Rudolph: i. m. 13–14.

<sup>93</sup> Esman: i. m. 37.

zetközi jogi definíció hiányának ellenére a belső állami politikai és jogrendszerek számára elengedhetetlen, hogy elsősorban a végrehajthatóság és a finanszírozás szempontjaiból valamiféle minimális elismerési mechanizmussal (népszámlálás, parlamenti képviselet stb.) vagy esetleges meghatározással, értelmezéssel dolgozzanak. Tehát egy ország kisebbségpolitikája és a kisebbségi jogainak kialakítása – a probléma társadalmi és politikai relevanciáján túl – valahol feltételezi azt is, hogy a nemzeti-etnikai többségtől eltérő tulajdonságok mentén szerveződő kisebbségeket (akár egyéneket, akár csoportokat) is definiálja a jog, pontosan behatárolva az érintett személyi kört.<sup>94</sup> A különböző államokban gyakran eltérő megnevezésekkel (nemzeti, etnikai, faji, nyelvi kisebbség, nemzetiség, etnikum, népcsoport stb.) illetett jogalanyok meghatározására többféle lehetőség kínálkozik: a jogalkotó kidolgozhat saját kisebbségdefiníciót, felsorolhatja (taxálhatja) a jogalanyként a jogszabályba felvenni szándékozott kisebbségeket, vagy e két technikát egyszerre is alkalmazhatja.

A kisebbségpolitika és a kisebbségi jogok biztosításának már ismertetett elméleti kiindulópontja, hogy a kisebbséghez tartozókból álló, tehát a nemzeti-etnikai törésvonal mentén kialakuló társadalmi csoport többnyire a többséghez képest jóval csekélyebb jog- és érdekérvényesítő képességgel rendelkezik, és így a jog- és esélyegyenlőség kialakítása érdekében kell különböző, egy bizonyos kisebbségi jogi hierarchiába szervezhető lépéseket tenni. A továbbiakban ismertetendő struktúra különböző szintjein megjelenő kisebbségi jogok a jogalanyisággal, a jogalanyok meghatározásával összefüggésben mindazonáltal többfélék lehetnek. Anélkül, hogy részletesebben kitérnék az egyéni versus kollektív jogok nem különösebben termékeny vitájának tárgyalására, megállapítható, hogy ezzel kapcsolatban a szakértők egyéni, egyéni vonatkozású kollektív, tisztán kollektív és végül a kisebbségekkel szembeni állami kötelezettségeket különítenek el.<sup>95</sup> Az egyéni vonatkozású kollektív jogok – mint például az eljárási jogok – a kisebbségi egyén által már könnyebben érvényesíthetők, mert valamiféle csoportot feltételeznek háttérül. A tiszta kollektív jogok ezzel szemben értelemszerűen már a csoportot illetik meg, és jórészt anyagi jogokban testesülnek meg. A kisebbséggel szembeni állami kötelezettségek köre pedig leginkább az állam számára jelent betartandó magatartásformákat, amelyek így nem a kisebbség számára képviselnek újabb jogosítványokat. Mindezek nyomán a fenti különböző típusú kisebbségi jogok napjainkra a kisebbségvédelem alapvetően két, egymással szorosan összefüggő, de egymással nem helyettesíthető elemébe szerveződnek: egyrészt az általános emberi jogokba, leginkább az egyenlő bánásmód érvényesítésére szolgáló antidiszkriminációs szabályokba és mechanizmusokba, másfelől pedig az esélyegyenlőtlenséget kiküszöbölő egyéni és kollektív jogosítványokba, amelyek biztosítása – egyes vélemények szerint – már pozitív diszkriminációt feltételez.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> Deets–Stroschein: i. m. 287.

<sup>95</sup> Fábán–Ötvös: i. m. 54–56.

<sup>96</sup> Claude, Inis: *National minorities an international problem*. Harvard University Press,

A kisebbségi jogi hierarchia első szintjébe számos jog sorolható. Idetartozik a kisebbséghez tartozás vagy nem tartozás szabad, minden befolyástól mentes megválasztása, azaz a szabad identitásválasztás elve, amellyel összefüggésben lehet vizsgálni az adott ország adatvédelemre és a népszámlálások módszertanára vonatkozó szabályait. Az első szint magában foglalja a létezéshez és a fenyegetettség elleni védelemhez való jogot. Ennek keretében helyezkedik el a megsemmisítés elleni védelem, az identitáshoz, a hovatartozás kifejezéséhez és megőrzéséhez való jog, valamint az erőszakos beolvasztás, az érintettek akarata elleni asszimiláció és a kisebbségek megsértésének tilalma. A hazához való jog a hagyományosan általuk lakott területekhez, az adott térségekben, településeken a folyamatos életvitelhez való jogot és a létfenntartáshoz szükséges helyi eszközök, erőforrások feletti rendelkezést jelenti, amelynek kapcsolódó tilalmai az etnikai összetétel szándékos megváltoztatása, a kényszeráttelepítés, elköltöztetés, kitelepítés, elűzés és a nem önkéntes lakosságcsere. Végül, de nem utolsósorban idesorolandó a diszkrimináció tilalma. A többnyire objektíve hátrányos kisebbségi helyzet ugyanis olyan szituációkat is kitermelhet, amelyek során a kisebbséghez tartozó a jogszabályokban rögzített alapvető emberi jogait sem képes érvényesíteni pusztán a hovatartozása miatt. A hátrányos megkülönböztetés tilalma ezért a kisebbségi származásúak formális egyenlőségének megteremtését jelenti. Tilt minden olyan megkülönböztetést, amely az alapjog gyakorlásával össze nem függő, a diszkrimináció által így kizárt társadalmi ismérven (például nemzeti, etnikai hovatartozás, politikai, vallási meggyőződés stb.) alapszik.<sup>97</sup> Az első szinthez tartozó alapvető kisebbségi jogok közé sorolhatók még a nemzetközi védelemhez és az önrendelkezéshez való jogok is.

Némileg problematikusabbak az esélyegyenlőséget szolgáló második szinthez tartozó kompenzációs vagy kiegyenlítési kisebbségi jogok, hiszen ezek speciális jogok és kötelességek, amelyekkel a döntéshozó a többséghez tartozókat nem ruházza fel. Éppen ezért eme pozitív diszkriminációs mechanizmusoknak objektív, igazolható alapjuk kell hogy legyen, illetve jogos célt kell szolgálniuk, és azt célszerű eszközökkel kell tenniük. Ezen különleges jogintézmények életre hívásának célja, hogy megteremtse a tényleges egyenlőséget, azaz a kisebbséghez tartozók és csoportjaik esélyegyenlőségét, hátrányos társadalmi helyzetük mérséklését vagy leküzdését. A diszkrimináció tilalmának jórészt eljárásjogi szabályaival ellentétben, a kisebbségi jogok anyagi jogi jellegűek, amelyek a többségbe való beolvadás, az asszimiláció megakadályozása érdekében a közösségi identitás megőrzéséhez és továbbfejlesztéséhez kapcsolódó jogokat és kötelességeket állapítanak meg,

---

Cambridge, 1955. 5. Palásti Sándor: A diszkrimináció természete. A kisebbségek jogainak védelme a magyar jogrendszerben. *Társadalmi Szemle*, 1998/5. 68. Sigler, Jay A.: *Minority Rights. A Comparative Analysis*. Greenwood, Westport–London, 1983. 199–200. Tausz Katalin: Egyenlőtlenségek és különleges bánásmód. *Fundamentum*, 1998/1–2. 99.

<sup>97</sup> Bragyova: i. m. 170–171. Palásti Sándor írása. Fórum. Szükség van-e antidiszkriminációs törvényre? *Fundamentum*, 1998/3. 55–56.

leginkább a többségtől eltérő társadalmi, kulturális vonások és életviszonyok területein.

A kompenzációs vagy kiegyenlítési jogok főbb kategóriáit – nagy vonalakban – a következőkben ismertetem.<sup>98</sup> A nyelvhasználathoz való jog a kisebbségi nyelv (saját nyelv, anyanyelv stb.) használatát jelenti a magán- és közéletben, szóban és írásban, beleértve az állami szervekkel folytatott kommunikációt, a hivatalos eljárásokat, a két- és többnyelvű feliratokat, dokumentumokat, illetve a kisebbségi névhasználatot. Az oktatáshoz való jog a kisebbséghez tartozók nevelési-oktatási jogait foglalja magában az óvodától a felsőoktatáson keresztül a felnőtt- vagy továbbképzésekig, egyaránt beleértve a kisebbségi nyelv megtanulását, illetve a kisebbségi nyelven való tanulásnak a lehetőségét, a saját nevelési-oktatási intézmények alapítását és működtetését, és egyéb, az oktatással összefüggő kérdések (tantárgyak, tankönyvek, szakfelügyelet, ösztöndíjak stb.) rendezését. A kisebbségeknek joga lehet a saját nemzeti szimbólumok (színek, zászló, címer, himnusz) kialakítására és használatára, saját ünnepeik megünneplésére, valamint adott esetben a saját vallás gyakorlására. Fontos a tudományos, kulturális, hagyományőrző tevékenységekhez való jog, amely magában foglalja nemcsak az ilyen jellegű tevékenységek folytatását, de intézmények alapítását és fenntartását (könyvkiadó, színház, filmszínház, kulturális központ, könyvtár, levéltár, múzeum, tájház stb.), valamint a kisebbségi történelmi és kulturális emlékek védelmét is. A saját szervezetekhez való jog a saját egyesületek, szervezetek létrehozását, fenntartását jelenti, beleértve a politikai pártokat, valamint magában foglalja a nemzetközi nem kormányzati szervezetek munkájában való részvételt is. Az állami és társadalmi szolgálatból való arányos részesedés, a létszámarányos felvétel és szolgálati előmenetel jelenti az egyenlőséget a köztisztviselés hozzáférhetőségében. Az akadálytalan érintkezéshez való, már idézett jogosítvány az akadálytalan kapcsolattartáshoz való jogot jelenti a kisebbség tagjai között, határon belül és kívül. Ebbe beletartozhatnak más országok (különösen az anyaország) állampolgárai, társadalmi és állami szervei, valamint a határon átívelő együttműködés különböző formái. A kisebbségi nyelvű információhoz és tájékoztatáshoz való jog az információkhoz való hozzáférést, azok terjesztését és cseréjét jelenti határon belül és kívül. Mindezek keretébe tartoznak a különböző tömegkommunikációs eszközök – nyomtatott (újságok, magazinok, kiadványok stb.), audiovizuális (televízió, rádió) – és egyéb elektronikus források (pl. internet). A jelen elemzés szempontjából is alapvető fontosságú a politikai, gazdasági és kulturális közéletben való részvétel és a politikai képviselői jog, amelynek intézményi-szervezeti következményei kü-

<sup>98</sup> A kisebbségi jogok nemzetközi standardjairól felsorolásszerűen lásd többek között Dalton, Richard: *The role of the CSCE*. In: Miall, Hugh (ed.): *Minority Rights in Europe: The Scope for a Transnational Regime*. Royal Institute of International Affairs, London, 1994. 100–102. Fábián–Ötvös: i. m. Packer, John: *On the content of minority rights*. In: Ráikkä, Juha (ed.): *Do we need minority rights? Conceptual issues*. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1996. 121–178. Tóth: *Nemzeti kisebbségek*, i. m. Varennes, Fernand de: *A guide to the rights of minorities and language*. Constitutional and Legal Policy Institute, Budapest, 2001.

lönböző hatalmi ágakban jelenhetnek meg – leggyakrabban a végrehajtásban, közigazgatásban, a helyi és területi önkormányzatokban, a törvényhozásban és az igazságszolgáltatásban. A kompenzációs/ kiegyenlítési jogok kapcsán további vizsgálandó kérdés, hogy az állam, a jog elismeri-e a cigány/roma kisebbség sajátos helyzetét, egyedi problémáit, többszörösen hátrányos helyzetét, és ezzel kapcsolatban megfogalmaznak-e tennivalókat, jogokat és kötelességeket a potenciális gazdasági, szociális, egészségügyi, oktatási, foglalkoztatási, lakhatási és kulturális szférákban.

Jelen keretek között szükséges röviden kitérni a kisebbségek parlamenti képviseletének kérdésére, amelynek ügye bizonyos mértékben a magyarországi elemzést is érinti. Az ezzel kapcsolatos elméleti viták jórészt a képviselet mértékére és minőségére, tartalmára fókuszálnak,<sup>99</sup> miközben ezek gyakorlati megvalósítása sem mentes a nehézségektől. A sok szempontból ugyancsak vitatott elméleti kiindulópont ez esetben is az, hogy a hátrányos helyzetű, alulreprezentált társadalmi csoportok számára, különböző politikai és jogi eszközökkel és akár valamiféle pozitív diszkriminációs mechanizmus adaptálásával (arányos választási szisztéma bevezetése,<sup>100</sup> választóközrtek kedvező kijelölése, speciális jelölt- és listaállítási szabályok, mandátumszerzési küszöb eltörlése vagy csökkentése stb.) meg kell teremteni a képviseletet, vagy legalábbis annak lehetőségét. Különösen azokban az esetekben, amikor az adott választási és politikai viszonyok közepette, a hagyományos pártok vagy akár etnikai szerveződések útján a kisebbségek képtelenek mandátumhoz jutni. A választási rendszer reformjával a képviselet megvalósításáért síkra szálló kisebbségi csoportok többnyire egyfajta deskriptív, „tükör”- vagy „jelenlét”-jellegű képviseletet kívánnak a döntéshozó testületben. Azaz a képviselőnek nagymértékben rendelkeznie kell az általa képviseltek főbb tulajdonságaival, miként tevékenysége során is leginkább az érintett választói kör érdekeit köteles képviselni. Elismerve a kisebbségek hátrányos helyzetének leküzdése érdekében végzett esélyegyenlőségi lépések jogosságát, illetőleg a döntéshozatali folyamatban elfoglalt, intézményes kisebbségi pozíciók fontosságát, hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy a képviselet társadalomtudományi fogalmának a mértéket és tartalmat illetően más értelmezései is vannak,<sup>101</sup> amely eltérések véleményem

<sup>99</sup> Ishiyama–Breuning: i. m. 10–11. Ishiyama, John T.: Representational Mechanisms and Ethnopolitics: Evidence from Transitional Democracies in Eastern Europe. *East European Quarterly*, 1999/2. 252.

<sup>100</sup> Megjegyzendő, hogy egy földrajzilag koncentráltan élő kisebbség – amennyiben egy etnikai párttal rendelkezik – az arányossal szemben inkább egy többségi választási rendszerben lehet érdekelt. Alonso, Sonia–Ruiz-Rufino, Rubén: Political Representation and Ethnic Conflict in New Democracies. *European Journal of Political Research*, 2007/2. 240.

<sup>101</sup> Birch, Anthony H.: *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. Routledge, Abingdon, 2007. 135–138. Franke, James L.–Dobson, Douglas: Interest Groups: The Problem of Representation. *Western Political Quarterly*, 1985/2. 224–237. Pitkin, Hanna Fenichel: *The Concept of Representation*. University of California Press, Berkeley, 1972. Pollak, Johannes: Contested Meanings of Representation. *Comparative European Politics*, 2007/5. 87–103. Saward, Michael: The Representative Claim. *Contemporary Political Theory*, 2006/5. 297–318.

szerint nagyban magyarázzák a magyarországi helyzet napjainkig tartó megoldatlanságát is. A kedvezményes kisebbségi mandátummal szemben felhozható további érv, hogy egyrészt a képviselt társadalmi csoport valójában rendkívül heterogén lehet érdekeit, véleményeit és elképzeléseit tekintve, másrészt pedig ez a fajta képviselet nem mond igazán sokat arról, hogy mit is tesz a képviselő.<sup>102</sup> Salat Levente – Young képviselet-fogalmát felhasználva, amely a választók és a képviselők között zajló, a választói felhatalmazás és elszámoltatás körében írja le a terminust – arra a figyelemreméltó következtetésre jutott, hogy a két aspektus közül a kisebbségi esetekben is rendszerint az előbbi, a felhatalmazás bizonyul meghatározóbbnak. Ráadásul számos kutatás szerint, amennyiben a képviselet inkább deskriptív jellegű, akkor tendenciájában kevesebb parlamenti képviselő fogja támogatni a kisebbségi kezdeményezéseket.<sup>103</sup> Másrészt pedig a kisebbségi képviselet azzal a veszéllyel is fenyeget, hogy passzívvá válik, szinte csak magának a parlamenti képviseletnek a kivitelezésére fókuszál, kevesebb figyelemmel az elérni kívánt eredményekre és hatásokra, valamint a más hatalmi ágakban való esetleges részvétel megvalósítására.<sup>104</sup>

A kisebbségi képviselettel kapcsolatban gyakran felmerülő alapkérdés, hogy vajon a csekély számú mandátumot szerzett kisebbségi képviselők képesek-e egyáltalán befolyásolni a döntéseket egy sok szempontból többségi intézményben?<sup>105</sup> Valóban kétséges, hogy kevés hely birtokában és ellenzéki pozícióban, mennyiben tudnak hatással lenni a döntéshozatali folyamatban, hiszen ezt sokkal inkább a kormányzati részvétel garantálhatja.<sup>106</sup> Utalni kell tehát arra a körülményre, amelyet a Lundi Ajánlásokhoz kapcsolódva, a választási folyamatban való kisebbségi részvétel elősegítéséről szóló Varsói Útmutató is hangsúlyoz<sup>107</sup> –, hogy önmagában a parlamenti képviselet gyakorta nem elegendő, egyéb kiegészítő megoldások és garanciák hiányában nem biztosítja a tényleges és hatékony részvételt. Problematisztikus annak a meghatározása is, hogy egyáltalán mely csoportok részesüljenek a képviseleti jogban, illetve hány mandátumra tarthatnak igényt, hiszen egy-két hely ismételten marginalizálódáshoz, a döntéshozatali folyamatban való érdemi befolyás csökkenéséhez vagy hiányához vezethet.<sup>108</sup> Egyes vélekedések

<sup>102</sup> Young, Iris Marion: Deferring Group Representation. In: Shapiro, Ian–Kymlicka, Will (eds.): *Ethnicity and Group Rights*. New York University Press, New York–London, 1997. 354.

<sup>103</sup> Lásd még Kymlicka: *Multicultural Citizenship*, i. m. 139–140. Más kutatások szerint ez a hatás csak korlátozott, és a megállapítás eltúlzott. Banducci, Susan A.–Donovan, A.–Karp, Jeffrey A.: Minority Representation, Empowerment, and Participation. *The Journal of Politics*, 2004/2. 538.

<sup>104</sup> Salat Levente: Minority participation – Romanian case study. Conference on the effective participation in decision-making in matters affecting them. Budapest, May 15–16, 2008.

<sup>105</sup> Preuhs, Robert R.: Descriptive Representation as a Mechanism to Mitigate Policy Backlash. Latino Incorporation and Welfare Policy in the American States. *Political Research Quarterly*, 2007/2. 277.

<sup>106</sup> Alonso–Ruiz–Rufino: i. m. 241.

<sup>107</sup> *Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process*. OSCE/ODIHR, Warsaw, 2001.

<sup>108</sup> Kymlicka: *Multicultural Citizenship*, i. m. 144–147.

szerint a speciális képviseleti előírások semmilyen vagy csak minimális változtatásokat kívánnak meg a csoporton belül, a képviselő kisebbségi vezetők többnyire megelégednek a csoportérdek kizárólagos hangsúlyozásával, amely kevés gondolkodást és kevés eredményt jelentő, „lusta” politikát eredményez.<sup>109</sup> Összességében a kedvezményes kisebbségi képviseletnek megvan tehát az a kockázata is, hogy kiüresedett és hatástalan, a külföldnek szóló „kirakatintézménnyé” válik.<sup>110</sup> A kisebbségi képviselet esetleges hiánya mögött pedig olyan, már ismert okok is említhetők, hogy a kisebbség politikailag nem egységes, vagy rendkívül problémás számára a mobilizálás, a kollektív cselekvés kivitelezése,<sup>111</sup> mint például a kelet-közép-európai cigányság esetében.<sup>112</sup>

A kisebbségi képviselet előnyeiként szokás ugyanakkor említeni annak kommunikációs aspektusát, nevezetesen, hogy a politikai eseményekről a kisebbséghez tartozó a képviselőjétől az anyanyelvén értesülhet, és hozzá is az anyanyelvén fordulhat. A felhatalmazási elmélet szerint a képviselet megvalósításának pozitív hatása van a kisebbségi polgárookra, növeli a politikai részvételüket és bizalmukat is a rendszer iránt.<sup>113</sup>

Nem mellékes körülmény viszont, hogy egyes szerzők a kisebbségi képviselet szintjét azzal mérik, hogy a csoportnak mekkora a döntésekre való befolyása, illetve mennyire sikerül a hivatalnokokat kedvező policy orientáció elfogadására és követésére rábírní.<sup>114</sup> Nem elvetve természetesen a kisebbségi képviselet lehetséges kedvezményes mechanizmusait, álláspontom szerint a kisebbségi részvétellel egyik hatásosabb útja lehet az akár formalizált és intézményesített, két- vagy többoldalú érdekegyeztetés kialakítása, amely a lehetséges véleményezési és konzultációs jogokon kívül döntési helyzetekben és bizonyos egyéb kérdésekben akár vétőjogot is jelenthet. Célravezetőbb érdekképviseletként értékelem, ha a kisebbségeknek intézményesített kapcsolatuk létesül a döntés-előkészítő apparátusokkal és a döntéshozókkal. E szakpolitikai területre is elmondható ugyanis, hogy a különböző szereplőknek szükségük van egymásra, bizonyos tekintetben egymásra vannak utalva. Míg a kisebbségek alapvetően a döntéshozókhoz való hozzáférést és a döntés befolyásolását szeretnék elérni, addig a szakigazgatási szervek alapvető információkat nyerhetnek a civil szereplőtől, mi több, a csoport képviselőivel együttműködve erősíthető az adott intézmény politikai támogatása, befolyása és külső kapcsolati rendszere is.<sup>115</sup>

<sup>109</sup> Fearon, Catherine: National Minority Participation: Lessons for Developed Democracies from Less Developed Democracies? *Helsinki Monitor: Security and Human Rights*, 2007/3. 243.

<sup>110</sup> Wheatley: Minority Rights, i. m. 209.

<sup>111</sup> Alonso–Ruiz–Rufino: i. m. 243.

<sup>112</sup> Barany Zoltan: Ethnic Mobilization Without Prerequisites. *The East European Gypsies. World Politics*, 2002/April. 277–307.

<sup>113</sup> Banducci–Donovan–Karp: i. m. 538–539.

<sup>114</sup> Schumaker–Billeaux: i. m. 289.

<sup>115</sup> Burstein–Linton: i. m. 386. Peters, Guy B.: Insiders and Outsiders. The Politics of Pressure Group Influence on Bureaucracy. *Administration and Society*, 1977/2. 192.

A nemzeti-etnikai kisebbségi kérdés rendezésének és a kisebbségi részvétel megvalósításának másik fő politikai-jogi eszközét a kisebbségi autonómiában látom, amely a kisebbségi jogi hierarchia és egyúttal a kiegyenlítési/ kompenzációs kisebbségi jogok legmagasabb szintjét jelenti, amit egy kisebbség az adott állami keretekben elérhet.<sup>116</sup> Az autonómia a biztosított kisebbségi jogok bizonyos mértéke esetében jön létre, és egyrésztől garantálja a kisebbségi képviselők intézményes pozícióját a döntéshozatali folyamatokban, másrésztől lehetőséget teremt egyes, a közösséget alapjaiban érintő politikai, társadalmi, gazdasági, kulturális döntések kisebbség általi meghozatalára. Lényeges összetevője tehát a területet és/vagy csoportot érintő hatalommegosztás, amelynek struktúrája alapján négy típusát lehet elkülöníteni: a közhatalmi döntések jórészt a központi hatóságokhoz, az autonómia szerveihez vannak utalva vagy párhuzamos hatalomgyakorlás zajlik, illetve közös döntési mechanizmusok is kialakíthatók.<sup>117</sup> Az autonómiáknak több ideáltípusa ismert: a szakirodalomban a különböző tipológiák és elnevezések ellenére a legelterjedtebbek a területi, a személyi elvű, valamint a funkcionális kisebbségi öngazgatások.

Az első forma egy a kisebbséghez tartozók által többségben lakott területi egység speciális státuszát jelenti. A jogok és köteleességek ez esetben egy területhez kötődnek, pontosabban a területiális egységet irányító szervekhez, amelyeknek a terület minden lakosa érdekében kell tevékenykedniük. A területi autonómia lényege, hogy az általános irányító-szolgáltató, helyi hatósági reszortokon kívül az állam hasonló egységeivel szemben, különleges, az adott népcsoport fennmaradását elősegítő feladat- és hatáskörrel is rendelkezik. A területi autonómia feltételezi a népcsoport térben behatárolt koncentráltóságát és lokális többségét, így nagy hátránya, hogy kimaradnak belőle a területi egységen kívül élő kisebbségi származású személyek. Reprodukálja továbbá a kisebbségi léthelyzetet, hiszen könnyen elképzelhető, hogy a különleges státuszú egységen belül így újabb helyi kisebbségi csoportokat teremt. A kisebbségi öngazgatás másik ideáltípusa, és a vizsgált magyarországi körülmények között inkább kivitelezhető, a személyi elvű autonómia, amely nem korlátozott területhez, hanem elvileg a kisebbségi közösség minden tagjára kiterjed – függetlenül a tagok lakóhelyétől, térbeli elhelyezkedésétől és számarányaitól. E tulajdonságai miatt, azaz hogy nem visel sem területi, sem államhatalmi jegyeket, vonzó formának bizonyul, bár kérdéses, hogy korlátozott hatalmával mennyire nem területi szerveződés, illetve egyáltalán mennyire tekinthető autonómiának.<sup>118</sup> Ideális esetben a közösséghez tartozó minden egyén tagja a perszonális öngazgatásnak, de az első jelentkező probléma

<sup>116</sup> Brunner, Georg–Küpper, Herbert: *European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance*. In: Gál Kinga (ed.): *Minority governance in Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative–Open Society Institute, Budapest, 2002. 20.

<sup>117</sup> Lapidoth, Ruth: *Autonomy. Flexible solutions to ethnic conflicts*. United States Institute of Peace Press, Washington, D. C., 1996. 34.

<sup>118</sup> Coakley, John: *Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-territorial Autonomy*. *International Political Science Review*, 1994/3. 311.

ezzel kapcsolatban annak meghatározása, hogy milyen kritériumok alapján és ki tartozik az adott csoporthoz. Tisztázni kell a kisebbségi közösségekben korántsem ismeretlen, eltérő rétegzettségű és erősségű kötődések megélésének intézményes feltételeit is. Szintén eldöntendő kérdés a kisebbséghez tartozók esetleges nyilvántartása, regisztrációja, amely lehet kötelező és önkéntes alapú. A kötelező regisztráció emberi jogi aggályokat vet fel, hiszen az idézett identitásválasztás szabadsága – azaz a hovatartozás szabad, minden külső befolyástól mentes és önkéntes megvallása – immár teret nyert a nemzetközi kisebbségvédelemben is.<sup>119</sup> Az önkéntes regisztráció egyenes következménye viszont a csoporthoz kevésbé, lazább szálakkal kötődőknek a személyi autonómiából való kívülmaradása lehet. A valós létszámnál kisebb kört átfogó autonómia a továbbiakban felvetheti a közösséget képviselő szervezet és az egyéni képviselők reprezentativitásának, kellő legitimációjának, és az organizáció belső demokráciájának kérdéseit.<sup>120</sup>

A területihez hasonlóan a személyi elvű öngazgatás is feltételez tehát egy vagy több szervezetet, intézményt, amelyek keretében ez esetben az adott népcsoport megszervezhető. A civil szektorban vagy a közjogi alapon tevékenykedő szervezet jogosítványainak jelentős része szintén az általa képviselt és összefogott közösség fennmaradását, különálló sajátosságainak megőrzését szolgálja. Ezzel függ össze a harmadik ideáltípus, a funkcionális autonómia, amely magán- és jogi személyek, társadalmi szervezetek, alapítványok felruházását jelenti közjogi feladatokkal és jogosítványokkal, illetve megbízatását intézmények fenntartásával. Az iménti ideáltípusok mellett le kell szögezni, hogy léteznek kevert autonómiamodellek is, amelyek az eltérő típusok tulajdonságait igyekeznek a helyi jellegzetességekkel ötvözni.

A kisebbségi jogokkal összefüggésben, az imént felvázolt kisebbségi jogi hierarchián túlmenően, további lehetséges vizsgálandó kérdés, hogy az általános állampolgári kötelezettségek teljesítésén túlmenően a jogszabályok megfogalmaznak-e a kisebbségek számára speciális kötelezettségeket, például a szuverenitás, a területi épség megőrzésének vonatkozásában. Végül, de nem utolsósorban tárgyalni kell a kisebbségek jogérvényesítési jogait és mechanizmusait, azaz a kisebbségi jogok megsértése esetén a hatékony jogvédelem lehetőségeit, intézményes garanciáit is.

### *A kisebbségek részvételének értelmezése a nemzetközi kisebbségvédelemben*

A hatékony közéleti részvétel fogalmának tárgyalását, a lehetséges értelmezések áttekintését követően szükséges főbb vonalakban kitérni arra, hogy miként jelent meg és fejlődött a fogalom a nemzetközi kisebbségvédelemben belül a 20. század második felében. Jelen elemzés ezért értelemszerűen nem szándékozik a nemzetközi szervezetek kisebbségekkel kapcsolatos tevékenységének egyéb aspektusaival

<sup>119</sup> Lásd például az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményét.

<sup>120</sup> Brunner–Küpper: i. m. 26–30.

foglalkozni, hanem kizárólag csak a kötet által vizsgált kisebbségi részvételt és politikai hatást kívánja a nemzetközi keretek között elhelyezni.

A második világháború borzalmai, a tömeges népirtások és a megváltozott nemzetközi környezet következtében a hangsúly az emberi jogok és az alapvető emberi szabadságjogok immár univerzális és bárminemű hátrányos megkülönböztetéstől mentes biztosítására helyeződött át az 1945 utáni nemzetközi politikában és jogalkotásban. Az ENSZ keretében így nem került sor kisebbségvédelmi rendszer felállítására – a megszülető, kötelező jogi erővel bíró rendelkezések jó ideig csak az imént felvázolt kisebbségi hierarchia első szintjét képviselték, és hangsúlyosan csak egyéni jogokat kodifikáltak. Azonban mindezeknek még a jóhiszemű alkalmazása sem jelent garanciát és elégséges feltételt a kisebbségeknek mint a többségtől elütő etnikai, nyelvi, kulturális sajátosságokkal bíró csoportoknak a megmaradáshoz és a lehetséges fejlődéshez. Súlyosbította a helyzetet, hogy a két világháború közötti kisebbségvédelmi rendszer kudarca nyomán a kisebbségi kérdés, a kompenzációs jogok ügye jórészt lekerült a nemzetközi szervezetek napirendjéről, az államok belügyei közé lett utalva – nemigen szabva ezzel gátat a hagyományos, homogenizáló nemzetállami politikák térnyerésének. A nemzetállami szuverenitás, a területi épség féltése óvott a korszakban a kisebbség fogalmának nemzetközi jogi definiálásától, a kollektív kisebbségi jogok elismerésétől, a kisebbségi jogok minimális alapjainak nemzetközi szinten való, valamiféle multilaterális és hatékony szankciókkal felvértezett dokumentumban való rögzítésétől.

A kisebbségi esélyegyenlőség, a kisebbségeket támogató intézkedések terén a meghatározó fordulatot a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya hozta. Az 1966-ban elfogadott és tíz évvel később hatályba lépett, kötelező jogi erejű okmány ugyanis túllépett a diszkrimináció tilalmán, amikor rögzítette, hogy az *„olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”*<sup>121</sup> A cikkely jelentősége, hogy a kisebbségi jogok második szintjét beemelte a nemzetközi jogalkotásba, bár azokat csak negatív állami kötelezettségekként és egyéni jogokként kezeli, de utal a közösségi jellegükre is. Ezzel jelentős – bár olykor inkább terméketlen – vitát is generált a kisebbségi jogok alapvetően egyéni vagy közösségi természetéről. Az idézett 27. cikk elsőként fogalmazta meg a kisebbséghez tartozók jogát az identitáshoz, valamint kompenzációs jogokként a nyelvhasználatot és a saját vallás gyakorlását. Mivel azóta sem született kötelező erővel bíró, egyetemes jogi dokumentum a kisebbségi jogokról, ez a cikkely jelenti tulajdonképpen napjainkban, miként az 1980–1990-es évek fordulóján is a nemzetközi kisebbségvédelem alapszabályát, kiindulási pontját.

A bipoláris világrend felbomlásával, a kelet-közép-európai rendszerváltásokkal,

<sup>121</sup> Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) (1976. évi 8. törvényerejű rendelet). 27. cikk.

a nemzeti-etnikai alapú konfliktusok e térségbeli megsokasodásával a kisebbségvédelem a korábbiaknál sokkalta hangsúlyosabb szerepet kapott a nemzetközi kapcsolatokban – mind annak emberi jogi, mind pedig annak az 1960–1970-es évektől kifejlődő, stabilitási-biztonságpolitikai dimenziójában. A fejlődés ellenére a kisebbségi jogok elismerése terén igazi áttörést – országok egy releváns csoportjának állami és területi szuverenitását féltő ellenállása miatt – továbbra sem sikerült elérni. A kisebbségfogalom hiányának egyenes következményei lettek a jogértelmezési nehézségek. Jellemző továbbá az elfogadott politikai és jogi dokumentumokban a bizonytalan, feltételes, nem kikényszeríthető és szankcionálható rendelkezések jelenléte. Mindazonáltal az ENSZ, illetve a különböző regionális szervezetek – ET, Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ), EBESZ – keretében megindult és folytatódott a kisebbségi jogok nemzetközi standardjainak továbbfejlesztése, ha nem is feltétlenül jogi kötelező erővel bíró dokumentumok keretében. Ez irányú erőfeszítéseik eredményeként még számos, a kisebbségek alapvető és kompenzációs jogai közé sorolható jogosítvány és szempont is megjelent a nemzetközi kisebbségvédelemben.

A kisebbségek politikai jogait és közéleti részvételét tekintve, a 20. század második felére a nemzetközi jog elismerte azt a jogot, hogy mindenki, megkülönböztetéstől mentesen részesüljön hazája közügyeinek intézésében közvetlenül vagy választott képviselői útján<sup>122</sup>, mindenki osztozzon a politikai jogokban, különösen az általános, egyenlő, aktív és passzív választójog, a kormányzásban, továbbá bármely szintű közügyek intézésében való részvétel, valamint a közhivatalok betöltésénél az egyenlő feltételekkel indulás vonatkozásaiban.<sup>123</sup> A vonatkozó nemzetközi dokumentumok általános emberi jogként azt is tartalmazzák, hogy minden embernek joga van a békés célú gyülekezési és egyesülési szabadsághoz.<sup>124</sup> A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya szintén kimondta, hogy minden állampolgárnak, minden megkülönböztetéstől és ésszerűtlen korlátozástól mentesen, joga és lehetősége van a közügyek vitelében közvetlenül vagy közvetve részt venni, gyakorolni az általános és egyenlő, aktív és passzív választójogot a valódi és rendszeres választásokon, valamint egyenlő feltételek mellett hazájában közhivatalalt viselni.<sup>125</sup> A kisebbségek részvételének és képviselésének gondolata, akár csak a kisebbségekhez tartozók saját szervezetekhez és egyesületekhez való joga azonban csak az 1980–1990-es évek fordulójától indult komolyabb fejlődésnek a nemzetközi dokumentumokban, amikor megjelent a „hatékony részvétel” formulája is.

Az időrendben elsőként kiemelendő, bár nem kötelező jellegű okmány, az EBEÉ

<sup>122</sup> Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948). 2. cikk. 21. cikk 1.

<sup>123</sup> Nemzetközi egyezmény a faji alapú hátrányos megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről (1969) (1969. évi 8. törvényerejű rendelet). 5. cikk c.

<sup>124</sup> Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948). 20. cikk 1. Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) (1976. évi 8. törvényerejű rendelet). 21–22. cikkek.

<sup>125</sup> Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) (1976. évi 8. törvényerejű rendelet). 25. cikk.

1990. évi Koppenhágai Dokumentuma arra hívta fel a részt vevő országokat, hogy tegyenek lépéseket a területükön élő kisebbségek identitásának védelmében, és teremtsék meg az identitás támogatásának feltételeit is „*a megfelelő tanácskozások után, beleértve az ilyen kisebbségek szervezeteivel vagy egyesületeivel való kapcsolatot*.”<sup>126</sup> A saját szervezetek és egyesületek alapításához és fenntartásához való jogot ugyanakkor a kisebbséghez tartozó személyek különös jogai közé sorolta. A Dokumentum deklarálta azt is, hogy „*a részt vevő államok tiszteletben tartják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyekben való hatékony részvételhez, beleértve az ilyen kisebbségek identitásának védelmére és előmozdítására vonatkozó ügyekben való részvételt*.” Mindezen elv alapján, a kisebbségi identitások védelmének és az ehhez szükséges feltételek megteremtése érdekében a Dokumentum lényegében egy lehetséges eszközül a területi autonómiát ajánlotta.<sup>127</sup> Bár az autonómiára való utalást a később megszületett dokumentumok már nem igen tartalmazták, a hatékony közéleti részvétel követelménye más nemzetközi erőfeszítések során is kedvező fogadtatásra talált.

Az ENSZ Közgyűlése által 1992-ben elfogadott „Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól” kimondta, hogy „*a kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van hatékonyan részt venni a kulturális, vallási, társadalmi, gazdasági életben és a közéletben*”<sup>128</sup> Emellett „*joguk van – a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon – hatékonyan részt venni a nemzeti és – megfelelő esetben – a regionális szintű döntésekben, amelyek arra a kisebbségre vonatkoznak, amelyekhez tartoznak, illetve azokra a területekre, amelyen élnek*.”<sup>129</sup> Az 5. cikk (1) mindezen túlmenően azt is rögzítette, hogy „*a nemzeti célkitűzéseket és programokat a kisebbséghez tartozó személyek jogos érdekeinek kellő figyelembevételével kell megtervezni és végrehajtani*.”<sup>130</sup> A Nyilatkozat a Koppenhágai Dokumentumhoz hasonlóan említette a kisebbséghez tartozók azon jogát is, hogy egyesületeket hozhatnak létre és tarthatnak fenn. Az EBEÉ 1992. évi Helsinki Dokumentuma szintén hangsúlyozta, hogy a részt vevő államok tegyenek fokozott erőfeszítéseket annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó személy – összhangban az egyes államok demokratikus döntéshozatali folyamataival – „*országának politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális életében tevékenyen részt vehessen, ideértve a döntéshozatali és konzultatív testületekben való részvételt a nemzeti, a regionális és a helyi szinten, többek között politikai pártokon és szervezeteken keresztül*.”<sup>131</sup> Az országok arra nézve is kötelezettséget vállaltak,

<sup>126</sup> Az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozájának dokumentuma (Koppenhágai Dokumentum, 1990). 33.

<sup>127</sup> Uo. 35.

<sup>128</sup> Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól (1992). 2. cikk. 2.

<sup>129</sup> Uo. 2. cikk. 3.

<sup>130</sup> Uo. 5. cikk. 1.

<sup>131</sup> EBEÉ Az 1992. évi Helsinki Dokumentum. „A változás kihívásai” II. Helsinki Döntés (1992). Emberi dimenzió 24.

hogy a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos ügyeket „konstruktív módon, békés eszközökkel és az érintett felekkel való párbeszéd révén intézik”.<sup>132</sup> Az Európa Tanács által 1993-ban elfogadott, 1201-es számú Ajánlás – a közéleti részvételt nem érintve – a szervezetekhez való jog kapcsán úgy fogalmazott, hogy „egy nemzeti kisebbséghez tartozó összes személynek jogában áll létrehozni a saját szervezeteit, beleértve a politikai pártokat is”.<sup>133</sup> Az Ajánlás azonban inkább egy másik, a területi autonómiát pártoló cikkelye miatt vált gyakran idézetté: e szerint „azokban a régiókban, ahol egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek jogukban áll, hogy sajátos történelmi és területi helyzetüknek megfelelő és az állam jogrendszerével összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatási szervekkel vagy különleges státusszal rendelkezzenek”.<sup>134</sup> A nem kötelező jogi erővel bíró dokumentumok közül a Közép-Európai Kezdeményezés 1994-es, a kisebbségi jogok védelméről szóló okmánya is sikra szállt amellet, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok hátrányos megkülönböztetés nélkül vehessenek részt a közéletben, és az államok mozdítsák is elő az ilyen természetű jogok gyakorlásának feltételeit. Az okmány mindehhez hozzátette, hogy „az érintett államok politikai eljárásaikkal összhangban tiszteletben tartják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek azon jogát, hogy érdemben részt vegyenek a közügyekben, különösen pedig az őket érintő kérdéseket illető döntéshozatalban”.<sup>135</sup> Elismerte továbbá a kisebbséghez tartozók azon jogát, hogy saját szervezeteket, egyesületeket és politikai pártokat hozzanak létre és tartsanak fenn.<sup>136</sup>

A kisebbségek „hatékony részvételének” gondolata azt követően indult igazán fejlődésnek, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének Jogi és Emberi Jogi Bizottsága 1995-ben felkérte a Velencei Bizottságot, hogy készítse el az 1201-es Ajánlás idézett 11. cikkének értelmezését. A Bizottság a válaszában úgy értékelte, hogy a kisebbségeknek nincs olyan elismert joguk, amely speciális státuszt jelentene, illetve lehetetlen lenne a nemzetközi jog számára, hogy bármiféle területi megoldást vagy decentralizációt írjon elő a kisebbségek számára. Összességében a kérdéses cikket úgy értelmezte, mint amely arra ösztönzi az államokat, tegyék lehetővé, hogy a kisebbséghez tartozók hatékonyan részt vehessenek azoknak a döntéseknek a meghozatalában, amelyek az adott régiót vagy az őket érintő ügyeket érintik.<sup>137</sup> Ezt követően az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága 1996-ban a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikkéhez fűzött kommentárjában mondta ki azt, hogy a cikkely pozitív jogi intézkedéseket köve-

<sup>132</sup> Uo. 26.

<sup>133</sup> Az Európa Tanács 1201. (1993) Ajánlása az Emberi Jogok Európai Egyezményének a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatban. 6. cikk.

<sup>134</sup> Uo. 11. cikk.

<sup>135</sup> A Közép-Európai Kezdeményezés Okmánya a kisebbségi jogok védelméről (1994). 20. cikk. 22. cikk.

<sup>136</sup> Uo. 16. cikk. 21. cikk.

<sup>137</sup> Deets: Reconsidering, i. m. 44–45.

telhet meg annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbség tagjai hatékonyan részt vehessenek az őket érintő döntések meghozatalában.<sup>138</sup>

A nem kikényszeríthető erővel rendelkező nemzetközi dokumentumok sorában, a kisebbségi részvétel ügyét illetően, kétségtávol az egyik legterjedelmesebbnek a már említett Lundi Ajánlások bizonyulnak. Az elemzés szempontjából kiemelten fontos, hogy általános elvei körében a dokumentum hangsúlyozta, hogy a megfelelő, a kisebbségi részvételt biztosító intézmények létrehozása és eljárások bevezetése kapcsán mind a tartalom, mind pedig az eljárás egyformán lényeges: *„a kormányzati hatóságoknak és a kisebbségeknek kiterjesztő, áttekinthető és számon kérhető konzultációt kell folytatniuk egymással annak érdekében, hogy fenntartsák a bizalom légkörét”*. Azaz a döntésekbe minden esetben, konzultáció, szavazás vagy népszavazás útján be kell vonni az érintetteket, a döntéshozatali folyamatokat pedig áttekinthetővé és megítélhetővé kell tenni. A döntéshozatali folyamatokban való részvétel vonatkozásában kiemelte a kisebbségi képviselet és részvétel lehetőségeit a törvényhozásban, a kormányzatban és az igazságszolgáltatásban egyaránt. A választások tekintetében hangsúlyozta a közügyekben való részvétel diszkriminációtól mentes biztosítását, beleértve a választás és a választathatóság jogát. Sikraszállt továbbá a részben vagy egészben etnikai alapon szerveződő pártok alapításának szabadsága mellett is. Kimondta, hogy a választási rendszernek különböző lehetséges technikákkal elő kell segítenie a kisebbségi képviselet és a kisebbségi befolyás érvényesülését. Az alcím végül szorgalmazta a részvétel előmozdítását a helyi és regionális szinteken is, illetve olyan véleményező és javaslattevő jogkörökkel bíró, konzultatív és tanácsadó testületek létrehozása mellett érvelt, amelyek a kormányzat és a kisebbségek közötti párbeszéd csatornáiként szolgálnak. A másik fő témakörét tekintve rögzítette, hogy a hatékony közéleti részvétel kivitelezése szükségessé teheti az önkormányzatiság területi, nem területi vagy vegyes típusú megszervezését, az előbbi két formát külön is részletezve. Végül külön hangsúlyt helyezett a kisebbségi részvétel garanciáinak kialakítására.<sup>139</sup>

A kötelező jogi erővel bíró nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumok közül az Európa Tanács által 1995-ben elfogadott, és 1998-ban hatályba lépett, a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény egyrészt kimondta, hogy amennyiben szükséges, megfelelő intézkedéseket kell hozni a politikai élet minden területén is a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek *„teljes és hatékony”* egyenlőségének előmozdítása érdekében, akiknek joguk van az egyesülés szabadságára, szervezetek és egyesületek alapítására. Másfelől szintén deklarálta, hogy *„a felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és*

<sup>138</sup> Wheatley: *Minority Rights*, i. m. 204.

<sup>139</sup> Lundi Ajánlások, i. m.

*a gazdasági életben, valamint a közügyekben – különösképpen az őket érintőekben – való részvételhez szükségesek”<sup>140</sup>*

Az ET által elfogadott, és ugyancsak 1998-ban hatályba lépett Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája az aláírók által követendő céljai és elvei körében úgy fogalmaz, hogy *„a felek vállalják, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelveket illető politikájuk kialakítása során figyelembe veszik az ezeket a nyelveket használó csoportok által jelzett szükségleteket és kívánságokat. A feleket arra bátorítják, ha szükséges, hozzanak létre olyan szerveket, amelyek a regionális vagy kisebbségi nyelveket érintő minden kérdésben tanácsokat adhatnak a hatóságoknak”*.<sup>141</sup>

<sup>140</sup> Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezménye (1995) (1999. évi XXXIV. törvény). 4. cikk 2. 7–8. cikkek. 15. cikk. A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága 2008-ban értelmező Kommentárt fogadott el a hatékony részvétellel kapcsolatos rendelkezéseket. Az idevágó legfontosabb következtetéseket magyarul lásd: A Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának Kommentárja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben való hatékony részvételéről. *Pro Minoritate*, 2009/Nyár. 93–104.

<sup>141</sup> Az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (1992). (1999. évi XL. törvény). 7. cikk 4.

## A MAGYARORSZÁGI NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGEK

Jelen bevezető keretei között szükséges felvázolni a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek főbb jellemzőit, a kisebbségek létszámának, település-földrajzi, szociológiai, nyelvhasználati attribútumainak és meghatározó identitásformáinak alakulását, amelyek nagyban befolyásolják a politikailehetőség-struktúrát, többek közt a kisebbségek mobilizációját, szervezettségét, érdekeit, valamint a mindenkori döntéshozatali szereplők koncepcionális elgondolásait, és így a vizsgált periódusok kisebbségpolitikáját és a meghatározó kisebbségi tárgyú jogalkotásait.

A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek jelenkori helyzetére alapvető befolyással van az a tényező, hogy túlnyomórészt középkori és kora újkori bevándorlás, illetve szervezett betelepítés eredményeképpen kerültek a történeti Magyarország központi, azaz 1947-es területére. A határon túli magyar kisebbségekkel szemben tehát nem a legújabb kori határváltozások nyomán keletkezett kényszerkisebbségekről, hanem jóval korábban kialakult, történeti, többnyire önkéntesen betelepülő közösségekről beszélhetünk. A történeti kutatások eredményei szerint a jelenleg honos, népcsoportnak elismert közösségek között mindössze a Rába-vidéki szlovének azok, akiknek ősei már az i. sz. 6. századtól, tehát az önálló magyar államalakulat létrehozása előtt jelen voltak a mai területükön.<sup>1</sup> A későbbi évszázadok folyamán, a kívülről érkező vagy az országon belüli népmozgások eredményeként, nagyjából a mai településterületükön letelepedő kisebbségi csoportokat a migrációs folyamatok az ország legkülönbözőbb pontjaira sodorták, amelyek hatására a mai országterületen nem is igen alakulhattak ki nagyobb összefüggő, a nemzetiségi lakosság által akár többségben lakott tömbök. Viszonylag összetartóbb nemzetiségi régiót csupán a mai békési-csongrádi szlovák, a baranyai-tolnai német, illetve a már említett Rába-vidéki szlovén települések képeznek. Azonban ezeket a településeket, akárcsak a más jellegű, szigetszerű vagy több népcsoport által vegyesen lakott etnoregionális szerkezeteket, jórészt a többségi magyar etnikum veszi körül, így a természetes asszimilációs folyamatoknak, a kisebbségi identitások erodálódásának is jelentős mértékben ki vannak

<sup>1</sup> Mukics Mária: *A magyarországi szlovének*. Press Publica, Budapest, 2003. 4.

téve.<sup>2</sup> A megtelepedett, zömmel mezőgazdasági tevékenységekkel foglalkozó kisebbségi csoportok beolvadását elősegítette az a körülmény is, hogy a betelepülés, betelepítés idejében, a kibocsátó etnikai közegekben még nem jött létre a modern, kodifikált irodalmi nyelv. Ennek következtében a magyarországi honos kisebbségek jobbra archaikus nyelvjárásokat, dialektusokat tudhatnak magukénak, amelyekről idegenek a modernizációs folyamatokkal megjelenő szavak és kifejezések. A dialektusokhoz – a teljes nyelvi kiépítettség, a megfelelő szókincs és írásbeliség hiánya, a standardizált változattól való eltérései, korlátozott hasznosíthatósága, a kevés nyelvhasználati szintér következtében – többnyire alacsony társadalmi presztízs társul. Ráadásul az ország területén szétszórta elhelyezkedő, de azonos etnikai kötődésű kisebbségi csoportok körében különböző nyelvjárások érhetők tetten, amelyek a földrajzi távolságok mellett szintén megnehezítették a kisebbségi közösségek egységbe állítását, közös érdekeik kifejezését és megjelenítését. Szociolingvisztikai vizsgálatok sora tárja fel a már bekövetkezett vagy előrehaladott folyamatban lévő nyelvcsere jelenségét:<sup>3</sup> az egykori egynyelvűség háttérbe szorulását, a magyar fokozatos térnyerését akár már a két világháború közötti periódusban, majd azt követően a sajátos nyelvváltozat rendkívüli leértékelődését. A nemzetiségi oktatás ezzel szemben értelemszerűen a standardizált-köznyelvi, az anyaországban használt nyelvre helyezte a hangsúlyt, amelynek elsajátítása a magyar és az otthonról esetlegesen hozott nyelvjárás mellett komoly kognitív erőfeszítéseket igényel a nemzetiségi tanulóktól. Napjainkban ők leginkább gyenge nemzetiségi nyelvtudással vagy éppen már magyar egynyelvűként kerülnek be az oktatásba, amelyet ugyancsak gyenge nyelvtudással hagynak el. Hasonló folyamatok figyelhetők meg a német kisebbségnél, itt viszont újabb keletű fejlemény a magas presztízsű német standard térnyerése, főként a fiatalabb generációknál, míg a nyelvjárás az idősebbeknél válik az „emlékezés” nyelvévé.<sup>4</sup>

Az imént említett körülmények elmondhatók a legnépesebb hazai kisebbségre, a hatályos jogi szabályozás által egységesen kezelt cigányságra is, amelynek magyar ajkú csoportja (romungrók) már a középkortól kezdve jelen volt az ország mai területén, míg a cigányul és magyarul (oláh cigányok), illetve a románul és magyarul (beások) beszélők felmenői némileg később, a 18–20. században kerültek Magyarországra.<sup>5</sup> Mindezekkel összefüggésben, a közösségekben markán-

<sup>2</sup> Tilkovszky Loránt: Nemzetiségi lét és nemzetiségi tudat a mai Magyarországon. *Politikatudomány*, 1986/3. 43.

<sup>3</sup> Lásd Borbély Anna: A nyelvcsere, illetőleg a nyelvmegőrzés és a települések összefüggése a magyarországi románoknál. *Kisebbségkutatás*, 2002/2. 334–343. Uő: A kisebbségi nyelv megőrzésének lehetőségei a magyarországi románoknál. In: Osvát Anna–Szarka László (szerk.): *Anyanyelv, oktatás – közösségi nyelvhasználat*. Gondolat Kiadói Kör–MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2003. 95–113. Erb Mária–Knipf Erzsébet: A magyarországi német kisebbség nyelve és nyelvhasználat a századfordulón. In: Sisák Gábor (szerk.): *Nemzeti és etnikai kisebbségek Magyarországon a 20. század végén*. Osiris–MTA Kisebbségkutató Műhely, Budapest, 2001. 311–328.

<sup>4</sup> Erb–Knipf: i. m. 324.

<sup>5</sup> Kemény István: A magyarországi cigányság szerkezete a nyelvi változások tükrében. *Regio*,

san tetten érhető sajátos identitástudat a saját település, a szűkebb térség mellett a magyar államhoz és a magyarsághoz való erőteljes kötődést immár évszázadok óta magában hordozza.

Az összefüggő nemzetiségi tömbterületektől távol lévő és az azokkal amúgy sem túlságosan intenzív kapcsolatokat ápoló kisebbségi falvakban az első világháborút követően immár a korábbiakhoz képest felgyorsultak az asszimilációs folyamatok. A viszonylag zártabb, nemzetiségi lakosság által többségben lakott települések számát, illetőleg maguknak a kisebbségi csoportoknak a létszámát jelentősen lecsökkentették az 1945 után bekövetkezett politikai-társadalmi változások és folyamatok. A németek tekintélyes részének kitelepítése, a magyar-szlovák lakosságcsere keretében a zömében öntudatosabb szlovákok eltávozása, valamint több horvát, szerb és szlovén családnak a déli és nyugati határ mellől való kitelepítése, a cigányság bizonyos fokú diszkriminálása mind-mind jelezték egy új korszak beköszöntét a magyarországi kisebbségek történetében. Az egyes kisebbségekkel szembeni megtorló intézkedések a kisebbségi lakosságban leginkább a félelem érzését keltették, és sokan azt a következtetést vonták le, hogy a nemzetiségi identitás esetleges felvállalása csupán konfliktus forrása. A kisebbségek létszámának csökkenésében a politikai folyamatok mellett jelentős szerepet játszottak az országban bekövetkezett társadalmi-gazdasági változások is: az erőltetett, nehéziparra koncentráló gazdaságfejlesztés keretében megindult a falvakból a városokba történő munkaerő-áramlás, amelynek következtében felbomlottak a hagyományos, premodern falusi és kisebbségi közösségek. A továbbra is a mezőgazdaságban foglalkoztatottaknak pedig a szövetkezetesítéssel, a korábbi egyéni-családi forma helyett a kollektív munkavégzéssel kellett szembesülniük az immár egyre inkább vegyes lakosságúvá váló településeken. Az iparosítási-urbanizációs folyamatok jelentős mértékben az asszimilációnak, a kisebbségi kötődések fellazulásának kedveztek, mindazonáltal hozzájárultak egyes, korábban városi bázisokkal nem, vagy csak alig rendelkező kisebbségi közösségek városokban való megjelenéséhez és bizonyos mértékű megszerveződéséhez is.

A fentebb felvázolt objektív politikai-társadalmi és szubjektív-tudati változások egyszersmind meglátszottak a korszak népszámlálásainak nemzetiségi adatsorain. Összefoglaló jellemzőjük, hogy az 1989–1990 előtt nemzetiségként elismert nemzeti kisebbségek (horvátok, németek, románok, szerbek, szlovákok, szlovének) sorában a háborút követő megrázkódtatások utáni, 1960-as census „csúcsa” után az anyanyelvi és nemzetiségi adatsorok folyamatos csökkenésének lehetünk tanúi, amely, legalábbis nemzetiségi vonatkozásban, az 1990-es népszámlálás adatai szerint állt meg. A korszak további jellemzője, hogy a kisebbségek szemében jórészt kompromittálódott nemzetiség kategória helyett nagyobb számban vallották be a lazább kötődést feltételező anyanyelvet. Ezen összefoglaló megjegyzések alól természetesen vannak kivételek, mint például a német kisebbség, amely az

---

1999/1. 3–7. Kemény István (szerk.): *A magyarországi romák*. Press Publica, Budapest, 2000. 25–27.

1949-es „hullámvölgyet” követően nemzetiségi és anyanyelvi létszámában megerősödve érte el a rendszerváltás időszakát, valamint a nemzetiségként el nem ismert cigányság, amely a korábbiakhoz képest többszörös számban vállalta fel anyanyelvét és nemzetiségét 1990-ben.

A 2001-es népszámlálás módszertani újdonsága volt, hogy amíg 1990-ben még csak a nemzetiségre, az anyanyelvre, és az ezen kívül beszélt nyelvre kérdeztek rá, addig 2001-ben bevezetésre kerültek a kisebbségi kulturális kötődést, valamint a családi, baráti körben használt nyelvet felmérő – a nemzetiséghez és az anyanyelvhez hasonlóan –, szigorúan anonim és önkéntes alapon megválaszolható kérdések is. További módszertani újdonság, hogy a nemzetiség, az anyanyelv, a kulturális kötődés, illetve a családi, baráti körben beszélt nyelv esetében három-három válasz megadására nyílt lehetőség, amely a korábbi censusokon nem létezett, így nem is nyílt lehetőség a magyarországi kisebbségeket nagymértékben jellemző eltérő intenzitású kötődés kifejezésére.<sup>6</sup> A kérdésekre adható lehetséges válaszok korábbi rendszerét azzal finomította a 2001-es census, hogy a cigányság esetében mind az anyanyelvnél, mind pedig a családi, baráti közösségben használt nyelvnél lehetséges volt a beás és a romani kategóriák megjelölése is a cigány (roma) mellett. Sajátos helyzetben voltak azok az 1945 után nemzetiségként el nem ismert nemzeti kisebbségek, amelyeket a szakirodalom „településhálózattal nem rendelkező”, „mikro-”, vagy „szórványkisebbség” elnevezésekkel illet. Ezek a „hagyományos” kisebbségeknél általában kisebb létszámú, és jelentősebb arányban pusztán néhány településen jelen lévő, de a kisebbségi törvény hatálya alá tartozó minoritások (bolgárok, görögök, lengyelek, örmények, ruszinok, ukránok) amelyek a korábbi népszámlálások alkalmával egyáltalán nem jelentek meg, és önálló kategóriákként az 1990-es népszámlálás alkalmával is csak az anyanyelvi rovatban voltak feltüntetve.<sup>7</sup> A 2001-es census során azonban már a többi kisebbséggel azonos formátumban szerepelhettek (*összefoglalóan lásd az alábbi táblázatot*).

<sup>6</sup> Vékás János: Statisztikai adatok az 1980–2001. évi népszámlálások összehasonlító elemzéséhez. In: Kovács Nóra–Szarka László (szerk.): *Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből II.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003. 237.

<sup>7</sup> Kozma István: A magyarországi mikrokisebbségekről az előzmények és a 2001. évi népszámlálás tükrében. In: Kovács–Szarka: i. m. 325–326.

*Népszámlálás 1990–2001. A nemzeti és etnikai kisebbségek adatai*<sup>8</sup>

<i>Hazai kisebbség</i>	<i>Az anyanyelvet vallók</i>		<i>A nemzetiségi hovatartozást vallók</i>		<i>A nemzetiségi kulturális értékekhez, hagyományokhoz kötődők</i>	<i>Családi, baráti közösségben nyelvet használók</i>
<i>száma</i>						
	<i>1990</i>	<i>2001</i>	<i>1990</i>	<i>2001</i>	<i>2001</i>	<i>2001</i>
Bolgár	1 370	1 299	...	1 358	1 693	1 118
Cigány	48 072	48 685	142 683	190 046	129 259	53 323
Görög	1 640	1 921	...	2 509	6 140	1 974
Horvát	17 577	14 345	13 570	15 620	19 715	14 788
Lengyel	3 788	2 580	...	2 962	3 983	2 659
Német	37 511	33 792	30 824	62 233	88 416	53 040
Örmény	37	294	...	620	836	300
Román	8 730	8 482	10 740	7 995	9 162	8 215
Szerb	2 953	3 388	2 905	3 816	5 279	4 186
Szlovák	12 745	11 816	10 459	17 692	26 631	18 056
Szlovén	2 627	3 187	1 930	3 040	3 442	3 119
Ruszin	627	1 113	...	1 098	1 292	1 068
Ukrán		4 885	...	5 070	4 779	4 519

Mindezen körülmények ismeretében a 2001-es népszámlálás adatai szerint az érdemi választ adók közül 422 780 olyan személyt írtak össze a kérdezőbiztosok, aki a nemzeti-etnikai kötődést tudakoló négy kérdés legalább egyikében egy vagy több, hivatalosan elismert kisebbségi közösséget jelölt meg, míg a válaszok száma némileg több, 442 739 volt.<sup>9</sup> Mind a négy kérdésre kisebbségi kötődést jelző válasz viszont csak 85 321 esetben volt.<sup>10</sup> Az egyes identitáskategóriák esetében eltérő arányokat tapasztalhatunk – összességében és kisebbségenként egyaránt. A kisebbségi kötődésüket a népszámláláson deklarálók mintegy 70,8%-a a nemzetiséget, 67,8%-a a kisebbségi kulturális értékekhez fűződő kapcsolatot, 37,5%-a

<sup>8</sup> *Népszámlálás 2001. 4. Nemzetiségi kötődés. A nemzeti, etnikai kisebbségek adatai.* Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2002. 10.

<sup>9</sup> Tóth Ágnes–Vékás János: Migráció és modernizáció. A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek társadalmi-gazdasági jellemzői. In: Tóth Ágnes–Vékás János (szerk.): *Egység a különbözőségben. Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek.* Friedrich Ebert Alapítvány, Budapest, 2005. 140. Bár feltétlenül megemlítenő és elgondolkasztató, hogy a népszámlálási lakónépesség közel 5,5%-a, több mint 558 ezer ember nem kívánt válaszolni, vagy ismeretlen választ adott a négy, nemzeti-etnikai kötődést vizsgáló kérdésre. Mayer: *Kisebbségek Magyarországon, 2002–2003*, i. m. 1. sz. melléklet.

<sup>10</sup> Tóth Ágnes–Vékás János: Család és identitás. A vegyes házasság szerepe a magyarországi kisebbségi közösségek reprodukciójában. In: Bakó–Papp–Szarka: i. m. 254.

a családi, baráti körben használt nyelvet, míg 30,6%-uk a kisebbségi anyanyelvet jelölte meg.<sup>11</sup>

Az anyanyelv tekintetében enyhe, 1,5%-os csökkenés volt tetten érhető a tizenegy évvel azelőtti állapothoz képest – 135 788 válasz érkezett a valamilyen kisebbségi anyanyelv vonatkozásában. 1990-hez képest csökkent a nemzetiségi anyanyelvű lakosság száma a bolgároknál, a horvátoknál, a lengyeleknél, a németeknél, a románoknál és a szlovákoknál. Ez a szám a cigányok, illetve főként a kis létszámú nemzetiségek – a görögök, az örmények, a szerbek, a szlovének, valamint a ruszinok és az ukránok – esetében viszont nőtt.<sup>12</sup> Mindezzel párhuzamosan a nemzetiségi kötődésüket megvallók számának jelentős emelkedését láthatjuk: 1990-hez képest mintegy 47%-al, 314 060-ra nőtt összességében a nemzetiségi kötődést bevallók száma, és e megállapítás, a románokat kivéve, minden kisebbségre érvényes.<sup>13</sup> Az anyanyelv pozícióinak romlása, a magyarral szemben másodnyelvi helyzetbe kerülése mellett a nemzetiségi identitás felértékelődése megy végbe. Ez jelentős mértékben a megváltozott kisebbségpolitikai környezetnek és szemléletnek köszönhető, amely immár a kisebbségi hovatartozás megőrzését, a kisebbségi értékek, hagyományok ápolását, fejlesztését hirdeti. A kulturális kötődést vizsgáló kérdésre adott 300 627 kisebbségi válasz általában (a cigányokat és az ukránokat kivéve) felette volt a kapcsolódó nemzetiségi és anyanyelvi számsoroknak. A kisebbségi nyelv családi, baráti körben való használatát tudakoló kérdésre 166 366 válasz érkezett, arányuk pedig a kisebbségek többségénél (cigányok, görögök, horvátok, lengyelek, németek, örmények, szerbek, szlovákok) meghaladta a kisebbségi nyelvet anyanyelvként megjelölők számát.<sup>14</sup> Utaltam rá, hogy a 2001-es népszámlálás lehetőséget teremtett a hazai kisebbségekre igencsak jellemző többes (kettős és hármas) kötődés kinyilvánítására, amely leginkább a magyar és a nemzetiségi hovatartozás együttes felvállalását jelentette a kisebbségi lakosság nagyobbik részénél, különösen a cigányságnál.<sup>15</sup> A kisebbségi hovatartozás mellett a magyar nemzetiséget megjelölők aránya igen jelentős, legalább 30–40%-os az egyes kisebbségi kategóriák tekintetében – különösen magas a nemzetiségi kulturális értékeket bevallók körében.<sup>16</sup>

Bizonyos kisebbségi közösségek életében jelentős, közvetlen politikai hatásokkal is járó fejleménynek mondható, hogy körükben az utóbbi évtizedek migrációs folyamatainak következtében meghatározó arányban vannak jelen olyan, a kisebbségi kötődésüket vállaló személyek, akik egyrészt nem (csak) magyar állampolgárok, másrészt pedig nem Magyarországon, hanem számottevő arányban külföldön, például az adott népcsoport anyaországában születtek. A nem magyar

<sup>11</sup> Uők: *Lojalitás és szolidaritás*, i. m. 131.

<sup>12</sup> 2001. évi népszámlálás, i. m. 10.

<sup>13</sup> Uo.

<sup>14</sup> Uo.

<sup>15</sup> Szarka László: A 2001. évi magyarországi népszámlálás nemzetiségi adatairól. In: Kovács–Szarka: i. m. 412.

<sup>16</sup> Tóth–Vékás: *Lojalitás és szolidaritás*, i. m. 139.

állampolgárok a kisebbségi közösségeknek az országos átlagnál jóval nagyobb hányadát képezik: jelentős, 25%-ot meghaladó arányban képviseltetik magukat a bolgár, a lengyel, az örmény, a román, a ruszin, a szerb és az ukrán nemzetiségűek és anyanyelvűek körében, de a jóval nagyobb német közösségben a négyezer főt is meghaladják. Többségben viszont csak a lengyel és az örmény anyanyelvűek körében vannak.<sup>17</sup> Ezzel összefüggésben, a kisebbségi kötődésüket felvállaló személyeknek az országos átlagnál némileg nagyobb köre az, aki külföldön született. A külföldön született személyek jelentős számarányban jórészt azokban a közösségekben találhatók, amelyekben a nem magyar állampolgárságúak is releváns mértékben szerepelnek.<sup>18</sup> Általában kedvező demográfiai adottságokkal rendelkező, képzett, gazdaságilag aktív és a Magyarországon született kisebbségi kötődésűeknél erősebb identitással bíró személyekről van szó.<sup>19</sup>

A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek létszámára vonatkozóan azonban nem csupán a szubjektív deklarációkat jelentő népszámlálási adatsorok lehetnek iránymutatóak. Rendelkezésre állnak a kisebbségi szervezeteknek az adott honos népcsoportok létszámára vonatkozó becslései is.<sup>20</sup> Ezek a becslések azonban – néhány kivételtől (görögök, szerbek, ukránok) eltekintve – jóval meghaladják a népszámláláson kimutatott adatokat. Anélkül, hogy a vonatkozó népszámlálási adatokat a társadalmi valóságot a maga teljességében és kizárólagos érvénnyel leírónak tartanám, egyes kisebbségek képviselői a jelentős eltérésekkel viszont nagy valószínűséggel nem veszik figyelembe a közösséget utóbbi évtizedekben ért komoly asszimilációs veszteségeket. Anélkül tehát, hogy kizárólagosan

<sup>17</sup> Mayer: *Kisebbségek Magyarországon, 2004–2005*, i. m. 177.

<sup>18</sup> Tóth Ágnes–Vékás János: A 2001. évi népszámlálási adatok rövid összefoglalása. *Barátság*, 2004. november 15. 4428–4429. A külföldön születettek aránya 2001-ben a ruszinoknál elérte a népcsoport 55%-át, a románoknál és az ukránoknál közel 50%-át, a bolgároknál és a lengyeleknél 42%-át, a szerbeknél 38%-át, az örményeknél 31%-át, míg a görögöknél a kisebbség 19,5%-át. Jóval kisebb arányban, de az ezer főt meghaladó számban képviseltetik magukat a horvátok, a németek és a szlovákok körében. A külföldön született, kisebbségi kötődésüket felvállaló románok 98%-a Romániában, a lengyelek és a bolgárok 91–91%-a Lengyelországban és Bulgáriában, a szerbek 88%-a Szerbia–Montenegróban, az ukránok 85%-a Ukrajnában született. Ezzel szemben az örmények 38,5%-a Örményországban és közel 30%-a Romániában, míg a ruszinok 45%-a Oroszországban, 36%-a Ukrajnában született. Az arányaiban jóval kevesebb, de az abszolút számok tekintetében bizonyos esetekben több külföldön születettet magában foglaló kisebbségi közösségeknél az arányok a következők: a németek 54%-a Németországban, 8,5%-a Ausztriában, 2%-a Svájcban, a szlovákok 76%-a Szlovákiában, a horvátok 41%-a Horvátországban született, míg a szlovének relatív többsége, 29%-a Szlovéniából származik. Tóth Ágnes–Vékás János: *Mit hoz a jövő? Kisebbségkutatás*, 2004/4. 543–545.

<sup>19</sup> Tóth Ágnes–Vékás János: Határok és identitás. A 2001. évi magyarországi népszámláláskor kisebbségi nemzeti-etnikai kötődést vallott külföldön születettek jellemzői. In: Kovács–Osvát–Szarka: i. m. 135–189.

<sup>20</sup> Ezek alapján mintegy 450–600 ezer cigány, 200–220 ezer német, 100–110 ezer szlovák, 80–90 ezer horvát, 25 ezer román, 10 ezer lengyel, 3,5–10 ezer örmény, 6 ezer ruszin, 5–5 ezer bolgár, szerb, szlovén és ukrán, valamint 4–4,5 ezer görög él Magyarországon. Mayer: *Kisebbségek Magyarországon, 2002–2003*, i. m. 11. sz. melléklet.

valós állapotot tükrözőnek fogadnám el a népszámláláson nyert vagy ez utóbbi, becsült adatokat, a korábbi kisebbségpolitikai fejezet mellett ismét elmondható, hogy a censzuson megállapítottnál jóval nagyobb létszám közlése alkalmas lehet a nemzeti kisebbség politikai-társadalmi súlyának kívánt növelésére, különböző érdekei, igényei kellő társadalmi alátámasztására. Sajátos helyzetben van a legnépesebb kisebbség, a cigányság, amelynek becsült többsége, mintegy kétharmada viszont továbbra sem vállalja fel, nem kívánja felvállalni valamilyen szintű kisebbségi kötődését. A cigány népesség magyarországi létszámára, arányaira vonatkozó megállapításokhoz a kutatóknak más, specifikus vizsgálatok eredményeit is fel kell használniuk.<sup>21</sup>

A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek az országon belül nem képeznek összefüggő tömböket, hanem rendkívül szétszórtnak, az ország minden megyéjében és a fővárosban egyaránt megtalálhatóak – természetesen kisebbségenként és létszamarányonként különböző mértékben. A kisebbséghez tartozók legjelentősebb arányban, Baranya megyében vannak jelen: a megye lakosságának több mint 10,5%-a valamely nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozónak vallotta magát 2001-ben. Borsod-Abaúj-Zemplén és Tolna megyékben a kisebbséghez tartozók meghaladják a megye lakosságának 7, Békés, Komárom-Esztergom, Nógrád, illetve Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben pedig a népesség 5%-át.<sup>22</sup> Ezen belül, az ország mintegy 3157 települése közül azok többségében, több mint 2500 helyen mutatható ki a kisebbséghez tartozók jelenléte. A népszámlálási adatok alapján elmondható, hogy a magyarországi kisebbségek döntő többsége a saját településen belül is kisebbségben él: 2001-ben mindössze 53 településen lépte át a kisebbségi kötődésűek aránya a helyi lakosság 50%-át.<sup>23</sup>

A nemzeti és etnikai kisebbségek település-földrajzi viszonyaira jellemző, hogy a kisebbségi lakosság többsége községekben él: amíg 1990-ben az össznépszerűség

<sup>21</sup> Mészáros Árpád–Fóti János: A cigány népesség jellemzői Magyarországon. *Statistikai Szemle*, 1996/11. 908.

<sup>22</sup> Tóth–Vékás: *A 2001. évi népszámlálási adatok*, i. m. 4426. Nemzetiségi vonatkozásban a legtöbb kisebbségi kötődésű személy Borsod-Abaúj-Zemplénben (közel 49 ezer fő), Budapesten (közel 30 ezer), Baranya és Pest megyében (28–28 ezer), illetve Szabolcs-Szatmár-Beregben (27 ezer) él. A nemzetiségi kulturális értékekhez, hagyományokhoz kötődőknél viszont Budapest vezet (35 ezer), amit követ Baranya és Pest (kb. 33–33 ezer), illetve Borsod (29 ezer). A kisebbségi anyanyelv tekintetében viszont Baranya áll az élen (21 ezer), utána Budapest (16 ezer), Pest (12,6 ezer), illetve Bács-Kiskun és Békés (9–9 ezer) következik. Azonos sorrend alakul ki a kisebbségi nyelvet családi és baráti körben használók számának esetében. Mayer: *Kisebbségek Magyarországon, 2002–2003*, i. m. 3–6. sz. mellékletek.

<sup>23</sup> Tóth–Vékás: *A 2001. évi népszámlálási adatok*, i. m. 4426. A saját számításaim szerint, az összesített válaszok alapján, 2001-ben a horvátok tíz, a németek és a cigányok kilenc-kilenc, a szlovének négy, a szlovákok három, míg a románok és a szerbek egy-egy településen haladták meg a helyi lakosság 50%-át. 1990-ben ezek az arányok még a következők voltak: a horvátok tizenhat, a németek hét, a szlovének négy, a szlovákok és a cigányok kettő-kettő, a románok és a szerbek egy-egy településen képeztek lokális többséget – a népszámlálási bevallás alapján. Lásd Dávid Zoltán: A magyarországi nemzetiségek 1990-ben. *Valóság*, 1993/10. 34–42. Uő: A nemzetiségi községek száma. *Valóság*, 1995/5. 69–77.

19,4%-a lakott a fővárosban, addig a szerb nemzetiség esetében ez az arány 12,7%, a románoknál 11,8%, a németeknél 8,5%, a szlovákoknál 7,7%, a cigányoknál 5,7%, a szlovéneknek 3,7%, és a horvátoknál mindössze 3%.<sup>24</sup> Amíg az összlakosság 42,4%-a élt 1990-ben városban, addig a cigányok esetében ez az arány 30,1%, a szerbek esetében ez 41,5%, a szlovákoknál 29,9%, a románoknál 29,4%, a németeknél 28,9%, a szlovéneknek 21,6%, a horvátoknál pedig 15%.<sup>25</sup> A községek esetében azonban megfordulnak az arányok: a nemzetiségi lakosság jóval az országos átlag felett képviselteti magát a kisebb településeken, falvakban. Amíg 1990-ben a népesség 38,1%-a élt községekben, addig a horvátok 82%-a, a cigány lakosság 64,2%-a, a szlovének 74,8%-a, a németek 62,6%-a, a szlovákok 62,5%-a, a románok 58,8%-a, és a szerbek 45,8%-a.<sup>26</sup> Az 1990-es népszámláláshoz képest azonban kimutatható elmozdulás tapasztalható az egyes településtípusok kisebbségek körében jelen lévő arányai között: megerősödőben vannak a városi, illetőleg a fővárosi kisebbségi közösségek. Bizonyos kisebbségi közösségek az ezredfordulóra kifejezetten urbánus csoportokká váltak. A bolgár kulturális értékekhez kötődők közel 57%-a Budapesten és több mint 30%-a városokban él. A görög hagyományokat magukénak vallók 51%-a a fővárosban, 34%-a városokban lakik. A lengyeleknek ugyanezen arányok 40–41%, a ruszinoknál 36,8–39,6%, a szerbeknél 25–45%, az ukránoknál 27,6–49,5% volt. Hozzájuk hasonlóan, az örményeknek alig 11%-a élt községekben 2001-ben. A fővárosban és városokban való hangsúlyos jelenlét vagy a helyben születéstől, vagy pedig a beköltözésből származhat. A 2001-es census egyik másik adatsora éppen arra világított rá, hogy a kifejezetten városias közösségek (örmények, ruszinok, görögök, lengyelek, bolgárok, ukránok, és szerbek) a legmobilabbak: az e kisebbséghez tartozók többsége nem a születési helyén került összeírásra.<sup>27</sup> A korábbiakban nemzetiségként hivatalosan elismert kisebbségek zöme (horvátok, németek, románok, szlovákok, szlovének) és a cigányság azonban jóval kevésbé mobil. A budapesti és városi kisebbségi közösségek megerősödésében nem lebecsülendő szerepe van a külföldön született kisebbségi kötődésűeknek, akik az egyéni és családi boldogulás útjait nem elsősorban a tradicionális kisebbségi területeken, településeken keresik: relatív többségük, 42%-uk Közép-Magyarországon él.<sup>28</sup> A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek másik csoportja körülbelül felerészben van jelen Budapesten, a városokban és a falvakban, bár abszolút vagy relatív többségbeli elmozdulás inkább a községek felé mutatkozik. Idesorolhatók a német, a szlovén és a román kulturális kötődésűek (49–49–45% községekben), a cigány nemzetiségűek (57% községekben), a szlovák

<sup>24</sup> Demeter Zayzon: i. m. 173.

<sup>25</sup> Uo.

<sup>26</sup> Uo. Mészáros Árpád–Fóti János: Nemzetiségek, etnikai csoportok a 20. századi Magyarországon. *Regio*, 1995/3. 26. A számadatok a nemzetiségi, nem az anyanyelvi kisebbségi lakosságra vonatkoznak.

<sup>27</sup> Tóth–Vékás: *A 2001. évi népszámlálási adatok*, i. m. 4430–4431.

<sup>28</sup> Tóth–Vékás: *Mit hoz a jövő*, i. m. 549–550.

(54% községekben) és a horvát kulturális kötődésűek (66% községekben).<sup>29</sup> Mindazonáltal ezen a csoporton belül is megerősödőben vannak a fővárosi és a városi kisebbségi közösségek, abszolút számban és arányaikban egyaránt.

A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi lakosság korösszetétele általában kedvezőtlen képet mutat: a cigány közösséget kivéve felülreprezentáltak a középkorúak (40 és 59 év között) és az idős korosztályok (60 év felett). 1990-ben az összlakosság több mint ötöde volt 14 évesnél fiatalabb, ezzel szemben a szlovákoknál ez az arány csupán 6,8% volt. A többi nemzeti kisebbség esetében ez a szám 9–13% között mozgott, a cigányoknál azonban megközelítette a 40%-ot. A 15–39 év közötti korosztály részesedése alatta volt az össznépességi 35,6%-nak, kivéve a románokat (közel 43%) és a cigányokat (42,8%). Az idősebb korcsoportok felé haladva, már jócskán meghaladták az országos átlagot (60 év felett az össznépesség közel 19%-a): a nemzeti kisebbségeknél ez 20–35%, míg a cigányoknál rendkívül alacsony, mindössze 4,3%.<sup>30</sup> A 2001-es census adatai szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek eltorzult korfája nemigen javult: a magukat cigánynak vallóknak továbbra is csupán 4,3%-a 60 év feletti, míg a nemzeti kisebbségeknél általában (a románokat, a görögöket, az örményeket és az ukránokat kivéve) alulreprezentáltak a fiatalabb korosztályok. Az utóbbi közösségek tekintetében azonban további hozzávetőleges kategóriák képezhetők: egyes kisebbségeknél hangsúlyosabb arányban képviseltetik magukat a 14 éven aluli, illetve a 15–39 év közötti korcsoportok, míg másoknál az elmozdulás inkább az idősebb (40–59, illetve 60 év feletti korcsoportok felé tapasztalható. Az említett, 15–39 év közötti korcsoportba sorolhatók a külföldi bevándorlás által leginkább érintett ukránok és románok (44–44%), továbbá az örmények 41, a görögök 39, a ruszinok 38, a szerbek 37, a bolgárok 33, és a lengyelek 32%-a. Velük szemben a szlovákok 67, a szlovének 63, valamint a horvátok és a németek 62–62%-a 40 év feletti.<sup>31</sup>

Azoknak a nemzeti kisebbségeknek az iskolázottsági mutatói, amelyeknél az időskorúak magasabb számban vannak jelen, szerényebbek, mint az országos átlag: 1990-ben az összlakosság közel 80%-a végezte el az általános iskola nyolc osztályát, a kisebbségeknél ez az arány 60–70% volt (a cigány anyanyelvűek és cigány nemzetiségűek esetében mindössze 36–43%). A közép- és felsőfokú végzettségek tekintetében is alacsonyabbak a kisebbségek mutatói, a németeket és a szerbeket kivéve.<sup>32</sup> Az aktív nemzetiségi keresők 90%-ának volt általános iskolai végzettsége, míg a cigányok 42%-a nem tudta az alapfokú iskolát befejezni.<sup>33</sup> A 2001-es népszámlálási adatok alapján, a fentiekkel összefüggésben az alábbi, némileg elnagyolt csoportok képezhetők: a cigányság döntő többsége (73,5%) általános iskolai (8. év-

<sup>29</sup> Mayer: *Kisebbségek Magyarországon, 2002–2003*, i. m. 7. sz. melléklet.

<sup>30</sup> Demeter Zayzon: i. m. 171.

<sup>31</sup> Mayer: *Kisebbségek Magyarországon, 2002–2003*, i. m. 10. sz. melléklet.

<sup>32</sup> Mészáros–Fóti: *Nemzetiségek, etnikai csoportok*, i. m. 8–9. A cigány lakosság különösen rossz iskolai végzettségi viszonyait mutatja az, hogy mindössze 0,9%-uk fejezte be a középiskolát, és csupán 0,2%-uk rendelkezik felsőfokú végzettséggel. Demeter Zayzon: i. m. 172.

<sup>33</sup> Mészáros–Fóti: *Nemzetiségek, etnikai csoportok*, i. m. 19.

folyamánál alacsonyabb vagy 8. évfolyamot befejezett) végzettséggel rendelkezik, a horvátok, a szlovákok, a szlovének és az ukránok relatív többsége csupán általános iskolát végzett, a görögöknél, a lengyeleknél, a németeknél, a románoknál és a szerbeknél ezzel szemben a középiskolát végző vagy végzett rétegek a relatív dominánsak. Végül az egyetemre vagy főiskolára járók, illetve az oklevéllel rendelkezők aránya a bolgár, az örmény és a ruszin közösségen belül a legjelentősebb, de releváns a lengyeleknél (32%) is.<sup>34</sup>

Jellemző rájuk, hogy 1990-ben az országos átlagot meghaladta az inaktív keresők aránya.<sup>35</sup> Az aktív keresők 20%-a dolgozott a mező-, és erdőgazdaságban, míg ebben az országos arányszám 16–17%, az iparban és építőiparban helyezkedett el a nemzetiségiek 40%-a (38% az országos átlag), az egyéb szektorokban dolgozók aránya viszont 8%-al alulmúlta az össznépességi átlagot.<sup>36</sup> 2001-ben a nemzeti és etnikai kisebbségeknek mindössze 21,7%-a volt foglalkoztatott: a munkanélküliek, az inaktív keresők, illetve a fiatal- és az időskorúakat magában foglaló eltartottak nagyobb arányban a cigányok (89,8%), a szlovákok (65%) körében voltak jelen, de 60% felett voltak a görög, a horvát, a román és a szerb közösségeken belül is. A tevékenységi főcsoportokon belül a vezető, értelmiségi és szellemi foglalkozásúak és a szolgáltató szektorban dolgozók többséget képeznek a bolgár, a görög, a lengyel, a német, az örmény, a ruszin, a szerb, a szlovák és az ukrán kisebbség körében. Velük szemben a mezőgazdasági, ipari és építőipari dolgozók hangsúlyosabban vannak képviselve a cigány, a horvát, a román és a szlovén közösségben.<sup>37</sup>

További megemlíthető szempont, hogy a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek körében rendkívül elterjedtek a vegyes házasságok: a házastárs eltérő – túlnyomórészt magyar – kötődése főként a kisebb, bolgár, lengyel, örmény, ruszin, szlovén és ukrán közösségeket jellemzi, míg legkevésbé a cigányságnál tapasztalható. A szülők „etnikai optimizmusát” vizsgálva pedig a kutatások feltárták, hogy a vegyes házasságból származó gyerekek nemzetiségi hovatartozását többségében a magyar jelenti, kevésbé a görögök és szerbek, míg legkevésbé ismételt a cigányság esetében.<sup>38</sup>

A kisebbségi hovatartozás és a politikai kultúra főbb összetevőinek (szubjektív kompetencia, politika iránti érdeklődés, a politikai rendszer és intézményeinek támogatottsága, a politikai részvétel különböző formái, a politikai értékek és pártpreferenciák stb.) kapcsolatáról – talán a politikai közösséghez való viszonyt leszámítva – nemigen állnak rendelkezésre adatok,<sup>39</sup> amelyek egyébként módszertanilag is igen nehezen nyerhetők. Az idevágó kutatások fókuszában jórészt az előítéletesség, a cigányellenesség vizsgálata áll. A szervezettség, a mobilizáció egy

<sup>34</sup> Mayer: *Kisebbségek Magyarországon, 2002–2003*, i. m. 9. sz. melléklet.

<sup>35</sup> Mészáros–Fóti: *Nemzetiségek, etnikai csoportok*, i. m. 10–15.

<sup>36</sup> Uo. 15–18.

<sup>37</sup> Mayer: *Kisebbségek Magyarországon, 2002–2003*, i. m. 8. sz. melléklet.

<sup>38</sup> Tóth–Vékás: *Család és identitás*, i. m. 266–267., 298–299.

<sup>39</sup> Lásd például Barany Zoltan: *Romani Electoral Politics and Behaviour. Jemie. Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2001/1.

fontos mutatója lehet viszont a kevésbé a kisebbségi jogok védelmével, mint inkább a kultúra ápolásával foglalkozó civil szervezetek száma, ami 2003-ban 46 alapítványt és közalapítványt, valamint 369 társadalmi szervezetet jelentett.<sup>40</sup> A politikai jellemzők fontos kifejezője az is, hogy – számos más, térségbeli országtól eltérően – a rendszerváltás utáni Magyarországon nem váltak a politikai verseny meghatározó szereplőivé az etnikai pártok, holott napjainkig több mint harminc, magát részben vagy egészen etnikai alapon meghatározó pártot jegyeztek be a bíróságok – az 1998-as, főként a hazai horvát, német és szlovák kisebbségekre támaszkodó Nemzetiségi Fórumot kivéve mindet a cigánysághoz köthetően. Közülük azonban csak hét volt képes az 1990–2010 közötti országgyűlési képviselő-választások legalább egyikén legalább egy egyéni jelöltet állítani, míg területi és országos listákat az MCF Roma Összefogás Pártnak sikerült 2006-ban állítania, valamint a Nemzetiségi Fórumnak 1998-ban – parlamenti mandátumot viszont egyikük sem tudott szerezni.<sup>41</sup> Nem hagyva figyelmen kívül az egyéb tényezőket, főleg a kisebbségek létszámát, szétszórt területi elhelyezkedését, illetve a választási rendszer jellemzőit, nagy valószínűséggel arra lehet következtetni, hogy a fenti körülményekkel összefüggésben a kisebbséghez tartozók többségénél az etnikai identitás igen kevés politikai mobilizáló erővel bír Magyarországon.<sup>42</sup>

Összességében elmondható, hogy a legnagyobb létszámú etnikai csoportot, a cigányságot kivéve a magyarországi nemzeti kisebbségek társadalmi-gazdasági integrációjának folyamata napjainkra már befejeződött. Az elmúlt évtizedekben a közösségekben, azok hagyományos településein és régióiban is felértékelődött a nemzetiségi identitás, amely jelenséget a nyelvi asszimiláció, a nyelv váltás folyamata kíséri – az anyanyelvi mutatók számának csökkenése ezt világosan kimutatja. Kérdés, hogy mennyiben tekinthető elmagyarosodásnak az anyanyelv és a beszélt nyelv térvesztése, a nyelvi szocializációs és nyelvhasználati színterek fokozatos kiürülése, miközben a nemzetiségi és kulturális identitás formái előtérbe kerülnek. Mindezen folyamatok okainak és összefüggéseinek részletes feltárása azonban további kutatásokat igényel: egy közelmúltban publikált kutatás eredményei szerint ugyanakkor a megkérdezett szlovák, német, horvát és bolgár

<sup>40</sup> A Magyar Köztársaság Kormánya: Beszámoló a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről (2003. február–2005. február) (Budapest, 2005. június).

<sup>41</sup> Ezek: Cigányok Szolidaritási Pártja (1994-es választás), Demokratikus Roma Párt (2002-es választás), Magyar Cigányok Demokrata Pártja (1998-as választás), MCF Roma Összefogás Párt (2006-os és 2010-es választás), Magyarországi Cigányok Szociáldemokrata Pártja (1990-es választás), Magyarországi Roma Párt (2002-es választás), Nemzetiségi Fórum (1998-as választás). Ezekről összefoglaló szócikkekként lásd Vida István (főszerk: *Magyarországi politikai pártok lexikona (1846–2010). I. kötet. Parlamenti választásokon jelöltet állító pártok*. Gondolat Kiadó–MTA–ELTE Pártok, Pártrendszerek, Parlamentarizmus Kutatócsoport, Budapest, 2011. A roma pártokról Veres Edit: Roma etnopolitika Magyarországon. In: Lácza Magdolna–Kiss András (szerk.): *Inventárium*. Nyíregyházi Főiskola Gazdasági és Társadalomtudományi Kara, Nyíregyháza, 2005. 254–259. A Nemzetiségi Fórumról: Egry Gábor: A nemzeti és etnikai kötődés szerepe a választói magatartás alakulásában Magyarországon a 20. században. *Múltunk*, 2006/1. 181–185.

<sup>42</sup> Részletesebben lásd még: Barany: *Ethnic Mobilization*, i. m., Egry: i. m.

adatközlők a nyelvnek különösen fontos jelentőséget tulajdonítottak a nemzet és a nemzetiség léte szempontjából.<sup>43</sup> A kisebbségi identitászerkezetek imént említett átstrukturálódása mellett további jelentős tényező a területi elhelyezkedés átalakulása: utaltam a fővárosi és városi kisebbségi közösségek megerősödésére, amelyeket a hagyományos települések nem magyar lakosságának csökkenése, illetve a néhány fős szórványok létrejötte kísér.<sup>44</sup> Mindezekon túl, a magyarországi kisebbségpolitikának idővel reflektálnia kell az erősödő külső migrációs körülményekre és már zajló folyamatokra, amelyek az ország európai uniós tagságával, a határok fokozatos átjárhatóságával, az emberek, a szolgáltatások és a tőke mind szabadabb áramlásával csak megsokszorozódhatnak, elősegítve ezzel a viszonylagos homogenitás oldását, a nemzeti-etnikai sokszínűvé válást.

A fentiekben vázlatosan közölt adatokból is kiviláglik, hogy a magyarországi cigányságnak és egyúttal a hazai cigánypolitikának a nemzeti kisebbségekkel szemben sok tekintetben egyedi, jórészt szociális – iskolázottsági, egészségügyi, foglalkoztatási, lakhatási – és diszkriminációs problémákkal kell megküzdenie. A társadalmilag jelentős mértékben marginalizálódott kisebbségi lakosság többsége községekben lakik. A cigány nemzetiségűek több mint 37%-a a gazdaságilag elmaradottabb Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben él. A magukat cigánynak vallók körében a legalacsonyabb a foglalkoztatottak, illetőleg a közép- és felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya. Ezek a társadalmi-szociális viszonyok és az ebből fakadó szükségletek bizonyos mértékű kihatással vannak a kisebbségpolitikai törekvésekre, a kialakított kisebbségpolitikai intézményrendszerre, valamint a biztosított kisebbségi jogokra is.

<sup>43</sup> Homišinová, Mária: *Identitás nyelvhasználat asszimiláció. Etnikai folyamatok magyarországi kisebbségi családokban*. MTA Kisebbségkutató Intézet–Gondolat, Budapest, 2008. 151–152.

<sup>44</sup> Szarka: *A 2001. évi magyarországi népszámlálás*, i. m. 414–416.

# A MAGYARORSZÁGI KISEBBSÉGPOLITIKA 1945–1990 KÖZÖTT

## *A kisebbségpolitikai periódusok főbb összefüggései*

Jelen fejezet célja az 1980-as évek végén napirendre kerülő nemzetiségi törvény előzményeinek, a rendszerváltás és a későbbi időszak kisebbségpolitikájának történeti háttérét képező politikai összefüggések felvázolása. Fókuszában az időben is közelebb eső, és így meghatározóbbnak bizonyuló 1945 utáni fejlemények taglalása szerepel, eltekintve a két világháború közötti korszak hasonlóan részletes bemutatásától. A trianoni békeszerződés, a korábbi nemzetiségi tömbterületek leválása egyfelől felerősítette az ország területén maradt kisebbségekkel szembeni türelmetlen, asszimilációt sürgető hangokat 1920 után, másfelől viszont megjelentek józanabb, pragmatikusabb politikai törekvések is, amelyek a külpolitika vezérfonalát jelentő revízió értelmezési keretében nem zárkóztak el egyértelműen a kisebbségi politikusok identitásőrzési igényeitől, különböző – oktatási, nyelvhasználati és politikai – jogok biztosításától. Összességében ebben az időszakban a legkedvezőbbnek a legnagyobb lélekszámú német kisebbség helyzete volt mondható, jelentős részben az anyaországnak köszönhetően, ami nem jelenti azt, hogy reprezentánsaik az elégedetlenségüknek nem adtak volna rendre hangot, illetve az újabb világháborúhoz közeledve a szélsőséges eszmék térnyerése is megfigyelhető volt körükben.

A magyarországi politika- és jogtörténetben korántsem homogén 1945–1990 közötti időszak kisebbségpolitikájáról előljáróban, a tárgyalt témakörrel összefüggésben, a következő megjegyzéseket kell tenni. Mivel a korszak döntő részében diktatórikus rendszer volt hatalmon, amely összességében nem tulajdonított különösebb jelentőséget a nemzeti-etnikai kérdésnek, ezért nem is igen lehet meglepő, hogy a vonatkozó periódusban nem volt a jogalkotás és -alkalmazás szempontjából politikailag és jogilag tisztázva a hivatalosan és általánosan használt nemzetiség jogalanyiságra utaló fogalma. A definíció helyett a döntéshozók leginkább a felsorolással éltek a kisebbségi jogalanyok és potenciális csoportok behatárolásánál.<sup>1</sup> További fontos megállapítás, hogy a vesztes háború utáni fegy-

<sup>1</sup> Az 1980-as évek közepén született, a szakirodalomban gyakorta idézett felsorolás „...a németeket, szlovákokat, délszlávokat (szerbeket, horvátokat, szlovénokat) és románokat tekinti nemzetiségeknek.

verszüneti státusból és egyes kisebbségek anyaországainak (Csehszlovákia) állam- és nemzetközi politikai síkon érvényesülő ellenérdekeltségéből kifolyólag, kiegészülve a magyar politikai elit némileg megkésett reagálásával a kezdeti években, majd a problémát jórészt negligáló diktatúra évtizedeiben nem kerülhetett sor a kisebbségi kérdés koncepcionális alapjainak kidolgozására, pontosabban átfogó jogi normában való szabályozására.

A koalíciós korszak (1945–1948) első számú szereplőivé váló pártok és a magyar kormány csak idővel ismerték fel egyes nemzeti kisebbségek helyzetét, jogi státusa mielőbbi rendezésének szükségességét. A vizsgált téma szempontjából megemlítendő, hogy 1945 nyarán a Belügyminisztériumban (BM) elkészült *A magyarországi nemzetiségek jogi helyzetét szabályozó rendelet alapelvei* című igen terjedelmes dokumentum, amely alapvető és kompenzációs jellegű, illetve egyéni – törvény előtti egyenlőség, névhasználat, aktív és passzív választójog, hivatalviseléshez, művelődéshez kapcsolódó jogosítványok – és kollektív – közigazgatási nyelvhasználat, nemzetiségi oktatás, demokratikus egyesülés – kisebbségi jogi katalógust foglalt magában. Olyannyira, hogy valójában nem is egy rendelet, hanem egy magasabb szintű jogi norma, egy törvénytervezet kidolgozásáról volt szó. A tervezetnek alapvető hiányosságai voltak, a legnépesebb kisebbségre, a németekre például egyáltalán nem tartalmazott ajánlásokat. A korszakban nem is került nyilvánosságra, és nem lett belőle elfogadott jogszabály.<sup>2</sup>

A háború utáni első évek hazai kisebbségpolitikai aktivitása így jórészt a nemzetközi dokumentumokban és az 1945. januári fegyverszüneti szerződésben foglalt előírások érvényesítése, a pártok politikai törekvései, illetve az érdekeiket következetesen érvényesíteni kívánó kisebbségi csoportok követelései által írható le – összefüggésben a határon túli magyar kisebbségi közösségek helyzetével. Ilyen konstellációban „*az egységes elvi szabályozás és annak gyakorlati megvalósítása helyett az egyes nemzetiségeknek különböző megítélésben volt részük. Mind jogi, de még inkább gyakorlati lehetőségeikben nagy eltérések mutatkoztak.*”<sup>3</sup> Az

---

*A mai Magyarországon a cigányok etnikai csoportnak minősülnek; a zsidóságot mint önálló csoportot elsősorban vallási közösség értelemben határozzák meg.*” Joó Rudolf: *Nemzeti és nemzetiségi önrendelkezés, önkormányzat, egyenjogúság.* Kossuth, Budapest, 1984. 161. Megjegyzendő viszont, hogy a déli szlávokat évtizedeken át nem tekintették külön entitásoknak (lásd például Kassai Géza: *Magyar történelmi sorsfordulók és a nemzetiségi kérdés.* Kossuth, Budapest, 1959. 151.), csak idővel lehetett kijelenteni, hogy „csak szükségből nevezzük őket összefoglaló néven, mely több nemzetiséget, sajátos népcsoportot takar”. (Kósa László: *Nemzetiségek a mai Magyarországon. Valóság,* 1969/ 4. 13.), illetve „délslávok gyűjtőnéven foglaljuk össze a horvátokat, szerbeket, szlovénokat”. (Áts Erika (összeáll.): *Több nyelven – egy akarattal. Nemzetiségek a Magyar Népköztársaságban.* Népművelési Propaganda Iroda, Budapest, 1976. 6.). Szükséges ezzel kapcsolatban leszögezni, hogy a délszláv terminus mint összefoglaló kisebbségpolitikai kategória ilyen formában nem foglalta magában a magyarországi bolgárokat, akik így nem tartoztak a hivatalosan elismert kisebbségek közé egészen a rendszerváltás időszakáig. További megjegyzés, hogy a cigányság etnikumként való elismerése is csak később, az 1970-es évek végétől történhetett meg a korszakban.

<sup>2</sup> Balogh–Sipos: i. m. 663–666.

<sup>3</sup> Tóth Ágnes: *Telepítések Magyarországon 1945–1948 között. A németek kitelepítése, a belső*

1945 utáni kisebbségpolitika kezdeti vezérfonalát jelentő, a nemzeti kisebbségek körében alkalmazott differenciált megközelítés leginkább a korabeli nemzetközi politikai realitásokkal és a belpolitikai erőviszonyokkal volt összefüggésben. Amíg a győztes anyaországok kisebbségei – déli szlávok, szlovákok – számára tág tér nyílt a szervezkedésre, az érdekeik becsatornázására, igényeik jogszabályokban és intézkedésekben való érvényesítésére, addig a vesztes országok kisebbségei – leginkább a németek – korántsem rendelkeztek a jogok és lehetőségek ekkora terjedelmével.<sup>4</sup> A németiség vonatkozásában a múltbéli politikai-katonai szerepvállalás (Volksbund, SS) és a német névváltoztatás vizsgálata helyett egyre inkább a kollektív felelősségre vonás gondolata és gyakorlata, az egyéni és közösségi jogfosztás nyert teret, amelynek keretében – a legutolsó, 1941-es népszámlálás nemzetiségi-anyanyelvi adatsorait is felhasználva – 1948 nyaráig a különböző statisztikák szerint mintegy 170–230 ezer németet telepítettek ki Magyarországról.<sup>5</sup> Ezzel szemben a nemzetiségileg öntudatos és jelentős részben baloldali, kommunista érzelmű szláv aktivistákat az 1945 elején, szovjet és romániai szláv hatásra, alulról megalakult Magyarországi Szlávok Antifasiszta Frontja tömörítette, amely a későbbiekben komoly erőfeszítéseket tett a kisebbségpolitika formálása érdekében, és sikeres eredményeket is magáénak tudhatott. Amíg azonban a déli szlávok következetesen sikkra szálltak a kisebbségi jogok biztosításáért és végrehajtásáért, a szlovák vezetők és aktivisták energiáit jórészt a mintegy 73 ezer, jórészt nemzetiségileg öntudatos magyarországi szlovák távozását eredményező magyar–szlovák lakosságcsere népszerűsítése és 1948 végéig tartó lebonyolítása emésztette fel. A gyökeresen eltérő kisebbségpolitikai jövőképek – ti. az országon belüli boldogulás és az ország elhagyásának szándéka – idővel szervezeti elkülönüléshez vezettek: 1947 októberében létrejött a Magyarországi Délszlávok Demokratikus Szövetsége (MDDSZ) és a szlovákok képviselőit a Magyarországi Szlávok Szövetsége. A román szövetség megalakítására némileg később, 1948 tavaszán kerülhetett sor, amely folyamatban már a kommunista párt szerepe bizonyult meghatározónak.<sup>6</sup> Akárcsak a Magyarországi Szlovákok Demokratikus Szövetsége (MSZDSZ) esetében, amelyet magyarországi szlovák kommunisták a lakosságcsere következtében a magyar állami és pártszervek előtt kompromittálódott szláv szövetség helyébe hoztak létre 1948 végén. A háború után, az elsősorban az oktatás

---

*népmozgások és a szlovák–magyar lakosságcsere összefüggései.* Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat Levéltára, Kecskemét, 1993. 19.

<sup>4</sup> Betlen Oszkár: A nemzetiségek Magyarországon. *Társadalmi Szemle*, 1946/2. 112.

<sup>5</sup> Czibulka Zoltán: A kitelepítési névjegyzékek adatai. In: Czibulka Zoltán–Heinz Ervin–Lakatos Miklós (összeáll.): *A magyarországi németek kitelepítése és az 1941. évi népszámlálás.* Magyar Statisztikai Társaság Statisztikatörténeti Szakosztálya– Központi Statisztikai Hivatal Levéltár, Budapest, 2004. 245. Fehér István: *A magyarországi németek kitelepítése 1945–1950.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988. 163.

<sup>6</sup> Csobai Lászlóné–Tarján G. Gábor: A Magyarországi Románok Kultúrszövetségének rövid története. In: Tarján G. Gábor (szerk.): *Hozzájárulás a magyarországi románokról.* Állami Gorkij Könyvtár, Budapest, 1988. 125–127. Fehér: *Az utolsó percben*, i. m. 136–137.

és a nyelvhasználat terén komoly sikereket felmutatni képes déli szláv mozgalom és a délszláv szövetség tevékenységének korlátozása, állami és pártellenőrzés alá helyezése a Kominform 1948. júniusi, Jugoszláviát elítélő határozata után valósult meg, amit éveken át a horvát, szerb és szlovén kisebbségek hátrányos megkülönböztetése kísért.

A hatalomra kerülő diktatórikus rezsim a kisebbségi egyének és közösségek politikai-jogi helyzetére több vonatkozásban is hátrányos következménnyel járt. A szocialista alkotmányjog a hatalmi ágak elválasztásának és egyensúlyának tagadását, a hatalom egységének elvét képviselte, és nem biztosították a deklarált alapvető állampolgári és kisebbségi jogok intézményes védelmét sem. Már a létrejött Magyar Dolgozók Pártjának (MDP) 1948. júniusi programnyilatkozata, amely a követendő kisebbségpolitikát is érintette, számos deklaratív jellegű, és kevés, a tényleges valóságnak megfelelő elemet tartalmazott.<sup>7</sup> Másfelől viszont a pártállami struktúrák kiépülésével és ideológiájának egyeduralkodóvá válásával együtt a politikatörténeti értelemben vett „ötvenes években” (1948–1956), majd – egy néhány éves átmeneti periódust leszámítva – nagyjából az 1960-as évek végéig az ezt megelőzőtől gyökeresen eltérő kisebbségpolitikai szemlélet érvényesült, amely áthatotta a korszak intézményeit és jogalkotását. Az ún. automatizmus koncepciójának elvi alapja szerint *„a nemzeti törekvéseket alá kell rendelni az általános emberi haladás ügyének, mely az egyes nemzeteknek is legfőbb érdeke”*.<sup>8</sup> E szerint a koncepció szerint az internacionalista elvek alkalmazásával, a korábbi osztály- és nemzetiségi elnyomás és ellentétek felszámolásával, a szocializmus építésének folyamatában a nemzetiségi kérdés úgymond magától, automatikusan megoldódik az egyes nemzetiségeknek a többségi nemzetbe való, akár viszonylag gyors, 10–15 év alatt végbemenő beolvadásával. Mindeközben ugyanakkor folyamatosan fenn kell tartani az előzékeny kisebbségpolitika látszatát, az egyenjogúság permanens deklarálását.<sup>9</sup> Az elgondolás szerint az osztársadalmi érdek megvalósításával, a szocializmus építésének előrehaladásával megszűnnek a különböző nemzetiségű dolgozókat korábban elválasztó és megosztó kötődések, és – miként azt a kulcsfontosságú 1958-as nemzetiségpolitikai párthatározat deklarálta – az ország bármely lakosához hasonlóan a megítélésük *„egyetlen kritériuma: hogyan teljesítik az ország szocialista építéséből reájuk háruló feladatokat, hogyan tesznek eleget állampolgári kötelességeiknek”*.<sup>10</sup> Elvi-koncepcionális szinten a marxizmus-leninizmus, a proletár internacionalizmus pontosabban nem meghatározott tanításait hangsúlyozta, amelyek mellett a nemzetiségi kérdés teljes és végleges megoldását, valamint a különböző nemzetiségű dolgozók összefogását, testvéri egységét és barátságát hirdette. Fontos ideológiai feladatának tekintette a magyar

<sup>7</sup> Balogh–Sipos: i. m. 678.

<sup>8</sup> Andics Erzsébet: *Nemzetiségi kérdés, nemzetiségi politika*. Szikra, Budapest, 1946.

<sup>9</sup> Fehér: *Az utolsó percben*, i. m. 13–14. 139. Tóth Ágnes (összeáll.): *Pártállam és nemzetiségek (1950–1973)*. Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat Levéltára, Kecskemét, 2003. 6–7.

<sup>10</sup> Balogh–Sipos: i. m. 691.

és a nemzetiségi nacionalizmus elleni harcot, amely 1956 után újabb lendületet vett.<sup>11</sup> A társadalom nemzeti-etnikai törésvonalai létezésének negligálásával a kisebbségi identitásokat tehát nem megőrzendő értékeknek, hanem idővel elhalásra ítélt formációknak tartotta, ezért e szakpolitikában évtizedeken át inkább az oda nem figyelés, a ráhagyás, a nem cselekvés politikája volt tetten érhető. Az asszimilációs folyamatok ellen a fentiek jegyében nem tett intézkedéseket, és csak a legalapvetőbb, a közvetlenül megfogalmazni engedett kisebbségi szükségletek valamilyen szintű kielégítését valósította meg, szinte kizárólag csak a kultúra és az oktatás területein. Így számos, kisebbségi szempontból fontos létszféra intézményesen és jogilag „lefedetlen” volt, miközben a jogszabályokban foglalt elvek és intézkedések sem valósultak meg maradéktalanul.

A fentiekből következik, hogy a korszak kisebbségpolitikájának meghatározó formálói az állampárt vezető testületei, illetve művelődésügyi szervei lettek, továbbá a kérdéssel még az adott szakminisztérium illetékes osztályai is foglalkoztak. A párt vonatkozó döntései, a jórészt bizalmas párthatározatok (1956, 1958, 1968, 1978) jelölték ki a cselekvés irányait és konkrét teendőit, meghatározva az intézmények tevékenységét és a jogszabályok tartalmi kereteit. A kisebbségi ügynek az 1949-es alkotmányban megfogalmazott oktatási és kulturális dimenzióival,<sup>12</sup> valamint a nemzetiségi szövetségek felügyeletével a korszakban csekély létszámú minisztériumi osztályok foglalkoztak. Kezdetben a nemzetiségi oktatásügy a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumban 1949 januárjában létrehozott, a közigazgatási struktúrában évekig a helyét kereső nemzetiségi ügyosztályhoz, a kulturális szféra pedig az 1949 júniusában megalakult Népművelési Minisztérium nemzetiségi osztályához tartozott.

Az automatizmus koncepciója a gyakorlatban mindenekelőtt a korábbi, nyílt nemzetiségi alapú megkülönböztetés felszámolását, valamint a teljes körben megvalósított politikai, gazdasági és kulturális egyenjogúság deklarálását jelentette.<sup>13</sup> Az elhanyagoltság ellenére létezett egy csekély mértékben bővülő, a németek esetében éppen csak az 1950-es évek második felében kiépülő nemzetiségi intézményrendszer (szövetség, oktatás, sajtó), amely a jog szintjén alig jelent meg. Léte ugyanakkor nem csupán a kisebbségek fennmaradásának lehetséges keretét, eszközét jelentette, hanem az állam részéről a kisebbség tényleges elismerését is.<sup>14</sup> A nemzetiségi lét megélését a nemzetiségi oktatás és a népi hagyományok ápolásának lehetővé tétele, egy felülről irányított kulturális élet biztosítása révén kívánta tehát teljessé tenni.

A politikai rendszer az állami érdek mellett nem tolerálta a nemzeti-

<sup>11</sup> Turóczi Károly: A Magyar Népköztársaság nemzetiségi politikája. In: Balogh Sándorné–Turóczi Károly–Nagy Lajos: *A marxi-lenini nemzetiségi politika a szocializmus építése gyakorlatában*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1962. 55–63.

<sup>12</sup> 1949. évi XX. törvény, a Magyar Népköztársaság alkotmánya. 49. §.

<sup>13</sup> Nagy László: *A nemzetiségi kultúrpolitika tíz éve a Magyar Népköztársaságban*. Népművelési Minisztérium Nemzetiségi Osztálya, Budapest, 1955. 9–10.

<sup>14</sup> Szesztay: *Nemzetiségi kérdés*, i. m. 132–135.

ségi alapú szervezkedést, a nemzetiségi érdekek kifejezését, ezért a korszak nemzetiségi szövetségeinek – korábban élénk kulturális-hagyományőrző, valamint érdekképviselési feladatokat ellátó – alapszervezeteit 1950–1952-re felszámolta, és így kizárólag a könnyen kézben tartható, folyamatosan ellenőrzött központok maradtak meg. A párt hatásköri listája alapján pozícióba helyezett főtítkárok által irányított nemzetiségi vezetőségek pedig teljes mértékben idomultak az egypártrendszer politikai mechanizmusaihoz.<sup>15</sup> A kis létszámuk miatt csekély hatékonyságú és aktuálpolitikai érdekeknek alárendelt működésük lényegében a kultúra és oktatás területeire korlátozódott. A szövetségek budapesti irodáinak és a gyulai román központnak a kisebbségi lakossággal való kapcsolatai kezdetben minimálisra csökkentek. A szövetségek legfőbb feladata nem is a nemzetiségi öntudat felébresztése, hanem a szocialista tudat növelése, az ilyen irányú politikai és kulturális nevelőmunka lett. Számukra az említett minisztériumok felügyelete mellett, mint tömegszervezeteknek, az MDP Központi Vezetőségének (KV) Párt- és Tömegszervezeti Osztálya is elvi-politikai iránymutatást határozott meg.<sup>16</sup> Némileg nagyobb mozgásteret jelentett számukra az, amikor az 1954 októberében, a lakosság szélesebb rétegeinek mozgósítására és a választások szervezésére létrejött, különböző szervezeteket összefogó Hazafias Népfront (HNF) keretében tevékenykedhettek. A nemzetiségként elismert kisebbségek közül utolsónak kerülhetett sor a német szövetség immár felülről történő életre hívására. Az 1955 októberében létrejött Magyarországi Német Dolgozók Kulturális Szövetségének alakuló ülésén csupán hat fő vett részt! A szövetség a vonatkozó párthatározat értelmében csak a német dolgozók mobilizálására tartott igényt, és kizárólag kulturális szerveződés lett – szemben a többi nemzetiségi szövetség elnevezésével.<sup>17</sup> A szervezet hivatalos neve csak később, 1956 szeptemberétől lett Magyarországi Német Dolgozók Demokratikus Szövetsége.

A kisebbségpolitika helyi szintű alakítói 1950-től az államhatalom helyi szervei, a szigorúan centralizált tanácsok lettek. A megmaradás szempontjából fontos szinten a kisebbségi ügyek kezelésére, intézményes becsatornázására nemigen kerülhetett sor a korszakban, bár az 1954-es második tanács törvény említést tett a kisebbségi jogokról, amelyek érvényesítését a tanácsoknak biztosítaniuk kellett.<sup>18</sup>

A vizsgált periódus jórészt bizalmas kisebbségpolitikai párthatározatai közül az elsőt 1956. május 21-én fogadta el az MDP KV, amely a nemzeti kisebbségek

<sup>15</sup> A szövetségek főtítkárainak pozícióba helyezéséhez a Magyar Dolgozók Pártja, illetve később az MSZMP Titkárságának, utóbb a PB-nek a döntésére volt szükség. Lásd T. Varga György–Szakadát István (összeáll.): *Íme, a nomenklatúrák! Az MDP és a volt MSZMP hatásköri listái. Társadalmi Szemle*, 1992/3. 73–, 95. Így lehetséges volt az is, hogy például a megbízott nemzetiségi osztályvezető két nappal a „választást” napirendre tűző választmányi ülés előtt értesítette a nemzetiségi sajtót annak eredményéről. Gyurok György a Délszláv Szövetség főtítkárának megválasztása (Budapest, 1982. április 26.). *MOL XIX-I-9-ee. 2. d. 13/2. t. 37075.*

<sup>16</sup> Tóth: *Pártállam és nemzetiségek*, i. m. 16.

<sup>17</sup> Poprády Judit: A Magyarországi Németek Szövetségének története. *Fons*, 1995/2. 225–228.

<sup>18</sup> 1954. évi X. törvény a tanácsokról. 6. § (3) h.

között végzendő politikai, oktatási és kulturális munkáról szólt. Miként a későbbi párthatározatok, e dokumentum első felét is a helyzet áttekintése és értékelése tette ki, majd a következőkben általános és konkrét feladatokat szabott meg. Megállapította, hogy a nemzeti kisebbségekkel való foglalkozás a pártmunka elhanyagolható területének számított. A jogrendszerrel kapcsolatban nem fogalmazott meg kritikai észrevételeket, miként korábban, a korszak egészére vonatkozóan is az elveket helyesnek, a teljes jogegyenlőség deklarálását elegendőnek tartotta, és legfeljebb a végrehajtás terén ismert el hibákat és hiányosságokat: *„a nemzeti kisebbségeknek gazdaságilag, politikailag és kulturális szempontból azonos jogaik vannak a magyar dolgozókkal. A helyes politika megvalósításában azonban hibák és hiányosságok vannak”*.<sup>19</sup>

Az 1956-os forradalom leverését követően a pozícióját és legitimitását megszilárdítani kívánó új politikai vezetés a retorziók, a terror mellett az engedmények eszközét is alkalmazta. Társadalmi támogatottságának növelése érdekében a korábbiakhoz képest, átmenetileg felértékelte a kisebbségpolitikát, amelynek keretében hozzálátott az intézményrendszer helyreállításához és bővítéséhez. 1956 decemberében a nemzetiségi osztály státusza emelkedett: egy miniszterhelyettes közvetlen irányítása alatt álló, önálló minisztériumi főosztállyá alakult, a korábbi két, Oktatási és Népművelési Minisztérium összevonásával létrehozott Művelődésügyi Minisztériumban.<sup>20</sup>

A nemzetiségi szövetségeket újjáalakították, de tevékenységük továbbra is erősen korlátozott maradt. A HNF újjászervezésének keretében, 1957 novemberében szlovák aktivisták megalakították annak Bács-Kiskun és Békés megyei nemzetiségi bizottságát. A HNF Országos Titkárságának (OT) december 17-i ülésén azonban a nemzetiségi testületek megszervezésének leállítására utasítottak, kimondva, hogy a kisebbségi lakosság aktivizálását más módon kell elérni. A Titkárság 1958. február 18-i ülésén pedig – a nemzetiségi szövetségek főtítkárainak jelenlétében – olyan határozatot hozott, amelynek értelmében a népfrontbizottságok mellé nem voltak szervezhetők külön nemzetiségi bizottságok, hanem egyes megyei, járási, városi és községi bizottságokba kellett – a helyi kisebbségi lakosság számarányának megfelelően – nemzetiségi származású képviselőket beválasztani. Előirányozták, hogy javítani fogják a főtítkárok kooptálását az Országos Tanácsba, illetve biztosítani kellett megfelelő számú nemzetiségi jelölt állítását az országgyűlési választásokon.<sup>21</sup>

A kisebbségpolitika felértékelése mellett azonban a háttérben folyamatosan tetten érhető volt az az elgondolás, amely megkérdőjelezte az önálló nemzetiségi intézmények létjogosultságát, de ez a szovjet felső vezetésből kiinduló koncepció csak az évtizedfordulón jutott érvényre. Ráadásul a párt 1959. szeptemberi állásfoglalásában a sajátosan értelmezett nacionalizmust jelölte meg mint a szocia-

<sup>19</sup> Balogh–Sipos: i. m. 682.

<sup>20</sup> Szesztay: *Nemzetiségi kérdés*, i. m. 136.

<sup>21</sup> Kóvágó László: *Nemzetiségek a mai Magyarországon*. Kossuth, Budapest, 1981. 103.

lizmus építésére leselkedő egyik legfőbb veszélyt.<sup>22</sup> A cigányság vonatkozásában pedig egy nyílt, a vonatkozó 1961-es párthatározat által fémjelzett asszimilációt és az életkörülmények javítását célzó politika nyert teret mintegy két évtizedre. Felszámolták egyúttal az 1957-től tevékenykedő Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetségét (MCKSZ) is, amely átalakult az 1965-ig koordinatív feladatokat ellátó Országos Társadalmi Bizottsággá.<sup>23</sup>

A kisebbségpolitika átmeneti felértékelődését jelezte, hogy az 1956-os párthatározat után, 1958. október 7-én újabb párthatározatot hozott immár az MSZMP PB, amely az elkövetkező évtizedekre meghatározta a politika irányát, hiszen még az 1970–1980-as években is erre a dokumentumra hivatkoztak.<sup>24</sup> Az alapvető célkitűzést a párthatározat a megkülönböztetéstől mentes, teljes állampolgári egyenlőségben nevezte meg. Az állampolgári lojalitás és a politikai egység jegyében, a kisebbséghez tartozók megítélésének alapja az állampolgári kötelességek teljesítése lett, külön kisebbségi jogokról nem esett szó. A határozat harcot hirdetett a sajátosan értelmezett, többségi és kisebbségi nacionalista jelenségekkel szemben. Kiemelt figyelmet fordított az oktatásra és az intézmények tekintetében a szövetségek munkájára. Az előbbi vonatkozásában előírta, hogy „*a politikai tömegmunka eredményeként jelentkező anyanyelvi oktatási igényeket – minden erőltetéstől mentesen – a Művelődésügyi Minisztérium elégítse ki...*”. A határozat tehát nem számolt a nemzetiségi oktatási intézmények hosszú távú fenntartásával. A nemzetiségi szövetségek eddigi, jórészt a kulturális területre korlátozódó feladatait kiegészítette a politikai nevelőmunkával, amelyet ténylegesen már korábban is elláttak: „*mint társadalmi szervezetek állítsák feladatuk középpontjába a szocialista tartalmú politikai és kulturális felvilágosító munkát*”.<sup>25</sup> A HNF csatlakozó szerveiként működő szövetségek már formálisan rögzített politikai feladatokat is kaptak, illetve a párthatározat előírta számukra, hogy a munkájuk szélesebb társadalmi alapokra helyezése érdekében tartsanak országos munkaértekezleteket.

Az 1950-es évek végének megélénkülése azonban kétségkívül csak átmenetinek bizonyult, és az 1960-as évtized túlnyomó részére ismét az automatizmus koncepciójának érvényesülése nyomta rá a bélyegét. Az automatizmus ezen „*másodvirágzásának*”<sup>26</sup> jó háttérül szolgált a mezőgazdaság szocialista átszervezése,

<sup>22</sup> Romsics Ignác (szerk.): *Magyar történeti szöveggyűjtemény 1914–1999*. II. Osiris, Budapest, 2000. 223–227.

<sup>23</sup> Barany Zoltan: Politics and the Roma in state-socialist Eastern Europe. *Communist and Post-Communist Studies*, 2000/4. 427. Majtényi Balázs–Majtényi György: Állami romapolitikák. *Pro Minoritate*, 2005/Nyár. 69–109. Sággy Erna: Cigánypolitika Magyarországon 1945–1961. *Regio*, 1999/1. 16–35. Uő: Cigánypolitika Magyarországon az 1950–1960-as években. *Múltunk*, 2008/1. 273–308.

<sup>24</sup> Szesztay: Nemzetiségi kérdés, i. m. 195. Kővágó László: A nemzetiségi kérdés a Magyar Népköztársaságban (Tanulmányvázlat). In: Csátári Dániel (szerk.): *Nemzetiségi kérdés – nemzetiségi politika*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1968. 25.

<sup>25</sup> Balogh–Sipos: i. m. 691.

<sup>26</sup> Kővágó: *Nemzetiségek a mai Magyarországon*, i. m. 76.

amely lehetőséget kínált a különböző nemzetiségű dolgozók közötti elhatárolódás megszüntetésére, a nemzetiségi jegyek elhalványulásával az új típusú közösség kialakítására. A szovjet felső pártvezetés által képviselt, a különálló nemzetiségi intézmények létét elvető integrációs modell is hamarosan begyűrűzött Magyarországra, amelynek első jelei már az 1958-as párthatározatban feltűntek. Az átszervezés meghatározó területének az állami egység szempontjából meghatározó fontosságú oktatás számított. A gyakorlatba való átültetés keretében egy 1960. júniusi minisztériumi körlevél megszüntette Magyarországon a nemzetiségi tan nyelvű általános és középiskolákat, amelyek – változatlan elnevezés mellett – már ténylegesen kétnyelvűként funkcionáltak. Az intézkedés kétségkívül a korszak legnagyobb sérelmét váltotta ki az elismert nemzetiségek körében.<sup>27</sup> A hanyatló kisebbségi oktatásügyet, a teret nyerő automatizmus keretében, 1962-ben vetették ki a szintén egyre kisebb figyelmet kapó nemzetiségi osztály hatásköréből, és irányításával mindössze egy minisztériumi előadót bíztak meg. 1967-ben – az automatizmus jegyében – magát az osztályt is megszüntették.<sup>28</sup> Mindezekkel párhuzamosan az 1960-as évtized a kollektivizálás lezárulásával, a nagymértékű iparosítással és urbanizációval, az életszínvonal emelkedésével és a modern tömegkommunikációs eszközök elterjedésével nem hagyta érintetlenül a nemzetiségi közösségek társadalmi szerkezetét és identitástudatát sem: fokozódott a faluról városba áramlás, a kisebbségi kötődések felbomlása, valamint a nemzetiségi nyelvek térvesztése.

Paradox módon az államszocialista rendszer ebben az időszakban viszont megteremtette a nemzetiségként elismert nemzeti kisebbségek sajátos országgyűlési képviseletét. A szocialista parlamenti szisztéma ugyanis folyamatosan ügyelt arra, hogy az országgyűlési képviselők szociális háttere valamelyest leképezze a társadalom összetételét, sokszínűségét, így egyes nemzetiségi vezetők rendre bekerültek az amúgy érdemi törvényhozó és ellenőrző munkát alig végző parlamentbe. 1958-tól vált gyakorlattá, hogy egyes nemzetiségi szövetségek főtítkárait a HNF listáján bejuttatták a Parlamentbe. Előremutató törekvés volt, hogy a kisebbségek által jelentősebb számban lakott megyékben helyi és megyei szinten önálló, kisebbségi kérdéssel foglalkozó szerveket hoztak létre. Elsőként az országban Vas megyében, a szlovéneknek otthont adó Szentgotthárdi Járásban jött létre nemzetiségi bizottság még az 1960-as évek elején – egyelőre járási szinten.

Az 1960-as években az „etnikai reneszánsz”, a különböző kisebbségi és többségi törekvések, a nemzeti-etnikai konfliktusok számos ország életében, valamint a nemzetközi kapcsolatokban is teret nyertek. A változások kiterjedtek a posztstalinista Kelet-Közép-Európára, és benne a többmillióes határon túli kisebbséggel rendelkező Magyarországra is. A nemzetiségi kérdés térségbeli előtérbe kerülésének számos egyéb magyarázó oka is van, amelyek közül elsősorban a KGST-integráció nyomán kibontakozó ellentétet, illetve a kommunista pártokon és

<sup>27</sup> Szesztay Ádám: Az 1960-as nemzetiségi iskolareform. In: Osvát–Szarka: i. m. 59.

<sup>28</sup> Kóvágó: *Nemzetiségek a mai Magyarországon*, i. m. 137.

a magyar kisebbségi eliteken belül bekövetkezett nemzedékváltás következményeit szokás említeni.<sup>29</sup> A Románia által egyre inkább követett különutas politika, az eltérő gazdaságfejlesztési és külpolitikai koncepció növelte a feszültségeket a két ország között, az ezekkel szembeni, de a nyílt konfrontációt jobbra mellőző magyar fellépés bizonyos keretek között Moszkva érdekeinek is megfelelt. A PB által 1967 végén megtárgyalt, a magyar külpolitika időszerű kérdéseiről szóló előterjesztés már felrótta a román félnek a magyar kisebbséget célzó elrománosítási törekvését.<sup>30</sup> A nemzetiségi kérdés hazai előtérbe kerülésében szerepet játszott az értelmiségi csoportok, ebben az időszakban leginkább a népi írók részéről kifejtett nyomás, amelyet a társadalmi pozícióját erősíteni kívánó párt is felkarolt bizonyos mértékben. A korszaknak mindenekelőtt a kisebbségi magyar irodalomról szóló vitái idővel túlnyúltak a szűkebb tudomány határain, és mindezek hatására már 1967-re a magyar–román államközi viszony és a magyar kisebbségek ügye a hazai szellemi élet, a közbeszéd bizonyos mértékű részévé váltak.<sup>31</sup> Elkerülhetetlennek bizonyult Magyarország és a magyar kisebbségek viszonyának valamilyen szintű tisztázása. Az év elején fogalmazódott meg az utóbb komoly bírálatokat kiváltó, ún. kettős vagy közös felelősség jelszava, amely szerint az otthont adó állam és az anyanemzet állama egyaránt felelős a kisebbség kulturális szükségleteiről való gondoskodásért. A magyar kisebbségi kritika hatására ezt idővel felváltotta a némileg más megközelítésű, a kisebbségek kettős kötődését hangsúlyozó koncepció. Magyarország részéről a célkitűzés egyértelműen a kérdés szigorú belügyként való kezelésének meghaladása, a kisebbségeknek a kétoldalú kapcsolatokba való beemelése, illetve az anyaország és a kisebbség kapcsolatainak erősítése lett, az így megvalósuló konstruktív szerepük hangsúlyozásával. A határon túli magyarok helyzetének javítását nem csupán az antinacionalista szocialista hazafiság előtérbe helyezésével,<sup>32</sup> hanem a hazai kisebbségekkel szemben tanúsított, kölcsönös előzékenységgel is el kívánta érni a magyarországi politikai vezetés.<sup>33</sup> Összességében tehát az 1960-as évek végétől kezdve, még bizonytalan körvonalakkal bár, de az elméleti és gyakorlati vonatkozásokat egyaránt érintő, jugoszláviai hatá-

<sup>29</sup> Bárdi: *Tény és való*, i. m. 93.

<sup>30</sup> MSZMP KB Külügyi Osztálya – Külügyminisztérium: Jelentés a Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának a Magyar Népköztársaság külpolitikájának időszerű kérdéseiről. MOL MSZMP PB: M-KS 288. f. 5/436. ő. e. Az előterjesztés egy következő, 1968 júniusában megtárgyalt változata is bírálta az erőltetett ütemű elrománosítást, amit Románia a jelentés szerint iparosítási és művelődési politikával, közigazgatási átszervezésekkel és a célokat támogató közszellem kialakításával kívánt elérni. MOL M-KS 288. f. 5/457. ő. e.

<sup>31</sup> Földes György: *Magyarország, Románia és a nemzeti kérdés 1956–1989*. Napvilág, Budapest, 2007. 98.

<sup>32</sup> Az MSZMP KB mellett működő Kultúrpolitikai Munkaközösség 1974 szeptemberében adta ki „A szocialista hazafiság és proletár internacionalizmus időszerű kérdései” c. állásfoglalását, amely az 1959-es dokumentumhoz képest alapvető változásokat hozott a kérdés megítélésében. Romsics Ignác: *Magyarország története a XX. században*. Osiris, Budapest, 2001. 516.

<sup>33</sup> Heuberger: i. m. 205. Tilkovszky: *Nemzetiségi politika*, i. m. 162.

sokat<sup>34</sup> is mutató kisebbségpolitikai reform volt kibontakozóban az országban. A nemzetiségekkel szembeni előzékeny magatartásnak ezt az 1970-es évek elejére előtérbe kerülő koncepcióját lenini nemzetiségi politikának nevezték, míg a kisebbségek államközi kapcsolatokban játszott, és már az 1960-as években aláhúzott pozitív szerepét az engelsi hídszerep névvel illették. A kibontakozó lenini nemzetiségi politika azt jelentette, hogy *„kölcsonösen megadni minden nemzeti kisebbségnek száma, fejlettségi foka, igénye szerint, ami létének, anyanyelvének és kultúrájának megtartásához szükséges”*.<sup>35</sup>

A kisebbségpolitikai vonalvezetés módosulásának előkészítése során nagy hatásúnak bizonyult az újjászervezett nemzetiségi osztály első vezetőjének, Kővágó Lászlónak a tanulmánya és annak vitája, amelyet 1967 második felében, az MSZMP KB Társadalomtudományi Intézetében tartottak meg.<sup>36</sup> Bár továbbra is azt kellett hangsúlyozni, hogy nincsenek megoldatlan elvi alapkérdések, de azért a nemzetiségek ügyével folyamatosan foglalkozni kell. Az írás egy sor fontos tárgykörre, komplex hiányosságra, köztük a nemzetiségi oktatás problémáira mutatott rá, és nézett szembe korábban elhallgatott folyamatokkal, bár a hazai kisebbségi jog és jogalkotás hiányosságai legfeljebb csak közvetve jelenhettek meg. A jövőre nézve a dolgozat hangsúlyozta a világos helyzetkép kialakításának szükségességét, annak tudatosítását, hogy a kérdés az automatizmus-koncepcióval szemben még hosszú ideig fennmarad, valamint el kellett érni azt is, hogy a nemzetiségi igények megfogalmazásának nem tárgyai, hanem alanyai legyenek a hazai nemzetiségek és képviselőik. A későbbiekre nézve fontos megállapítás volt az is, hogy *„nemzetiségük úgyszólván predesztinálja őket Magyarország internacionalista kapcsolatainak ápolására, olyan feladatot állít eléjük, hogy a magyar nemzet és a szomszédos népek kapcsolatának természetes hídját alkossák”*.<sup>37</sup>

Az 1958-as, meghatározó jelentőségű dokumentumot végül 1968. szeptember 17-én követte újabb kisebbségpolitikai párthatározat. A PB megállapította, hogy az 1958-ban lefektetett elvek helyesek voltak, ezért nem tartotta szükségesnek új elvi állásfoglalás megfogalmazását. A kisebbségpolitika gyakorlati megvalósítása során kellett csupán az új szükségleteket, követelményeket figyelembe venni, valamint a régóta elhanyagolt feladatokat megoldani, a politika hatékonyságát növelni. Mindazonáltal a dokumentum kijelentette, hogy *„nemzetiségi politikánk egyértelműen és határozottan elveti a nemzetiségek asszimilációja siettetésének*

<sup>34</sup> Ezekről lásd Dobos Balázs: Nyitás vagy visszarendeződés? Az 1968-a párthatározat és következményei. *Kisebbségkutatás*, 2008/3. 394–395.

<sup>35</sup> Kósa: i. m. 22. Seewann, Gerhard: Minderheitenfragen aus Budapester Sicht. Ungarns Nationalitäten – magyarische Minderheiten. *Südosteuropa*, 1984/1. 8. Tilkovszky: *Nemzetiségi politika*, i. m. 166. A koncepcionális hivatkozásokat lásd Lenin, V. I.: A nemzetiségek, illetve az „automatizálás” kérdéséhez. In: *Marx – Engels – Lenin a nemzeti kérdésről*. Kossuth, Budapest, 1965. 478. Engels, Friedrich: Mi köze a munkásosztálynak Lengyelországhoz? Uo. 116.

<sup>36</sup> Kővágó: *A nemzetiségi kérdés*, i. m.

<sup>37</sup> Uo. 52.

*koncepcióját*.<sup>38</sup> A párthatározat nem szentelt azonban figyelmet a kisebbségek körében jelentkező, tömeges természetes beolvadásnak. Továbbra is hangsúlyos elemet képezett a nacionalizmus elleni küzdelem, amely 1968-ban már nem az ilyen típusú, többségi és kisebbségi megnyilvánulások elítélését, hanem a kérdés nemzetközi szintű előtérbe kerülésével a Német Szövetségi Köztársaságban (NSZK) és a szocialista országokban tapasztalható, sajátosan értelmezett nacionalizmus visszautasítását jelentette. A határozat nem állt messze a valóságtól, amikor megállapította, hogy a legtöbb probléma a nemzetiségi oktatás terén mutatkozott az 1960-as évek végén. A párthatározat elfogadását követően az Agitációs és Propaganda Bizottság 1969. augusztus 5-én foglalt állást a szomszédos szocialista országok magyar anyanyelvű lakosságának kulturális helyzetéről és az ezzel kapcsolatos feladatokról, ami szintén fontos elvi szempontokat tartalmazott. Kimondta ugyanis, hogy *„a szomszédos országok magyarságának kérdésével való foglalkozástól elválaszthatatlan a magyarországi nemzetiségi kérdéssel való foglalkozás. A közvetett ráhatás legjobb eszköze a jó magyarországi belpolitika, a következetes és meggyőző nemzetiségi politika”*.<sup>39</sup>

Az 1960-as évek végéig tehát a beolvadást célzó, de később az új megközelítést magáévá tevő kisebbségpolitika már nagyobb figyelmet tanúsított a kisebbségi szempontok iránt, illetve a hangsúlyt a kisebbségi nyelv és identitás megőrzésére helyezte az oktatási és művelődési igények felkeltésével és kielégítésével annak érdekében, hogy az érintettek vitális közösségekként játszhassanak szerepet Magyarország államközi kapcsolataiban. Mivel a hazai nemzetiségek és a határon túli magyarok számarányai között többszörös eltérések mutatkoztak, ezért azt hangsúlyozták, hogy elvi kérdésről van szó, tekintet nélkül létszámokra és arányokra. A kisebbségi igényeket a kitelepítés, a lakosságcsere, a diszkrimináció és az automatizmus által elbizonytalanított, a közösségek léte számára kedvezőtlen társadalmi-gazdasági változások által érintett, nyelvcsere és identitásváltás előtt álló kisebbségeknél aligha sikerült tömeges méretekben életre hívnia, és így hosszú távon ez a koncepció is kifulladásra volt ítélve.<sup>40</sup> A korábban követett politikai irányvonal megváltoztatására – amely elsősorban a legszembetűnőbb hiányok megoldására törekedett, és magán viselte a megkésetttség jeleit –, az 1968-tól meghozott intézkedések többségére már jóval korábban szükség lett volna. Másrészt a korabeli politikai viszonyok közepette egyértelmű volt a felülről kezdeményezettség, a központi hatalom dominanciája is, amely csak korlátozottan és torzítottan tette lehetővé a helyi és nemzetiségi érdekek megjelenítését, a nemzetiségi lakosság önszerveződését. A központilag meghatározott, általánosított feladatokat a vég-

<sup>38</sup> Balogh–Sipos: i. m. 716.

<sup>39</sup> Az Agitációs és Propaganda Bizottság 1969. augusztus 5-i állásfoglalása a szomszédos szocialista országok magyar anyanyelvű lakosságának kulturális helyzetéről és az ezzel kapcsolatos feladatokról. MOL M-KS 288. f. 41/121. ő. e.

<sup>40</sup> Ezzel kapcsolatban Kádár János a PB 1983. június 21-i ülésén, az 1976-os emigrációs határozat vitájában *„bizonyos értelemben forszírozott nemzetiségi politikáról”* beszélt. Lásd Csizmadia Ervin: *A magyar demokratikus ellenzék 1968–1988. Dokumentumok*. T-Twins, Budapest, 1995. 202.

rehajtó szervek pedig aligha érezhették sajátjaiknak, így a megvalósítás folyamata is jelentős mértékben torzulhatott. Helyi-területi szinteken továbbra is tetten érhető volt az elhanyagoltság, illetve a jelentéseket mechanikusan és bürokratikusán készítő, de a kedvezőbb feltételek kialakítására, az igények felkeltésére nemigen adó magatartás – mondván, hogy nemzetiségi jellegű ügyekre nincsen igény. Mindezek egyenes következménye az extenzív, jórészt mennyiségi szempontú fejlesztés keretében a demonstratív és formális eredmények hajszolása lett, amely egyre kevésbé tudta leplezni a kiüresedést és egy átfogó reform szükségességét. Ráadásul az új irányvonal nem volt képes nélkülözni különböző bizonytalanságokat és esetlegességeket sem. Folyamatát tekintve a megújult politika nem hozta meg a kívánt eredményeket, amelyeket egyfelől a nemzetiségi népesség népszámlálási adatokból kimutatható csökkenése, másfelől viszont a ráhatás eredménytelensége és különösen a romániai magyar kisebbség helyzetének romlása jelzett. Dilemmaként jelentkezett továbbá, hogy Magyarország nem térhetett könnyen napirendre a hazai kisebbségek természetes asszimilációja felett, miközben el kívánta ítélni a magyar kisebbségekre nehezedő asszimilációs nyomást, de ezzel párhuzamosan a célul kitűzött szocializmus építése, a fokozott modernizáció és urbanizáció a hagyományos kisebbségi kötelékek gyengítésének irányába hatott.<sup>41</sup> Ráadásul a koncepcionális váltás már eleve magában hordozott egy korlátozó tényezőt, nevezetesen azt, hogy a kisebbségi kérdés intézményes-jogi kezelését a továbbiakban is leginkább a kultúra és az oktatás területeire szorította, ezek terén kívánt elsősorban látványos és gyors eredményeket elérni. A megélt nemzetiségi művelődési élet közepette tehát az érintettek nagyobb része passzív maradt, amely a forrásokban úgy jelent meg, hogy a kisebbségi lakosság számára nagyobb lehetőségek voltak adottak, mint amelyekkel élt, amelyeket ténylegesen kihasznált.

Természetesen a kibontakozó újfajta szemlélet és az 1968-as párthatározat nem nélkülözte a jogi (1972-es alkotmánymódosítás) és intézményes következményeket. Az elfogadását követően, 1968. október elsején ismét felállították a Művelődési Minisztérium nem sokkal korábban felszámolt Nemzetiségi Osztályát. A kisebbségpolitikai szemléletváltás jegyében sorra alakultak a korábban nem létező államigazgatási, oktatási, művelődési bizottságok, társaságok, tanszékek, szekciók, amelyek léte már önmagában a kérdés megnőtt jelentőségére mutatott rá. A demokratikusnak semmiképpen sem nevezhető parlamenti képviselő az 1970-es évek második felében annyiban módosult, hogy a négy szövetségből két főtítkárt a HNF Országos Elnökségének tagjai, míg a másik kettőt az Országgyűlés képviselői közé választották. A nemzetiségpolitika dicséretével, igazolásával foglalkozó korabeli forrásokban rendre visszatérő elemnek bizonyult a nemzetiségi származású országgyűlési képviselők és tanácsstagok létszamarányos vagy azt meghaladó

<sup>41</sup> Vago, Raphael: *The Grandchildren of Trianon. Hungary and the Hungarian Minority in the Communist States*. Columbia University Press, Boulder, 1989. 129–130.

képviselőtének megemlítése.<sup>42</sup> Ugyanakkor nyilvánvaló volt, hogy a nemzetiségi származású tanácsstagoknak és országgyűlési képviselőknek, ha egyáltalán felváltatták, akkor sem nyílt komoly politikai terük a kisebbségi érdekek megjelenítésére és képviselőtére sem a helyi, sem az országos szinteken. „Nincsenek tehát olyan képviselőink vagy tanácsstagjaink, akik valamiféle kizárólagossággal kifejezetten egy nemzetiség érdekeit képviselnék a parlamentben vagy a tanácsban. Erre nincs is szükség.” – áll egy korabeli összefoglaló munkában.<sup>43</sup>

Szintén a kisebbségpolitikai progressziót képviselte a harmadik tanács törvény, amelynek hatására a tanácsok nem kizárólag helyi államhatalmi, hanem a demokratikus centralizmus alapján működő, önkormányzati-népképviselőti szervek is lettek. Meghaladva a korábbi szövegezést, a tanácsoknak 1971-től, a tevékenységük során kötelessége volt „*érvényre juttatni*” a nemzetiségek jogait.<sup>44</sup> A nemzetiségi bizottságok terén, a már említett Vas megyében jött létre a megyei tanács nemzetiségi tanácsadó bizottsága. A példát az 1970-es években több megye – például Baranya, Nógrád, Csongrád, Borsod-Abaúj-Zemplén, Pest, Szabolcs-Szatmár, Zala – követte nemzetiségi bizottság vagy albizottság kialakításával, amelyek vagy a megyei tanácshoz, vagy a HNF megyei szervezetéhez tartoztak. Rendszerről azonban csak az 1978-as párthatározatot követően vált teljessé az országban. Megalakulásuk egyfelől jelezte a kérdés megnőtt jelentőségét, a területi szintű intézményes kezelés szükségességét, másfelől viszont hangsúlyozni kell az eleve korlátozott mozgásterüket is, hiszen jobbra csak javaslattevő, segítségnyújtó, összehangoló és ellenőrző funkciókkal bírtak az amúgy évente alig néhányszor összeülő testületek.<sup>45</sup>

A tanácsadó bizottságok rendszere az országos szintre is kiterjedt. 1971 áprilisában született meg a vonatkozó miniszteri utasítás, de csupán egy évvel később alakult meg a Nemzetiségi Tanácsadó Bizottság a művelődési miniszter testületéül.<sup>46</sup> Az évente mindössze 1–3-szor ülésező bizottság alapvetően véleményező, javaslattevő, döntés-előkészítő feladatokat látott el. Munkájában a Művelődési, Külgügy-, Pénzügyminisztériumok, a Minisztertanács Tanácsszervek Hivatalának és Tájékoztatási Hivatalának, az MSZMP KB Tudományos, Köznevelési és Kulturális Osztályának, Társadalomtudományi Intézetének, a Kommunista Ifjúsági Szövetség (KISZ) Központi Bizottságának, a HNF Országos Tanácsának és a négy nemzetiségi szövetségnek a képviselői vettek részt.<sup>47</sup> A minisztérium 1974. júniusi kettéválásával a bizottság Orbán László kulturális miniszter tanácsadó testületéül funkcionált tovább, a Polinszky Károly vezette oktatási tárcánál pedig 1975

<sup>42</sup> Kővágó: *Nemzetiségek a mai Magyarországon*, i. m. 91.

<sup>43</sup> Áts: i. m. 20.

<sup>44</sup> 1971. évi I. törvény a tanácsokról. 9. § (1) e.

<sup>45</sup> Arday Lajos–Joó Rudolf–Székely András Bertalan: Nemzetiségi kultúra és nemzetiségi politika Magyarországon. *Magyar Tudomány*, 1985/11. 819. Arday Lajos: *A megyei nemzetiségi bizottságok működése*. Kézirat, Országos Idegennyelvű Könyvtár Nemzetiségi Dokumentáció, 1986.

<sup>46</sup> 122/1971. MM utasítás a Nemzetiségi Tanácsadó Bizottság létesítéséről.

<sup>47</sup> Kővágó: *Nemzetiségek a mai Magyarországon*, i. m. 100.

augusztusában hívták életre hasonló funkciókkal a Nemzetiségi Oktatási Bizottságot.<sup>48</sup> A kulturális miniszter feladata lett a művelődési, művészeti területek irányítása, a közép- és hosszú távú fejlesztési koncepciók kidolgozása, valamint a kulturális intézmények működésének szabályozása. Ágazati szakterületei közé került „a nemzetiségi kultúrák gondozása”, de a feladatainak részletezésekor nem a haladóbb megfogalmazású 1972-es, hanem az eredeti, 1949-es alkotmányszöveget vették elő: „a kulturális miniszter fő feladatai: (...) biztosítja a nemzetiségi lakosság számára a sajátos nemzeti kultúra ápolásának lehetőségét.”<sup>49</sup> Ezzel szemben, az oktatási miniszter feladatainak meghatározása már a módosított alaptörvény rendelkezését követte: „biztosítja a nemzetiségi lakosság számára az anyanyelvi oktatást.”<sup>50</sup>

Az 1970-es évek elején a HNF is határozatokat hozott kisebbségpolitikai feladatairól, illetve a nemzetiségi szövetségekkel való együttműködéséről. Az utóbbiak keretében igen fontos átalakulás zajlott le az elkövetkező két évtizedben, mindenekelőtt a szövetségek kapcsolataiban és struktúráiban, az előbbi terén a szövetségek a politikai és kulturális szervező feladatok ellátása közepette ugyanis szoros kapcsolatokat építettek ki a nemzetiségi kérdésben érintett igazgatási és művelődési szervekkel.<sup>51</sup> A politikai funkciók magukban foglalták – a fentebb ismertetett részvétel mellett – a kisebbséget érintő kérdésekben valamennyi állami és társadalmi szervezetnél viszonylag gyenge és csak korlátozottan érvényesülő javaslattevési és konzultációs jogosítványokat. A szervezetek felépítésében pedig egy lassú, fokozatos demokratizálódási folyamat indult meg, amelynek keretében, megnőtt a választott tisztviselők és testületek szerepe, tevékenységük kiszélesedett azáltal, hogy egyre több személyt vontak be a munkájukba és a döntési mechanizmusokba, és közelebb kerültek a nemzetiségi lakossághoz. Az 1958-as párthatározat által előírányzott, a társadalmi bázis kiszélesítése érdekében megrendezett munkaértekezleteket (1960, 1964) 1969-től ötévente megtartott kongresszusok követték. Az 1960-as évek végén korszerűsített, de lényegében egységes szövegezésű alapszabályaik szerint a kongresszusi küldöttek egyharmadát – különböző rendezvények alkalmával, természetesen a párt és a HNF támogatásával – választani kellett a nagyobb nemzetiségi településeken, míg a többi küldött vagy behívás útján, vagy hivatalból vehetett részt a kongresszus munkájában. Az alapszabályok következő, 1973-as módosításában rögzítették, hogy a szövetségek az alkotmányos nemzetiségi jogokat képviselő önálló társadalmi szervezetek. Szervezeti vonatkozásban legfontosabb pontja az volt, amely szerint, legalábbis papí-

<sup>48</sup> 122/1975. OM utasítás a Nemzetiségi Oktatási Bizottság létrehozására. A bizottság munkájában részt vettek a két minisztérium érintett főosztályainak és az Országos Pedagógiai Intézetnek a képviselői. A bizottság üléseire meg kellett hívni a négy nemzetiségi szövetség képviselőit is.

<sup>49</sup> 1030/1974. (VI. 22.) MT határozat a kulturális miniszter feladatköréről. 2. 3.

<sup>50</sup> 1031/1974. (VI. 22.) MT határozat az oktatási miniszter feladatköréről. 3.

<sup>51</sup> Többek között a Tudományos Ismeretterjesztő Társulattal, a Népművelési Intézettel, a Kórusok Országos Tanácsával, a Kommunista Ifjúsági Szövetség Központi Bizottságával, az Országos Pedagógiai Intézettel, illetve a Fogyasztási Szövetkezetek Országos Tanácsával.

ron, lehetőség nyílt a titkár és a főtitkár megválasztására is, ez utóbbit azonban a művelődésügyi miniszter erősítette meg – valójában a főtitkárok személyeiről, alapos kiválasztási procedúra után, az 1980-as években is a PB döntött. A szövetséghez kötődő egy-egy magyarországi nemzetiségi lap főszerkesztőjét is már választás útján helyezték pozícióba, de az ő személyét a Tájékoztatási Hivatal elnöke erősítette meg.

Az 1978-ban ismételten módosított alapszabályok értelmében a nemzetiségi szövetségek az MSZMP politikája alapján, a Hazafias Népfronttal együttműködve fejtették ki politikai, társadalmi és kulturális tevékenységet az alkotmányos nemzetiségi jogosítványok terén (1.§. 1. 3.). A délszláv szövetség alapokmányában meg volt továbbá nevezve az is, hogy a szervezet három nemzetiség érdekeit képviseli: a három kisebbség, de különösen a horvátok és a szerbek közötti, a vezető pozíciók elosztásában megtestesülő hatalmi egyensúly kialakítása komoly kihívásnak bizonyult a párt- és minisztériumi apparátusok számára. Részben ezzel a körülménnyel összefüggésben a délszláv szövetség történetét számos krízis és vezetési válság jellemezte a korszakban. Az alapszabály szerint a szövetségeknek jogukban állt, hogy az adott nemzetiségű magyar állampolgárokat érintő intézkedések előkészítése vagy végrehajtása során valamennyi társadalmi, állami és szervezetzeti szervnél javaslatot tegyenek, illetve igényelheték a meghallgatásukat. Feladatkörükbe tartozott, hogy a nemzetiségi lakosságot a szocialista társadalom építése érdekében mozgósítsák, valamint segítséget nyújtottak a nemzetiségi származású magyar állampolgároknak az alkotmányban rögzített jogaik gyakorlásához. Közreműködtek a haladó nemzetiségi hagyományok megőrzésében, ápolásában és továbbfejlesztésében, illetve a nemzetiségi közművelődési tevékenység megvalósításában. Elősegítették az oktatásügyi szervek nemzetiségekkel kapcsolatos munkáját. Meg kellett szilárdítaniuk és el kellett mélyíteniük a nemzetiségi magyar állampolgároknak a közös haza, a szocialista Magyarország szeretetét, illetve a barátságot, az együttműködést a magyarokkal és más hazai nemzetiségekkel. A szocialista hazafiság és a proletár internacionalizmus jegyében ápolniuk kellett továbbá a Magyar Népköztársaság és a szocialista országok népei közötti barátságot és együttműködést. Az ország külpolitikájában kulturális kapcsolatokat kezdeményezhettek, és részt vehettek azok lebonyolításában.<sup>52</sup>

A nemzetiségi szövetségek szervezetét vizsgálva, a legfőbb döntéshozó szervük az ötévente összehívott kongresszus volt, amelyet a szövetség elnöke vezetett. A kongresszus hozta meg a határozatokat, vitatta meg a különböző beszámolókat, illetve fogadta el az alapszabályt és annak módosításait. A kongresszus gyakorolta a legfontosabb jogosítványt: a konzultációt és a véleménynyilvánítást. Kifejtette a véleményét a szövetség saját kezdeményezéseiről, illetve – társadalmi, állami szervek felkérésére – a nemzetiség egészét érintő kérdésekben. A megreformált alapsza-

<sup>52</sup> Budzsákliá Máttyás: Nemzetiségi egyenjogúság és jogok a Magyar Népköztársaságban. *Állam és Igazgatás*, 1974/9. 797. Kővágó: *Nemzetiségek a mai Magyarországon*, i. m. 112–113. Tilkovszky: *Nemzetiségi politika*, i. m. 158–159.

bály értelmében a kongresszusi küldöttek az adott nemzetiségű lakosság által megválasztott személyek, illetve az egyéb szövetségi testületek tagjai voltak. A választási szabályok értelmében 1000 lakost egy fő, 2000 lakost két fő, míg kétezer-nél több lakost 3 fő képviselt. A meghívott küldöttek aránya nem haladhatta meg az összes küldöttek tíz százalékát. A kongresszus akkor volt határozatképes, ha a küldötteknek legalább kétharmada jelen volt. A szavazások 1983-ig nyíltan és egyszerű többséggel történtek.

Formálisan a kongresszus választotta – 1983-tól már titkosan – a küldöttek köréből az országos választmányt, valamint a főtitkárt (valójában azonban csak megerősítette a párt- és állami vonalon kiválasztott és támogatott személyt), akit a mindenkori kulturális miniszter erősített meg a tisztségében. A közel 60 tagot számláló országos választmány választotta meg a maga soraiból a szövetség elnökét, két alelnökét, illetve véleményt nyilvánított a főtitkár, a titkár és a nemzetiségi lap főszerkesztőjének a személyéről. Az évente az elnök vezetésével ülésező választmány vitatta meg és hajtotta végre a szövetség munkaterveit, valamint megalakította a kulturális, az oktatási, és a sajtóbizottságokat. Ezen bizottságok mellett azonban további szekciók létrehozására is lehetőség volt. Az operatív munkát, a folyamatos irányítást végző szerv a titkárság – 1978-tól elnevezése: elnökség – volt, amelynek tagjai lettek az elnök, a két alelnök, a titkár, a főszerkesztő, illetve a három bizottság titkárai és elnökei. A titkárság két évente négyszer ülésezett a főtitkár vezetésével.

A főtitkár évente számolt be az országos választmánynak, és jelentéseket készített a kongresszusok számára. Ő nevezte ki a helyettesét, a szövetség titkárát, illetve felelős volt a Hazafias Népfronttal való együttműködésért. A nemzetiségi lap főszerkesztőjét továbbra is a Tájékoztatási Hivatal nevezte ki az országos választmány meghallgatásával, míg a főszerkesztőnek beszámolási kötelezettsége volt a választmány és a kongresszus felé. A nemzetiségi szövetségek alapszabályai, valamint annak módosításai kizárólag az illetékes minisztérium jóváhagyásával léphettek hatályba. A nemzetiségi lap tartalmát a szerkesztőség alakította ki. Az orgánum alapvető feladata volt, hogy közreműködjön az MSZMP nemzetiségi politikájának a megvalósításában, részt vegyen a szövetségi feladatok megoldásában, a szövetség törekvéseit támogassa, információkat szolgáltatson a nemzetiség életéről, igényeiről és szükségleteiről.<sup>53</sup>

Az imént összefoglalt szövetségi szervezeti felépítés tehát különböző szerveivel és testületeivel (kongresszus, bizottságok stb.) intézményes lehetőséget teremtett a nemzetiségi ügyekben elkötelezett aktivisták bevonására, és így az információk áramoltatására a helyi-területi szintű problémák bizonyos mértékű megismeréséhez. A valós, lokális kisebbségi érdekeket artikulálni képes helyi-területi szervezetek megalakítására azonban az 1980-as évek végéig várniuk kellett a szövetségeknek, akárcsak a követett kisebbségpolitikai irányvonal átfogó, nyilvános bírálatának és a szakpolitikai alternatívák megfogalmazásának lehetőségére.

<sup>53</sup> Áts: i. m. 26. Budzsáklia: i. m. 115–116. Poprády: i. m. 243–244.

Mindezen folyamatok vezethettek el évtizedes távlatokban oda, hogy a rendszerváltozás időszakára a szervezetekben megeremtődtek a valós érdekképviselői bizonyos feltételei.

A hivatalos nemzetiségként a korszakban még nem elismert, és így más politikai-jogi státusban lévő nemzeti kisebbségek közül a magyarországi bolgárok, görögök és lengyelek rendelkeztek egy-egy, szintén párt- és állami felügyelet alá tartozó, ún. kulturális egyesülettel. A görög emigránsok helyzetével ráadásul a korszakban többször foglalkozott a Politikai Bizottság és a minisztertanács is. Az etnikai-kulturális minőségében el nem ismert cigánysággal foglalkozó Társadalmi Bizottság helyébe az 1960-as évek végén hozták létre a Minisztertanács Tanácsszervezetek Osztálya (később Tanácsi Hivatala) mellett működő, cigányügyi tárcaközi bizottságot.<sup>54</sup> Az 1961-ben lefektetett asszimilációs politikát ugyanakkor már az évtized végén számos bírálat érte, de csak a nagyvárosi és fővárosi cigány értelmiségi csoportosulások megerősödésével sikerült az 1970-es, 1980-as évek fordulójára elérni, hogy a kisebbséget legalább etnikai csoportként elismerjék. A kisebbségi identitás megőrzésének szükségességét képviselő 1977-es közművelődési irányelveket követően az 1979. áprilisi párthatározat mondta ki némileg bizonytalankodva, hogy *„a hazánkban élő cigányok nem tekinthetők nemzetiségnek, hanem olyan etnikai csoportnak, amely fokozatosan beilleszkedik társadalmunkba, illetve asszimilálódik”*.<sup>55</sup> Egy következő, 1984-es párthatározat pedig kijelentette, hogy a megkövetelt társadalmi beilleszkedés folyamatában, az asszimiláció mellett, a kisebbségi jegyeket, értékeket megőrző integráció is elfogadható. A határozat fontos állomás a cigányság történetében, mert „meglebegettette” számukra a nemzetiségi jogállás elnyerését.<sup>56</sup> Bővült az intézményrendszer is, amely egyelőre csak rendkívül korlátozott érdekérvényesítést tett lehetővé. 1985. május végén alakították meg felülről, a HNF Országos Tanácsának felügyelete alatt működő Országos Cigánytanácsot (OCT), illetve a következő évben került sor az MCKSZ újjászervezésére a Művelődési Minisztérium keretében. Az utóbbi feladata volt, hogy *„a magyarországi cigányság társadalmi beilleszkedését, az ehhez kapcsolódó nemzeti és etnikai kultúra elsajátítását, valamint a cigányság kulturális érdekképviselőit, haladó hagyományainak ápolását szolgálja a Magyar Szocialista Munkáspárt politikája alapján”*.<sup>57</sup>

Az 1974 nyarán kettéválasztott Kulturális és Oktatási Minisztériumokat 1980 júniusában ismét egyesítették, a Pozsgay Imre vezette Művelődési Minisztérium keretében. A miniszter feladat- és hatáskörébe tartoztak a nevelési-oktatási és művelődési intézmények és területek, köztük a kisebbségpolitika alkotmányban rögzített feladatai és kötelezettségei, nevezetesen az anyanyelvi oktatás és a nem-

<sup>54</sup> Báthory János: A cigányság a politika tükrében. *Világosság*, 1988/8–9. 619. 3347/1968. Minisztertanácsi határozat.

<sup>55</sup> Balogh–Sipos: i. m. 732.

<sup>56</sup> Báthory: i. m. 621.

<sup>57</sup> Majtényi–Majtényi: i. m. 247–248. Bogdán Béla: A cigány kisebbség rendszerváltás utáni helyzete a változások tükrében. *Regio*, 1993/1. 115.

zetiségi kultúrák ápolása.<sup>58</sup> Pozsgay a minisztersége (1980–1982) idején újjászervezte a véleményező, javaslattevő feladatokkal megbízott, állami és társadalmi szervezetek képviselőiből álló Nemzetiségi Tanácsadó Bizottságot, és a minisztériumi osztály ennek a testületnek a titkárságaként is dolgozott tovább.<sup>59</sup> Bővült a helyi nemzetiségi bizottságok köre is: az 1980-as évek első felében már települési szinten is létrejöttek – kezdetben a jelentős kisebbségi lakossággal bíró városokban (Bonyhád, Mohács), majd idővel több nemzetiségi településen (Bóly, Mecseknádasd, Himesháza, Felsőszentmárton, Somberek, Villány, Szalánta stb.) és az évtized végén Békéscsabán is.<sup>60</sup> 1988 februárjában a Bács-Kiskun Megyei Tanács hozott létre nemzetiségi titkári hivatalt.<sup>61</sup> De miként korábban utaltam rá, mindezen erőfeszítések ellenére a kisebbségpolitikai feladatok továbbra sem igen integrálódtak a helyi-területi teendők közé, az államszocialista rendszer sajátosságaiból adódóan a döntések többnyire feljebb kerültek, és az alsóbb szintek már csak felülről kapott feladatként értelmezték azokat. A parlamenti képviselet terén némi változást a választójogról szóló 1983. évi III. törvény hozott, mert a jogszabály által életre hívott országos listán juttatták mandátumhoz a négy szövetség vezető tisztségviselőit az 1985. júniusi választások alkalmával.<sup>62</sup>

A szövetségekben zajló, a demokratizálás irányába ható folyamat az évtized közepétől jelentős igényné formálta a helyi, megyei szervezetek megalakításának szükségességét, hiszen egyre komolyabb ellentmondás feszült a szervezetek bővülő feladatai és belső struktúrái között. A megyei tanács elnökhelyettesének javaslatára a délszláv és a német szövetségek 1985 nyarán úgy kísérelték meg a kérdést megoldani, hogy – még a Hazafias Népfront keretében – a szövetségek országos választmányainak baranyai tagjaiból megyei/regionális munkacsoportok alakultak, amelyek léte és működése némi lehetőséget teremtett a kisebbségek által jelentősebb számban lakott megye és a tágabb dél-dunántúli régió sajátos érdekeinek megjelenítésére.<sup>63</sup> Ezek mintájára, Szentgotthárd székhellyel, 1986 februárjában, a délszláv szövetséggel bizonyos mértékben elégedetlen szlovének is külön szekciót

<sup>58</sup> 1028/1980. (VII. 23.) MT határozat a művelődési miniszter feladatköréről. 4.

<sup>59</sup> 1984 novemberében, a szomszédos országokban élő magyar kisebbségekkel kapcsolatos hazai feladatok és intézkedések politikai összehangolása céljából, a KB Tudományos, Közoktatási és Kulturális Osztálya mellett ún. Nemzetiségi Koordinációs Bizottság (NKB) is alakult, amely elé a későbbiekben magyarországi kisebbségi ügyek is kerültek. E Bizottság tagjai a KB Tudományos, Közoktatási és Kulturális, Külügyi, Agitációs és Propaganda Osztályai, valamint a Külügyminisztérium és a Művelődésügyi Minisztérium képviselői voltak.

<sup>60</sup> Arday–Joó–Székely: i. m. 819. Arday: i. m. 8. Arday Lajos–Joó Rudolf: A nemzetiségi politika és a nemzetiségi jogok rendszerének néhány fontosabb vonása Magyarországon. In: Arday Lajos–Joó Rudolf–Tarján G. Gábor (szerk.): *Magyarok és szlovének. Együttélésük és együttműködésük a jugoszláv–magyar határ mentén*. II. kötet. Szlovének a Rába-vidéken (Magyarország). Állami Gorkij Könyvtár, Budapest, 1987. 442.

<sup>61</sup> Nemzetiségi titkár Bács-Kiskunban (MTI, 1988. 02. 01.).

<sup>62</sup> Arday–Joó–Székely: i. m. 818. Pap András László: Kisebbségi képviselet a magyar Országgyűlésben: modellek. *Pro Minoritate*, 2003/Nyár. 6.

<sup>63</sup> Stark Ferenc: A nemzetiségpolitikai funkciók ellátására (is) hivatott intézmények működése

alakítottak a szövetség és a HNF javaslatára.<sup>64</sup> A szövetségek fokozatos demokratizálása, egyre inkább előtérbe kerülő érdekképviseleti, érdekvédelmi, politikai szerepfelfogása, valamint a felpuhuló politikai-hatalmi viszonyok közepette lassan tér nyílt a követett kisebbségpolitika bírálatára is. Jakab Róbertné, aki 1983 novembere óta töltötte be a szlovák szövetség főtitkári tisztségét, 1986 végén bizalmas feljegyzést készített Pozsgay Imrének, a HNF főtitkárának, Szűrös Mátyásnak, az MSZMP KB Külügyi Osztálya titkárának, valamint az Agitációs és Propaganda Osztálynak. A feljegyzése alapjaiban érintette a korabeli kisebbségpolitika ellentmondásait, alapvető hiányosságait. Rámutatott, hogy a deklarált elveknek nem voltak meg valamennyi társadalomszervezési szinten az intézményes garanciái – leginkább a nyelvhasználat, közművelődés, oktatás, és tömegtájékoztatás területein –, így azok a gyakorlatban nem érvényesültek. Az évtizedek óta pusztán csak a művelődéspolitikára szorítkozó megközelítés és jogalkotás alapvetően elhibázott voltára világított rá, amikor kijelentette, hogy a komplex, adott társadalmi réteget érintő problematikát nem lehetett kizárólag az addigiakban alkalmazott kulturális szakpolitikai eszközökkel kezelni, hiszen az ezen kívül eső területek teljesen ellátatlanok maradtak. Javasolta, hogy a szövetségek a Művelődésügyi Minisztériumból kerüljenek át közvetlenül a Minisztertanács felügyelete alá.<sup>65</sup> A kisebbségpolitika hibás intézményes kezelését a nemzetiségi osztály vezetőjének már idézett 1987-es feljegyzése is sérelmezte.<sup>66</sup>

Világossá vált az, amit 1988 elején a művelődési miniszter is jelzett, hogy a Nemzetiségi Önálló Osztály feladatai túlnőttek a minisztérium keretein, és kezdeményezte a párt illetékes osztályánál a nemzetiségi terület kormányzati felügyeletének újragondolását.<sup>67</sup> Az ágazat azonban az intézményes kezelésen túl további problémákat és hiányosságokat halmozott fel az 1980-as évek második felére, amelyekhez esetleg újabb természetű gondok is társultak ebben az időszakban, és így együtt mintegy háttérét, okait képezték a kisebbségi törvény politikai napirendre vételének. A nemzetiségi szövetségeknek a soron következő kongresszusait 1988 végén kellett megtartaniuk, amelyet megelőzően a Politikai Bizottság állást foglalt ezekről a tanácskozásokról, illetve a további feladatokról. Részben ezen állásfoglalás előkészítésével kapcsolatos háttérmunka kínált kedvező alkalmat arra, hogy az illetékes apparátus 1987–1988 folyamán összegezze a felmerülő problémákat, és mindezekre megkíséreljen megoldási javaslatokat is megfogal-

(Kézirat, Budapest, 1987. szeptember 18.). MOL XIX-J-1-k Külügyminisztérium (KÜM) 1989. évi adminisztratív iratok 5. d.

<sup>64</sup> Bartakovics Ferenc: Jelentés az MDDSZ Szlovén OV-tagok csoportjának munkájáról (1986–1988.) (Szentgotthárd, 1988. május). MOL M-KS 288. f. 36/1988/101. ő. e. Tu/440/5.

<sup>65</sup> Fehér: Az utolsó percben, i. m. 251–252. Jakab Róbertné: Senki ne féljen! *Népszava*, 1991. április 5. 10.

<sup>66</sup> Stark Ferenc: *A nemzetiségpolitikai funkciók ellátására (is) hivatott intézmények működése*, i. m.

<sup>67</sup> Köpeczi Béla: Tervezet a minisztérium tevékenységének és szervezetének fejlesztésére, átszervezésére (Budapest, 1988. február 5.). MOL M-KS 288. f. 36/1988/54/I. ő. e.

mazni. A kérdéssel foglalkozók körében először is egyetértés mutatkozott abban, hogy a legsúlyosabb helyzet a külföld – Csehszlovákia, Jugoszlávia – által is kritizált, az anyanyelvű oktatást nélkülöző nemzetiségi oktatás területén alakult ki. A művelődési miniszterhelyettes ezzel kapcsolatos jelentése hangsúlyozta, hogy *„az oktatásban mutatkozó gondok különös élességgel világítanak rá nemzetiségpolitikánk intézményesítésének befejezetlenségeire, esetlegességeire, de azt is jelzik: kimerülőben vannak annak a gyakorlatnak a tartalékai, amely a nemzetiségpolitikai feladatok megoldását elsősorban országos szintről kezdeményezi.”*<sup>68</sup>

A már említett intézményes – kormányzati és szövetségi – problémák mellett alapvető fontosságú volt, hogy nem sikerült véget vetni a gyorsuló ütemű természetes asszimilációs folyamatoknak, a nemzetiségi lakosság létszáma csökkenésének. Az évtized második felére lelassult a két- és többnyelvű feliratok kihelyezése, és ezek használata meglehetősen következetlennek bizonyult. Akadt tennivaló bőven a nemzetiségi közművelődés, a tömegtájékoztatás és az ilyen tárgyú kutatások, valamint mindezek támogatása terén is. Az egyre szűkösebb erőforrások, a rendelkezésre álló anyagiak mellett további gátló tényezőként volt értékelhető a nemzetiségi kérdést kizárólag a falura, a falusi művelődésre, valamint szinte csak a folklórra koncentráló, rendezvénycentrikus szemlélet markáns jelenléte.<sup>69</sup> Az illetékes minisztériumi osztályvezető összegző megállapítása szerint *„a gyakorlati nemzetiségpolitikáért felelős központi és területi szervek erőfeszítései ellenére nincs jelentős előrehaladás a nemzetiségi lakosság azonosságtudatának erősödésében, anyanyelv-használatának, sajátos kultúrájának fejlődésében.”* A súlyos helyzet kialakulásához hozzájárult a jelen elemzés szempontjából kulcsfontosságú jogi szabályozás ellentmondásossága is. A jogszabályi hierarchia csúcán, az alkotmány VII. fejezetében, az állampolgári egyéni jogok és kötelességek körében említés történt a nemzetiségek jogairól, miközben számukra közösségi jogokat is megállapítottak. Ráadásul ez alatt a jogrendszer foglalkozott ugyan alsóbb szintű jogszabályokban a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, de aktív szemléletű rendelkezésekre az osztályvezető nemigen talált jó példát – a deklarált nyelvi egyenjogúság gyakorlati megvalósulása pedig inkább reprezentatív és demonstratív jellegű volt.<sup>70</sup>

Az 1980-as évek második felében újabb keletű, és szintén nemigen feltárt problémának bizonyult a hivatalosan nemzetiségként nem elismert kisebbségek, mindenekelőtt a cigány és zsidó közösségek ügye. Ezek mindkét esetben megosztottak voltak, akárcsak a kérdéssel foglalkozó apparátusok. A cigányság esetében,

<sup>68</sup> Rátkai Ferenc: Jelentés az MSZMP KB Agitációs és Propaganda Bizottsága számára a hazai nemzetiségi oktatás helyzetéről, további feladatairól (Budapest, 1987. október). MOL M-KS 288. f. 41/495. ó. e. Lásd még az Agitációs és Propaganda Bizottság állásfoglalása (APB/11/87.) a hazai nemzetiségi oktatás helyzetéről és a további feladatokról (Budapest, 1987. október 13.). Uo.

<sup>69</sup> Göndör Péter: Nemzetiségeink, nemzetiségi politikánk. *Propagandista*, 1988/5. 71.

<sup>70</sup> Stark Ferenc: Jelentés a Politikai Bizottságnak a nemzetiségi politika megvalósulásáról, a nemzetiségi szövetségek 1988-ban tartandó kongresszusairól (Alapanyag az előterjesztés tervezetéhez) (Budapest, 1988. március 28.). MOL M-KS 288. f. 36/1988/4. ó. e.

a külső és belső vitákat követően, 1988 őszére kezdeményezték és támogatták már az akkori vezetők a többi nemzetiséggel azonos jogi státusz biztosítását. A zsidóságnál pedig 1988 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.<sup>71</sup> Sokkal kisebb intenzitással, de előtérbe kerültek más kisebbségek sajátos problémái is. A Magyarországi Görögök Kulturális Egyesületének vezetői bizonyos területeken a görög kulturális tárca segítségét igényelték 1988 márciusában.<sup>72</sup> A Nemzetiségi Koordinációs Bizottság májusi, a kárpátaljai magyarok helyzetét is áttekintő ülése pedig megfontolandónak tartotta „az ukránok” (itt inkább Ukrajna) irányába teendő különböző gesztusokat (ukrán tanszék, ösztöndíjasok).<sup>73</sup>

További fontos tényező volt az egyre szigorodó romániai kisebbségpolitika kedvezőtlen kihatása a magyarországi román közösségre. Egy bizalmas minisztériumi jelentés szerint ugyanis *„helyzetüket többen a »Nehéz ma románnak lenni Magyarországon« mondatban foglalták össze. Az okokat kutató kérdésekre elmondták: ha nyilvánvalóvá válik, hogy román nemzetiségűek, sokan úgy kezelik őket, mint akik felelősséggel tartoznak a határ másik oldalán folyó eseményekért, a szomszéd állam politikájáért, a romániai magyar nemzetiség helyzetéért. Előfordultak szélsőséges megnyilvánulások is: mocskolódó megjegyzések, feliratok, (pl. a román iskola előtti járdán), fenyegető telefonhívások (egyebek között pl. a szövetség főtitkárának lakására) stb. Ezek az esetek a magyar–román viszony romlásával szaporodnak. A jelenséget a magyarországi románok túlnyomó többsége rendkívül visszafogottan, szinte valamiféle »bűntudattal« kezeli.”*<sup>74</sup> Szintén román vonatkozású volt az a probléma, hogy a Romániából Magyarországra menekült, és itt letelepedni kívánó román anyanyelvű román állampolgárok egyénileg és csoportosan is egyre növekvő számban fordultak a román szövetséghez segítségért, amely a helyzetet csak úgy tudta kezelni, hogy a hozzá fordulókat információkkal látta el, és az állami szervekhez irányította.<sup>75</sup>

<sup>71</sup> Drexler Gábornak, az MSZMP KB Tudományos, Közoktatási és Kulturális Osztálya munkatársának feljegyzése Knopp András elvtársnak a Jonah Kulturális Központról (Budapest, 1988. április 6.). MOL M-KS 288. f. 36/1988/55. ő. e. Tu/307/2.

<sup>72</sup> Köpeczi Béla: Jelentés Melina Mercouri görög kulturális miniszter magyarországi látogatásáról (1988. március 15–17.) (Budapest, 1988. március 23.). MOL M-KS 288. f. 36/1988/54/I. ő. e.

<sup>73</sup> Göndör Péter: Emlékeztető a Nemzetiségi Koordinációs Bizottság 1988. május 3-i üléséről (Budapest, 1988. június 1.). MOL M-KS 288. f. 36/1988/4. ő. e. Tu/102/7.

<sup>74</sup> Stark Ferenc: Feljegyzés a magyarországi románokkal összefüggő politikai jelenségekről (Budapest, 1986. február 13.). MOL XIX-I-9-k 46. d. 118.

<sup>75</sup> Stark Ferenc levele Gál Zoltán belügyminiszter-helyettesnek (Budapest, 1988. április 25.). MOL XIX-I-9-ee 1988. 12. d. 31171. (13-1. t.).

## *A kisebbségi törvény ügyének napirendre vétele*

A Hogwood–Gunn szerzőpáros által használt közpolitikai folyamatmodell egyik első eleme a társadalmi probléma azonosítását követően az ügy pontosabb meghatározása,<sup>76</sup> amely jelen esetben a kisebbségi életviszonyokat, a többség–kisebbség relációját szabályozni, a kereteket kijelölni hivatott kisebbségi törvény hiánya volt Magyarországon. Rögzíteni kell azt is, hogy ez a téma, a kisebbségi törvény politikai napirendre vétele a jogszabály összefüggéseinek legkevésbé feltárt területe: jelen kutatás sem képes egyértelmű választ adni arra, hogy melyik felelős pozícióban lévő politikus milyen megfontolásból, milyen potenciális események és hatások nyomán és pontosan mikor mondta ki a jogszabály szükségességét, elindítva ezzel az előkészítés folyamatát. Az alfejezet azonban mindezek ellenére kísérletet tesz a fontosabb körülmények, szereplők és folyamatok azonosítására, amelyekből egy megállapítás biztosan már az elején rögzíthető: a magyarországi kisebbségi törvényt nem a – mobilizáció terén más szereplőkkel összevetve elmaradott – hazai kisebbségek képviselői kezdeményezték az 1980-as évek végén. Legvalószínűbbnek egy sokkal összetettebb forgatókönyv mutatkozik, amely szerint számos hazai és külföldi esemény együttes hatásaként, illetve több szereplő akár egyidejű, párhuzamos tevékenysége nyomán indulhattak meg a törvény munkálatai. Kétségtelen ugyanis, hogy az 1980-as évek végére – kiváltképp a határon túli magyar közösségek, és elsősorban a romániai magyar kisebbség helyzete látványos romlásának hatására – a magyarországi politikai, társadalmi és tudományos közéletben a korábbiaknál sokkal hangsúlyosabban került előtérbe a kisebbségi kérdéssel való foglalkozás. Mindez idővel – összefüggésben a politikai rendszerváltás eseményeivel, a „lehetőségek ablakainak” megnyílásával – igen komoly változásokat indukált a hazai kisebbségpolitikában, mind annak szemléletében, intézményrendszerében, mind szereplőinek politikai magatartásában, valamint jogalkotásában. A politikai napirendre vétel körülményeinek tárgyalását követően az alfejezet arra koncentrál, hogy a meginduló előkészítés során a színre lépő különböző szereplők milyen álláspontot képviseltek a már jelzett, főbb elvi-konpcionális és gyakorlati kérdések terén (személyi hatály, kisebbségi jogok, képvisleti és intézményes kérdések, anyagi garanciák), és ezekből végül mi tükröződött a kulcsfontosságú 1988-as párthatározatban.

A kisebbségi törvény korszakbeli hiánya nem jelentette egyúttal azt, hogy ne lettek volna erre vonatkozó javaslatok és kezdeményezések már az 1980-as évtized végét megelőzően is. Az 1960-as évek nemzetiségpolitikai reformfolyamatába illeszkedően, 1969 folyamán például a HNF keretében is foglalkoztak a szomszédos országokhoz és a magyar kisebbségekhez való viszony, valamint a hazai nemzetiiségek ügyeivel. Az utóbbival kapcsolatban, Kósa László történészhez köthetően, egy előremutató és utóbb publikált tanulmány is született, amely többek között

<sup>76</sup> Hogwood–Gunn: i. m. 7–8.

sürgette egy nemzetiségi törvény vagy státútum megalkotását<sup>77</sup> – nem tisztázott, hogy milyen esetleges későbbi hatással.

A kisebbségpolitikai élénkülés során ígéretes fejlemény volt az is, hogy 1979-ben, ismételten szakértői körből felmerült a nemzetiségi törvény megalkotásának szükségessége. Samu Mihály jogászprofesszor felkérésre elkészített tervezetével Pozsgay Imre kulturális és Markója Imre igazságügyi miniszterek egyetértettek, de Korom Mihály, a jogalkotást felügyelő KB-titkár nem fogadta el.<sup>78</sup> Egy későbbi újságcikkben a professzor erre úgy emlékezett vissza, hogy megkérdezte Koromtól, miért állította le a kezdeményezést, mire a KB-titkár azt felelte: „*ismerem a főljegyzésedet, de nem értek vele egyet, és nemcsak én nem*”.<sup>79</sup> Mindebből arra lehet következtetni, hogy a romló magyar–román viszony (lásd például az 1977-es nagyváradi és debreceni kétoldalú megbeszéléseket) és az egyre inkább kiürülő, sok szempontból eredménytelen hazai kisebbségpolitika (lásd például az 1980-as népszámlálás adatsorait) ellenére a pártvezetés továbbra sem kívánta magát elszánni ilyen jogalkotási lépés megtételére. Ráadásul – a kutatások jelenlegi állása szerint – a párt- és állami szervek ezt követően egy szűk évtizedig nem is foglalkoztak egy lehetséges kisebbségi törvény ügyével. 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. Emellett még egy olyan, ide is kapcsolódó törekvés volt érzékelhető a párt részéről, amely egyre inkább fokozni kívánta az Országgyűlés törvényalkotó szerepét, és a készülő és utóbb elfogadott jogalkotási törvénnyel összefüggésben, immár egyértelműen, törvényi szinten akarta szabályozni az állampolgárok alapvető jogait, kötelességeit, valamint az érvényesítés garanciáit.<sup>80</sup>

A nemzetközi körülmények és a külpolitikai vonalvezetés módosulása is mindinkább ebbe az irányba hatottak. 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 Nemzet*-ben. Szokai Imre és Tabajdi Csaba e február közepi írása hangsúlyozta, hogy „*nemzetközi fellépésünk hitelét, erkölcsi fedezetét folyamatosan változó, bővülő, továbbfejlődő hazai nemzetiségi gyakorlatunk adhatja csak meg*”. A cikk a hazai kisebbségpolitikai koncepción és gyakorlaton túlmenően a kisebbségi jogi rendszer felülvizsgálatának, valamint autonóm kisebbségi szervezetek megteremtésének szükségességét is hangsúlyozta.<sup>81</sup> 1988 folyamán Magyarország csatlakozott a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának fakul-

<sup>77</sup> Kósa: i. m.

<sup>78</sup> Bodáné Pálok: *A magyar kisebbségi törvény*, i. m. 26. Győri Szabó: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás*, i. m. 99–100.

<sup>79</sup> Nemzetiségi törvény. Pártharcok közt elakadva... *Magyar Nemzet*, 1989. október 18.

<sup>80</sup> A Politikai Bizottság 1987. május 19-i állásfoglalása a jogalkotásról szóló törvény előkészítéséről (H/137/1987.). MOL M-KS 288. f. 5/997. ő. e.

<sup>81</sup> Szokai Imre–Tabajdi Csaba: Mai politikánk és a nemzetiségi kérdés. *Magyar Nemzet*, 1988.

tatív jegyzőkönyvéhez, amelynek következtében emberi és nemzetiségi jogi, nemzetközi szintű ellenőrzésre is lehetőség nyílt az országban.<sup>82</sup> Másrészt a romániai magyarság egyre romló helyzetével összefüggésben, a bukaresti magyar nagykövetség 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.<sup>83</sup> A román érdektelenség mellett azonban Csehszlovákia, Jugoszlávia és az NSZK részéről egyre jelentősebb érdeklődés mutatkozott a kisebbségek irányába. 1987 elején, a jugoszláv pártküldöttség idelátogatása előtt a Nemzetiségi Koordinációs Bizottság hívta fel a figyelmet a magyarországi nemzetiségek oktatási-kulturális helyzetének, illetőleg a nemzetiségi szövetségek státuszának problémáira.<sup>84</sup>

1979-et követően a törvény követelése jórészt a párton kívüli ellenzék írásai-ban és programjaiban nyert teret. A magyarországi – és nem csupán a hivatalosan elismert, hanem a cigány és a zsidó – kisebbségek ügye, problémáik, rendezetlen jogi helyzetük helyet kaptak az illegális szamizdatok (*Demokrata, Égtájak között* stb.) cikkeiben. Érintőlegesen megjelent a különböző népi-nemzeti és demokratikus ellenzéki csoportok találkozói (Monor, Lakitelek) és körvonalazódó programjaiban is – korántsem függetlenül a határon túli magyar kisebbségek egyre súlyosbodó helyzetétől, illetve – különösen a demokratikus erőknél – a cigányság problémájától.<sup>85</sup> Az utóbbiakhoz köthető az 1987 nyarán, illegálisan publikált *Társadalmi szerződés* című program, amely ugyancsak szorgalmazta egy nemzeti-ségi törvény kidolgozását, amelynek keretében „biztosítani kell mindazon jogokat a magyarországi nemzetiségeknek (a cigány kisebbségnek is), amelyeket a határon túli magyar kisebbségek számára követelünk”.<sup>86</sup>

Az egyre inkább megszerveződő – fórumaikat és hálózataikat kiépítő – párton kívüli ellenzéki csoportok kétségtelenül komoly külső nyomás alá helyezték a pártot. Az 1988 elején, a PB számára, az ellenzéki, ellenséges tevékenység újabb vonásairól szóló tájékoztató például a már idézett *Társadalmi szerződést* bírálva kifogásolta azt, hogy ezen „ellenséges” erők minden lehetséges területen, köztük a nemzetiségin is támadnak. A dokumentum azt javasolta egyúttal, hogy a párt vegye át a kezdeményezést, tisztázza a fontos társadalmi kérdéseket, és álljon

---

február 10. Tabajdi Csaba (szerk.): *Mérleg és számvetés. A magyarságpolitikai rendszerváltás kezdete.* Codex, Budapest, 2001.

<sup>82</sup> Lásd 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. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet módosításáról.

<sup>83</sup> Bukaresti Nagykövetség: A magyar nemzetiség helyzete Romániában (Bukarest, 1986. augusztus 15.). MOL XIX-J-1-j KÜM TÜK iratok 1987. 3. d. 00323.

<sup>84</sup> Emlékeztető a Nemzetiségi Koordinációs Bizottság 1987. évi március 10-i üléséről. MOL XIX-J-1-j KÜM TÜK iratok 1987. 3. d. 00323/4.

<sup>85</sup> Csizmadia: i. m.

<sup>86</sup> Uo.

a szükséges változások élére, beleértve az állampolgári jogok érvényesülésének, garanciáinak áttekintését és kialakítását, valamint a kollektív szabadságjogok kodifikálását.<sup>87</sup>

A hazai kisebbségpolitikában felgyülemlett problémákról és hiányosságokról mindazonáltal az érintett szakmai apparátusnak, különösen az állami és részben a tanácsi bürokráciának is tudomása volt. A nemzetiségi törvény mint lehetséges megoldás bizonytalanul, de ebben a körben is idővel felmerült – igazolhatóan 1987 júniusától kezdve. A törvénnyel összefüggő gondolkodásra kedvező hatással lehetett, hogy az év nyarán jelentős személyi változások, átrendeződések mentek végbe a pártállami vezetésben. A KB és PB szintjein lezajlott személycserek mellett június végén Lázár Györgyöt Grósz Károly váltotta a miniszterelnöki székben, míg az Elnöki Tanács elnöke Németh Károly lett Losonczi Pál helyett.<sup>88</sup> Kalmár György – Rátkai Ferenc nemzetiségi ügyekben illetékes művelődési miniszterhelyettes munkatársa – ezekben a napokban, a tervezett nemzeti-nemzetiségi tárgyú állásfoglalással kapcsolatban vetette fel, hogy meg kellene fontolni a dokumentum által nem említett, egyéb megoldási javaslatokat is, mint például a jogszabály megalkotását.<sup>89</sup> Területi szinten a kedvező kisebbségpolitika gyakorlati megvalósításában 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.<sup>90</sup>

A fenti személyi változások hatására Samu Mihály professzor ismételten felelevenítette 1979-es próbálkozását: *„tavalyelőtt a személyi változások újabb reményt keltettek bennem, s újólal elővettem a följegyzésemet, s többen támogatták a fölelevenített kezdeményezésemet. Ennek lett következménye a tavalyi előkészítés”* – áll egy 1989-es kéziratában.<sup>91</sup> Az utóbbi megállapítása, ti. a kisebbségi törvény előké-

<sup>87</sup> Varga Péter (MSZMP KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztály): Tájékoztató a Politikai Bizottságnak az ellenzéki, ellenséges tevékenység újabb vonásairól (Budapest, 1988. február 3.). MOL M-KS 288. f. 5/1019. ő. e. KAO/119/1988.

<sup>88</sup> Ripp Zoltán: *Rendszerváltás Magyarországon 1987–1990*. Napvilág, Budapest, 2006. 34–36.

<sup>89</sup> Kalmár György: Feljegyzés Rátkai elvtárs részére (Budapest, 1987. június 18.). MOL XIX-I-9-k 46. d. 118. Az év szeptemberében, a nemzetiségi oktatás helyzetéről készült jelentéssel kapcsolatban pedig Kalmár szükségesnek tartotta jelezni a miniszterhelyettesnek, hogy *„időszerűnek látszik a nemzetiségi törvény megalkotásának előkészítése”*. Kalmár György: Feljegyzés Rátkai elvtárs részére (Budapest, 1987. szeptember 22.). Uo.

<sup>90</sup> Takács Gyulának, a Baranya Megyei Tanács elnökhelyettesének levele Stark Ferencnek, a Művelődési Minisztérium Nemzetiségi Önálló Osztálya vezetőjének (Pécs, 1987. október 28.). MOL XIX-I-9-ee 1987. 11. d. 31419. (13-1. t.). I. 1351/1987. Baranyában a nemzetiségi tanácsrendeletet végül elfogadták 1988 márciusában. Lásd Nemzetiségpolitikai munka Baranyában – Sajtótájékoztató (MTI, 1988. 01. 20.). Nemzetiségi tanácsrendelet született Baranyában – megyei tanácsülés (MTI, 1988. 03. 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.). MOL XIX-I-9-ee 1988. 12. d. 31479. (2–2-1- t.) 2181–2/1988.

<sup>91</sup> Samu Mihály: *A nemzetiségi törvény megalkotása – nem pártügy*. Kézirat, 1989.

szító munkálatainak megindulása az ő nevéhez köthető, azonban korántsem teljes körűen igazolható, a dokumentum utóélete ugyanis rendkívül nehezen feltárható. Kétségtelen viszont, hogy Samu feljegyzése legkésőbb 1988 elejére a KB nemzetiségi ügyekben illetékes osztályára került, ahol aztán az év tavaszán megkezdődött az előkészítés. Valószínűleg egy máig nem tisztázott felsőbb szintű döntést követően a Tudományos, Közoktatási és Kulturális Osztály vezetője, Radics Katalin március 4-ei keltezéssel egy olyan levelet küldött ki, amelyben tudatta, hogy az osztály megkezdte a törvény politikai elveinek kidolgozását, és több politikai, igazgatási és szakértői szereplőt is felkért arra, hogy működjön közre az erre a célra megalakítandó bizottság munkájában. Az osztályvezető a címzetteknek kiküldte egyúttal Samu Mihály feljegyzését is.<sup>92</sup>

Hangsúlyozni kell azt is, hogy más források a kezdeményezést ezzel szemben inkább a Hazafias Népfronthoz kötik. 1988. február közepén a HNF Budapesti Bizottságának elnöksége úgy foglalt állást, hogy időszerű volna nemzetiségi törvényt alkotni Magyarországon. Peják Emil, szerb származású vezető titkár ennek magyarázatául kijelentette, hogy *„az alkotmány röviden és természetesen általánosságban szabályozza a nemzetiségi jogokat. Ámde önálló törvény több mint száz esztendeje nem született erről”,* miközben *„úgy ítéljük meg, hogy ezen jó lenne változtatni, már csak azért is, mert a nemzetiségi problematika érezhetően a figyelem középpontjába került Magyarországon. Az elmúlt években nemzetiségi politikánk alkotmányunk szellemében alakult, és értékelhető, becsülhető eredményei vannak. Éppen a továbblépés miatt jött el az ideje egy olyan átfogó nemzetiségi törvény megalkotásának, amely európai mértékkel nézve is jelentős vívmány lenne”*.<sup>93</sup> Peják, aki egyben fővárosi országgyűlési képviselő is volt, március 17-én, a plenáris ülésen szóban kezdeményezte a jogszabály megalkotását, amit az Országgyűlés egyhangúlag el is fogadott.<sup>94</sup>

A következőkben szükséges áttekinteni a törvény 1988-as előkészítésében szereplők körét, ami a jelen, kezdeti fázisban az adott ügyben kifejlődő közpolitikai hálózat (*issue network*) fogalmával ragadható meg. A terminus a kevésbé integrált, nagy befolyású és marginális aktorokat lazán egybefogó szerveződésre utal.<sup>95</sup> A használata annál is inkább indokolt, mert a résztvevők közül többen ebben az ügyben (is) elsőként dolgoztak együtt, és munkájukhoz idővel újabb személyek is csatlakoztak. A laza hálózatra való utalást az is alátámasztja, hogy különösen majd 1989–1990 folyamán mind a kérdéssel foglalkozó pártállami és kormányzati,

<sup>92</sup> 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.). MOL M-KS 288. f. 36/1988/105. ó. e. Tu/239.

<sup>93</sup> A népfront budapesti elnökségének véleménye: időszerű volna nemzetiségi törvényt alkotni. *Magyar Nemzet*, 1988. február 19.

<sup>94</sup> *Országgyűlési Napló 1985–1990*. Az Országgyűlés 24. ülése, 1988. március 17-én, csütörtökön. 1953–1958. hasábk.

<sup>95</sup> Rhodes, R. A. W.: *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press, Buckingham, 1997. 39. 45.

mind pedig a nemzetiségi szövetségi-egyesületi intézményrendszer nagyfokú átalakuláson ment keresztül, amelynek csírái természetesen már az 1988-as folyamatokban tetten érhetők voltak.

A kiindulópont jelen esetben az, hogy a KB Tudományos, Köznevelési és Kulturális Osztálya esetlegesen a fenti kezdeményezések nyomán, legkésőbb 1988 elején elhatározta, vagy pedig megbízást kapott egy nemzetiségi törvény politikai elveinek kimunkálására, amely munkát egy 1988. március közepe és november közepe között tevékenykedő, az Osztály által szervezett szakértői bizottság végezte el, és amiből az év novemberében parthatározat született. A bizottság munkája a megalakulást követően azonban csak valamivel később kaphatott figyelmet és felsőbb politikai támogatást. Egy ideje zajlott már ugyanis a párt csúcsszerveinek keretében a májusi pártértekezlet állásfoglalásának előkészítése, és az év első felében ezzel kapcsolatban számos tervezet látott napvilágot. Ezek közül figyelemreméltó, hogy elsőként csupán az április 30-i keltezésű változat tartotta fontosnak a politikai intézményrendszer reformjával kapcsolatos feladatok sorában tételesen rögzíteni azt, hogy rendezni szükséges a nemzetiségek jogait, az egyéni és közösségi jogok védelmének garanciáit is.<sup>96</sup> Ez a megállapítás ugyanilyen formában bekerült a május 20–22-i országos pártértekezlet állásfoglalásába. Ennek végrehajtását illetően a PB a június 14-i ülésén azt javasolta a KB számára, hogy a KB ajánlja a Minisztertanácsnak a nemzetiségi törvény kidolgozását, amit a KB a 23-i ülésén el is fogadott.

Ugyanaznap, június 23-án Király Zoltán és még tizennégy országgyűlési képviselő ún. „Demokrácia-csomagterv” néven egy sor – köztük nemzetiségi – törvény 1988 végéig történő kidolgozását sürgette a Jogi, igazgatási és igazságügyi bizottságtól. Július elején végül olyan döntés született, hogy az Országgyűlés felkérte a Minisztertanácsot arra, hogy a szeptemberi ülésén adjon tájékoztatást a politikai intézményrendszer reformjával kapcsolatos tervekről, azok irányáról, a megalkotásra kerülő jogszabályok sorrendjéről, valamint előkészítésük tervezett határidejéről.<sup>97</sup>

A kidolgozás intézményi elrendezésével kapcsolatos tavaszi döntések bár rendkívül csekély mértékben, de magukban rejtették, illetve előrevetítették a törvény-előkészítés későbbi meghatározó, olykor konfliktusokat is eredményező kettősségét, nevezetesen azt, hogy egyszerre játszottak alapvető fontosságú szerepet a jogszabályok előkészítéséért, a jogi koherencia megteremtéséért felelős Igazságügyi Minisztérium (IM), valamint a kormánynak kifejezetten a nemzetiségi ügyekre szakosított szervei. Természetesen a Minisztertanács számára a jogszabály kialakítása inkább csak a vonatkozó parthatározat elfogadása után vehette kezdetét. Bár március végén, még mielőtt a nemzetiségi törvény ügye nevesítve

<sup>96</sup> Berecz János: A Magyar Szocialista Munkáspárt Országos Értekezletének állásfoglalása (Módosított tervezet) (Budapest, 1988. április 30.). MOL M-KS 288. f. 5/1025. ő. e.

<sup>97</sup> Szalay Péter: Mi van a „demokrácia-csomagterv”-ben? In: Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1988*. R-Forma Kiadói Kft., 1989. 254–255.

bekerült volna a pártértekezlet állásfoglalás-tervezetébe, már határozatot hozott az 1988–1990. közötti jogalkotási feladatokról, és ebben a jogszabály megalkotását 1989 második felévére irányozta elő. Egyes források nagy valószínűséggel pedig szintén arra utalnak, hogy az IM már a pártértekezlet előtt megbízást kapott az előkészítésre.<sup>98</sup> Nem hagyható figyelmen kívül az a körülmény sem, hogy az IM ebben az időszakban rendkívül meg volt terhelve a jogszabály-előkészítési feladatokkal, és a nemzetiségi törvényt érzékelhetően a lehetőség szerint inkább halasztotta volna. Ezt viszont a pártban az előkészítésért felelős osztályvezető nem akceptálta.<sup>99</sup> Mindenesetre a hangsúly egyelőre a politikai elvek kimunkálására helyeződött – e téren a már említett június 14-i PB-ülés a nemzetiségi szövetségek kongresszusaival kapcsolatos határozatában kimondta, hogy *„egységes és következetes rendszerbe kell foglalni a nemzetiségi lét jogi feltételrendszerét. A Politikai Bizottság megbízza a KB Tudományos, Közoktatási és Kulturális, valamint Közigazgatási és Adminisztratív Osztályát, hogy ez év őszén terjessze a Politikai Bizottság elé a nemzetiségi törvény irányelveit. A nemzetiségi törvényt előkészítő munka céljairól a KB Külügyi Osztálya tájékoztassa a szocialista országok testvérpártjait.”*<sup>100</sup>

A KB illetékes osztálya által koordinált előkészítő munkában számos szereplő vett részt az MSZMP részéről (Közigazgatási és Adminisztratív Osztály [KAO], Külügyi Osztály), állami oldalról (IM Tudományos és Tájékoztatási Főosztálya, Művelődési Minisztérium – miniszterhelyettes, Nemzetiségi Önálló Osztály), a Baranya és Békés Megyei Tanács, a HNF képviselői, illetve a négy nemzetiségi szövetség főtitkárai (Hambuch Géza, Jakab Róbertné, Mándity Marin, Márk György). Ezt a személyi kört a különböző intézményekben (Eötvös Loránd Tudományegyetem [ELTE], Janus Pannonius Tudományegyetem, MTA, Országos Széchényi Könyvtár) dolgozó szakértők (Hanák Péter, Hoóz István, Juhász Gyula, Herman József, Samu Mihály, Polányi Imre és mások) egészítették ki. A bizottság ezen összetétele a későbbiekben két fontos intézményi taggal bővült. Egyrészt a Minisztertanács július végén Pozsgay Imrét társadalompolitikai államminiszterré nevezte ki, és a vonatkozó rendelet – többek között – hangsúlyos kisebbségpolitikai feladatokat

<sup>98</sup> Göndör Péter: Emlékeztető a nemzetiségi törvény koncepcióját tárgyaló bizottság 1988. május 17-én megtartott második megbeszéléséről (Budapest, 1988. május 27.). MOL M-KS 288. f. 36/1988/105. ó. e. A Minisztertanácsnak egy március végi ülését követő kormányzóvivői tájékoztatón elhangzott, hogy lehetséges, hogy a Minisztertanács még 1988-ban megvitatja a nemzetiségi törvény tervezetét. Lásd: Ülést tartott a Minisztertanács – Kormányzóvivői tájékoztató (MTI, 1988. 03. 25.). Július végén Petrik Ferenc igazságügyminiszter-helyettes nyilatkozott úgy, hogy a minisztériumban már megkezdődtek a nemzetiségi jogokról szóló törvény előkészítő munkálatai. Lásd: Törvény készül az egyesülési és gyülekezési jogról – Petrik Ferenc nyilatkozata (MTI, 1988. 07. 26.).

<sup>99</sup> 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. Radics Katalin válasza Kulcsár Kálmánnak (Budapest, 1988. július 20.). MOL M-KS 288. f. 36/1988/105. ó. e.

<sup>100</sup> A Politikai Bizottság határozata a nemzetiségi szövetségek helyzetéről, javaslat a további feladatokra (H/182/1988.). MOL M-KS 288. f. 5/1028. ó. e.

is megfogalmazott számára: a nemzetiségekkel kapcsolatos állami tevékenység koordinálását, illetve a nemzetiségi szövetségekkel összefüggő állami feladatok ellátását.<sup>101</sup> Ennek következtében Pozsgay titkárságának egy munkatársa idővel bekapcsolódott a munkacsoport tevékenységébe. Nagyjából ugyanabban az időszakban, már az ősz elején csatlakozott Lakatos Menyhért, az MCKSZ elnöke is – jelezve tehát a cigányság megjelenítésének szükségességét a készülő párthatározatban.

Érdemes röviden kitérni arra, hogy a nagyon kezdeti szakaszban miként reagáltak a nemzetiségi szövetségek a törvény politikai napirendre vételére, és a meginduló előkészítésre. Ezzel kapcsolatban arra kell utalni, hogy 1988. február végétől, a kongresszusokkal kapcsolatos párthatározat kimunkálása során kérték tőlük, hogy foglalják össze az általuk fontosnak tartott, politikai döntést igénylő kérdéseket egy, az adott nemzetiség helyzetét összegző leírás mellett. A minisztériumba utóbb beérkezett válaszok közül a február végi német és a március közepeei román anyag egyáltalán nem ejtett szót a jogszabályról, ezzel szemben a délszláv és a szlovák szövetség fontosnak tartotta első helyen kiemelni a törvény ügyét: az utóbbi szerint *„szükség van egy – végrehajtási utasítást is magában foglaló – nemzetiségi törvényre. A törvénynek tartalmaznia kell az egyes népcsoportok, ill. az őket alkotó egyének jogait és kötelességeit. (Ideértve a képviseleti jogot is).”*<sup>102</sup> (kiemelés az eredetiben – D. B.) A délszláv szövetség összefoglalója szerint: *„kül- és belpolitikai szempontból egyaránt hasznosnak bizonyulna nemzetiségi törvény megalkotása. Alkotmányunk és más törvények ugyan garantálják az állampolgári és így a nemzetiségi egyenlőséget, más törvények és rendeletek pedig a sajátos nemzetiségi jogokat szabályozzák, de a nemzetiségi törvény ezeket egységes keretbe foglalná.”*<sup>103</sup>

A bizottság a május 17-én megtartott második megbeszélésén azt a munkarendet alakította ki, hogy Samu Mihály, a Művelődési Minisztérium részéről Stark Ferenc, valamint a nemzetiségi szövetségek vezetői június közepéig egy-egy feljegyzést készítenek a törvény elveiről és céljairól,<sup>104</sup> majd július végétől a különböző változatokat más szereplők is véleményezik. Megjegyzendő, hogy a beérkezett nemzetiségi feljegyzések közül a német anyag bizonyult a későbbiek során is

<sup>101</sup> 60/ 1988. (VII. 22.) MT rendelet az államminiszter feladatáról és hatásköréről.

<sup>102</sup> Jakab Róbertné: Feljegyzés a Magyarországi Szlovákok Demokratikus Szövetsége Elnökségének állásfoglalása alapján a politikai döntést igénylő kérdésekről (Budapest, 1988. március 14.). MOL XIX-I-9-ee 1988. 12. d. 31081. (1–14. t.)

<sup>103</sup> Mándity Marin: Előterjesztés a Nemzetiségi Tanácsadó Bizottság részére (Budapest, 1988. március 14.). Uo.

<sup>104</sup> Hambuch Géza: Javaslatok nemzetiségi törvény megalkotásához (Budapest, 1988. június 8.). Márk György: Feljegyzés a nemzetiségi törvény előkészítésére (Gyula, 1988. június 14.). Stark Ferenc: Javaslat a nemzetiségi törvény elveire (Budapest, 1988. június 15.). Mándity Marin: Feljegyzés a megalkotandó nemzetiségi törvényhez (Budapest, 1988. június 15.). Samu Mihály: Előterjesztés a nemzetiségi törvény koncepciójáról (Budapest, 1988. június 15.). Jakab Róbertné: Gondolatok a nemzetiségi törvény elveiről, céljairól (Budapest, 1988. június). MOL M-KS 288. f. 36/1988/105. ő. e.

leginkább hasznosíthatónak, lévén hogy annak összeállításában közreműködött a szövetség jogász alelnöke is.

Az eltérő terjedelmű és színvonalú összefoglalók egyetértettek abban, hogy szükség van nemzetiségi törvényre Magyarországon, bár a román főtitkár ezt inkább az alkotmány felülvizsgálatával azonos időben látta volna alkalmasnak. Szintén nagyfokú konszenzus mutatkozott abban, hogy egyéni és közösségi jogokra egyaránt szükség van, és nagy hangsúlyt kell helyezni a majdani végrehajtásra is. Samu Mihálynál jelent meg az államalkotó jelző használata. Nagy hatásúnak bizonyult Stark Ferenc azon megállapítása is, amikor aktív, támogató jellegű kisebbségvédelmi szemlélet és ilyen természetű rendelkezések kialakítását sürgette. Nem volt egyetértés viszont a törvény lehetséges jogalanyai terén: a nemzetiségi osztályvezető elengedhetetlennek tartotta a nemzetiség és a nemzetiséghez tartozás fogalmainak meghatározását, amelyek mellett szerinte bizonyos rendelkezéseknek területi érvénnyel kell bírniuk. Ez utóbbival kapcsolatban ugyanakkor elvetette a nemzetiségi lakosság létszámának és számarányának a figyelembevételét, így kompromisszumként azt javasolta, hogy bizonyos jogok gyakorlását minden olyan településen biztosítani kell, *„ahol a nemzetiségiiek jelenléte a mindennapok során kimutatható”*. Továbbá úgy gondolta, hogy az ilyen jellegű kötelezettségvállalás és annak teljesítése függhet a megfelelő szintű érdekképviselet működésétől is. Samu Mihály rámutatott az esetlegesen felmerülő más kisebbségek (cigányok, zsidók, örmények, bolgárok stb.) kérdésére, és úgy vélte, hogy ezekre a törvény legfeljebb csak akkor vonatkozzon, ha úgymond elérték a megfelelő nemzetiségi szervezetségi szintet, és egy elismerési eljárás keretében a legfőbb döntéshozó szervek támogatják a felvételüket. A némileg korábban készített szakértői tanulmányok közül a hazai zsidóságról író Hanák Péter az igénylők számára kulturális autonómiát szorgalmazott.<sup>105</sup> A nemzetiség fogalmát ugyancsak definiálni kívánó Herman József a zsidóság esetét viszont egy lényegében befejezett asszimilációs folyamatban írta le, míg a cigányságot a nemzetiségi fejlődésre ösztönözte volna, hogy így részesülhessen a törvényi felvételben.<sup>106</sup> Samuhoz hasonlóan a szlovák főtitkár szintén inkább a taxációs logika mellett érvelt, és kifejezetten amellett, hogy a törvény kizárólag csak a már elismert nemzetiségeket fogadja be. A délszláv vezető Starkkal egyezően törvényben definiálta volna a nemzetiség fogalmát. A német szövetség anyagában jelent meg a szabad identitásválasztás elve: e szerint a nemzetiségi jogok gyakorlására jogosult az a magyar állampolgár, aki nemzetiségi származású és annak tartja magát, illetve igényt tart a nyelv és a kultúra ápolására.

Az összefoglalók kivétel nélkül utaltak a lehetséges egyéni és közösségi jogokra, amelyek közül hangsúlyos helyen szerepelt a nevelés-oktatás (Samu Mihálynál és

<sup>105</sup> Hanák Péter: Feljegyzés a magyarországi zsidóság esetleges autonómiájáról – a készülő nemzetiségi törvény előkészítése számára (Budapest, 1988. április 2.). MOL M-KS 288. f. 36/1988/105. ő. e.

<sup>106</sup> Herman József: A megalkotandó új nemzetiségi törvény kérdéseiről (Budapest, 1988. május 3.). Uo.

a németeknél az értelmiségi utánpótlás szavatolása is), a közművelődés, az írott és elektronikus tömegtájékoztatás, a név- és nyelvhasználat bizonyos aspektusai, valamint az azonos nyelvet beszélő országokkal való szabad érintkezés. Ezek sorában került általában feltüntetésre a képviselő joga is, amely a korabeli realitások alapján túlnyomórészt a már meglévő szövetségi struktúrák reformjára épített. E téren a német anyag vázolta fel a legrészletesebben a szövetségek „*autonómiáját*”: a tagsági bázissal, helyi, területi és országos szinten szerveződő szövetség minden, a nemzetiséget érintő kérdésben javaslattevési joggal rendelkezik, a számára sérelmes jogszabályok esetében pedig vétőjoggal, míg az oktatás és kultúra ügyeiben egyetértési joggal bír. A szövetségnek beleszólása lett volna a román szervezet által ugyancsak szorgalmazott nemzetiségi intézményhálózat tevékenységébe is. A saját „autonóm” szervezetek kialakításának jogát Stark is fontosnak tartotta: az alsóbb döntési szinteken partneri viszonyban lévő, választott testületeket képzelt el, míg az országos érdekképviselőt a szövetség látta volna el. Samu elgondolása szerint a nemzetiségi szerveződés alapjai a nemzetiségi szövetségek, „*az önkormányzat szervei, valamint az önszerveződés egyéb formái*”.

A garanciák terén a nemzetiségi anyagok fontos szerepet tulajdonítottak a helyi és országos szintű pénzügyi-anyagi támogatásnak. Az intézményi kezelés tekintetében a német szövetség szorgalmazta, hogy a leendő jogszabály határozza meg a kérdés központi felelős állami szervét, de legrészletesebben ezt az ügyet Samu Mihály érintette. Ő az Országgyűlésben külön nemzetiségi bizottság felállítását, valamint országos szintű közigazgatási szerv, akár államtitkárság létesítését vetette fel – ez utóbbi mellett megtartotta volna a Nemzetiségi Önálló Osztályt a nemzetiségi oktatás irányítására.

Az állásfoglalás előkészítésével párhuzamosan, attól korántsem függetlenül, 1988 őszére rendkívüli mértékben került előtérbe a cigányság státuszának kérdése, egyre nagyobb lett a nemzetiségként való elismerése érdekében kifejtett, eredetileg viszont felülről kezdeményezett nyomás. A nemzetiséggé válás ugyanakkor elmélyítette a különböző – többnyire szintén nem cigányok által kezdeményezett – szervezeteik – így a Művelődési Minisztérium felügyelete alatt működő MCKSZ, a HNF Országos Tanácsa mellett 1985 óta tevékenykedő Országos Cigánytanács, illetve az 1987 óta működő Fővárosi Tanács VB Cigány Szociális és Művelődési Módszertani Központ – közötti megosztottságot.<sup>107</sup> A munkacsoport tevékenységében közülük csak az MCKSZ képviseltette magát, és Lakatos Menyhért pártolta is a személyi hatály kiterjesztését a magyarországi cigányságra.<sup>108</sup> November elején ugyanakkor a HNF támogatásával létrejött – a nemzetiségi szövetségekkel megegyező elnevezéssel – a Magyarországi Cigányok Demokratikus Szövetsége (MCDSZ), amelynek céljai között szerepelt a nemzetiségi elisme-

<sup>107</sup> Báthory: i. m. 623. Klímová: i. m. 114.

<sup>108</sup> Lakatos Menyhértnek, az MCKSZ elnökének levele Gáti Tamásnak, az MSZMP KB Tudományos, Közkutatási és Kulturális Osztályának munkatársának (Budapest, 1988. november 8.). MOL M-KS 288. f. 36/1988/105. 6. e.

rés is.<sup>109</sup> A hónap végén az OCT, amelynek tagjai voltak az MCDSZ ideiglenes vezetői is, ad hoc bizottságot hívott életre a szervezet nemzetiségi ügyben való állásfoglalásának kidolgozására. Szintén novemberben cigány és nem cigány értelmiségiek azzal a kéréssel fordultak Radics Katalinhoz, hogy a 15-i PB-ülésem a cigányság kapja meg a nemzetiségi jogot.

A későbbi véleményezők közül az IM főosztályvezetője a különböző nemzetiségek számára a differenciált jogok biztosításának lehetőségét vetette fel, azaz hogy nem mindegyik népcsoport részesülne a nemzetiségi jogok teljes terjedelmében.<sup>110</sup> Pozsgay Imre titkárságának munkatársa arra a fontos körülményre hívta fel a figyelmet, hogy a törvénynek tekintettel kell lennie az ország gazdasági helyzetére, az egyre romló életszínvonalra, illetve a fokozott politikai-társadalmi feszültségekre. Ezért szerinte a törvény *„egyfelől csak annyit ígérhet, amire a kormány azonnal garanciát tud adni, másfelől olyan megfogalmazásban, hogy az figyelemmel legyen a gazdasági és társadalompolitikai helyzet kiváltotta érzékenységre”*. Feltette azt a kérdést, hogy vajon a korabeli nemzetiségi szövetségek *„mint törzs nélküli fejek”* alkalmas partnerek lehetnek-e a megvalósítás folyamatában.<sup>111</sup> A KB Külügyi Osztálya a dokumentum részévé kívánta tenni az egyesülési jogot is, és az alapelvek tekintetében támogatta az egyenjogúság, a nemzetiségi többletjogok, az államalkotó minőség, az aktív és passzív kisebbségvédelem, a helyi és csoportautonómia, az érdekképviselés és a szabad kapcsolattartás gondolatait. A személyi hatálynál azt a megoldást pártolta, hogy a törvény elfogadását követően a nemzetiségek – beleértve a cigányság képviselőit is – kérjék a felvételüket.<sup>112</sup>

A PB november 15-i ülése megtárgyalta a nemzetiségi törvény irányelveire tett javaslatot, és a pontosított szöveget a KB elé utalta. A PB egyúttal hatálytalanította az 1961-es és 1979-es cigányhatározatainak azon pontjait, amelyek a cigányságot még etnikai csoportnak minősítették, ezzel megnyitotta az utat a nemzetiségi elismerés számára.<sup>113</sup> A KB november 22-én bocsátotta ki az állásfoglalását, amely immár „a nemzetiségi politika továbbfejlesztéséről és a nemzetiségi törvény irányelveiről” címet viselte. Az elfogadott dokumentum kritikusan hívta fel a figyelmet egyrészt arra, hogy a korábbi erőfeszítések ellenére sem sikerült előrehaladást elérni a nemzetiségi lakosság identitástudatának megőrzésében, másfelől pedig a jogszabály hiányára: *„az alkotmány – az állampolgárok alapvető jogairól és kötelességeiről szóló fejezetben – 1949 óta rendelkezik a Magyarországon élő nemzetiségek egyenjogúságáról, anyanyelvük használatáról, anyanyelven történő oktatásuk,*

<sup>109</sup> Megalakult a Magyarországi Cigányok Demokratikus Szövetsége (MTI, 1988. 11. 01.).

<sup>110</sup> Csalótzky Györgynek, az IM Tudományos és Tájékoztatási Főosztálya vezetőjének levele Gáti Tamásnak (Budapest, 1988. október 13.). 70 057/1988. IM VII/1. MOL M-KS 288. f. 36/1988/105. ő. e.

<sup>111</sup> Sánta Áron: Észrevételek a készülő nemzetiségi törvény irányelveire, a törvény alapelveire tett javaslathoz (Budapest, 1988. október 12.). Uo.

<sup>112</sup> Tabajdi Csaba levele Radics Katalinnak (Budapest, 1988. október 15.). Uo.

<sup>113</sup> Jegyzőkönyv a Politikai Bizottság 1988. november 15-én megtartott üléséről (Budapest, 1988. november 24.). MOL M-KS 288. f. 5/1043. ő. e.

*valamint saját kultúrájuk megőrzésének és ápolásának jogáról. Jogrendszerünk-  
ből azonban hiányzik a nemzetiségi jogok átfogó, korszerű és a szükséges mértékig  
részletes szabályozása.” Ennek pótlására „a Magyar Népköztársaság szocialista  
elveken alapuló nemzetiségpolitikai törekvéseit az alkotmány megújítása mellett  
önálló nemzetiségi törvény megalkotásában is ki kell fejezni”.<sup>114</sup> Az állásfoglalás ak-  
tív kisebbségvédelmi szemléletet és támogató jellegű politikát sürgetett, illetve le-  
hetőséget látott a kedvezőtlen folyamatok lefékezésére és későbbi megállításukra.*

A személyi hatály kapcsán a dokumentum egyfelől a magyar állampolgárság, másfelől a szabad identitásválasztás mellett kötelezte el magát: a nemzetiségi ho-  
vatartozás kizárólag csak az egyén szuverén döntésén alapulhat. Ennek hatósági  
rögzítése, különböző okmányokban való feltüntetése nem megengedett, akárcsak  
a származás figyelembevétele sem. A törvény hatálya alá tartozó kisebbsége-  
ket a leendő törvény függelékében kívánta felsorolni, de csak azokat, amelyekkel kap-  
csolatban az állam anyagi konzekvenciával is járó kötelezettségeket vállal. A lista  
azonban egy nyitott, azaz bővíthető taxáció lett volna: a bekerülést az állampol-  
gárok megbízásából országos szervezetek kezdeményezhették volna a Miniszter-  
tanács útján. Nem tartalmazta tehát a nemzetiség fogalmának meghatározását, de  
a nyelvhasználat és az oktatás terén utalt arra, hogy a nemzetiségi nyelv esetében  
feltételezhető egy standardizált változat léte. Érdekesség továbbá, hogy a korábbi  
változatokban még nem szerepelt az állam túlzott megterhelésétől való félelem,  
illetve az új közösségek elismerését legalább 1000 állampolgár kezdeményezésé-  
hez kötötték volna.

Az állásfoglalás az egyéni és kollektív jogok lényegét az alábbi területeken fo-  
galmazta meg: nyelvhasználat, nevelés-oktatás, saját értelmiség kialakítása, kul-  
túra, tömegtájékoztatás, illetve az anyanemzettel való kapcsolattartás. Az érdek-  
képviselési jog vonatkozásában helyi egyesületekre, országos szövetségekre és  
társadalmi szervezetekre kívánt építeni, amelyek jogsértés esetén bírósághoz for-  
dulhatnak, illetve eljárhatnak a Nemzetiségi Konzultatív Bizottság elnökénél. Ez  
utóbbi, újonnan létrehozandó szervet az állásfoglalás a Minisztertanács tanács-  
adó és konzultatív testületként képzelte el, egy illetékes tagjának a felügyelete  
alatt. Szervezeti vonatkozásban látszott tehát egyfelől, hogy a létező miniszteri  
szintű Nemzetiségi Tanácsadó Bizottsághoz hasonló szerv már magasabb szinten  
szerveződik, de másfelől az is világos volt, hogy a komolyabb intézményi elgon-  
dolások (parlamenti bizottság, államtitkárság) még nem voltak keresztülvihetők.  
Érdekes viszont, hogy a korábbi szövegváltozatok még jóval konkrétabban fo-  
galmazták meg e Konzultatív Bizottság összetételét: ezek szerint az elnökét és  
tagjait a Minisztertanács nevezte volna ki, és a tagok a nemzetiségi szövetségek,  
társadalmi szervezetek, egyesületek képviselői, illetve szakértők lettek volna.  
A Bizottságot ezek szerint az államminiszter felügyelte volna. A testület mellett,  
minimális létszámmal egy végrehajtói hatáskör nélküli Titkárság tevékenykedett  
volna, a Bizottság és a többszoros finanszírozás egyik elemeként kialakítandó

<sup>114</sup> Balogh–Sipos: i. m. 735–736.

Nemzetiségi Alap ügyeinek intézésére. Ez a felvázolt intézményi elrendezés már nagyban leképezte a későbbi, Németh Miklós által vezetett kormány kisebbségpolitikai struktúráit, de egyértelmű megfogalmazásra még nem került a novemberi állásfoglalásban. Ez annál is inkább figyelemreméltó, mivel a minisztertanács egy közel két hónappal korábbi, szeptember végi ülésén – a magyar–román államközi kapcsolatok fejlesztésének, kiszélesítésének munkaprogramjával kapcsolatban – úgy döntött, hogy az államminiszter mellett létre kell hozni egy nemzetiségi ügyekkel foglalkozó konzultatív testületet.<sup>115</sup> Az állásfoglalást követően Horváth István belügyminiszter pedig arra tett javaslatot Pozsgay Imrének, hogy a cigánysággal kapcsolatos ügyek kezelését a Tárcaközi Bizottságtól szintén az államminiszter vegye át.<sup>116</sup>

### *A kisebbségi törvény előkészítése a Németh-kormány időszakában (1988–1990)*

A nemzetiségi politika továbbfejlesztéséről és a nemzetiségi törvény irányelveiről szóló KB-állásfoglalás után két nappal lépett hivatalba a Németh Miklós által vezetett kormány (1988. november–1990. május), amelynek idejében a rendszerváltással összefüggő, meghatározó politikai és gazdasági változások, a demokratikus intézményrendszer kialakítása, alapvető emberi és politikai jogok lefektetése mellett a kisebbségi törvény ügye is a megformálás következő közpolitikai szakaszába léphetett, bár döntés, elfogadott törvény nem lett belőle. A Minisztertanács még a november 17-i ülésén fogadta el az Országgyűlés nyári felkérése nyomán azt az előterjesztést, amely a politikai intézményrendszer reformjával kapcsolatos tervekről és azok várható ütemezéséről szólt, és amelyről Pozsgay Imre november 24-én számolt be a plenáris ülésen. A dokumentum szerint a nemzetiségi törvény megalkotása a tervezett új alkotmány elfogadása előtt „indokolt”, amelyet így 1989. II. félévére irányoztak elő, míg az új alaptörvényről szóló törvényjavaslatot 1990-re.<sup>117</sup> Szintén ezekben a napokban vette tudomásul a PB az Országgyűlés 1989. évi várható programját, amely dokumentum már jóval konkrétabban, a III. negyedévre,

<sup>115</sup> Raft Miklós: Tájékoztató a Politikai Bizottság tagjai részére a Minisztertanács 1988. szeptember 22-i üléséről (Budapest, 1988. szeptember 22.). MOL M-KS 288. f. 36/1988/85. ő. e. Lásd 3238/1988. MT határozat a nemzetiségekkel és a külföldön élő magyarokkal foglalkozó bizottság létrehozásáról.

<sup>116</sup> Horváth István: Javaslat a cigánykérdés kormányzati szintű kezelésének rendezésére (Budapest, 1988. november 23.). MOL XIX-A-95-a 1988. 7. d. 100–62/1988.

<sup>117</sup> Pozsgay Imre: Előterjesztés a Minisztertanácshoz a politikai intézményrendszer reformjával kapcsolatos tervekről, azok várható ütemezéséről szóló országgyűlési beszámolóról (Budapest, 1988. november). MOL M-KS 288. f. 36/1988/91. ő. e. A minisztertanács korábbi elnöke, Grósz Károly egyébként már júniusban úgy nyilatkozott, hogy a törvényt 1989-ben szeretnék a Parlament elé terjeszteni. Lásd: Grósz Károly az építőművészek szövetségében (MTI, 1988. 06. 14.). Hasonlóan fogalmazott augusztus elején Radics Katalin is. Lásd: Nemzetiségi törvény készül – Radics Katalin nyilatkozata (MTI, 1988. 08. 01.).

várhatóan októberre valószínűsítette a jogszabályt.<sup>118</sup> Az országgyűlési kezdeményezés, a KB állásfoglalása és a kormány támogatása nyomán megindulhatott tehát az előkészítés, de egy idő után nyilvánvalóvá vált, hogy a kidolgozás folytatása, illetve a jogszabály elfogadása majd az 1990-es demokratikus választások után megalakuló, új összetételű Országgyűléshez és kormányhoz fog kapcsolódni. A Németh-kormány volt ugyanakkor az a kormány, amelynek hivatali idejében, a különböző politikai, társadalmi és szakértői szereplők között, megindulhatott mind a határon túli magyar, mind pedig a hazai kisebbségi kérdésekben az intézményes együttműködés, a közös gondolkodás, a rendszerváltás utáni magyarországi kisebbségpolitika koncepcionális alapjainak lerakása. Mindeközben a kérdéssel foglalkozó – alább bemutatandó – kormányzati intézményrendszer és a kisebbségi érdekszervezetek egyaránt komoly strukturális átalakuláson mentek keresztül, és ezek a meginduló folyamatok bizonyos mértékben túlmutattak ezen a bő másfél éves perióduson, és folytatódtak a választásokat követően is. Összességében elmondható az is, hogy a kormány, a minisztériumi háttérapparátusok, az Országgyűlés, a megalakuló politikai pártok, kisebbségi szervezetek és szakértői körök mellett a pártszerveknek már egyre kisebb jelentősége és befolyása volt a törvény kimunkálását illetően. A KB Tudományos, Közoktatási és Kulturális Osztálya mellett 1984 óta működő Nemzetiségi Koordinációs Bizottság a tevékenységét be is szüntette.

A kormány oldaláról a kisebbségi törvény ügyével kapcsolatban folyamatosan formálódó közpolitikai hálózat egyik legfontosabb szereplőjévé az Igazságügyi Minisztérium vált, amely a KB-állásfoglalás után, 1989 elején vette át a jogszabály előkészítését.<sup>119</sup> A Művelődési Minisztérium Nemzetiségi Önálló Osztálya továbbra is működött az államigazgatási struktúrában – vezetését 1989 őszéig látta el a korábban jelentős szerepet játszó Stark Ferenc.

A Minisztertanács 1988 őszi határozata nyomán megindult egy másik fontos szereplő, a nemzetiségi tanácsadó és véleményező testület felállításának előkészítése – a kormányzati tevékenység továbbfejlesztésével kapcsolatos, január végi minisztertanácsi határozat<sup>120</sup> nyomán már kollégium elnevezéssel. Figyelemreméltó, hogy a Nemzetiségi Kollégiumról szóló első előterjesztések (február 16., 27.) még azt a határozott szándékot tükrözték, hogy az új testület vegyen részt a nemzetiségi törvény előkészítésében,<sup>121</sup> ezzel szemben az áprilisi határozat számára

<sup>118</sup> Stadinger István, a Magyar Népköztársaság Országgyűlésének Elnöke: Javaslat a Politikai Bizottsághoz az Országgyűlés 1988. decemberi ülésszakának összehívására (Budapest, 1988. november 9.). MOL M-KS 288. f. 5/1044. ő. e. KAO/816/2/1988.

<sup>119</sup> Stark Ferencnek, a Művelődési Minisztérium Nemzetiségi Önálló Osztályának vezetőjének levele Timoránszky Péternek, az IM főosztályvezető-helyettesének (Budapest, 1989. január 23.). MOL XIX-I-9-ee 1989. 14. d. 48036. (13-1. t.)

<sup>120</sup> 3029/1989. MT határozat a kormányzati tevékenység továbbfejlesztésével kapcsolatos feladatokról.

<sup>121</sup> Pozsgay Imre: Előterjesztés a Minisztertanács részére a Minisztertanács Nemzetiségi Kollégiumáról (Budapest, 1989. február 16.). MOL XIX-J-1-k KÜM 1989. évi adminisztratív iratok 9. d.

már csak véleményezést fogalmazott meg. A Nemzetiségi (később Nemzeti és Etnikai Kisebbségi) Kollégium felállításáról szóló minisztertanácsi döntés után az új testület ténylegesen az év júniusában, Pozsgay államminiszter elnöklése alatt jött létre. Egyidejűleg megszüntették az eredetileg 1971-ben életre hívott, majd 1980-ban újjászervezett Nemzetiségi Tanácsadó Bizottságot, és a minisztertanács döntés-előkészítő, értékelő, véleményező-tanácsadó testületeként, döntési jogosítványok nélkül létrehozta a Kollégiumot. Alapvető feladatai *„a nemzetiségi politika megvalósításában részt vevő állami szervek, társadalmi szervezetek tevékenységének összehangolása, a hazai nemzetiségek és más etnikumok jogszabályokban biztosított egyéni és kollektív jogainak érvényesítését szolgáló állami feladatok összehangolása, továbbá az ország határain kívül élő magyarság helyzetének figyelemmel kísérése, a velük való kapcsolattartás feladatainak meghatározása”* lettek. Segítette a Minisztertanácsot a döntés-előkészítésben, a kisebbségi jogok érvényesülésének értékelésében, illetve – a korábbi, négy nemzetiségre és hivatalos szövetségeikre koncentráló szemlélet meghaladása jegyében – folyamatos kapcsolatot tartott a nemzetiségi szövetségekkel, illetve a *„a nemzetiségek és más hazai etnikumok szervezeteinek képviselőivel”*. Miként utaltam rá, a jogszabály előkészítésének, kidolgozásának folyamatával kapcsolatban csupán azt írta elő, hogy *„véleményt nyilvánít a nemzetiségi törvény és más – feladatkörét érintő – jogszabályok előkészítésében, figyelemmel kíséri ezek végrehajtását és érvényesülését”*.<sup>122</sup>

A Kollégium megalakulása után közel kilencvenfős tagságában hivatalból volt tag több illetékes miniszterhelyettes és számos társadalmi szervezet képviselője, köztük a nemzetiségi szövetségek és *„a magyarországi cigányok érdekképviselőt ellátó szervezet”* delegáltja. Az előző, intézményes tagokon kívül a Kollégium elnöke felkérhette más állami szervek, társadalmi szervezetek, illetve más etnikumok képviselőit is. A testület a meglehetősen rövid idejű fennállása idején két – határon túli magyar és hazai – albizottsággal működött. Mellette azonban szükség volt egy sokkal kisebb létszámú, a napi operatív ügyeket vivő és már államigazgatási minőségben funkcionáló szervre, amelyet már a novemberi KB-állásfoglalás előkészítő anyagai is vizionáltak. A források ezzel kapcsolatban arra utalnak, hogy 1989 folyamán már a Minisztertanács Hivatala keretében, az államminiszterhez köthetően létrejött a Társadalom- és Nemzetiségpolitikai Titkárság. Az utóbbi feladatokra végül azonban 1989 kora őszén hívták életre a Minisztertanács Nemzetiségi (később Nemzeti és Etnikai Kisebbségi) Titkárságát (NEKT), amely már önálló államigazgatási szervként, döntési kompetenciákkal funkcionált. Vezetésével október közepén Tabajdi Csabát bízták meg, akit miniszterhelyettesessé neveztek ki.<sup>123</sup> A Kollégiumnál jóval kisebb létszámban, nyelvterületek szerint

2324. Pozsgay Imre: Előterjesztés a Minisztertanács részére a Minisztertanács Nemzetiségi Kollégiumáról (Budapest, 1989. február 27.). Uo. 2324–1.

<sup>122</sup> 1048/ 1989. (IV. 24.) MT határozat a Minisztertanács Nemzetiségi Kollégiumáról.

<sup>123</sup> 1124/ 1989. (X. 15.) MT határozat a Minisztertanács Nemzetiségi Titkársága vezetőjének kinevezéséről.

differentiáltan működő, operatív jellegű szerv végezte a Kollégium munkájának előkészítését, kapcsolatot tartott a hazai és a határon túli magyar kisebbségi szervezetekkel, intézményekkel, és személyekkel, illetve tájékoztatta a Minisztertanácsot és a közvéleményt az aktuális kisebbségpolitikai kérdésekről.

1988 végétől kezdve jelentős szervezeti átalakulási folyamat indult meg a nemzetiségi szövetségek és a kisebbségi érdekszervezetek szférájában is, amely leginkább az 1989 elején törvénybe iktatott egyesülési joggal (1989. évi II. törvény) függött össze. A PB november 21-i ülésén még „hozzájárult” a szövetségek főtitkárainak (Hambuch Géza, Jakab Róbertné, Mándity Marin, Márk György) megválasztásához a soron következő, decemberi kongresszusok alkalmával.<sup>124</sup> Ezek előkészítő anyagai (beszámolóí és határozattervezetei) a szlovák kivételével mind érintették a nemzetiségi törvény ügyét,<sup>125</sup> illetve a kongresszusok is pártolták a jogszabály kidolgozását.<sup>126</sup> Nem sokkal később, az egyesülési jog birtokában a szövetségek megindulhattak a regisztrált tagsággal rendelkező, valódi társadalmi szervezetekké válás útján. Kiteljesedhetett a demokratikus átalakulásuk, amelynek részeként már az általuk képviselt kisebbségek érdekeit jelenítik meg a politikai döntéshozók felé, és nem pedig a párt és a kormány politikáját közvetítik a nemzetiségi lakosság felé. Másrészt az egyesületi szabadság lehetővé tette a szervezeti pluralizmus kifejlődését, azaz hogy egyrészt a szövetségek munkájával és szerepével elégedetlenek ezekkel szembenálló, úgynevezett alternatív egyesületeket hívjanak életre, amelyek szintén igényt formáltak a kollektív érdekképviseletre a formálódó közpolitikai hálózatban. A folyamat magában foglalta azt is, hogy a korábban hivatalosan el nem ismert közösségek is színre léptek a határozott érdekérvényesítés szándékával, akár olyanok is, akiknél nem volt közvetlen szervezeti előzmény (örmények, ruszinok, ukránok). Végül, de nem utolsósorban a megváltozott politikai, társadalmi légkör lehetőséget biztosított számukra az évtizedes nemzetiségi sérelmek megfogalmazására, a hiányosságok és mulasztások bemutatására, illetve a lehetséges megoldási javaslatok szabad megvitatására.

Az 1988-as kongresszust követően a Jakab Róbertné főtitkár és Sipiczki Mátyás elnök által vezetett szlovák szövetségben kezdetüket vehették a tagsági bázis és intézményi hálózat kialakítását célzó reformok.<sup>127</sup> Elhúzódó viták kísérték 1988–1990 között a román szövetség átszervezését, amelyet ebben az időszakban

<sup>124</sup> Jegyzőkönyv a Politikai Bizottság 1988. november 21-én megtartott üléséről. MOL M-KS 288. f. 5/1044. ő. e.

<sup>125</sup> Lásd MOL M-KS 288. f. 36/1988/101–102. ő. e.

<sup>126</sup> Délszláv nemzetiségi kongresszus Pécsen (MTI, 1988. 12. 03.). A Magyarországi Németek Demokratikus Szövetségének VII. kongresszusa (MTI, 1988. 12. 03.). Befejeződött a Délszláv Nemzetiségi kongresszus Pécsen (MTI, 1988. 12. 04.). A Magyarországi Románok Demokratikus Szövetségének kongresszusa (MTI, 1988. 12. 10.). A Magyarországi Szlovákok Demokratikus Szövetségének kongresszusa (MTI, 1988. 12. 10.). Bejeződött a Magyarországi Szlovákok Demokratikus Szövetségének VIII. kongresszusa (MTI, 1988. 12. 11.).

<sup>127</sup> Gyivicsán Anna–Krupa András: *A magyarországi szlovákok*. Útmutató, Budapest, 1997. 107.

Márk György főtitkár és Mihaiescu György elnök irányítottak.<sup>128</sup> A német szövetség elsőként hagyta el a nevéből a demokratikus jelzőt, és 1988 végén síkra szállt a szilárd helyi és területi bázis, a nagyobb döntési hatáskör, illetve a jobb személyi és anyagi feltételek mellett. A megújított alapszabály értelmében a szövetség elnökségének tagjai lettek az érdekképviselők megyei és fővárosi szintű vezetői.<sup>129</sup> A Hambuch Géza és Manherz Károly által vezetett Magyarországi Németek Szövetségének (MNSZ) határozata alapján elsőként 1989. január közepén jött létre Komárom megyében a megyei németiség érdekképviselői szövetsége, tagjai a német települések és a megye kongresszusi küldöttei voltak. Ugyanebben az időszakban alakult meg a Komárom megyei szlovákok érdekképviselői tömörülése is.<sup>130</sup> 1989 első három hónapjában további 15 helyi szlovák nemzetiségi egyesület jött létre, Pitvaroson pedig helyi aktivisták és a magyar tanácsi és pártvezetők nemzetiségi bizottságot alakítottak. A déli szlávoknál az év elején egyesületté alakult a szentendrei szerb klub és a Bács-Kiskun megyei választmányi tagok bajai csoportja.<sup>131</sup> Az év júliusában létrejött a fővárosi déli szlávok érdekeinek képviselője a délszláv szövetség budapesti helyi szervezete is.<sup>132</sup> Az 1989–1990-en is túlmutató átalakulás és demokratizálódás azonban szövetségenként eltérő mélységben zajlott le, nem nélkülözve a belső – személyi, generációs, valamint politikai-ideológiai – konfliktusokat sem, amelyek kihatással voltak a szervezeteiket érintő döntéshozatali folyamatokra is. Ezek az események azonban nem csak a korábbi négy nemzetiségi szövetséget, hanem a már létező bolgár, görög és lengyel egyesületet is érintették. A későbbiekre nézve szintén meghatározó volt, hogy az 1990. évi országgyűlési választásokon a hagyományos szövetségek a HNF-hez köthető, képviselői helyet nem szerző Hazafias Választási Koalíció mellett kötelezték el magukat, több nemzetiségi vezető annak országos és területi listáin indult a parlamenti képviselői mandátumért.<sup>133</sup> Fontos mozzanat volt az is, hogy főként államigazgatási és szakértői körökben ekkoriban kezdtek olyan, szintén időben túlmutató vélemények és viszonyulási attitűdök kialakulni, hogy a kisebbségi érdekszervezeteknél sok esetben inkább csak a kellő legitimáció nélküli, közösségi felhatalmazással nem bíró fantomszervezetekről és a központi költségvetési források megszerzéséről van szó.<sup>134</sup>

<sup>128</sup> Petrusán György–Martyin Emília–Kozma Mihály: *A magyarországi románok*. Útmutató, Budapest, 1999. 115. Lásd még: Megújul a román nemzetiségi szövetség (MTI, 1990. 01. 19.). Javaslat új román nemzetiségi szövetség létrehozására (MTI, 1990. 05. 21.). Új érdekképviselőt akar a románság – Lemondott az elnökség és a választmány (MTI, 1990. 06. 15.). A hazai románság nyílt fóruma Gyulán (MTI, 1990. 09. 07.). Magyarországi Románok Szövetsége (MTI, 1990. 12. 16.).

<sup>129</sup> Poprády: i. m. 251–252. Befejeződött a Magyarországi Németek Demokratikus Szövetségének VII. kongresszusa (MTI, 1988. 12. 04.).

<sup>130</sup> Fehér: *Az utolsó percben*, i. m. 262–263. Nemzetiségi érdekképviselői szervezet alakult Tata környékén (MTI, 1989. 01. 18.).

<sup>131</sup> Znorovszky Attila: Nemzetiségi művelődés – nemzetiségi közérzet. *Népművelés*, 1989/5. 14.

<sup>132</sup> A délszláv nemzetiségek budapesti szervezete (MTI, 1989. 07. 10.).

<sup>133</sup> Vida: i. m. 361.

<sup>134</sup> Győri Szabó: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás*, i. m. 120.

A jogszabályi előkészítésre és a formálódó közpolitikai hálózatra szintén hatással volt a pluralizmus: az országos szinten akár a kizárólagos érdekképviselő és érdekérvényesítés igényével megjelenő szervezetek jelensége számos kisebbség életének szerves részévé vált. A legnépesebb cigány kisebbség már eleve több szervezettel érte el 1989-et: az MCKSZ és az MCDSZ mellett a Fővárosi Tanács Cigány Koordinációs Bizottságának segítségével, a budapesti Módszertani Bázis talaján jött létre a Phralipe Független Cigány Szervezet, amely az egyik vezető ellenzéki politikai erőhöz, a Szabad Demokraták Szövetségéhez (SZDSZ) közeledett. Mellettük még további szervezetek is alakultak (köztük a beás szövetség),<sup>135</sup> illetve új jelenséggé az 1990-es választások előtt etnikai alapú cigány pártokat is bejegyeztek.<sup>136</sup>

A szervezeti pluralizmus térnyerése, a korábbi szövetséggel inkább szembeforduló, ún. alternatív szervezetek színre lépése kapcsán a cigányság mellett elsősorban az 1991 elejéig létező délszláv szövetség látványos felbomlása bizonyult meghatározónak. A rendszerváltozás idejére, az erőtlen egybetartási kísérletek ellenére a szövetség egysége már végleg a múlté lett, a helyébe különálló horvát, szerb és szlovén demokratikus szerveződések léptek. A három nemzetiség elkülönülésének a háttérében, a Jugoszláviában meginduló felbomlási folyamat, az ezzel kapcsolatos magyarországi külpolitikai elképzelések, illetve a déli szláv kisebbségeknek, mindenekelőtt a horvátoknak és a szerbeknek a már jóval korábbra datálható elégedetlensége állt. 1989 folyamán először a MLADOST – Magyarországi Horvátok, Szerbek és Szlovének Ifjúsági Szervezete – jött létre, amely a fiatalság aktivizálását tűzte ki célul.<sup>137</sup> Az önálló nemzetiségi szervezetek sorát az MDDSZ-el elégedetlen horvátok nyitották meg, akik 1989–1990-ben, bunyevác-horvát kezdeményezésre, többszöri alakuló üléssel hozták létre a Magyarországi Horvátok Szövetségét, amelyet nem magyarul, hanem anyanyelvükön jegyeztettek be.<sup>138</sup> A szervezet eleinte csupán a horvát nemzetiség érdekeinek hatékonyabb képviselésére helyezte a hangsúlyt, de idővel radikálisabb követelésekkel állt elő: síkra szállt az MDDSZ költségvetési támogatásának befagyasztásáért, annak újrafelosztásáért, illetve egyre inkább bírálta a magyar kisebbségpolitikát. Következő állomásként, 1990 januárjában megalakult a Szerb Demokratikus Szövetség a hatékonyabb képviselésért, ugyanis az egységes szövetség utóbbi évtizedeinek történetét ők a szerb érdekek folyamatos sorvadásaként élték meg,<sup>139</sup> míg a horvátok

<sup>135</sup> Bejások [sic!] egyesülete Baranyában (MTI, 1988. 10. 04.).

<sup>136</sup> Lásd: Közlemény a Magyarországi Cigányok Szociáldemokrata Pártjának megalakulásáról (MTI, 1989. 10. 02.). Megalakult a Magyar Cigányok Pártja (MTI, 1989. 05. 03.). 1989–1990-ben összességében a következő etnikai pártokat jegyezték be a bíróságok: a Magyar Cigányok Pártjának Egyesületét (utóbb Magyarországi Cigányok Pártját), a Magyarországi Cigányok Szociáldemokrata Pártját, valamint az Újmagyarok Igazság Pártját (utóbb Magyar Cigányok Igazság Pártját).

<sup>137</sup> Önálló szervezetben a délszláv fiatalok (MTI, 1989. 08. 27.).

<sup>138</sup> Önálló horvát szövetség alakult (MTI, 1989. 12. 18.).

<sup>139</sup> Belgrádi lapok a magyarországi szerbek szövetségéről (MTI, 1990. 01. 25.). A Szerb Demokratikus Szövetség közgyűlése (MTI, 1990. 06. 09.).

ezzel szemben elsősorban a szerbek felülreprezentáltságát kifogásolták. A szerb egyesület együttműködést helyezett kilátásba a többi déli szláv szervezettel, és célkitűzéseiben a kisebbségi identitástudat, az oktatás és a tömegkommunikációs lehetőségek fejlesztésére helyezte a hangsúlyt. A szentgotthárdi szlovén szekció mellett egy szlovén egyesület létesült, amely azonban várakozó álláspontra helyezkedett az MDDSZ-el való viszony kérdésében. A Magyarországi Szlovének Szövetségét végül csak 1990. október végén hozták létre a Vas megyei Felsőszölnök székhellyel. A déli szláv kisebbségekkel kapcsolatban a felbomlás és a közösségi határmegvonások újabb, bár már 1990 utáni fejleménye volt az, hogy a horvátokat és a szlovénokat további dezintegrációs kihívások érték egyes bunyevác és vend csoportosulások részéről.

A szlovák szervezetek terén kisebb méretű átrendeződés zajlott le, így a kisebbség életében a déli szlávokhoz hasonló törés nem következett be. A szövetség jogutódja az 1990-es rendkívül kongresszustól kezdve a Magyarországi Szlovákok Szövetsége lett,<sup>140</sup> továbbra is a legjelentősebb alakulatként. 1990 januárjában jött létre a szövetséggel szemben álló radikális Szabad Szlovákok Szervezete,<sup>141</sup> amely a kanadai tisóista emigráció támogatását élvezte, és tagjai a szlovákiai magyarelzenes tüntetéseken is részt vettek. Eleinte a szervezet a teljes asszimiláció elleni védelem szükségességét, a nyelv- és identitásmegőrzéssel együtt járó integrációt hirdette. Támadta a MSZDSZ-t, amely véleménye szerint elvesztette a létalapját és a kapcsolatát a szlovák lakossággal. Szintén 1990 elején bontott szárnyat a Magyarországi Szlovák Fiatalok Szervezete Budapesten, a szövetségek budapesti székhelyén.<sup>142</sup> Értelemszerűen a hazai szlovák fiatalok érdekképviselőjét vállalta fel, együttműködésben a másik két szerveződéssel. Harmadik, alternatív szlovák szerveződésként lépett színre ugyancsak 1990-ben a Magyarországi Szlovák Írók Egyesülete. A szervezeti pluralizmus jelentős mértékben érintette a lengyel kisebbséget is. Az 1958 óta működő Bem József Lengyel Kulturális Egyesület mellett 1988–1990 között számos más alternatív szervezet alakult, támadva a Bem-egyesületet. Ilyen volt az 1990 tavaszán alakult Magyarországi Lengyelek Nemzetiségi Szövetsége, majd az annak részvételével nem sokkal később létrejött Magyar–Lengyel Egyesületek Országos Föderációja.<sup>143</sup> De az alternatív szervezetek sorában említhető még a zsidóság etnikai kötődésű csoportja számára hivatalos kisebbségi státuszt igénylő Magyarországi Zsidók Kulturális Egyesülete, amely 1988 decemberében jött létre.

A szervezetek csekély politikai-társadalmi súlya és érdekérvényesítő képessége, valamint a teret nyelő szervezeti pluralizmus idővel abba az irányba is hatottak,

<sup>140</sup> Befejeződött a magyarországi szlovákok kongresszusa (MTI, 1990. 11. 10.).

<sup>141</sup> Szlovákok Szabad Szervezete (MTI, 1989. 12. 29.). Megalakult a Szlovákok Szabad Szervezete (MTI, 1990. 01. 26.).

<sup>142</sup> Megalakult a Magyarországi Szlovák Fiatalok Szervezete (MTI, 1990. 01. 20.).

<sup>143</sup> Lásd: A Magyarországi Lengyelek Nemzetiségi Szövetségének felhívása (MTI, 1990. 04. 13.). Közlemény a Magyar–Lengyel Egyesületek Országos Föderáció létrehozásáról (MTI, 1990. 04. 26.). A Magyarországi Bem József Lengyel Kulturális Egyesület közleménye (MTI, 1990. 05. 23.).

hogy valamiféle egységes, csúcs- vagy ernyőszervezetre van szükség. A törekvés az 1980–1990-es évek fordulóján tetten érhető volt mind a cigányság, mind a nemzeti kisebbségek bizonyos csoportjai esetében, illetve felmerült már egy a kisebbségi szervezeteket összefogó organizáció igénye is. Elsőként 1989 novemberétől, a szövetségekkel szemben álló néhány alternatív szervezet kezdeményezte egy együttműködési fórum kialakítását, kezdetben mellőzve a hagyományos szövetségeket és a cigány szervezeteket. A második, januári találkozásukat a Gorkij Könyvtárban tartották meg, amelyen a szláv szervezetek részéről az ifjúsági mozgalmak és a horvát szövetség vettek részt.<sup>144</sup> Az együttműködés formális kerete, a Magyarországi Nemzeti Kisebbségek Uniója azonban csak 1990 februárjában jött létre, amelyben nagy szerepe volt a Szabad Szlovákok Szervezetének és immár az MCKSZ-nek is.<sup>145</sup> Az Unió tagjai voltak hagyományos nemzetiségi szövetségek (MCKSZ, MDDSZ, MRDSZ, MSZDSZ), illetve „alternatív” szervezetek (Szerb Demokratikus Szövetség, Szlovákok Szabad Szervezete, Magyarországi Szlovák Fiatalok Szervezete, MLADOST, Magyarországi Horvátok Szövetsége). A valamilyen szinten egységes kisebbségi szerveződés határozottan bírálta az „erőszakos magyarosításként” értékelt állami politikát, a Kollégium és a Titkárság munkáját, illetve bizonyos mértékben a hagyományos szövetségeket a pozícióik és költségvetési forrásaik miatt. A radikálisabb, alternatív szervezetek által dominált Unió vezetésében a szervezetek azonos létszámban képviseltették magukat, de döntéseiket nem konszenzus, hanem az egyszerű többségi elv alapján hozták, ami tovább növelte a belső ellentéteket, és csökkentette a szervezet fellépésének hatékonyságát.<sup>146</sup>

A nemzetiségi törvény előkészítése a KB állásfoglalását követően egyértelműen az Igazságügyi Minisztérium feladata lett,<sup>147</sup> amely bekérte a korábban a tárgybán született dokumentumokat, több tárca és szakértő bevonásával munkabizottságot alakított, illetve megbízást adott saját koncepció kidolgozására. Az utóbbi Baka Andrásnak, az MTA Állam- és Jogtudományi Intézete munkatársának nevéhez fűződik, és első változata legkésőbb 1989 márciusára készült el, amikor is a minisztérium kiküldte azt az érintett államigazgatási szerveknek és társadalmi szervezeteknek. A tavaszi koncepció szerint az előkészítendő törvénynek egyaránt tekintettel kell lennie a társadalmi-gazdasági helyzetre, a magyarországi nemzetiségek sajátosságaira, illetve a határon túli magyarságra. A személyi hatályt illetően, úgy tartotta, hogy a leendő törvény ne tegyen kísérletet a nemzetiség fogalmának meghatározására, amely alapvetően az egyén és a közösségek

<sup>144</sup> Győri Szabó: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás*, i. m. 393–394. Saját önkormányzatot hoznak létre a kisebbségek – Sajtótájékoztató Pécsen (MTI, 1990. 01. 02.). Hazai nemzetiségek önkormányzati szerv megalakításáról (MTI, 1990. 01. 12.)

<sup>145</sup> Felhívás a Nemzeti Kisebbségek Uniójára. *Cigány Újság*, 1990. március 27. A Phralipe utóbb egyébként tiltakozott az ellen, hogy Lakatos Menyhért úgymond a magyarországi cigányság nevében csatlakozott az Unióhoz. Lásd: Közlemények, előrejelzések (MTI, 1990. 03. 08.).

<sup>146</sup> Győri Szabó: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás*, i. m. 394.

<sup>147</sup> Készül a nemzetiségi törvény (MTI, 1989. 01. 18.).

szuverén akaratelhatározásának függvénye. A KB-állásfoglalás taxációs logikáját követve, a jogszabály hatálya alá tartozó kisebbségeket a mellékletben kívánta felsorolni azzal, hogy a törvény ne csupán a nemzetiségekre vonatkozzon. Bizonyos nyelvhasználati rendelkezéseket területi érvennyel, meghatározott településeken kívánt alkalmazni. A hazai kisebbségek területi elhelyezkedése és számarányai következtében a területit nem, csak a személyi elvű autonómiát tudta elgondolni, de ennek intézményi-szervezeti következményéről, esetlegesen kisebbségi önkormányzatokról még nem szólt. A koncepció egyéni és kollektív jogok rögzítésére egyaránt javaslatot tett (megkülönböztetés tilalma, nyelvhasználat, kultúra ápolása és fejlesztése, nevelés-oktatás, anyaországgal való kapcsolatok), utóbbiak között a politikai életben való részvétel és képviselő jogának rögzítésére is. Indítványozta egy Nemzetiségi Alap és egy Nemzetiségi Konzultatív Bizottság létrehozását: az utóbbi véleményezné – többek között – az esetleges újabb kisebbségek törvénybe való felvételét, amelyet a kormány javasolhatna az Országgyűlésnek.<sup>148</sup> Különösen ez utóbbi pontokból kiolvasható volt, hogy a koncepció alapját a párt előző őszi döntése képezte, és az abban foglaltakat nem is igen kívánta meghaladni. Az utóbbi intézményi következményéről, a konzultatív bizottságnak Kollégium formájában történő létrehozásáról pedig áprilisban született minisztertanácsi döntés. Más szereplőknek a koncepcióval kapcsolatos álláspontja sajnos nem deríthető fel,<sup>149</sup> miként nem ismertek a dokumentumot megvitató április 24-i értekezleten elhangzottak sem. Annyi bizonyos, hogy a Külügyminisztérium rövid, de kritikus feljegyzést készített a koncepcióról, amely felvetette például azt, hogy lehetséges-e egyáltalán a nemzetiség fogalmának meghatározása nélkül törvényt alkotni. Milyen kisebbségi tulajdonságok alapján dönthet így az Országgyűlés egy újabb közösség felvételéről, illetve mennyiben harmonizál egymással az az elv, hogy a nemzetiséghez tartozás az egyén döntése, miközben a dokumentum egy elismerési eljárást is tartalmazott.<sup>150</sup>

Tény viszont, hogy az áprilisi megbeszélést követően az előkészítés munkálatai a fő felelős IM-ben, egy erre a célra történő előkészítő bizottság megalakítása ellenére, a legnagyobb jóindulattal is lelassultak, sőt inkább elakadtak, holott az eredeti tervek 1989. őszi elfogadással számoltak. Részben ez az időbeli csúszás indokolta azt, hogy az újonnan létrehozott nemzetiségi szervek, a Kollégium és a Titkárság, ezt követően, de különösen őszől fokozott szerepet vállaltak az ügyben,<sup>151</sup> de miként az a Kollégium kialakításánál látható volt, e körökben erre nézve

<sup>148</sup> Baka András: A nemzetiségi törvény koncepciója. Készült az Igazságügyi Minisztérium megbízásából. MTA ÁJL. Kézirat, 1989.

<sup>149</sup> A tervezet számos elemét az MSZDSZ május közepi elnökségi ülésén viszont több bírálat érte. Lásd: A nemzetiségi jogok: emberi jogok – a szlovák szövetség elnökségi ülése (MTI, 1989. 05. 18.).

<sup>150</sup> A Külügyminisztérium munkatársának feljegyzése Baka András koncepciójáról (azonosíthatatlan név, Budapest, 1989. április 20.). MOL XIX-J-1-k KÜM 1989. évi adminisztratív iratok 5. d. 3870/1989.

<sup>151</sup> Törvény készül a nemzeti kisebbségek jogainak garantálására (Tabajdi Csaba) (MTI, 1989. 10. 16.).

komoly ambíció is volt. A történetüket feldolgozó monográfia szerint „a Kollégium bekapcsolódása a törvény-előkészítésbe azzal magyarázható, hogy a koncepció elkészülte után az Igazságügyi Minisztériumban folyó munka rendkívül vontatottan haladt. A Kollégium első ülései azután megmutatták, hogy kivétel nélkül minden hazai nemzetiségi csoport egyre türelmetlenebbül várja helyzetük méltányos jogi rendezését, s többen felvetették a kérdést, miért nem haladnak a nemzetiségi törvény előkészületei”.<sup>152</sup> Az IM részéről a háttérben egyfelől a jelentősen megnőtt jogszabály-alkotási feladatok állhattak, amelyek miatt a tárcsa 1988 óta lényegében inkább halasztotta volna a nemzetiségi törvényt, másrészt joggal feltételezhető, hogy a késésnek volt más, elsősorban koncepcionális oka. A minisztérium Alkotmány-előkészítő 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”.<sup>153</sup> Ráadásul úgy vélte, hogy az alkotmányreform során a nemzetiségi jogoknak és garanciáknak tételesen, pontosan és részletesen az alaptörvényben kell helyet kapniuk, és ez a jogi elrendezés „valószínű, hogy feleslegessé teszi a nemzetiségekről tervezett külön törvényt”.<sup>154</sup> Az új nemzetiségi intézményeknek a törvény előkészítésébe való aktív bekapcsolódása, mi több, a kezdeményező szerep átvétele viszont feszültségeket eredményezett a tárcával. A Titkárság és az IM között idővel egyfajta hatásköri rivalizálás is kibontakozott,<sup>155</sup> amit utóbb tetézték a tervezetek közötti koncepcionális eltérések. Hangsúlyos különbségek adódtak utóbb az önkormányzatok, a külföldi kapcsolattartás, a kisebbségi ombudsman megítélése, a személyi hatály megállapítása, az egyéni és kollektív jogok csoportosítása, valamint az intézményes vonatkozások terén, ahol a Titkárság inkább egy, a hazai kisebbségekkel foglalkozó, és a tárcák bevonásával működő, külön kollégium létrehozását szorgalmazta.<sup>156</sup>

1989 kora őszeig lezajlottak a meghatározó politikai és közjogi változásokat eredményező Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások, és az ezeket lezáró megállapodás értelmében megszületett az Országgyűlésnek utóbb beterveztett köztársasági alkotmány koncepciója. A tárgyalásokba az átalakuló kisebbségi civil szféra képviselőit nem vonták be, érdekeiket ezekben a keretekben nem tudták érvényesíteni. A koncepcióból ugyanakkor utóbb létrejött az alkotmányt átfogóan módosító norma, az 1989. évi XXXI. törvény, amely alapvető jogokat és egy alapjaiban megreformált közjogi struktúrát emelt be az alaptörvény szövegébe. A Kerekasztal megbeszélésein azonban nyilvánvalóvá vált, hogy az addigiakban *de facto* létező,

<sup>152</sup> Győri Szabó: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás*, i. m. 101–102.

<sup>153</sup> Timoránszky Péter: Gondolatok egy nemzetiségi programról. In: Timoránszky Péter (szerk.): *A nemzeti kisebbségek és a menekültek jogai*. I. kötet. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1989. 246.

<sup>154</sup> Uo. 251.

<sup>155</sup> Győri Szabó: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás*, i. m. 111.

<sup>156</sup> Bíró Gáspár: Vélemény dr. Baka András kandidátusnak a nemzeti és etnikai kisebbségi törvényhez kidolgozott koncepciójáról és tervezetéről. Budapest, 1990. Kézirat.

kisebbségi parlamenti képviselet jogszabályban való rögzítésére nem nyílik lehetőség, a népszuverenitás letéteményesének szerepét betöltő Országgyűlésnek nem lesz szerves része az intézményes kisebbségi képviselet. Mivel az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényjavaslat (a későbbi 1989. évi XXXIV. törvény) nem tartalmazta a kisebbségek parlamenti képviseletét, ezért az Országgyűlés – a délszláv főtitkár, Mándity Marin képviselő javaslatára<sup>157</sup> – beiktatta az alkotmányba, hogy a „nemzeti és nyelvi kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők”<sup>158</sup> A megreformált alaptörvény értelmében az állam védelemben részesíti a „nemzeti és nyelvi” kisebbségeket, és „biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.” A törvény tehát jelentősen túl lépett az 1972-es szövegezésen, hiszen a kisebbségeket kollektíve államalkotónak minősítette, illetve megfogalmazta az állam kisebbségvédelmi kötelezettségét. Az államalkotó mivolt és a közéletben való, kollektív részvétel mibenlétét azonban nem sikerült pontosabban meghatározni. A törvény alapvető jelentősége volt, hogy meghaladta azt a korábban érvényes behatárolást, amely csupán a magyarországi horvátokat, németeket, románokat, szerbeket, szlovákokat és szlovéneket tekintette nemzetiségeknek, míg a cigányságot etnikumnak, a zsidóságot pedig felekezetnek minősítette. Az ellenkező törekvésekkel szemben nem került viszont alaptörvényben rögzítésre, hogy mely kisebbségeket ismer el az állam ilyen entitásokként, és így utat nyitott más kisebbségek számára is az önmeghatározásra, érdekeik önálló, létező közösségként való kifejezésére.

A törvény kihirdetésének és a köztársaság kikiáltásának napjaiban, a Kollégium és az újonnan életre hívott Titkárság, a kezdeményező szerepet átvéve, már a Kollégium hazai albizottságának október 24-i ülésére beterjesztette „A nemzeti és etnikai kisebbségi törvény tervezetének alapelvei” c. anyagot, majd a november 29-i plenáris ülésre az első törvénytervezetet. Az előbbi dokumentum a részletes kódexnek szánt jogszabály megalkotását bel- és külpolitikai szempontokkal egyaránt indokolta. A koncepciónak az identitásválasztás szabadságán alapuló személyi hatálya még meglehetősen bizonytalan körvonalakkal bírt. Nem tartalmazott sem definíciót, sem pedig felsorolást, de megfontolandónak tartotta a jogszabály hatályát kiterjeszteni és nyelvi kisebbségi törvényt alkotni, ennek érdekében a törvénytervezetben külön fejezetet szerkesztett a kisebbségi nyelvek és nyelvjárások védelmére. Az állampolgárság terén a törvénytervezet nem írta elő feltételként a magyar állampolgárságot. A nyelvekkel kapcsolatban rögzítette, hogy „számottevő mértékben” a német, szlovák, horvát, román, szlovén, szerb, görög, bolgár, lengyel nyelveket beszélik Magyarországon akár különböző nyelv-

<sup>157</sup> Pap: *Kisebbségi képviselet*, i. m. 7. Országgyűlés – első munkanap (MTI, 1989. 10. 17.).

<sup>158</sup> A 2011 végéig hatályos rendelkezés érdekes konstrukciót hozott létre azzal, hogy a kisebbségekkel ellentétben a többségi magyar nemzet államalkotó mivoltára egyáltalán nem, legfeljebb csak közvetve utal. Halász Iván: A nemzetfogalom nyelvi-kulturális elemei a modern demokratikus alkotmányokban és jogszabályokban. *Állam- és Jogtudomány*, 2002/3–4. 232.

járások formájában, miként a cigányság esetében is. Az egyéni és közösségi jogok vázlatos felsorolása az alapelvekben még nem ment túl a Baka-féle koncepción, a kivétel leginkább a nyelvhasználat terén mutatkozott. Az egyéni és kollektív jogokat elkülönítő törvénytervezet e helyeken egyes rendelkezéseihez helyi létszámarányokat társított. Egyik legfontosabb újdonsága volt viszont, hogy a Titkárság elképzelése megfogalmazta a „kulturális és szociális önkormányzatokban” megtestesülő kisebbségi kulturális autonómia gondolatát, amely a későbbiekben tartósan bizonyult a közpolitikai hálózatban. Az elgondolás szerint a kisebbségenként egy-egy önkormányzat önkéntes alapon és az önkormányzat által kezelt regisztráció útján jön létre. A helyi és országos önkormányzatok közhatalmi jogkörrel rendelkező, választott vezető testületeit megillette volna a rendeletalkotás joga különböző művelődési, gazdasági kérdésekben és bizonyos kisebbségi jogok vonatkozásában. Az önkormányzatok állami feladatot ellátó intézmények, tevékenységüket statútumok alapján látják el, melyek a kisebbségi törvény részét képeznék – az állam felettük csak felügyeleti jogot gyakorolhat. Határozataikat csak az Alkotmánybíróság (AB) helyezhette volna hatályon kívül, és feloszlásukhoz az Országgyűlés minősített többségére lett volna szükség. Az autonómia anyagi forrásait a központi költségvetés, az 1990 tavaszán megalapított Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Alapítvány<sup>159</sup> pályázatai, valamint a Titkárság költségvetése jelentették volna. Szervezeti része már nem nemzetiségi alapról és konzultatív bizottságról, hanem a kisebbségeknek a helyi és területi önkormányzati szinteken való képviseletéről szólt.<sup>160</sup>

A novemberi törvénytervezetet előzetesen számos minisztérium, szakértő és kisebbségi szervezet számára bocsátották rendelkezésre, és a szövegváltozat számos írásos és szóbeli kritikát kapott. Az írásos véleményeket tekintve, a Külügyminisztérium szerint a tervezet nem felelt meg egy törvény kívánalmainak, míg a művelődési tárca az állami garanciákat és finanszírozási mechanizmusokat hiányolta.<sup>161</sup> Hasonló garanciák, valamint a megfelelő állami intézményrendszer kidolgozása mellett szállt síkra a Phralipe Független Cigány Szervezet, amely a kisebbségi autonómiáról szóló részeket tárgyalásra alkalmatlannak tartotta, mivel szélesebb körű politikai garanciarendszert szorgalmazott a hátrányok ellensúlyozására. A szervezet végül a kisebbségpolitika alapelveit az alkotmányban rögzítette volna.<sup>162</sup>

Az IM-nek a Baka András által fémjelzett koncepciója és törvényszöveg-változata végül 1990. február végére készült el. Az előbbi, a vizsgált folyamatban meg-

<sup>159</sup> Lásd 1068/ 1990. (IV. 12.) MT határozat kisebbségpolitikai célokat szolgáló alapítványok létesítéséről.

<sup>160</sup> Bár nem a Titkárság megoldási javaslatát képviselte, de a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény utóbb ugyancsak lehetőségeket teremtett a helyi kisebbségi érdekek intézményes megjelenítésére.

<sup>161</sup> Győri Szabó: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás*, i. m. 108.

<sup>162</sup> Phralipe Független Cigány Szervezet: Véleményezés a nemzeti és etnikai kisebbségi törvénykönyv tervezetéről (Budapest, 1989. december 20.). MOL XIX-I-9-k 63. d. 158. RF-9/90. I. 3.

határozó jelentőségű tanulmány bevezetője szerint „*az állampolgári jogok egyes elemeinek jogi szabályozása úgy és csak úgy lehetséges, ha a jogrendszer egésze s a jogok érvényesülését szolgáló intézmények mintegy zárt rendszert alkotva garanciáját jelentik az emberi-állampolgári jogok teljességének. Nem a külön intézmények megalkotása jelenti tehát ezen jogok fő biztosítékát, hanem a jogrendszer egészének az összeműködése, ami természetesen nem zárja ki az olyan megoldások lehetőségét, hogy egyes speciális állampolgári jogterületek fokozottabb védelmére bizonyos speciális jogi eszközöket is alkalmazzunk, speciális intézményeket létesítsünk*”.<sup>163</sup> A koncepció személyi hatályát illetően lényegesen egyértelműbbé vált: Baka korábbi elgondolásaival és a Titkárság anyagával egyezően szükségesnek látta azt kiterjeszteni az etnikai kisebbségre, azaz a cigányságra is,<sup>164</sup> és továbbra is úgy vélte, hogy sürgősen a nemzeti vagy etnikai kisebbségek fogalmainak törvényi definiálása, valamint megtartotta a taxációt is. Komoly változást jelentett, hogy részben már más intézményi-szervezeti megoldásokkal számolt. Gondolatmenetében ugyanis kitért a kisebbségi autonómia kérdésére: a területi formát legfeljebb csak azokon a településeken látta kivitelezhetőnek, ahol a kisebbség a helyi lakosság többségét képezi. Ezzel szemben viszont a személyi elvű alternatíva feltételezi az érintettek nyilvántartását, amelytől a hazai kisebbségek történelmi okokra hivatkozva elzárkóznak. Ezért a kivezető utat abban jelölte meg, hogy „*a mai feltételek között a megalkotandó törvény csak azt a vezérfontalat követheti, hogy – a nemzeti és etnikai kisebbségeket a társadalom fontos és megőrzendő tényezőinek, illetőleg a politikai és kulturális pluralizmus lényeges elemeinek tekintve – hosszú távra rögzíti azokat a garanciákat és feltételeket, amelyek között e kisebbségi jogok érvényesülhetnek. A kisebbségi lét okozta hátrányos helyzet felszámolását egyaránt tekinti állami és társadalmi feladatnak is. Szabályozási módja, az alapvető jogok és garanciák rögzítése mellett, utat nyit bármely olyan önkormányzati, érdekvédelmi, oktatási és kulturális elképzelésnek, amelyet az adott kisebbségek identitásuk megőrzésére alkalmasnak tartanak*”.<sup>165</sup> A speciális intézmények terén már szorgalmazta a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa intézményének megteremtését, valamint egy állandó kisebbségi országgyűlési bizottság felállítását is. Más intézményi vonatkozásban viszont nemigen haladta meg a korábban felvázoltakat. A Minisztertanács mellett létrehozandó tanácsadó-véleményező testületként Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Tanácsot gondolt el, míg a finanszírozásra alapítványi jelleggel egy kisebbségi alapot hozott volna létre. A tervezet az egyéni és közösségi jogokat együttesen az

<sup>163</sup> Baka András: Az új magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi törvény koncepciójáról. *Regio*, 1990/4. 59.

<sup>164</sup> Baka egyébként egy másik, szintén 1990-ben közzétett írásában is egy nemzetiségi helyett kisebbségi törvény kimunkálása mellett érvelt, amely a különböző kisebbségek számára azonos jogi pozíciót biztosít. Baka András: Nemzetiségi vagy kisebbségi törvény? *Magyar Tudomány*, 1990/4. 385–393.

<sup>165</sup> Baka: Az új magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi törvény, i. m. 62–63.

alábbi öt fő területen szerepeltette: nyelvhasználat, anyakönyvezés, oktatás, kultúra és politikai élet.

Szintén 1990 első hónapjaiban készült el a titkársági alapelvek és törvénytervezet egy-egy újabb változata, amelyet a Kollégium megbízása alapján széles körű egyeztetési és véleményezési folyamat követett. A dokumentumot a jogalkotási törvény értelmében eljuttatták az államigazgatási szereplőkhöz – BM, IM, Pénzügyminisztérium (PM), Külügyminisztérium, Szociális és Egészségügyi Minisztérium, Művelődési Minisztérium (MM) –, a médiához – Magyar Televízió, Magyar Rádió, Magyar Távirati Iroda (MTI) –, megvitatták a hazai és határon túli kisebbségi szervezetek képviselőivel, külföldi szakértőkkel, az 1990-es választásokon országos listát állító pártok szakembereivel, illetve a Kollégium március 29-i plenáris ülésén és az áprilisi, dobogókői nemzetközi konferencián is. Ha voltak is olyan remények, hogy a Titkárság erőfeszítései nyomán a törvénytervezet még a régi, 1985-ben megválasztott Országgyűlés elé beterjeszthető, akkor ezeket jócskán keresztezte több véleményező reakciója. A választások első fordulójához közeledve a minisztériumok csak a megküldés után egy hónappal foglalták össze a dokumentummal kapcsolatos álláspontjaikat, míg a pártoknak szervezett egyeztetésre a későbbi parlamenti tényezők közül a Magyar Demokrata Fórum (MDF), az SZDSZ és a Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP) képviselői el sem mentek, bár a mérvadó pártok elképzelései számos tekintetben hasonlóak voltak a Kollégium és a Titkárság kisebbségvédelmi elveihez.<sup>166</sup>

A minisztériumok közül az igazságügyi tárca társadalmi vitára alkalmatlannak és átdolgozandónak ítélte a tervezetet, és egyúttal közölte, hogy ezzel szemben a felkérésére elkészített Baka-féle tervezettel ért „messzemenőig” egyet. Kritikája szerint a bonyolult szöveg számos kérdéssel nem foglalkozik, vagy éppen csak deklaráció szintjén. A személyi hatály kapcsán elfogadhatatlannak tartotta, hogy valaki csak azáltal gyakorolhassa a kisebbségi jogokat, hogy kötelezően belép a kisebbségi önkormányzatba, amelyet viszont az IM nem tudott értelmezni, mivel se nem államhatalmi, se nem egyesületi szervről volt szó. Bonyolította a helyzetet, hogy az önkormányzat szervezeti és egyéb szabályait a tervezet szerint az Országgyűlés törvényi szinten fogadta volna el, ami viszont így nem volt önkormányzatnak nevezhető. A törvény ügyének újabb elhúzódását vetítette előre azzal, hogy több kérdést az önkormányzati törvény fog rendezni, és így a rendelkezéseinek ismerete nélkül ezeket nem lehet a kisebbségi törvényben kidolgozni.<sup>167</sup>

Nem tartotta a tervezetet országgyűlési beterjesztésre alkalmasnak a Belügy-

<sup>166</sup> Törvény készül a kisebbségekről (MTI, 1990. 03. 26.). Az SZDSZ például 1989. december végén már leszögezte azt az álláspontját, hogy a nemzetiségi törvényről az új összetételű parlamentnek kell majd döntenie. Lásd: Az SZDSZ a nemzetiségi törvényről (MTI, 1989. 12. 27.).

<sup>167</sup> Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter levele Tabajdi Csaba miniszterhelyettesnek (Budapest, 1990. április 4.). MOL XXVII-A-1-II 2. d. BB. 94/1990. IM VII. Pár nappal később a miniszter zavartalannak nevezte a minisztériumban folyó előkészítési munkálatokat, és a tervezetet az új kormány és Országgyűlés figyelmébe ajánlotta. Lásd: Az Igazságügyi Minisztériumban zavartalan a törvény-előkészítés (MTI, 1990. 04. 12.).

minisztérium sem, átszerkesztést és lerövidítést sürgetett. Hiányolta a dokumentumból a kisebbség fogalmának meghatározását, és bizonyos jogok vonatkozásában a kisebbséghez tartozó, de nem magyar állampolgárok beemelését a törvény személyi hatálya alá, miközben a nyelvi kisebbség terminus elhagyását javasolta. A kisebbségvédelmi intézkedéseket az állam költségvetési oldaláról kívánta rangsorolni, azaz hangsúlyosan felhívta a figyelmet az állam teherbíró képességére és a differenciált támogatás szükségességére. Átgondolandónak tartotta azt is, hogy mely követelések, igények lehettek az akkori helyzetben „reálisak”, főként a nyelvhasználati rendelkezések tekintetében. A kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatban úgy vélte, hogy az új elemet ütközésmentesen képtelenség az akkori változó állami intézményi struktúrába beilleszteni, és ezért más alternatív szervezeti megoldásokat szorgalmazott e mellé: *„véleményem szerint a szétszórta élő kisebbségek aktív védelme, érdekeinek képviselete a lakóhelyükön szerveződő önkormányzat keretében oldható meg.”*<sup>168</sup>

A Külügyminisztérium álláspontja szerint a Titkárság törvénytervezete nem felelt meg a jogszabályi követelményeknek. Úgy vélte, hogy számos kérdést már más törvények szabályoznak, és az ezeken való továbblépés csak újabb források bevonásával lehetséges. Kidolgozatlannak tartotta a kisebbségi önkormányzat fogalmát, mert ezeket a testületeket nem tekintette önkormányzati szerveknek. Véleménye szerint e kérdésben a területi elv lehet a meghatározó, de mivel Magyarországon nincsenek homogén nemzetiségi közigazgatási egységek, ezért nem is lehet önkormányzati jogokat adni, mert ez csak állandó konfliktusokkal jár, párhuzamos igazgatást eredményezne. Végül egy olyan törvénytervezet kidolgozása mellett szállt síkra, amely csak azt vállalja fel, amire ténylegesen adottak a lehetőségek, míg azokat a célokat, amelyek nélkülözik mind a jogszabályi, mind pedig az anyagi hátteret, egy ünnepélyes nyilatkozatba foglalta volna. A nyilatkozat végrehajtására pedig jogalkotási koncepció kidolgozását javasolta, amely tartalmazza többek között a kisebbségi törvény alapelemeit is.<sup>169</sup> A Művelődési Minisztérium azt kifogásolta, hogy a tervezet sokkal inkább a politikai rendszerhez kötődik, azaz elkerülhetetlenek lesznek e téren a későbbi módosítások. Úgy vélte, hogy a Titkárság anyaga erős nemzetiségi identitástudattal bíró csoportokra alapoz, holott Magyarországon nem ez volt a helyzet. Kritizálta azt is, hogy a tervezett autonómia csupán a kultúrára és a szociális területre van leszűkítve, miközben tisztázni kellene a kisebbségek részvételét is a különböző döntéshozatali szinteken.<sup>170</sup> A tárcákkal ellentétben, 1990 első feléből nemigen ismertek a kisebbségek reakciói a törvénytervezettel kapcsolatban. Annyi rekonstruálható,

<sup>168</sup> Gál Zoltánnak, a Belügyminisztérium államtitkárának levele Tabajdi Csaba miniszterhelyettesnek (Budapest, 1990. április 9.). MOL XXVII-A-1-II 2. d. 10-348/1990.

<sup>169</sup> Szokai Imre külügyminiszter-helyettes levele Tabajdi Csaba miniszterhelyettesnek (Budapest, 1990. április 11.). MOL XXVII-A-1-II 2. d. 696-1/1990.

<sup>170</sup> Simon Istvánné: Feljegyzés Rátkai Ferenc miniszterhelyettes úrnak. A nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségekről készült kisebbségi kódex véleményezése (Budapest, 1990. március 26.). MOL XIX-I-9-k 63. d. 158. RF-695/90. III. 26.

hogyan az IM-hez hasonlóan például a szlovák szövetség választmánya is a deklaratív, következmények nélküli rendelkezéseket bírálta a szövegben.

A Németh-kormány kisebbségpolitikai szempontból meghatározó jelentőségű és a kisebbségi törvény ügyével akkoriban némileg párhuzamosan futó ügye volt az országgyűlési képviselő esetleges biztosítása, amelytől a Nemzeti Kerekasztaltárgyalások elzárkóztak, és az új választójogi törvény (1989. évi XXXIV. törvény) sem tartalmazott erre vonatkozó rendelkezést. Az eseményekben meghatározó szerepet játszott viszont az SZDSZ és a Fiatal Demokraták Szövetsége (Fidesz) által kezdeményezett, november 26-án megtartott, ún. négy igenes népszavazás. A magyar politikatörténet első népszavazásának lényegében egyetlen eldöntendő kérdésére többségében igennel válaszoltak a szavazók, amely szerint a köztársasági elnököt az országgyűlési választások után, és így az 1989. évi XXXI. törvény rendelkezései nyomán, közvetetten választanák. Ezzel szemben a régi Országgyűlés egyik utolsó alkotása, az 1990. március 1-jén elfogadott 1990. évi XVI. Törvény, az alkotmányt módosítva, az elnök közvetlen, nép általi választásáról rendelkezett. A jelen elemzés szempontjából fontos, hogy szintén ezt a törvényt használta ki az Országgyűlés arra, hogy a kormány módosító javaslatát törvénybe iktassa a „nemzeti és nyelvi kisebbségek” országgyűlési és tanácsai képviselőiről, így próbálva meg „átmenteni” a korábban ténylegesen létező kisebbségi képviselő intézményét.<sup>171</sup> A módosított alaptörvény a képviselő részletes szabályait külön jogszabályba, az ugyanazonnap elfogadott 1990. évi XVI. törvénybe utalta. Ennek értelmében *„a Magyar Köztársaságban a cigány, a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák, szlovén és a zsidó közösségnek az a része, amely önmagát a legteljesebb önkéntesség alapján nemzeti-etnikai kisebbségnek vallja (...) az Országgyűlésben egy-egy képviselővel rendelkezik.”* A nyolc felsorolt – létszámában, politikai törekvéseiben eltérő vonásokkal bíró – közösség egy-egy képviselőjének személyére a választások után, az új Országgyűlés alakuló ülését követő harminc napon belül egy képviselőkből álló jelölőbizottság tett volna javaslatot, kikérve előzetesen a kisebbségi érdekképviselői szervezetek véleményét. A többi képviselővel azonos jogállású, nyolc kisebbségi képviselőt titkos szavazással választották volna meg.<sup>172</sup> A létszámtól független, behívásra épülő és lényegében reprezentatív jellegű és alkotmányossági aggályokat is felvető megoldást több oldalról bírálták. Az ellenzéki erők a pártalapú parlament megbolygatásával, míg a kisebbségek a garantált mandátumok számával és a képviselők általi kiválasztással voltak elégedetlenek.<sup>173</sup>

<sup>171</sup> 1990. évi XVI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

„6. § Az Alkotmány 68. §-a a következő (3) bekezdéssel egészül ki:

(3) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviselőit az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell. Az Országgyűlés a 71. § (1) bekezdése szerinti választástól függetlenül a kisebbségek képviselőire – külön törvényben meghatározott módon és számban – országgyűlési képviselőket választ.”

<sup>172</sup> 1990. évi XVII. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviselőiről.

<sup>173</sup> Győri Szabó: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás*, i. m. 73–79. Pál Mónika–Győri Szabó Róbert:

A képviselőt tényleges kivitelezését a törvény tehát az Országgyűlés március 16-i önfelosztása következtében már az új összetételű törvényhozásra bízta, amelynek többségében viszont már nem volt tetten érhető a kérdés kisebbségi igényeknek megfelelő rendezésének szándéka.

---

A nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselete. In: Temesi József (szerk.): *50 éves a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem. Jubileumi tudományos ülészek 1998. október 1–3.* IV. kötet. Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, Budapest, 1998. 2409–2410. Lásd még: A Cigány Ifjúsági Szövetség nyilatkozata (MTI, 1990. 02. 22.). Kis János, az SZDSZ megbízott pártelnöke (MTI, 1990. 02. 23.). A Szabad Demokraták nyilatkozata az alkotmánymódosításról (MTI, 1990. 02. 28.). A magyarországi németek parlamenti képviseletéről (MTI, 1990. 03. 05.).

# A KISEBBSÉGI TÖRVÉNY ELŐKÉSZÍTÉSE AZ ANTALL-KORMÁNY IDŐSZAKÁBAN (1990–1993)

Az 1990. május 23-án megalakult, Antall József vezette kormánykoalíció és a koalíciós pártok képviselői által megjelenített parlamenti többség nagy jelentőséget tulajdonított a nemzeti-etnikai kérdéskörnek. A periódusnak a hazai kisebbségekkel összefüggő, politikai és jogi eredményei meglehetősen sokrétűek voltak. Az elkövetkező időszakra végleg kialakította az alkotmány kisebbségi jogokkal kapcsolatos tartalmát, amely többek között a kormányprogramnak (Nemzeti megújulás programja) megfelelően előirányozta már a kisebbségi autonómia, a kisebbségi önkormányzatok létrehozását. A demokratikus jogállamiság viszonyai között továbbra is tetten érhető volt az az 1970-es évek óta tartó folyamat, amely szerint a kisebbségpolitikai szempontok megjelenítése, érvényre juttatása egyre több, a kisebbségek identitásának megőrzését és fejlesztését szolgáló szakpolitikában kapott teret a hagyományos oktatás- és kultúrpolitikák mellett, amely ágazatokban ugyancsak a jogszabályok továbbfejlesztése volt megfigyelhető. A kisebbségi kérdéssel foglalkozó, kisebbségpolitikai kérdéseket szabályozó jogi normák száma tehát növekedett, és a kisebbségpolitika, kiszélesedve és elmélyülve, egyre újabb területeken került előtérbe. A politika ugyanakkor nem nélkülözte a külföldre irányuló példamutatás szándékát.<sup>1</sup> A kormány 1990 nyara után ismételten hozzáfogott a kisebbségi törvény előkészítéséhez, amelynek folyamata a korábbi várakozásokhoz képest meglehetősen elhúzódott: közel három éven át, eltérő intenzitással folyt a jogi norma kidolgozása, és nem volt sem konfliktusoktól, sem ellentmondásoktól mentes. Az Antall-kormány hivatali ideje mindazonáltal a kisebbségpolitikai intézményrendszer alapvető átalakításának időszaka is, amelynek során létrejöttek az 1990 utáni hazai kisebbségpolitika legfontosabb intézményei, köztük helyi-területi szinten a demokratikus önkormányzatok is.

<sup>1</sup> Ludányi András: Programozott amnézia és kellemetlen ébredés. Magyar kisebbségek a nemzetközi politikában (1945–1989). In: Romsics Ignác (szerk.): *Magyarország és a nagyhatalmak a 20. században. Tanulmányok*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 1995. 253. Pierré-Caps, Stéphane: *Soknemzetiségű világunk. Közép- és Kelet-Európa nemzeti kisebbségeinek jövője*. Kossuth, Budapest, 1997. 190–191.

## *Az alkotmány kisebbségi jogokra vonatkozó rendelkezései*

Az új kormány hatalomra kerülésével, rövid idő alatt, elsőként az vált nyilvánvalóvá, hogy a kisebbségek országgyűlési képviseletének megteremtésére nem volt meg a kellő többségi politikai akarat. A képviselet valamely módozatának megvalósítása így 1990-től a kisebbségi vezetők és aktivisták egyik legfontosabb, máig teljesítetlen politikai-közjogi követelésévé vált. Az országgyűlési választásokon két legjobban szereplő politikai párt, az MDF és az SZDSZ a választások utáni, április 29-i „Megállapodásában” immár a stabil kormányzást elősegítendő, megerősítette a miniszterelnök és a kormány alkotmányos pozícióját, meghatározta a kétharmados többséget igénylő törvények és személyi döntések körét, valamint szolt a köztársasági elnök közvetett választásáról. A dokumentum szerint „...a felek már most szükségesnek tartják, hogy a választójogi törvény módosításával a következő országgyűlési választásokon a magukat nemzetiséginek vallók a pártok területi listái helyett szavazhassanak a nemzetiségek egymással versengő országos listáira, oly módon, hogy az egyes nemzetiségek legalább egy mandátumhoz jussanak, de ha ezt a szavazatszám indokolja, listáik között több mandátum is kiosztható legyen”.<sup>2</sup> Az MDF–SZDSZ-paktumként elhíresült megállapodás tehát a kérdés megoldását a következő országgyűlési képviselő-választásokra utalta. A képviseletről szóló 1990-es törvényben eredetileg megfogalmazott, harmincnapos határidő a május elején összeülő Országgyűlés számára tarthatatlannak bizonyult: így egy törvényt módosítással további harminc nappal toldották meg a kijelölt határnapot,<sup>3</sup> majd ezt követően az 1990. évi XL. törvény módosította az alkotmányt. A stabil kormányzás megteremtése érdekében ez utóbbi bevezette a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét, eltörölte az egyes miniszterekkel szembeni parlamenti bizalmi szavazást, valamint szűkítette a kétharmados többséget igénylő törvények körét, de kiterjesztette őket bizonyos személyi kérdések megszavazására is. Ismételten előírta a köztársasági elnök közvetett választását. Kisebbségpolitikai vonatkozásban a törvény a korábbi „nemzeti és nyelvi” kisebbségek helyett áttért a napjainkban is használatos „nemzeti és etnikai” kisebbségi terminusra. Hatályon kívül helyezte a képviseletet megfogalmazó, 1990. évi XVII. törvényt, és az alaptörvény szövegéből is kiiktatta az országgyűlési és tanácsi képviseletre való utalást, amelynek helyébe egy homályosabb rendelkezést helyezett: „a Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.” Belefoglalta ugyanakkor az alaptörvény szövegébe – a parlamenti képviselet helyébe, kompenzációs célzatú jogintézményként – a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jórészt egész Európában

<sup>2</sup> Pap: *Kisebbségi képviselet*, i. m. 29. Vö. Bihari Mihály: *Magyar politika 1944–2004. Politikai és hatalmi viszonyok*. Osiris, Budapest, 2005. 395–396.

<sup>3</sup> 1990. évi XXXVI. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló 1990. évi XVII. törvény módosításáról.

egyedülálló intézményét.<sup>4</sup> A kisebbségi biztosokat a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja kétharmados többséggel, és a feladatkörükhöz tartozó minden ügyben interpellációt és kérdést intézhetnek hozzájuk. A kisebbségi biztosi intézmény alapvető feladata lett, hogy „*a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszaéléseket kivizsgálja vagy kivizgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen*”. Intézkedését, külön törvényben szabályozott módon, bárki kezdeményezheti – ezen törvény elfogadását szintén kétharmados többséghez kötötte a módosított alkotmány. A kisebbségi biztos évente beszámol tevékenységéről az Országgyűlésnek. Jogkörét „*a nemzeti és etnikai kisebbségi szervezetek által jelölt és az Országgyűlés által választott, nemzeti és etnikai kisebbségenként egy-egy személyből álló testület gyakorolja*.” Az előírt kollektív testület azonban ilyen formában sohasem jött létre. Utalva ugyanakkor a kisebbségi törvény előkészítésének rövidesen újrainduló munkálataira, az alkotmánymódosítás a jogszabály elfogadásához minősített többséget követelt meg.<sup>5</sup>

Az alkotmány alapvető kisebbségi jogokat magában foglaló, 68. paragrafusának 1989–1990-ben kialakított, és máig hatályos struktúráját az 1990. évi LXIII. törvény egészítette ki egy újabb rendelkezéssel. Szintén ez volt az a törvény, amely beiktatta az alaptörvény szövegébe a demokratikus önkormányzati rendszer elvi alapjait. Az 1990-es kormányprogram szerint a készülő kisebbségi törvény alapvető, intézményes következményekkel járó célkitűzése az önkormányzatokban megnyilvánuló kulturális autonómia kialakítása lett.<sup>6</sup> Ennek megfelelően az 1990 augusztusában módosított alaptörvény szerint „*a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre*”.<sup>7</sup> Az alkotmány 68. §-a volt tehát az a paragrafus, amely a következőkben elvi alapjaiban kijelölte a szűkebb

<sup>4</sup> Svédországban és Németországban (Schleswig-Holstein) a kisebbségi ügyekért felelős ombudsmant a kormány nevezi ki. Lásd Frowein, J. A.–Bank, Roland: *The Participation of Minorities in Decision-Making Processes*. Expert study submitted on request of the Committee of Experts on Issues Relating to the Protection of National Minorities (DH-MIN) of the Council of Europe by the Max-Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, 2000.

<sup>5</sup> 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról. 8. §. 15. §. 24. §. 45. §. A törvény részletes indoklása szerint a kisebbségi biztos intézményének felállításával a jogi norma „*olyan megoldást vezet be, amely a jelenlegi körülmények közt is biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok hatályos érvényesítését. Az országgyűlési biztos kisebbségvédő jogosítványai ugyanis lényegében kiterjedtebbek és hatásosabbak, mint egy-egy országgyűlési képviselőé*”.

<sup>6</sup> Sitzler–Seewann: i. m. 359.

<sup>7</sup> 1990. évi LXIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról. 5. §. Az 1989–1990-es alkotmányrevízió során a 68. §-nak a következő tartalma alakult ki: „68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.

(2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.

(3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.

(4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

értelemben vett kisebbségi jogalkotás tartalmi kérdéseit, a leendő jogszabályok, köztük a készülõ kisebbségi törvény követendõ irányait.

### *A kisebbségi törvény elõkészítésének fõbb szereplõi*

A politikai és közjogi változások jelentõs mértékben átrajzolták a kisebbségi törvény elõkészítésében szerepet játszó intézmények és szervezetek körét, a politikai rendszer megfelelõ szegmenseibõl, a társadalmi érdekszervezetekbõl, valamint a szakértõkbõl álló hálózatot és annak összetett viszonyrendszerait. A vizsgált periódusban ugyanakkor – a kormányzati intézményrendszer letisztulásával és a Kisebbségi Kerekasztal létrejöttével – körvonalazódní látszott egyfajta állandósulás is a szereplõk tekintetében, miként a különbözõ szintû egyeztetések szisztémája is kialakult. Megszilárdult, tartós és szoros kapcsolatokkal bíró, erõtelenen integrált és vertikálisan egymásra utalt közpolitikai közösség kifejlõdésérõl viszont álláspontom szerint csak késõbb, e szakaszon túlmutatóan, az 1990-es évek második felétõl beszélhetünk. Minden ez irányú törekvés ellenére nem került sor valamiféle intézményesített és formalizált, két- vagy többoldalú kisebbségi érdekegyeztetési mechanizmus életre hívására sem a vizsgált idõszakban, sem késõbb.

További fontos elem a kisebbségi törvény megalkotásával kapcsolatban az, hogy a döntés-elõkészítõ apparátusok, illetve a kormányzati és parlamenti döntéshozók értékei, célkitûzései és motivációi terén<sup>8</sup> belsõ, hazai és külsõ, nemzetközi megfontolások egyaránt megtalálhatóak voltak. A külsõ tényezõk közül egyrészt az euroatlanti integrációs célokra, a nemzetközi kisebbségvédelemre, annak intézményeire, kötelezõ és nem kötelezõ normáira, másrészt pedig a milliós kisebbségi magyar közösségek létre kell röviden utalni, amelyeknek az új kormány kiemelt jelentõsége tulajdonított.<sup>9</sup> Az Országgyûlés egy 1990. nyári határozatában a magyar kisebbségek helyzetét aggasztónak ítélte, és kifejezte azon aggodalmát, hogy a tolerancia hiánya és jogi igényeik elutasítása súlyosan veszélyezteti a térség demokratizálódási folyamatait és a jószomszédi kapcsolatok új alapokon történõ kiépítését. Ezért felkérte a kormányt, hogy – túl a nemzetközi és európai kisebbségvédelmi normák továbbfejlesztésére irányuló erõfeszítéseken – kezdeményezzen tárgyalásokat a szomszédos országok kormányaival kétoldalú és regionális kisebbségvédelmi szerzõdések kidolgozásáról, hangsúlyt helyezve többek között az identitás védelmére, az egyéni és kollektív jogokra, a közéletben való részvételre, a kulturális autonómiára, a nyelvhasználatra és az oktatásra. Ugyanebben a határozatban kérte fel a törvényhozás arra is a kormányt, hogy minél elõbb terjesszen be

---

(5) *A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévõ országgyûlési képviselõk kétharmadának szavazata szükséges.*

<sup>8</sup> Jenei: *Közigazgatás – menedzsment*, i. m. 155.

<sup>9</sup> Kulcsár J. László–Bradatan, Cristina: Politics without Frontiers: The Impact of Hungarian Domestic Politics on the Minority Question in Romania. *Communist and Post-Communist Studies*, 2007/3. 304–305.

javaslatot a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak biztosításáról, beleértve a parlamenti képviseletük megteremtését is.<sup>10</sup>

A nemzetközi összefüggések vonatkozásában, a kutatók körében mára nagyjából konszenzus alakult ki abban a kérdésben, hogy az euroatlanti integrációs szervezetekhez való csatlakozási, illetve a számos hiányossággal és ellentmondással küzdő nemzetközi kisebbségvédelem továbbfejlesztésére irányuló szándékot csak alátámaszthatta, megtámogathatta a hazai kisebbségi törvény elfogadása. Nem kizárt ráadásul az sem, hogy bizonyos nemzetközi szereplők is példaként, hivatkozási alapként kívánták felhasználni a magyarországi jogszabályt.<sup>11</sup> Megemlítendő az újraegyesülő Németországnak a kelet-közép-európai, így a magyarországi német kisebbséggel kapcsolatos, bár alaposan még nem feltárt aktivitása is,<sup>12</sup> amelynek során német politikusok más rendszerváltó országok gyakorlatával szemben rendre a magyarországi politika példaértékűségét hangsúlyozták. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy Magyarország rendkívül aktív szerepet vállalt a nemzetközi szervezetekben és fórumokon (ET, EBEÉ) a kisebbségi jogok védelme érdekében, illetve tagságát a szomszédokra való ez irányú nyomásgyakorlásra is felhasználta.<sup>13</sup>

A rendszerváltás óta politikai és szakmai körökben viszont rendre visszatérő, vitatott kérdésnek bizonyul a határon túli magyar és anyaországi szereplőket összefogó magyarságpolitika és a hazai kisebbségekkel kapcsolatos szakpolitikák elvi egysége, koherenciája, akárcsak a több vonatkozásban különböző adottságokon, társadalmi valóságokon alapuló határon túli és a hazai kisebbségi szempontok egymáshoz való viszonya. A sokak által osztott nézet szerint *„a magyarországi kisebbségpolitika mindig is a határon túli politika foglya vagy szolgálóleánya volt, s ezt az állítást a jogalkotónak mindeddig nem sikerült megnyugtató módon cáfolnia; igaz, nem is különösebben törekedett erre”*.<sup>14</sup> A magyarországi kisebbségpolitika külföldi természetű alárendeltsége különböző hangsúlyokkal bár, de jelen van a vonatkozó nemzetközi szakirodalomban is. E téren az egyik végletes álláspontot képviselő Lynn M. Tesser szerint a példaértékű magyar kisebbségvédelmi sziszté-

<sup>10</sup> 46/1990. (V. 24.) OGY határozat a szomszédos országokban élő magyar nemzeti kisebbségek helyzetéről.

<sup>11</sup> A törvény elfogadásának *„sürgősségét hangoztatta Catherine Lalumière asszony, az Európa Tanács főtthkára 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.). MOL XXVII-A-1-I 3. d. N/12/19/1993.

<sup>12</sup> Cordell, Karl–Wolff, Stefan: Germany as a Kin-State: The Development and Implementation of a Norm-Consistent External Minority Policy towards Central and Eastern Europe. *Nationalities Papers*, 2007/2. 289–315. Heintze, Hans-Joachim: The International Law Dimension of the German Minorities Policy. *Nordic Journal of International Law*, 1999/2. 117–130.

<sup>13</sup> Butler: i. m. 1131. Tesser: i. m. 509.

<sup>14</sup> Majtényi Balázs: Mi lesz veled „bezzeggyerek”? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás. *Fundamentum*, 2005/3. 109.

ma nem igazán a hazai kisebbségek elismeréséből, hanem a magyar kisebbségek helyzetének javítását célzó reményből fakadt.<sup>15</sup> Stephen Deets szerint az 1993-as kisebbségi törvény gyökereit nem a magyarországi kisebbségek mobilizációjában, hanem a határon túli magyarok valóságában kell keresni.<sup>16</sup> A külpolitikai megfontolás egyedüliségét valló álláspontra hajlik Will Kymlicka<sup>17</sup> és Stéphane Pierré-Caps is.<sup>18</sup> Más szerzők ehhez képest a határon túli szempontot inkább csak az egyik célkitűzésként értékelik, teret engedve ezzel egyéb belső tényezők vizsgálatának.<sup>19</sup> A külpolitikai aspektust hangsúlyozókkal szemben megfogalmazódó álláspont ezt a „bezzeggyerek”-hipotézist inkább vádként értelmezi, azaz nem tartja relevánsnak azt a törekvést, hogy a szomszédos országokban élő magyarság pozícióinak javítását az anyaországban élő kisebbségek helyzetének példaértékű, hivatkozási alapként is működő kezelésével ériék el.<sup>20</sup> Végül arra is akad példa, hogy a belső politika tárgyalásánál a határon túli szempontot teljességgel figyelmen kívül hagyják.<sup>21</sup>

Kétségtelen, hogy a térség legújabb kori történelmében korántsem szokatlan gyakorlat a határon túli nemzettársak érdekében (is) mutatkozó anyaországi példamutatás, ez a fajta sajátos befolyásolás,<sup>22</sup> mint ahogy az is igazolható, hogy a hazai kisebbségpolitikában a probléma újbóli felmerülésétől, az 1960-as évek második felétől kezdve jelen vannak a határon túli megfontolások, és a példaértékűségről szóló célzások.<sup>23</sup> Tény továbbá, hogy az 1993-as kisebbségi törvény

<sup>15</sup> Tesser: i. m. 506.

<sup>16</sup> Deets: *Reconsidering*, i. m. 39–40.

<sup>17</sup> Kymlicka, Will: National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms. *Ethno-politics*, 2007/3. 392.

<sup>18</sup> Pierré-Caps: i. m. 190–191.

<sup>19</sup> Butler: i. m. 1131. Edwards: i. m. 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: EU Enlargement, i. m. 13.

<sup>20</sup> Szarka László: A 21. század eleji magyar nemzetfogalom értelmezési keretei. *Magyar Kisebbség*, 2006/3–4. 16–17.

<sup>21</sup> Föglein Gizella: Nemzetiségpolitikai koncepciók Magyarországon, 1945–1993. In: Egry Gábor–Feitl István (szerk.): *A Kárpát-medence népeinek együttélése a 19–20. században*. Napvilág, Budapest, 2005. 477–495.

<sup>22</sup> Példaként említhető Gustav Stresemann-nak, az 1920-as évek német külügyminiszterének törekvése a németországi kisebbségek széles körű kulturális autonómiájának biztosítására. Brubaker: *Nacionalizmus*, i. m. 130–132.) Továbbá Szlovéniával kapcsolatban is megfogalmazódott, hogy a területén élő magyar és olasz kisebbségek számára biztosított kiterjedt jogok egyik célja a példamutatás az Ausztriában és Olaszországban élő szlovénok helyzetének javítása érdekében. Győri Szabó Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Osiris, Budapest, 2006. 351.

<sup>23</sup> Lásd az Agitációs és Propaganda Bizottság már idézett 1969. augusztus 5-i állásfoglalását a szomszédos országok magyar anyanyelvű lakosságának kulturális helyzetéről és az ezzel kapcsolatos feladatokról. Kornidesz Mihály – a nemzetiségi szövetségek 1978. évi kongresszusait előkészítő PB ülésen – úgy fogalmazott, hogy „a nemzetiségi kérdés úgy tűnik, világszerte és hazánkban is nagy érdeklődésnek örvend, hallatlanul sok az ezzel kapcsolatos kérdés, és belpolitikai életünket is maga a nemzetiségi téma motiválja. A másik ok: tudjuk, mindaz, ami Magyarországon a nemzetiségekkel történik, nem egyszerűen annak a 150 ezer vagy mintegy 450 ezer nemzetiségi ügye, hanem a lenini

előkészítésében véleményezési szinten közreműködtek egyes határon túli magyar szervezetek és pártok is Csehszlovákiából, Szlovéniából, Horvátországból, Jugoszláviából, valamint Romániából, és lényegében egybehangzóan szorgalmazták egy számukra hivatkozási alapul szolgáló jogszabály elfogadását.<sup>24</sup> A törvényjavaslat parlamenti benyújtását követően nyilatkozott úgy Jeszenszky Géza külügyminiszter, hogy Magyarország nem akar határváltoztatást, de dél-tiroli mintára regionális autonómiát kér a határon túli kisebbségei számára, amely így szerinte a szeparatista törekvéseknek is gátat vethet.<sup>25</sup> Álláspontom szerint azonban mégsem jelenthető ki, hogy a rendszerváltás utáni hazai kisebbségpolitikát, és főleg a kisebbségi törvénnyel kapcsolatos két alapvető fázist, a napirendre vételt és a kimunkálást egyértelműen, minden szempontból és folytonosan a határon túli érdekek dominálták volna, mintegy maguk alá rendelve a többi hazai érdeket és körülményt. Látható volt, hogy a törvény ügyének 1980-as évek végi politikai kérdéssé válásában a határon túli magyarok rosszabbodó helyzete mellett egyéb, belpolitikai megfontolások és törekvések is szerepet játszottak, köztük például a cigányság egyenjogúsítása a többi elismert nemzetiséggel. Másrészt az elemzés a továbbiakban az előkészítés folyamatának rendkívül sokszereplős és érdektagolt voltára is rá kíván világítani, amelynek során egyes fajsúlyos aktorok érdekeinél és elgondolásainál a határon túli aspektus aligha játszott szerepet. Azt az elemi érdeket tehát, hogy a magyar állam a hazai kisebbségek számára messzemenő, a nemzetközi jogi standardokat meghaladó jogosítványokat biztosítson részben a nemzetközi szintű fellépés és a határon túli magyarok helyzetének javítása céljából, más megfontolások is keresztezték, módosították, miként a megszülető megoldások a hazai kisebbségi elképzelésekkel sem feltétlenül harmonizáltak. Összességében az alap kutatás elvégzésével a külpolitikai, határon túli szempont csupán a törvény-

---

*nemzetiségi politika következetes megvalósítása, amely más összefüggéseket is magában foglal, mindenekelőtt azt is jelzi, hogy a Magyar Népköztársaság, ha így vélekedik a nemzetiségekről, egyben ezt a következetes politikát várja el más országoktól is.*" Idézi: Tóth Ágnes–Vékás János: A népszámlálások nemzeti-etnikai adatai mögött rejlő politikai tényezők (1949–1990). *Kisebbségkutatás*, 2008/3. 418–419.

<sup>24</sup> Lásd Bugár Bélának, a Magyar Kereszténydemokrata Mozgalom elnökének levele Molnár Imrének, a MeH osztályvezetőjének (Pozsony, 1991. december 27.). MOL XXVII-A-1-V 2. d. 3132/91. Tóth Károlynak, a Független Magyar Kezdeményezés főtitkárának levele Antall József miniszterelnöknek (Pozsony, 1991. december 30.). Uo. Ágoston Andrásnak, a Vajdasági Magyarok Demokratikus Szövetsége elnökének levele Antall József miniszterelnöknek (1992. január 2.). Uo. Csörgits Józsefnek, a Horvátországi Magyarok Szövetsége elnökének levele Antall József miniszterelnöknek (1992. január 13.). Uo. N/60/92.I.17. Gönc Lászlónak, a Mura-vidéki Magyar Nemzetiségi Öngazgatási Község titkárának levele Antall József miniszterelnöknek (Lendva, 1992. január 17.). Uo. N/60/92.I.17. Tőkés Lászlónak, a Királyhágómelléki Református Egyházkerület püspökének levele a Magyar Köztársaság Országgyűlésének (Nagyvárad, 1992. július 24.). MOIL D. II. Országgyűlés elnökeinek iratai 1990–1. Szabad György elnök iratai 1990-a. Iktatott iratok 1992. 57. d. OE/2826/1992. Ágoston Andrásnak, a Vajdasági Magyarok Demokratikus Községe elnökének levele Szabad Györgynek, az Országgyűlés Elnökének (Újvidék, 1992. október 7.). MOIL 90–94. EJKVB 33. d. OE/3654/1992.

<sup>25</sup> Gerner, Kristian: From the Black Sea to the Adriatic: Ethnicity, Territory and International Security. *Security Dialogue*, 1993/1. 64.

nyel összefüggő célkitűzések egyikeként értékelhető, amely időnként ugyancsak háttérbe szorult, illetve adott pillanatban, adott kérdésben vagy egyes szereplőknél semmilyen szerepet sem játszott. Ennek a szempontnak az egyedüliségét, kizárólagosságát hangsúlyozó felfogás, akárcsak az ezt negligáló vélemény pedig némileg féloldalasán csak a valóság egy-egy összefüggésére koncentrál.

Az új parlamentáris rendszert tekintve, az 1990-es országgyűlési választások után az új összetételű Országgyűlés tíz állandó bizottságot, több különbizottságot és a folyamatos működés érdekében egy házbizottságot hívott életre. Egyes korábbi elképzelésekkel ellentétben nem hoztak létre kifejezetten kisebbségügyi bizottságot, de az állandó bizottságok egyike lett a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi ügyekkel is foglalkozó Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság, amelyet az első ciklusban Fodor Gábor (Fidesz), majd 1993 végétől Németh Zsolt (Fidesz) vezetett.<sup>26</sup> A bizottságot a kialakult parlamenti gyakorlat szerint – az 1994–1998-as ciklust leszámítva – hagyományosan mindig ellenzéki politikus vezette a vizsgált időszakban. Létrejött komoly előrelépést jelentett a kisebbségpolitika alakításában, hiszen az előző, az idővel egyre inkább munkaparlamenti jelleget öltő 1985–1990-es ciklusban a nemzetiségi vezetők – a korszak kisebbségpolitikai logikájából adódóan – még csak az akkori kulturális bizottságban kaptak helyet. A bizottság összetétele természetesen nem állandó, tagjai nem csupán a választásokat követően, hanem a ciklus közben is kisebb-nagyobb mértékben cserélődnek, de többnyire itt rendelkeznek tagsággal a nemzeti-etnikai probléma- tika iránt érdeklődő, és azt akár tudományos felkészültséggel ismerő, vagy éppen kisebbségi kötődésű képviselők. A kérdéssel való illetén foglalkozás természetesen nem jelenti azt, hogy más országgyűlési bizottságok elé ne kerülnének a hazai kisebbségekkel kapcsolatos irományok, eldöntendő kérdések. Az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság kisebbségekkel kapcsolatos egyik legfontosabb feladata – a döntés-előkészítő munka mellett – a kisebbségi civil szféra támogatása.<sup>27</sup> A kisebbségi civil szervezetek támogatásáról, a mindenkor költségvetési törvényben meghatározott keretösszeg felosztásáról 1991-től határozat formájában döntött az Országgyűlés. A támogatandó szervezetekre javaslatot az Emberi jogi bizottság tett a Pénzügyminisztérium, a Művelődési és Köznevelési Minisztérium, valamint a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal segítségével. Az elkövetkező évek gyakorlata szerint a keretösszegekből tartalékalapot is képeztek, amely a nagyobb mértékű tavaszi elosztás után, az év végén került kiosztásra, jórészt az újonnan megalakuló, vagy támogatásban már részesült szervezetek részére, illetve meghatározott célokra.<sup>28</sup> A Bizottság emellett jelentős szerepet játszott a kisebb-

<sup>26</sup> 41/1990. (V. 18.) OGY határozat az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról.

<sup>27</sup> Erről részletesebben lásd Lajtai Mátyás: A kisebbségi civil szervezetek parlamenti finanszírozása 1991–2010. In: Bárdi Nándor–Tóth Ágnes (szerk.): *Asszimiláció, integráció, szegregáció. Párhuzamos értelmezések és modellek a kisebbségkutatásban*. Argumentum, Budapest, 2011. 265–300.

<sup>28</sup> 6/1991. (II. 11.) OGY határozat a nemzeti és etnikai kisebbségi szervezetek költségvetési támogatásáról. A későbbiek során, 1994-ben már nem képeztek tartalékot (20/1994. (III. 31.) OGY

ségi törvény kialakításában is. Már az alakuló ülésén létrehozott egy a hazai kisebbségi ügyekkel foglalkozó albizottságot, illetve később egy ad hoc bizottságot a pártközi egyeztetések lefolytatására. Azon túl, hogy a kidolgozás parlamenti szakaszában keretet biztosított a törvény-előkészítés számára, jelentős szervezési feladatot is végzett, illetve kapcsolatot tartott a kisebbségi szervezetekkel és szakértőkkel is.

A kisebbségi törvény előkészítésének különösen a kezdeti szakaszában nem elhanyagolható szerepet játszott Szabad György (MDF) házelnök, aki már 1990 júniusától kezdve konkrét lépéseket sürgetett elsősorban az Emberi jogi bizottságnál. A csehszlovákiai Csemadok megkeresése nyomán 1990 decemberében ismételten, majd ezt követően is kérte Fodor Gábortól a törvénytervezet munkálatainak gyorsítását,<sup>29</sup> bár a konkrét jogszabályi előkészítést a kormány végezte. Az Országgyűlés elnökének komoly szerepe volt az 1991 elején elakadt kidolgozási folyamat továbbvitelében is, hiszen a legfontosabb szereplők részvételével egy konstruktív és eredményes egyeztetést hívott össze.<sup>30</sup>

A kidolgozás utolsó, parlamenti szakaszában értelemszerűen a parlamenti pártok játszottak meghatározó szerepet, amelyek 1992–1993 folyamán szakértői és politikai egyeztetéseket folytattak le a törvényjavaslat vitás kérdéseiről, és azokat 1993 tavaszán végül egy összetett, kompromisszumos politikai megállapodással zárták le. A plenáris és bizottsági üléseken már kezdettől fogva nyilvánvalóvá vált, hogy nincsenek köztük áthidalhatatlan ellentétek. Markánsabb kisebbségpolitikai elképzeléseket ugyanakkor főként az MDF és a három ellenzéki párt – Fidesz, MSZP, SZDSZ – szakpolitikusi fogalmaztak meg (pl. Németh Zsolt, Tabajdi Csaba), és az egyes ügyekben a véleménykülönbségek gyakran nem a kormánypárti–ellenzéki megosztottság mentén rajzolódtak ki.

Jelen szakpolitika formálásában is meg kell említeni a kormányzás miniszterelnöki jellegét, a kormányfő Antall József személyét, akinek pozícióját ez esetben – az ismert politikai és közjogi tényezőkön kívül – erősítette a hazai kisebbségpolitika intézményes kezelésének a Miniszterelnöki Hivatalhoz (MEH) történő telepítése, illetve az is, hogy a folyamatban szerepet játszó legfontosabb tárcák

---

határozat), az 1995-ös keret többségét kitevő, közel 200 millió forintból pedig már a létrejött tizenegy országos kisebbségi önkormányzat részesült (77/1995. (VI. 29.) OGY határozat). Így a kisebbségi szervezetekre fordított keretösszeg is lecsökkent, amelyre 1996-tól már éves rendszerességgel pályázni kell.

<sup>29</sup> Szabad Györgynek, az Országgyűlés Elnökének levele Fodor Gábornak, az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság elnökének (Budapest, 1990. július 6.). MOIL 90–94. EJKVB 1. d. OB-X/93/90. Szabad Györgynek, az Országgyűlés Elnökének levele Fodor Gábornak, az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság elnökének (Budapest, 1990. december 7.). MOIL 90–94. EJKVB 2. d. 261/90. Szabad Györgynek, az Országgyűlés Elnökének levele Fodor Gábornak, az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság elnökének (Budapest, 1991. január 16.). MOIL 90–94. EJKVB 2. d. OB X/343–1991.

<sup>30</sup> Wolfart Jánosnak, a NEKH elnökének levele Antall Józsefnek, Nagy Ferenc Józsefnek és Manherz Károlynak. Tájékoztató a kisebbségi törvénytervezet/ek/ről (Budapest, 1991. március 12.). MOL XXVII-A-1-1 3. d.

(belügy, pénzügy, igazságügy, művelődésügy és külügy) vezetői mind az MDF politikusai közül kerültek ki. Esetükben tehát nem valamely koalíciós partner által delegált személyekről volt szó, így nemigen érvényesült a koalíciós kormány gyengítő hatása. A miniszterelnök szerepet játszott a politikai irányvonal meghatározásában, az érintett tárcák tevékenységének összehangolásában, illetve ragaszkodott az előkészítés tárgyalásos jellegéhez, a civil érdekképviselők bevonásához a politikai döntéshozatalba. Az 1991. április 24-i állásfoglalása kimondta, hogy *„az érdekelt szervezetek bevonásával mielőbb el kell készíteni a nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló törvényjavaslatot”*. Egyúttal *„felkéri a nemzeti és etnikai kisebbségek szervezeteit, hogy képviselőik útján működjenek közre a problémák megoldásában, jelentősen hozzájárulva ezzel a belső konszenzus megteremtéséhez és külkapcsolataink fejlesztéséhez”*.<sup>31</sup> Az érdekelt tárcák részvételével létrejövő Kodifikációs Bizottságról szóló döntés kapcsán a kormány nyilatkozatot adott ki, amelyben azon törekvését fejezte ki, hogy a bonyolult, minél szélesebb társadalmi konszenzust igénylő törvénytervezetet még 1991 második félévében benyújtsa az Országgyűlésnek.<sup>32</sup> Azon túl, hogy a hatályos jogalkotási törvény (1987. évi XI. törvény) értelmében a kormánynak ki kellett kérni *„az érdekelt társadalmi szervezetek és érdekképviselői szervek”* véleményét, az előkészítés során rendre visszatérő elemnek bizonyult annak hangsúlyozása, hogy a kormány csak olyan tervezetet kíván beterveztetni, amely bírja a kisebbségek támogatását is.<sup>33</sup> A kormány és a kormánypártok helyzetét mindazonáltal gyengítette, hogy az Országgyűlésben nem rendelkeztek kétharmados többséggel, azaz a törvény elfogadásához elengedhetetlen volt az ellenzéki támogatás megszerzése is.

A kormány a megalakulását követően meghatározó jelentőségű változtatásokat hajtott végre a kormányzati kisebbségpolitikai intézményrendszeren. Miként utaltam rá, a kiemelt jelentőségűnek tartott kisebbségi kérdések intézményes kezelését megtartotta a Miniszterelnöki Hivatal keretei között, felelőse pedig kezdetben Entz Géza politikai államtitkár lett. Vezetése alatt működött egy kis ideig a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Titkárság,<sup>34</sup> amelynek korábbi vezetőjét, Tabajdi Csabát május végi hatállyal mentették fel tisztségéből.<sup>35</sup> A Titkárság átmeneti meghagyásával párhuzamosan azonban megkezdődött a Németh-kormány alatt kialakított intézményi struktúra átalakítása. A Kollégium elnökének, Pozsgay Imrénének államminiszteri tisztségét május 21-én szüntették meg,<sup>36</sup> és annak vezetésével Kiss Gyula tárca nélküli minisztert – Független Kisgazdapárt (FKGP) – bízták

<sup>31</sup> A Magyar Köztársaság Miniszterelnökének állásfoglalása. *Európai Utas*, 1991/2. 45.

<sup>32</sup> A Magyar Köztársaság Miniszterelnökének két állásfoglalása a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos teendőkről. *Regio*, 1991/2. 211–212.

<sup>33</sup> Wolfart János: A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről. *Európai Utas*, 1991/2. 51.

<sup>34</sup> Vö. Mák Ferenc: Az új nemzeti politika és a Határon Túli Magyarok Hivatala (1989–1999). *Magyar Kisebbség* 2000/3. 237–293.

<sup>35</sup> 1098/1990. (VI. 11.) MT határozat miniszterhelyettesek felmentéséről.

<sup>36</sup> 95/1990. (V. 21.) MT rendelet államminiszteri feladatkör megszüntetéséről.

meg, akinek feladataul szabták, hogy július közepéig tegyen javaslatot a Kollégium további működésére.<sup>37</sup> A rendkívül gyors átalakulási időszakban azonban a hazai kisebbségi ügyek kezelése átmenetileg meggyengült, mindenekelőtt a szükséges intézményes és személyi feltételek hiányában, valamint a szervezéssel együtt járó bizonytalanságok következtében.<sup>38</sup> Ráadásul a Miniszterelnöki Hivatal keretében hamarosan létrejött a Határon Túli Magyarok Titkársága (HTMT, utóbb, 1992 közepétől a Határon Túli Magyarok Hivatala, HTMH).<sup>39</sup> Ez az intézkedés lényegében megszüntette a korábbi duális, a magyarországi és a határon túli magyar kisebbségek ügyei együttes intézményes kezelését. A HTMT életre hívása a kormányzati intézményrendszer kialakítása során egy a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekért felelős hivatal megalapítása felé is hatott. 1990. augusztus végén született kormányrendelet a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal létrehozásáról, és egyidejűleg a Kisebbségi Kollégium megszüntetéséről. A jogszabály szerint a NEKH önálló, országos hatáskörű államigazgatási szervként szerepet vállalt a kormány kisebbségpolitikai döntés-előkészítésében, a véleményezésben, a követett koncepció kialakításában, másfelől viszont figyelemmel kísérte és összehangolta a kisebbségeket érintő programok végrehajtását. Kapcsolatot tartott más államigazgatási szervekkel, a kisebbségi jogok országgyűlési biztosával, kisebbségi és nemzetközi kisebbségvédelmi szervezetekkel, tudományos műhelyekkel. A kisebbségi szervezetekkel való kapcsolattartás révén szerepet játszott a kisebbségi érdekek megismerésében, feltárásában és azoknak a kormány felé történő közvetítésében. A kezdetben tudományos-szakértői Kisebbségi Szakértői Tanácsot is működtető NEKH fontos szerepet kapott a kisebbségi törvény előkészítésében is. A Hivatal pontos helyét a későbbiekben sem igazán sikerült megtalálni az igazgatási struktúrában: 1991. január elsejével kivált a Miniszterelnöki Hivatalból, de annak költségvetési fejezetében maradv, önálló költségvetéssel és országos hatáskörű kormányhivalként tevékenykedett.<sup>40</sup> Ebben a ciklusban, 1994-ig tárca nélküli miniszter, illetve kijelölt miniszter felügyelete alatt működött, és a NEKH elnökét az ő javaslatára nevezte ki a miniszterelnök.<sup>41</sup> A NEKH látta el „A magyar-

<sup>37</sup> 1112/ 1990. (VI. 18.) MT határozat a Minisztertanács által létesített egyes Kollégiumok vezetésében történt változásokról.

<sup>38</sup> Heinek Ottó visszaemlékezése: „1990 nyarán felhívott Wolfart János, aki akkor néhány hónapja már a Minisztertanács Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Titkárságán, az úgynevezett Tabajdi-titkárságon dolgozott. A munkatársak többsége a választások után a politikába vagy határon túli területre távozott, hazai kisebbségi ügyekre maradt Wolfart meg a helyettese, Báthory János és egy titkárnő. Wolfart elkezdte szervezni a hivatalt, és az elejétől fogva magától értetődő volt, hogy nemzetiségi referensekre van szükség”. 15 éves a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal. *Barátság*, 2005. szeptember 15. 4692.

<sup>39</sup> Fehér Zoltán: A kormányzás háttérintézményei. A Miniszterelnöki Hivatal 1990–2003 – II. rész. *Politikatudományi Szemle*, 2003/1. 109. Mák: i. m.

<sup>40</sup> Popovics György: Jelentés a NEKH egyéves tevékenységéről (Budapest, 1991. augusztus 13.). MTA ENKI Kézirattára.

<sup>41</sup> 34/1990. (VIII. 30.) Korm. rendelet a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalról. A rendeletet 2001-ben helyezték hatályon kívül. A tárca nélküli miniszterek feladatairól szóló 51/1990. (IX. 15.)

országi nemzeti és etnikai kisebbségekért” alapítvány működésével kapcsolatos teendőket is.

A Hivatal első elnöke a német szövetség egyik korábbi titkára és a Titkárság egykori tanácsosa, Wolfart János lett, aki ezt a tisztséget 1995 szeptemberéig töltötte be. Kezdeti munkatársai jelentős részben a problémákat ismerő, magyarországi kisebbségi származású és kötődésű személyek voltak, akik korábban általában vagy a szövetségeknél (Bogdán Béla, Popovics György), vagy a nemzetiségi médiánál (Fretyán István, Heinek Ottó) dolgoztak. A NEKH kezdeti tevékenységére óhatatlanul rányomták a bélyegüket a szervezési folyamat nehézségei, az alapításkor alig 4–5 fős apparátus egy éven belül 21 fősre bővítése, valamint a szükséges kapcsolati háló kialakítása. Az első év tapasztalatait úgy értékelték, hogy *„a Hivatalnak a kormányzati struktúrába való betagozódása csak zökkenőkkel és féloldalas módon valósult meg”*.<sup>42</sup> Az idézett első értékelő összefoglalók szerint a legjobb és napi szintű együttműködés a HTMT-vel jött létre, míg az Országgyűlésben a legfejlettebb intézményes kapcsolatok értelemszerűen az Emberi jogi bizottsággal alakultak ki. Az elemzések szerint a Hivatalnak harmonikus kooperációt sikerült kialakítania a Külügyminisztériummal és egyes feladatok esetében a Belügyminisztériummal. Legkritikusabbnak a szintén kisebbségi osztályt működtető Művelődési és Közoktatási Minisztériummal (MKM) való együttműködést nevezték meg, amelynek esetében valószínűleg presztízsokokról, hatásköri féltékenységről és rivalizálásról lehetett szó, ami más apparátusok részéről is tapasztalható volt. A kisebbségi törvény előkészítése kapcsán a NEKH eredetileg a jogszabály koncepciójának kidolgozását vállalta 1990 második felében, majd 1991 májusára – külső szakértők, köztük Samu Mihály bevonásával – elkészült a saját törvénytervezete. A Hivatal pozícióit erősítette, hogy 1991 nyarán, az érintett tárcák képviselőiből álló Kodifikációs Bizottság megbízásából számos egyeztetést folytatott le a Kisebbségi Kerekasztallal, amelyek eredményeként közös tervezet született, és nemegyszer előfordult, hogy a dokumentum elemeit éppen a NEKH-nek kellett védelmeznie vagy keresztülvinnie ebben a Kodifikációs Bizottságban.

A kisebbségpolitika formálásába szűk egy évig, 1991–1992 folyamán Manherz Károly – a német szövetség elnökének, az MKM közigazgatási államtitkárának

---

Korm. rendelet Kiss Gyula minisztert bízta meg – együttműködve a Miniszterelnöki Hivatal kijelölt politikai államtitkárával – a NEKH felügyeletével, illetve a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos kormányzati feladatok összehangolásával. A 27/1991. (II. 16.) Korm. rendelet értelmében a NEKH felügyeletét már a kormány kijelölt tagja látta el (7. § (3)). A szintén 1991 elején megszületett, 1014/1991. (III. 1.) Korm. határozat már Nagy Ferenc József tárca nélküli minisztert (FKGP) nevezte meg a felügyeletet ellátó személyként, aki a kisgazdaságok érdekvédelmi szervezeteivel való kapcsolattartásért volt felelős, és ezen újabb feladatában, a szintén márciusban kinevezett Manherz Károly címzetes államtitkárral kellett együttműködnie.

<sup>42</sup> Egyed Albert: Összefoglalás a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal egyéves tevékenységéről (Budapest, 1991. szeptember 4.). MTA ENKI Kézirattára.

személyében – címzetes államtitkár is bekapcsolódott. Manherz e tisztségében a kisebbségi feladatok koordinálásáért és a kapcsolattartásért lett felelős.<sup>43</sup>

Az elemzés szempontjából releváns tárcákat tekintve, több minisztérium játszott meghatározó szerepet a kisebbségi törvény előkészítésében. Az 1991 májusában „a jogalkotói munka felgyorsítása”, a „szükséges konzultációk szervezése”, valamint az „érintett nemzeti és etnikai kisebbségi szervezetekkel való egyeztetés lefolytatása” céljából létrehozott Kodifikációs Bizottság munkájában részt vettek a BM, a KüM, a PM, az IM, az MKM, a NEKH, a HTMT, valamint Nagy Ferenc József tárca nélküli miniszter titkárságának képviselői. Az 1992 márciusában a törvénytervezettel kapcsolatos problémák megoldására életre hívott Miniszteri Bizottság ugyanezen intézményi kört foglalta magába.

Az egyes tárcákra rátérve, az új kormány meghagyta a kulturális és oktatási területek 1980 közepe óta egységes kormányzati irányítását, de a tárca elnevezését Művelődési és Közoktatási Minisztériumra változtatta. A miniszteri tisztséget előbb Andrásfalvy Bertalan (MDF), majd 1993 februárjától Mádl Ferenc (MDF) töltötte be, aki a tisztséget megőrizte Boross Péter kormányában is. A miniszter feladatait kijelölő kormányrendelet szerint a poszt birtokosa ellátta a különböző nevelési-oktatási, illetve művelődési tevékenységek, intézmények ágazati irányítását, s ennek keretében közre kellett működnie a kisebbségeket megillető jogok biztosításában is. Ellátta a kisebbségek anyanyelvű oktatásával, kultúrájának ápolásával kapcsolatos állami feladatokat, valamint az államközi egyezményekben foglaltak szerint szerepe volt a nemzeti és etnikai kisebbségek és az anyaországok közötti kulturális, oktatási kapcsolatok fenntartásában.<sup>44</sup> A minisztériumban tovább működött a korábbi nemzetiségi osztály, de már csak az oktatási és kulturális területekre koncentrálva.

A minisztériumok közül a kisebbségi törvény előkészítésében továbbra is komoly szerepet játszott az Igazságügyi Minisztérium: a tárca a jogszabályok összhangjának megteremtéséről, a jogalkotási követelményeknek való megfelelésükről, illetve az egységes jogrendbe való illeszthetőségükről gondoskodott. Ennek érdekében a miniszter a jogszabály-előkészítés során a törvénytervezeteket az előterjesztő szakminiszterrel együtt készítette el, és terjesztette azokat a kormány elé.<sup>45</sup> Az IM 1990 végére dolgozta ki az előkészítés során az egyik legvitatottabbnak bizonyuló tervezetet. A kezdeményezést utóbb elvették tőle, de ezt követően is igyekezett érvényesíteni a többi szereplőtől nagyban eltérő koncepcionális elgondolásait. A kormányzati munkában meghatározó befolyása volt a Belügyminisztériumnak, amely többek között általános közigazgatási feladatok, beleértve az önkormányzatokkal és a választásokkal összefüggő teendők tekintetében bírt

<sup>43</sup> Lásd 46/1991. (III. 1.) KE határozat. Manherz Károly címzetes államtitkárt egyébként – saját kérésére – 1992 februárjában mentette fel a köztársasági elnök (51/1992. (II. 28.) KE határozat).

<sup>44</sup> 47/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet a művelődési és közoktatási miniszter feladat- és hatásköréről. 1. §. 4. § a–b. A jogszabály utóbbi pontját a ciklusban a 168/1991. (XII. 26.) Korm. rendelet módosította, elhagyva a szövegből az államközi egyezményekre történő utalást.

<sup>45</sup> 41/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet az igazságügy-miniszter feladat- és hatásköréről.

előkészítési kötelezettséggel.<sup>46</sup> Az 1991. decemberi kormányülés után a BM által januárra átdolgozott tervezet szintén rendkívüli tiltakozást és ellenállást váltott ki államigazgatási és kisebbségi körökben egyaránt, amelyek hatására a törvénytervezet Országgyűlés elé terjesztését végül a kormány felfüggesztette, és a vitatott pontokat módosította. Az euroatlanti integrációval, a határon túli magyar kisebbségekkel, illetve a nemzetközi kisebbségvédelemmel kapcsolatos külpolitikai célkitűzések és ismeretek birtokában a hazai kisebbségi törvény kidolgozásában a Külügyminisztérium is szerephez jutott, akárcsak a NEKH-el legszorosabb kapcsolatokkal bíró HTMT. A kisebbségi jogok és intézményi megoldások kialakításának szükségszerű gazdasági és pénzügyi kihatásai következtében az előkészítés fontos szereplőjévé vált a Pénzügyminisztérium. Jelen szakpolitika alakításakor sem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt a körülményt, hogy a tárcák eltérő politikai súllyal bírtak, köztük informális vagy akár formalizált hierarchiák szerveződtek. Az 1990-es években a minisztériumok sorából elsősorban a Belügyminisztérium és a Pénzügyminisztérium emelkedett ki<sup>47</sup> – ez a megállapítás megítélésem szerint a vizsgált szakpolitika formálására is elmondható volt.

A kisebbségpolitikai intézményrendszer áttekintésénél azonban – az országosokon kívül – vizsgálni kell a helyi és területi szintű struktúrákat is. A nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetére, mozgásterére és lehetőségeire is kihatással volt a korábbi, centralizált tanácsrendszer felszámolása, és a demokratikus önkormányzati szisztéma kialakítása. 1990. augusztus elején fogadta el az Országgyűlés a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvényt, amely a különböző településtípusokhoz igazodó, differenciált választási rendszert vezetett be. Továbbá lehetőségeket teremtett a helyi kisebbségi érdekek intézményes megjelenítésére azzal, hogy rendelkezett a kisebbségi jelöltek és listák kedvezményes helyi mandátumhoz jutásáról, ha a szavazás eredményeként nem szereznének mandátumot. Kisebbségi jelöltként a testületbe lehetett kerülni, ha a jelölt elérte a legkevesebb szavazattal mandátumhoz jutó képviselőjelöltre leadott érvényes szavazatok kétharmadát. Hasonló kedvezményes mandátumszerzési mechanizmust állapítottak meg a kétszavazatos rendszerben is a kisebbségi lista esetében.<sup>48</sup>

Az önkormányzati választójogi törvénnyel egy időben – komoly politikai kompromisszumokkal (pl. a köztársasági megbízott intézménye esetében) – fogadták el

<sup>46</sup> 39/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet a belügyminiszter feladat- és hatásköréről.

<sup>47</sup> Körösesnyei András–Tóth Csaba–Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Osiris, Budapest, 2003. 398. Lásd még Kéri László: A kormányzati döntéshozatal szervezetszociológiai szempontból. In: Gombár Csaba–Hankiss Elemér–Lengyel László–Várnai Györgyi (szerk.): *Kormány a mérlegen 1990–1994*. Korridor Politikai Kutatások Központja, Budapest, 1994. 78–93.

<sup>48</sup> 1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról. 48–50. §. Az 1990-es helyhatósági választásokon egyébként 5 kisebbségi polgármester, közel 200 kislista, 2 egyéni választókerületi és 1 listás képviselő került megválasztásra. Lásd Tóth Zoltán: Önkormányzati választások, 1990. In: Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1991*. Ökonomia Alapítvány–Economix Rt., Budapest, 1991. 201.

a helyi önkormányzatokról szóló törvényt. Ennek értelmében az önkormányzat egyfelől szabadon vállalhat feladatokat, amelyeket jogszabály nem tilt, vagy nem utal más szervek hatáskörébe, másfelől viszont köteles bizonyos feladatokat ellátni, mint például a településfejlesztés, lakásgazdálkodás, környezetvédelem, óvodai nevelés, általános iskolai oktatás, alapfokú egészségügyi és szociális ellátás stb. A törvény az önkormányzatok kötelezettségei között fogalmazta meg a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesítésének biztosítását is. A helyhatósági választásokon a legtöbb szavazatot kapott kisebbségi jelölt a település kisebbségi szószólójává vált, aki, ha nem volt tagja a helyi képviselő-testületnek, tanácskozási joggal részt vehetett annak ülésein. A kisebbségi képviselők kezdeményezésére a képviselő-testület kisebbségek ügyeivel foglalkozó bizottságot hoz létre.<sup>49</sup> A kisebbségpolitika formálásában fontos szerepet kaphattak a köztársasági megbízottak és az állami dekoncentrált szervek is.

A kisebbségi érdekszervezeteken belül folytatódott a már megkezdődött demokratizálódási és pluralizálódási folyamat. Az 1990-es országgyűlési választások – főként az egyes szövetségeket tömörítő Hazafias Választási Koalíció és az egyetlen, jelöltet állítani tudó cigány párt – eredményei világosan megmutatták, hogy a kisebbségi érdekképviselő terén a meghatározó szerepet a jövőben is az egyesületi alapú szerveződések, és nem az esetleges etnikai pártok fogják játszani. Az előbbieket helyzetére befolyást gyakorolt a kialakuló demokratikus politikai rendszer, a magyarországi politikai kultúra sajátosságai, valamint az aktuális politikai napirend. Az új demokratikus parlamenti szisztéma már nem biztosított számukra lényegében garantált mandátumot, az alapvetően pártalapon szerveződő Országgyűlésben nem volt már semmiféle korporatív jellegű tényező. Ugyanakkor az 1990–1994-es ciklusban (is) voltak az Országgyűlésben kisebbségi származású képviselők kormánypárti és ellenzéki oldalon egyaránt, akik azonban kivétel nélkül pártalapon szereztek mandátumot. Soraikban megtalálhatók voltak egyes kisebbségi szervezetek vezetői is Jakab Róbertné (MSZP), Hága Antónia (SZDSZ) és Horváth Aladár (SZDSZ) személyében. A képviselői mandátum azért bizonyos lehetőségeket teremtett számukra a kisebbségi érdekek megjelenítésére is. Az intézményes képviselő, a parlamenti részvétel hiányában azonban a kisebbségi szervezetek túlnyomó többsége számára az érdekvédelem más eszközeivel és informális csatornáival kellett élni, így a döntés-előkészítő és döntéshozó szervek befolyásolásával, a lobbizással, a nyilvánosság felhasználásával vagy akár nyílt konfliktusok előidézésével és felvállalásával.

Nem állnak rendelkezésre sem pontos adatok, sem becslések arra vonatkozóan, hogy a magyarországi csekély létszámú, kisebbségi kötődésű népesség közül abszolút számban és arányaiban mennyien vettek részt egy-egy kisebbségi szervezet munkájában, miként jelen pillanatban kevés információ van a szervezetek felépítéséről, belső struktúráiról és döntéshozatali mechanizmusairól. A politikatudományi szakirodalom Putnam nyomán axiómaként kezeli, hogy minél sűrűbb a civil tár-

<sup>49</sup> 1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról. 8. §. 12. § (5). 22. § (2).

sadalom szövete, annál nagyobb az emberek közötti bizalom és a demokratikus stabilitás. Ugyanakkor nyilván a kisebbségi szervezetek sem vonhatók ki a magyarországi politikai kultúra sajátosságai alól, azaz ez esetben is nagy valószínűséggel jellemző a nagyfokú atomizáltság és individualizáció, illetve a politikától és intézményeitől való elidegenedés. Egy a témában végzett kutatás jó eséllyel arra a következtetésre jutna, hogy miközben a szervezetek, a helyi és országos kisebbségi egyesületek száma dinamikusabban növekedett 1989-től kezdve, számos esetben elérve a más szférákra is jellemző extrém pluralizmus jelenségét, addig a kisebbségi egyének integráltsága, közéleti részvétele viszonylag alacsony szintű maradt. Mindezen túl, a kisebbségi szervezetek tekintélyes részére is ki lehet terjeszteni a hazai civil szektorra jellemző megállapításokat. Nevezetesen: relatíve gyenge, csekély érdekérvényesítő képességgel rendelkező egyesületekről, szövetségekről volt szó, amelyeknek problémái adódtak a közösségi legitimitással és képviselőkkel, illetve számos kisebbség esetében a rendkívül szétagolt, fragmentált szerveződések egymással is vetélkedtek. A helyzetet súlyosbította, hogy a kisebbségi szervezetek többnyire nem csupán a tagságuk, hanem értelemszerűen az egész közösség nevében és érdekében kívántak fellépni. Anyagi és egyéb források tekintetében nagyban függtek a központi költségvetési támogatástól, az Emberi jogi bizottság említett szervezetfinanszírozásától, ami egyfajta kiszolgáltatottságot is eredményezhetett számukra. A szociológiai összetételt vizsgálva elmondható, hogy bár kisebbségenként eltérő arányban, de meglehetősen vékony volt az a potenciális értelmiségi réteg, amely elitként a szerveződések élére állhatott, és amely kellő szakértelemmel tudott részt venni az őket érintő döntéshozatali folyamatokban. Az önszerveződés kétségtől a legdinamikusabban a cigányság esetében zajlott le. Wolfart János egy interjúban ezzel kapcsolatban elmondta, hogy *„tavaly februárban (1991-ben – D. B.), (...) az első osztáskor harminckét cigány szervezet részesült állami költségvetési támogatásban. Ekkor, ennek hatására duplázódott meg rövid három hónap alatt a cigány szervezetek száma. Ma, amikor az új költségvetési felosztás előtt állunk – napról napra érkeznek új információk, jelentések szervezetek bejegyzéséről – közel száz, általunk ismert és bejegyzéssel rendelkező szervezet nyújtott be igényt”*.<sup>50</sup> Az új szervezetek megalakulása más kisebbségek esetében is folytatódott: 1990 őszén jött létre a már említett szlovén szövetség, 1991 tavaszán önálló szerveződésként a Magyarországi Ruszinok Szövetsége, illetve még közös alakulatként a Magyarországi Ukrán–Ruszin Kulturális Egyesület.

A kormányzat által szorgalmazott demokratizálódási folyamat a források tanúsága szerint meglehetősen ellentmondásosan zajlott le a szervezetek életében. 1990 őszén számos kisebbség a vezetés megújítását, demokratikus alapokra helyezését eredményező közgyűlést tartott. A kisebbségenként eltérő mértékű személyi

<sup>50</sup> Wolfart János: „Cserébe kompromisszumkészséget tudunk ajánlani.” In: Osztóján Béla (szerk.): *Megkérdem Önt is. A magyarországi cigányság és a rendszerváltás*. Phralipe, Budapest, 1994. 42. Barany Zoltan adatai szerint míg 1990-ben 18 cigány szervezet működött Magyarországon, addig a számuk 1992-ben 96-ra, 1994-ben 210-re nőtt. Barany: *Ethnic Mobilization*, i. m. 293.

változások ellenére kormányzati körökben olyan sommás vélemény kezdett kialakulni, hogy a kisebbségi szervezetekben sok esetben pozíció- és hatalomátmenet következett be, 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 úgy mond nem történt meg az elitcsere értelemben vett rendszerváltás, és valójában „*örsgévváltásra*”, a „*demokratizálódási folyamat felgyorsítására*” van szükség.<sup>51</sup>

A kormányzati oldalról szintén gyakorta kritika érte a szervezetek legitimációját, 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.<sup>52</sup> A bírálat azzal a koncepcionális kérdéssel is szorosan összefüggött, hogy az egykori szövetségek átalakítását vajon felülről lefelé vagy alulról felfelé szükséges-e véghezvinni. A szövetségi struktúrákat bíráló vélemények azonban politikai célzatúak is lehettek, így próbálva gyengíteni a kisebbségi érdekképviselőket, akár azzal is, hogy kísérletet tesznek a megosztásukra. Ezt támasztja alá az is, hogy a kezdeti időszakban a Kisebbségi Kerekasztal legitimációját is megkérdőjelezték – a NEKH szerint más szervek, illetve kisebbségi szervezetek részéről is. Mondván, hogy a Kerekasztal nem bejegyzett jogi személy, nincsen szervezeti és működési szabályzata, kétsé-

<sup>51</sup> Wolfart János: Feljegyzés Nagy Ferenc József tárca nélküli miniszternek a nemzeti és etnikai kisebbségi törvénytervezet kormány elé terjesztéséről (Budapest, 1992. január 7.). MOL XXVII-A-1-II 3. d. N/1145/92. Heinek Ottó már idézett összefoglalója szerint „*a kisebbségi szervezetekkel való viszonyban már a kezdet kezdetén le kellett számolni azzal az illúzióval, hogy a kisebbségi vezetők (adott esetben a magyarországi németiség főállású országos vezetői) néhány kivételtől eltekintve érdekeiket felismerve partneri együttműködésre fognak törekedni a Hivatallal. A személyi és szerkezeti változások nem tartottak lépést a demokratizálódási folyamatokkal már a rendszerváltást közvetlenül megelőző időszakban sem, és egy konzerválódott szövetségi struktúrával állunk szemben ma is. Bár a vezető testületekbe újabban bekerült néhány személy megkísérli kimozdítani a szövetséget a túlhaladott „hatalmi központ”-szerepből, próbálkozásaiak egyelőre megtörnek a legitimációhiányukat és múltbéli szerepüket túlkompenzációval, akcióképtelenségüket az állammal szembeni túlkövetelésekkel elkendőző vezetők ellenállásán. A Magyarországi Németek Szövetsége központja így hát elsősorban akkor hallat magáról, ha követel, illetve számon kér.*” Heinek Ottó: A Kisebbségi Hivatal 1 éve (Budapest, 1991. augusztus 12.). MTA ENKI Kézirattára.

<sup>52</sup> „*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 képviselőtük.*” Wolfart János: Cserébe kompromisszumkésztséget tudunk ajánlani, i. m. 37.

ges a résztvevőinek a felhatalmazása, illetve a vidéki kisebbségi szervezeteknek nincs tudomása a tevékenységéről.<sup>53</sup>

Mindezen főbb problémakörökre további konfliktusforrásokként rakódtak a szervezeteken belüli vagy azok közötti, esetleges politikai-ideológiai ellentétek, generációs különbségek, illetve különböző vezetők, aktivisták egymással rivalizáló személyes ambíciói és törekvései is.

A kisebbségi szervezetek a csekély érdekérvényesítő képességüket részint a határon túli magyar problematikára való hivatkozással, illetve az egyesületeket és szövetségeket összefogó csúcsszervezetek létrehozásával igyekeztek javítani. Ez a folyamat már 1989–1990 fordulóján megkezdődött a nemzeti és etnikai kisebbségeket egyaránt tömörítő Unió életre hívásával, illetve a cigány szervezetek esetében utóbb, 1990 decemberében megalakult Roma Parlamenttel, valamint a Magyarországi Cigány Szervezetek Érdekvédelmi Szövetségével.<sup>54</sup> Számos kisebbség újonnan létrejött egyesületének és a csúcsszervezeteknek is meg kellett birkóznia azzal a nehézséggel, hogy legitim tárgyalópartnerként, valós kisebbségi érdekszervezetként elfogadtassák magukat, és beléphessenek a kisebbségi törvény ügyére folyamatosan szerveződő közpolitikai hálózatba. Nem mindegyik kisebbség járt e téren sikerrel: a jogszabály 1993-as elfogadásáig a magyarországi olasz, vend és bunyevác kisebbségi törekvéseket nem akceptálták a döntéshozók, a két utóbbinál az etnikumként elfogadtatásukban ellenérdekelt horvát és szlovén népcsoport sem. A hazai kisebbségi szervezetekre a korszakban alapvető befolyással bírt az a tény, hogy a politikai-közjogi átalakulás meghatározó eseményeiben és folyamataiban, ideértve a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokat is, nem játszottak, nem játszathattak jelentős szerepet.<sup>55</sup> Zavart okozott köreikben a kérdés intézményes kezelése céljából életre hívott NEKH is. Kezdetben tartottak ugyanis a kisebbségek feletti, kisajátító és irányító állami paternalizmus továbbélésétől. Az év augusztusára már 11 szervezetet egyesítő Unió programnyilatkozata szerint „a kormány továbbra sem biztosít a nemzeti kisebbségek részére önrendelkezési joggal bíró, autonóm intézményrendszert. Ezzel szemben egy régi típusú intézményt hozott létre, amely a régi gyakorlatnak megfelelően a nemzeti kisebbségek nevében,

<sup>53</sup> Wolfart János levele Doncsev Tosónak, a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Kerekasztala soros elnökének (Budapest, 1991. május 27.). MOL XXVII-A-1-II 3. d. NEKH/123/9/91.

<sup>54</sup> Egyes források szerint a Roma Parlament létrehozása előtt sikertelen kísérlet történt a Magyarországi Cigányok Nemzetiségi és Önkormányzati Tanácsának megalakítására. A két említett cigány ernyőszervezetet 1995-ig, az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat megalakulásáig újabb, de rövid életű formációk is követték. Az 1990-es évekbeli cigány szervezettörténetről lásd Blaha–F. Havas–Révész: Nyerőviszonyok. Roma politikatörténet. *Beszélő*, 1995/19. 20–28. Klímová: i. m. 119–120. Kovats, Martin: A jó, a rossz és a csúf – a romapolitika három arca Magyarországon. *Eszmélet*, 1996/tél. Osztóján Béla: Verőviszonyok. Roma politikatörténet avagy: folytassa, Phralipe! *Phralipe*, 1995/7–9. 24–110. Vermeersch, Peter: *The Romani Movement. Minority Politics and Ethnic Mobilization in Contemporary Central Europe*. Berghahn, Oxford, 2006.

<sup>55</sup> Gyurok János: Kisebbségi-nemzetiségi törvénykezés 1848–1993 között. In: Kupa László–Gyurok János (szerk.): *Határmenti régiók és kisebbségek a 19–20. században*. Konferenciakötet. B&D Stúdió, Pécs, 2004. 109.

*fölött és helyett határoz és intézkedik, és a nemzetiségi kérdés kezelésében általában a régi elvek jutnak kifejezésre*".<sup>56</sup> A választásokat követően a kisebbségi szervezetek jelentős része a hazai kisebbségi ügyekben (parlamentari képviselet, önkormányzati és kisebbségi törvények) többoldalú kerekasztal-tárgyalásokat sürgetett. Az Unió első, ilyen tárgyú levele szerint ezeken a tárgyalásokon a kisebbségi szervezetek képviselőin kívül az Országgyűlés Emberi jogi, illetve Jogi, igazgatási és igazságügyi bizottságának, és az illetékes tárca nélküli miniszternek kellene részt vennie.<sup>57</sup> A már idézett programnyilatkozat, ezen túlmenően, rendkívül ambíciós igényeket fogalmazott meg a döntéshozatali folyamatokban való teljes jogú részvételtől, nemzetiségi minisztérium és államtitkárságok felállításától kezdve a kisebbségi törvényen át egészen a kiterjedt oktatási és kulturális jogok követeléséig.<sup>58</sup> Az ernyőszervezet orgánusaként is megjelenő *Cigány Újság* szeptember és december közötti minden számában követelte a kerekasztal-tárgyalások megindítását, amelyek ilyen formában sohasem szerveződtek meg, és ezzel egyidejűleg az Unió tevékenysége is elsorvadt az év végére, részben a tagszervezetek elpárolásának következtében.

A hazai kisebbségek legsikeresebb szervezeti összefogása az 1991. január 30-án létrejött, hivatalos nevén Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Kerekasztala lett. Az általában csak rövidebben, Kisebbségi Kerekasztal néven szereplő csúcsszervezet életre hívását 1990–1991 fordulóján egyidejűleg több tényező, illetve szereplő tevékenysége indukálta. Egyrészt jelen volt a NEKH megalakulása miatt érzett, már jelzett aggodalom, jelesül, hogy az 1990 előtti helyzethez hasonlóan, egy kormány szerv keretében végbemegy a kisebbségi terület állami kisajátítása, ami a Hivatal azon funkciójával függött össze, hogy ellátta a kisebbségi érdekek közvetítését, becsatornázását a kormányzati struktúrákba.<sup>59</sup> A szervezetek úgy érzékelték, hogy az új szerv a kisebbségi munkatársaival együtt sem a kisebbségek felhatalmazásával cselekszik, úgy mond nem őket képviseli, és mindezek hatása kezdeti kompetencia- és legitimáció-vitákban öltött testet. Másrészt továbbra is jelen volt a kisebbségi ügyekben összehívott átfogó kerekasztal-tárgyalásoknak már az Unió által is megjelenített szándéka: a Szerb Demokratikus Szövetség is kidolgozott egy háromoldalú egyeztetésről szóló tervezetet.<sup>60</sup> A Ki-

<sup>56</sup> Részletek a Magyarországi Nemzeti Kisebbségek Uniójának programnyilatkozatából. *Regio*, 1991/1. 184.

<sup>57</sup> Mihaiescu Györgynek, a Magyarországi Nemzeti Kisebbségek Uniójának elnökének levele Fodor Gábornak, az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság elnökének (Budapest, 1990. június 14.). MOIL 90–94. EJKVB 1. d. OB-X/ 101/90. Lásd még Mihaiescu György levele Szabad Györgynek, az Országgyűlés Elnökének (Budapest, 1990. július 4.). MOIL 90–94. EJKVB 1. d. OB-X/ 93/90.

<sup>58</sup> Részletek, i. m.

<sup>59</sup> Herbai: i. m.

<sup>60</sup> Lásztity Péro személyes közlése. Érdekes adalék, hogy az MCKSZ még a Kisebbségi Kerekasztal létrejöttét követően is szorgalmazta a kisebbségi szervezetek, a parlamenti pártok és a kormány képviselőiből létrejövő kerekasztal megszervezését, amelyhez a NEKH segítségét kérte. Lásd Lakatos Menyhértnek, az MCKSZ elnökének levele Wolfart Jánosnak (Budapest, 1991. február 4.). MOL XXVII-A-1-II 3. d.

sebbségi Kerekasztal megalakítására irányuló folyamatokat felgyorsította az IM 1990 végi törvénytervezete, amelyet a szervezetek meglehetősen rövid határidőre kaptak meg véleményezésre. Az előkészítésnek a kisebbségi részvételt nélkülöző módja, valamint annak tartalma és szellemisége a kisebbségi szervezetek nagyfokú elégedetlenségét váltotta ki. Ellentmondást láttak ráadásul abban is, hogy az újonnan létrejött NEKH nem kapott megbízást a törvény-előkészítésre. A csúcs-szervezet létrehozását mindazonáltal több szervezet is szorgalmazni kezdte ebben az időszakban: a szerben kívül a törekvés megfogalmazódott a német és az egykori Unióban tevékeny cigány kulturális szövetség részéről is,<sup>61</sup> de ezektől függetlenül más szervezetek is hangot adtak a tárgyalások és a kisebbségek bevonása szükségességének.

Mindezek nyomán a Kisebbségi Kerekasztalt létrehozó szervezetek<sup>62</sup> *„egyetértettek abban, hogy nem látnak garanciát a jogszabály-előkészítés jelenlegi folyamatában arra, hogy a kisebbségek kulturális, nyelvi, érdekvédelmi és képviselői igényei – a többségi nemzet érdekeivel összhangban – megfelelő kielégítést nyerjenek.”* Éppen ezért a Kerekasztal egy olyan *„konzultatív, érdekegyeztető fórum, amely a kisebbségi szervezetek érdekeinek és véleményének megfelelően kívánja elősegíteni a sorsukat alapvetően érintő törvény megszületését. Szeretnénk megtörni azt a gyakorlatot, hogy rólunk – nélkülünk döntsenek.”* Kifejezték az elégedetlenségüket az addigiakban véleményezésre megkapott törvénytervezetetről, és közölték, hogy szakértők bevonásával saját tervezet kidolgozásába kezdenek. A leginkább Bársony János és Kaltenbach Jenő neve által fémjelzett törvénytervezet végül 1991 májusára készült el, és nagyban támaszkodott Bársonynak a Phralipe számára korábban készített szövegváltozatára.<sup>63</sup> A Kerekasztalt életre hívó szervezetek úgy értékelték továbbá, hogy *„a kisebbségpolitika nincs megfelelő*

<sup>61</sup> *„A hiányosságok kiküszöbölése és egy mindenki által elfogadható koncepció kidolgozása egyedüli megoldásként, véleményünk szerint, egy nemzetiségi kerekasztal jellegű intézményes keretek között folyó tárgyalás mielőbbi összehívása kínálkozik, amit ezúton is javasolunk.”* (kiemelés az eredetiben – D. B.) Nedelykov Milánnak, a Szerb Demokratikus Szövetség elnökének levele Wolfart Jánosnak (Budapest, 1991. január 10.). MOL XXVII-A-1-V 2. d. NEKH/91/1/91. *„A törvénytervezet előkészítéséhez feltétlenül szükséges, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek és a parlament illetékes bizottsága, valamint a Kormány által összeállított bizottság egy kerekasztal tárgyaláson vitassa meg és készítse elő a nemzeti és etnikai kisebbségek törvénytervezetét.”* Lakatos Menyhért: Megjegyzés a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényjavaslathoz (dátum nélkül). Uo. *„Javasoljuk, hogy a kormány és a parlament képviselői hívják meg a kisebbségek országos érdekvédelmi szerveinek vezetőit a törvényjavaslat közvetlen, előzetes megvitatására. Ez a forma minden bizonnyal hasznos lenne.”* Hambuch Gézának, a Magyarországi Németek Szövetsége ügyvezető elnökének levele Wolfart Jánosnak (Budapest, 1991. január 15.). Uo. NEKH/77/1/91.

<sup>62</sup> A kilenc alapító: Amalipe Cigány Kultúra- és Hagyományőrző Egyesület, Magyarországi Horvátok Szövetsége, Magyarországi Németek Szövetsége, Magyarországi Roma Parlament, Magyarországi Románok Szövetsége, Magyarországi Szlovákok Szövetsége, Magyarországi Szlovénok Szövetsége, Phralipe Független Cigány Szervezet, Szerb Demokratikus Szövetség.

<sup>63</sup> Bársony János: Törvénytervezet a nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzatáról. *Phralipe*, 1990/8–9. 46–49.

*szinten képviselve a kormányban, és a kisebbségi problémák nem kapnak megfelelő nyilvánosságot.*<sup>64</sup>

A Kisebbségi Kerekasztal némileg bizalmatlan alapítói ragaszkodtak hozzá, hogy a szervezetet ne jegyezzék be, ne legyen jogi személy, és csupán a közös kisebbségi álláspont kimunkálására szolgáló egyeztető fórumként működjön. A tagszervezetek és a csatlakozó kisebbségek száma viszont a nyitottságának köszönhetően gyorsan emelkedett, és az előbbiek köre 1991 nyarára elérte a húszat.<sup>65</sup> Ennek eredményeként számos kisebbségnek egyszerre több szervezete képviseltette magát a Kerekasztalban, és az egyik legnehezebb, de végső soron három éven keresztül sikeresen megoldott feladatnak bizonyult mind a kisebbségen belüli, mind pedig a kisebbségek közötti érdekegyeztetés, a szükséges kompromisszumok és konszenzusok kialakítása. A Kisebbségi Kerekasztal – az Unió tapasztalataiból okulva – olyan döntéshozatali mechanizmust alakított ki, amely mindezek elérését szolgálta. A tagszervezeteket egy-egy szakértő és politikai döntéshozó képviselhette, de a gyakorlatban inkább egy szervezetet egy személy képviselt, illetve a szavazati jog nem is a szervezetekhez, hanem az egyes népcsoportokhoz lett telepítve, azaz a különböző szerveződéseket a belső megegyezésre ösztönözte. További döntéshozatali elem volt, hogy a Kerekasztal a döntéseit konszenzussal hozta, tehát a kisebbségeket egymás között is a megegyezésre sarkallta. Kezdetben az elnököt alfabetikus sorrendben delegálták a tagszervezetek, a titkári teendőket pedig a német szövetség látta el. A rotációs rendszer azonban nemigen vált be, és a szervezet állandó elnöke végül a bolgár Doncsev Toso, titkára pedig a szerb Lásztity Péro lett, amivel viszont a kisebb népcsoportok felülreprezentálva lettek. A tárgyalódelegációkat úgy alakították ki, hogy ezekben egyaránt képviselve legyenek a cigányság, a nagyobb és a kisebb közösségek képviselői.<sup>66</sup>

A Kisebbségi Kerekasztal az érdekképviselő és érdekvérvényesítés érdekében a története során kiterjedt kapcsolati hálót hozott létre és működtetett. Kapcsolatok fűzték Göncz Árpád köztársasági elnökhöz, kormányzati intézményekhez, kormány- és ellenzéki pártokhoz, nemzetközi szervezetekhez, valamint neves szakértőkhöz. A törvény kétharmados volta miatt elengedhetetlen volt az ellenzéki pártokkal való együttműködés kialakítása, amelyekhez több esetben személyes és szervezeti kapcsolatok kötötték a kisebbségi szervezeteket, de ez nem is

<sup>64</sup> A Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Kerekasztalának levele Szabad Györgynek, az Országgyűlés Elnökének, Antall József miniszterelnöknek, Wolfart Jánosnak, a NEKH elnökének (Budapest, 1991. január 30.). MOIL 90–94. EJKVB 2. d. OB/382.

<sup>65</sup> A kilenc alapítóhoz utóbb csatlakozott a Cigány Ifjúsági Szövetség, a Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége, a Magyarországi Bolgár Kulturális Egyesület, a Magyarországi Bem József Lengyel Kulturális Egyesület, a Magyarországi Görögök Kulturális Egyesülete, a Mladost (Magyarországi Horvátok, Szerbek és Szlovének Ifjúsági Szervezete), a Magyarországi Szlovák Fiatalok Szervezete, a Magyarországi Zsidók Nemzeti Szövetsége, a Szabad Szlovákok Szervezete, a Magyarországi Ruszinok Szervezete, a Magyarországi Cigányok Érdekszövetsége, és az Armenia Örmény–Magyar Baráti Kör. Herbai: i. m.

<sup>66</sup> Uo.

annyira egy-, hanem sokkal inkább kétirányú mozgásnak bizonyult. A nyomás-  
gyakorlás fő színtere ugyanakkor a nyilvánosság, az írott és elektronikus média  
lett, amely többnyire rokonszenvezett a Kerekasztal törekvéseivel, és ezek megje-  
lenítésére gyakorta biztosított számára felületet.<sup>67</sup> Mindezek révén sikerült elérni,  
hogy 1991–1992 folyamán a kormányzati oldal a csúcsszervezetet tárgyalópart-  
nernek elismerve, több tárgyalássorozatot is lefolytasson vele egy kölcsönösen el-  
fogadható törvénytervezet megszületése érdekében, illetve képviselőit bevonták  
a munka későbbi, parlamenti szakaszába is. Összességében az egykori elnök ér-  
tékelése szerint „a Kisebbségi Kerekasztal civil szervezetként egyedülálló politikai,  
társadalmi tettet hajtott végre. Képes volt integrálni és mozgósítani a Magyaror-  
szágon honos nemzeti és etnikai kisebbségeket, és érdekeiket megjelenítve és kép-  
viselve a kormányzattal, a parlamenti pártokkal és a médiával együttműködve  
eredményesen és hatékonyan érvényesítette a kisebbségek igényeit. A kisebbségeket  
érintő jogszabályok kimunkálásában, a kisebbségi intézményrendszer kialakítá-  
sában és a többszatos finanszírozás kidolgozásában egyenlő és méltó partnere  
volt a kormánynak. Példát mutatott a harmonikus, a kölcsönös megértésen ala-  
puló tárgyalásos együttműködésre”.<sup>68</sup>

A Kisebbségi törvény előkészítésének folyamatában végül, de nem utolsósor-  
ban meg kell említeni a szakértői elemet is, akik főként jogász végzettségű, az  
egyetemi-akadémiai világban dolgozó külső résztvevőként működtek közre a jog-  
szabály kimunkálásában. Részvételük különösen fontossá vált mind a NEKH, mind  
pedig a Kisebbségi Kerekasztal környezetében, de 1992–1993 folyamán komoly  
segítségére voltak a parlamenti pártoknak is. A szakértői kör kezdetben tematikus  
tanulmányokat készített a javaslat főbb kérdésköreiről,<sup>69</sup> részt vett az ad hoc bi-  
zottsági tárgyalásokon, illetve főként már a pártok felkért szakértőiként szerepük  
volt a politikai megállapodás jogi formába öntésében is.<sup>70</sup>

### *A kisebbségi törvény előkészítésének főbb kérdései*

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993-as törvény előkészítésében  
részt vevő különböző szereplők, valamint a köztük lévő komplex viszonyrend-  
szerek bemutatását követően az elemzés a továbbiakban a kidolgozás és egyúttal  
a jogszabály legfontosabb elvi-koncepcionális és gyakorlati kérdéseire tér rá, külö-  
nös hangsúlyt helyezve az egyes témákban elfoglalt különböző álláspontokra. En-  
nek keretében szükséges áttekinteni a törvény jellegét, a személyi hatály összetett  
problematikáját, a kulturális autonómia letéteményeseiként létrejövő kisebbségi

<sup>67</sup> Doncsev: i. m. 96.

<sup>68</sup> Uo. 96–97.

<sup>69</sup> Bíró Gáspár, Kaltenbach Jenő, Kardos Gábor, Szamel Lajos, valamint a NEKH jogászai,  
Bodáné Pálok Judit és Váradi Vilmos.

<sup>70</sup> Bodáné Pálok Judit, Kaltenbach Jenő, Lőrincz Csaba, Pálfalvy Éva, Kardos Gábor, Wiener  
György, Váradi Vilmos.

önkormányzati formákat, azok keletkezését, fontosabb feladat- és hatásköreiket, a gazdálkodás és finanszírozás összefüggéseit, a főbb kisebbségi jogokat, valamint a szervezeti-intézményi következményeket, ideértve a jogérvényesítés garanciáit, az országgyűlési képviselő és a kisebbségi ombudsman intézményeit.

### A kisebbségi törvény jellege

A szakirodalomban e téren gyakorta idézett álláspont az IM által képviselt ún. „nemzetállami liberalizmus”, és a kormány szakosított szervei, a NEKH, valamint a kisebbségi érdekszervezetek által megjelenített „autonomista” koncepció küzdelmét hangsúlyozza. A „nemzetállami liberalizmusnak” nevezett megközelítés – a Baka András-féle koncepciók nyomán – a kisebbségi közösségek fennmaradása szempontjából jobbra meglegedett volna az általános demokratikus keretek megfelelő működésével, illetve egyéni és egyesülési jogok rögzítésével.<sup>71</sup> Szabályozni minimálisan csak azt kívánta, ami elengedhetetlen, amit feltétlenül szükséges. Ezzel szemben az autonomista elképzelés, a kelet-közép-európai tapasztalatokat alapul véve, egyfelől úgy tartotta, hogy biztos az, ami szabályozva van, másfelől viszont szorgalmazta a kollektív jogoknak és a külön, közjogi alapon, választások útján szerveződő kisebbségi önkormányzati rendszer jogszabályba foglalását. E téren a legmesszemenőbb, a leginkább maximalista a Kisebbségi Kerekasztal 1991. májusi törvénytervezete volt, amely meglehetősen bizalmatlanul és túlszabályozó módon széles körű kisebbségi jogokat és kulturális autonómiát kívánt, a kötelezettségek és a finanszírozás terén pedig meghatározó szerepet szánt az államnak. Az állami oldalról ezért sokat bírált államcentrikus tervezet – amely a jogrendszerbe nehezen illeszthető rendelkezései ellenére kétségtől az esetleges példamutatásra is jobban alkalmas lett volna – nagyban különbözött a később elfogadott kisebbségi törvénytől, hiszen a rendszerváltás a korábbi mindenható és paternalista állam jelentős mértékű leépítését is jelentette. Az állami szerepvállalás csökkenése pedig éppen a kisebbségi szerveződések és aktivitások élénkítése, valamint az általánosabb jogszabályi keretek és szándékok kinyilvánítása felé hatott. A kommunikáció terén összességében tehát az autonomista diskurzus uralkodott el, a konkrét politikai cselekvés eredményeként megszülető későbbi tervezetek – miként maga a kisebbségi törvény is – viszont kettős természetűek lettek, egyaránt magukon viselik mindkét megközelítés jegyeit.

A Kisebbségi Kerekasztal a kiterjedt és maximalista szabályozással olyan jogszabályt szeretett volna, amely a kisebbségi egyének és közösségek számára, egy keretbe foglalva, a lehető legteljesebb eligazítást nyújtja a jogaikat illetően, ami viszont óhatatlanul felvetette más – gyakorta akár szintén kidolgozás alatt álló törvényekhez (közoktatási, médiatörvény stb.) és a nemzeti-etnikai szempontból releváns ágazatokhoz – való viszonyt. A kisebbségi törvény – utóbb több helyen

<sup>71</sup> Bíró: *Az identitásválasztás szabadsága*, i. m. 36–39.

bírált – jellemzője lett viszont, hogy rendkívül sok utalást tartalmaz más, már létező vagy a későbbiekben megalkotandó egyéb törvényhelyre, így esetlegesen ezeket a jogszabályi tartalmakat is hozzá kellett igazítani az új normához.<sup>72</sup>

### A kisebbségi törvény személyi hatálya

A kisebbségi törvény egyik legfontosabb kérdésévé az vált az előkészítés kere-  
tében, hogy egyéni és közösségi szinten kikre vonatkozzon az új jogszabály, mi-  
lyen jogi technikával határolhatja körbe a jogalkotó az érintett, de ugyanakkor  
egyéni és csoportvonatkozásban rendkívül összetett kisebbségi identitással bíró  
népességet. Érzékelhető volt a különböző megfontolásból a személyi kört tágra  
nyitni szándékozó, illetve az ehhez képest korlátozó, a kisebbségi kötődésűeket  
akár regisztrálni kívánó, és elsősorban fiskális-tervezési szempontokat előtérbe  
helyező álláspont közötti folyamatos feszültség. A helyzetet csoportszinten bo-  
nyolította, hogy egyrészt a Kádár-korszak hivatalosan elismert közösségei mellett  
újabbak is színre léptek, köztük számos vitatható és megosztott közösség, más-  
részt pedig többszörös különbségek mutatkoztak a kisebbségek népszámlálási és  
becsült létszámadatai között, rendkívül megnehezítve ezzel a tervezés folyamatát.  
Ez a számos részletet magában foglaló, politikailag és jogilag bonyolult kérdés-  
kör ráadásul túlmutatott a kidolgozás folyamatán, és a törvény végrehajtásának és  
működésének időszakában is a felmerülő problémák és hiányosságok egyik alap-  
jává vált. Ismeretes, hogy már az 1988-as KB-állásfoglalás előkészítő anyagai is  
meglehetősen eltérő válaszokat adtak a személyi hatály kérdéseire: ez vonatkozott  
volna a nemzetiségi származású és magukat annak valló magyar állampolgárokra  
(német szövetség), a nemzetiségi településeken élőkre a nemzetiség és nemzeti-  
séghez való tartozás fogalmainak meghatározásával együtt (Nemzetiségi Önálló  
Osztály), vagy felsorolással – ha nem is feltétlenül véglegesen, azaz bővíthető mó-  
don – a már hivatalosan elismert nemzeti kisebbségekre (Samu Mihály). Ez utóbbi  
taxációs megoldást (nemzetiségek és érintett települések felsorolása) fogadta el  
a pártdokumentum, illetve a későbbiekben némileg eltérően Baka András és a Tit-  
kárság anyagai is, azzal együtt, hogy a hivatalos fogalomhasználat idővel áttevő-  
dött a nemzetiségről a módosított alkotmányban is szereplő nemzeti és etnikai  
kisebbségek terminusra. Ez utóbbi változatok bizonyos jogok gyakorlását helyi  
számarányokhoz is kötötték volna.

Az IM 1990 végi tervezete – a tárcához kötődő korábbi megoldásokat követve –  
az egyének erre vonatkozó önkéntes akaratelhatározásán és a közösségek azon  
jogán túl, hogy magukat kisebbségnek tekintsek és ezt ki is fejezzék, szükségesnek

<sup>72</sup> Vánkosné Tímár Éva: A kisebbségi törvény a magyar jogrendszerben. *Acta Humana. Emberi jogi közlemények*, 1993/12–13. 47–48. A kisebbségi törvény közlönyállapotában összesen hat darab, külön törvényre vonatkozó utalást tartalmaz, de ennél jóval több megfogalmazás történik egyéb alkotmányos, törvényi szabályozásra.

tartotta egy külön országgyűlési határozatban felsorolni, hogy az általa rögzített legfontosabb kisebbségi jogok szempontjából, a népszámlálási adatok alapján, mely kisebbségek „minősülnek” nemzeti és etnikai kisebbségeknek, illetve a számarányuk mely településeken haladja meg a 20 és 50%-ot. A személyi hatály az így taxált kisebbségeken belül, a magyar állampolgárokon kívül lényegében kiterjedt volna a menekültekre és a letelepedési engedéllyel rendelkező külföldiekre is.<sup>73</sup> A tárcá ehhez az álláspontjához később is ragaszkodott: azaz minden népcsoport, amely magát kisebbségnek nyilvánítja, annak is tekintendő. Ez a logika értelemszerűen kizárta a kisebbségfogalom jogi definiálását, és kitartott a nem magyar állampolgárok törvényi szerepeltetése mellett is.<sup>74</sup> Ezzel ellentétben a NEKH által a törvény alapelvei tekintetében kidolgozott dokumentum, szintén 1990 végén, az identitásválasztás szabadsága mellett hangsúlyozta már az egységes nemzeti és etnikai kisebbségfogalom használatának fontosságát, és a személyi hatályt kizárólag csak a magyar állampolgárokra vonatkoztatta volna. A számarányokhoz kötött jogok esetében pedig elutasította mind a népszámlálási, mind pedig a becslési adatok felhasználását.<sup>75</sup> Érdekes módon Samu Mihálynak, a NEKH számára 1991 májusában elkészített tervezete a jogalanyiság pontos megállapításánál azonban az IM logikáját követte, többek között a szabad identitásválasztás és közösségi önmeghatározás vonatkozásában. A nemzeti és etnikai kisebbségek felsorolását ez esetben is országgyűlési határozat tartalmazta volna: a parlament azonban nem a népszámlálási adatok, hanem a szubjektívebb „*eddiggi önkifejezések alapján*” döntött volna a kisebbségek hivatalosan elismert köréről. A határozat módosítását azonban bármely kisebbségi önkormányzat javasolhatta volna. A tervezet szerint az így elismert kisebbségek soraiban az oktatási és kulturális jogok a magyar állampolgárokra, a menekültekre és a letelepedési engedéllyel rendelkező külföldiekre vonatkoztak volna. A tervezet ezen túlmenően a jogok jelentős részét a népszámláláson megmutatkozó bizonyos számarányokhoz (5, 20 és 50%) kötötte, de az IM-mel ellentétben már nem írta elő valamiféle településjegyzék összeállítását.

A többi tervezettől a személyi hatály vonatkozásában is alaposan eltérő változatot dolgozott ki a Kisebbségi Kerekasztal 1991 tavaszán. Az identitásválasztás szabadsága és a közösségi önmeghatározás rögzítésén túl ugyanis elsőként, a klasszikus Capotorti-definíciót felhasználva határozta meg a nemzeti és etnikai kisebbség fogalmát. Bársony János korábbi tervezete<sup>76</sup> nyomán így „*nemzeti és etnikai kisebbség minden olyan csoport, amely az állam lakossága körében*

<sup>73</sup> Törvényjavaslat a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (Igazságügyi Minisztérium, 1990. december 22.).

<sup>74</sup> Vágvölgyi Péternek, az IM Közjogi Főosztálya főosztályvezetőjének levele Manherz Károly címzetes államtitkárnak (Budapest, 1991. szeptember 18.). MOL XXVII-A-1-II 2. d. 70.036/1991. IM VII. Bogdán Tibornak, az IM közigazgatási államtitkárnak levele Manherz Károly címzetes államtitkárnak (Budapest, 1991. november 18.). Uo.

<sup>75</sup> A nemzeti és etnikai kisebbségi törvény politikai elvei (a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal észrevételei). *Cigány Újság*, 1991. január 10–25.

<sup>76</sup> Bársony János: *Törvénytervezet*, i. m.

*számszerű kisebbségben van, tagjai a lakosság többi részétől nemzeti vagy (etnikai) sajátosságaikban különböznek, és olyan összetartozás-tudatról tesznek bizonyosságot, amely saját kultúrájuk, hagyományaik, nyelvük megőrzése és történelmileg kialakult közösségek sajátos érdekeinek védelmére irányul*". Azonban míg a Phralipe felkérésére készített Bársony-tervezet inkább a magyar állampolgárokra vonatkoztatta a személyi hatályt, a Kerekasztal elgondolása szerint a kollektív jogok gyakorlása kiterjedt volna a Magyarországon már legalább öt éve, állandó jelleggel itt tartózkodó és tartózkodási engedéllyel rendelkező nem magyar állampolgárokra is – megfogalmazva ezzel az egyik legfontosabb kisebbségi törekvést, az itt élő, kisebbségi kötődésű külföldiek beemelését a jogszabályba. A helyi kisebbségi önkormányzatok létrehozása kapcsán visszatért a Titkárság anyagában szereplő választási elképzeléshez, és lehetővé kívánta tenni, hogy a kisebbségek még az 1994. évi helyhatósági választások előtt, külön választás keretében létrehozassák testületeiket. A némileg homályos elképzelés szerint a kisebbségi önkormányzati választáson ez esetben azok szavazhattak volna, akiket a választás „érint”. A települési önkormányzati választásokkal együtt rendezett szavazásokon pedig a szavazópolgárok külön kérésre kapták volna meg a kisebbségi szavazólapot. A Kerekasztal tervezetéből és megnyilatkozásaiból összességében kiolvasható volt, hogy főként a kedvezőtlen történelmi előzményekre (német kitelepítés, magyar–szlovák lakosságcsere, déli szlávok és cigányok diszkriminálása) hivatkozva, és valószínűleg a meggyengült közösségi kötelékek következtében elutasítottak mindennemű nyilvántartásba vételt és regisztrációt. Az identitásválasztás szabadságát is következetesen kívánták alkalmazni, és így kezdetben elvetették a honos népcsoportok felsorolását is. Akár a Bársony-féle változatnál, itt is elutasították a kisebbségi jogok bármiféle lokális számarányhoz kötését, ezért ezt a tervezet nem is hangsúlyozta, legfeljebb csak a helyi „feltételezett” létszámmal operált.<sup>77</sup>

A NEKH és a Kerekasztal tárgyalásainak eredményeként, 1991. augusztus végére megszülető közös szövegváltozat az előbbivel szemben jórészt a Kerekasztal megoldásait követte. A tervezet a jogalanyok meghatározásánál, a kisebbség definícióján és a kisebbségi kötődésű magyar állampolgárokon túlmenően, immár – némileg szűkítően – azokat az életvitelszerűen az országban élő, állandó tartózkodási engedéllyel rendelkező nem magyar állampolgárokat vonta be, akiknek közösségei legalább harminc éve állandó jelleggel élnek Magyarországon.<sup>78</sup> A tárgyalásokon érezhető volt a Hivatal részéről a törekvés, hogy az időhatár megvonásával valamiképpen a honos népcsoportokra korlátozza a lehetséges kisebbségek körét, és ezzel a Kerekasztal is egyet tudott érteni.<sup>79</sup> Az „autentikus” kisebbségekre történő korlátozás megfogalmazódott a Hivatalt felügyelő tárca nélküli miniszter

<sup>77</sup> Törvénytervezet a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (Kisebbségi Kerekasztal, 1991. május).

<sup>78</sup> Törvénytervezet a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (1991. augusztus 30-án a Kerekasztallal közösen elfogadott szöveg – zárórendelkezések nélkül).

<sup>79</sup> Jegyzőkönyv. Készült: A MNEKKA és a NEKH egyeztetett törvénytervezet 1991. június 28-án de. 10.00 órakor megtartott tárgyalása alkalmából. MOL XXVII-A-1-I 1. d. N/581/4/91.

részéről is.<sup>80</sup> A közös tervezet személyi hatályát a továbbiakban ugyanakkor nem csupán az IM bírálta – amelynek álláspontját osztotta a Földművelésügyi Minisztérium (FM)<sup>81</sup> és több megyei közgyűlés is –, hanem az államigazgatási egyeztetés során más szervek is kifejezték az egyet nem értésüket, módosítási szándékukat: a véleményezőik jórészt vagy a bizonytalanságokat rótták fel, vagy éppen a menekülteket hiányolták a jogszabályból. A Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma és a Honvédelmi Minisztérium szerint a dokumentum hatálya nem volt egyértelmű, és tág értelmezésekre adott lehetőséget. Müller György, a Miniszterelnöki Hivatal helyettes államtitkára szerint nem volt meghatározva, hogy mely szerv jogosult a személyi kör pontos megállapítására. A Központi Statisztikai Hivatal a harmincéves időhatár megszabása helyett inkább a kisebbségek taxatív felsorolását, a Pest megyei közgyűlés pedig a regisztrációt javasolta.<sup>82</sup> A véleményező kisebbségi egyesületek közül az MCDSZ a magyar állampolgárságot hangsúlyozta volna.<sup>83</sup>

A személyi hatály kialakítása tekintetében nagy hatású volt a PM álláspontja, amely szerint a potenciális jogalanyok számának bizonytalansága, illetve a jogok, az állami kötelezettségek és a finanszírozás közötti ellentmondás már a törvény végrehajthatóságát fenyegeti. A tárca élesen kifogásolta, hogy a tervezett megoldás gyakorlatilag korlátlan számú személy számára teszi lehetővé a feladatokkal, anyagi következményekkel járó jogok igénybevételét, miközben semmiféle ellentételezést, pontosabban a kisebbségi hovatartozás felvállalását nem követeli meg. Egyetlen, de elégtelen korlátnak szerinte csak a népesség józan belátása bizonyulhat, hiszen a kisebbségek pontos számáról és igényeiről nem létezett statisztika. Elképzelhetetlennek tartotta, hogy bármely népcsoport bármikor bejelentse az igényeit, az óvodától az egyetemen át, múzeum és sajtó alapítására, illetve a mindezekhez szükséges állami támogatásra. A PM többek között ezért nem értett egyet a tervezettel, és megoldásként legalább a honos népcsoportok és anyanyelveik felsorolását, valamint bizonyos jogok létszámhoz kötését javasolta.<sup>84</sup> A pénzügyi tárca mellett a Belügyminisztérium egy korábbi véleményében hasonló problémákat fogalmazott meg: a személyi hatály tisztázatlansága miatt elkerülhetetlennek tartott valamiféle regisztrációt. Felvetve a külföldiek esetleges kisebbségi jogállásá-

<sup>80</sup> Mátyás Pál kormányfőtanácsos levele Wolfart Jánosnak, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökének (Budapest, 1991. november 6.). MOL XXVII-A-1-I 2. d. M/792/91.

<sup>81</sup> Raskó Györgynek, a Földművelésügyi Minisztérium közigazgatási államtitkárának levele Nagy Ferenc József tárca nélküli miniszternek (Budapest, 1991. október 7.). MOL XXVII-A-1-II 2. d. 20997/1991.

<sup>82</sup> Tájékoztató a Kodifikációs Bizottságnak a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény tervezetének államigazgatási egyeztetéséről (Budapest, 1991. október 24.). MOL XXVII-A-1-I 2. d.

<sup>83</sup> Náday Gyulának, a Magyarországi Cigányok Demokratikus Szövetsége elnökének levele Nagy Ferenc József tárca nélküli miniszternek (Budapest, 1991. szeptember 27.). MOL XXVII-A-1-V 2. d. N/747/91.

<sup>84</sup> Király Péternek, a PM közigazgatási államtitkárának levele Manherz Károly címzetes államtitkárnak (Budapest, 1991. szeptember). MOL XXVII-A-1-II 2. d. 11.010/91.

nak kérdését, a BM úgy vélte, hogy az önkormányzati és egyéb kisebbségi jogok vonatkozásában különbségeket kell tenni a népcsoportok között.<sup>85</sup>

Mindezek hatására, az átszerkesztések során a NEKH és a Kisebbségi Kerekasztal közös tervezete komoly tartalmi változáson ment keresztül 1991 őszén. Az újabb változat kimondta, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon csak azok a személyek gyakorolhatják az aktív és passzív választójogot, akiket előzetesen a helyi jegyzőnél, büntetőjogi felelősségük tudatában, illetve a kisebbségi hovatartozásuk megjelölésével, nyilvántartásba vettek. Új elem volt az is, hogy nem magyar állampolgárt nem lehetett kisebbségi önkormányzati képviselőnek választani.<sup>86</sup> Ezt a fajta regisztrációt a Kerekasztal szakértői keményen bírálták, és a korábbi konszenzust sértőnek, illetve feleslegesnek ítélték azt.<sup>87</sup> A kormány a december 19-i ülésén tárgyalta meg első olvasatban a módosított törvénytervezetet, és ezt követően a BM, az IM és a NEKH további átdolgozási feladatokat kapott. A fenti hatások érvényesülése érhető tetten abban, hogy a kormány szükségesnek látta a nemzeti kisebbségek körének felsorolását, valamint ettől eltérően az etnikai kisebbség fogalmának definiálását. 1992 elejére több változatban elkészült a BM törvénytervezete, amely így – a korábbiaktól eltérően – csak a magyar állampolgárookra terjedt ki, megkülönböztette egymástól a nemzeti és etnikai kisebbségeket, valamint magában foglalta az előbbieket körének felsorolását. A preambulum szerint *„nemzeti kisebbségek azok a saját nyelvvel és kultúrával rendelkező népcsoportok, amelyek a magyarsággal történelmileg együtt élnek, és van anyanemzetük.”* A taxáció szerint e definíciónak a bolgár, horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén és ukrán közösségek feleltek meg, míg a február 6-i kormányülés által elfogadott változat kiegészítette e kört a görögökkel, lengyelekkel és a *„ruszin (ukrán)”* népcsoporttal. Ezzel szemben a tervezet az etnikai kisebbségekre a már ismert kisebbség-definíciót alkalmazta, a preambulumnak azzal a tételével együtt, hogy *„nincs anyanemzetük, illetve a magyarsággal való történeti együttélés során nemzeti kisebbségként nem artikulálódtak.”*<sup>88</sup> A tervezetnek ezenkívül, államigazgatási és kisebbségi körökben egyaránt, komolyan bírált eleme volt az, hogy a BM a korábbi álláspontjával egyezően a fogalmi megkülönböztetéshez bizonyos pontokon különböző jogokat is társított. A tiltakozások hatására a kormány utóbb meghátrálásra és a kifogásolt elemek elhagyására vagy módosítására kényszerült,

<sup>85</sup> Verebélyi Imrénének, a BM közigazgatási államtitkárának levele Wolfart Jánosnak, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökének (Budapest, 1991. augusztus 9.). MOL XXVII-A-1-II 2. d. 6–5/1991.

<sup>86</sup> Törvénytervezet a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (1991. október-november).

<sup>87</sup> Bárony János–Lásztity Péter: A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek Kerekasztal véleményei és módosító javaslatai a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvénytervezet Kodifikációs Bizottsági legutolsó változatával kapcsolatban. (Szakértői változat.) (Budapest, 1991. november 26.). MOL XXVII-A-1-V 1. d. Lásd még Doncsev Toso, a Kisebbségi Kerekasztal elnökének levele Antall József miniszterelnöknek (Budapest, 1992. január 9.). MOL XXVII-A-1-II 3. d.

<sup>88</sup> Törvénytervezet a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (Belügyminisztérium, 1992. január). Törvényjavaslat a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (1992. február 6.).

miközben a BM részben fenntartotta különvéleményét. 1992 áprilisára a kisebbség-definíciónak új elemévé vált a százéves (háromgenerációs) honosság megkövetelése. A jogszabálynak ez előbbire, illetve a honos népcsoportok és nyelvek bővíthető taxációjára épülő személyi hatályát végül a kormánydelegáció és a Kerekasztal közötti, 1992. májusi tárgyalásokon rögzítették.<sup>89</sup>

A törvényjavaslat parlamenti szakaszában a személyi kör terén lényegében csak két vitatott elem maradt: több párt szakpolitikusa bírálta a felsorolás, a definíció és a szabad identitásválasztás elve között feszülő, kétségtelen ellentmondást,<sup>90</sup> illetve törekvések voltak a százéves honosság bizonyos mértékű leszállítására is.<sup>91</sup> A hatpárti egyeztető tárgyalásokon végül csupán olyan megállapodás született, itt elsősorban az MDF és a Fidesz közötti kompromisszum eredményeként, hogy az egymásnak ellentmondó elemek közti feszültség enyhítésére a taxáció a törvény elejéről a zárórendelkezései közé került,<sup>92</sup> de a százéves követelmény változatlan maradt. Az országgyűlési szakaszban, a jogalanyisággal kapcsolatban felmerülő további kérdés volt még a héber nyelv esetleges szerepeltetése, amelynek terén a pártok hajlandóságukat fejezték ki a nyelvi felsorolás bővítésére.

## A kisebbségi önkormányzatok formái és keletkezésük szabályai

A kormányprogramban és a módosított alkotmányban lefektetett, a kulturális autonómia megtestesítőiként létrejövő kisebbségi önkormányzatok szervezeti-intézményi alapjai, formái, és ezzel összefüggésben a testületek keletkezési szabályai a törvény előkészítése során további vitatott, a szereplőket jócskán megosztó kérdésnek bizonyultak. A KB-állásfoglalás és annak előkészítő anyagai egyrészt még nem számoltak kisebbségi autonómia magyarországi kiépítésével, másrészt pedig szervezeti vonatkozásban alapvetően a korabeli nemzetiségi szövetségekre és kisebbségi egyesületekre alapoztak. Az egyesülési jogban, és ilyenformán a civil szervezetekben gondolkodott a későbbiekben a „nemzeti liberális” álláspontot határozottan megjelenítő IM. A tárcza a kisebbségek autonómiáját illetően úgy vé-

<sup>89</sup> Emlékeztető a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényjavaslat 1992. május 18-i tárgyalásáról a kormány kijelölt delegációja és a Kisebbségi Kerekasztal között. MOL XXVII-A-1-II 1. d. A Kerekasztal elérte az általa képviselt 13 kisebbség törvényi szerepeltetését: a bolgár, cigány, görög, horvát, lengyel, német, örmény, román, ruszin, szerb, szlovák és szlovén közösségeket már tartalmazó felsorolásból kikerült a zsidóság, viszont részévé vált az ukrán kisebbség.

<sup>90</sup> *Országgyűlési Napló*, 1992. szeptember 29. Az őszi ülészak 10. napja. A nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló törvényjavaslat általános vitája. Zétényi Zsolt (MDF), Mészáros István László (SZDSZ), Tabajdi Csaba (MSZP), Németh Zsolt (Fidesz) felszólalásai.

<sup>91</sup> Varga János képviselő (MDF) kívánta a jogalanyiságot többek között úgy átalakítani, hogy a százéves honosság helyett az 1920-as kezdőidőpontot rögzítsék. A száz év bizonyos mértékű (40–70 év) csökkentése az MSZP képviselőinek és szakértőinek is törekvése volt.

<sup>92</sup> Lukács Tamás, a hatpárti egyeztető tárgyalások soros elnöke: Az 5190. számú a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényjavaslat hatpárti egyeztető tárgyalásain megszületett politikai megállapodás (Budapest, 1993. március 18.). MOIL 90–94. EJKVB 25. d. OB-XII/182/93.

lekedett, hogy a különböző érdekek és értékek társadalmi szerveződésének alapja az egyesülési jog, és ennek megfelelően a későbbiekben létrejövő kisebbségi önkormányzati struktúrát bizonyos közjogi jogosítványokkal ellátott, de lényegében rendkívül plurális elrendezést eredményező egyesületi alapon gondolta el. Az egyesületi törvény iránymutatása következtében szükségtelennek tartotta az önkormányzatok megalakítását és tevékenységét törvényben szabályozni, mondván, hogy ez nem felelne meg az önkormányzatiság elvének.<sup>93</sup> Az egyesülési szabadság viszont azzal járhatott, hogy egy kisebbség akár több országos önkormányzatot is létrehoz, és így az IM 1990 végi tervezete és későbbi javaslatai sem igen tették volna lehetővé egy legitim és hatékony érdekképviselői szisztéma kifejlődését. Bár a törvény-előkészítés későbbi szakaszában a tárca némileg elszigetelődött, különvéleményével gyakorta egyedül maradt a közpolitikai hálózatban, álláspontja azonban rendkívül komoly hatással bírt: az államigazgatási egyeztetés keretében a véleményezők tekintélyes hányada inkább a kisebbségi önkormányzatok számára gyengébb, egyesületi jogalapot pártoló felfogás mellé állt,<sup>94</sup> miként a területi szereplők, a megyei közgyűlések és a köztársasági megbízottak jelentős része is ezt támogatta.<sup>95</sup>

Sajátos, egymással ellenkező irányú elmozdulások figyelhetők meg ugyanakkor a NEKH és a Kisebbségi Kerekasztal önkormányzatokkal kapcsolatos álláspontjaiban, az egyesületi és a közjogi jogalap megítélésében. A kisebbségi szervezetek az IM egyesületpárti álláspontjának elutasítását követően tartottak a választott, közjogi testületek koncepciójától a vegyes – egyesületi és közjogi – rendszer felé, míg a NEKH és vele együtt a kormányzati oldal jelentős része az egyesületi jogalaptól mozdult fokozatosan, de kizárólagos módon a kisebbségi önkormányzati választások felé. Megjegyzendő továbbá, hogy a Kerekasztalhoz képest a véleményezés során egyes cigány kisebbségi szervezetek vagy elvi okokból, vagy inkább a status quót féltve elvetették a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának gondolatát.<sup>96</sup> A Kisebbségi Hivatal 1991. májusi tervezete egyik lehetőségként még az IM elgondolását követte (azaz kisebbségi önkormányzat minden, a magát annak nyilvánító és ezt az alapszabályában rögzítő társadalmi szervezet), másik megoldásként viszont már egy szigorúbb megoldást vázolt fel. E szerint a kisebbségi ön-

<sup>93</sup> Vágvölgyi Péternek, az IM Közjogi Főosztály főosztályvezetőjének levele Manherz Károly címzetes államtitkárnak (Budapest, 1991. szeptember 18.). MOL XXVII-A-1-II. 2. d.

<sup>94</sup> Belügyminisztérium, Ipari és Kereskedelmi Minisztérium, Népjelölti Minisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Földművelésügyi Minisztérium.

<sup>95</sup> A Bács-Kiskun, Békés, Borsod- Abaúj- Zemplén, Csongrád, Hajdú-Bihar, Heves, Jász-Nagykunszolnok, Nógrád, Pest, Somogy, Szabolcs-Szatmár- Bereg, Tolna, Vas és Veszprém megyei közgyűlések, valamint Gyulai Gábor (Borsod- Abaúj- Zemplén és Heves) és Skultéty Sándor (Jász-Nagykunszolnok, Nógrád, Pest) címzetes államtitkárok, köztársasági megbízottak.

<sup>96</sup> Horváth Albertnek, a Magyar Cigányok Antifasiszta Szervezete elnökének levele az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának (Budapest, 1991. szeptember 11.). MOIL 90–94. EJKVB 4. d. 647/91. Náday Gyulának, a Magyarországi Cigányok Demokratikus Szövetsége elnökének levele Nagy Ferenc József tárca nélküli miniszternek (Budapest, 1991. szeptember 27.). MOL XXVII-A-1-V 2. d. 474/1991.

kormányzatként működő társadalmi szervezet tagja kizárólag csak az identitását felvállaló személy lehet, és ilyenformán egy személy csak egy önkormányzat tagja lehet. A helyi testületek a taglétszámmal arányosan, delegálás útján képviseltetik magukat az országos önkormányzatként működő országos tanácsokban. Az nem szerepelt a javaslatban, hogy kisebbségenként csak egy országos tanács hívható életre. Ezenfelül az országos önkormányzatok létrehozhatták volna a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Országos Testületét mint a hazai kisebbségek közös érdek-képviselői szervét.

A Kisebbségi Kerekasztal keretében komoly viták bontakoztak ki a kisebbségi önkormányzatisággal kapcsolatban. A szerb koncepció szerint helyi-települési szinten szükségtelen a kisebbségi önkormányzatok létrehozása, itt megelégedett volna az egyesületek működésével, és így az önkormányzatiságot elegendőnek tartotta csupán országos szinten, a helyi szervezetek képviselőiből létrejövő tanács formájában kiépíteni. Ezzel szemben Bársony Jánosnak a Phralipe számára készített tervezete csak helyi szinten megalakuló, választott önkormányzatokkal számolt. Közigazgatási jogi szakértőként szintén befolyásosnak bizonyult Kaltenbach Jenő, aki az 1990-es önkormányzati törvényből már ismert, földrajzi értelemben vett részönkormányzat intézményét kívánta analógiául venni, ezúttal a helyi kisebbségi lakosság vonatkozásában. Inkább csak elméleti lehetőségként, de a németek részéről felmerült egy esetleges dél-baranyai területi autonómia gondolata is a mohácsi–bólyi térségben. Az egykori Titkárság által szintén elgondolt, választott önkormányzatok<sup>97</sup> pártolásában szerepet játszottak továbbá a kisebbségeken belüli személyes és hatalmi-pozicionális küzdelmek is. Mindezek hatására a Kisebbségi Kerekasztal törvénytervezete helyi és területi szinten 30 nagykorú személy kezdeményezéséhez, a legutóbbi népszámláláson mutatkozó elegendő létszámhoz és kellő számú jelölt indulásához kötötte a választást. Az időpont tekintetében egyaránt lehetségesnek tartotta a külön, illetve a helyhatósági választásokkal együtt történő voksolást, amely az egyszerű többségi, kislistás választás szabályai szerint legalább 50 fő érvényes szavazata esetén lett volna érvényes. A köztestületként definiált, állam által delegált hatalom birtokosaiként funkcionáló országos önkormányzatokat a köztársasági elnök által vezetett alakuló gyűlésen hozzák létre, amennyiben ezt legalább hat kisebbségi önkormányzat kezdeményezi. Az ülésre meg kell hívni a kisebbségi testületek egy-egy delegátusát (ha nincs, akkor a helyi civil szervezetek képviselőjét), illetve az országos egyesületek delegáltjait, akik utóbb az országos önkormányzat tagjaivá válnak. Az

<sup>97</sup> A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Titkárság 1990-es törvénytervezete és önkormányzati státútum-modellje szerint egy a már meglévő intézmények képviselőiből és legalább egy kisebbségi országgyűlési képviselőből álló, ún. Ideiglenes Intéző Bizottság kezdeményezheti az Országgyűlésnél a kisebbségi önkormányzat létrehozását. Megfelelő számú választópolgár esetén ki kell írni a választásokat a helyhatósággal azonos vagy külön időpontra, amelynek eredményeként létrejön a Kisebbségi Önkormányzat Országos Tanácsa – ez a szerv választja meg a továbbiakban a kisebbség Intéző Bizottságát. Lásd ...évi ...törvény. Tervezet a nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségekről (Kisebbségi Kódex). MOL XIX-I-9-k 63. d. 158. t.

ülés egyszerű vagy kétharmados többséggel dönt az országos autonómia létrehozásáról, a státútum megalkotásáról, a testületek és tisztségviselők megválasztásáról. A Kisebbségi Kerekasztal összességében egy helyi, térségi és országos szinten szerveződő, a települési önkormányzatoktól független, kiterjedt feladat- és hatáskörökkel rendelkező, autonóm intézményrendszert képzelt el, ezt azonban egyre inkább vegyes alapokon, azaz egyaránt szerephez juttatva az egyesületi és a választási elemeket. A nyári egyeztetéseken a Kerekasztal egy képviselője ezzel kapcsolatban ugyanis *„érzékelte, hogy a különféle etnikumok között az önkormányzatok helyének és szerepének megítélésében különbségek vannak. A kisebb létszámú kisebbségek nem mindegyike kíván önkormányzatot létrehozni, viszont ezek a csak önkormányzatra koncentráló törvény elfogadása esetén hátrányos helyzetbe kerülnek.”*<sup>98</sup> A kisebbségi csúcsszervezet mindazonáltal az egyeztetések eredményeként e téren is sikeresen keresztül tudta vinni az elképzeléseit: kisebb részletekben történő változtatás ellenére a közös tervezet főbb elemei a Kerekasztal elgondolásaira építettek.

Megítélésem szerint, az álláspontok fenti változásán túl, a kisebbségi önkormányzati formákkal kapcsolatban a továbbiakban két körülmény vált meghatározóvá. Egyrészt megemlítenéd a kormányzati oldal ismert elégedetlensége az akkori kisebbségi szervezetekkel, az „alulteljesítő” működésükkel, pontosabban a demokratizálódási folyamatok korabeli állásával, az egyesületek legitimációjával, a közösségi beágyazottságukkal kapcsolatban, amelyek nagymértékben diszkreditálták az IM által szorgalmazott egyesületi alternatívát. 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”*.<sup>99</sup> Az európai szinten is előremutató, választott kisebbségi kulturális autonómia így a demokratizálódás felgyorsításának és a kellő legitimáció megszerzésének kívánt eszközül is szolgált. Ennek hatására vetették el idővel a vegyes rendszert, különösen azon elemét, hogy egyesületek intézményesen is szerepet játszassanak az országos testület megalakításában.<sup>100</sup>

Nem elhanyagolható tényező a helyi-területi szereplők, és ezzel összefüggésben a belügyi tárca kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatos álláspontja sem. Ismeretes, hogy az 1990. őszi demokratikus 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

<sup>98</sup> Összefoglaló jegyzőkönyv. Készült: 1991. július 2-án a NEKH III. 55. sz. tárgyalótermében (Budapest, 1991. július 4.). MOL XXVII-A-1-I 1. d. N/123/91.

<sup>99</sup> Wolfart János: Állásfoglalás a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvénytervezet 1992. január 24-i változataival kapcsolatban (Budapest, 1992. január 27.). MOL XXVII-A-1-I 3. d.

<sup>100</sup> Király Péternek, a PM közigazgatási államtitkárának levele Manherz Károly címzetes államtitkárnak (Budapest, 1991. szeptember). MOL XXVII-A-1-II. 2. d. 11.010/91.

lehet meglepő – tekintetbe véve azt, hogy az országban mintegy 2500 településen élnek kisebb-nagyobb számban nemzeti és etnikai kisebbségek –, hogy körükben komoly félelmek munkálkodtak a tervezett kisebbségi autonómiával 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,<sup>101</sup> és ezért pártolták inkább a gyengébb, egyesületi jellegű IM-álláspontot. 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 helyhatósági és a kisebbségi választások összekötésével ez kétségtől a személyi hatály, a választópolgárok problémájára is kedvező megoldást kínált. A javaslat egyik változata ugyanis helyi szinten már kettő, de új típusú kisebbségi önkormányzattal számolt: amennyiben a települési önkormányzati képviselők több mint felét egy kisebbség jelöltjeként választották meg, akkor ún. települési kisebbségi önkormányzat, egyharmad esetén pedig ún. önkormányzati képviselőcsoport lett volna alakítható. A tervezet köztes – térségi vagy megyei-területi – szintet már nem tartalmazott, az országos önkormányzat esetében pedig megtartotta az arányos elvet és a küldöttrendszer, kiiktatva viszont az egyesületi tagok szerepvállalását. A NEKH támogatta ezt a megoldást.<sup>102</sup> A Kisebbségi Kerekasztal ezzel szemben úgy vélte, hogy a javaslat kizárja a kisebbségi lakosság többségét az önkormányzati jogok gyakorlásából, sőt egyes kisebbségeket teljesen megfoszt ettől a lehetőségtől. Álláspontja szerint így kiéleződnének mind a kisebbségi népesség és a helyi önkormányzatok, mind pedig a kisebbségi és a többségi lakosság közötti érdekellentétek.<sup>103</sup>

Megtartva a települési önkormányzati rendszerbe integrált két formát, 1992 tavaszán a törvénytervezetbe visszakerült viszont a közvetlenül választott kisebbségi önkormányzati típus, amelyet kisebbségi településrészi önkormányzatnak neveztek. A Kerekasztalnak e szakaszban egyedül már csak azt sikerült elérnie, hogy az 1994. évi helyhatósági választásokig hátralevő időben is legyen lehetőség – népszavazás, falugyűlés vagy közvetlen választás útján – településrészi önkor-

<sup>101</sup> 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.). MOL XXVII-A-1-I. 2. d. Az esetleges „kettős közigazgatás” félelme megjelent egyébként egy alkotmánytani egyetemi jegyzetben is. Lásd Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan*. Osiris, Budapest, 1999. 92.

<sup>102</sup> Wolfart János: Állásfoglalás a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvénytervezet 1992. január 24-i változataival kapcsolatban (Budapest, 1992. január 27.). MOL XXVII-A-1-I 3. d.

<sup>103</sup> Doncsev Tosónak, a Kisebbségi Kerekasztal elnökének levele Wolfart Jánosnak, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökének (Budapest, 1992. március 6.). MOL XXVII-A-1-II 3. d. N/417/92.

mányzatot létrehozni, de például országos szinten megmaradt az arányossági elvet figyelembe vevő, az egyesületeket kizáró küldöttrendszer. A parlamenti szakasz a későbbiekben jelentős módosításokat hajtott végre a kisebbségi önkormányzatok tervezett különböző formáin, és létrehozásuk szabályain. Szinte valamennyi párt bírálta, hogy helyi szinten sok és túlbonyolított a három lehetséges típus, és alternatívaként felmerült az átminősített, kisebbségi települési önkormányzat intézményének kiiktatása, valamint az eltérő formák esetleges átnevezése is. Ugyancsak a pártok között eldöntendő kérdésnek bizonyult az országos testület létrehozása is: a parlamenti szereplők egyetértettek abban, hogy az alulról felfelé építkező küldöttrendszer kétségtelenül elősegítené az általuk is kívánt demokratizálódást, a kisebbségi elit társadalmi kontrollját, de megvan a kockázata annak, hogy akár négy-öt kisebbség sem tudna, kellő számú helyi önkormányzat hiányában, országos szervet létrehozni, illetve a modell nem vonja be az önkormányzat alakításába a szórványban, kis létszámban élőket. Ezért vetődött fel alternatívaként az országos önkormányzat közvetlen és arányos választásának gondolata, valamint a kétcsatornás – helyi önkormányzatokra és külön, e célból választott elektorokra épülő –, elektori rendszer elképzelése. A hatpárti egyeztetéseken az ellenzéki pártok kifejezték aggályaikat a kisebbségi települési önkormányzat formájával kapcsolatban, amelyhez viszont a kormányoldal – a területi autonómia szükségességére való hivatkozással – feltétlenül ragaszkodott. Végül megállapodás született az eredeti struktúra fenntartásáról, de az első típust kisebbségi települési önkormányzatnak, a többit pedig helyi kisebbségi önkormányzatnak nevezték, amelynek két formája a közvetlen és a közvetett helyi testületek lettek. Kiiktatták azt a lehetőséget, hogy az 1994-es önkormányzati választásokig tartó átmeneti időre is kisebbségi önkormányzatokat választhassanak a kisebbségi választók. Az országos szint vonatkozásában, az MSZP által szorgalmazott közvetlen módszerrel szemben végül is a Fidesz és az MDF által – bár eredetileg némileg eltérően – elgondolt elektori rendszer és a kislistás választás győzedelmeskedett a politikai kompromisszum keretében. A hatpárti megállapodással kapcsolatban, a Kisebbségi Kerekasztal kifejezte azon álláspontját, hogy kifogásait a helyi szintű kisebbségi önkormányzatok terén továbbra sem vették figyelembe, és bár üdvözölte az elektori koncepciót, számos részletes technikai észrevétellel kívánt élni az országos választások kapcsán.<sup>104</sup>

<sup>104</sup> Doncsev Tosónak, a Kisebbségi Kerekasztal elnökének levele Fodor Gábornak, az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának elnökének (Budapest, 1993. március 31.). MOIL 1990–1994. EJKVB 27. d. OB-XII/277/93.

## A kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatásköre, a kulturális autonómia

A kisebbségi önkormányzatok választási szabályai után ki kell térni a testületek fontosabb jogosítványainak, főbb feladat- és hatásköreinek vizsgálatára, amelyekkel élhetnek, és amelyeket a kisebbségi közösségek szolgálatába állíthatnak az identitásuk megőrzése és lehetséges továbbfejlesztése érdekében. Miként már szó volt róla, az 1988-as KB-állásfoglalás még nem gondolkodott átfogó kisebbségi autonómiában, és szervezeti vonatkozásban a már létező szövetségekre és az újonnan létrejövő egyesületekre helyezte a hangsúlyt. Ugyanakkor már abban az időszakban is látszott, pontosabban sejthető volt a nemzetiségi civil szféra küszöbön álló, jelentős mértékű átalakulása, és valószínűleg ezért sem erőltette a párt a korábban a szövetségekre szánt „kulturális központ” szerepet. A dokumentum előkészítő anyagai között azért egyes szereplők részéről már felvetődött az autonómia gondolata. Kisebbségi részről kiemelendő a német szövetség 1988. nyári feljegyzése, amely ezt a kisebbség életében meghatározó szervező és döntéshozó feladatokat ellátó „kulturális központ” funkciót kívánta a megreformált érdekképviselői szerkezettel és kiterjedt jogokkal megőrizni és továbbfejlesztteni.

A magyarországi sajátosságokhoz illeszkedő, személyi alapú kisebbségi kulturális autonómia első részletes megfogalmazását a Titkárság 1989–1990-es tervezetei és a kisebbségi önkormányzatok számára megalkotott statútum-modell tartalmazták. Ezek szerint a kulturális és szociális önkormányzatok az állam által kizárólag csak felügyelt, független, az állam által delegált feladatokat ellátó és közhatalmi jogkörrel rendelkező intézmények lettek volna, amelyek saját statútumok (szervezeti és működési szabályzatok) alapján működnek, és alájuk különböző kulturális és népjóléti intézmények társulhatnak. A kisebbségi önkormányzatok kikényszeríthető – bár a területileg illetékes helyhatóság által ellenjegyzett – rendeletek útján szabályozhatták a kulturális hagyományok, a történelmi települések és építészeti emlékek megőrzésével és ápolásával kapcsolatos, területi érvényű kéréseket. Ellenjegyzés nélkül dönthettek viszont az anyanyelvi oktatás és a nemzetközi kapcsolattartás bizonyos ügyeiről, a kisebbségi jelképek és ünnepek köréről, illetve az állami támogatások felhasználásának módjáról. Mindezekon túl a kisebbségi önkormányzatok kulturális és szociális intézményeket alapíthattak és tarthattak fent. Előzetes véleményük kikérése nélkül a kisebbségi törvény nem volt sem módosítható, sem hatályon kívül helyezhető.

A fentiektől nagyban eltérő jogfilozófiai elgondolások alapján született meg az IM 1990-es törvénytervezete, amely a kisebbségi önkormányzatok számára biztosítandó egyesületi jogalap következtében egyrészt nem kívánta részletesen szabályozni a feladat- és hatásköröket, másrészt pedig a kisebbségi testületek jogai értelemszerűen nem különösebben haladták meg a civil szervezetekét. Véleményezési, javaslattevési és kezdeményezési jogokat rögzített, míg a legjelentősebbnek az egyetértés gyakorlása bizonyulhatott, kizárólag csak a történelmi te-

lepülések és építészeti emlékek megőrzésével és ápolásával összefüggésben. Ezen álláspontjához a tárca a későbbi véleményezés során is ragaszkodott.

A kisebbségi törvény koncepciójának kidolgozásáért felelős NEKH már kezdettől fogva tágabbra kívánta szabni az IM által megvalósítani gondolt kereteket. Azon túl, hogy a kisebbségi önkormányzatokat alulról felfelé építkezve, demokratikus választások útján kívánta életre hívni, számukra korlátozott közhatalmi jogosítványokat akart rögzíteni annak érdekében, hogy például az országos önkormányzatoknak „*lényeges befolyása*” legyen a kisebbséggel kapcsolatos döntéshozatalra. A Hivatal erősíteni igyekezett a kormányprogram által is célul kitűzött autonómiát, és ezért javasolta többek között az országos testület nevelési-oktatási intézményfenntartását, illetve a helyi intézményvezetők kinevezésénél a kisebbségek véleménynyilvánítását.<sup>105</sup> Ennek ellenére a NEKH 1991. tavaszi törvénytervezete a kisebbségi önkormányzatok hatáskörének megállapítását egyrészt más, a helyi önkormányzatokról, valamint az oktatásról szóló törvényekbe ültette volna, másrészt pedig ezek tárgyalásánál alapvetően a korábbi IM-dokumentumra, illetve az ezzel kapcsolatos hivatali észrevételekre és javasolt kiegészítésekre épített.

A kormányzati részről 1990–1991 fordulójáig napvilágot látott tervezetek azonban a kisebbségek nagyfokú elégedetlenségét váltották ki, amely végül a Kerekasztal megalakításához vezetett. A csúcsszervezetet életre hívó kisebbségi vezetők többek között hiányolták ezekből a helyi és országos szinteken kialakítandó egyenrangú, partneri viszonyt, illetve a kisebbségek számára különösen fontos „*tömegkommunikációs, kulturális, nyelvi és oktatási alapintézmények létrehozásával és működtetésével kapcsolatos követelményeket és jogokat*”.<sup>106</sup> Az előzőekhez képest ezért sokkal kiterjedtebb és szabályozottabb struktúrát gondolt el Bársony Jánosnak a cigányság igényeire szabott 1990-es anyaga, és ennek nyomán a Kisebbségi Kerekasztal következő évi törvénytervezete. A kisebbségi törekvések középpontjában az ország monokulturális jellegének fellazítása, valamint a kisebbségi identitásoknak hatékony intézményi szerkezettel, megfelelő jogokkal és a szükséges garanciákkal való megőrzése és lehetséges továbbfejlesztése állt. Mindezek nélkülözhetetlen eleme volt a kisebbségi autonómia megteremtése helyi és országos szinten egyaránt, amelyet viszont úgy képzeltek el, hogy a települési önkormányzatokkal bizonyos közös ügyek azért maradtak volna. A törvénytervezet a kisebbségek kollektív jogává nyilvánította, hogy sajátos érdekeiket és számos, képviseleti, kulturális, nyelvhasználati és oktatási jellegű, jogaikat az önkormányzatok útján képviseljük és érvényesítsék, valamint ezeken keresztül különböző (kulturális, népjóléti, oktatási, vallási, sport, érdekvédelmi) intézményeket is fenntartsanak. Kisebbségi sérelem esetén, amennyiben kimerültek már a hazai jogor-

<sup>105</sup> Wolfart János: Feljegyzés a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvénytervezetről (1990. december 21-ei változat) (Budapest, 1991. január 7.). MOL XXVII-A-1-I 3. d.

<sup>106</sup> Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Kerekasztalának levele Szabad Györgynek, az Országgyűlés Elnökének, Antall József miniszterelnöknek, Wolfart Jánosnak, a NEKH elnökének (Budapest, 1991. január 30.). MOIL 90–94. EJKVB 2. d. OB/382.

voslati lehetőségek, joguk van nemzetközi választott bírósághoz fordulni, illetve helyi szintű sérelmek és kifogások orvoslására a közigazgatási bíróságnak külön, kisebbségi tanácsot kellett életre hívnia. Helyi szintű, a kisebbségeket érintő döntés esetén a települési önkormányzatnak a kisebbségi testülettel való egyeztetési kötelezettsége van, illetve a kisebbségi önkormányzat szószólója – a szavazati jogot leszámítva – kiterjedt jogokkal bír a települési önkormányzatnál is. A kisebbségi önkormányzat kérésére a települési önkormányzat köteles gondoskodni valamilyen formában a kisebbségi tanulók anyanyelvi oktatásáról, illetve bizonyos létszamarány felett a nyelvhasználatról. Amennyiben a település nem látja el a kisebbségi nyelv és kultúra ápolásának feladatát, akkor ez bírósági úton válik kikényszeríthetővé azzal, hogy ezeket a tevékenységeket a kisebbségi önkormányzat a települési testület költségeinek terheire beindítja, és kiadásait helyi adók formájában be is hajtja. A településen uralkodó hátrányos és diszkriminációs élethelyzetek felszámolására a települési önkormányzat köteles programot kidolgozni és megvalósítani. A helyi média kötelessége pedig a kisebbségi önkormányzat közleményeit és közcélú hirdetményeit díjmentesen közzétenni.

Az országos kisebbségi önkormányzatok a Kisebbségi Kerekasztal tervezete szerint az autonómia letéteményeseiként független köztestületek és az állam által delegált közhatalom birtokosai. A makroszintű érdekképviselőket ellátó és a kulturális autonómiát megvalósító szerv státútum alapján működik, amelyet az önkormányzat rendelet formájában ad ki, miként más kérdéseket is rendeletben szabályozhat. Ezek közé tartoznak többek között az intézményalapítás, a költségvetés és zárszámadás, a törzsvagyron köre, az önkormányzat neve és jelképei, ünnepei, védett műemlékei és kitüntetései. Az országos kisebbségi önkormányzat hivatott dönteni a kisebbségi nevelés-oktatás törzsanyagáról, a tanfelügyelet kialakításáról, a rendelkezésére álló televíziós és rádiós frekvenciák felhasználásáról, a helyi kisebbségi önkormányzatok által ellátandó feladatokról, illetőleg azon álláshelyek köréről, amelyek betöltéséhez kisebbségi nyelvismeret szükséges. A helyihez hasonlóan, az országos testületnek is jogában áll a díjmentes nyilatkozattétel. Tagjai hivatalos személynek minősültek, illetve központi irodái és gyűlései úgymond „sérthetetlenek” voltak. Intézményeinek sorában jogosult jogsegélyszolgálatot is üzemeltetni, valamint kezdeményezheti az illetékeseknél bizonyos állampolgársági ügyek gyorsított ügyintézését.

A Kerekasztalnak nagyra törő, illetve meglehetősen bizalmatlan tervezete tehát a települési önkormányzatoktól jórészt független, helyi, területi és országos szinten szerveződő kisebbségi önkormányzati rendszert képzelt el, amelyhez lehetőség szerint kapcsolódott volna egy-egy országos kisebbségi intézményhálózat. A kisebbségek által kiépített és fenntartott, illetve az állam által támogatott intézményi komplexum magában foglalhatta a nevelés-oktatás szinte teljes spektrumát az óvodától az egyetemig, országos kulturális és tudományos kutatóintézetek, nyomtatott sajtó, kiadó és hírszolgáltatás, kisebbségi nyelvű rádió- és televízió-műsor, helyi és országos könyvtárak, levéltár, országos gyűjtőkörrel rendelkező múzeum, illetve jogsegélyszolgálat létrehozását. Az úgynevezett kisebbségi

ségi alapintézmények ezen köre a további igények függvényében bővíthető lett volna, például művelődési házakkal, audiovizuális archívummal vagy éppen színházzal. A kisebbségi önkormányzatok kiterjedt jogaira, feladat- és hatáskörére, valamint a kulturális autonómia intézményrendszerére vonatkozó elképzeléseit a Kisebbségi Kerekasztalnak sikerült keresztülvinnie az 1991. nyári tárgyalások eredményeként megszülető, ún. konszenzus-törvénytervezetbe.

A kisebbségi érdekszervezetek és a NEKH által elgondolt jogosítványok és struktúrák azonban a későbbiekben jelentős mértékben módosultak. Kaltenbach Jenő álláspontja szerint az 1991 őszét követő *„változások eredményeképpen a kisebbségi törvény – a nemzetközi jogból kölcsönvett kifejezéssel élve – soft law-vá alakult, vagyis ténylegesen kikényszeríthető jogok helyett inkább csak általános követelményeket, kívánalmakat fogalmazott meg*”.<sup>107</sup> Annyi biztosan rögzíthető, hogy kisebbségi elképzelésekkel szemben a szűkmarkúság következménye a kisebbségi önkormányzatok szervezetének, illetve feladat- és hatáskörének a szétválasztása lett, azaz az önkormányzati formát megtartva és a települési önkormányzati szisztémába integrálva, a tényleges jogkörök már nem ehhez igazodtak. Az okok között azonban nem csupán a szűkmarkúságot kell említeni, hiszen például a kisebbségek által elutasított regisztráció hiányában sem volt biztosítható a kisebbségi önkormányzatok számára rendeletalkotási és hatósági jogkör. Ezeket a fejleményeket a Kerekasztal 1991–1992 folyamán a korábbiakhoz képest mindenestre egyértelműen a kulturális autonómia szűkítéseként értelmezte, háttérben pedig nagy valószínűséggel a kiterjedt kisebbségi öngazgatással kapcsolatos financiai aggodalmak, valamint a „kettős hatalomtól” való, már megismert államigazgatási és önkormányzati félelmek munkáltak. A törvényjavaslat tárgyalásának parlamenti szakaszában még történtek erőfeszítések a kisebbségi önkormányzatok jogosítványainak némi erősítésére, amelynek eredményeként felsorolták egyrészt azt az öt területet, amelyek esetében a települési önkormányzati rendelet megalkotásakor a kisebbségi testület egyetértése szükséges, másrészt pedig belefoglalták a normaszövegbe a helyi és országos szintű intézményalapítás és -fenntartás lehetőségeit.

### A kisebbségi szféra anyagi támogatása

A kisebbségek sajátosságainak megőrzése, valamint a törvényben rögzített jogok és intézményi megoldások biztosítása szempontjából nem elhanyagolható kérdés, hogy a végrehajtás során, kisebbségi célokra milyen és mekkora nagyságrendű anyagi és egyéb eszközök állnak rendelkezésre. A finanszírozás ügye 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 ki-

<sup>107</sup> Kaltenbach Jenő előadása, i. m. 20.

sebbségi igények a fiskális szigort képviselő pénzügyi állásponttal, illetve a települések gazdálkodását féltő önkormányzati érdekekkel.

A kisebbségi jogok és a szereplők sokfélesége, az ágazat jellegzetes összetettsége szinte már kezdettől fogva abba az irányba hatott, hogy a hazai kisebbségi célkitűzésekre, a költségvonzattal járó kisebbségi jogok gyakorlati megvalósítására többféle anyagi forrást kell találni, többszörös támogatási rendszert kell kialakítani. E mellett állt ki már az 1988-as KB-állásfoglalás is, amely számos ponton feltételezte ugyanakkor maguknak a nemzetiségeknek az anyagi erőfeszítését és szerepvállalását, miközben az elvi dokumentum néhány kérdésében nem törekedett az anyagi-finanszírozási háttér felvázolására. A párt azt javasolta a kormánynak, hogy vizsgálja meg *„egy költségvetési, vállalati, magán- és külföldi pénzeszközök befogadására is alkalmas ún. nemzetiségi alap létrehozásának lehetőségét”*.<sup>108</sup> Az Országgyűlés által alapított Nemzetiségi Alap gondolatát képviselte Baka András 1989-es koncepciója, illetve, rendkívül szűkszavúan, szinte kizárólag csak az időközben megalapított Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Alapítvány jelent meg az IM 1990 végi tervezetében is. Elképzelése szerint bizonyos támogatás mellett jogokat kell ugyan biztosítani, de ezek érvényesítését lényegében az érintettekre bízta volna. Ezzel az elgondolással szemben a Titkárság 1990-es tervezete már részletezte, hogy az állam miként biztosítja az egyéni és közösségi jogok gyakorlásához szükséges anyagi feltételeket: bizonyos kisebbségi jogokat az állam adott szakminisztériumokon keresztül támogat, az Országgyűlés évente hozzájárulást biztosít a kisebbségi önkormányzatok tervezett alapítványai számára, valamint pályázati rendszerben rendelkezésre áll az Alapítvány, illetve esetileg a Titkárság költségvetése is.

A NEKH 1990-es koncepciója szintén hangsúlyozta az állami anyagi felelősségvállalás szükségességét, bizonyos területeken (oktatás, nyelvhasználat) teljes mértékben, míg máshol csak méltányos hozzájárulás formájában. Ezt a gondolatot képviselte a Hivatal következő évi tervezete is, amely a Titkárság anyagához hasonlóan többszörös rendszert vázolt fel. E szerint az állami költségvetés – bizonyos helyi kisebbségi létszamarány felett – biztosítja a kisebbségi oktatást, a könyvtárak fenntartását, a hatósági eljárásokban és a helyi önkormányzatokban való nyelvhasználatot, a kisebbségi ombudsman működését, valamint a kisebbségi önkormányzatok támogatását. Az Alapítvány főként a kulturális szükségletek kielégítését segítené. Ezen túlmenően a kisebbségi önkormányzatok saját vagyonnal és tulajdonnal rendelkezhetnek, amelyek egy részét az állam a megalakulásukat követően adná át.

A finanszírozás terén is egy sokkal kiterjedtebb és részletesebben szabályozott rendszert jelenített meg a Kisebbségi Kerekasztal 1991-es törvénytervezete. Deklarálta, hogy a kisebbségek kollektív joga a gazdasági és a települési esélyegyenlőség megvalósítása. A támogatás három alappillére a központi állami és helyi önkormányzati költségvetések, valamint a külön létrehozandó, pályázati rendszer-

<sup>108</sup> Balogh–Sipos: i. m. 740.

ben működő kisebbségi alap jelentették. A hangsúlyosan kezelt kisebbségi önkormányzatok számára egyrészt induló vagyontámogatást (ingatlan és egyéb), állami normatív, illetőleg megyei és helyi önkormányzati hozzájárulásokat, másrészt pedig számukra átengedett bevételeket, valamint különböző, akár külföldi szervezetek, alapítványok és magánszemélyek támogatását képzelte el. Az alapvető kisebbségi jogok érvényesüléséhez szükséges anyagi feltételek megteremtését, köztük az alanyi jogon, a vagyonukkal önállóan gazdálkodó kisebbségi önkormányzatok és intézményeik támogatását, a kisebbségi önkormányzati választások pénzügyi lebonyolítását az előbbi, a központi költségvetés normatív jellegű feladatává tette. A kisebbségi igények függvényében alakuló, széles körű és kötelező erejű támogatási rendszert anyagi kedvezmények és mentességek is kiegészítették, például az országos kisebbségi önkormányzat kisebbségi oktatás és kultúra céljából vámmentesen hozhatott be külföldről termékeket, ilyen célú vállalkozásai mentesek voltak az adófizetés, és maga a testület az illetékfizetési kötelezettség alól. 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.<sup>109</sup> A Kerekasztal a kisebbségi szféra támogatásának három fő csatornáját (állami és önkormányzati költségvetés, kisebbségi alap) sikerrel keresztül is vitte a NEKH-el közösen kidolgozott törvénytervezetben, de hiányzott belőle az induló vagyon megteremtésének módozata, illetve az adómentesség- és/vagy -kedvezmény szabályozását a kormány a törvény hatálybalépését követő tíz hónapon belül már csak megvizsgálni volt köteles.

Az előkészítésnek ebben a szakaszában érzékelhető volt ugyanis némi bizonytalanság a NEKH részéről, hogy pénzügyi téren meddig mehet el, milyen szemlélettel közelítsen a tervezet költségvonzataihoz. A Hivatal magatartása korántsem volt minden alapot nélkülöző, mivel a források tanúsága szerint korábban a Kisebbségi Kerekasztal tervezete a Pénzügyminisztériumban „*ijedt riadalmat*” váltott ki: a tárca egyaránt kritizálni kezdte a túlzott mértékűnek tartott állami kötelezettségvállalást, és főként a potenciális jogalanyok száma körüli bizonytalanságot.<sup>110</sup> Nyilvánvaló volt, hogy a PM a költségek lehető legalacsonyabb szinten tartásában és fékek beépítésében érdekelt. 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. Ráadásul úgy tartotta, hogy a „biankó csekként” kiállított, fedezet nél-

<sup>109</sup> Várad 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.

<sup>110</sup> Kurunczi Sándor: Emlékeztető a Kodifikációs Bizottság 1991. július 31-i üléséről (Budapest, 1991. augusztus 2.). MOL XXVII-A-1-III 1. d.

kül megadott jogok következtében a törvény a kisebbségek ellen fog fordulni, és például az iskolák nem válnak érdekeltté a kisebbségi oktatás kivitelezésében.<sup>111</sup> A tárca az államigazgatási egyeztetés keretében egyértelművé tette, hogy „nem tá-mogathat olyan megoldást, amelyben az állam csak fizet, de a felhasználást nem irányíthatja, és nem ellenőrizheti”. Elképzelhetetlennek tartotta, hogy – miközben a törvény 1992. évi költségeit a NEKH 2,5, a Kerekasztal pedig 8 milliárd forintra becsülte<sup>112</sup> – ilyen összegeket feszültségektől mentesen be lehessen építeni a költségvetésbe, azzal együtt, hogy a tervezet nem tartalmazott garanciákat a költségek elfutása ellen sem. A változatot ezért a PM összességében finanszírozhatatlannak ítélte, mert a kötelezően elrendelt finanszírozás egyetlen gátja csupán az állampolgári belátás volt. Az előírt juttatások és támogatások álláspontja szerint pazarló felhasználáshoz fognak vezetni, kiváltképp olyan tervezett testületek (kisebbségi önkormányzatok) esetében, amelyek feladata alig terjed túl a fennmaradásukon. Végül arra is felhívta a figyelmet, hogy hiába rendelkezik a tervezet állami vagyonjuttatásról, ha „*nincs szabad állami vagyon*”.<sup>113</sup>

Az egyeztetések alkalmával az IM is szóvá tette a pénzügyi bizonytalanságokat, a kiszámíthatóság hiányát, és mellette más miniszteriális és önkormányzati szereplők is bizonyos fenntartásaikat hangoztatták, miközben néhány véleményező kisebbségi szervezet ezekkel ellentétben a tervezett pénzügyi szabályozás elégtelenségét és hiányosságait emelte ki. Az ellenkező és módosító törekvésekkel szemben a Kerekasztal a későbbiekben is szóvá tette, hogy tisztázni szükséges a kisebbségi önkormányzatok, a kulturális autonómia intézményei létrehozásának és működésének anyagi feltételeit, illetve az egyéb finanszírozási kötelezettségeket és garanciákat, amelyeket hiányolt a további tervezetekből. Ez utóbbiak megoldásai ugyanis inkább a NEKH 1991. tavaszi tervezetéhez nyúltak vissza. A két oldal közötti elvi különbség például abban volt megragadható, hogy 1991 őszén a Kodifikációs Bizottság egyáltalán magához a végrehajtáshoz szükséges pénzalapok kialakítását, míg ezzel szemben a Kerekasztal a jogos kisebbségi igények kielégítését tartotta szem előtt a kisebbségi önkormányzatok megalakulásáig tartó átmeneti időszakban.<sup>114</sup> A támogatás és gazdálkodás kérdésköre nem tudott napirendre kerülni a kormánydelegáció és a Kerekasztal közötti, 1992. májusi tárgyalásokon sem, bár a kisebbségi fél kifejezetten törekedett az alanyi jogon járó, automatikus és határidőkkel társított támogatások törvényi rögzítésére. Ezt viszont a PM továbbra is élesen ellenezte: elfogadhatatlannak tartotta többek között

<sup>111</sup> Uo.

<sup>112</sup> Valójában a törvény hatálybalépését követő öt éven belüli összegekről volt szó. A Kisebbségi Kerekasztal a számításoknál alapvetően a magyarországi kisebbségi lakosság becsült létszámából indult ki. Az 1992-es törvényjavaslat várható költségeit a NEKH utóbb 1,231 és 3,610 milliárd forint közé prognosztizálta.

<sup>113</sup> Király Péternek, a PM közigazgatási államtitkárának levele Manherz Károly címzetes államtitkárnak (Budapest, 1991. szeptember). MOL XXVII-A-1-II 2. d. 11.010/91.

<sup>114</sup> Váradi Vilmos: A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvénytervezetek pénzügyi garanciái (Budapest, 1992. augusztus 11.). MOIL 90–94. EJKVB 37. d.

a fedezetek feletti rendelkezést, a költségvetési támogatásnak alapvető kisebbségi jogként való megfogalmazását, illetve az automatizmusok beépítésével az Országgyűlés döntési szabadságának korlátozását.<sup>115</sup> A törvényjavaslat tárgyalásának parlamenti szakaszában a módosítás egyik kulcskérdésének az anyagi finanszírozás bizonyult, mivel a pártok különösen a helyi és országos kisebbségi önkormányzatok induló vagyonát elégtelennek tartották. A hatpárti egyeztetéseken megszületett politikai kompromisszum szerint az országos testületek meghatározott alapterületű irodahelyiségeket és egyszeri vagyonyjuttatást kapnak. Emellett főleg az ellenzéki pártok szükségesnek látták azt is, hogy 1994–1995 folyamán 500–500 millió forintot különítsenek el a települési önkormányzatok számára a kisebbségi önkormányzatok elhelyezésével kapcsolatos kompenzáció céljára. A Kisebbségi Kerekasztal bár elismerte, hogy a parlamenti fázisban jelentős előrehaladás történt, az anyagi garanciák rendszerét továbbra sem tartotta megfelelőnek, *„ami a tervezet talán legnagyobb hiányossága”*. Kifejezte azon aggodalmát, hogy ez válhat a törvény megvalósulásának gátjává, és a kisebbségek az akkorinál súlyosabb helyzetbe is kerülhetnek. *„Kiváltképp aggályos, hogy nem lenne törvény által biztosított állami anyagi garancia a kisebbségi alapintézményrendszer létrehozására és működtetésére. (...) A kisebbségek elutasítják az oktatási, tömegtájékoztatási és szervezeti alapigények egy közös alaphól történő (...) finanszírozását, mivel ez nem jelent biztosítékot az alapellátás viszonylatában, szembeállítja egymással a kisebbségeket, és sérti a törvényjavaslatban deklarált autonómiájukat.”*<sup>116</sup>

## Az országgyűlési képviselet és a kisebbségi ombudsman intézményei

Azt követően, hogy 1990 első felében kudarccal zárult a kisebbségi szervezeteknek az országgyűlési képviselet biztosítására irányuló törekvése, az ügy a megjelentett politikai és közjogi igényeik egyik központi elemévé vált, amelyet a készülő kisebbségi törvényben is érvényesíteni kívántak. Ezzel szemben a Titkárság 1990 eleji tervezete a parlamenti képviseletet külön törvény keretei közé utalta volna, és a következő megszülető változat, az IM év végi javaslata már egyáltalán nem érintette a kérdést. Az utóbbi kizárólag csak az alkotmányba 1990 folyamán, némileg kompenzációs célzattal belefoglalt kisebbségi ombudsmani intézménnyel mint a kisebbségi jogérvényesítés egyik elemével foglalkozott. A tárca a későbbiekben is kitartott ezen álláspontja mellett, nevezetesen a parlamenti képviseletet nem kívánta a kisebbségi törvényben rendezni, azt leginkább az új alkotmány előkészítésével és esetleg egy második kamara létesítésével összefüggésben tudta csak

<sup>115</sup> Ghyczy Tamás 1992. május 22-ei levelét idézi: Váradi Vilmos: A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvénytervezetek pénzügyi garanciái (Budapest, 1992. augusztus 11.). MOIL 90–94. EJKVB 37. d.

<sup>116</sup> Doncsev Tosónak, a Kisebbségi Kerekasztal elnökének levele Fodor Gábornak, az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának elnökének (Budapest, 1993. március 31.). MOIL 90–94. EJKVB 27. d. OB-XII/ 277/93.

elképzelni.<sup>117</sup> Úgy tartotta továbbá, hogy a társadalmi érdekképviselések országgyűlési képviseletét átfogóan, a kisebbségi képviselettől nem elválasztható módon kell rendezni.<sup>118</sup> Az államigazgatási egyeztetés során az igazságügyi tárca véleményét osztotta a Miniszterelnöki Hivatal és a Földművelésügyi Minisztérium képviselője is, akárcsak a Jász-Nagykun-Szolnok megyei közgyűlés. Explicite nem igen szólt a parlamenti képviseletről a NEKH által a törvény politikai elveire kidolgozott 1990 végi koncepció sem, legfeljebb általánosságban utalt arra, hogy meg kell könnyíteni a kisebbségi képviselőknek a különböző testületekbe való bejutását. Nagyrészt az IM megoldását követte e téren is a Hivatal 1991. tavaszi tervezete, amely azonban az alkotmányban lefektetett, testületi-kollektív ombudsmani intézményre már különböző megoldásokat vázolt fel, az országgyűlési képviselet ügyét pedig a választási törvénybe utalta.

A fenti javaslatokkal szemben a kisebbségi érdekszervezetek már a Kisebbségi Kerekasztal létrehozását is többek között a helyi és országos szintű, legitim képviselet rendezésének hiányával indokolták. A Kerekasztal tervezete ennél fogva tág teret szentelt az országgyűlési képviselet kifejtésének. E szerint az országos kisebbségi önkormányzat alakuló ülése jogosult kétharmados többséggel megválasztani a testület „szénátörát (szóvivőjét)”, aki ellátja a kisebbség teljes jogú parlamenti képviseletét. Elfogadható, minimális kompromisszumként még azt a lehetőséget vázolta fel, hogy az Országgyűlés tervezett Kisebbségi Kollégiumát alkotó kisebbségi képviselők legfeljebb meghívotti státuszban, tanácskozási joggal vehetnek részt a plenáris üléseken, szavazati joggal pedig az Emberi jogi bizottság kisebbségi ügyekben hozott döntéseinek bírni. Az egyfajta albizottságként működő Kollégium kiterjedt – véleményezési, döntési, és halasztó jellegű – jogokkal rendelkezett volna, köztük egyetértési jogot gyakorolt volna a kisebbségi ombudsman jelölésekor, kezdeményezhette volna, hogy ügyekben vizsgálatot indítson, illetve visszahívását is. E pont kivételével a Kerekasztal tervezete a kisebbségi biztos intézményével, másokkal szöges ellentétben, egyáltalán nem is foglalkozott. Egyértelművé vált, hogy a kisebbségek ezt az intézményt nem kívánják szabályozni a kisebbségi törvényben, sőt kifejezetten sérelmesnek tartották, mivel véleményük szerint csak az általuk kívánt parlamenti képviseletet helyettesítené. Doncsev Tosó elnök szerint *„elvi kérdésekben a Kerekasztal álláspontjában nem várható változás. Ilyen elvi kérdésnek tekinti a kisebbségek parlamenti képviseletének kérdését. A Kerekasztal nem fogadja el az ombudsman intézményét mint a kisebbségek parlamenti képviseletének megoldását”*.<sup>119</sup>

Számos más kérdéssel ellentétben, a Kerekasztal az 1991. augusztus végi közös

<sup>117</sup> Bogdán Tibornak, az IM közigazgatási államtitkárnak levele Manherz Károly címzetes államtitkárnak (Budapest, 1991. június 5.). MOL XXVII-A-1-II 2. d. 70.036/1991. IM VII.

<sup>118</sup> Vágvolgyi Péternek, az IM Közjogi Főosztály főosztályvezetőjének levele Manherz Károly címzetes államtitkárnak (Budapest, 1991. szeptember 18.). MOL XXVII-A-1-II. 2. d. 70.036/1991. IM VII.

<sup>119</sup> Jegyzőkönyv. Készült: 1991. június 21-én, pénteken a Magyarországi Bolgár Kulturális Egyesület Székházában, az első emeleti Tanácssteremben (Budapest, 1991. június 21.). MOL XXVII-A-1-I 1. d. N/581/2/91.

tervezetben az országgyűlési képviselő szabályozását már nem tudta keresztülvinni, de ugyanakkor ez a változat a kisebbségi ombudsmanra vonatkozó rendelkezésektől is eltekintett. Az előbbivel kapcsolatban, a dokumentum főszövegébe csupán annak deklarálása került, hogy a kisebbségeknek joguk van a parlamenti képviseletre. A záró rendelkezések tartalmaztak viszont egy olyan előírást, hogy a törvény hatálybalépését követő egy éven belül a kormány köteles betervezni a választási törvény megfelelő módosítását – az addig hátralevő időszakra pedig a kisebbségek kidolgoznak egy az ideiglenes képviseletet önkormányzati delegáltak útján megvalósító javaslatot. A törvénytervezet későbbi előkészítése során azonban mindezen elképzelések a kisebbségi oldal kárára változtak, amit sérelmeztek is.<sup>120</sup> 1992 tavaszára ugyanis – kormányzati oldalon – domináns állásponttá az vált, hogy a kisebbségek parlamenti képviselete a kisebbségi törvény keretein belül nem megoldható, ezért a kormány megrendelte a Belügyminisztériumtól a választójogi törvény módosításának tervezetét,<sup>121</sup> és ezzel ez az ügy a továbbiakban jórészt levált a jogszabály kidolgozásától, és a kisebbségi szándékok ellenére nem is szerepelt a kormánydelegáció és a Kerekasztal képviselői között zajló, 1992. májusi tárgyalások napirendjén. Az elkészült tervezetet a kisebbségi szervezetekkel elsőként pont azokban a napokban vitatták meg, amikor a kisebbségi törvényről szóló javaslatot a miniszterelnök az Országgyűlés elé terjesztette.<sup>122</sup>

A valamivel több, mint egyéves országgyűlési szakasz nem változtatott a törvényjavaslatnak azon, már korábban kialakított pontján, hogy a kisebbségeknek külön törvényben meghatározott módon van joguk az országgyűlési képviseletre, és a pártok között egyetértés alakult ki abban a tekintetben is, hogy a törvényben a korábbiaktól eltérően utalni kell a kisebbségi ombudsman intézményére. Ennek nyomán megállapodás született arról, hogy belefoglalják a normaszövegbe a kisebbségi jogok országgyűlési biztosának immár egyszemélyi intézményét, elvetik a testületi formát, illetve megkezdik az ehhez szükséges alkotmánymódosítás előkészítését.<sup>123</sup> Vita csupán abban volt, hogy vajon mennyire, milyen részletességgel kell esetleg a kisebbségi biztos speciális feladat- és hatáskörét meghatározni – a részletesebb kifejtést szorgalmazó ellenzéki törekvéseket azonban nem sikerült keresztülvinni.

<sup>120</sup> Doncsev Tosónak, a Kisebbségi Kerekasztal elnökének levele Antall József miniszterelnöknek (Budapest, 1992. január 9.). MOL XXVII-A-1-II 3. d. Doncsev Tosónak, a Kisebbségi Kerekasztal elnökének levele Wolfart Jánosnak, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökének (Budapest, 1992. március 6.). Uo.

<sup>121</sup> Nagy Ferenc József tárca nélküli miniszter levele Doncsev Tosónak, a Kisebbségi Kerekasztal elnökének (Budapest, 1992. március 7.). MOL XXVII-A-1-II 3. d. 251/1992.

<sup>122</sup> Fretyán István: Emlékeztető a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéről szóló törvénytervezetről, 1992. jún. 15-én, az országos kisebbségi szervezetek vezetőivel folytatott konzultációról (Budapest, 1992. június 15.). MOL XXVII-A-1-II 1. d.

<sup>123</sup> Az 1993. március 11-i hatpárti egyeztető tárgyaláson megvitatott kérdések és a megszületett politikai megállapodás (Budapest, 1993. március 16.). MOL XXVII-A-1-IV 1. d.

# A KISEBBSÉGI TÖRVÉNY ÁTFOGÓ MÓDOSÍTÁSÁNAK ELŐKÉSZÍTÉSE (1997–2005)

## *A kisebbségi törvény megvalósulásának értékelése*

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény 1993-as hatálybalépését, illetve az első helyi és országos kisebbségi önkormányzatok 1994–1995-ös létrejöttét követően nem sokkal megindulhatott a rendszer eredményeinek feltárása, a napi működés során megmutatkozó problémák és hiányosságok feltérképezése. A megvalósítás tapasztalatainak és bizonyos szintű kiértékelésének birtokában kezdődhetek el 1997-ben a kisebbségi törvény átfogó módosításának előkészületei, amelyekre – az 1994-es módosítások mellett – egyre nyilvánvalóbb módon szükség volt. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalban Heinek Ottó elnökhelyettes vezetésével zajló munkálatok még elsősorban a jogszabály továbbfejlesztésére és nem a kisebbségi önkormányzati választójog korrekciójára irányultak.<sup>1</sup> Az 1998–1999-es, illetve később, a 2002–2003-as helyi, fővárosi és országos kisebbségi önkormányzati választásokon tapasztalt zavarok utóbb felhívták a jogalkotók figyelmét a biztosított jogokkal való visszaélés lehetőségére, és egyúttal a választási rendszer megreformálásának a szükségességére. Az átfogó korrekciónak mindezek nyomán két, egymással szorosan összefüggő és egymástól nem is függetleníthető szála bontakozott ki. A kisebbségi törvény továbbfejlesztését és a választási rendszer átalakítását célzó erőfeszítések sokáig, 1999-től 2004 elejéig tulajdonképpen két törvénytervezet előkészítését jelentették. A kettő közül nagyobb közéleti, tudományos és médiafigyelmet a botrányos kisebbségi választási jelenségeket kiküszöbölni hivatott szakpolitikai elképzelések kaptak, holott nem kevésbé jelentős változásokat eredményezett magának a kisebbségi törvénynek a generális módosítása sem.

A kisebbségi önkormányzatok száma ciklusról ciklusra dinamikusan növekedett: 1994-ben és az 1995-ös pótválasztásokon összesen 817, 1998-ban 1364, 2002-ben pedig 1842 testület jött létre helyi szinten.<sup>2</sup> A hazai kisebbségi sajá-

<sup>1</sup> Mayer Éva: Országgyűlés előtt a Kisebbségi Törvény és a nemzetiségi választások módosítása. Interjú Heizer Antallal, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökével. *Barátság*, 2004. április 15. 4202.

<sup>2</sup> Mayer: *Kisebbségek Magyarországon 2004–2005*, i. m. 14. 79. Vö. Demeter Zayzon: i. m. 44–45. Mayer: *Kisebbségek Magyarországon 2002–2003*, i. m. 32–33.

tosságokhoz, mindenekelőtt a szórt településszerkezethez, a kis létszámú szórványokhoz igazodó és számukra egyfajta szervezeti és anyagi ösztönzőként is funkcionáló modell kétségkívül lehetőséget kínál a kisebbségi lakosság megszervezésére, a kialakított intézményi keretek tartalommal való megtöltésére, és így az előrehaladott asszimilációs folyamatok lelassítására, megállítására, esetleges visszafordítására. A mérleg e téren inkább pozitívnak tűnik, hiszen a 2001-es népszámlálás alkalmával – a románokat kivéve – növekedett a magukat nem magyar nemzetiségűnek vallók száma, bár a nyelvi mutatók ennél alacsonyabbak maradtak.

A hatályosulás, a tényleges működés során felmerülő problémák azonban alapvetően két fő kérdéskörben csúcsosodtak ki. Egyrészt abban, hogy beszélhettünk-e valódi kisebbségi autonómiáról, önkormányzatiságról, másrészt pedig idővel arról, hogy valóban, minden esetben a kisebbségek önkormányzatairól van-e szó. Az elsőnél a szakértők már a kezdeti periódusban felhívták a figyelmet a szervezet és a hatáskör már jelzett elválásztására. Míg ugyanis a kisebbségi önkormányzati rendszer formailag az önkormányzati modellt követte, tényleges feladat- és eszközkészletét tekintve már korántsem annak felelt meg. E téren alapvető jogosítványok hiányoztak, számos kérdés nem, vagy bizonytalanul volt szabályozva, és rendkívül sok múlott a helyi és a kisebbségi önkormányzat együttműködésén.<sup>3</sup> Az egyik legtöbbet bírált utalásos rendelkezés az volt, amely szerint – ha a kisebbségi törvény másként nem rendelkezik – a kisebbségi önkormányzatok esetében is a helyi önkormányzatokra vonatkozó törvényt kell alkalmazni. Ez az utalásos szabály a későbbiekben több jogértelmezési problémát és ellentmondásos helyzetet tárt fel, amelyek hátterében a kisebbségi önkormányzati rendszernek a települési önkormányzati szisztémával való, jelentős mértékű inkompatibilitása, illeszkedési és kapcsolódási pontjainak kidolgozatlansága állt. A két jogszabály együttes alkalmazásakor számos ellentmondás és tisztázandó kérdés merült fel. Nem volt világos, hogy a települési önkormányzat képviselő-testületének zárt ülésén vajon részt vehetett-e a kisebbségi önkormányzat elnöke. Nem volt egyértelmű egy ideig az sem, hogy az elnök vajon visszahívható-e a testület többsége által. Csupán a Legfelsőbb Bíróság (LB) 1996-os elvi döntése óta lett az a joggyakorlat, hogy az elnök testület többsége által igenis visszahívható.<sup>4</sup> A polgármesternek ezzel szemben nem volt joga részt venni a kisebbségi önkormányzat képviselő-testületének ülésén, és egyáltalán az is tisztázatlan maradt, hogy azon ki vehetett részt tanácskozási joggal. További problémát vetett fel a jegyző szerepvállalása, akinek az önkormányzati törvény értelmében gondoskodnia kellett a képviselő-testületi ülések

<sup>3</sup> Pálné Kovács Ilona: A kisebbségi önkormányzatok jogállása. In: Csefkó Ferenc–Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Osiris–MTA Kisebbségkutató Műhely–MTA Regionális Kutatások Központja, Budapest, 1999. 38–49.

<sup>4</sup> Bércesi Ferenc: A kisebbségi önkormányzatok működésének tapasztalatai 1994–2000. In: Pétertei József (szerk.): *Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar–MTA Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs, 2001. 42. Kiss Csilla: A fővárosban megalakult kisebbségi önkormányzatok törvényessége 1995. évben. *Magyar Közigazgatás*, 1996/6. 378.

jegyzőkönyveinek elkészítéséről, továbbá tanácskozási joggal részt vehetett a képviselő-testület és bizottságainak ülésén. De felvetődött a kérdés, hogy abban az esetben, ha a képviselő-testület ülésein nem magyar nyelvű felszólalás hangzott el, ha nem magyarul vezették a jegyzőkönyvet, akkor hogyan működhetett közre például a kisebbségi nyelvet nem ismerő jegyző, vagy ki viselte a jegyzőkönyv magyarra fordításának költségeit?<sup>5</sup> A kétezer lakos feletti településeken kötelező a települési önkormányzatnak pénzügyi bizottságot alakítania. A bizottságok elnökei és tagjainak több mint a felét a képviselő-testület tagjai közül kell választani, de a polgármester és az alpolgármester nem lehet bizottsági tag. Mindezt a kisebbségi önkormányzatokra alkalmazva 1300 fő alatti településen, 3 fős kisebbségi önkormányzat esetében így kivitelezhetetlennek bizonyult bizottságot alakítani, de még az 5 fősnél is nehezen volt megvalósítható. Felmerült az a kérdés is, hogy a kisebbségi önkormányzat elnöke vajon elláthatta-e a tisztségét a polgármester mintájára főállásban, mert az önkormányzati törvény egy másik pontja kifejezetten csak társadalmi megbízatású elnök választásáról rendelkezik. A megyei és helyi tapasztalatok kezdetben arra világítottak rá, hogy nem mindenhol tartották be az előírt, éves szinten megkövetelt hat ülést, de ennél súlyosabb gond volt az évente egyszer kötelezően megtartandó közmeghallgatás elmaradása. Végül az sem volt kellően tisztázott, hogy vajon az önkormányzati törvény rendelkezései szerint az Országgyűlés feloszlathatja-e az alkotmánnyal ellentétesen működő kisebbségi képviselő-testületet.

További problémákat okozott, hogy számos, a törvényben használt fogalom – mint például a kisebbségi önkormányzat – nem volt meghatározva, miként több járulékos jog (egyetértés, véleményezés) tartalma, terjedelme és gyakorlásának eljárása sem. Hiányzott a megfelelő jogkövetkezmények és szankciók lefektetése is. Bizonytalanságokat szült az a rendelkezés is, hogy a kisebbségi önkormányzat „a kisebbség helyzetét érintő bármely kérdésben” megkereséssel fordulhat a megfelelő közigazgatási szerv vezetőjéhez. Általános és szabadon értelmezhető rendelkezésnek bizonyult az, hogy a polgármesteri hivatal köteles segíteni a kisebbségi önkormányzat munkáját. Felmerült továbbá az önkormányzati munkáért járó tiszteletdíj kérdése, amelyre az önkormányzati törvény ad lehetőséget, és amelyet a kisebbségi önkormányzatok tekintélyes része ki is használt – bár a kifizetések ügye tisztázatlan maradt. Kérdéses volt a kisebbségi önkormányzat – bár elsősorban az országos testület általi – foglalkoztatásának kérdése is, amely a gyakorlatban leginkább a megbízások jogviszony kialakítását jelentette. A törvényességi felügyelet terén 1996-ig jogilag tisztázatlan maradt a kisebbségi önkormányzat bizottságainak ellenőrzése.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Németh Éva: A kisebbségi önkormányzatok működési zavarai és megszüntetésének formái, módszerei. In: Kiss László (szerk.): *„Javaslatok, új formák és módszerek időszzerű önkormányzati feladatok megoldásához.” Tanulmányok Szotáczy Mihály tiszteletére.* Közigazgatás-módszertani Oktatási és Szolgáltató Bt., Pécs, 1997. 98. Dubeczné Károlyi Éva: A kisebbségi önkormányzatok helye, szerepe. *Magyar Közigazgatás*, 2001/9. 558.

<sup>6</sup> Burget Krisztina: Hajdú-Bihar megye kisebbségi önkormányzatai szervezeti és működési

A felmerülő ellentmondások és hiányosságok azonban nem csupán a kisebbségi önkormányzati rendszer helyi szintjét érintették. Az 1990-ben lefektetett alkotmányos rendelkezés, és az 1993-as kisebbségi törvény csupán helyi és országos szintről szólt, így a hazai közjogi-közigazgatási hagyományoknak ellentmondva<sup>7</sup> nem hozott létre megyei-fővárosi kisebbségi középszintet: itt az országos kisebbségi önkormányzat volt hivatott ellátni a közösség képviselését. A középszint hiányát mindössze egyetlenegy helyen pótolták, mégpedig a fővárosban, ahol komoly törekvés volt az amúgy is budapesti és nem kerületi keretek között szerveződő kisebbségek részéről, hogy beleszólhassanak a fővárosi szintű döntésekbe.<sup>8</sup> A kilencfős fővárosi testületet az országoshoz hasonlóan közvetett módon, elektorok útján választották meg, de későbbi módosítások egyáltalán nem tartalmaztak külön rendelkezéseket a fővárosi testület működésére, jogállására vagy éppen feladat- és hatáskörére vonatkozóan. Sőt a kisebbségeket érintő fővárosi közgyűlési rendeletek véleményezése továbbra is az országos testület hatáskörében maradt. A megyei fenntartású művelődési és oktatási intézmények működésére azonban a kisebbségeknek nemigen lehetett befolyásuk. Ráadásul a települési szinttel szemben az önkormányzati törvény a megyék számára nem tette kötelezővé a kisebbségi feladatok ellátását, miközben a kisebbségi törvény szerint a kisebbségi önkormányzatok számíthattak a megyei önkormányzat pénzügyi támogatására is. Elterjedt megoldásnak kínálkozott az, hogy egy adott megye kisebbségi önkormányzatai kisebbségenként egyesületi alapon összeálltak, és a megyei önkormányzat számukra különféle – véleményezési, tanácskozási – jogokat biztosított, illetve külön kisebbségi bizottságot hívott életre – a vonatkozó törvényi előírás hiányában is.<sup>9</sup> Az országos kisebbségi testületek pedig bizonyos esetekben megyei/regionális irodák létrehozásával és működtetésével próbálták pótolni a középszint hiányát.

Az országos kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörét áttekintve, szintén elmondható volt, hogy az országos szint is inkább funkcionális, mint tartalmi értelemben volt önkormányzat. Bár a kisebbségi törvény lefektette, hogy az országos önkormányzat intézményeket hozhatott létre, illetve összehangolhatta ezek működését, az intézményátvétel, és -fenntartás részletesebb szabályainak meg-

---

szabályzatai felülvizsgálatának tapasztalatairól. *Magyar Közigazgatás*, 2000/6. 348. Puskás Sándor: A helyi kisebbségi önkormányzatok működésének tapasztalatai Bács-Kiskun megyében. *Magyar Közigazgatás*, 1997/4. 224.

<sup>7</sup> Majtényi Balázs: Etnikai identitás a jogban és a mindennapi életben. *Állam- és Jogtudomány*, 1999/3–4. 334.

<sup>8</sup> Bársony János: A kisebbségi önkormányzatok létrehozásának lehetőségei Budapesten. 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. 113.

<sup>9</sup> Akad olyan példa is – igaz, települési szinten –, mint például Pécs, amely 1999-ben társulási megállapodást kötött a városban működő hét kisebbségi önkormányzattal, amelyek előzőleg koordinatív céllal létrehozták a Pécsi Kisebbségi Önkormányzatok Társulását. Walter Tibor: Német kisebbségi önkormányzatok Baranya megyében II. *Magyar Közigazgatás*, 2002/1. 61.

alkotására azonban még több évet várni kellett, így a kulturális autonómia ezen szeletének megvalósulására körülbelül egy évtizeden keresztül alig akadt példa. További alapvető hiányosságnak az tűnt, hogy a helyi szinttel ellentétben nem volt megteremtve az országos kisebbségi érdekképviselők törvényességi ellenőrzése. Nem volt tisztázott az sem, hogy vajon az Országgyűlés feloszlathatja-e az alkotmányértő önkormányzatot, vagy az ügyészség felléphet-e törvénysértés esetén.

A kisebbségi önkormányzatok körében végzett felmérések is arról tanúskodtak, hogy problémát jelentett számukra az „*érdemi hatáskörök, jogosítványok*” hiánya, a két önkormányzat közötti kapcsolatok bizonytalansága, elégtelen szabályozása, a kisebbségi, illetve az önkormányzati és közoktatási törvények ellentmondásai, valamint a megengedő, feltételes rendelkezések sora.<sup>10</sup> Ugyanezek a vizsgálatok ugyanakkor kifejezték a kisebbségi önkormányzatok igényeit a megyei szint kialakítására, további döntési-véleményezési jogok és feladatok átvállalására, a működés feltételeinek javítására, az önállóság növelésére, illetve a parlamenti képviselő kivitelezésére.<sup>11</sup>

A legnagyobb lélekszámú kisebbség, a cigányság esetében egyes vélemények üdvözölték a kisebbségként való elismerést, a kisebbségi önkormányzatok kiépítésének lehetőségét, míg más álláspontok szerint „*a nemzeti kisebbségek testére szabott törvény hatályát kiterjesztették a romákra is*”.<sup>12</sup> Kétségtelen viszont, hogy a hatályos szabályozás szerint jobbra egységesen kezelt, holott a nyelvileg, kulturálisan megosztott kisebbség jelentős része nem (csak) a kulturális autonómia megteremtésében érdekelt. Az autonómia megélését továbbá a tömeges szegénység is akadályozza, az érdekükben álló szociális-gazdasági jogok biztosítása pedig nem került a kisebbségi törvény kapcsán napirendre.<sup>13</sup> Nem véletlen ezért, hogy időről időre megfogalmazódik egy külön törvény megalkotásának és a nemzeti és etnikai kisebbségek jogi különválasztásának szükségessége. Ezt a gondolatot támasztják alá a kifejezetten cigány kisebbségi önkormányzatok körében végzett vizsgálatok is, amelyek rákérdeztek a kisebbségi önkormányzatisággal kapcsolatos várakozásokra, illetve a testület működésének, tevékenységének legfontosabb, leggyakoribb szegmenseire. A kisebbségi önkormányzatok létrejöttétől sokan – a sajátos társadalmi-gazdasági problémák következtében – egyfajta segélyosztó, konfliktusmegelőző és -kezelő intézményt vártak, a kulturális autonómia keretétől

<sup>10</sup> Csefkó Ferenc–Dombi Péter–Pálné Kovács Ilona–Tasnádi Péter: A kisebbségi önkormányzatok működésének empirikus vizsgálata (1994–1998). In: Csefkó Ferenc–Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Osiris–MTA Kisebbségkutató Műhely–MTA Regionális Kutatások Központja, Budapest, 1999. 132–133. Hevesi József: Kisebbségi önkormányzatok Békés megyei működésének tapasztalatai 1994–1998. *Magyar Közigazgatás*, 1999/5. 272.

<sup>11</sup> Csefkó et al: i. m. Váradi Monika Mária: Német kisebbségi önkormányzatok és változó helyi társadalom. *Regio*, 2002/2. 192.

<sup>12</sup> Rixer Ádám: Kisebbségi jogérvényesítés. *Collega*, 2002/1. 26.

<sup>13</sup> Kovats, Martin: Minority rights and Roma politics in Hungary. In: Cordell, Karl (ed.): *Ethnicity and Democratisation in the New Europe*. Routledge, London, 1999. 150–151.

szolgáló kisebbségi érdekképviselő helyett.<sup>14</sup> Ennek hatására ezeket az elvárásokat érzékenyen érintették a kisebbségi önkormányzatok korlátozott jogai, a cigányság problémáinak kezelésére elégtelennek bizonyuló eszközrendszer, a települési önkormányzatnak való kiszolgáltatottság, illetve a finanszírozás, a szükségesnek ítélt anyagi alapok rendezetlensége. A kutatások rávilágítottak arra, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok többsége a lakosság kedvezőtlen társadalmi-gazdasági helyzetéből adódóan szociális kérdésekkel, az életkörülmények javításával, a szociális gondok enyhítésével kénytelen foglalkozni, illetve így körükben releváns politikai törekvéssé válik a szociális ügyekben való döntéshozatali autonómia kialakítása, amely viszont már kívül esik a kisebbségi törvény és a kapcsolódó joganyag céljain. A szociális problémák kezelésében, a segélyezésben való szerepvállalás szándéka viszont maga után vonhatja a szociális kérdések etnikai tartalommal való telítődését, a cigány és a szegény kategóriáinak végleges összemérését, azonosítását, illetve a népcsoport szegregációja és a helyi önkormányzattal való függősége felerősödésének veszélyét.<sup>15</sup>

A kisebbségi joganyag másik jelentős kérdéskörét, a választási szisztémát idővel sajátos anomáliák kezdték jellemezni. A választás klasszikus politológiai funkcióit – mindenekeelőtt a képviselőt, a részvétel, az alternatívák közti választás lehetőségének garantálását, a nyilvánosság és a legitimáció biztosítását<sup>16</sup> – tekintve megállapítható, hogy az 1994-től megrendezett kisebbségi önkormányzati válasz-

<sup>14</sup> Kerékgyártó T. István: Kisebbségi önkormányzatiság és a kulturális autonómia. *Magyar Közigazgatás*, 1999/12. 720.

<sup>15</sup> Lásd Molnár Emília–Schafft, Kai A.: A helyi roma/cigány kisebbségi önkormányzatok tevékenysége és céljai Magyarországon 2000–2001-ben. *Szociológiai Szemle*, 2003/1. 95–96. Waters, Timothy William – Guglielmo, Rachel: „Two Souls to Struggle With...” The Failing Implementation of Hungary’s New Minorities Law and Discrimination against Gypsies. In: Micgiel, John S. (ed.): *State and Nation Building in East Central Europe. Contemporary Perspectives*. Columbia University, New York, 1996. 188–189. A kisebbség-specifikus és a regionális vizsgálatok is mind a fentiekben megállapítottakra engednek következtetni. A cigány kisebbségi önkormányzatok körében 1998 tavaszán elvégzett kutatás szerint működésük során kiemelkedő helyen szerepelnek a szociális és képzési programok, a roma kultúráról szóló ismeretterjesztés, a kulturális rendezvények megtartása, mezőgazdasági programok indítása, illetve némileg kisebb hangsúllyal a helyi média munkájában való közreműködés, valamint a cigány üzleti vállalkozások segítése. Lásd Schafft, Kai–Farkas Tibor: Észrevételek a cigány kisebbségi önkormányzatok működéséről. *A falu*, 1999/1. 79. Schafft, Kai: Local minority self-governance and Hungary’s roma. *The Hungarian Quarterly*, 1999/155. 94. A szociális ügyek, az oktatási és jogvédelmi problémák hangsúlyos jelenlétére mutatott rá a helyi cigány kisebbségi önkormányzatok körében 2001-ben elvégzett kutatás is. Lásd Kállai Ernő: *Helyi cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Gondolat–MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2005. 124–130. A megyei vizsgálatok is arról tanúskodnak, hogy a népcsoport megválasztott képviselői leginkább a kedvezőtlen társadalmi-gazdasági helyzet, a hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölésében látják az elsődleges és legfontosabb kihívást. Lásd például: Hevesi József: Kisebbségi önkormányzatok Békés megyében I. *Comitatus*, 2000/4. 33. Hönigh Magdolna: A kisebbségi önkormányzatok működése Fejér megyében. *Comitatus*, 2003/1–2. 105.

<sup>16</sup> Katz, Richard S.: *Democracy and Elections*. Oxford University Press, Oxford, 1997. 100–106. Kovács László Imre: Választás és választási rendszer. In: Fábíán György (szerk.): *Választási rendszerek*. Osiris–Láthatatlan Kollégium, Budapest, 1997. 13–15.

tások ezeknek a követelményeknek nem tudtak maradéktalanul megfelelni. A leg-súlyosabb problémaként kétségtől a közösségi legitimációs deficit értékelhető, amelynek hátterében az állt, hogy a választási nyilvántartásba vétel elutasítása miatt nem lehetett érvényesíteni az alkotmány és a kisebbségi törvény azon előírását, amely szerint a kisebbségek joga a helyi és országos önkormányzatok létrehozása. Ehelyett 1994–2004 között minden nagykorú magyar állampolgár birtokolta a kisebbségi önkormányzati választásokon a választás és a választhatóság jogát.<sup>17</sup> Az előbbi jogot így ténylegesen megkapták a Magyarországon bevándoroltként élő nem magyar állampolgárok is, holott a jogszabály egyértelműen magyar állampolgárságról rendelkezik. A választásokon a kisebbségi jelöltekre leadott szavazatok száma gyakorta jóval meghaladta még a kisebbségek becsült létszámát is, azaz nem csupán az adott közösséghez tartozók éltek a voksolás lehetőségével. A kisebbségi közügyekben jórészt járatlan „szimpátiaszavazatok” azon túl, hogy kisebbségi győzelmekhez és vereségekhez járultak hozzá, komoly torzulásokhoz vezethettek, amelyek legszembetűnőbb jelei a névsorban elől álló jelöltek kedvezése, az ún. ábécé-preferencia, valamint ennek nyomán a jelöltek névváltoztatásai lettek – legalábbis egy dél-magyarországi kutatás eredményei szerint.<sup>18</sup>

Ennél is súlyosabb volt, és az egész modell lejáratásával fenyegetett a korábban csupán elméleti lehetőségként számon tartott, majd különösen 1998-tól megsza-porodó etnobiznisz jelensége. E szerint – az általános passzív választójoggal összefüggésben – vélhetően vagy akár deklaráltan nem az adott közösséghez tartozók kerültek megválasztásra. Maga a kifejezés az 1998-as kisebbségi ombudsmani jelentésnek köszönhető a karrierjét. A vizsgálat eredményeként ugyanis Kaltenbach Jenő felhívta a figyelmet a főleg a nagyvárosokban és a fővárosban induló „kakukk-fiókákra”, azokra a személyekre, akik egy adott kisebbség színeiben indultak az önkormányzati választásokon, holott a közösségi életben korábban nem vettek részt, nem ismerték a nyelvet stb.<sup>19</sup> A visszaélések az 1998–1999-es önkormányzati választásokon több kisebbséget is érintettek, de a legnagyobb botrányt a bu-

<sup>17</sup> 1994. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról. 2. § (1).

<sup>18</sup> Rátkai Árpád: A kisebbségi önkormányzatok legitimációhiánya. *Regio*, 2000/3. 112–132.

<sup>19</sup> „Gyakorlati esetek és a kisebbségi ombudsmanhoz érkezett panaszok bizonyították be, hogy legálisan létezhet, illetve létezik kisebbségi »biznisz«, amikor az identitásválasztás szabadságával, a valamely kisebbséghez tartozás vállalásának megkérdőjelezhetetlenségével visszaélve egyesek nem a Nektv.-ben (Kisebbségi törvény – D. B.) deklarált, elsősorban a kulturális autonómia, hagyományörzés, anyanyelvápolás stb. körébe tartozó célok megvalósítására, hanem gazdasági-politikai érdekeik érvényesítésére óhajtják kihasználni valós vagy csupán kinyilvánított kisebbségi identitásokat. (...) Már-már tragikomikusnak tűnnek azok az ügyek, amelyek során a megalakult különböző kisebbségi önkormányzatok tagjai arról számolnak be, hogy soraikba – a kisebbségi önkormányzatok testületeibe – egészen más kisebbség vagy éppen a többségi társadalom képviselője került be. Ezekben az esetekben joggal vetődik fel a kérdés – főleg a nemzeti kisebbségeket illetően –, hogy a kisebbség anyanyelvét, kultúráját, hagyományait esetleg egyáltalán nem is ismerő képviselő alkalmas-e a Nektv.-ben megfogalmazott célok megvalósítására, illetve a sajátos kisebbségi érdekek képviseletére.” [http://www.kisebbségiombudsman.hu/word/08-06-2008\\_13\\_55\\_16/bszámoló\\_2008.html](http://www.kisebbségiombudsman.hu/word/08-06-2008_13_55_16/bszámoló_2008.html)

dapesti és az országos román önkormányzat megválasztása váltotta ki, amely a választások előtt megalakult kétes szervezet, a Magyar–Román Demokrata Szövetség (MRDSZ) nevéhez fűződött.<sup>20</sup> 1998 őszén ugyanis a magyarországi román kisebbségi önkormányzatok száma közel megháromszorozódott, és ezek közel felét Budapesten hozták létre. A helyi választások eredménye pedig kihatással volt az országos önkormányzat létrehozására: a hazai románság autentikus képviselői szerint a fővárosi 75 román képviselőből 60 fő, az electorok 40%-a nem volt ismert a román közéletben, nem beszélt a román nyelvet és nem volt román nemzeti-ségű.<sup>21</sup> A fővárosi választásokon rendkívül sikeres, kétes hírnevet szerző szervezet követelése az volt, hogy a magyarországi románság hiteles képviselői megjelenésükkel tegyék lehetővé a budapesti román önkormányzat megalakítását, amely ezáltal az MRDSZ irányítása alá került volna. Az autentikus román kisebbségi politikusokat azzal zsarolták, hogy ellenkező esetben electoraik nem működnek közre az országos önkormányzat megválasztásában. A követeléseik azonban visszautasításra találtak, a battonyai kisebbségi önkormányzat felhívására<sup>22</sup> a többi önkormányzat is elhatárolódott tőlük, így a nem román kisebbségi electorok nem mentek el az országos testület megválasztására.<sup>23</sup> Ennek következtében a 166 szavazásra jogosult román electornak csak 67%-a jelent meg. Így nem lett meg a kisebbségi törvényben előírt 75%-os határozatképességi küszöb, aminek következtében kétszeri kísérlet után sem lehetett Gyulán az országos román kisebbségi önkormányzatot létrehozni. A többi 12 országos önkormányzat megalakítására 1999. február közepéig sor került. Orbán Viktor miniszterelnök „rossznak, helytelennek és nem becsületesnek” minősítette a román önkormányzatnál történeteket, a NEKH pedig a választásokon tapasztalható visszaélések felderítésére vizsgálatot kezdeményezett a kisebbségi ombudsmannál. A hazai románok képviselői utóbb, 20 helyi kisebbségi önkormányzat részvételével, 1999. február 14-én, Kreszta Traján vezetésével létrehozták a Magyarországi Román Önkormányzatok Szövetségét, amely szervezetet a kormány az országos kisebbségi önkormányzatok mellett partnernek ismert el.<sup>24</sup>

A hazai közvélemény és az újonnan megalapított román szövetség nyomá-

<sup>20</sup> Az egyesület romákból és Romániából áttelepült magyarokból állt. A szervezet vezetője 1994-ben még a XVI. kerületi cigány kisebbségi önkormányzat elnöki tisztét töltötte be.

<sup>21</sup> A Magyarországi Románok Országos Önkormányzata Elnökségének és a Magyarországi Románok Kulturális Szövetsége Elnökségének állásfoglalása az 1998. október 18-ai kisebbségi önkormányzati választások eredményéről (Gyula, 1998. november 11.). MOIL 1998–2002. EMB 1998. II. félév. 6. d. 112/1/1998.

<sup>22</sup> Kreszta Trajának, a Battonyai Román Kisebbségi Önkormányzat elnökének levele Kósáné Kovács Magdának, az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága elnökének a Battonyai Román Kisebbségi Önkormányzat 7. (1998. 11. 20.) sz. határozatáról (Battonya, 1998. november 20.). Uo. 91/1/1998.

<sup>23</sup> Riba István: Minority self-governments in Hungary. *The Hungarian Quarterly*, 1999/155. 83–84.

<sup>24</sup> Demeter Zayzon: i. m. 144–145. Lásd még Doncsev Tosónak, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökének levele Kósáné Kovács Magdának, az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi

sának,<sup>25</sup> valamint Radu Vasile román miniszterelnök 1999. februári budapesti látogatásának a hatására a kormány 1999 júniusában törvényjavaslatot nyújtott be az Országgyűlésben, amelyben indítványozta az 1993-as kisebbségi törvény és a kapcsolódó választójogi szabályok módosítását. A javaslatot az Országgyűlés június 22-én fogadta el. Ettől kezdve az országos kisebbségi önkormányzatot megválasztó elektori gyűlés határozatképességéhez már 50%-os részvétel is elegendőnek bizonyult.<sup>26</sup> A jogszabály-módosítás lehetővé tette azt is, hogy az országos testület megválasztására hivatott elektori gyűlés határozatképtelensége esetén az Országos Választási Bizottság (OVB) még egyszer, az üléstől számított hatvan napon belül ismét összehívja az electorok gyűlését. A módosítás eredményeképpen, 1999. szeptember 18-án, Gyulán már meg tudták alakítani az országos érdekképviseleti szervet, a Magyarországi Román Önkormányzatok Szövetsége pedig megszűnt.<sup>27</sup>

Az 1998–1999-ben tapasztalt negatív tendenciák azonban 2002–2003-ban is megismétlődtek, amelynek elhíresült példáját ezúttal a jászladányi cigány kisebbségi önkormányzat megválasztása jelentette. Ez a választás már rendkívül jó összehasonlítási lehetőséget kínált a 2001-es népszámlálás nemzetiségi adataival, amelynek során kiderült, hogy számos választási kezdeményezésnek és újonnan létrejött önkormányzatnak nem volt meg a népszámlálási háttere. Az etnikai szempontból kétséges önkormányzatok megalakításán túlmenően, az etnobiznisz kifejezése szerepet kapott a kisebbségeken belüli, valamint a települési és kisebbségi önkormányzat közti érdekküzdelmekben is, gyakorta megfogalmazódhatott a kisebbségi aktivisták identitását megkérdőjelező, törekvéseiket aláásó vádként is. A vélhetően vagy deklaráltan nem az adott közösséghez tartozók térnyerése idővel már a települési önkormányzatban való kedvezményes kisebbségi mandátum intézményét is érintette. 2003 elején a nagy létszámú, több ezer elector szinte egész napos részvételét igénylő országos cigány önkormányzat megválasztásának első, botrányosra sikeredett kísérlete felvetette továbbá azt a kérdést, hogy a határozatképesség jogszabályi feltételének az electori gyűlés melyik pillanatában kell fennállnia. Az OVB 2003 eleji állásfoglalásában azt vezette le, hogy az electori gyűlés határozatképességének folyamatos fenntartása a gyűlés lebonyolításának törvényes feltétele, amelyet a gyűlés megkezdése (regisztráció) és a képviselő-testület tagjainak megválasztása előtt mindenképpen ellenőrizni kell. Az OVB megállapította azt is, hogy a határozatképesség fenntartása nem csupán joga, hanem

---

és vallásügyi bizottsága elnökének (Budapest, 1999. május 5.). MOIL 1998–2002. EMB 1999. 10. d. 442/4/99.

<sup>25</sup> Kreszta Trajának, a Magyarországi Román Önkormányzatok Szövetsége elnökének levele Kósáné Kovács Magdának, az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága elnökének (Gyula, 1999. április 2.). MOIL 1998–2002. EMB 1999. év 11. d. 73/1999.

<sup>26</sup> 1999. évi LXV. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény, valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról. 1–2. §.

<sup>27</sup> Petrusán: i. m. 115–116.

kötelessége és felelőssége is az elektoroknak.<sup>28</sup> Az országos cigány önkormányzat megválasztására összehívott második elektori gyűlés már eredményesnek bizonyult.

A választási kérdések számát gyarapították a kezdeményezés és a kapcsolódó szavazás alacsony küszöbszámai, valamint a nagyobb közösségeknél a rendkívül nagy létszámú elektorgyűlések. Csekélyebb jelentőségű problémát jelentett, hogy a választások alkalmával a kisebbségi törvény a kisebb társadalmi legitimációval bíró, és amúgy is szinte kihasználatlan közvetett típust részesítette előnyben a közvetlenül választott formával szemben. A keletkezés részletes szabályaival szemben a jogszabály ugyanakkor nem tartalmazott utalást a leginkább elterjedt közvetlen úton létrejövő kisebbségi önkormányzatok esetleges megszűnésére, tagjainak felmentésére vagy visszahívására.

Regionális kutatások világítottak rá továbbá arra a körülményre is, hogy – a magyarországi kisebbségek politikai, szociológiai jellemzőiből adódóan – a helyi választásokon nem teljesen érvényesült az alternatívák közti választás lehetősége. Számos esetben ugyanannyi számú jelölt akadt, ahány a megválasztható képviselők száma, vagy rajtuk kívül még néhány áljelölt is indult. Valódi versengés csupán a különböző okokból megosztott kisebbségek esetében bontakozhatott ki települési szinten.<sup>29</sup> A politikai verseny sokkal inkább az országos önkormányzat megválasztását jellemezte, és különösen az ellentétek által szabdalt közösségek esetében. Az országos testület létrehozásakor a jogalkotó az egyszerű többségi típusba sorolható, ún. blokkszavazat rendszerét (lásd a 10 ezer fő alatti települések kislistás választása) alkalmazta, és ez a megoldás komplett érdekcsoportok kiszorulását vagy a valós támogatottságnál kisebb képviselőket eredményezett számukra.

A választójog alkotmányos szabályozásában meghatározó jelentőségű változást hozott az alkotmány 2002 végi módosítása, amely jogalkotást Magyarországnak az Európai Unióhoz történő, 2004. május elsejei csatlakozása váltotta ki. Harmonizálni kellett ugyanis az alaptörvény rendelkezését az Európai Közösséget létrehozó szerződéssel, amely előírta, hogy valamely tagállam állampolgára a lakóhelyén választó és választható legyen az európai parlamenti (EP) és az önkormányzati választásokon, azzal a megkötéssel, hogy önkormányzati tisztség betöltéséhez rögzíteni lehet az adott állampolgárság meglétét. Az alkotmánymódosítás szerint így a Magyar Köztársaságban lakóhellyel rendelkező, minden nagykorú magyar és EU-s állampolgárt megilleti a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán való passzív, illetve ha a választás napján az országban tartózkodik, akkor az aktív választójog. A jogszabály kisebbségpolitikai jelentősége, hogy kivette az alaptörvény szövegéből azt a sok visszaélésre alkalmat adó pontot, amely minden magyar választópolgárnak a kisebbségi önkormányzati választáson való részvé-

<sup>28</sup> 1/2003. (I. 30.) OVB állásfoglalás a nemzeti és etnikai kisebbségek országos önkormányzatát megválasztó elektorok gyűlése tárgyában.

<sup>29</sup> Rátkai: *A kisebbségi önkormányzatok legitimitációhiánya*, i. m. Uő: Kisebbségi önkormányzati választások 2002-ben. *Regio*, 2003/4. 77–90.

teléről rendelkezett, és így a jogalkotóra bízta, hogy miként rendezi a kisebbségi választások aktív és passzív választójogának kérdését.<sup>30</sup> A változással tehát jogalkotási kényszer jött létre, amely így jelentős lökést adott a kisebbségi joganyag módosítási folyamatának.

### *A módosítás előkészítésének főbb szereplői*

A kisebbségi törvény rendelkezéseinek hatálybalépését követően, mindenekelőtt a nemzeti és etnikai kisebbségek hivatalosan elismert körének egyértelművé válásával, a makroszintű érdekképviseletet ellátó országos kisebbségi önkormányzatok 1995–1999 közötti létrejöttével, valamint a kisebbségi ombudsman 1995-ös megválasztásával, az 1990-es évek második felétől kifejlődhetett egy állandósult közpolitikai közösség a jogszabály módosításának ügyében. A szereplők eme közösségét immár megszilárdult, tartós és szoros kapcsolatok, erőteljes integráció és vertikális egymásrautaltság jellemezte.

Az Országgyűlést tekintve a legfontosabb szereplő továbbra is az állandó, Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság maradt, amelyet 1994–1998 között Gellért Kis Gábor (MSZP), majd ezt követően ellenzéki politikusok: 1998–2002 között Kósáné Kovács Magda (MSZP), 2002–2006 között pedig Szászfalvi László (MDF) vezettek. Az átfogó módosítás ügyének szempontjából különösen meghatározónak az utóbbi két ciklus bizonyult. 1998 szeptemberében a bizottság döntést hozott egy a kisebbségi törvény és a kapcsolódó joganyag módosításának előkészületeivel megbízott ad hoc bizottság létrehozásáról, amelyet a bizottsági alelnök, a német kisebbségi kötődésű Hargitai János (Fidesz) vezetett, és alakuló ülését a következő hónapban tartotta.<sup>31</sup> Az 1999–2001 között mintegy 18 alkalommal ülésező, a módosítás érdekében jelentős aktivitást kifejtő testület a kisebbségi szabályok továbbfejlesztésének motorjává vált ebben az időszakban. A 2002-es parlamenti választások és kormányváltás után röviddel nyilvánvalóvá vált azonban, hogy a következő ciklusban a módosítás előkészítésének koordinálásában, a szükséges egyeztetések lefolytatásában és a szervezési feladatok ellátásában már a kormány szakosított intézménye, a NEKH válik döntő szereplővé. Bár az Emberi jogi bizottság az év közepén még tett arra kísérleteket, hogy az előző ciklusban 2000–2001-re kimunkált indítványok esetleges benyújtásával és megszavazásával, a 2002-es kisebbségi önkormányzati választásokat már egy megreformált

<sup>30</sup> 2002. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról. 7. §. 9. §. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választás joga illeti az országban élő és a választás napján ott tartózkodó, elismert bevándorló, menekült vagy letelepedett személyeket is.

<sup>31</sup> A bizottság tagjai a következő országgyűlési képviselők lettek: Hargitai János elnök (FIDESZ), Csapody Miklós (MDF), Tímár György (1999-ig, majd Balogh József, FKGP), Jakab Róbertné (MSZP), Tabajdi Csaba (MSZP), Fodor Gábor (SZDSZ), és ifj. Hegedűs Lóránt (MIÉP). Az ad hoc bizottság bár 1998 októberében alakult meg, a tényleges munkát 1999 februárjában kezdte meg.

szisztéma szerint tartsák meg, de ez nem bizonyult reális törekvésnek. A helyhatósági és helyi kisebbségi önkormányzati választásokat követően viszont a bizottság kezdeményezte egy a kisebbségeket érintő jogszabályok felülvizsgálatának szükségességéről szóló határozati javaslat elfogadását, amelynek lényeges eleme volt, hogy a kormány számára immár határidőt kívánt szabni a megfelelő javaslat vagy javaslatok benyújtására – elkerülendő mindenekelőtt a korábbi kudarc megismétlődését. A határozatot végül 2003 tavaszán nagy többséggel elfogadta az Országgyűlés.<sup>32</sup> A szoros határidő előrevetítette azt – ami Kiss Péter kancelláriaminiszter és a kisebbségi vezetők április végi találkozóján egyértelművé is vált –, hogy a kormány akár a kisebbségek elutasítása vagy csak részleges támogatása esetén is be fogja nyújtani a javaslatait a kisebbségi jogszabályok módosítására.

A 2005-ös átfogó törvénymódosítás előkészítésében – az 1992–1993-as helyzethez hasonlóan – ismételten nagy szerep jutott a parlamenti frakcióknak, főként a nagyobbik koalíciós partner MSZP-nek, illetve a kétharmados jelleg következtében a nagyobbik ellenzéki pártnak, a Fidesznek. A törvényjavaslatot övező kezdeti négypárti konszenzus felbomlásával, a pártok képviselői és szakértői 2004–2005 folyamán a vitás kérdésekről több alkalommal egyeztettek. Végül 2005 késő tavaszára a két párt – az 1993-as jogszabály kimunkálásával megegyező módon – politikai kompromisszumot kötött, amelyet utóbb számos kritika ért kisebbségi és más szereplők részéről, miként annak egy megoldását az Alkotmánybíróság Mádl Ferenc köztársasági elnök indítványa nyomán alkotmányellenesnek is találta.

A törvényhozáshoz kapcsolódik a módosítás ügyében meghatározó szerepet játszó nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa. Intézményét még egy 1990-es alkotmánymódosítás rögzítette az alaptörvény szövegében. Az eredetileg tervezett kollektív testület helyett egyre inkább teret nyert az egyszemélyes kisebbségi ombudsman gondolata: e mellett foglalt állást a Büntető Törvénykönyv 1993-as módosítása,<sup>33</sup> illetve maga a nem sokkal később elfogadott kisebbségi törvény is. Az utóbbi jogszabály szerint a kisebbségi ombudsman a törvény hatálya alá tartozó kérdésekben jár el (20. § (3)). Az alaptörvény szövegéből végül egy 1994 végi módosítás iktatta ki a korábbi intézményi formát.<sup>34</sup> Az alkotmány értelmében az Országgyűlés egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztost is választhatott. A biztosokat a köztársasági elnök javaslatára, az Országgyűlés a képviselők kétharmadának a szavazatával választotta meg, akik tevékenységükről évente beszámoltak az Országgyűlésnek, amelynek kizárólagos felelősséggel tartoztak, elválasztva őket a végrehajtó és a bírói hatalmi ágtól. Az alaptörvény biztosokra vonatkozó rendelkezéseit kibontó 1993-as törvény (1993. évi LIX. tör-

<sup>32</sup> 30/ 2003. (III. 27.) OGY határozat a kisebbségeket érintő jogszabályok felülvizsgálatának szükségességéről.

<sup>33</sup> 1993. évi XVII. törvény a büntető jogszabályok módosításáról. 34. § (1). A törvény felvette a hivatalos személyek sorába az állampolgári és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosait.

<sup>34</sup> 1994. évi LXXIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló, többször módosított 1949. évi XX. törvény módosításáról. 1. § (1).

vény) szerint az ombudsman egyszer újraválasztható volt. A kisebbségi törvény egy 1994-es módosítása szerint a köztársasági elnök a kisebbségi ombudsman személyére vonatkozó javaslatának megtétele előtt kikérte az országos kisebbségi önkormányzatok vagy annak hiányában a nyilvántartásba vett országos érdekképviselői szervek véleményét.<sup>35</sup> A vonatkozó jogi szabályok megalkotását követően, az első biztosok hatéves időtartamra történő megválasztására azonban csak 1995 nyarán került sor. Az Országgyűlés Göncz Árpád köztársasági elnök javaslatára, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának Kaltenbach Jenőt, a József Attila (utóbb Szegedi) Tudományegyetem tanárát, a német szövetség és a Kisebbségi Kerekasztal egykori jogi szakértőjét, valamint az Országos Német Önkormányzat elnökét választotta, aki 1995. június 30-án tette le a hivatali esküjét. A köztársasági elnök átirata szerint az országos önkormányzatok többsége támogatta a jelöltet, akárcsak a parlamenti pártok frakcióvezetői. Kaltenbach Jenőt az illetékes országgyűlési bizottságok is egyhangúlag elfogadták, végül 213 igen és 13 nem ellenében választották meg országgyűlési biztosná.<sup>36</sup> A megbízási idejének lejártával Kaltenbach Jenőt 2001-ben újabb ciklusra választották meg, ezúttal 286 igen és 35 nem szavazattal.<sup>37</sup>

Az országgyűlési biztosok intézménye az állampolgári jogvédelmi feladatok ellátása, az államszervek közigazgatási-bürokratikus hatalmának korlátozása, bizonyos fokú ellenőrzése következtében igen népszerű a közvélemény szemében. A viszonylag gyenge jogosítványaik miatt egyik leghatásosabb eszközüknek a nyilvánosság számít: az ombudsmanok gyakran szerepelnek az írott és elektronikus médiában, országgyűlési beszámolójukkal is megpróbálva nyomást gyakorolni az érintett szervekre.<sup>38</sup> Mindezen jellemzők természetesen elmondhatók a kisebbségi biztosnak – a vizsgált ügyben is kifejtett – munkájára is, amely összefoglalásképpen három főbb tevékenységi területet ölelt fel, azok egyidejű ellátásával. Az ombudsmannak komoly szerepe volt a jogalkotás, a politikai döntéshozatal folyamatában: számos kisebbségpolitikai intézménnyel és szereplővel tartott fenn állandó kapcsolatot, érvényesíthette a munkája során keletkezett tapasztalatokból adódó megoldási elgondolásait, jogalkotást kezdeményezett az érintetteknel, véleményezte, vizsgálta az előkészítési szakaszban lévő jogszabálytervezeteket.

<sup>35</sup> 1994. évi LXXV. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXII. törvény módosításáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény módosításáról és egyes rendelkezéseinek hatálybaléptetéséről. 2. §. A törvény léptette hatályba továbbá a kisebbségi törvénynek a kisebbségi ombudsmanra vonatkozó két bekezdését is.

<sup>36</sup> Az Országgyűlés 1995. évi nyári rendkívüli ülésszakának hiteles jegyzőkönyve 101. szám. 1091–10921. 10936–10937. hasáb. 84/1995. (VII. 6.) OGY határozat országgyűlési biztosok választásáról.

<sup>37</sup> Az Országgyűlés 2001. évi nyári rendkívüli ülésszakának hiteles jegyzőkönyve 217. szám. 33243–33244. hasáb. 48/2001. (VI. 21.) OGY határozat országgyűlési biztosok választásáról.

<sup>38</sup> Körösiényi–Tóth–Török: i. m. 584–585.

A biztos a kisebbségi törvény módosításához kapcsolódva, az 1999-es beszámolójához kidolgozott egy különálló törvénytervezetet a kisebbségek jogairól. A második meghatározó terület a biztosított jogok alkalmazása, érvényesítése, illetve a jogorvoslatok megvalósítása volt vizsgálatai alkalmával. Végül fontos szerepe volt a kisebbségi ügyekkel, kisebbségi jogvédelemmel összefüggő tájékoztatásban, társadalmi nevelő-oktató funkciók ellátásában, amelyben igen jelentős mértékben támaszkodott a nyilvánosságra.<sup>39</sup> A kisebbségi ombudsman mindezen funkciói – különböző mértékben bár, de – szerepet kaptak a módosítási folyamatban. Kaltenbach Jenő a kisebbségi joganyag, beleértve a választási rendszer átfogó korrekciójának aktív szorgalmazójává vált, saját javaslatokkal állt elő a felmerülő fontosabb szakpolitikai kérdésekben. Közvetíteni tudta a döntéshozók felé a módosítás előkészítésének elhúzódása miatt hozzá érkező kisebbségi panaszokat is.<sup>40</sup>

A kormányzati oldalt vizsgálva, a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek ügyeivel foglalkozó, előkészítő, véleményező, koordináló és kapcsolattartó funkciókkal bíró, legfontosabb intézmény a korszakban továbbra is az 1990 nyarán létrehozott Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal volt. A NEKH összefoglaló jellemzője volt ebben az időszakban, hogy a kormányzati intézményi struktúrában való stabil helyét továbbra sem igen sikerült megtalálni: a mindenkori kormányok politikai-ideológiai vonalvezetésével, valamint az intézményi szerkezet változásával összefüggésben a NEKH pozíciója minden ciklusban változott. Az 1994. július közepén hivatalba lépett Horn-kormány, az elődjéhez hasonlóan, politikai-stratégiai fontossága következtében a Miniszterelnöki Hivatal keretein belül kiemelt helyet biztosított a hazai kisebbségi és a határon túli magyar ügyek intézményes kezelésének. A kisebbségi területek irányítására, kormányzati koordinációs feladatainak ellátására létrejött a kisebbségi ügyekért felelős politikai államtitkár tisztsége, amelyet a ciklusban a Titkárság egykori vezetője, Tabajdi Csaba töltött be. A kormány ügyrendjéről szóló határozat<sup>41</sup> szerint az előterjesztéseket a miniszterek mellett neki is meg kellett küldeni előzetes véleményezésre, illetőleg állandó meghívottként jelen volt a közigazgatási államtitkári értekezleteken.<sup>42</sup> Az 1994–1998 közötti kormányzati ciklusban tehát a politikai államtitkár látta el a NEKH és a HTMH felügyeletét.<sup>43</sup> Szintén ő töltötte be az 1995-ben alapított, két kisebbségi közalapítvány (Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány, Magyarországi Cigányokért Közalapítvány) felügyelő bizottságai-

<sup>39</sup> Kaltenbach Jenő: Az ombudsmanok és a nemzeti emberi jogi intézmények szerepe a nemzeti etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek jogainak védelmében. *Beliügyi Szemle*, 2004/2–3. 25–29.

<sup>40</sup> Kaltenbach Jenőnek, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának levele Kósáné Kovács Magdának, az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága elnökének (Budapest, 2001. október 19.). MOIL 1998–2002. EMB Levelezés 2001. év 39. d. 5742/2001.

<sup>41</sup> 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről.

<sup>42</sup> 1118/1994. (XII. 14.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról.

<sup>43</sup> 109/1994. (VII. 21.) Korm. rendelet a Kormány megalakulásával összefüggő egyes hatásköri rendelkezések módosításáról. 1. §. Fehér: A kormányzás háttérintézményei, i. m. 118.

nak elnöki tiszteit. A miniszterelnök az államtitkár javaslatára nevezte ki a Hivatal elnökét: Hegyesiné Orsós Évát Wolfart János 1995. szeptemberi felmentése után.<sup>44</sup> Elnökhelyettesét a hivatali elnök javaslatára a politikai államtitkár helyezte pozícióba.

A NEKH mellett az egyéb kisebbségpolitikai feladatok ellátásának kötelezettsége ugyanakkor más kormányzati intézmények, ágazati reszortok funkciói között is szerepelt. Az újonnan létrehozott kisebbségi önkormányzati rendszer megválasztásával kapcsolatos jogi szabályozással, valamint a választások irányításával és lebonyolításával összefüggő teendők a belügyminiszter általános közjogi feladatai közé kerültek, amely tisztséget a ciklusban Kuncze Gábor (SZDSZ) töltötte be.<sup>45</sup> A BM-nek a korábbiakhoz hasonlóan rendkívül fontos szerep jutott a választási szabályok kidolgozásában, amely a kisebbségi önkormányzati választások anomáliái folytán a tárcát az ügy meghatározó szereplőjévé tette. A választási szabályok mellett magának a kisebbségi törvénynek a módosítása már a MEH-hez, a NEKH-hez, illetve az Igazságügyi Minisztériumhoz is kapcsolódott. 1997 decemberében Tabajdi Csaba, Kuncze Gábor és Vastagh Pál igazságügyi miniszter közösen terjesztették a kormány elé a kisebbségi törvény módosításának tervezetét. Mindezek mellett a Fodor Gábor (SZDSZ), majd 1996 januárjától Magyar Bálint (SZDSZ) által irányított művelődési és közoktatási tárcának továbbra is feladata maradt a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek oktatásával, kultúrájának ápolásával kapcsolatos kormányzati tevékenység. Abban, hogy a közzétett jogalkotási tervek<sup>46</sup> ellenére ebben a ciklusban nem született meg az átfogó módosítás, szerepet játszhatott a kisebbségi elutasítás, a koalíciós partnerek eltérő elképzelései, valamint az 1998-as választások közelsége is.

Az 1998 nyarán hivatalba lépett Orbán-kormány a korábbiakhoz képest jelentős változtatást hajtott végre a kormányzati kisebbségpolitikai intézményrendszeren. A Miniszterelnöki Hivatalt érintő, a hatékonyabb koordinációt szolgáló szervezeti-irányítási reform következtében egyes területek már nem értek bele a hivatal hatáskörébe.<sup>47</sup> Megszűnt a kisebbségi ügyekért felelős politikai államtitkár tisztsége, és a NEKH a Miniszterelnöki Hivaltól átkerült az IM, míg a HTMH a Külügyminisztérium felügyelete alá. A Hivatal elnökét tehát a továbbiakban Dávid Ibolya igazságügy-miniszter (MDF) javaslatára nevezte ki a miniszterelnök, az elnökhelyettest pedig az elnök javaslatára a miniszter helyezte pozícióba. A NEKH költségvetése az IM fejezetében szerepelt, elkülönítve a ciklus költségvetési törvényeiben. A felügyelet gyakorlása mellett a miniszter hivatott gondoskodni a kisebbségi

<sup>44</sup> 32/1995. (IX. 21.) ME határozat a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökének felmentéséről. 34/1995. (IX. 21.) ME határozat a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökének kinevezéséről.

<sup>45</sup> 147/1994. (XI. 17.) Korm. rendelet a belügyminiszter feladat- és hatásköréről. 2. § (1) a.

<sup>46</sup> A kormány 1998 elején még számolt is a kisebbségi törvény megfelelő módosításával. Lásd MEH közlemény a Kormány 1998. évi I. félévi jogalkotási tervéről. *Magyar Közlöny*, 1998/ 8. 1998. február. 11.

<sup>47</sup> Fehér: *A kormányzás háttérintézményei*, i. m. 129–130. Körösiényi–Tóth–Török: i. m. 451–456.

önkormányzatok és kisebbségi célzatú közalapítványok működéséhez szükséges költségvetési előirányzatokról.<sup>48</sup> Az utóbbiak tekintetében a két közalapítvány alapítói jogkörét szeptember közepétől gyakorolta a miniszter.<sup>49</sup> E kormányzati ciklus során kétszer történt személycsera a NEKH élén: Hegyesiné Orsós Évát 1998. július 15-i hatállyal mentette fel a miniszterelnök,<sup>50</sup> és szeptember 15-ével a Kisebbségi Kerekasztal egykori elnökét, Doncsev Tosót nevezte ki a Hivatal élére.<sup>51</sup> Őt 2000 novemberében mentették fel, és december 20-i hatállyal a NEKH egykori elnökhelyettesét, Báthory Jánost helyezték a pozícióba.<sup>52</sup>

A kisebbségi önkormányzati képviselők választásával kapcsolatos jogszabályok előkészítése, illetve a választások irányítása, lebonyolítása – miként az előző ciklusban – e kormányzati periódusban is a belügyminiszter feladatai közé tartozott, amely tisztséget Pintér Sándor (Fidesz) töltötte be.<sup>53</sup> A parlamenti ad hoc bizottság koordinálása mellett a BM 2000 tavaszára készítette el a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvénytervezetet, míg a kisebbségi törvény korrekciójára kidolgozott tervezet kimunkálása az IM-hez és a NEKH-hez kapcsolódott. A beérkezett észrevételek és kritikák hatására a tárcák 2001 őszére mindkét dokumentumot átdolgozták. A többi releváns tárcát tekintve, az Orbán-kormány szétválasztotta az oktatás és a kultúra területeinek korábban egységes kormányzati irányítását, és a Művelődési és Köznevelési Minisztérium helyébe létrehozta az Oktatási Minisztériumot (OM), illetve a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumát (NKÖM). Az oktatási miniszter (Pokorni Zoltán, majd 2001 júliusától Pálincás József, Fidesz) főbb feladatai lettek az oktatás ágazati vezetése és irányítása, a vonatkozó fejlesztési tervek kidolgozása, közreműködés a tudománypolitika, a kutatási, fejlesztési, innovációs tervek előkészítésében, illetve szerepet játszott a fiatalok pályaorientációjával foglalkozó intézményrendszer kialakításában, munkaerő-piaci elhelyezkedésük fejlesztésében. Az oktatási miniszter hazai kisebbségekkel kapcsolatban megállapított feladatai, azaz az anyanyelvű oktatással kapcsolatos állami feladatok központi irányítása, illetve a kisebbségek és az anyanyelvű oktatási kapcsolatok fenntartásában való közreműködés azonban 1990–1991 óta jórészt változatlanok maradtak. Rögzítették viszont a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozók anyanyelvű oktatáshoz való jogának biztosí-

<sup>48</sup> 128/1998. (VII. 15.) Korm. rendelet a Kormány megalakulásával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról. 4. §. 157/1998. (IX. 30.) Korm. rendelet az igazságügy-miniszter feladat- és hatásköréről. 12. §.

<sup>49</sup> 1117/1998. (IX. 18.) Korm. határozat a kormány által alapított közalapítványok és alapítványok kormányzati felelőseinek kijelöléséről.

<sup>50</sup> 25/1998. (VII. 23.) ME határozat a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnöke felmentéséről.

<sup>51</sup> 37/1998. (IX. 26.) ME határozat a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökének kinevezéséről.

<sup>52</sup> 31/2000. (XI. 16.) ME határozat a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökének felmentéséről. 34/2000. (XII. 20.) ME határozat a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökének kinevezéséről.

<sup>53</sup> 182/1998. (XI. 11.) Korm. rendelet a belügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 147/1994. (XI. 17.) Korm. rendelet módosításáról.

tását.<sup>54</sup> A Hámori József (Fidesz), majd 2000 januárjától Rockenbauer Zoltán (Fidesz) által irányított NKÖM főbb feladatai lettek a kulturális örökség védelme, feldolgozása és közkinccsá tétele, a közművelődési, közgyűjteményi tevékenység, a hatáskörébe tartozó művelődési intézmények irányítása, illetve a sajtóigazgatással, a művészeti alkotó és előadó tevékenység támogatásával járó feladatok ellátása. A miniszter hazai kisebbségekkel kapcsolatban megállapított feladatai szintén ugyanazok maradtak: ellátta a kisebbségek kultúrájának ápolásával összefüggő állami feladatok központi irányítását, illetve közreműködött a kisebbségek és az anyaországok közötti kulturális kapcsolatok fenntartásában.<sup>55</sup>

A NEKH alapításáról szóló 1990-es kormányrendeletet a kormány hatályon kívül helyezte, és a Hivatal feladatait egy új jogszabályban foglalta össze. A 2001-es kormányrendelet egyfelől számos, alapvető funkciót átvett az eredeti dokumentumból, mint például a kormányzati döntés-előkészítés, a kisebbségi jogok és kisebbségek helyzetének folyamatos elemzése, értékelése, az elfogadott döntések végrehajtásának figyelemmel kísérése, koordinálása, az érintett szervezetekkel való bel- és külföldi kapcsolattartás, az érdekek feltárása, a sajtófigyelés, a közvélemény tájékoztatása stb. Másrészt a 2001-es rendelet a Hivatal feladatait alapjaiban igazította hozzá a megváltozott kisebbségpolitikai intézményrendszerhez és környezethez. Rögzítette az igazságügy-miniszter felügyeleti jogkörét, illetve utalt a kisebbségi törvény és a kapcsolódó kisebbségi joganyag módosításának előkészítésére. Bekerült a rendeletbe a két kisebbségi közalapítvánnyal és a Cigányügyi Tárcaközi Bizottsággal, valamint különböző vegyes és tárcaközi bizottságokkal kapcsolatos feladatok ellátása. Külön paragrafus szólt a kisebbségi szféra finanszírozásával összefüggő hivatali teendőkről.<sup>56</sup> A Hivatal képviselője a ciklusban tagja lett – a fentiekén kívül – az előkészítés és végrehajtás összehangolására létrejött Civil Koordinációs Tárcaközi Bizottságnak is.<sup>57</sup>

Jelen keretek között némi magyarázatot kell adni arra, hogy az 1998–2002-es ciklusban vajon miért nem születtek elfogadott törvények a 2000-ben elkészült, majd a következő évre átdolgozott, és november végén az Emberi jogi bizottság által benyújtott tervezetekből, holott például a kormányprogram eredetileg célul tűzte ki a kisebbségi önkormányzatiság közelítését a valós kulturális autonómiához. Egyik lehetséges ok ezzel kapcsolatban a jelentős kisebbségi ellenállás. A kisebbségi önkormányzati választások lebonyolítását követően a miniszterelnök arról biztosította a kisebbségi vezetőket, hogy az egyetértésük nélkül nem kerülhet a módosítás az Országgyűlés elé, a teljes körű konszenzus azonban utóbb kivitelezhetetlennek bizonyult. Ezzel szorosan összefüggő másik körülmény és elterjedt vélemény annak megkérdőjelezése, hogy volt-e egyáltalán az ad hoc bizottság

<sup>54</sup> 162/1998. (IX. 30.) Korm. rendelet az oktatási miniszter feladat- és hatásköréről. 1. § (1) g. 6. § (2) b. c.

<sup>55</sup> 161/1998. (IX. 30.) Korm. rendelet a nemzeti kulturális örökség miniszterének feladat- és hatásköréről. 4. § a. b.

<sup>56</sup> 125/2001. (VII. 10.) Korm. rendelet a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalról.

<sup>57</sup> 1007/2000. (I. 18.) Korm. határozat a Civil Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról.

jelentős erőfeszítései mögött kellő kormányzati akarat.<sup>58</sup> Nem lehet ezt teljesen kizárni, mivel tény, hogy a ciklus során az Emberi jogi bizottság többször szorgalmazta – a megismert tárcavélemények mellett – a tervezetekkel kapcsolatos egységes kormányzati álláspont kialakítását, de azok – a kisebbségi konszenzus hiányára hivatkozva – csupán a közigazgatási államtitkári értekezletig jutottak el. A kisebbségek jelentős részének elutasítását érzékelve több miniszter a szükséges egyeztetések lefolytatását és a tervezetek véglegesítését az ad hoc bizottságra bízta volna.<sup>59</sup> A kisebbségi oldal ezzel szemben inkább világos kormányzati tárgyalópartnert igényelt, mert – kimondatlanul – attól tartott, hogy egy többpárti bizottságban egyből módosulnának az eredeti elképzelések, nehezebb lenne az esetleges megállapodást keresztülvinni. A források azonban hangsúlyozzák a kormány támogatását is a kisebbségek többségi támogatásának megszerzése érdekében, amely ügyet az IM és a NEKH bizonyosan pártolták. A két törvényjavaslat a bizottsági benyújtását követően viszont már nem került a plenáris ülés elé, amiben a választások közelsége is szerepet játszhatott. Ráadásul a kormánynak a javaslatokkal kapcsolatos álláspontja késett, és képviselője az Alkotmányügyi bizottság ülésén már nem támogatta a kisebbségi törvény módosítását.<sup>60</sup>

A 2002-ben hivatalba lépett Medgyessy-kormány, elődjéhez hasonlóan, változtatásokat hajtott végre a kormányzati kisebbségpolitikai intézményrendszerben. Lényegében meghagyta a Miniszterelnöki Hivatal előző ciklusban megreformált struktúráját, de – miként az 1994–1998 közötti ciklusban érvényesült – ismételten létrehozta a hivatalon belül a hazai nemzeti és etnikai, illetve a határon túli magyar kisebbségi ügyek intézményes kezelésére a politikai államtitkárságot, amelynek vezetésével a miniszterelnök Szabó Vilmost (MSZP) bízta meg.<sup>61</sup> A miniszter (Kiss Elemér, majd 2003 februárjától Kiss Péter, MSZP) az államtitkár útján, annak közreműködésével látta el az újból a Miniszterelnöki Hivatal alá kerülő Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal és a Határon Túli Magyarok Hivatalának felügyeletét. A MEH ezek mellett is fontos szerepet játszott a módosítás előkészítésében. Egyrészt azért, mert a miniszterelnöknek az országos kisebbségi önkormányzatok elnökeivel kötött, 2002. júniusi megállapodása szerint a kormányfő évente egyszer, míg a MEH-et irányító miniszter évente kétszer találkozik a kisebbségi vezetőkkel,

<sup>58</sup> Mayer Éva: „Létezik a nemzetiségi közösségek önidentitása is...” Interjú Dr. Kaltenbach Jenővel. *Barátság*, 2002. szeptember 15. 3650.

<sup>59</sup> Stumpf István, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter levele Kósáné Kovács Magdának, az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága elnökének (Budapest, 2001. július 25.). MOIL 1998–2002. EMB Levelezés 2001. év 37. d. 1971/1/2001. Pintér Sándor belügyminiszter levele Kósáné Kovács Magdának, az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága elnökének (Budapest, 2001. október 9.). MOIL 1998–2002. EMB Levelezés 2001. év 39. d. 3-Ny/1895/2001.

<sup>60</sup> Semjén Zsolt, az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának alelnöke: H/1549. sz. bizottsági önálló indítvány a kisebbségeket érintő jogszabályok felülvizsgálatának szükségességéről (Budapest, 2002. november 28.).

<sup>61</sup> 27/2002. (VI. 7.) ME határozat a Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkárainak feladatköréről.

másrészt Szabó Vilmos vezetésével már a törvényjavaslat benyújtását megelőzően megindult a négypárti egyeztetés. A NEKH élén június végén vezetőváltást hajtott végre a kormányfő, amikor 2002. június 30-i hatállyal felmentette Báthory Jánost, és helyébe Heizer Antal korábbi elnökhelyettest nevezte ki.<sup>62</sup> A NEKH-hel kapcsolatos megváltozott intézményes viszonyokat egy kormányrendelet rögzítette novemberben, amely szerint a Hivatal a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter irányítása alatt működött, elnökét pedig a miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezte ki. A NEKH két elnökhelyettesét az elnök javaslatára a miniszter helyezte pozícióba. Költségvetése a Miniszterelnöki Hivatal fejezetén belül, önálló címként szerepelt a költségvetési törvényekben.<sup>63</sup> Az önkormányzati választások lezajlását, az idézett alkotmánymódosítás és az országgyűlési határozat elfogadását követően felgyorsult módosítás ügyében a Hivatalnak komoly előkészítési és szervezési feladatai voltak, amelyek közül mindenekelőtt a kisebbségi tárgyalódelegációval folytatott, 2003. nyári egyeztetéssorozatot kell kiemelni.

A kisebbségi önkormányzati képviselők választásával kapcsolatos kormányzati feladatokat továbbra is a belügyminiszter (Lamperth Mónika, MSZP) látta el.<sup>64</sup> A módosítási koncepció elkészítésének és a kormányhoz való benyújtásának felelőse az IM, illetve mellette később az esélyegyenlőségi tárca nélküli miniszter lettek.<sup>65</sup> A betervezés felelősei utóbb az igazságügyi és a belügyminiszter, a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter, valamint az esélyegyenlőségi tárca nélküli miniszter lettek.<sup>66</sup> A NEKH és a kisebbségek közötti egyeztetést követően, valójában a BM és az IM keretében készültek el a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a kisebbségi törvény módosításáról szóló szakszerű törvénytervezetek, amelyeket a kormány végül 2004. márciusban egyesítve nyújtott be.<sup>67</sup> A kormányzati struktúra kialakítása során megmaradt az Oktatási és a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumainak 1998-ban végrehajtott különválasztása, akárcsak a két miniszternek a hazai nemzeti, etnikai kisebbségekkel kapcsolatos feladatai: az előbbi tárcát Magyar Bálint (SZDSZ), az utóbbit Görgey Gábor (MSZP), majd 2003 májusától Hiller István (MSZP) vezette a Medgyessy-kormányban. A többi tárca közül a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter (Kiss Péter, majd 2003 februárjától Burány Sándor, MSZP) feladatai között

<sup>62</sup> 41/2002. (VI. 29.) ME határozat a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökének kinevezéséről. 44/2002. (VII. 9.) ME határozat a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökének felmentéséről.

<sup>63</sup> 244/2002. (XI. 16.) Korm. rendelet a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalról szóló 125/2001. (VII. 10.) Korm. rendelet módosításáról.

<sup>64</sup> 150/2002. (VII. 2.) Korm. rendelet a belügyminiszter feladat- és hatásköréről.

<sup>65</sup> MeHVM közlemény a Kormány 2003. II. félévi tevékenységének fő irányvonaláról, valamint a munkatervéből származó jogalkotási feladatok jegyzékéről. *Magyar Közlöny*, 2003/89. 2003. július. 24.

<sup>66</sup> 2202/2003. (IX. 4.) Korm. határozat az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés döntéseiből adódó egyes feladatokról. 1.

<sup>67</sup> T/9126. számú törvényjavaslat a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról (Budapest, 2004. március). Előadó: Kiss Péter Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter.

szerepelt még a hazai kisebbségekkel összefüggő kormányzati teendő, összefüggésben a cigányság társadalmi integrációjának előmozdítására, az esélyegyenlőség növelésére, a hátrányos megkülönböztetés csökkentésére irányuló kormányzati erőfeszítésekkel.<sup>68</sup>

Az új kormány alatt jelentős változás következett be a cigánysággal összefüggő ügyek kormányzati, intézményes szintű kezelésében. A Miniszterelnöki Hivatal keretében külön reszort lett a cigányság társadalmi integrációjának, életkörülményeinek javításával kapcsolatos kormányzati teendők ellátása, illetve a cigányság szervezeteivel való kapcsolattartás.<sup>69</sup> A romaügyi államtitkárság élére utóbb Teleki Lászlót (MSZP) nevezte ki a kormányfő,<sup>70</sup> akinek főbb feladatai a romaügyi politikai koncepció kidolgozása, a kormányzati döntés-előkészítésben való részvétel, a végrehajtás koordinálása voltak, illetve egyéb javaslattevő, elemző, kapcsolattartó funkciók is hozzá tartoztak. Feladatkörét a Miniszterelnöki Hivatal Romaügyi Hivatalának közreműködésével látta el.<sup>71</sup>

2003 nyarán a különböző hátrányos helyzetű társadalmi csoportokat – nőket, fogyatékkal élőket, cigányokat, gyermekeket, időskorúakat – érintő, társadalmi egyenlőtlenségek felszámolásával kapcsolatos kormányzati teendők ellátására, a kormány létrehozta az esélyegyenlőségi tárca nélküli miniszter posztját és hivatalát. A miniszteri pozíciót előbb Lévai Katalin (MSZP), majd – európai parlamenti képviselővé választását követően – 2004-től Göncz Kinga (MSZP) töltötte be. A miniszter a társadalmi esélyteremtés megvalósításának keretében dolgozta ki az erre irányuló tennivalókat, látott el koordináló, kapcsolattartó, javaslattevő funkciókat, illetve kommunikálni volt hivatott a kormányzati esélyteremtési politika eredményeit, célkitűzéseit. Feladatainak eredményes ellátása érdekében a miniszter kapcsolatot tartott és együttműködött – többek között – a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosával. Az új miniszteri poszt létrehozása további intézményes változásokat hozott a kisebbségpolitikában: a roma ügyek politikai államtitkársága átkerült a miniszterhez, aki megbízott politikai államtitkár közreműködésével látta el a cigányság társadalmi integrációjának előmozdításával, életkörülményeinek javításával összefüggő feladatokat, illetve tartotta fenn a kapcsolatot a cigányság szervezeteivel.<sup>72</sup>

A 2004-es európai parlamenti választások idejére a törvényjavaslat tárgyalását felfüggesztették, azzal az ígérettel, hogy ősszel ismét napirendre tűzik a határozatlan időre elnapolt általános vitát. De nem így történt. Bár a javaslat elfogadása

<sup>68</sup> 143/2002. (VI. 28.) Korm. rendelet a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter feladat- és hatásköréről. 4. § c. 10. § a. c. d.

<sup>69</sup> 148/2002. (VII. 1.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatalról. 4. § (1) g. h.

<sup>70</sup> 54/2002. (VII. 24.) ME határozat a Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkárainak feladatköréről szóló 27/2002. (VI. 7.) ME határozat módosításáról.

<sup>71</sup> 225/2002. (X. 31.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatalról szóló 148/2002. (VII. 1.) Korm. rendelet módosításáról.

<sup>72</sup> 107/2003. (VII. 18.) Korm. rendelet az esélyegyenlőségi tárca nélküli miniszter feladat- és hatásköréről.

a kormánynak a 2004. tavaszi és őszi ülészekokra vonatkozó törvényalkotási programjaiban egyaránt szerepelt, 2004-ben mégsem emelkedett törvényerőre.<sup>73</sup> Az őszi, a Miniszterelnöki Hivatal, majd utóbb az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium (ICSSZEM) által koordinált pártközi egyeztetéseken ugyanis október közepére felbomlott a négy párti politikai egyetértés. Az eseményeket jelentős mértékben befolyásolta a kisebbségek tekintélyes részének elutasítása, a Fidesz–MPSZ kritikája, valamint az Országos Cigány Önkormányzatban (OCÖ) lényegében 2003 tavasza óta húzódó személyi ellentétek és érdekonfliktusok, amelyek jelentős mértékben akadályozták a tervezett módosítással kapcsolatos cigány vélemények határozott artikulálását és érvényesítését. Kevésbé jelentős alakító hatással bírt az új kormány hivatalba lépése 2004 októberében, amely egy átmeneti időszakra a személyzeti kérdések tisztázatlanságát vonta maga után.

A Gyurcsány Ferenc (MSZP) vezette koalíciós kormány ugyanis újabb változtatásokat hajtott végre az államszervezet kisebbségpolitikai intézményrendszerében. A hivatalba lépését követően egy nagyon rövid átmeneti időre (nem egész tíz napra) továbbra is a Szabó Vilmos által irányított politikai államtitkársághoz tartoztak a hazai kisebbségi ügyek a MEH keretében. Érdekes és jogilag ellentmondásos fejlemény volt ugyanakkor, hogy a 2003 nyarán az esélyegyenlőségi tárca nélküli miniszter alá került romaügyi államtitkárság egy miniszterelnöki határozat értelmében átmeneti időre szintén visszakerült a Miniszterelnöki Hivatalhoz,<sup>74</sup> holott a kormány megalakulásával összefüggésben az egyes feladat- és hatáskörök gyakorlásáról szóló, öt nappal korábban hatályba lépett kormányrendelet a cigánysággal kapcsolatos feladatokat a még létező gyermek-, ifjúsági és sportminiszterhez utalta.<sup>75</sup> Az intézményrendszer letisztulása, mindezen ellentmondások feloldása a minisztériumok felsorolásáról szóló törvénymódosítás október 21-i hatálybalépését követően vehette kezdetét.<sup>76</sup> A korábbi Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium kettéválasztásával az egészségüggyel és az egészségbiztosítással kapcsolatos feladatok ellátására létrehozták az Egészségügyi Minisztériumot, míg a szociális és családügyi, valamint a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerrel összefüggő teendőkre szintén külön minisztériumot hoztak létre. Ez utóbbihoz, az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Miniszté-

<sup>73</sup> Lásd Törvényalkotási program az Országgyűlés 2004. évi tavaszi ülészekára. 15. *Magyar Közlöny*, 2004/8. 2004. január. 28. Törvényalkotási program az Országgyűlés 2004. évi őszi ülészekára. *Magyar Közlöny*, 2004/85. 2004. június. 19. Megjegyzendő viszont, hogy a 2005. tavaszi ülészekra vonatkozó törvényalkotási programban már nem szerepelt a kisebbségi törvényjavaslat elfogadásának szükségessége.

<sup>74</sup> 65/ 2004. (X. 12.) ME határozat a Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkárainak feladatköréről.

<sup>75</sup> 274/ 2004. (X. 7.) Korm. rendelet a Kormány megalakulásával összefüggésben egyes feladatok és hatáskörök gyakorlásáról. 3. § (1).

<sup>76</sup> 2004. évi XCV. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2002. évi XI. törvény módosításáról.

riumhoz kerültek a megszüntetett Gyerme-, Ifjúsági és Sportminisztérium gyermek- és ifjúsági, illetve fogyasztóvédelmi ügyei, valamint a Miniszterelnöki Hivataltól idehelyezték a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos reszortot és a NEKH felügyeletét is. Az esélyegyenlőségi tárca nélküli miniszter posztját megszüntették, és feladatait szintén az új minisztérium keretei közé integrálták. 2004–2006 között tehát a Göncz Kinga miniszter és Mesterházy Attila politikai államtitkár (MSZP) által irányított új tárca játszott szerepet a hátrányos helyzetű társadalmi rétegek – köztük a romák – társadalmi integrációját célzó esélyegyenlőségi politikában, valamint a kifejezetten a nemzeti-etnikai kisebbségi identitások megőrzését és fejlesztését szolgáló kisebbségpolitikában is. Kiemelt feladata volt a roma társadalmi integrációval kapcsolatos döntés-előkészítő, javaslattevő, koordináló, elemző-értékelő, valamint kapcsolattartó tevékenység.<sup>77</sup> A kormányzati intézményrendszer átalakítása következtében a kisebbségpolitikai vonatkozású költségvetési tételek a Miniszterelnöki Hivataltól átkerültek az ICSSZEM fejezetébe a 2005-ös költségvetésben.<sup>78</sup>

A NEKH számára a megváltozott intézményes viszonyokat, az idézettekén túl, egy 2005. márciusi kormányrendelet is rögzítette. A Hivatal elnökét – aki a kormányzati ciklusban továbbra is Heizer Antal maradt – a miniszterelnök nevezte ki, de immár az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter javaslatára, aki a munkáltatói jogokat is gyakorolta. Az irányítás áthelyezése melletti másik fontos változás, hogy az addigi két elnökhelyettes helyébe egy lépett, akit az elnök javaslatára a miniszter helyezett pozícióba. További jelentős jogszabályi változás, hogy a korábbiakhoz képest kiszélesültek a Hivatalnak a kisebbségek költségvetési támogatásával kapcsolatos feladatai, hiszen az ICSSZEM költségvetési fejezetén belüli, kisebbségi célú tételekkel (pl. országos kisebbségi önkormányzatok éves előirányzata, intézmények átvételének és fenntartásának támogatása, kisebbségi és roma koordinációs és intervenciók keretek, Roma Kulturális Alap, valamint a két kisebbségi közalapítvány) kapcsolatban kapott teendőket.<sup>79</sup>

A közpolitikai közösség meghatározó résztvevői, a kisebbségi érdekszervezetek terén, különösen a vizsgált periódus kezdeti szakaszában, jelentős átalakulási folyamatok következtek be. Ezek közül elsősorban három körülményt kell megemlíteni: az országos kisebbségi önkormányzatok létrejöttét, a Kisebbségi Kerekasztal megszűnését és ezzel összefüggésben a kisebbségek további önállósodási és egyesülési törekvéseit, valamint a korábbiakhoz hasonlóan zajló és immár újabb közösségeket is elérő pluralizálódási tendenciákat. Az egyik leglényegesebb változás kétségtől az volt, hogy főként az országos szintű érdekvédelem funkciója

<sup>77</sup> 289/ 2004. (X. 28.) Korm. rendelet az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter feladat- és hatásköréről. Az idézett miniszterelnöki határozatból azonban csak 2005 májusában került ki a hazai kisebbségi ügyekkel és 2004 decemberében a romaüggyel kapcsolatos feladatkörök felsorolása.

<sup>78</sup> 2004. évi CXXXV. törvény a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről.

<sup>79</sup> 35/ 2005. (III. 1.) Korm. rendelet a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalról szóló 125/ 2001. (VII. 10.) Korm. rendelet módosításáról.

a korábbi egyesületi alapú szerveződésektől többnyire átkerült a kisebbségi törvény nyomán, választások útján megalakuló országos önkormányzatokhoz. A szövetségek értelemszerűen szabadon dönthettek jövőjükéről, de megszüntetésre egyedül csak a németek esetében került sor, a többi kisebbségnél oly módon sikerült fennmaradniuk, hogy megpróbáltak valamiféle munkamegosztást kialakítani a két szervezeti forma között, amelyek nem nélkülözték a személyes átfedéseket sem. Mindazonáltal a hangsúly a politikai döntéshozatalban immár az országos önkormányzatokra helyeződött, némileg háttérbe szorítva a kormányzati oldal által korábban, például a Kisebbségi Kerekasztallal szemben is preferálni igyekezett civil szférát, ami nem járt minden konfliktustól mentesen. A helyi kisebbségi önkormányzatok első megválasztását követően, 1995 elején a 13-ból 11 kisebbség hozta létre az országos és területi érdekképviselési feladatokat is ellátó országos kisebbségi önkormányzatát, amely körhöz utóbb, 1999-ben csatlakozott a ruszin és ukrán kisebbség, teljessé téve ezzel a hivatalosan elismert közösségek makroszintű struktúráit. A közvetett módon, elektorok útján és a kislistás választással létrehozott különböző létszámú testületek egyszeri vagyoni- és ingatlanjuttatásban részesültek, valamint a központi költségvetés is támogatja működésüket. A kisebbségi törvény számukra is biztosította a jogot, hogy véleményezhessék a közösségeket etnikai minőségükben érintő jogszabályok tervezeteit, amely a későbbi gyakorlatban nem feltétlenül, nem minden esetben valósult meg, de bevonásuk a kisebbségi törvény átfogó módosításába természetesen elengedhetetlen volt – bár ennek mértékéről megoszlanak a kisebbségi álláspontok.

Kérdéses volt a kisebbségek számára elsősorban a megfelelő kisebbségi törvény elfogadásáért küzdő, egyesületi alapokon, de hivatalos bírósági bejegyzés nélkül működő ernyőszervezet, a Kisebbségi Kerekasztal további sorsa. 1993 utáni léte egyelőre még nem vált okafigyottá, hiszen a jogszabály megszavazásával továbbra is fennmaradt a megoldatlan parlamenti képviselő problémája, amelynek 1993 végi elbukása végső soron az elnök, Doncsev Toso lemondásához vezetett. A továbbiakban a korábbi titkár, Lásztity Péro ügyvezetőként történő irányítása alatt a Kerekasztalnak komoly szerepe volt már a Horn-kormány időszakában a kisebbségi önkormányzati választásokra vonatkozó szabályok és a kisebbségi törvény 1994. őszi korrekcióiban, de ezt követően a kisebbségeket addig integráló és érdekeiket többé-kevésbé sikeresen összeegyeztető szerveződés megszűnt. Ebben számos tényező működött egyidejűleg közre. A kisebbségek oldaláról vizsgálva, meghatározónak bizonyult a helyi és országos önkormányzatok megválasztása, amelyek után egy az új struktúrákhoz való alkalmazkodási-tanulási folyamat, saját alapokon történő építkezés vette kezdetét, amely szükségszerűen háttérbe szorította a még a kisebbségi törvény előkészítése során kikényszerített együttműködést. A Kerekasztal vezetésében továbbá felülreprezentálva voltak a kisebb közösségek, ami idővel a nagyobb kisebbségek, mindenekelőtt a cigányok, horvátok, németek és szlovákok elkötelezettségének gyengülését eredményezte. Ráadásul egyes esetekben olyan vezetők kerültek az országos önkormányzatok élére, akik korábban vagy nem voltak vezető pozícióban, vagy már nem voltak különösebben

érdekeltek a kooperációban. A korábbi ellenzéki pártokból álló kormányzati oldalt tekintve pedig kétséges, hogy alapvetően érdekelt volt-e az előző kormánnyal szemben még egységesen, komoly érdekérvényesítő potenciált felvonultató Kerekasztal további működésében. Ráadásul az MSZP és az SZDSZ 1994-es koalíciós megállapodása egy a parlamenti pártok, a kormány és a kisebbségek képviselőiből, valamint szakértőkből álló politikai-szakmai egyeztető fórum, ún. Kisebbségi Koordinációs Tanács létrehozását célozta meg, amely sem ebben a ciklusban, sem pedig később nem valósult meg. 1995–1996 folyamán az érintettek már csak egy kétoldalú Kisebbségi Egyeztető Tanács életre hívásáról tárgyaltak, de ezek az egyeztetések is elakadtak végül. A kormányzati oldal szerint a tárgyalások azon a ponton feneklettek meg, amikor a kisebbségek – a 11 országos önkormányzat, illetve a ruszin és az ukrán egyesületek – nem tudtak abban megegyezni, hogy miként egyeztessék és harmonizálják egymással a különböző érdekeiket.<sup>80</sup>

A formalizált együttműködés hiánya ellenére a módosítás előkészítése során egyes vezetők részéről továbbra is tetten érhető volt az ambíció a kisebbségek nevében történő fellépésre, illetve szintén voltak törekvések a közös érdekérvényesítésre, a kisebbségek közötti érdekegyeztetés és kooperáció intézményesítésére. 1999-ben létrehozták az Országos Önkormányzatok Kerekasztalát, ami azonban rövid életű formációnak bizonyult. A vizsgált időszakot összességében tehát a korábbi kisebbségi egység felbomlása és a formalizált együttműködés hiánya jellemezte, ami azonban nem jelentette egyúttal azt, hogy ne lettek volna közös találkozók, közösen kiadott állásfoglalások és bizonyos kérdésekben egységes kiállások. Az 1993-as jogszabály-előkészítéssel szemben azonban már nem született egységes, a kisebbségek által kidolgozott törvénytervezet a választási rendszer és a kisebbségi törvény továbbfejlesztésére, legfeljebb egyes országos önkormányzatok fogalmaztak meg saját anyagokat, vagy foglalták össze a korrekciós elképzeléseiket. Az esetek többségében azonban egyértelműen azonosítható volt az egységes fellépés, több kisebbség együttműködésének igénye, ami viszont a köztük lévő érdekelletének és olykor a különböző tárgyalási stratégiák hatására inkább csak többé-kevésbé tartós koalíciók, mindenekelőtt a kisebb és nagyobb közösségek közti alkalmi szövetségek kialakulásához vezetett. Sajátos fejleménynek bizonyult az egyeztetések alkalmával, hogy bár az utóbbiak összességében több kisebbségi kötődésű személyt képviselnek, de az előbbi, kisebb közösségek számszerűleg többben vannak az elismert kisebbségek körében.<sup>81</sup> Érdekes körülmény továbbá az is,

<sup>80</sup> Dr. Tabajdi Csaba NEKH- konferencián elhangzott előadása (Budapest, 1995. október 6.). MTA ENKI Kézirattára.

<sup>81</sup> A legvitatottabb ügyben, a kisebbségi választói névjegyzék megítélésénél Kaltenbach Jenő érvelt azzal, hogy „a névjegyzék bevezetését a kisebbséghez tartozó polgárok mintegy 98%-a támogatja”. Lásd Kaltenbach Jenőnek, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának levele Szászfalvi Lászlónak, az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága elnökének (Budapest, 2004. február 12.). MOIL 2002–2006. EMB Iktatott iratok 2004. 5. d. 1569/2004. Ezt a számítást a kisebb közösségek elutasították, mondván, hogy a kisebbségi jogok forrása nem a számszerűség, és a támogató országos önkormányzatok sem egyhangú szavazással döntöttek,

hogy a parlamentáris és kormányzati szereplők a későbbiekben is sokáig hiányolták az egységes kisebbségi fellépést, a fontos kérdésekben kialakítandó kisebbségi konszenzust, amelynek létrejöttében azonban maguk se biztos, hogy valójában érdekeltek voltak. Ráadásul a kisebbségi egység hiánya a döntéshozatali folyamatok keretében hivatkozási alapul is szolgálhatott számukra a nem-cselekvéshez, ahhoz, hogy ne kelljen továbblépni. Amint utaltam rá, a módosítás ügyének 1998–2002 közötti kudarcában ennek a megkövetelt egyetértésnek a hiánya is szerepet játszhatott. A következő ciklusban viszont a benyújtási határidő megszabása részben már előrevetítette, hogy nem születhet a kisebbségek teljes konszenzusával, minden kisebbség számára és ugyanolyan mértékben elfogadható törvény-módosítás.

A formalizált kisebbségi egység múlttá válása, a kisebbségek közötti megosztottság kifejlődése mellett további tárgyalandó tényező a magukon a kisebbségeken belüli törések, a közösségeken belüli érdekcsoportok kialakulása és konfliktusa, amely már a kisebbségi törvény elfogadása előtt is tetten érhető volt számos kisebbség életében. Ezek a tendenciák az önkormányzati időszakban is folytatódtak, amelyekhez hozzájárult az országos önkormányzatoknak a különböző szervezetek számára aránytalan képviselőt és/vagy kizorulást eredményező többségi választása,<sup>82</sup> valamint a különösen 1998-tól megszorodó etnobiznisz jelensége, amely a kisebbségek körében is alkalmas lehetett egyes személyek és csoportok identitásának alapos vagy alaptalan megkérdőjelezéséhez. Nem egy esetben a 20. század utolsó időszakában, újonnan érkezett kisebbségi kötődésű aktivisták feltűnése és térnyerése okozott feszültséget.<sup>83</sup> Több kisebbségen belül idővel meggyökeresedett a konfliktusokkal, kölcsönös lejáratásokkal, az érdekképviselő gyengülésével együtt járó szembenállás, és a közösségi életet egyre inkább a zéróösszegű játszma logikája kezdte áthatni, ami kihatással volt a kisebbséget alapjaiban érintő döntéshozatali folyamatokra is.<sup>84</sup> A kisebbségeken belüli különböző érdekcsoportok

---

a nagyobb kisebbségeken belül is akadtak ellenzői a névjegyzéknek, főként az idősebbek és a vidéken élők körében. Lásd A bolgár, a görög, a lengyel, az örmény, a román, a szerb és az ukrán országos önkormányzatok állásfoglalása (Budapest, 2004. január 20.). MOIL 2002–2006. EMB Iktatott iratok 2004. 6. d.

<sup>82</sup> A választások arányosságának kimutatására szolgáló, ún. Loosemore–Hanby-index komoly aránytalanságokat jelzett a módosítás előtti utolsó, 2003-as országos kisebbségi önkormányzati választások alkalmával. Legkevésbé arányosnak az Országos Cigány Önkormányzat megválasztása bizonyult.

<sup>83</sup> Pap András László: *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig*. MTA Kisebbségkutató Intézet–Gondolat, Budapest, 2007. 159–160. A külföldön születettekről lásd Tóth–Vékás: *Határok és identitás*, i. m.

<sup>84</sup> Az Országos Cigány Önkormányzat esetében egyrészt a 2003-ig domináns pozícióban lévő Lungo Drom és az utóbb vezető pozícióba került Demokratikus Roma Koalíció közötti, másrészt pedig a Koalíciót alkotó szervezetek közötti ellentéteket kell megemlíteni. A cigányságnál további véleményformáló tényezők az önkormányzatiságon kívüli civil szervezetek, etnikai pártok, és az önkormányzatokból kizorult aktivisták is. Az örményeket főként az utóbbi időszakban Magyarországra került, a nyelvet beszélő közösséget képviselő Arménia Népe Kulturális Egyesület és az

ugyanis adott esetben különböző célokkal léptek fel, és eltérő érdekeket kívántak érvényesíteni a kisebbségi választási rendszer és a kisebbségi törvény módosítása során is – sokszor éppen egymás rovására. Az országos kisebbségi önkormányzatok megválasztása számos esetben a különböző csoportok közötti feszült és éles váltásnak bizonyult, összetételük nagymértékben fluktuált. A megosztott kisebbségek országos önkormányzatai így viszont elveszteni látszottak azt a társadalmi tőkét, amelyet éppen a választásokkal nyertek, és elveszíteni látszottak azon pozíciójukat, hogy monopolizálják magának a kisebbségnek, és a különböző ügyekben kialakított kisebbségi álláspontnak a képviselőt a döntéshozó szervek és a média felé. A hazai kisebbségpolitika 1994 utáni történetében így előfordult az is, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer megszüntetését éppen a kiszorult vagy marginális kisebbségi érdekszervezetek szorgalmazták – például a cigány vagy a román kisebbség esetében.

A pluralizálódás keretében szükséges megemlíteni a hivatalos kisebbségi elismerést megcélzó etnikulturális csoportok fellépését is, amely kezdeményezések különösen megszaporodtak az átfogó módosítás időszakában. Emlékeztet, hogy az 1993-as törvény előkészítése során megszületett, 1992. májusi megállapodásban rögzített tizenhárom nemzeti és etnikai kisebbség körének bővítését már akkoriban is többen el kívánták érni (olaszok, vendek, bunyevácok) – sikertelenül. A törvény hatálybalépése után, 2001 tavaszán hitelesített macedón kezdeményezés<sup>85</sup> nem tudott a parlamenti, döntési szakaszba jutni, míg a rendkívül vitatható hun kisebbségi próbálkozást az Országgyűlés 2005. április végén leszavazta.<sup>86</sup> 2005 őszétől több, az Országos Választási Bizottság által hitelesített, de bizonytalan kimenetelű kezdeményezés is megindult a hivatalos nemzeti-etnikai

---

egykori erdélyi örmények leszármazottait, a magyar anyanyelvűeket tömörítő Erdélyi Örmény Gyökerek Kulturális Egyesület konfliktusa jellemzi. Az Arménia 2003-ig uralta az országos önkormányzatot, majd az újonnan győztes ún. magyarörmény csoport egyik fő törekvése volt a magyarországi örmények magyar anyanyelvűségének elismerése, akár az örmény anyanyelvű csoport rovására is. A román kisebbségnél 1999-től okozott komoly politikai feszültséget az etnobiznisz jelensége, a vélhetően nem román képviselők térnyerése. 2003-ban pedig a kiszorult, főként vidéki kisebbségi önkormányzati képviselők megalakították az országos önkormányzattal szemben sokszor ellentétes álláspontot képviselő Magyarországi Románok Koalícióját. A ruszinok esetében az ellentétek a második ciklusukban váltak nyilvánvalóvá az 1999–2003 közötti első vezetést ellátó, 1991-ben létrejött Magyarországi Ruszinok Szervezete és az új vezetőséget adó, Kárpátaljáról áttelepült ruszinok és más ruszin szervezetek között. Az érdekcsoportok közötti konfliktusok gyakorta az elektorok távolmaradásában, távozásában és így a választások határozatképtelenségében öltöttek testet: 1999-ben határozatképtelenség miatt nem sikerült létrehozni az országos román, a fővárosi cigány, örmény és román, 2003-ban pedig ismételt a fővárosi román és szlovén önkormányzatokat. Regionális ellentétek merültek fel a horvát kisebbségnél: a 2003-as országos választáson a baranyai elektorok kevesellték az általuk elnyert mandátumok számát.

<sup>85</sup> Lásd Fahidi Gergely: Új nemzeti kisebbség Magyarországon? *HVG*, 2001. május 12. 91–92. 1/2001. (V. 7.) OVB határozat az Égei Makedónok Magyarországi Szövetsége aláírásgyűjtő íve mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésének tárgyában.

<sup>86</sup> 32/2005. (IV. 27.) OGY határozat népi kezdeményezésről.

kisebbségi státusz elnyeréséért a zsidók,<sup>87</sup> az oroszok<sup>88</sup> és a horvátokhoz sorolt bunyevácok<sup>89</sup> részéről. A zsidó kisebbségi kezdeményezés élénk közéleti vitát is generált a Magyarországon domináns és jelen lévő zsidó identitásformákról, de parlamenti szakaszba csupán az utóbbi, bunyevác indítvány került, amelyet nem támogatott az Országgyűlés.<sup>90</sup>

A kisebbségekkel kapcsolatban utalni kell arra is, hogy miként viszonyultak a napirendre kerülő módosítás ügyéhez. A kisebbségi törvény továbbfejlesztését – az ismert hiányosságai és problémái következtében – több közösség lényegében már a kezdetektől fogva szorgalmazta, bár újfent kétséges, hogy mennyiben köthető hozzájuk az ügy napirendre kerülése és az előkészítés megkezdése. 1998 őszén viszont már egységesen szorgalmazták a kisebbségi önkormányzatiság, az intézményekben megtestesülő kulturális autonómia, ezek jogi és pénzügyi garanciáinak megerősítését, a parlamenti képviselőt megteremtését, a kisebbségi jogok megsértésével összefüggő szankciók beépítését, az egyéni és közösségi jogok, valamint a választási szabályok áttekintését.<sup>91</sup> 2002 tavaszán ismételten közösen fogalmazták meg az új kormánnyal szembeni kisebbségpolitikai elvárásait, amelyek érintették az önkormányzatiság, az autonómia, valamint a parlamenti képviselő kérdéseit, sürgetve tehát a kisebbségi törvény és már az első száz nap során a választási rendszer megfelelő módosítását.<sup>92</sup> A konkrét előkészítés keretében azonban dilemmaként jelentkezett számukra, hogy vajon a politikai és szakmai szempontok figyelembevételével bizonyosfajta kompromisszumokat tükröző tervezeteket és/vagy azok megoldásait, a számukra nem teljesen elfogadható elem esetén, teljesen opponálják-e, vagy a továbblépés érdekében tárgyalási alapnak elfogadják-e. E téren különböző hozzáállásokat, tárgyalási stratégiákat alakítottak ki, amelyek eredményeként kialakultak a kompromisszumra hajlamosabb és kevésbé hajlamos kisebbségek. A módosítás története számos példát kínált mind ezen lehetséges álláspontokra, az elkészült szövegek teljes elvetésétől kezdve bizonyos pontok elfogadásán át egészen a teljes anyaggal való egyetértésig.

Végül, de nem utolsósorban szükséges megemlíteni az átfogó módosítás véleményezésében közreműködő, a változások által szintén érintett helyi-területi szereplők összetett körét. A 2005-ös módosítás kimunkálása során már nem az egyes, akár meglehetősen különböző adottságokkal bíró települési képviselő-testületek álláspontjai jutottak el a döntés-előkészítő apparátusokig, hanem már in-

<sup>87</sup> 38/2005. (X. 20.) OVB határozat aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítéséről.

<sup>88</sup> Lásd Poór Csaba: Oroszok Magyarországon. Kettős kötődés. *HVG*, 2004. május 29. 64–66. 84/2006. (III. 9.) OVB határozat aláírásgyűjtő ív mintapéldányainak hitelesítéséről.

<sup>89</sup> 221/2006. (IV. 18.) OVB határozat aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítéséről.

<sup>90</sup> 60/2006. (XII. 20.) OGY határozat népi kezdeményezéséről.

<sup>91</sup> Dzindzisz Jorgosznak, a Görög Országos Önkormányzat elnökének levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 1998. november 25.). MOIL 1998–2002. EMB 1998. II. félév. 5. d. EMB–81/2/98.

<sup>92</sup> A magyarországi nemzetiségek országos önkormányzatainak kisebbségpolitikai elvárásai az új kormánytól (Budapest, 2002. május. 13.). MTA ENKI Kézirattára.

kább a különböző típusú településeket összefogó, érdekeiket összegző és képviselő önkormányzati szövetségek bevonása mutatkozott célszerűbbnek.<sup>93</sup> Mellettük a helyi kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését is ellátó, a korábbi köztársasági megbízottak funkcióját átvevő megyei és fővárosi szintű közigazgatási hivatalok is e körbe sorolhatók, amelyek már eleve, a feladat- és hatáskörük-nél fogva, be tudtak számolni a kialakuló kisebbségi önkormányzati rendszerrel összefüggő hiányosságokról, jogi problémákról, illetve mindezek megoldására javaslatokat is megfogalmaztak.

## *A módosítás előkészítésének főbb kérdései*

### **A személyi hatály és a választójog megállapítása**

A kisebbségi törvény és a kapcsolódó választási joganyag módosításának leginkább meghatározó, rendkívül összetett és sokat vitatott kérdésének újfent a jogszabály személyi hatálya bizonyult. A problémakör különösen két fontos területet ölelt fel az előkészítés során: a nem magyar állampolgárok kisebbségi szavazati jogának és esetleges kisebbségi joggyakorlásának ügyét, illetve az aktív és passzív választójogosultak körének meghatározását a kisebbségi önkormányzati választások alkalmával. A választási visszaélésekkel is összefüggő utóbbi témát, főként a kisebbségi választópolgárok lehetséges nyilvántartásba vételét, a „regisztrációt” komoly politikai és szakmai viták övezték, illetve ennek eldöntése országos közéleti és médiafigyelmet is kapott. Az ezekkel a kérdésekkel kapcsolatos gondolkodás igazán csak a komolyabb anomáliák felszínre kerülését követően, 1998–1999-től vette kezdetét, a Horn-kormány alatt tervezett módosítás a személyi hatály ügyét még nem érintette.<sup>94</sup>

A kisebbséghez tartozók nyilvántartásba vétele, a jogalanyiség pontosabb meg-

<sup>93</sup> Név szerint a Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége, a Községi Önkormányzatok Szövetsége, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, a Megyei Jogú Városok Szövetsége, illetve a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége.

<sup>94</sup> Az 1997-es tervezet csak annyiban, hogy a kisebbségi lakosság létszáma körüli rendkívüli bizonytalanság miatt főként az MSZP ragaszkodott a számok anonim megállapításához a kisebbségi önkormányzati választások alkalmával. Ezt a megoldást már az 1993-as törvény is tartalmazta, de nem sokkal később hatálytalanították. A tervezett anonim felmérés lehetővé tette volna a kettős és többszörös, köztük a magyar kötődés egyidejű megjelölését. Az előkészítők a horvát kisebbségnél látták szükségesnek a különféle etnoregionális alcsoportok feltüntetését, úgymint a bunyevácok, sokácok, katolikus bosnyákok, valamint a rácok zárójelben való szerepeltetését. Lásd Tabajdi Csaba, Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkár – Kuncze Gábor, belügyminiszter – Vastagh Pál igazságügyminiszter: Előterjesztés a Kormány részére a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény módosításáról (1997. december). MTA ENKI Kézirattára. Megjegyzendő, hogy a Magyarországi Horvátok Országos Önkormányzatának 1999-es törvényt módosítási tervezete szintén fontosnak tartotta ezeknek a csoportoknak a személyi hatály keretében történő megemlítilését.

határozása összefüggött a kisebbségi önkormányzatiság megerősítésével is. Lehetőségként már viszonylag korán felmerült, az ad hoc bizottság is több alkalommal tárgyalt a kérdésről, de ez kezdetben a kisebbségek masszív ellenállásába ütközött. Az aktív választójog megreformálásának elvetése mellett az országos önkormányzatok egyetértettek viszont azzal a törekvéssel, hogy a kisebbségi testületekbe ne kerülhessenek be az adott kisebbséghez nem tartozók, de ezt a kisebbségi képviselők – a bizottság megkeresése nyomán – inkább a választhatóság, mindenekelőtt a jelöltállítás korlátozásával és a kisebbségi szervezetek szerepének növelésével kívánták elérni.<sup>95</sup> Ezekkel némileg ellentétben a regisztrációt a szlovák önkormányzat „*sokadrendű dolognak*” tartotta, míg az OCÖ ennek kapcsán a cigányság számára megfelelő megoldás kidolgozását ígérte.<sup>96</sup> A NEKH, a kisebbségek többségéhez hasonlóan, a jelöltállítási szabályok szigorítását, valamint a helyhatósági és a kisebbségi önkormányzati választások időbeli elkülönítését javasolta.<sup>97</sup> Az időbeli különválasztással a kisebbségi ombudsman is egyetértett, amely mellett megfontolandónak tartotta a jelölésnek jelölőgyűlések bevezetésével történő korlátozását – ezt a két utat egyébként a szerb anyag is tartalmazta.

A törvénymódosítással kapcsolatos álláspontok bekérésekor más szereplők sokkal messzemenőbb javaslatokat fogalmaztak meg. Az IM és a közigazgatási hivatalok észrevételeinek többsége nem tartotta kizártnak az önkéntes alapú regisztrációt, és alternatívaként a minisztérium is csak a jelöltállítás szigorítását, egész pontosan a jelöltek egyfajta vizsgáztatását vázolta fel.<sup>98</sup> Az igazságügyi tárcához hasonlóan a BM is többféle megoldást tudott elképzelni. A helyettes államtitkár, aki egyben választási szakértő is, utóbb három lehetséges megoldást sorolt fel: azt a lehetőséget, hogy a kisebbségi jelöltek nyilatkozatai bírósági úton megtámadha-

<sup>95</sup> Lásztity Péronak, a Szerb Országos Önkormányzat elnökének levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 1999. február 18.). MOIL 1998–2002. EMB Ad hoc bizottsági ülések 1999. 57. d. Ropos Mártonnak, az Országos Szlovén Önkormányzat elnökének levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Felsőszőlő, 1999. február 19.). Uo. Dzindzisz Jorgosznak, a Görög Országos Önkormányzat elnökének levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 1999. február 19.). Uo. A Magyarországi Örmények Szövetségének elnökségi közleménye (Budapest, 1999. február 20.). Uo. Bubenkó Csabának, az Országos Lengyel Kisebbségi Önkormányzat elnökének levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 1999. február 22.). Uo. A Magyarországi Örmények Szövetségének elnökségi közleménye.

<sup>96</sup> Farkas Flóriánnak, az OCÖ elnökének levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 1999. február 16.). MOIL 1998–2002. EMB Ad hoc bizottsági ülések 1999. 57. d. Mata Mihálynak, az Országos Szlovák Önkormányzat elnökének levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 1999. február 17.). Uo.

<sup>97</sup> Doncsev Tosónak, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökének levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 1999. február 19.). MOIL 1998–2002. EMB Ad hoc bizottsági ülések 1999. 57. d. 21/3/99. Doncsev Tosónak, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökének levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 1999. május 10.). Uo. 31/25/99.

<sup>98</sup> Puss Lajosnak, az IM Közjogi Kodifikációs Főosztálya munkatársának levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 1999. február 23.). MOIL 1998–2002. EMB Ad hoc bizottsági ülések 1999. 57. d. 38.171/1999.

tók legyenek, hogy a választópolgárnak külön kelljen kérnie a kisebbségi szavazólapot, illetve hogy időben különítsék el a két választást.<sup>99</sup> A választási jogosultság kérdésében ezeknél is továbbment a PM. Elengedhetetlennek tartotta a nem anonim alapú regisztráció bevezetését, amelyet a soron következő népszámlálás keretében látott kivitelezhetőnek.<sup>100</sup>

A regisztráció hiányában és a kisebbségek elutasítása következtében a felmerülő különböző megoldások közül egyre inkább a passzív választójog, a választhatóság korlátozása, valamint a választások időbeli különválasztása nyertek teret annak érdekében, hogy valóban a kisebbséghez tartozók hozhassák létre a ténylegesen kisebbségi képviselőkből álló önkormányzataikat. A BM által 2000 közepére elkészített, a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvénytervezet ennek nyomán a települési kisebbségi önkormányzati választásokat a helyhatósági választásokat követő hatodik vasárnapra helyezte át,<sup>101</sup> illetve a kisebbségi törvénnyel összhangban már nem biztosította a nem magyar állampolgárok kisebbségi választójogát. Az etnobiznisz megakadályozását az is szolgálta, hogy a jelölteket a kötődésükről szóló nyilatkozat megtételére kötelezte, amellyel kizárták magukat esetleg más kisebbség képviselőtéből.

A választási tervezet fenti elemei a kisebbségek egyöntetű elutasítását váltották ki. A német országos önkormányzat elsők között vetette el a választások időbeli elkülönítését,<sup>102</sup> majd a kisebbségi vezetők július végén, a Szerb Országos Önkormányzat által továbbított közös állásfoglalásban bírálták a javaslatot. Az érdekeikkel ellentétesnek minősített dokumentum szerintük csorbítja és korlátozza az önkormányzatok megalakítását, megnehezíti a kisebbségek részvételét, miközben nem akadályozza meg a nem a kisebbséghez tartozók visszaéléseit, és ráadásul növeli a választások költségeit. Konkrét észrevételeik között első helyen szerepelt az időbeli különválasztás kritikája, amelyhez kapcsolódott az aktív választójog tervezett korlátozása, a külföldi állampolgárok „jogfosztása” elleni tiltakozás. A jelöltek nyilatkozatra kötelezését pedig nem tartották elégséges feltételnek a visszaélések

<sup>99</sup> Tóth Zoltán, a BM helyettes államtitkára: A kisebbségi közhatalmi szervezetek (önkormányzatok) választásával kapcsolatos szabályozás módszerei (Budapest, 1999. március 12.). MOIL 1998–2002. EMB 1999. év 10. d.

<sup>100</sup> Járai Zsigmond pénzügyminiszter levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 1999. február 10.). MOIL 1998–2002. EMB Ad hoc bizottsági ülések 1999. 57. d. 1464/99.

<sup>101</sup> A törvénytervezet egy korábbi változata a helyi szintű kisebbségi önkormányzatok választását még jobban elkülönítette volna a helyhatósági választásoktól azzal, hogy a kisebbségi testületekre való voksolás időpontját a települési önkormányzati választásokat követő év októberének második vasárnapjára tolta volna át. Lásd Rytkó Emília: Összefoglaló a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéről és önkormányzataik megválasztásáról szóló törvény tervezetéről (Budapest, 2000. március 29.). MOIL 1998–2002. EMB Ad hoc bizottsági ülések 2000–2001. év. 59. d.

<sup>102</sup> Heinek Ottónak, a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának elnökének levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 2000. május 31.). MOIL 1998–2002. EMB Ad hoc bizottsági ülések 2000–2001. 59. d.

megakadályozására.<sup>103</sup> A 2001 őszére átdolgozott választási törvénytervezet mindezek hatására annyiban módosult, hogy már nem a választások időbeli, hanem térbeli elkülönítésében gondolkodott. E szerint a helyi választási iroda vezetője a helyi sajátosságok figyelembevételével egy, nagyobb településeken pedig egyéni választókerületenként több önálló szavazókört alakít ki a kisebbségi önkormányzati választások lebonyolítására.<sup>104</sup>

A továbbfejlesztett és immár benyújtott törvényjavaslat ezen megoldása a kisebbségek részéről vegyes fogadtatásra talált: a szlovák elnök kompromisszumos megoldásként már el tudta fogadni a térbeli elkülönítést,<sup>105</sup> az OCÖ közleménye szerint viszont az újabb tervezet sértette a szabad identitásválasztás elvét, nem volt képes kiszűrni az illetékteleneket, és ésszerűtlennek tartotta a különálló kisebbségi szavazókörök kialakítását.<sup>106</sup> A román önkormányzat is hangot adott azon fenntartásainak, hogy a javaslat vajon megoldja-e a visszaélések problémáját.<sup>107</sup>

A személyi hatály és a választási jogosultság megállapítása terén 2002-ben két meghatározó fejlemény történt. Egyrészt a már idézett alkotmánymódosítás év végi elfogadása után jogilag feltétlenül meg kellett határozni, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek miként hozhatják létre a kisebbségi önkormányzataikat. Másrészt pedig a kisebbségi ombudsman és a módosítás motorjává váló NEKH egyre inkább a korábban szinte tabunak számító aktív választójog korlátozása, a kisebbségi választópolgárok nyilvántartásba vétele mellett kezdtek érvelni, és ezzel minden korábbinál jelentősebb szakpolitikai vitát generáltak, különösen ami a kisebbségi biztos 2003. márciusi törvénymódosítási koncepcióját illeti. A Hivatalnak a helyhatósági választásokat követő napon véglegesített feljegyzése úgy vélte, hogy a visszaélések kiküszöböléséhez már nem elegendő az esetleges időbeli vagy térbeli elkülönítés, hanem a megoldást a kisebbségi választójogi névjegyzéknek és/vagy a kisebbséghez tartozás definíciójának bevezetése, valamint a jelölésnél a nyilatkozatra kötelezés és a kisebbségi ajánló szervezetek meghatározása jelenthetik. Mindezen elemek mellett az anyag szerzői szükségesnek látták a vá-

<sup>103</sup> A tizenhárom országos kisebbségi önkormányzat vezetőjének levele Daróczy Istvánnak, a BM Jogi Főosztálya megbízott főosztályvezetőjének (Budapest, 2000. július 26.). MOIL 1998–2002. EMB Levelezés 2000. év 22. d. Lásd még Fuzik Jánosnak, az Országos Szlovák Önkormányzat elnökének levele Daróczy Istvánnak, a BM Jogi Főosztálya megbízott főosztályvezetőjének (Budapest, 2000. július 28.). MTA ENKI Kézirattára.

<sup>104</sup> T/5499. Törvényjavaslat a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról (Budapest, 2001. november 20.).

<sup>105</sup> Fuzik Jánosnak, az Országos Szlovák Önkormányzat elnökének levele Hargitai Jánosnak az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 2001. október 26.). MTA ENKI Kézirattára.

<sup>106</sup> Farkas Flórián: Az Országos Cigány Önkormányzat közleménye (Budapest, 2001. november 26.). MOIL 1998–2002. EMB Iktatott iratok 3. d.

<sup>107</sup> Kreszta Trajának, a Magyarországi Románok Országos Önkormányzata elnökének levele Kósáné Kovács Magdának, az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága elnökének (Gyula, 2001. december 21.). MOIL 1998–2002. EMB Iktatott iratok 3. d.

lasztások alkalmával visszatérni a magyar állampolgárok köréhez.<sup>108</sup> A NEKH és az ombudsman álláspontja a későbbiek során is egyre inkább a szlovéniai mintát vette alapul,<sup>109</sup> azaz a kisebbséghez tartozók névjegyzékbe vételét maguk az érintettek, a kisebbségi közösségek, jelen esetben az országos önkormányzatok végeznék el, mindenfajta állami közreműködéstől mentesen.<sup>110</sup> Ezzel a megoldással a kisebbségi ombudsman mellett az adatvédelmi biztos is egyet tudott érteni.<sup>111</sup>

A választói névjegyzéktől jelentős mértékben idegenkedő kisebbségek megnyugtatóására 2004 kora tavaszára ez a modell nyert teret. A benyújtott törvényjavaslat értelmében az országos kisebbségi önkormányzatok jelölnék ki azokat a településeket – természetesen a jogorvoslat lehetőségével együtt –, ahol a következő választás megtartható, azzal, hogy ezeken a településeken névjegyzék-bizottságokat hoznak létre. A háromfős testületek hivatottak dönteni a választópolgárok írásos nyilatkozatai és egy a javaslatban lefektetett szempontrendszer alapján az egyének kisebbségi kötődéséről. A helyi kisebbségi önkormányzati választások akkor válnak így kiírhatóvá, ha a névjegyzékben szereplő választópolgárok száma eléri a 30-at.

A tizenhárom országos kisebbségi önkormányzatnak és esetleges más kisebbségi érdekszervezeteknek az illetén elgondolt kisebbségi választói névjegyzékkel kapcsolatos álláspontjai nem egykönnyen rekonstruálhatóak, ami számos tényezővel függ össze. Többek között azzal, hogy milyen belső érdekviszonyok uralták a kisebbséget, milyen mértékben érintette a közösséget az etnobiznisz stb. Időben ugyanis eltérő álláspontok láttak napvilágot, nehezen tisztult le a névjegyzék bevezetését támogatók és elvetők tábora, és ráadásul ezeken a csoportosulásokon belül is voltak kisebb-nagyobb véleménykülönbségek. Meghatározó pontként elsőként rögzíthető, hogy 2004 januárjában a honos népcsoportok országos érdekképviselteinek többsége – a bolgár, a görög, a lengyel, az örmény, a román, a szerb és az ukrán országos önkormányzatok – közös állásfoglalást adott ki, amelyben ezeknek a jobbára kisebb közösségeknek a képviselői elvetették a két törvénytervezetet. Érveik között szerepelt, hogy azok nem lennének képesek megakadályozni a „kakukktójások” bejutását a kisebbségi önkormányzatokba, miközben megnehezítik a kisebbségek számára a jogaik gyakorlását. *„Valamennyien azon álláspontot képviseljük, hogy magát a kisebbségi jelöltállítás kötelező szűrését tartjuk szükségesnek. (...) Ugyancsak elfogadhatatlannak tartjuk azon nem magyar állampolgárok tervezett kirekesztését a kisebbségi önkormányzati választásokból (aktív választójog megvonása), akik részt vehetnek a helyi önkormányzati választásokban.”*

<sup>108</sup> NEKH: Előzetes koncepció a nemzeti és etnikai kisebbségekhez kötődő választójogi kérdésekről (Budapest, 2002. október 21.). MTA ENKI Kézirattára.

<sup>109</sup> Lásd erről Győri Szabó: Kisebbségpolitika Szlovéniában, i. m. 65–68.

<sup>110</sup> Mayer Éva: Módosítás előtt a tízéves Kisebbségi Törvény. Beszélgetés Heizer Antallal, a Kisebbségi Hivatal elnökével. *Barátság*, 2003. szeptember 15. 3965.

<sup>111</sup> Kaltenbach Jenőnek, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztos és Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos levele Kiss Péternek, a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek (Budapest, 2003. október 17.). MOIL 2002–2006. EMB Iktatott iratok 2003. 8. d. 5159/2003.

*tásokon.*<sup>112</sup> Az ellenzőknek ezt a körét vizsgálva megemlítendő, hogy a Bolgár Országos Önkormányzat közgyűlése 2003 kora nyarán még olyan tartalmú határozati javaslatot fogadott el, amely szerint az önkormányzat a névjegyzék kérdésében nem tudott egységes álláspontot kialakítani,<sup>113</sup> de rövidesen már egyértelműen az elutasítók csoportjához tartozott. A csoport markáns képviselője volt az etnobiznisz által kevésbé érintett kisebbség képviselője, a Szerb Országos Önkormányzat, amely választói névjegyzék helyett inkább az országos önkormányzat vagy pedig kisebbségi civil szervezetek jelölését javasolta.<sup>114</sup> Ugyanezen megoldásokat vetette fel a szerbhez képest kevésbé elutasító Országos Lengyel Kisebbségi Önkormányzat is.<sup>115</sup> A szerb testülethez hasonlóan szinte kezdetektől fogva elutasító volt az Országos Ukrán Önkormányzat is, rájuk azonban már lényegesen jelentősebb befolyást gyakoroltak a választási visszaélések.<sup>116</sup> Rendkívül érdekes viszont a román álláspont alakulása; őket immár két ciklusban és jelentős mértékben érintette a különösen a fővárosban jelentkező etnobiznisz. A román elnök a módosítás folyamatában rendre elutasította a nem románok megválasztását, kezelendő problémának nevezte a budapesti kerületi önkormányzatok ügyét, javasolta a nyelvi kritérium rögzítését, de a névjegyzék bevezetését elvetette. Ezzel szemben az egyesületként működő Magyarországi Románok Koalíciója, amely a Magyarországi Románok Országos Önkormányzatából 2003-ban kiszorult, magukat autentikus román kisebbséginek valló erőkből alakult, kifogásolta a kisebb közösségek elutasító közös állásfoglalását.<sup>117</sup> A szintén ebbe a csoportba tartozó Országos Örmény Önkormányzat helyzetét ebben az időszakban nehezítette a választásokon korábban még szövetséges két csoportosulás, az Erdélyi Örmény

<sup>112</sup> A bolgár, a görög, a lengyel, az örmény, a román, a szerb és az ukrán országos önkormányzatok állásfoglalása Szászfalvi Lászlónak, az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága elnökének és a bizottsági tagok számára (Budapest, 2004. január 20.). MOIL 2002–2006. EMB Iktatott iratok 2004. 6. d.

<sup>113</sup> A Bolgár Országos Önkormányzat 49/2003. (06. 11.) határozati javaslata. MTA ENKI Kézirattára.

<sup>114</sup> Pavlov Milicának, a Szerb Országos Önkormányzat elnökének levele az IM közigazgatási államtitkárnak (Budapest, 2003. július 16.). MTA ENKI Kézirattára. Az Önkormányzat későbbi álláspontja szerint is „a törvényjavaslat diszkriminatív módon különbséget kíván tenni választópolgár és választópolgár között, egyének írásbeli nyilatkozatához kötve választópolgári joguk gyakorlását.” Pavlov Milicának, a Szerb Országos Önkormányzat elnökének levele Szászfalvi Lászlónak, az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága elnökének (Budapest, 2004. március 18.). MOIL 2002–2006. EMB Iktatott iratok 2004. 7. d. Lásd még Karácsony Zoltán: Bemutatjuk a Szerb Országos Önkormányzat elnökét: Pavlov Milicát. *Barátság*, 2004. április 15. 4257.

<sup>115</sup> Sutarski Konrádnak, az Országos Lengyel Kisebbségi Önkormányzat elnökének levele Heizer Antalnak, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökének (Budapest, 2003. november 27.). Sutarski Konrádnak, az Országos Lengyel Kisebbségi Önkormányzat elnökének levele Daróczy Istvánnak, a BM Jogi Főosztályának főosztályvezetőjének (Budapest, 2004. január 15.). MTA ENKI Kézirattára.

<sup>116</sup> Karácsony Zoltán: Bemutatjuk Hartyányi Jaroszlavát, az Országos Ukrán Önkormányzat elnökét. *Barátság*, 2003. szeptember 15. 4015–4016.

<sup>117</sup> A Magyarországi Románok Koalíciójának Nyilatkozata (Méhkerék, 2004. január 31.). MOIL 2002–2006. EMB Iktatott iratok 2004. 5. d.

Gyökerek Kulturális Egyesület és az ún. „Függetlenek” között kibontakozó hatalmi harc, amelynek során, 2003 őszén, az előbbi megvonta a bizalmat az önkormányzat elnökétől. A testület törvénymódosítási ad hoc bizottsága azonban szintén nem támogatta a névjegyzéket, indoklasként főként az örmény genocídiumra, és a rohamos asszimilációra hivatkozott.<sup>118</sup>

A kisebbségi választói névjegyzéket elutasítókkal szemben, álláspontjaikat tekintve, jóval heterogénebb csoportot képeztek azok a kisebbségek, amelyek országos önkormányzatai valamilyen formában támogatták a tervezett új megoldást. A hét országos önkormányzat közös állásfoglalására válaszul, szintén még 2004 januárjában, négy országos érdekképviselő adott ki egy a közös felelősséget hangsúlyozó nyilatkozatot, amelyben felhívták a figyelmet arra is, hogy a névjegyzéket támogató közgyűlési döntéseiket kétségtelenül nem egyhangú, hanem többségi döntéssel hozták, de elutasították ezek megkérdőjelezését.<sup>119</sup> A nagyobb, és ennél fogva a javaslat társadalmi támogatottsága szempontjából kulcsfontosságú közösségek képviselőtét ellátó cigány, horvát, német és szlovák országos önkormányzatok mellett ebben a dokumentumban nem jelent meg a szintén a támogatókhoz sorolt szlovén és olykor a ruszin országos testület. Kettejük közül különösen érdekes a ruszin álláspont, amely számos megnyilatkozás alapján inkább a névjegyzéket ellenzők táborába sorolható,<sup>120</sup> és törekvései inkább abba az irányba mutattak, hogy a kisebbségi hovatartozás megítélésében senki se dönthessen. Nem kevésbé összetett a négy nagyobb közösség véleményének alakulása, amelyek közül kezdettől fogva lényegében egyedül csak a német képviselő bizonyult határozott támogató félnek, kiállva Kaltenbach Jenő választási javaslatai mellett. Az utóbb ugyancsak támogatóvá váló Országos Szlovák Önkormányzat közgyűlése 2003 márciusában még *„semmilyen formában nem támogatta”* a kisebbségi választói névjegyzék bevezetését,<sup>121</sup> illetve az Országos Horvát Önkormányzat elé kora nyáron kerülő határozati javaslat is inkább a passzív választójog korlátozása mellett állt ki.<sup>122</sup> A legnagyobb lélekszámú, és így a névjegyzék lehetséges bevezetése által leginkább érintett kisebbség, a cigányság képviselőtének álláspontja meglehetősen nehezen alakult ki és vált a többi szereplő számára megismerhetővé. A vizsgált időszakban az OCÖ-t lényegében a permanens vezetési válság jelle-

<sup>118</sup> Szabó: *Reform vagy módosítás*, i. m. 200.

<sup>119</sup> Fuzik Jánosnak, az Országos Szlovák Önkormányzat elnökének, Heinek Ottónak, a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata elnökének, Karagics Mihálynak, az Országos Horvát Önkormányzat elnökének és Kolompár Orbánnak, az Országos Cigány Önkormányzat elnökének állásfoglalása (Budapest, 2004. január 23.). <http://www.nemzetisegek.hu/etnonet>

<sup>120</sup> Karácsony Zoltán: Bemutatjuk Giricz Verát, az Országos Ruszin Önkormányzat elnökét. *Bártság*, 2004. június 15. 4315. Szabó: *Reform vagy módosítás*, i. m. 201.

<sup>121</sup> Fuzik Jánosnak, az Országos Szlovák Önkormányzat elnökének levele Kaltenbach Jenőnek, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának (Budapest, 2003. március 27.). MTA ENKI Kézirattára.

<sup>122</sup> Takács József (Jogi Bizottság): Határozati javaslat az Országos Horvát Önkormányzat Közgyűlése számára, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény módosítási koncepciójával kapcsolatban (Fityeház, 2003. június 25.). MTA ENKI Kézirattára.

mezte, miután a választásokon győztes Demokratikus Roma Koalíció szervezetei között ellentétek alakultak ki. Ebbe illeszkedett 2003 júniusában a korábbi elnök, Horváth Aladár vitatott körülmények között történő leváltása, és Kolompár Orbán pozícióba kerülése, de ezek mellett további feszültségeket és válságtüneteket is lehetne említeni. Köztudott volt, hogy Horváth és az általa vezetett Roma Polgárjogi Mozgalom nem értett egyet a névjegyzék bevezetésével,<sup>123</sup> majd a vezetőváltást követően az önkormányzat közgyűlésének 2003. október 4-ei ülése sem támogatta azt. November végén azonban az 53 fős testület 19:17 arányban támogatásáról biztosította a névjegyzék kialakítását. Az új választójogi megoldás csekély cigány támogatottságát a fentieken túl az is alátámasztja, hogy az OCÖ-ben az együttműködést 2004 januárjában felmondó Cigány Szervezetek Országos Szövetsége sem pártolta azt.<sup>124</sup>

A törvényjavaslat parlamenti tárgyalása során is komoly mértékben előtérbe került a választói névjegyzék problémája, és azon túl, hogy alapvetően támogatták, a felszólaló képviselők fenntartásaikat is hangoztatták. Szinte bizonyos, hogy különösen a névjegyzéket ellenző kisebbségi csoportok lobbiztak, leginkább a szavazáshoz feltétlenül szükséges nagyobbik ellenzéki pártnál, az érdekeik érvényesítése érdekében.<sup>125</sup> A kisebbségek többségének elutasítása hivatkozási alapul szolgálhatott viszont a Fidesz számára, hogy elvesse a névjegyzéknek a tervezett formában történő kialakítását.<sup>126</sup> Nem elhanyagolható szerepe lehetett a párttal 2001 végén választási megállapodást kötött Lungo Drom cigány érdekvédelmi szövetségnek sem, amelynek országgyűlési képviselővé választott elnöke, Farkas Flórián ugyancsak nem tartozott a névjegyzék támogatói közé: azt feleslegesnek, félelmeket gerjesztőnek, drágának, bürokratikusnak és antidemokratikusnak értékelte.<sup>127</sup> Érvelésének az utolsó pontja kétségek nélkül ráirányította a figyelmet arra,

<sup>123</sup> Horváth Aladár: Három hónap. *Népszabadság*, 2003. július 7. Uő: Roma vagyok, nem karto-tékat. *Népszabadság*, 2003. december 10.

<sup>124</sup> Lásd még Kövesi Vilmosnak, a Független Cigány Kerekasztal Országos Szövetsége elnöké-nek levelét Szászfalvi Lászlónak, az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága elnökének (Budapest, 2004. március 23.). MOIL 2002–2006. EMB Iktatott iratok 2004. 7. d. E sze-rint „a Független Cigány Kerekasztal 15 megyében végzett felmérést, és a lakosok nem támogatják és nem fogadják el a névjegyzékbe vételt. Ezen antidemokratikus törvényjavaslatot nem tartjuk elfogadhatónak, mert nem látjuk biztosítottak, hogy a személyes adatokkal ki és milyen formában fog rendelkezni, nem lehet-e visszaélni velük. Sajnálatosnak tartjuk, hogy 60 évvel a holocaust után újra nyilvántartásba veszik a kisebbségeket, ezzel is erősítve a többségi társadalommal szembeni előítéleteket.”

<sup>125</sup> Eiler: *Törekvések*, i. m. 221.

<sup>126</sup> *Országgyűlési Napló*, 2005. március 1. A tavaszi ülésszak 6. ülésnapja. Az általános vita folytatása. Németh Zsolt felszólalása: „...valóban nagymértékben hatott ránk, hogy a kisebbségi állampolgárok nagy számban fejtették ki aggályaikat ezekkel kapcsolatban.” *Országgyűlési Napló*, 2005. március 22. A tavaszi ülésszak 11. ülésnapja. Az általános vita folytatása. Farkas Flórián felszólalása: „...olyan módosító elemet nem tudunk támogatni, amit a kisebbségek túlnyomó többsége nem tud elfogadni...”

<sup>127</sup> *Országgyűlési Napló*, 2005. március 1. A tavaszi ülésszak 6. ülésnapja. Az általános vita folytatása. Farkas Flórián felszólalása.

hogy megosztott kisebbségeknél, jelen esetben a cigányságnál veszélyes lehet a névjegyzék kezelését annak az országos önkormányzatnak a hatáskörébe adni, amely valószínűleg a saját újraválasztásában érdekelt, és amelyben ráadásul az ellenzéknek egyáltalán nincsen, vagy csak alig van mandátuma. A korábbi pártközi konszenzus felbomlásában nem hagyható továbbá figyelmen kívül a 2004 őszén, a kettős állampolgárság ügyében kibontakozó nagyszabású népszavazási kampány sem, amely kisebbségi ügyekben a főbb politikai erők messzemenő eltávolodását vonta maga után.

A következő év május végére a Fidesz és az MSZP között végül megszülető pártközi kompromisszum e pontja terén valóban kompromisszum született, ugyanis a kormánypárt hatására maradt az aktív és passzív választójognak a kisebbségi választói névjegyzék keretében történő korlátozása, de annak kezelését az országos önkormányzatok helyett immár a helyi választási irodák vezetőire (többször a jegyzőkre) bízta, akik a kisebbségi hovatartozás megítélésében nem rendelkeznek döntési jogkörrel. Ezt a megoldást utóbb bírálta a kisebbségi ombudsman, és fenntartásainak adtak hangot a kisebbségek képviselői is. A kompromisszum további, a visszaélések megakadályozására szolgáló eleme az az alkotmányjogilag kifogásolható, bár a kisebbségek által inkább szorgalmazott pont lett, amely szerint kisebbségi önkormányzati jelöltet 2006-tól kizárólag csak jelölő szervezetek állíthatnak, kiiktatva ezzel a független jelölt intézményét.<sup>128</sup> A jelölteket az új jogszabály arra is kötelezi, hogy nyilatkozzon az anyanyelv, kultúra és hagyományok ismeretéről, illetve arról, hogy volt-e már korábban más kisebbség önkormányzatának a tagja.

A személyi hatálynak a választójog megállapításával szorosan összefüggő kérdése volt a nem magyar állampolgárságú, de a honos népcsoportokhoz kötődő személyek és közösségek ügye. A kérdés különböző mértékben érintette a 13 kisebbséget. Egyesek számára ez nem volt különösebben fontos, de elfogadták, hogy a kisebbségek jelentős része számára releváns kérdés a külföldi állampolgárok hazai joggyakorlásának megteremtése, beleértve a kisebbségi önkormányzati választásokon az aktív választójog további gyakorlását. Az érintett kisebbségek esetében különösen ez utóbbi bizonyult meghatározónak: a lengyel elnöknek az ezzel kapcsolatos lényegyet összefoglaló álláspontja szerint *„nem tartjuk helyesnek, hogy a törvény a kisebbségi választásokon való részvételt csak magyar állampolgárok részére kívánja biztosítani. Ezzel kizárnák a választásokból (mint választókat) azokat a kisebbségi állampolgárságú lakosokat, akik magyarországi letelepedési engedéllyel rendelkeznek, és akik egyébként az általános magyar önkormányzati választásokon részt vehetnek. Csak éppen a saját kisebbségi választásukból lennének kirekesztve.”*<sup>129</sup>

<sup>128</sup> Majtényi: Mi lesz veled „bezzeggyerek”, i. m. 114.

<sup>129</sup> SutarSKI Konrádnak, az Országos Lengyel Kisebbségi Önkormányzat elnökének levele Daróczy Istvánnak, a BM Jogi Főosztálya főosztályvezetőjének (Budapest, 2004. január 15.). MTA ENKI Kézirattára. Lásd még a bolgár, a görög, a lengyel, az örmény, a román, a szerb és az ukrán

A személyi hatály kiterjesztését a négy párti egyeztetéseken a Fidesz képviselője, Hargitai János is szorgalmazta 2003–2004 fordulóján,<sup>130</sup> amit a többi párt és a kormány képviselői is elfogadhatónak vagy megfontolandónak tartottak. Ennek hatására végül a beterjesztett törvényjavaslat a személyi kört a lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárokon kívül kibővítette az EU más tagországainak állampolgáraira, valamint a menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert személyekre és közösségeikre. 2004 októberére azonban felbomlott az egyre törekenyebb pártközi konszenzus, ami a nagyobbik ellenzéki párton belüli véleményeltolódással függött össze. Ezt egyfelől jelezte az, hogy a Fidesz már nem a személyi hatály kiterjesztését támogató és a párton belül ezzel kisebbségbe szoruló Hargitai Jánost, hanem más szakértőket (Bába Iván, Báthory János, Doncsev Toso) delegált a tárgyalásokra, illetve a hónap közepén többek között úgy foglalt állást, hogy már kizárólag csak a magyar állampolgárok kisebbségi státuszát támogatja. Ez a Fideszen belül többségbe került, de a hazai kisebbségektől eltérő vélemény ugyanis azt vallotta, hogy a hagyományos kisebbségi kérdést nem szabad vegyíteni az újabban jelentkező migrációs ügyekkel. A négy nagyobb kisebbség álláspontja szerint például *„nem tudjuk értelmezni, hogy miközben az Európai Unió tagállamainak polgárai 2006-ban a polgármesteri, közgyűlési tisztséget kivéve választópolgárok lehetnek, miért kell őket kizárni a kisebbségi önkormányzati választásokból”*.<sup>131</sup> A 2005. május végére a Fidesz és az MSZP között végül megszülető pártközi kompromisszum e pontja terén az ellenzéki párt tudta maradéktalanul érvényesíteni az érdekeit, és így az elfogadott törvény a magyar állampolgárok személyi köréhez tért vissza, immár azzal együtt, hogy a külföldi állampolgárok nem szavazhatnak a kisebbségi önkormányzati választásokon.

## A kisebbségi önkormányzatok formái és keletkezésük szabályai

A kisebbségi önkormányzati választásokon való választójog megállapítása mellett a törvénymódosítás további felszínre került, fontos kérdésköre volt az, hogy különösen a helyi szinten bonyolult struktúra a megreformálás eredményeképpen milyen típusú önkormányzatokkal rendelkezzen, ezek milyen szinteken szerveződjenek, illetve milyen választási szisztéma szerint hozzák őket létre. A rendszer bizonyos mértékű módosítása iránti igény már a Horn-kormány időszakában is felmerült. A kormányzati döntés-előkészítők legalább három helyi testület léte

---

országos önkormányzatok állásfoglalása Szászfalvi Lászlónak, az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága elnökének és a bizottsági tagoknak a számára (Budapest, 2004. január 20.). MOIL 2002–2006. EMB Iktatott iratok 2004. 6. d.

<sup>130</sup> Karácsony Zoltán: Lesznek-e 2006-ban kisebbségi önkormányzati választások? Parlamenti képviselők a Kisebbségi Törvény módosításáról. *Barátság*, 2004. december 15. 4463.

<sup>131</sup> Az országos cigány, horvát, szlovák önkormányzat elnökének megbízásából Heinek Ottónak, a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának elnökének levele Áder Jánosnak, a Fidesz–MPSZ frakcióvezetőjének (Budapest, 2004. október 19.) <http://www.nemzetisegek.hu/etnonet>

esetén szükségesnek látták biztosítani a megyei szintű kisebbségi önkormányzati társulás lehetőségét, a legkevésbé kihasznált közvetett típus kiiktatását, a kezdeményezési és választási, köztük a fővárosi küszöbszámok emelését, valamint az országos szintet megválasztó elektori gyűlés határozatképességi küszöbének leszállítást azzal együtt, hogy országos szint kizárólag csak legalább öt helyi önkormányzat megléte esetén legyen alakítható.<sup>132</sup> Ezek az elemek, mindenekelőtt a közvetett típus megszüntetése, valamint a megyei szint megteremtése, a következő ciklusban is a NEKH álláspontjának szerves részét képezték.

Az 1999-től ismételten meginduló módosítási folyamatban hasonló kérdéseket vetett fel az IM: a küszöbszámok szigorítását, a közvetett típus kiiktatását, az elektori gyűlés határozatképességi küszöbének csökkentését, a fővárosi és országos szinteken a kislistás választás felülvizsgálatát, illetve a megyei szint kialakítását.<sup>133</sup> Helyi és országos szintű problémákat a BM is megnevezett, főként a közvetlen és a közvetett helyi kisebbségi önkormányzatok közti viszonyt, az elektori rendszer esetlegességeit, beleértve a rendkívül magas küszöbszámot, illetve a kislistás szisztéma működésképtelenségét.<sup>134</sup> A megvalósítás során felmerülő gondok és hiányosságok leltározása keretében a megyei közigazgatási hivatalok is lényegében ezekre a kérdésekre hívták fel az ad hoc bizottság figyelmét, míg a kisebbségi vélemények közül leginkább a Szerb Országos Önkormányzat tért ki a választójogon kívüli egyéb választási-szervezeti kérdésekre. Javaslati között első helyen szerepelt az elektori gyűlés határozatképességi küszöbének csökkentése, valamint a nagy létszámú gyűléseknél az arányos vagy vegyes választási rendszer bevezetése.<sup>135</sup> Minimum 3–5 helyi kisebbségi önkormányzat esetén az országos lengyel testület szorgalmazta a megyei szint kialakítását.<sup>136</sup> Az OCÖ 1999-es törvénytervezetében köztes szinten regionális kisebbségi önkormányzatok szerepeltek, illetve szintén leszállította az országos önkormányzat megválasztásának határozatképes-

<sup>132</sup> NEKH: A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény módosítására vonatkozó javaslatok a törvény szerkezeti rendjében (1997–1998?). MOIL 1998–2002. EMB Ad hoc bizottsági ülések 1999. 57. d. Tabajdi Csaba, Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkár – Kuncze Gábor belügyminiszter – Vastagh Pál igazságügyminiszter: Előterjesztés a Kormány részére a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény módosításáról (Budapest, 1997. december). MTA ENKI Kéziratára.

<sup>133</sup> Puss Lajosnak, az IM Közjogi Kodifikációs Főosztálya munkatársának levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 1999. február 23.). MOIL 1998–2002. EMB Ad hoc bizottsági ülések 1999. 57. d. 38.171/1999.

<sup>134</sup> Pintér Sándor belügyminiszter levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 1999. február 12.). Uo. 18–34/1999.

<sup>135</sup> Lásztity Péronak, a Szerb Országos Önkormányzat elnökének levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 1999. február 18.). Uo. A nagy létszámú elektori gyűlések kapcsán hasonló javaslata volt az Országos Szlovák Önkormányzat elnökének is. Lásd Mata Mihály-nak, az Országos Szlovák Önkormányzat elnökének levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 1999. február 17.). Uo.

<sup>136</sup> Bubenkó Csabának, az Országos Lengyel Kisebbségi Önkormányzat elnökének levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 1999. február 22.). Uo.

ségi határát.<sup>137</sup> Az Országos Horvát Önkormányzat anyaga ugyancsak megyei önkormányzatokat, az országos küszöb csökkentését, valamint az elektori rendszer bizonyos mértékű differenciálását képzelte el.<sup>138</sup> Látszott tehát, hogy a kisebb és nagyobb kisebbségek részéről egyaránt megvan az igény mind a választási, mind pedig a kisebbségi önkormányzati rendszer strukturális reformjára, bár az ezzel kapcsolatos álláspontjaik már jóval inkább a konkrét normaszöveg-tervezetek ismeretében bontakoztak ki.

A BM által, az ad hoc bizottság iránymutatása nyomán, 2000 nyarára kidolgozott választási törvénytervezet a már megismert elemeken kívül (jelöltek nyilatkozattételre kötelezése, választások időbeli elkülönítése) a következő főbb megoldásokat tartalmazta. Bevezette a megyei és fővárosi szinteken szerveződő, közvetett módon választott területi kisebbségi önkormányzat intézményét, amennyiben adott területi egységben van legalább három kisebbségi önkormányzat és 10 elector. Országos önkormányzatot akkor lehetett életre hívni, ha a kisebbség legalább 6 önkormányzattal és 20 electorral rendelkezik. Eltörölte a külön electorválasztó gyűlések lehetőségét, és az országos testület létrehozásánál a nagy létszámú electori rendszer helyett küldöttgyűlést gondolt el a 300-nál több electorral rendelkező kisebbségek esetében. Területi és országos szinten arányos-listás választási rendszert vezetett be, amelyben független jelöltek és szervezetek is indulhatnak, és a mandátumok a d'Hondt-módszer segítségével kerülnek kiosztásra.

A kisebbségek országos önkormányzatai azonban láthatóan a meglévő rendszer, a status quo védelmében a tervezett módosítás ezen elemeit is egyöntetűen elutasították, azaz ragaszkodtak az electorválasztó gyűlés fenntartásához, területi és országos szinten a kislistás választáshoz, elvetették a küldöttrendszer bevezetését és azt, hogy az országos önkormányzat megalakítását helyi testületek meglététől tegyék függővé.<sup>139</sup> Mindezek hatására a 2001 őszére átdolgozott törvénytervezet a választások térbeli elkülönítésén túl számos ponton akceptálta a kisebbségek álláspontját: a küldöttgyűlést már csupán 600-nál több elector esetén kívánta bevezetni, azaz lényegében csak a nagy létszámú cigány és német kisebbség szavazásait érintette, és mindhárom szinten, köztük az újonnan létrehozandó területin is meghagyta a kislistás választást. A területi szint kialakításának egyedüli felté-

<sup>137</sup> Farkas Flóriánnak, az OCÖ elnökének levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 1999. február 16.). Uo. 239–1/99.

<sup>138</sup> Karagity Istvánnak, az Országos Horvát Önkormányzat elnökhelyettesének levele Kósáné Kovács Magdának, az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága elnökének (Budapest, 1999. június 17.). MOIL 1998–2002. EMB 1999. év 13. d. 382/44/99–10.

<sup>139</sup> Lásztity Péronak, a Szerb Országos Önkormányzat elnökének levele Daróczy Istvánnak, a BM Jogi Főosztálya megbízott főosztályvezetőjének (Budapest, 2000. július 31.). MOIL 1998–2002. EMB Levelezés 2000. év 26. d. Lásd még Heinek Ottónak, a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata elnökének levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 2000. május 31.). MOIL 1998–2002. EMB Ad hoc bizottsági ülések 2000–2001. 59. d. Fuzik Jánosnak, az Országos Szlovák Önkormányzat elnökének levele Daróczy Istvánnak, a BM Jogi Főosztályának főosztályvezetőjének (Budapest, 2000. július 28.). MTA ENKI Kézirattára.

telévé mindössze 10, az országosnak pedig 14 elektor megléte vált. Az utóbb be is terjesztett módosítások vegyes fogadtatásra találtak a kisebbségek képviselői részéről: a szlovák elnök – miközben néhány dolgot továbbra is nehezményezett – üdvözölte a számukra pozitív változásokat,<sup>140</sup> a bizottsági ülésen a horvát és német önkormányzat további pontosításokat szorgalmazott, miközben a román a fenntartásait hangoztatta, a görög és a szerb pedig teljességgel elvetette. Az utóbbiak csoportját erősítette az OCÖ, amelynek november végi közleménye indokolatlannak nevezte a választási törvényjavaslat benyújtását, és szemben a két évvel korábbi javaslatával, már elutasította a fővárosi és megyei szintű kisebbségi önkormányzatok megválasztását.<sup>141</sup>

A megfelelő korrekciók hiányában a 2002–2003-as helyi, fővárosi és országos kisebbségi önkormányzati választások – a választójogi anomáliákon túl – ismételen rámutattak a rendszer szerkezeti problémáira is. A NEKH 2002. őszi feljegyzése a további megvitatandó kérdések közé sorolta a középszint ügyét, valamint a nagy létszámú, és így szinte kezelhetetlen elektori gyűléseket. Az előbbivel kapcsolatban élesen merült fel az etnobiznisz által igencsak fertőzött fővárosi helyzet, a kerületi és a fővárosi kisebbségi testületek helye, viszonya, valamint egyáltalán a kerületi szint létjogosultsága. Az utóbbival kapcsolatban pedig a Hivatal pártolni kezdte a kislistásról az arányos választási rendszerre való áttérést,<sup>142</sup> mert „*az országos önkormányzatoknak úgy kell működniük, mint az adott közösség parlamentjének*”.<sup>143</sup> A 2003 őszére megszülető jogalkotási koncepció szerint a választásokat helyi szinten a helyhatósággal azonos napon kell megtartani, ahol közvetlen módon és kislistás rendszerben hozhatnák létre a regisztrált kisebbségi szavazók a testületeiket. A korábbiakhoz képest új elemként javasolta a tervezett területi, illetve az országos szint közvetlen úton és arányos-listás szisztéma szerinti létrehozását. Felvetette, hogy ez utóbbiakon jelöltet már csak társadalmi szervezetek állíthassanak. A mandátumkiosztást pedig a helyi önkormányzati választásokkor alkalmazott, módosított ún. Saint Lägüé-formula alapján képzelte el.<sup>144</sup>

Az elkészített, és utóbb törvényjavaslatként benyújtott tervezet kisebbségi települési önkormányzat elnevezéssel meghagyta a helyi szinten átalakult formát, kiiktatta viszont a közvetett típust, illetve egységesen ötfősként határozta meg a regisztrált szavazók által, közvetlenül és a kislistás szabályok szerint választott települési kisebbségi önkormányzatot. Ez esetben függetlenek és jelölő szervezetek

<sup>140</sup> Fuzik Jánosnak, az Országos Szlovák Önkormányzat elnökének levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 2001. október 26.). MTA ENKI Kézirattára.

<sup>141</sup> Farkas Flórián elnök: Az Országos Cigány Önkormányzat közleménye (Budapest, 2001. november 26.). MOIL 1998–2002. EMB Iktatott iratok 3. d.

<sup>142</sup> NEKH: Előzetes koncepció a nemzeti és etnikai kisebbségekhez kötődő választójogi kérdésekről (Budapest, 2002. október 21.). MTA ENKI Kézirattára.

<sup>143</sup> Mayer: *Módosítás előtt a tízéves Kisebbségi Törvény*, i. m. 3963.

<sup>144</sup> A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény, valamint a kisebbségi önkormányzati választásokra irányadó szabályozás felülvizsgálatának koncepciója (Budapest, 2003. november). MTA ENKI Kézirattára.

jelöltjei is megválaszthatók. Területi szinten viszont már csak az utóbbiak kerülhetnek pozícióba: a közvetlenül és arányosan (osztós módszerrel) választott új intézményt akkor lehet létrehozni, ha a megye vagy a főváros területén legalább 5 helyen tűztek ki kisebbségi önkormányzati választást. Azonos szabályok szerint gondolta el a tervezet az országos testület megválasztását is: erre akkor kerülhet sor, ha az ország legalább 7 településén kitűztek helyi szintű választást.

A kisebbségeknek a választási-szervezeti kérdésekkel összefüggő álláspontjai – az eltérő adottságoknak és törekvéseknek megfelelően – meglehetősen eltértek egymástól, bár a figyelem jórészt a pozicionális kérdésekre, a kisebbségi választói névjegyzék tervezett bevezetésére helyeződött, így jóval kevésbé rekonstruálhatók az egyéb ügyekkel kapcsolatos vélemények. Ezen szakpolitikai kérdésekben is elmondható az, hogy az álláspontok korántsem mutattak állandóságot, időben olykor változtak. Ismeretes, hogy 2004 januárjában a kisebb közösségek 7 országos önkormányzata elutasította a törvénytervezetet, túlnyomórészt a kisebbségi választói névjegyzékre való hivatkozással. Az ellenzők közül a Szerb Országos Önkormányzat az egész dokumentumot elfogadhatatlannak tartotta.<sup>145</sup> A bolgár és a görög országos önkormányzat ragaszkodott az 1300 fő alatti településeken a háromfős önkormányzatokhoz, az utóbbi a kislistás választáshoz is a területi és országos szinteken, illetve már javasolta az eltérő időpontban való voksolást is. Az Országos Lengyel Kisebbségi Önkormányzat támogatta,<sup>146</sup> a ruszin testület viszont elvetette a fővárosi és megyei szintű kisebbségi önkormányzatok intézményét, főleg a sok visszaélés miatt.

A törvényjavaslat támogatói között számon tartott Országos Szlovák Önkormányzat 2003 kora tavaszán még nem pártolta az elektori rendszer megszüntetését, az országos önkormányzat közvetlen választását.<sup>147</sup> A köztes szint megteremtése viszont egyértelműen a nagyobb, egy területi egységben akár koncentráltabban is jelen lévő kisebbségi közösségek törekvéseibe illeszkedett, főként annak érdekében, hogy hatással legyenek megyei kezelésű intézményekre és megyei közgyűlési döntésekre.<sup>148</sup> E kisebbségek idővel felismerték és elfogadták, hogy a területi és országos szintek közvetlen és arányos választása a regisztrált szavazókhöz közelebb eső, demokratikusabb, egyszerűbb és olcsóbb megoldás.<sup>149</sup> A választási-szervezeti

<sup>145</sup> Pavlov Milicának, a Szerb Országos Önkormányzat elnökének levele Szászfalvi Lászlónak, az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága elnökének (Budapest, 2004. március 18.). MOIL 2002–2006. EMB Iktatott iratok 2004. 7. d.

<sup>146</sup> Sutarski Konrádnak, az Országos Lengyel Kisebbségi Önkormányzat elnökének levele Heizer Antalnak, a NEKH elnökének (Budapest, 2003. november 27.). MTA ENKI Kézirattára.

<sup>147</sup> Fuzik Jánosnak, az Országos Szlovák Önkormányzat elnökének levele Kaltenbach Jenőnek, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának (Budapest, 2003. március 27.). MTA ENKI Kézirattára.

<sup>148</sup> Fuzik Jánosnak, az Országos Szlovák Önkormányzat elnökének levele Mesterházy Attilának, az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium politikai államtitkárnak (Budapest, 2004. november 19.). MTA ENKI Kézirattára.

<sup>149</sup> Folyik a Parlamentben a Kisebbségi Törvény módosításának vitája. Heinek Ottó, a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának elnöke. *Barátság*, 2005. április 15. 4565.

kérdések eltérő megítélésében – miként a névjegyzék ügyében való állásfoglalásban is – nagy valószínűséggel szerepet játszott egyes kisebbségi vezetőknl az újraválasztás gondolata is, azaz kinek miként kedvez vagy éppen árt egy új szisztéma. A köztes szint kialakítását a kisebb népcsoportok adottságai vagy nem tették lehetővé, vagy arra hívták fel a figyelmet, hogy az érintett nemzetiségi települések inkább kistérségi szinten foghatnának össze, amelyeket azonban olykor megyehatárok választanak szét. A közvetlen és arányos választásnál problémát okozhat számukra, hogy egyrészt elektori gyűlés hiányában a jelöltek már nem tudnának valamilyen szinten nyilvánosan bemutatkozni, megnyilvánulni a választóik előtt, másrészt pedig egy ilyen rendszerben nehezebben lehet kialakítani az országos önkormányzat felépítését korábban jellemző mechanizmusokat, például azt, hogy minden nemzetiségi település, régió vagy a területek létszamarányosan jussanak képviselőhöz.

A kisebbségi önkormányzati formákat és a választási rendszer főbb elemeit tekintve, a törvényjavaslat tárgyalásának parlamenti szakasza e szakpolitikai kérdésekben is meghatározó jelentőségű változásokat hozott, amelyek szintén a négy párti konszenzus felbomlásával, a Fideszen belüli véleménymódosulással voltak összefüggésben. A nagyobbik ellenzéki párton belül ugyanis erősödőben volt az az álláspont, hogy a gyakori választási visszaélések, az etnobiznisz visszaszorítása érdekében Budapesten meg kellene szüntetni a kétszintű kisebbségi önkormányzati rendszert, pontosabban a kerületi szintűeket, és e helyett csupán fővárosi érdekképviselőket kellene életre hívni,<sup>150</sup> amely elképzelés néhány kisebbségtől sem állt távol. A párt képviselői egy részének, miként az előkészítés más szereplőinek is, bizonyos fenntartásai voltak a megyei szintre tervezett kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatban is. Végül 2004 őszén fogalmazta meg az alternatíváit ezekben a szakpolitikai kérdésekben, amelyeknek azonban a párton belül is voltak ellenzői (Hargitai János, Schmidt Ferenc). Az október közepén tett javaslatok szerint a Fidesz egyfelől nem támogatta az alapvetően feladathiányosnak és költségeseznek ítélt megyei szint létrehozását, illetve a fővárosban megszüntetendőnek tartotta a kerületi kisebbségi önkormányzatokat, másfelől meghagyta volna az elektori rendszert, mindenekelőtt az országos önkormányzat közvetett és kislistas választását.

A hosszas vitát ezekben az ügyekben is a 2005. májusi pártközi kompromisszum zárta le, amelynek pontjait vizsgálva, megállapítható, hogy a nagyobbik ellenzéki párt sikerrel tudta érvényesíteni elképzeléseinek többségét a kormányoldallal szemben. Annak következtében, hogy a személyi hatály megváltozott, hiszen a helyhatósági és a kisebbségi önkormányzati választások szavazói köre nem teljesen azonos, helyi szinten el kellett hagyni a kisebbségi települési önkormányzatnak nevezett átalakult formát, amelynek hiányában egyedül már csak a közvetlen módon megalakított típus maradhatott. Továbbra is lehetőség nyílt a kerületi szint kialakítására, de a köztes, fővárosi és megyei testületek létrehozásának elő-

<sup>150</sup> *Országgyűlési Napló*, 2004. március 31. Az általános vita kezdete. Hargitai János felszólalása.

feltételét megszigorították: a választás kitűzése akkor lehetséges, ha legalább 10 településen vagy fővárosi kerületben működik települési kisebbségi önkormányzat. Érdekes módon az országos szerv esetében ez az előfeltétel viszont némileg csökkent, a korábbi 7-ről 4 helyi testület meglétére. Az utóbb elfogadott törvény visszatért a területi és országos testületeknek közvetett, elektorok útján történő választásához. Kiiktatta viszont a nagy létszám esetén szinte kezelhetetlen elektori gyűléseket, és helyettük a helyi választásokat követő év márciusára irányzott elő közvetett, és a korábbiakhoz képest már arányos-listás választásokat. Ezen a helyi szinten megválasztott kisebbségi önkormányzati képviselők voksolhatnak és válhatnak jelöltté (elektorok). Jelöltet azonban itt is kizárólag csak jelölő szervezetek állíthatnak.

### A kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörei, a kulturális autonómia megerősítése

A törvénymódosításnak másik fontos, bár a választási kérdésekhez képest kevesebb figyelemben részesülő és a konfliktusoktól inkább mentes területe volt a kisebbségi önkormányzatok számára biztosított feladat- és hatáskörök, és ennek keretében az elsősorban az intézményalapításban és -fenntartásban megtestesülő kulturális autonómia jogszabályi megerősítése, amely régi kisebbségi törekvésnek minősült. Több önkormányzat ugyanis már az 1990-es évek közepén elvi határozatot fogadott el az önkormányzati elképzeléseiről, nevezetesen a kisebbségi identitás ápolásával szorosan összefüggő intézmények átvételének és működtetésének szándékáról, miként néhány önkormányzat gyakorlati lépéseket is tett a kulturális autonómia teljesebb kiépítésének irányába. Az intézményesülés feltételein viszont mindenképpen javítani kellett a módosítási folyamat eredményeként, mert 1993 után csupán elenyésző számú intézmény került a kisebbségi önkormányzatok fenntartásába (pl. a hercegszántói horvát általános iskola).

Jórészt a fenti kérdések szerepeltek a Horn-kormány hivatali idejének végén kidolgozott módosítási javaslatban, amely a kisebbségi önkormányzat fogalmának meghatározásával, a feladat- és hatáskörök, az egyetértési jog, a más szereplőkkel való együttműködés pontosításával, az országos testület törvényességi ellenőrzésének megteremtésével igyekezett javítani a jogi helyzeten, bár elsősorban még inkább csak a működés területein. Kiemelendő viszont, hogy az intézménylétesítés és -fenntartás terén rendezni kívánta a finanszírozási háttérrel.<sup>151</sup>

Ezek a kérdések értelemszerűen szerves részét képezték a későbbi tervezeteknek is. A 2000–2001. évi javaslatok ezeken túlmenően a közoktatási és köz-

<sup>151</sup> Lásd Tabajdi Csaba, Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkár – Kuncze Gábor, belügy-miniszter – Vastagh Pál igazságügy-miniszter: Előterjesztés a Kormány részére a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény módosításáról (1997. december). MTA ENKI Kézirattára.

művelődési intézményátadásnak már nem csupán pénzügyi vonatkozásairól, hanem egyértelműbb jogi szabályozásáról rendelkeztek: ennek keretében az átvétel szabályainak és feltételeinek taglalása (pl. az intézményben dolgozók jogviszonya) mellett lehetőséget kívántak teremteni arra, hogy a helyi és a kisebbségi önkormányzat erről szóló megállapodásába harmadik, mintegy garانتáló félként az országos testület is belépjen. Lényeges pont volt az is, hogy az országos önkormányzat megkeresésére az intézményfenntartó helyi önkormányzat köteles átadni a térségi vagy országos szinten, az alapító okirata szerint, kizárólagosan kisebbségi feladatokat ellátó iskolát, kollégiumot, illetve kisebbségi kulturális intézményeket.

A kulturális autonómia kiteljesedése terén a lényeges előrelépés azonban ugyancsak a jogszabályi környezet változásával, a politikai és kisebbségi szereplők által egyaránt támogatott intézményesülési folyamat felgyorsításával történhetett meg a 2000-es évek első felében. A közoktatási törvény 2003-as módosítása<sup>152</sup> az oktatási, míg a kisebbségi törvény 2005-ös átfogó módosítása a kulturális intézmények vonatkozásában tette lehetővé a kisebbségi önkormányzatok számára a létesítést, a fenntartást és a fenntartói jogok átvételét. Ehhez kapcsolódóan, a 2003. évi költségvetéstől kezdve, új elemként van jelen az intézmények átvételének és fenntartásának támogatására szolgáló költségvetési tétel. Az országos kisebbségi önkormányzatok pályázatai között felosztott támogatási összegek azonban nem folyamatosan növekedtek, miként kezdeti gondok adódtak magával a pályáztatással, az elszámolással és az év első hónapjaiban történő kifizetésekkel is. Elsőként, 2003-ban 10 kisebbség 21 intézménye részesült főként új intézményekhez kötődő, mintegy 429 milliós pályázati támogatásban. Már a kezdeti tapasztalatok is azt mutatták, hogy a törvénymódosítás ténylegesen javított az intézményátvétel feltételein. A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata 2004 nyarán vette át a pécsi Koch Valéria Óvoda, Általános Iskola és Gimnázium, illetve a pilisvörösvári Német Nemzetiségi Gimnázium fenntartását. Az Országos Szlovák Önkormányzat pedig szintén 2004-ben köthette meg az átadási megállapodást a szarvasi Szlovák Általános Iskola, Óvoda és Diákotthon átvételéről.<sup>153</sup> A támogatott intézmények köre 2006-ra már 11 kisebbség összesen 34 intézményét jelentette, és a keret megoszlását illetően egyre inkább emelkedett a működési célra fordított összegek nagysága és aránya. Az intézményalapítók sorába később került be az örmény és az ukrán kisebbség. Napjainkra a honos kisebbségként elismert 13 népcsoport országos önkormányzatai több mint 40 intézményt alapítottak, illetve vettek át. Ezek között találunk művelődési és dokumentációs központokat, könyvtárakat, múzeumokat, kiállítóhelyeket, színházakat, kutatóintézeteket, rádiót, és nem utolsósorban a kisebbségi nevelés-oktatás különböző intézményeit, amelyeken kívül

<sup>152</sup> 2003. évi LXI. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról.

<sup>153</sup> Úton a kulturális autonómia felé. Intézmények – országos önkormányzatok fenntartásában. *Barátság*, 2004. november 15. 4386–4388.

említést kell tenni az országos testületekhez képest némileg kedvezőtlenebb feltételekkel rendelkező települési kisebbségi önkormányzatok intézményeiről is.

Bár az eddigi eredmények valószínűleg elmaradnak az 1990-es évek elejének nagyra törő várakozásaitól, az is érzékelhető, hogy a valós kulturális autonómia kiépítése irányába tett lépések, az elsősorban országos szinten tetten érhető intézményesülési folyamatok még nem zárultak le, napjainkban is tartanak. Az országos kisebbségi önkormányzatok jelentős részénél további ez irányú tervek körvonalazódnak, amivel párhuzamosan hangsúlyt helyeznek a már meglévő intézmények működtetésére, a kialakított autonómia stabilitásának elérésére is. Kétségtelen, hogy az utóbbi évek fejleményei a korábbiakhoz képest újfajta működési mechanizmusokat és újfajta felelős szerepfelfogást követelnek meg a kisebbségi önkormányzatoktól. A mindennapok során foglalkozni kell a felmerülő új természetű kérdésekkel és problémákkal is. Újfajta értelmet nyert, bővebb tartalommal rendelkezik a kulturális autonómia hazai fogalma, amikor maguk a kisebbségi testületek hozhatnak a közösségeket alapjaiban érintő, rövid és hosszú távú következményekkel járó döntéseket. Sőt az eredeti elgondolást továbbfejlesztve olyanra is akad példa, hogy maguk az intézményi szereplők vállalnak át korábban az önkormányzat által ellátott feladatokat, például pályáznak és programokat szerveznek.

### A kisebbségi kedvezményes mandátum intézménye

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény már a kihirdetése óta rendelkezett a kisebbségi jogok védelméről, egész pontosan az önkormányzati választásokon kisebbségi minőségben induló jelöltek és listák kedvezményes mandátumszerzéséről. Kimondta azt is, hogy a helyhatósági választásokon a kisebbség legtöbb szavazatot szerzett jelöltje a kisebbség helyi szószólójává válik. A kedvezményes mechanizmust az 1993-as kisebbségi törvény szükségesnek tartotta módosítani úgy, hogy a kislistás rendszerben immár megelégedett azzal, ha a kisebbségi jelölt megszerzi a legkevesebb szavazattal mandátumot szerző jelöltre leadott szavazatok felét, és így ő is teljes jogon bejuthatott a helyi képviselő-testületbe. Hasonló, feles szavazatarányt követelt meg a kisebbségi listáknál a kétszavazatos rendszerben. Ez utóbbit az 1994. évi LXII. törvény ismét módosította, és leszállította egynegyedes arányra. Az átfogó módosítás folyamatának kezdetéhez közel eső, 1998-as önkormányzati választásokon a kisebbségek az általuk elnyert mandátumok mintegy 38%-át, szám szerint 363-at, 2002-ben pedig közel 42%-át (541) szereztek meg kedvezményes módon.<sup>154</sup> Mellettük közel 50 kisebbségi polgármestert is megválasztottak a szavazópolgárok.<sup>155</sup>

<sup>154</sup> Magicz András: A kisebbségi önkormányzatok és a kisebbségi választójog. In: Gyulavári Tamás–Kállai Ernő (szerk.): *Jövevényektől az államalkotó tényezőkig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*. Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2010. 226.

<sup>155</sup> Demeter Zayzon: i. m. 52–53.

A kisebbségi önkormányzati választásokon tapasztalható visszaélések azonban ezt a mechanizmust is elérték, illetve jogértelmezési problémák merültek fel a szószóló intézményével kapcsolatban. Szószólónak volt tekinthető ugyanis az a személy, aki a „hagyományos” eljárásban, továbbá aki kedvezményes úton kapott mandátumot, illetve az is, aki a kisebbség jelöltjeként bár a legtöbb szavazatot szerezte, de mandátumhoz nem jutott. Ráadásul a kisebbségi törvény szerint a szószóló csak akkor láthatta el egy kisebbség képviselőt a települési önkormányzatban, ha a településen nem működött az adott közösség kisebbségi önkormányzata. A helyzetet tovább bonyolította, hogy a települési képviselőtestület ülésein a kisebbségi önkormányzat elnöke tanácskozási joggal részt vehetett, azaz kevesebb joggal, mint az ott kedvezményes úton mandátumot szerzett kisebbségi képviselő. Lényegében ezekre a tényezőkre való hivatkozással a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló 2000-es törvénytervezet megszüntette volna a kedvezményes mandátum intézményét, amelyhez viszont a kisebbségi oldal a továbbiakban nagymértékben ragaszkodott. Sőt egyes közösségek részéről felmerült a megyei közgyűlésekben való kedvezményes kisebbségi mandátumszerzés igénye is.<sup>156</sup>

Az országos kisebbségi önkormányzatoknak a tervezettel szembeni közös elutasító nyilatkozata szerint *„ellenezzük a kedvezményes kisebbségi mandátumszerzés lehetőségének törlését a települési önkormányzati választások során. Ez a rendelkezés egyáltalán nem szorítaná vissza a visszaéléseket, ugyanakkor nagyon sok kisebbségi jelöltet fosztana meg a települési önkormányzat képviselőtestületében való részvételtől.”*<sup>157</sup> A kisebbségi tiltakozás ellenére a 2001-es választási törvényjavaslat ugyancsak a kedvezményes mandátum kiiktatását tervezte, amely ellen a kisebbségi vezetők újfent felemelték a hangjukat.<sup>158</sup> A jogszabály elfogadásának hiányában viszont a választási visszaélések a 2002-es helyhatósági választások alkalmával a települési önkormányzatban való kedvezményes kisebbségi mandátum intézményét is számottevően befolyásolták azzal együtt, hogy a kisebbségi jelöltként megválasztott települési képviselők száma közel megduplázódott.<sup>159</sup> Az ellentétes

<sup>156</sup> Heinek Ottónak, a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának elnökének levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 2000. május 31.). MOIL 1998–2002. EMB Ad hoc bizottsági ülések 2000–2001. 59. d. Fuzik Jánosnak, az Országos Szlovák Önkormányzat elnökének levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 2001. október 26.). MTA ENKI Kézirattára.

<sup>157</sup> A tizenhárom országos kisebbségi önkormányzat vezetőjének levele Daróczy Istvánnak, a BM Jogi Főosztálya megbízott főosztályvezetőjének (Budapest, 2000. július 26.). MOIL 1998–2002. EMB Levelezés 2000. év 22. d. Lásd még Fuzik Jánosnak, az Országos Szlovák Önkormányzat elnökének levele Daróczy Istvánnak, a BM Jogi Főosztálya megbízott főosztályvezetőjének (Budapest, 2000. július 28.). MTA ENKI Kézirattára.

<sup>158</sup> Fuzik Jánosnak, az Országos Szlovák Önkormányzat elnökének levele Hargitai Jánosnak, az ad hoc bizottság elnökének (Budapest, 2001. október 26.). MTA ENKI Kézirattára. Farkas Flórián elnök: Az Országos Cigány Önkormányzat közleménye (Budapest, 2001. november 26.). MOIL 1998–2002. EMB Iktatott iratok 3. d.

<sup>159</sup> Pap András László: Etnikai-nemzetiségi identitás és választójogi korrupció. In: Halász Iván–

kisebbségi álláspontok és különösen az ügyben leginkább érdekelt kisebbséget képviselő OCÖ és más cigány szervezetek tiltakozásának dacára a kormányzati oldal továbbra is napirenden tartotta annak megszüntetését, és ahhoz ragaszkodott is a 2004-es törvényjavaslat keretében.

Tisztázatlan azonban, hogy mindezek után vajon a nagyobbik ellenzéki párt vagy a kisebbségi szervezetek nyomására került-e vissza, ha megváltozott formában is, a kedvezményes kisebbségi mandátum a 2005 nyarán megszavazott kompromisszumos törvényjavaslatba. Az elfogadott, de ki nem hirdetett törvény szerint ugyanis egy kedvezményes számítási móddal a települési kisebbségi önkormányzat legtöbb szavazattal megválasztott tagja a települési önkormányzat képviselő-testületének tagjává válhat. A kisebbségi és a települési önkormányzati választások eltérő választói bázisa következtében ezen megoldás alkotmányellenessége szinte kezdettől fogva nyilvánvaló volt. Az önkormányzati képviselő-testületbe a kisebbségi választópolgárok így kétféle módon is juttathattak képviselőket, illetve olyan képviselők is mandátumot szerezhettek volna, akiket nem a választók teljes közössége választhatott meg. A népszuverenitás és a választójog egyenlőségének sérelmére hivatkozva Mádl Ferenc köztársasági elnök napokon belül az AB elé utalta az aláírásra megküldött törvényt.<sup>160</sup> Nem kizárt az sem, hogy a parlamenti pártok nem vállalkoztak a kedvezményes mandátum megszüntetésének kimondására, és ennek felelősségét akarták megosztani a köztársasági elnökkel és az Alkotmánybírósággal.

Az AB 2005. szeptember 27-ei ülése osztotta az államfő alkotmányos aggályait, és kimondta a ki nem hirdetett törvény vonatkozó bekezdésének az alkotmányba ütközését.<sup>161</sup> A különböző szereplők számára ezt követően sürgető feladatnak bizonyult az így előállt helyzet kezelése, hiszen a kérdés az egész módosítási anyag ismételt elfogadását is hátráltatta. Kaltenbach Jenő a kialakult helyzetet úgy értelmezte, hogy amennyiben az Országgyűlés kiiktatja az alkotmányellenessé nyilvánított rendelkezést, és helyette nem alkot újat, abban az esetben sérülnek a kisebbségeknek a képviselőre vonatkozó alkotmányos jogai. Megoldásként azt javasolta, hogy ne szüntessék meg az önkormányzati választási törvényben már meglévő mechanizmusokat, hanem szigorítsák őket azzal, hogy a települési önkormányzati választásokon kisebbségiként induló jelöltnek szerepelnie kell a kisebbségi vá-

---

Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása*. Gondolat Kiadói Kör–MTA Jogtudományi Intézete, Budapest, 2003. 252–256. Az 1296 kisebbségi képviselőből 541 fő, azaz több mint 40% kedvezményes mandátummal jutott be a képviselő-testületbe. A cigány kisebbség esetében ez az arány kb. 70% volt. Lásd Kaltenbach Jenő kisebbségi biztos levele Szili Katalinnak, az Országgyűlés elnökének (Budapest, 2005. október 4.). MOIL 2002–2006. EMB Iktatott iratok 2005. 10. d.

<sup>160</sup> Mádl Ferenc köztársasági elnök megküldte véleményezésre az Alkotmánybíróságnak a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvényt (Köztársasági Elnöki Hivatal közlemények, 2005. 06. 21.). <http://www.keh.hu>

<sup>161</sup> 593/A/2005. AB határozat.

lasztói névjegyzékben.<sup>162</sup> Az OCÖ közleményt adott ki, amely szerint csak akkor támogatja a módosított kisebbségi joganyag elfogadását, ha a parlamenti pártok garantálják, hogy az önkormányzati képviselők választásáról szóló törvényben biztosítják a kisebbségek helyi szintű képviseletét.<sup>163</sup> Kompromisszumos megoldásként végül annyit sikerült csak elérni, hogy a négy parlamenti párt képviselői közösen kezdeményezték egy országgyűlési határozat elfogadását, amelyet ugyanazon nap és az átfogó módosítással együtt szavazott meg az Országgyűlés. A határozat szerint az Országgyűlés felkérte a kormányt, hogy gondoskodjon a kisebbségek kedvezményes mandátumhoz jutásáról szóló törvénytervezet előkészítéséről, és azt a frakciókkal való egyeztetés alapján, 30 napon belül terjessze be annak érdekében, hogy abból még a 2005. őszi ülésszak végéig kihirdetett törvény szülessen.<sup>164</sup> A határidőt tartani viszont ezúttal sem sikerült, és végül két-két MSZP-s és Fideszes szakpolitikus nyújtott be egy a megváltozott jogszabályi környezethez igazodó törvényjavaslatot 2006 elején<sup>165</sup>, amiből elfogadott és kihirdetett jogszabály már nem született, és a kérdés azóta is megoldatlan.

<sup>162</sup> Kaltenbach Jenő kisebbségi biztos levele Szili Katalinnak, az Országgyűlés elnökének (Budapest, 2005. október 4.). MOIL 2002–2006. EMB Iktatott iratok 2005. 10. d.

<sup>163</sup> Az Országos Cigány Önkormányzat közleménye (Budapest, 2005. október 11.). <http://www.oco.hu>

<sup>164</sup> 81/2005. (X. 19.) OGY határozat a nemzeti és etnikai kisebbségek kedvezményes mandátumhoz jutásáról.

<sup>165</sup> T/19150. sz. törvényjavaslat a helyi önkormányzati képviselők választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény, valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról (2006. január 30.).

# KITEKINTÉS

## *A kisebbségi törvény ügye 2006–2011 között*

A kisebbségi törvény 1993 utáni legjelentősebb módosítása óta mintegy hat év telt el. Ennyi idő már önmagában is indokoltta teszi az ügy „utóéletének” rövid áttekintését, és a legfontosabb fejleményekre való utalást. Mint az látható volt, a kisebbségi törvény előkészítésének és későbbi korrekcióinak kérdése sajátos, kormányokon, sőt 1989–1990 után rendszereken átívelő és értelemszerűen le nem záruló folyamatként jellemezhető, amely ugyancsak indokolja a kitekintést. A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény november 25-ei hatálybalépését, a 2006-os, illetve a 2010-es országgyűlési képviselő-választásokat követően, a jogszabály ügyében az utóbbi időszakban kifejlődött közpolitikai közösség ismételten jelentős változásokon ment keresztül. A szereplői kör bizonyos mértékű átalakulása mellett – a korábbiakhoz hasonlóan szűk keretek között – megindulhatott a módosított választási szabályok és a kisebbségi törvény rendelkezéseinek kiértékelése is, a feltárt problémák és hiányosságok pedig rövidesen újabb módosítási igényeket eredményeztek. Mind a 2006–2007-es, mind pedig a legutóbbi, 2010–2011-es kisebbségi önkormányzati választások megmutatták, hogy a választási visszaéléseket az új, megreformált rendszerben sem sikerült teljességgel visszaszorítani, és – némely korábbi várákozással ellentétben – a megválasztott kisebbségi testületek száma összességében még emelkedett is. Az átfogó módosítás utáni kezdeti időszakot mindazonáltal főként a finanszírozási-gazdálkodási kérdések, valamint az új szakombudsman 2007-es hivatalba lépését követően a parlamenti képviselő 1990 óta rendezetlen ügye uralta. Gyurcsány Ferenc miniszterelnök őszi beszédének 2006. őszi nyilvánosságra kerülése óta a korábbiakhoz képest még inkább feszült és bizonytalan belpolitikai helyzet azonban kétségkívül nem kedvezett a kormány- és ellenzéki pártok közötti, kétharmados ügyekben való kompromisszumoknak. Ráadásul a kisebbségi koalíciós partner, az SZDSZ 2008-as kilépése sem adhatott prioritást a kisebbségben, 2009 tavaszától pedig új miniszterelnök vezetésével kormányzó MSZP számára a ciklusokon át rendezetlen parlamenti képviselő vagy éppen egy újabb átfogóbb törvénymódosítás kivitelezésére, holott 2007-ben a kormány még éppen a kisebbségpolitika „dinamizálását” vetítette előre. A 2010-es parlamenti választások eredményeként kétharmados többséget szerző, összességében 263 fős Fidesz-

és KDNP-frakciók a meginduló alkotmányozással összefüggésben viszont már jóval nagyobb eséllyel vághattak neki a kisebbségi törvénnyel, a kisebbségi önkormányzati választásokkal, illetve a kisebbségek parlamenti képviseletével kapcsolatos problémák megoldásának.

A közpolitikai közösség szereplőit tekintve, az Országgyűlés Emberi jogi bizottságának feladata az átszervezések hatására némileg kibővült, és 2006-tól immár Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságként működött Balog Zoltán (Fidesz),<sup>1</sup> majd 2010-től Lukács Tamás (KDNP) elnöklete alatt.<sup>2</sup> Kaltenbach Jenő második ciklusának lejártát követően az államfő Kállai Ernő jogász-kutatót, az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület tagját jelölte utódjául, akit a képviselők 2007 közepén választottak meg a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának. Kállai az elődjétől meglehetősen eltérő szerepfelfogást vall: míg Kaltenbach számos kisebbségtől különböző álláspontot képviselt több fontos szakpolitikai kérdésben, addig az új biztos szükségszerűen az együttműködésre törekedett, mi több, kezdeti időszakában az összes kisebbség képviseletének fontosságát, legmagasabb pozícióból való szószólói pártfogásukat és érdekképviseletüket hangsúlyozta. Másrészt rendkívüli aktivizmussal fogott hozzá az ombudsmani feladatainak ellátásához, illetve ahhoz, hogy ő maga oldjon meg, vagy legalábbis megoldást kényszerítsen ki néhány a múltból örökölt és régóta húzódo nagyobb ügyben. *„A fontos és szükséges napi feladatok ellátása mellett szeretnék katalizátor lenni: felrázni a politikát, a közvéleményt, hogy új minőséget tudjunk elérni. Arról szeretném meggyőzni a kisebbségi közösségeket, hogy csak akkor van esély a sikerre – bizonyítja ezt az elmúlt tizenöt év is –, ha közös álláspontot tudunk kialakítani.”*<sup>3</sup> A vizsgált ügyekben, mindenekelőtt a parlamenti képviselet kivitelezésében vagy a kisebbségi joganyag további korrekciójában azonban erőfeszítései a 2006–2010-es ciklusban nem vezettek eredményre, főként a hazai kisebbségi szféra sajátos viszonyrendszereinek, a politikacsinálás, az érdekegyeztetés és a közigazgatás működése esetlegességeinek, valamint más szereplők ellenérdekeltségének vagy közönyének következtében.

Első fontos politikai lépései egyikeként kezdeményezésére 2007. szeptember 13-án létrejött az ombudsmant és a 13 országos kisebbségi önkormányzat vezetőit tömörítő II. Kisebbségi Kerekasztal annak érdekében, hogy a közös kisebbségi célokat összefogva és egymás érdekeit messzemenően figyelembe véve lehessen érvényesíteni. A II. Kisebbségi Kerekasztal az elsőhöz képest azonban alapjaiban eltérő formációnak bizonyult. Míg az első szervezetet a régóta formálódó összefogási igény és a kormányzati kezdeményezésekkel kapcsolatos sürgető kisebbségi civil elégedetlenség hívta alulról és nyitottan életre, addig a kisebbségi intézmé-

<sup>1</sup> 14/2006. (V. 31.) OGY határozat az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról.

<sup>2</sup> 23/2010. (V. 14.) OGY határozat az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról.

<sup>3</sup> Mayer Éva: „Csak közösen tudunk új minőséget elérni...” Interjú Kállai Ernővel. *Barátság*, 2007. szeptember 15. 5428.

nyes együttműködések felbomlása után az ezúttal felülről megalakított és zártkörű szerveződés esetében ilyen hasonló kényszerítő körülményről már aligha beszélhetünk. A II. Kisebbségi Kerekasztalt a nyilvánosság előtt egyedül az ombudsman képviselte, és az ombudsmani hivatal honlapja adott számára felületet. Az első Kerekasztal esetében még több-kevesebb sikerrel, de kivitelezhető volt az adott kérdésben leginkább érintett kisebbség álláspontjához való közös alkalmazkodás, de a második esetben előírt teljes konszenzus kívánalma és ezzel a hosszabb távú eredményes összefogás már kétségesebb volt.

A II. Kisebbségi Kerekasztal mellett 2007 tavaszától Szili Katalin házelnök javasolta a 2004 decemberében létrehozott konzultatív testület, a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fórumának mintájára egy hasonló hazai kisebbségi fórum életre hívását, amelyben a kisebbségi vezetőkön kívül helyet kapnának a kormány és a frakciók képviselői is. Ezen szándékát az Országgyűlés elnöke 2008 májusában megismételte, amikor is a kisebbségek parlamenti képviseletének megteremtéséig terjedő átmeneti időszakban látta szükségesnek egy ilyen jellegű fórum létrehozását. A Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fórumának tényleges megalakítására azonban csak egy évvel később, 2009. május 13-án került sor. A konzultatív testületet a kisebbségek parlamenti képviseletének megvalósulásáig tartó időszakban tervezték fenntartani, mindenekelőtt a döntéshozatali folyamatokba való hatékonyabb és közvetlenebb kisebbségi bekapcsolódás érdekében. Az ülésszakonként legalább egyszer ülésező Fórumot az Országgyűlés elnöke vezeti, két alelnöke pedig rotációs rendszerben az országos kisebbségi önkormányzatok egy-egy vezetője. Javaslatokat, ajánlásokat, állásfoglalásokat, valamint nyilatkozatokat adhat ki, döntéseit pedig konszenzussal hozza az országos önkormányzati elnökök, valamint a parlamenti frakciók egy-egy delegált képviselőjének szavazatával. Tanácskozási joggal részt vehetnek az ülésein az Országgyűlés állandó bizottságainak elnökei, állandó meghívottként pedig jelen lehet a kisebbségi ombudsman és a kormány kisebbségi ügyekért felelős minisztere. A Fórum tagjai meghívottként felkereshetnek bizottsági üléseket, és néhány, a kisebbségi szempontból fontos bizottsággal kiemelt együttműködést alakíthatnak ki.<sup>4</sup>

Ugyanaznap fogadták el a képviselők a kisebbségek országgyűlési képviseletére vonatkozó országgyűlési határozatot, amely 2012. december 31-ei határidővel kérte fel a kormányt a vonatkozó törvényjavaslat kidolgozására és benyújtására annak érdekében, hogy a teljes jogú, de kedvezményes mechanizmussal megtámogatott kisebbségi képviselet a 2014. évi parlamenti választások után már megvalósítható legyen.<sup>5</sup>

A II. Kisebbségi Kerekasztal megalakításakor számos megoldandó kérdés került felszínre a parlamenti képviselettől kezdve a települési önkormányzatokban való kedvezményes mandátum visszaállításán, a kulturális autonómia megerősítésén

<sup>4</sup> 19/2010. (II. 26.) OGY határozat a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fórumáról.

<sup>5</sup> 20/2010. (II. 26.) OGY határozat a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletére vonatkozó jogalkotási folyamatról.

át egészen a finanszírozási ügyekig. Az ombudsman kezdettől fogva szorgalmazza a kisebbségi törvény további reformját is: *„a kisebbségi törvény módosítását is végig fogom kísélni az országgyűlési vitában az utolsó pillanatig, a kompromisszum megszületéséig, hogy a döntés a kisebbségi közösségek számára leginkább megfelelő legyen”*.<sup>6</sup> A kisebbségi biztos és a Kerekasztal munkájában azonban kiemelkedő helyen szerepelt az országgyűlési képviselő problémája: az ombudsman ezzel kapcsolatban hangot adott azon törekvésének, hogy amennyiben a döntéshozók ezt nem kívánják biztosítani a kisebbségek számára, akkor végre vállalják fel ennek kimondását, és tegyék meg az ehhez szükséges jogszabályi módosításokat. Az ombudsmani hivatal ki is dolgozott egy a megváltozott jogszabályi környezethez igazodó és a Kerekasztallal egyeztetett koncepciót, amelyhez azonban az ombudsmannak nem sikerült minden kisebbség támogatását megszereznie, és ráadásul a 2008. februárban átadott dokumentumra a kormány – többszöri felszólítás ellenére – nem reagált. Tavaszra egyértelművé vált, hogy a németek, a ruszinok és a szerbek mindenképpen ellenzik a parlamenti választásokon a kisebbségi választói névjegyzék tervezett bevezetését és alkalmazását. Az országgyűlési képviselő ügyében való összefogás megghiúsulása így közrejátszhatott abban, hogy a szervezési és előkészítési háttérrel biztosító ombudsmani hivatal 2008 szeptemberében és 2009 áprilisa között nem hívta össze a II. Kisebbségi Kerekasztalt (bár ezt az ügyrend szerint bármely kisebbségi önkormányzat is megtehetette volna). A Fórum életre hívását követően pedig a kisebbségi biztos felvetette a Kerekasztal feloszlásának lehetőségét.<sup>7</sup> A Kerekasztal eddigi története így újfent felhívja a figyelmet egy a kisebbségek közötti, a sajátosságaikat és az önkormányzatok belső döntéshozatali mechanizmusait figyelembe vevő, ösztönzőkkel és kényszerítő erővel bíró, valamint alkalmasint tanulási-szocializációs funkciókat megvalósító, alulról életre hívott érdekegyeztetés szükségességére. Ennek egy formája lehet az országos kisebbségi önkormányzatok által közösen, egyesületi alapon létrehozott szövetség, amely szándéka szerint is partnere lenne a többi települési és megyei önkormányzati szövetségnek.

A vizsgált időszakban ismételten jelentős átszervezéseken ment keresztül a kormányzati kisebbségpolitikai intézményrendszer. 2007. január elsején lépett hatályba a december közepén elfogadott 2006. évi CIX. törvény, amely a kisebbségi törvényt is módosítva, kivette a jogszabályból a különböző formákban, de 1990 óta működő Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalra utaló részeket, és a kisebbségekkel kapcsolatos állami feladatok felelősenek meghatározását egy kormányrendeletre bízta, amely a NEKH jogutóddal történő megszüntetésének a nyitánya

<sup>6</sup> Mayer: *Csak közösen tudunk új minőséget elérni*, i. m. 5429. Lásd még: Kállai Ernő–Varjú Gabriella: A kisebbségi törvény. In: Gyulavári–Kállai: i. m. 199–204. Dr. Kállai Ernő: Feljegyzés a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény alkalmazása során tapasztalt problémákról (Budapest, 2007. szeptember 27.). <http://www.nemzetpolitika.gov.hu/data/files/91418117.doc>

<sup>7</sup> Az ombudsman oszlatna (Hírextra, 2009. 05. 14.). <http://www.hirextra.hu/2009/05/14/az-ombudsman-oszlatna/>

volt.<sup>8</sup> A kormány ugyanis úgy határozott, hogy a Hivatal jogutódja a MEH legyen, és megbízást adott a feladatátadás előkészítésére.<sup>9</sup> A kormányrendelet utóbb erről két fázisban rendelkezett: elsőként január elejétől a Hivatal irányítását a korábbi ICSSZEM-től a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszteréhez telepítette egy hónapra, majd január 31-étől végleg megszüntette az önálló Hivatalt azzal, hogy a továbbiakban a felelős államigazgatási szerv – a határon túli magyar területtel együtt – a MEH lesz.<sup>10</sup> Ennek keretében utóbb, Csizmár Gábor általános államtitkár irányítása alatt, létrejött a Kisebbség- és Nemzetpolitikáért Felelős Szakállamtitkárság, amely Gémesi Ferenc közvetlen vezetése alatt, a hazai kisebbségekkel kapcsolatban alapvetően továbbra is koordináló, döntés-előkészítő, és kapcsolattartó feladatokat látott el. A Szakállamtitkárságon belül, a NEKH ezen egykori feladatainak ellátására február elsejével létrejött a Németh Erika által vezetett Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Főosztály.<sup>11</sup> Újabb szervezeti változás a Bajnai Gordon által vezetett kormány 2009-es hivatalba lépésével következett be, amikor is a kisebbségpolitikai terület Kiss Péterhez, a társadalompolitika összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszterhez került. Az új miniszter feladata lett a hazai kisebbségekkel kapcsolatos jogszabályok előkészítése, saját hatáskörben ilyen tárgyú rendeletek kiadása, valamint a kormány kisebbségekkel kapcsolatos tevékenységének koordinációja.<sup>12</sup> Alatta viszont változatlan formában működött tovább a Miniszterelnöki Hivatal Szakállamtitkársága és annak Főosztálya.

A kisebbségi törvény 2005 utáni lehetséges továbbfejlesztése szempontjából fontos fejlemény, hogy – a már jelzett dinamizálás jegyében – 2007 nyarán, a Kisebbségi Főosztály koordinációja mellett három munkacsoport jött létre a médiával kapcsolatos, a közjogi, valamint a finanszírozási és támogatási kérdések áttekintésére, elemzésére és a szükséges javaslatok megfogalmazására. Június elején alakult meg a Közjogi munkacsoport 15 állandó taggal, akiknek a többsége a kisebbségi vezetőkől és szakértőkből állt, és őket a kormányzati és külső szakértők egészítették ki. Első munkaterve értelmében a munkacsoport az év végéig kapott határidőt a parlamenti képviseletre, a személyi hatályra, a kedvezményes mandátum és az átalakult kisebbségi önkormányzat esetleges visszahozására, valamint a „történelmi település” fogalmának intézményesíthetőségére vonatkozó javaslatok kidolgozására. A munkacsoport 2008–2009-ben, a növekvő kisebbségi bírálatok

<sup>8</sup> 2006. évi CIX. törvény a kormányzati szervezetátalakítással összefüggő törvénymódosításokról. IV. fejezet.

<sup>9</sup> 2228/2006. (XII. 20.) Korm. határozat a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos kormányzati feladatok ellátásával összefüggő szervezeti intézkedésekről.

<sup>10</sup> 363/2006. (XII. 28.) Korm. rendelet a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos állami feladatok ellátásáról és az ehhez kapcsolódó intézményrendszer átalakításáról.

<sup>11</sup> Lásd 1/2008. (MK 57.) ME utasítás a Miniszterelnöki Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról. 3/2008. (MK 74.) ME utasítás a Miniszterelnöki Hivatal államtitkárainak és szakállamtitkárainak feladatköréről.

<sup>12</sup> 88/2009. (IV. 13.) Korm. rendelet a társadalompolitika összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszter feladat- és hatásköréről.

közepette is folytatta megkezdett munkáját, de az elfogadott javaslatok az említett területeken továbbra is vártak magukra. Gémesi Ferenc mindenestre a 2009-es év egyik feladatának a kisebbségi törvény további, például a nyelvhasználati területen történő pontosítását nevezte meg.<sup>13</sup>

A 2010-es parlamenti választásokat követően a Fidesz és a KDNP alkotta kétharmados kormánytöbbség az új struktúrában Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi minisztert bízta meg a kisebbségi törvényből fakadó feladatok ellátásával, valamint a kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének szakmai irányításával. Ugyancsak ő felelős az egyenlő bánásmód biztosításáért és a társadalmi felzárkóztatásért. Kisebbségi szakpolitikai feladatai körében többek között összehangolja a nemzetiségi és nemzetpolitikai stratégiai szempontokat, kapcsolatot tart a hazai kisebbségek önkormányzataival és más szervezeteivel, közreműködik a kisebbségi igények felmérésében, illetve hozzá tartozik a kisebbségi jogokra, a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó döntések előkészítésének kötelezettsége is.<sup>14</sup> Mindezeknek megfelelően a miniszter alatt közvetlenül létrejöttek a társadalmi felzárkózásért, valamint az egyházi, nemzetiségi és civil társadalmi kapcsolatokért felelős államtitkárságok – az előbbi Balog Zoltán, az utóbbi pedig Szászfalvi László államtitkárok vezetésével.<sup>15</sup> A hazai kisebbségekkel kapcsolatos kormányzati feladatok koordinálásáért felelős szervezeti egység helyettes államtitkára Latorcai Csaba. Keretein belül kifejezetten a kisebbségi teendők ellátására működik a Nemzetiségi Kapcsolatok Főosztálya.

Az új kormány első lépései egyikeként módosította az alkotmányt azzal, hogy 200 főben maximalizálta az országgyűlési képviselők létszámát, akik mellett a kisebbségek képviselőire további, legfeljebb 13 képviselő választható.<sup>16</sup> Ennek nyomán kormánypárti képviselők új törvényjavaslatot is beterjesztettek az országgyűlési képviselők választásáról, amely – amellet, hogy 198 főre kívánja csökkenteni a képviselők létszámát – ezenfelül a kisebbségek részére legfeljebb 13 kedvezményes mandátum megszerzésének lehetőségét irányozta elő. Ezen legutóbbi elképzelés szerint azon társadalmi szervezetek állíthatnak jelöltet, amelyek a kisebbségi önkormányzati képviselők választásán is jelöltállítási joggal rendelkeznek, és az ilyen módon meghatározott kisebbségi jelölő szervezetek csak olyan jelöltet indíthatnak, aki az adott kisebbséghez tartozik, és a kisebbségi önkormányzati választáson választójoggal rendelkezik. A kisebbségi jelölő szervezetek akkor állíthatnak országos listát, ha legalább 5 egyéni képviselőjelöltet tudtak indítani, egyenként legkevesebb 750 ajánlással. Közös vagy kapcsolt listákat a kisebbségi

<sup>13</sup> Mayer Éva: Szolid növekedés 2009-ben, interaktív kisebbségi adatbázis. Interjú Gémesi Ferenc szakállamtitkárral. *Barátság*, 2009. február 15. 5951–5954.

<sup>14</sup> 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről.

<sup>15</sup> 17/2010. (VIII. 31.) KIM utasítás a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

<sup>16</sup> Alkotmány 2010. május 25-i módosítása. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

szervezetek nem állíthatnak. A voksoláskor a választók egy listára szavazhatnak, azaz dönteniük kell, hogy a párt- vagy a kisebbségi listát preferálják-e. A kedvezményes mandátum megszerzésére akkor nyílik lehetőség, ha a kisebbségi jelölő szervezet országos listája az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazat egyharmadánál több szavazatot kap.<sup>17</sup> Ez, a 2010-es választásokat figyelembe véve, körülbelül 20 ezer szavazatot jelent, ami azért figyelemreméltó, mert a korábbi választásokon még a legsikeresebb etnikai pártok sem tudtak 10–12 ezernél több támogatót felvonultatni. A 2011 őszén nyilvánosságra hozott koncepció szerint a magyarországi választói névjegyzékben szereplő választópolgárok egy szavazatot adhatnak le az egyéni kerületi képviselőjelöltjükre, külön nyilatkozattal – a nemzetiségi választói névjegyzékbe regisztrálva – pedig még szavazhatnak a legkevesebb 1500 ajánlással felállított, kedvezményes nemzetiségi jelöltek listáira. Rájuk nem vonatkozna az ötszázalékos bejutási küszöb, és az a kisebbségi lista szerezne a tervek szerint mandátumot, amely elérte a legkisebb eredménnyel még megválasztott képviselőre leadott érvényes szavazatok felét vagy alternatívaként annak egyharmadát. Ha a lista ennél kevesebb szavazatot szerezne, akkor a közösség egy „kisebbségi szószólót” küldhetne az Országgyűlésbe, akit a szavazati jogon kívül minden parlamenti jog megilletne.

A települési önkormányzati képviselők számának leépítésével párhuzamosan, a választások előtt, 2010 júniusában törvénymódosítás csökkentette a települési, a területi és az országos kisebbségi önkormányzatok létszámát.<sup>18</sup> A 2010 novemberében elfogadott új jogalkotási törvény pedig az országos önkormányzatok korábbi egyetértési jogát kötelező véleményezésre változtatta a kisebbségi történelmi települések és építészeti emlékeik megőrzésével és ápolásával kapcsolatos jogszabályok, valamint a közoktatási törvény végrehajtásáról szóló kormányrendelet megalkotásakor.<sup>19</sup> Ugyancsak az év végén kormányrendelet alakította át a települési és a területi kisebbségi önkormányzatok támogatását, amelynek egyik eleme, hogy 2013-tól az előbbieket általános működésére fordított finanszírozás a legutóbbi – értelemszerűen már 2011-es – népszámlálás nemzeti-etnikai adatainak figyelembevételével fog megvalósulni, míg a területi szint támogatását a helyi testületek számához fogják igazítani.<sup>20</sup>

Magát a kisebbségi törvényt a 2005-ös átfogó módosítás hatálybalépése óta több mint egy tucatszor módosította az Országgyűlés, de ezek többsége csak kisebb, technikai jellegű változtatásokat eszközölt a jogszabály szövegében, hozzáigazítva azt a változó jogi-intézményi környezethez. A 2006–2010-es ciklusban a fentebb ismertetett munkacsoportok tevékenysége nem vezetett újabb, a ki-

<sup>17</sup> T/18. sz. törvényjavaslat az országgyűlési képviselők választásáról (Budapest, 2010. május).

<sup>18</sup> 2010. évi LXII. törvény a kisebbségi önkormányzati képviselők számának csökkentése érdekében szükséges törvények módosításáról.

<sup>19</sup> 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról. 46. § (2).

<sup>20</sup> 342/2010. (XII. 28.) Korm. rendelet a kisebbségi önkormányzatoknak a központi költségvetésből, valamint fejezeti kezelésű előirányzatból nyújtott támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről.

sebbségi jog több területét érintő, meglévő hiányosságokat orvosló törvényjavaslat benyújtásához. Az új kormány hivatalba lépését követően nem sokkal viszont Szászfalvi László már a ciklus egyik legfontosabb feladatának jelölte meg a kisebbségi törvény felülvizsgálatát és újragondolását,<sup>21</sup> majd az illetékes szakállamtitkárság augusztus végi határidővel társadalmi párbeszédet is kezdeményezett a jogszabályi keretek továbbfejlesztését illetően.<sup>22</sup> A területi és országos kisebbségi önkormányzatok 2011 eleji megválasztása után a kisebbségpolitikai napirendet is főként az új alaptörvény tervezete és annak elfogadása határozta meg, amely jogszabály értelemszerűen kijelölte a tervezett módosításnak vagy éppen egy új kisebbségi törvény megalkotásának a kereteit. Az új alkotmányban jelzett sarkalatos törvényként a jogszabály várhatóan az Országgyűlés 2011. őszi ülészekén kerül napirendre. A célok közé sorolható az etnobiznisz elleni további fellépés a jelölő szervezetek és a jelöltállítás mechanizmusainak a szigorításával, valamint az átalakult kisebbségi önkormányzat intézményének visszahozása.<sup>23</sup>

Az április 18-án elfogadott és 2012. január elsején hatályba lépő Alaptörvény kisebbségvédelmi rendelkezéseinek megalkotása mindazonáltal nem nélkülözte a politikai és szakmai vitákat. A tervezet vonatkozó rendelkezéseinek nyilvánosságra kerülésével, március 15-én, a kisebbségi ombudsman és a kisebbségi vezetők 12 pontban foglalták össze az összességében hatékony kisebbségpolitikát szorgalmazó követeléseiket. Ezek között szerepelt az alapvető nyelvi, kulturális, önkormányzati jogok rögzítése, az országgyűlési képviselő megteremtése, új kisebbségi törvény megalkotása, a kisebbségi önkormányzati szisztéma megerősítése, a választójoggal való visszaélés kizárása, a kulturális autonómia intézményrendszerének kiteljesítése, a kisebbségi nevelés és oktatás fejlesztése, illetve a települési önkormányzatokban való kedvezményes mandátum visszaállítása.<sup>24</sup>

Az új Alaptörvényben mindazonáltal – ahogy arra Vizi Balázs rámutatott – egy ideológiai koncepcióváltás történt, amely mindenekelőtt a magyar nemzeti elemek megerősítésére, jogszabályi megjelenítésére irányul.<sup>25</sup> A korábbiakkal ellentétben hivatalos nyelvvé nyilvánítja a magyart, amelyet védelemben részesít,

<sup>21</sup> A kisebbségi törvény módosítását tervezi a kormány (MTI, 2010. 06. 16.).

<sup>22</sup> Társadalmi párbeszédet kezdeményez a szakállamtitkárság a kisebbségi törvény újragondolásáért (MTI, 2010. 07. 16.).

<sup>23</sup> Szászfalvi: módosul a kisebbségi törvény (MTI, 2011. 04. 06.). Figyelemreméltó ugyanakkor, hogy egy, a közelmúltban (a 2006-os helyhatósági választások után), a baranyai és borsodi cigány, görög, német és ruszin kisebbségi önkormányzatok körében lefolytatott vizsgálat eredményei szerint a válaszadók többsége elutasította a kisebbségi választói névjegyzéket. Lásd Bindorffer Györgyi: *Kisebbség, politika, kisebbségpolitika. Nemzeti és etnikai közösségek kisebbségi önkormányzati autonómiája Magyarországon*. Gondolat Kiadó–MTA Szociológiai Kutatóintézet, Budapest, 2011. 187.

<sup>24</sup> Mit kívánnak a magyarországi nemzetiségek. Legyen hatékony kisebbségpolitika! (2011. 03. 15.) <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-592-2011-marcius-15-mit-kivannak.html>

<sup>25</sup> Miért nem védi a kisebbségek nyelvét az Alaptörvény (Figyelő, 2011. 04. 21.). [http://www.fn.hu/belfold/20110420/miert\\_nem\\_vedi\\_kisebbssegek/](http://www.fn.hu/belfold/20110420/miert_nem_vedi_kisebbssegek/) Az első elemzések egyikeként részletesebben lásd: Pap András László: Kisebbségi jogok (védelmének változásai) az új alkotmányban. *Kisebbségkutatás*, 2011/2. 190–206.

az államalkotó nemzetiségek nyelvei viszont csak a kisebbségi jogok tárgyalásakor jelennek meg. A kisebbségi ombudsman – és egyes kisebbségek – javaslatára az Alaptörvény terminológiai váltást is tartalmaz, és egységesen nemzetiségekként utal az addig nemzeti és etnikai kisebbségként feltüntetett hazai népcsoportokra.<sup>26</sup> Vitatott kérdésnek bizonyult az is, hogy a nemzetiségi jogok védelmével a jövőben az alapvető jogok biztosának egyik, szintén az Országgyűlés által választott helyettese foglalkozik.

<sup>26</sup> Kállai Ernőnek, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának levele Salamon Lászlónak, az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága elnökének (Budapest, 2010. augusztus 30.). [http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/nemzeti\\_etnikai.pdf](http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/nemzeti_etnikai.pdf)



## ÖSSZEGZÉS, JAVASLATOK

A kötet egyfajta szakpolitikai esettanulmányként az elmúlt bő két évtized magyarországi kisebbségpolitikájának az egyik legjelentősebb szeletét, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló, 1993-as törvény körüli, alapvetően regulatívként értelmezett ágazati politikai folyamatokat mutatja be és elemzi. Keretein belül a politikatudomány közpolitikai megközelítésének fogalom- és eszközkészletét hasznosítja, további vezérfonalául pedig a demokráciaelméletekkel szorosan összefüggő hatékony közéleti részvétel koncepciójának vizsgálata szolgál. A téma meglehetősen hiányos szakirodalmi feldolgozottsága következtében, a politológiai szemléleten kívül, egyes részletek kifejtésénél szükségesnek tart bizonyos politikatörténeti és közigazgatási összefüggésekre való utalást. Fókuszában a hazai és nemzetközi szempontból egyaránt rendkívül fontos, a nemzeti és etnikai kisebbségek egyéni és közösségi jogait, köztük autonómiáját szabályozni, illetve a többség és kisebbség kapcsolatát rendezni hivatott jogszabály helyezkedik el, amellyel kapcsolatban a törvényen túlmutató, illetve alapvető – elméleti és gyakorlati, politikai és szakmai – kérdések, problémák és dilemmák vetődnek fel. Ezek némileg magyarázatul is szolgálnak arra, hogy miért kerül a jogi norma rendre a politikai és tudományos figyelem homlokterébe. Magának a törvénynek a léte, akárcsak a benne foglalt, nemzetközi összehasonlításban is meglehetősen kiterjedt és progresszív kisebbségvédelmi rendelkezések, kétségkívül nagyra értékelendők, miként az is, hogy a jogalkotók pártpolitikai kötődéstől és kormányzati ciklusoktól függetlenül törekednek annak korrekciójára, a felmerülő kérdések kezelésére, valamint a kialakult hiányosságok orvoslására. A módosítások sorában a legjelentősebbnek a 2005-ös törvény bizonyult, amelyet az eredeti jogszabály mellett a kötet azonos szempontok alapján elemez.

Némileg érthető, hogy a nemzetközi és állami politikai szereplők, illetve a tudományos kutatók érdeklődése főként a nagy létszámú, erős identitástudattal, egyértelmű közösségi határokkal bíró, politikailag kellőképpen mobilizált, határozott politikai és jogi követeléseket megfogalmazó és érdekeik érvényesítése során akár erőszakos eszközöket is igénybe vevő kisebbségek felé irányul. Az érdeklődés középpontjában a több szempontból hátrányos helyzetű kisebbség, illetve az ott-hont adó állam és/vagy a nemzeti többség közötti, gyakorta szükségszerűnek vélt konfliktus mint kétségkívül releváns politikai kérdés áll. A kapcsolódó vizsgálatok

többek között arra keresik a választ, hogy milyen feltételek esetén, milyen politikai és jogi-intézményi megoldások segítségével terelhető békés mederbe az etnikai összeütközés, illetve miként tartható fenn hosszabb távon a kiegyensúlyozott interetnikus együttélés és fejlődés. Sokkal kevesebb figyelem kíséri a politikailag kevésbé releváns kisebbségek helyzetét és törekvéseit, amelyek sok esetben az előzőektől jócskán eltérő társadalmi valóságokon alapulnak, jobban ki vannak téve az asszimilációs folyamatoknak, s ezért közösségi határvonalaik meglehetősen bizonytalanok. Esetükben így már akár az az elméleti alapfeltevés is megkérdőjelezhető, hogy a meglazuló kisebbségi kötelékeik következtében a helyzetüket vajon egyértelműen hátrányosként és egyenlőtlenként lehet-e értékelni. Ugyanakkor még szintén kifejezik és képviselik a csoport sajátosságainak ápolására, megőrzésére és továbbfejlesztésére irányuló igényeiket, amelyek az adott állam integritását aligha veszélyeztetik. Nem kétséges, hogy Magyarország és az ország kisebbségei ebbe a körbe tartoznak, többek között azért is, mert szeparatista törekvéseket 1947 óta bizonyosan nem dokumentáltak a kisebbségi csoportok részéről.<sup>1</sup> A nemzeti-etnikai tárgyú kutatások fősodrában nem elsődleges annak a kérdésnek a vizsgálata sem, hogy vajon a megkívánt jogi és intézményi keretek kialakítása milyen politikai folyamat eredményeként történik, ebben milyen szereplők, milyen tulajdonságokkal, milyen érdekekkel és mekkora befolyással, illetve nem utolsósorban, a döntések szempontjából milyen hatással vesznek részt.

A szakpolitikai esettanulmány ezt a folyamatot és ezeket a politikai jellemzőket szándékozik bemutatni és elemezni a magyarországi kisebbségpolitika egyik alappilléreinek a példáján keresztül. Nem azt kívánja tehát tanulmányozni, hogy pontosan milyen jogai és autonómiája van a hazai kisebbségeknek, és ezek milyen esetleges pozitívumokkal vagy negatívumokkal bírnak, hanem azt, hogy a jogszabályi rendelkezések milyen döntéshozatali folyamatban formálódnak, ebben milyen szereplők, milyen elvi-konceptcionális és gyakorlati elképzelésekkel vesznek részt, milyen érdekérvényesítő képességgel rendelkeznek, milyen ügyekre kísérelnek meg megoldást találni, különböző alternatívákat kidolgozni, és ezek miként tükröződnek a jogszabályban megnyilvánuló politikai döntések keretében. A vizsgálati szempontokat mindkét, az 1993-as és a 2005-ös jogalkotás esetében is érvényesíti, hozzáátve, hogy a két folyamatot tekintve időközben jelentősen változtak a szereplők, és az alapok lerakását követően az általuk tárgyalt ügyek is. A kisebbségek az egykori állampárti szövetségektől az egyesületeken keresztül eljutottak a legitim, választott önkormányzatokig, miközben rendre felmerült a szélesebb kisebbségi összefogás igénye is. Átalakult a kisebbségi ügyekre szakosított kor-

<sup>1</sup> 1944–1945 fordulóján, jórészt a bevonuló jugoszláv partizánoknak és a bevezetett délszláv közigazgatásnak köszönhetően bontakozott ki egy határ menti mozgalom a bajai háromszög jelentős részben szerbek és horvátok által lakott falvainak Jugoszláviához csatolására. Lásd Tóth Ágnes: A magyarországi délszlávok helyzete és törekvései 1945–1948 (Dokumentumok). In: Iványosi-Szabó Tibor (szerk.): *Bács-Kiskun Megye Múltjából XII.* Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat Levéltára, Kecskemét, 1993. 361–382. Mohács környékének elcsatolására pedig még 1946–1947-ben is voltak törekvések. Lásd Fehér: *Az utolsó percben*, i. m. 75.

mányzati intézményrendszer, amelynek ciklusokon átívelő, stabil helyét a rendszerváltás óta sem sikerült megtalálni. Létrejött a parlamenti döntés-előkészítésben fontos szerepet játszó, kisebbségi tárgyú irományokat is gyakran megvitató állandó bizottság, miként a jogértvényesítés és politikacsínálás megkerülhetetlen szereplőjévé vált a kisebbségi ombudsman. A jogi és intézményi környezet változása hatással volt a kisebbségi érdekekre és magatartásformákra is, amelyek terén kifejlődhettek rendszerpárti attitűdök, illetve mérséklődhettek a követelések is.<sup>2</sup> Ugyancsak jelentős változások következtek be Magyarország nemzetközi környezetében: a volt keleti blokk sajátos katonai és gazdasági szervezeteinek felbomlását követően idővel megvalósulhatott az euroatlanti integrációs szervezetekhez, az Európa Tanácshoz, a NATO-hoz és az EU-hoz való csatlakozás. A kelet-közép- és délkelet-európai etnikai konfliktusok kirobbanása pedig ismételten élesen hívta fel a figyelmet az előremutató nemzetközi kisebbségvédelmi normák szükségességére, amelyek terén – bár jelentősebb áttörés nélkül – komoly erőfeszítések és eredmények történtek. Az egyes kormányokhoz kapcsolódóan hangsúlyeltolódások mentek végbe Budapestnek a határon túli magyarsággal kapcsolatos ágazati politikájában, ún. magyarságpolitikájában, miként a kisebbségi magyar közösségek helyzete is számottevően változott az 1980–1990-es évek fordulójához képest – köszönhetően többek között egyes kisebbségi magyar pártok kormányzati részvételének.

A kötet a kisebbségeket az elemzés keretében a demokratikus politikai rendszer szervezett társadalmi szereplői közül kivételesnek és különlegesnek értékeli. Egyfelől azért, mert a többi érdekszervezettől eltérően a kisebbségek kapcsán, illetve az általuk felvetett ügyek részben hatalmi kérdéseket is érintenek, nevezetesen a saját ügyekben való önálló döntéshozatal megteremtését, illetve bevonásukat az őket érintő döntések meghozásába. Másfelől pedig felmerül az a kérdés, hogy ha a sajátos közösségi vonások szempontjából legfontosabb jogszabályi rendelkezések kialakítása során nem érvényesülnek az általuk megjelenített kisebbségi érdekek, azok nem a kisebbségi sajátosságokhoz és igényekhez igazodnak, akkor akár hosszabb távon magának a csoportnak a fennmaradása, a léte válhat kérdésessé. Hol húzódnak hát a kisebbségi érdekértvényesítés határai? Megvalósulhat-e egy a kisebbségvédelmi szempontok iránt fogékony államban az, hogy a hátrányos helyzet leküzdése érdekében maga az érintett csoport bír a legnagyobb befolyással a jogai megfogalmazása terén, azaz mintegy maga írja a törvényeket, korlátozva ezzel a döntéshozók szabadságát? Szükségszerű-e egyáltalán, hogy a kisebbségpolitikában az államot az adott ágazatban mintegy rabul ejtsék (*state capture*) a kisebbségek? Egy politikai rendszerben a különböző érdekcsoportok befolyása közt komoly eltérések mutakozhatnak, de miképpen indokolható a politikai egyenlőség szemszögéből<sup>3</sup> az akár politikailag is hátrányos helyzetű kisebbségek privilegizálása? Vagy a szabályozó tevékenységként értelmezett kisebbségpolitika szűk-

<sup>2</sup> Safran: i. m. 73.

<sup>3</sup> Lindblom: i. m. 130–131.

ségszerűen a többség és kisebbség kölcsönösen önkorlátozó kompromisszumát jelenti, amelyben a kisebbségi érdekek mellett teret kapnak egyéb szempontok is? Vagy realizálható-e a kisebbségi jogok szabályozása akár a kisebbségek érdemi részvétele és befolyása nélkül? Morális és gyakorlati szempontból elfogadható-e, hogy akár a kisebbségekkel szemben, és akár nélkülük is más szereplők rögzítsenek kisebbségvédelmi szabályokat? Köztudott, hogy kiváltképp a demokratizálódás útjára lépett kelet-közép-európai térségben a kisebbségi érdekek teljesülésének számos akadálya támadt, amelyek közül leggyakrabban a többségi nacionalizmussal áthatott, a kisebbségekkel szemben szűkmarkú és őket – burkoltan – asszimilálni igyekvő nemzetállamot szokás említeni, amely akár a kisebbségi érdekérvényesítés útjába is gátakat emel.<sup>4</sup> Ezek az attribútumok a rendszerváltás utáni Magyarországról viszont csak rendkívül korlátozott érvénnyel mondhatók el, hiszen bár a kisebbségek parlamenti képviseletétől legalább két évtizedig tartott a politikai elzárkózás, a nyíltan kisebbségellenes erők legfeljebb csak marginális képviselettel bírtak a törvényhozásban, és a magyar társadalom többsége sem ellenezte a kisebbségi törvényt.<sup>5</sup> Álláspontom szerint a politikai lehetőségstruktúra különböző körülményei által nagymértékben befolyásolt kisebbségpolitikában azonban nem csupán a normákat, a versengő elméleti és ideológiai összefüggéseket, hanem akár a konkrét, napi politikai érdekeket is vizsgálni kell.

A kutatás középpontjában annak a kérdésnek a vizsgálata áll, hogy a magyarországi kisebbségi törvény 1993-as és 2005-ös megoldásai során, a hatékony részvételük eredményeként miként érvényesültek az érintettek, a szervezett nemzeti és etnikai kisebbségek érdekei. A két törvény leginkább fajsúlyos kérdéseinek (személyi hatály, autonómiaformák, finanszírozási és jogérvényesítési kérdések stb.) azonosítását követően, arra a következtetésre jutottam, hogy bár nemzetközi összehasonlításban kétségekívül előremutató és fejlett rendelkezések születtek, és több kérdésben sikeresnek bizonyult a kisebbségi érdekérvényesítés (pl. a nyilvántartásba vétel hosszas elutasítása), a kisebbségi érdekek nem tudtak maradéktalanul érvényre jutni, vagy egyáltalán nem valósultak meg (parlamenti képviselet). A jogszabályi részek kialakításakor más érdekek és szempontok is szerepet játszottak, amelyek számos esetben befolyásosabbaknak bizonyultak a kisebbségiekénél. Jelen megállapításhoz rögtön hozzá kell tenni azt, hogy kiváltképp az 1997–2005 közötti folyamatokban minden szempontból egységes kisebbségi törekvésekről már nem is lehetett beszélni, amelynek háttérében főként az eltérő társadalmi adottságok, az ebből fakadó különböző igények és a változó körülmények álltak.

A magyarországi kisebbségpolitika ilyenén való sajátos ellentmondásosságára és az 1993-at követően napirendre kerülő problémákra a szakirodalomban eddig lényegében csak egyetlen általános magyarázó érv született, és ez pedig a határon

<sup>4</sup> Lukes szerint az érdekérvényesítésnek nem az a célja, hogy megakadályozza az ellentétes érdekek kibontakozását, hanem az, hogy elkerülje az érdekellentétek bekerülését az érdekérvényesítés legitim és hivatalos csatornáiba. Jenei: *Közigazgatás – menedzsment*, i. m. 159.

<sup>5</sup> Tesser: i. m. 511.

túli magyarsággal fennálló reláció. Lynn M. Tesser szerint az „inkonzisztencia” abból fakad, hogy miután nyilvánvalóvá vált Magyarországon, hogy a kisebbségi törvény nem tölti be a szomszédok irányába remélt példamutató szerepet, ezzel mintegy értelmét veszítette a további kisebbségvédelmi rendelkezések, pontosabban a parlamenti képviselő hazai kivitelezése.<sup>6</sup> Pap András László szerint egyértelműen a határon túlra való példamutatás szándéka vezetett ahhoz, hogy a jogalkotó eredetileg az identitásválasztás feltétel nélküli megválasztása, egy meglehetősen liberális modell mellett kötelezte el magát, amelynek sérülékenysége és problémái a hatálybalépést követően nem sokkal már felszínre kerültek.<sup>7</sup>

Álláspontom és remélhetőleg az elemzés szerint a határon túli szempont különösen az 1993-as jogalkotást övező folyamatban, mind a törvény ügyének napi-rendre kerülésekor, mind pedig a megformálásakor valóban tetten érhető volt, de annak, egyedüli magyarázó tényezőként, kizárólagos szerep semmiképpen sem tulajdonítható. A törvény rendelkezései egy hosszas és bonyolult, több szereplőt, koncepciót, érdeket és körülményt felvonultató döntéshozatali folyamat eredményeként születtek meg, tele sajátos és érzékeny politikai és jogi kompromisszumokkal. Ezt tetézte, hogy bár alapvetően regulatív jellegű politikacsínálásról van szó, de az nem nélkülözi a szimbolikus, redistributív, anyagi elemeket és következményeket sem. Miközben a példamutatási cél retorikai-kommunikációs szinten ténylegesen jelen volt, egyes résztvevőket és bizonyos konkrét ügyeket kétségkívül dominált is (pl. az átalakult kisebbségi önkormányzatnak mint a magyarországi, szociológiailag aligha megalapozott, területi autonómia intézményeként való hangsúlyozása), nem hagyható figyelmen kívül, hogy a jogszabálynak alapvetően Magyarországon, hazai kisebbségi igények függvényében, hazai szereplők közreműködésével, túlnyomórészt hazai erőforrások ráfordításával kell működnie. Ilyenformán a törvény intézményeket hozott létre, többek – kormány, parlament, államigazgatás, települési és kisebbségi önkormányzatok – számára konkrét feladat- és hatásköröket állapított meg, amelyekhez forrásokat is rendelt, és így szükségszerűen vált az előkészítés és a későbbi megvalósítás során elemi érdekütközések és kompromisszumok színterévé. Nem hagyhatók figyelmen kívül a törvény bevezetése által érintett települési önkormányzati jogkörök, a települések teherbíró képessége, és egyáltalán az ország korabeli gazdasági-pénzügyi helyzete sem. Ilyen alapvető természetű kérdések eldöntésénél, akárcsak a kulcsfontosságú belügyi, pénzügyi és önkormányzati szereplőknél már aligha volt tetten érhető a határon túli megfontolás. Nem véletlen, hogy éppen ezeken a területeken szerettek volna változtatni a hazai kisebbségek a későbbiekben a kevés érdemi feladat- és hatáskör, valamint a rendelkezésre álló források korlátozottsága miatt. Ezekben a részleteiben, ebben a szeletében kétséges tehát a törvénynek a példamutatásra való alkalmassága, lévén hogy például a Kisebbségi Kerekasztal által

<sup>6</sup> Uo.

<sup>7</sup> Pap András László: *Ethnicization and European Identity Policies: Window-Shopping with Risks. Dialectical Anthropology*, 2003/3–4. 237–238.

már 1991 folyamán vizionált autonóm kisebbségi intézményrendszer az 1993-as hatálybalépés után csak bő egy évtizeddel kezdhetett megvalósulni. A kisebbségi hovatartozás, a személyi hatály bonyolult problematikája ugyancsak különböző felek közötti kompromisszumot tükröz. Az ezzel összefüggő későbbi anomáliák pedig inkább azzal az elméleti és gyakorlati problémával függnek össze, hogy nem lehet egyszerre, koherensen támogatni a közösségi autonómiát, és megőrizni az egyén méltóságát és szabadságát.<sup>8</sup>

A határon túli szempontot hangsúlyozó álláspont azonban mindezekre az egyéb körülményekre nem szolgál magyarázatul, érvei sorában pedig főként az *Országgyűlési Napló*, a magyar kisebbségekre célzó képviselői felszólalások szerepelnek.<sup>9</sup> Magyarországon politológiai közhely azonban a politikai kommunikáció és a tényleges cselekvés olykor éles elválása, amely álláspontom szerint a vizsgált témát is jellemzi bizonyos mértékben. Hiába hivatkoztak ugyanis a törvényjavaslat vitájában felszólaló kormánypárti és ellenzéki képviselők egyaránt a határon túli szempontokra, ha az 1992 nyarán beterjesztett szövegen – mint az az elemzésben látható – érdemben már csak alig néhány ponton változtattak. A rendelkezések többsége lényegében már azt megelőzően, a különféle, akár sajátos tárcaérdekeket, célokat és koncepciókat képviselő szereplők, mindenekelőtt a BM, a PM, az IM, a NEKH, valamint a kisebbségi szervezeteket összefogó Kisebbségi Kerekasztal tárgyalásain megszületett.

A rendszerváltás utáni Magyarországon fokozatosan és több szinten alakultak ki a nemzeti és etnikai kisebbségek hatékony részvételét biztosító, jelentős részben a kisebbségi törvény által szabályozott struktúrák és mechanizmusok, amelyek túlnyomórészt megfelelnek a nemzetközi kisebbségvédelem standardjainak is. Nem szabad viszont figyelmen kívül hagyni, hogy a kérdés folyamatos figyelmet és időszakonként felülvizsgálatot, finomhangolást kíván a változó körülményekhez és jogi szabályozáshoz igazodva. Napjainkban is megoldásra várnak még intézményes deficitek, mindenekelőtt a kisebbségek által szorgalmazott parlamenti képviselet kivitelezése. Ennek követelésétől a közösségek nyilvánvalóan nem szándékoznak elállni két évtized után sem, e mögül presztízsveszteség nélkül nem tudnának kihátrálni, miközben a döntéshozókat a megoldásra a hazai kisebbségeken és más szereplőkön kívül a különböző szomszédos országokbeli és nemzetközi politikai tényezők sem voltak képesek komolyan motiválni, miként eddig sem lehetett őket arra rászorítani, hogy akkor álljanak el a kilátásba helyezett parlamenti képviselet biztosításától. A kisebbségi országgyűlési képviselők megjelenésétől, szavazási orientációjuktól tartó politikai félelmeket erősítheti, hogy az ügy kapcsán, a vizsgált időszakban kisebbségi részről a pozícióorientált igények mellett csak elvétve akadtak programorientált megnyilatkozások, illetve alig esett szó a részvétel hatékonyságáról, eredményességéről. A parlamenti képviselet inkább tehát pozicionális, illetve a kisebbségi területen kétségtől fontos, szimbo-

<sup>8</sup> Deets–Stroschein: i. m. 301.

<sup>9</sup> Lásd például Majtényi: *Mi lesz veled „bezzeggyerek”*, i. m. 109.

likus jellegű igényének ismételtetése, akárcsak a megoldás halogatása azzal a veszéllyel jár, hogy más, releváns ügyekben való döntés szenved késedelmet.

Az intézményes deficitet szaporítja az elsősorban a cigány kisebbség számára rendkívül fontos települési önkormányzatokban való képviselő kivitelezése, amelynek érdemi szerepe lehet a lényegében 2006 óta napirenden lévő roma integrációs ügyek, ezzel kapcsolatos politikai és szakmai, egyaránt ideologizált viták, valamint társadalmi feszültségek környezetében. Az utóbbi időszak felszínre hozta a cigány politikai elittel, a cigány kisebbségi önkormányzatisággal kapcsolatos vitákat is, amelynek során ismételten megjelentek az intézménynek a cigányság esetében való felszámolását sürgető hangok. Kétségtelen, hogy törekvéseik fősodrában aligha a kulturális autonómia kivitelezése szerepel, de ennek ellenére a cigány kisebbségi önkormányzatok megszüntetése, azaz a cigányság kivétele a törvény hatálya alól bizonyosan több kárral, mint haszonnal járna. Ennek kapcsán nem hagyható figyelmen kívül a kisebbségi önkormányzatok, a választott helyi vezetők által játszott potenciális facilitációs-mediációs szerep sem a települési önkormányzat és a kisebbség, illetve a többségi és kisebbségi lakosság között – az intézményes helyi képviselő vagy kétoldalú bizottságok hiányában.<sup>10</sup>

A közelmúlt fejleményei ellenére továbbra is hiányosak a magyarországi kisebbségi részvétel informális politikai csatornái, amelyek akár a parlamenti képviselőnél is eredményesebb és hatékonyabb képviselőt és érdekérvényesítést tennének számukra lehetővé. Megfontolandó e körben a kormány és a kisebbségek közötti érdekegyeztetés hatékonyabbá tétele, formalizálása, akár döntéshozatali-egyetértési jogokkal való felruházása, az országos kisebbségi önkormányzatok jobb bevonása a kormányzati döntés-előkészítésbe, beleértve a belügyért, közigazgatásért és igazságügyért, illetve a pénzügyekért felelős tárcákkal, valamint akár külön keretek között az önkormányzati szféra képviselőivel való párbeszédet. Ennek fontos előfeltétele viszont a kisebbségek belső demokráciájának megteremtése, a közösségek között a folyamatos, racionális diskurzus kialakítása és a kompromisszumos megoldások keresése.

Végző következtetésként levonható, hogy a leginkább szabályozó értelemben vett kisebbségpolitika mint sajátos szakpolitika semmiképpen sem írható le a kisebbségi érdekek maradéktalan érvényesülésével. A szereplők részvételének és befolyásának hatására, a különböző érdekek, elvárások, megbízások és kényszerek erőterében a nemzeti-etnikai szempontból mégoly homogénnek tekintett, illetve nagyvonalú és progresszív kisebbségvédelmi szisztémát kialakító Magyarországon a kisebbségi érdekérvényesítés összességében alacsony vagy közepes szintűnek mondható. Ezzel összefüggésben a kisebbségi törvény vizsgált döntéshozatali folyamataiban inkább a kompromisszumos megoldások keresése nyer teret. Szükségszerűen adódik viszont a kérdés, hogy mihez képest, amit leghatásosabban a Magyarországhoz hasonlóan, centralizált berendezkedésű és csekély lét-

<sup>10</sup> Nem beszélve arról, hogy például Szlovéniában a helyi magyar és olasz tanácsstagok egyetértése szükséges a kisebbségi jogokat érintő döntések esetében. Frowein–Bank: i. m.

számú kisebbségeket magában foglaló térségbeli államok – mindenekelőtt Lengyelország, Csehország, Szlovénia, illetve bizonyos szempontból Horvátország és Ausztria – gyakorlatával, döntéshozatali folyamataival és kisebbségi részvételi mechanizmusaival való összehasonlító vizsgálat lenne képes megválaszolni.

# FÜGGELÉK



# A KISEBBSÉGI TÖRVÉNY ÉS MÓDOSÍTÁSÁNAK FŐBB PONTJAI

	1993. évi LXXVII. törvény, 1994	T/9126. sz. törvényjavaslat (2004. 03.)	2005. évi CXIV. törvény
Személyi hatály	<p><i>1.§ (2) E törvény értelmében nemzeti és etnikai kisebbség (...) minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.”</i></p> <p><i>„42. § E törvény értelmében kisebbségek által használt nyelvnek számít a bolgár, a cigány (romani, illetve beás), a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán nyelv.”</i></p>	<p><i>28. § A Nekt. 1. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép: „(1) E törvény hatálya kiterjed mindazon a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárokra, az Európai Unió más tag-államainak állampolgáira, valamint a Magyar Köztársaságban menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert személyekre, akik magukat valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak tekintik, valamint e személyek közösségeire.”</i></p>	<p><i>28. § A Nekt. 1. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép: „(1) E törvény hatálya kiterjed mindazon, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárokra, akik magukat valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak tekintik, valamint e személyek közösségeire.”</i></p>

	1993. évi LXXVII. törvény, 1994	T/9126. sz. törvényjavaslat (2004. 03.)	2005. évi CXIV. törvény
	„61. § (1) <i>E törvény értelmében Magyarországon honos népcsoportnak minősülnek: a bolgár, a cigány, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.</i> ” Bővítés lehetősége (ezer választópolgár népi kezdeményezése). Identitásválasztás szabadsága.	Bővítés lehetősége (ezer választópolgár népi kezdeményezése). Identitásválasztás szabadsága. Regisztráció problémája.	Bővítés lehetősége (ezer választópolgár népi kezdeményezése). Identitásválasztás szabadsága. Regisztráció problémája.
Kisebbségi önkormányzati választójog	1994: általános, aktív és passzív választójog a választásokon (2004. 05. 01-ig).	Kisebbségi választói névjegyzék (kisebbségi kezelésben): aktív és passzív választójog korlátozása. Egy névjegyzékben lehet csak szerepelni.	Kisebbségi választói névjegyzék (helyi választási iroda vezetőjének kezelésében): aktív és passzív választójog korlátozása. Egy névjegyzékben szereplés.
Helyi szint	Kisebbségi települési önkormányzat, közvetett vagy közvetlen úton létrejövő helyi kisebbségi önkormányzatok.	Kisebbségi települési önkormányzat és települési kisebbségi önkormányzatok (nincs közvetett forma). Utóbbi 5 fős. Függetlenek és jelölő szervezetek jelöltjei indulhatnak.	Települési kisebbségi önkormányzat (nincs átalakult és közvetett forma, csak közvetlen). Jelöltet csak jelölő szervezet állíthat (nincs független). 5 fős testület. Jelölt kötelező nyilatkozata.
Középszint	1994: közvetett úton (elektorok) létrejövő, fővárosi kisebbségi önkormányzatok. (Nincs megyei szint).	Megyében és fővárosban 9 fős területi kisebbségi önkormányzatok közvetlenül, listás választással, az önkormányzati választások napján.	Megyében és fővárosban 9 fős területi kisebbségi önkormányzatok közvetetten (elektorok), listás választással, szigorított előfeltételekkel, az önkormányzati választásokat követő év márciusában.
Országos szint	Közvetett úton (elektorok), kislistás választással létrejövő 13–53 fős országos kisebbségi önkormányzatok.	Közvetlen, listás választással 15–39 fős országos kisebbségi önkormányzatok, az önkormányzati választások napján.	Közvetett (elektorok), listás választással 15–53 fős országos kisebbségi önkormányzatok létrehozása, az önkormányzati választásokat követő év márciusában.

	1993. évi LXXVII. törvény, 1994	T/9126. sz. törvényjavalt (2004. 03.)	2005. évi CXIV. törvény
Kedvezményes települési önkormányzati mandátum	1990: helyi önkormányzati képviselők és polgármes- terek választásáról szóló törvény: kétharmados szavazatarány kisebbségi jelöltek és listák esetében. 1993: kisebbségi törvény: feles szavazatarány.	Hatályon kívül helyezi a települési önkormány- zatban való kedvezményes kisebbségi mandátum intézményét.	A települési kisebbségi önkormányzat legtöbb szavazattal megválasztott tagja – megfelelő számú érvényes szavazattal – nyilatkozatával a képviselő- testület tagjává válik. Köztársasági elnök, AB: alkotmányellenes. Kialakítására külön tör- vény kidolgozása van folyamatban.



## RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

AB	Alkotmánybíróság
ÁSZ	Állami Számvevőszék
BM	Belügyminisztérium
CISZ	Cigány Ifjúsági Szövetség
CSZOSZ	Cigány Szervezetek Országos Szövetsége
EBEÉ	Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet
EBESZ	Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet
EJKVB	Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság
ELTE	Eötvös Loránd Tudományegyetem
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
EP	Európai Parlament
ET	Európa Tanács
EU	Európai Unió
FKGP	Független Kisgazdapárt
Fidesz	Fiatal Demokraták Szövetsége
Fidesz-MPP	Fidesz – Magyar Polgári Párt
Fidesz-MPSZ	Fidesz – Magyar Polgári Szövetség
FM	Földművelésügyi Minisztérium
HNF	Hazafias Népfront
HTMH	Határon Túli Magyarok Hivatala
HTMT	Határon Túli Magyarok Titkársága
ICSSZEM	Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium
IM	Igazságügyi Minisztérium
KAO	Közigazgatási és Adminisztratív Osztály
KB	Központi Bizottság
KDNP	Kereszténydemokrata Néppárt
KE	Köztársasági Elnök
KHVM	Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium
KISZ	Kommunista Ifjúsági Szövetség
KTM	Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium
KÜM	Külügyminisztérium
KV	Központi Vezetőség

LB	Legfelsőbb Bíróság
MAZSIHISZ	Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége
MBKE	Magyarországi Bolgár Kulturális Egyesület
MCDSZ	Magyarországi Cigányok Demokratikus Szövetsége
MCKSZ	Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége
MDDSZ	Magyarországi Délszlávok Demokratikus Szövetsége
MDF	Magyar Demokrata Fórum
MDP	Magyar Dolgozók Pártja
MEH	Miniszterelnöki Hivatal
MKM	Művelődési és Közoktatási Minisztérium
MM	Művelődési Minisztérium
MNDSZ	Magyarországi Németek Demokratikus Szövetsége
MNEKK	Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány
MNSZ	Magyarországi Németek Szövetsége
MOIL	Magyar Országgyűlés Irat- és Levéltára
MOL	Magyar Országos Levéltár
MRDSZ	Magyarországi Románok Demokratikus Szövetsége
MSZDSZ	Magyarországi Szlovákok Demokratikus Szövetsége
MSZMP	Magyar Szocialista Munkáspárt
MSZP	Magyar Szocialista Párt
MT	Minisztertanács
MTA	Magyar Tudományos Akadémia
MTA ENKI	Magyar Tudományos Akadémia Etnikai-nemzeti Kisebbség- kutató Intézet
MTI	Magyar Távirati Iroda
NEKH	Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal
NEKT	Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Titkárság
NKB	Nemzetiségi Koordinációs Bizottság
NKÖM	Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma
NSZK	Német Szövetségi Köztársaság
NÖO	Nemzetiségi Önálló Osztály
OBH	Országgyűlési Biztos Hivatala
OCKÖ	Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat
OCÖ	Országos Cigány Önkormányzat
OCT	Országos Cigánytanács
OGY	Országgyűlés
OM	Oktatási Minisztérium
OS	Országos Sajtószolgálat
OT	Országos Titkárság
OVb	Országos Választási Bizottság
OVI	Országos Választási Iroda
PB	Politikai Bizottság
PM	Pénzügyminisztérium

RMDSZ	Romániai Magyar Demokrata Szövetség
SZDSZ	Szabad Demokraták Szövetsége
TKKO	Tudományos, Közoktatási és Kulturális Osztály
VB	Végrehajtó Bizottság



# IRODALOMJEGYZÉK

- 15 éves a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal. *Barátság*, 2005. szeptember 15. 4691–4693.
- A Magyar Köztársaság Miniszterelnökének állásfoglalása. *Európai Utas*, 1991/2. 45.
- A Magyar Köztársaság Miniszterelnökének két állásfoglalása a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos teendőkről. *Regio*, 1991/2. 211–212.
- A magyarság esélyei. A tanácskozás hiteles jegyzőkönyve. Lakitelek*, 1987. szept. 27. Antológia–Püski, Budapest, 1991.
- A nemzeti és etnikai kisebbségi törvény politikai elvei (a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal észrevételei). *Cigány Újság*, 1991. január 10–25.
- A Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának Kommentárja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben való hatékony részvételéről. *Pro Minoritate*, 2009/Nyár. 93–104.
- A népfront budapesti elnökségének véleménye: időszerű volna nemzetiségi törvényt alkotni. *Magyar Nemzet*, 1988. február 19.
- Addis, Adeno: Deliberative Democracy in Severely Fractured Societies. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2009/1. 59–83.
- A. Gergely András lásd Gergely András, A.
- Ahogy az állam viselkedik, úgy fog viselkedni a társadalom is. Kaltenbach Jenő kisebbségi ombudsmannal Gyulavári Tamás beszélget. *Esély*, 2001/4. 103–116.
- Alonso, Sonia–Ruiz-Rufino, Rubén: Political Representation and Ethnic Conflict in New Democracies. *European Journal of Political Research*, 2007/2. 237–267.
- Andics Erzsébet: *Nemzetiségi kérdés, nemzetiségi politika*. Szikra, Budapest, 1946.
- Apter, David A.: Összehasonlító politikatudomány: régen és ma. In: Goddin, Robert E.–Klingemann, Hans-Dieter (szerk.): *A politikatudomány új kézikönyve*. Osiris, Budapest, 2003. 358–382.
- Arday Lajos–Joó Rudolf–Székely András Bertalan: Nemzetiségi kultúra és nemzetiségi politika Magyarországon. *Magyar Tudomány*, 1985/11. 817–827.
- Arday Lajos: *A megyei nemzetiségi bizottságok működése*. Kézirat, Országos Idegen nyelvű Könyvtár Nemzetiségi Dokumentáció, 1986.
- Arday Lajos–Joó Rudolf: A nemzetiségi politika és a nemzetiségi jogok rendszerének néhány fontosabb vonása Magyarországon. In: Arday Lajos–Joó Rudolf –

- Tarján G. Gábor (szerk.): *Magyarok és szlovének. Együttélésük és együttműködésük a jugoszláv–magyar határ mentén*. II. kötet. Szlovének a Rába-vidéken (Magyarország). Állami Gorkij Könyvtár, Budapest, 1987. 433–446.
- Axtmann, Roland: The State of the State: The Model of the Modern State and its Contemporary Transformation. *International Political Science Review*, 2004/3. 259–279.
- Ádám Antal: A magyarországi nemzetiségek alkotmányjogi helyzetéről de lege ferenda. *Jogtudományi Közöny*, 1989/1. 15–22.
- Ágh Attila: *The Politics of Central Europe*. Sage, London, 1998.
- Ágh Attila: Közpolitika. In: Gyurgyák János (szerk.): *Mi a politika?* Osiris, Budapest, 1999. 119–163.
- Ágh Attila: *Demokratizálás és európaizálás*. Villányi úti könyvek, Budapest, 2002.
- Ágh Attila: *A magyar esély. Magyarország Európa-politikája*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004.
- Ágh Attila: Társadalmi közép és társadalmi kapacitás. A magyar közpolitikai rendszer gyermekbetegségei. *Politikatudományi Szemle*, 2008/3. 7–33.
- Áts Erika (összeáll.): *Több nyelven – egy akaráttal. Nemzetiségek a Magyar Népköztársaságban*. Népművelési Propaganda Iroda, Budapest, 1976.
- Baka András: A nemzetiségi törvény koncepciója. Készült az Igazságügyi Minisztérium megbízásából. MTA ÁJI. Kézirat, 1989.
- Baka András: Nemzetiségi vagy kisebbségi törvény? *Magyar Tudomány*, 1990/4. 385–393.
- Baka András: Az új magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi törvény koncepciójáról. *Regio*, 1990/4. 59–66.
- Balogh Sándor–Sipos Levente (szerk.): *A magyar állam és a nemzetiségek. A magyarországi nemzetiségi kérdés történetének jogforrásai 1848–1993*. Napvilág, Budapest, 2002.
- Banducci, Susan A.–Donovan, A.–Karp, Jeffrey A.: Minority Representation, Empowerment, and Participation. *The Journal of Politics*, 2004/2. 534–556.
- Barany Zoltan: Politics and the Roma in state-socialist Eastern Europe. *Communist and Post-Communist Studies*, 2000/4. 421–437.
- Barany Zoltan: Romani Electoral Politics and Behaviour. *Jemie. Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2001/1. <http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus11–2001Barany.pdf>
- Barany Zoltan: Ethnic Mobilization Without Prerequisites. The East European Gypsies. *World Politics*, 2002/April. 277–307.
- Barth, Frederik: Régi és új problémák az etnicitás elemzésében. *Regio*, 1996/1. 3–25.
- Bayer József: *A politikatudomány alapjai*. Napvilág, Budapest, 1999.
- Bárdi Nándor–Éger György (szerk.): *Útkeresés és integráció. Válogatás a határon túli magyar érdekvédelmi szervezetek dokumentumaiból 1989–1999*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2000.
- Bárdi Nándor: *Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete*. Kalligram, Pozsony, 2004.

- Bárdi Nándor írása. Fórum. Nép, nemzet, szuverenitás. *Fundamentum*, 2006/2. 81–89.
- Bárdi Nándor: A szükség mint esély. Lehetséges-e a magyarságpolitikát szakágazatként elgondolni? *Kommentár*, 2006/5. 43–58.
- Bárdi Nándor: A szükség mint esély. Lehetséges-e a magyarságpolitikát szakágazatként elgondolni? [II.] *Kommentár*, 2006/6. 7–18.
- Bársony János: Törvénytervezet a nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzatáról. *Phralipe*, 1990/8–9. 46–49.
- Bársony János: A kisebbségi önkormányzatok létrehozásának lehetőségei Budapesten. 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. 113–117.
- Báthory János: A cigányság a politika tükrében. *Világosság*, 1988/8–9. 613–623.
- Bellamy, Richard: Dealing with Difference: Four Models of Pluralist Politics. In: Austin, Dennis–O'Neill, Michael (eds.): *Democracy and Cultural Diversity*. Oxford University Press, New York, 2000. 198–217.
- Betlen Oszkár: A nemzetiségek Magyarországon. *Társadalmi Szemle*, 1946/2. 112–118.
- Bércesi Ferenc: A kisebbségi önkormányzatok működésének tapasztalatai 1994–2000. In: Petrétai József (szerk.): *Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar–MTA Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs, 2001. 37–46.
- Bieber, Florian: Introduction: Minority Participation and Political Parties. In: *Political Parties and Minority Participation*. Friedrich Ebert Stiftung, Skopje, 2008. 5–30.
- Bihari Mihály: *Magyar politika 1944–2004. Politikai és hatalmi viszonyok*. Osiris, Budapest, 2005.
- Bindorffer Györgyi: *Kisebbség, politika, kisebbségpolitika. Nemzeti és etnikai közösségek kisebbségi önkormányzati autonómiája Magyarországon*. Gondolat Kiadó–MTA Szociológiai Kutatóintézet, Budapest, 2011.
- Birch, Anthony H.: *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. Routledge, Abingdon, 2007.
- Bird, Karen: The Political Representation of Visible Minorities in Electoral Democracies: A Comparison of France, Denmark, and Canada. *Nationalism and Ethnic Politics*, 2005/4. 425–465.
- Birkland, Thomas: *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. M. E. Sharpe, Armonk, 2001.
- Birkland, Thomas A.: Agenda-Setting in Public Policy. In: Fischer, Frank–Miller, Gerald J.–Sidney, Mara S. (eds.): *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. CRC Press, Boca Raton, 2007. 63–78.
- Bíró Gáspár: *Vélemény dr. Baka András kandidátusnak a nemzeti és etnikai kisebbségi törvényhez kidolgozott koncepciójáról és tervezetéről*. Budapest, 1990. Kézirat.
- Bíró Gáspár: *Az identitásválasztás szabadsága*. Osiris–Századvég, Budapest, 1995.

- Bíró Gáspár: Etnikai pártok, állampolgárság, lojalitás, etnopolitika. Reflexiók Gombár Csaba „Társadalomszemléletünk etnicizálódása” című tanulmányára. *Politikatudományi Szemle*, 1995/1. 95–105.
- Björklund, Fredrika: Ethnic Politics and the Soviet Legacy in Latvian Post-Communist Education: the Place of Language. *Nationalism and Ethnic Politics*, 2004/1. 105–134.
- Blaha – F. Havas – Révész: Nyerőviszonyok. Roma politikatörténet. *Beszélő*, 1995/19. 20–28.
- Bleich, Erik: *Race Politics in Britain and France. Ideas and Policymaking since the 1960s*. Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Bodáné Pálok Judit: A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei. *Acta Humana. Emberi jogi közlemények*, 1993/12–13. 26–45.
- Bodáné Pálok Judit: Egy törvény története. *Regio*, 1993/3. 182–192.
- Bogdán Béla: A cigány kisebbség rendszerváltás utáni helyzete a változások tükrében. *Regio*, 1993/1. 115–120.
- Borbély Anna: A nyelvcseré, illetőleg a nyelvmegőrzés és a települések összefüggése a magyarországi románoknál. *Kisebbségkutatás*, 2002/2. 334–343.
- Borbély Anna: A kisebbségi nyelv megőrzésének lehetőségei a magyarországi románoknál. In: Osvát Anna–Szarka László (szerk.): *Anyanyelv, oktatás – közösségi nyelvhasználat*. Gondolat Kiadói Kör–MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2003. 95–113.
- Bourgeois, Daniel: Administrative Nationalism. *Administration and Society*, 2007/5. 631–655.
- Bowers, Stephen R.: *Ethnic Politics in Eastern Europe*. Faculty Publications and Presentations. Paper 199. Liberty University. Helms School of Government, 1997.
- Bragyova András: Vannak-e kisebbségi jogok? Egyenlőség és kisebbség. *Állam- és Jogtudomány*, 1992/1–4. 153–183.
- Brown, David: *The State and Ethnic Politics in Southeast Asia*. Routledge, London, 1994.
- Brubaker, Rogers: Csoportok nélküli etnicitás. *Beszélő*, 2001/7–8. 60–66.
- Brubaker, Rogers: *Nacionalizmus új keretek között*. L'Harmattan-Atelier, Budapest, 2006.
- Brunner, Georg–Küpper, Herbert: European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance. In: Gál Kinga (ed.): *Minority governance in Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative–Open Society Institute, Budapest, 2002. 13–36.
- Budzsákia Mátyás: Nemzetiségi egyenjogúság és jogok a Magyar Népköztársaságban. *Állam és Igazgatás*, 1974/9. 785–801.
- Bugajski, Janusz: The Fate of Minorities in Eastern Europe. *Journal of Democracy*, 1993/4. 85–99.
- Burget Krisztina: Hajdú-Bihar megye kisebbségi önkormányzatai szervezeti és működési szabályzatai felülvizsgálatának tapasztalatairól. *Magyar Közigazgatás*, 2000/6. 345–352.

- Burstein, Paul–Linton, April: The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns. *Social Forces*, 2002/2. 380–408.
- Butler, Eamonn: Hungary and the European Union: The Political Implications of Societal Security Promotion. *Europe-Asia Studies*, 2007/7. 1115–1144.
- Chandra, Kanchan: Ethnic Bargains, Group Instability, and Social Choice Theory. *Politics and Society*, 2001/3. 337–362.
- Cichowski, Rachel A.: Courts, Rights, and Democratic Participation. *Comparative Political Studies*, 2006/1. 50–75.
- Claude, Inis: *National minorities an international problem*. Harvard University Press, Cambridge, 1955.
- Coakley, John: The Resolution of Ethnic Conflict: Towards a Typology. *International Political Science Review*, 1992/4. 343–358.
- Coakley, John: Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-territorial Autonomy. *International Political Science Review*, 1994/3. 297–314.
- Cohen, Frank S.: Proportional Versus Majoritarian Ethnic Conflict Management in Democracies. *Comparative Political Studies*, 1997/5. 607–630.
- Cook, Terrence E.: *Separation, Assimilation, or Accommodation. Contrasting Ethnic Minority Policies*. Praeger, Westport, 2003.
- Cordell, Karl–Wolff, Stefan: Germany as a Kin-State: The Development and Implementation of a Norm-Consistent External Minority Policy towards Central and Eastern Europe. *Nationalities Papers*, 2007/2. 289–315.
- Creighton, James L.: *The Public Participation Handbook. Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. Jossey-Bass, San Francisco, 2005.
- Crowley, John: The Political Participation of Ethnic Minorities. *International Political Science Review*, 2001/1. 99–121.
- Czibulka Zoltán: A kitelepítési névjegyzékek adatai. In: Czibulka Zoltán–Heinz Ervin–Lakatos Miklós (összeáll.): *A magyarországi németek kitelepítése és az 1941. évi népszámlálás*. Magyar Statisztikai Társaság Statisztikatörténeti Szakosztálya–Központi Statisztikai Hivatal Levéltár, Budapest, 2004. 235–252.
- Csefkó Ferenc–Dombi Péter–Pálné Kovács Ilona–Tasnádi Péter: A kisebbségi önkormányzatok működésének empirikus vizsgálata (1994–1998). In: Csefkó Ferenc–Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Osiris–MTA Kisebbségkutató Műhely–MTA Regionális Kutatások Központja, Budapest, 1999. 59–162.
- Csizmadia Ervin: *A magyar demokratikus ellenzék 1968–1988. Dokumentumok*. T-Twins, Budapest, 1995.
- Csobai Lászlóné–Tarján G. Gábor: A Magyarországi Románok Kultúrszövetségének rövid története. In: Tarján G. Gábor (szerk.): *Hozzájárulás (Tanulmányok a magyarországi románokról)*. Állami Gorkij Könyvtár, Budapest, 1988. 125–144.
- Dahl, Robert A.: *A pluralista demokrácia dilemmái*. Osiris, Budapest, 1996.

- Dalton, Richard: The role of the CSCE. In: Miall, Hugh (ed.): *Minority Rights in Europe: The Scope for a Transnational Regime*. Royal Institute of International Affairs, London, 1994. 99–111.
- Dávid Zoltán: A magyarországi nemzetiségek 1990-ben. *Valóság*, 1993/10. 34–42.
- Dávid Zoltán: A nemzetiségi községek száma. *Valóság*, 1995/5. 69–77.
- Deets, Stephen: Reconsidering East European Minority Policy: Liberal Theory and European Norms. *East European Politics and Societies*, 2002/1. 30–53.
- Deets, Stephen: Constitutionalism and Identity in Eastern Europe: Uncovering Philosophical Fragments. *Nationalities Papers*, 2005/4. 489–516.
- Deets, Stephen–Stroschein, Sherrill: Dilemmas of Autonomy and Liberal Pluralism: Examples Involving Hungarians in Central Europe. *Nations and Nationalism*, 2005/2. 285–305.
- Deets, Stephen: Reimagining the Boundaries of the Nation: Politics and the Development of Ideas on Minority Rights. *East European Politics and Societies*, 2006/3. 419–446.
- Demeter Zayzon Mária (szerk.): *Kisebbségek Magyarországon 1999*. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, Budapest, 2000.
- Dobos Balázs: Nyitás vagy visszarendeződés? Az 1968-a párthatározat és következményei. *Kisebbségkutatás*, 2008/3. 385–405.
- Doncsev Toso: A magyarországi kisebbségi törvény. *Kisebbségkutatás*, 2004/1. 94–101.
- Dryzek, John S.: Deliberative Democracy in Divided Societies. *Political Theory*, 2005/2. 218–242.
- Dubeczne Károlyi Éva: A kisebbségi önkormányzatok helye, szerepe. *Magyar Közigazgatás*, 2001/9. 554–563.
- Dutter, Lee E.: Theoretical Perspectives on Ethnic Political Behavior in the Soviet Union. *Journal of Conflict Resolution*, 1990/2. 311–334.
- Edwards, Gwyneth E.: Hungarian National Minorities: Recent Developments and Perspectives. *International Journal on Minority and Group Rights*, 1998/5. 345–367.
- Egry Gábor: A nemzeti és etnikai kötődés szerepe a választói magatartás alakulásában Magyarországon a 20. században. *Múltunk*, 2006/1. 170–197.
- Eiler Ferenc: A magyarországi német kisebbség kronológiája 1987–2000. In: Kovács Nóra–Szarka László (szerk.): *Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréről*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2002. 437–460.
- Eiler Ferenc: Törekvések a kisebbségi önkormányzati választások reformjára 1998–2004. In: Kovács Nóra–Osvát Anna–Szarka László (szerk.): *Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből III*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004. 209–226.
- Eiler Ferenc: The Minority Self-Governance and Its Experiences: Results with Question Marks. In: Tóth Ágnes (ed.): *National and Ethnic Minorities in Hungary 1920–2001*. Colorado, Boulder, 2005. 226–252.
- Engels, Friedrich: Mi köze a munkásosztálynak Lengyelországhoz? In: *Marx–Engels–Lenin a nemzeti kérdésről*. Kossuth, Budapest, 1965. 116.

- Eötvös József: A nemzetiségi kérdés. In: *Báró Eötvös József összes munkái*. 16. kötet. Révai Testvérek kiadása, Budapest, 1902–1903.
- Erb Mária–Knipf Erzsébet: A magyarországi német kisebbség nyelve és nyelvhasználata az ezredfordulón. In: Sisák Gábor (szerk.): *Nemzeti és etnikai kisebbségek Magyarországon a 20. század végén*. Osiris–MTA Kisebbségkutató Műhely, Budapest, 2001. 311–328.
- Eriksen, Thomas Hylland: Ethnicity versus Nationalism. *Journal of Peace Research*, 1991/3. 263–278.
- Esman, Milton J.: *Ethnic Politics*. Cornell University Press, Ithaca–London, 1994.
- Fahidi Gergely: Új nemzeti kisebbség Magyarországon? *HVG*, 2001. május 12. 91–92.
- Faragó Béla: A demokrácia és a nemzeti kisebbségek. *Világosság*, 1995/1. 51–64.
- Fábián Gyula–Ötvös Patricia: *Kisebbségi jog*. I–II. kötet. KOMP-PRESS–Korunk Baráti Társaság, Kolozsvár, 2003.
- Fearon, Catherine: National Minority Participation: Lessons for Developed Democracies from Less Developed Democracies? *Helsinki Monitor: Security and Human Rights*, 2007/3. 237–245.
- Fehér István: *A magyarországi németek kitelepítése 1945–1950*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988.
- Fehér István: *Az utolsó percben. Magyarország nemzetiségei 1945–1990*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1993.
- Fehér Zoltán: A kormányzás háttérintézményei. A Miniszterelnöki Hivatal 1990–2003. II. rész. *Politikatudományi Szemle*, 2003/1. 105–154.
- Felhívás a Nemzeti Kisebbségek Uniójára. *Cigány Újság*, 1990. március 27.
- Fodor Gábor, G.: Az érdek mint a politika mozgatórugója. In: Bayer József – Kéglér Ádám (szerk.): *Kormányzati, gazdasági és civil érdekérvényesítés az Európai Unióban*. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 2009. 11–29.
- Folyik a Parlamentben a Kisebbségi Törvény módosításának vitája. Heinek Ottó, a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának elnöke. *Barátság*, 2005. április 15. 4565.
- „Fontos, hogy ne veszítsem el a jóérzésű közvélemény bizalmát.” Kaltenbach Jenő kisebbségi ombudsmannal Kerényi György beszélget. *Fundamentum*, 2000/2. 35–42.
- Föglein Gizella: Nemzetiségpolitikai koncepciók Magyarországon, 1945–1993. In: Egry Gábor–Feitl István (szerk.): *A Kárpát-medence népeinek együttélése a 19–20. században*. Napvilág, Budapest, 2005. 477–495.
- Földes György: *Magyarország, Románia és a nemzeti kérdés 1956–1989*. Napvilág, Budapest, 2007.
- Franke, James L.–Dobson, Douglas: Interest Groups: The Problem of Representation. *Western Political Quarterly*, 1985/2. 224–237.
- Frowein, J. A.–Bank, Roland: *The Participation of Minorities in Decision-Making Processes*. Expert study submitted on request of the Committee of Experts on Issues Relating to the Protection of National Minorities (DH-MIN) of the

- Council of Europe by the Max-Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, 2000. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/6\\_Resources/PDF\\_DH-MIN\(2000\)1\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/6_Resources/PDF_DH-MIN(2000)1_en.pdf)
- Galbreath, David J.: From Nationalism to Nation-Building: Latvian Politics and Minority Policy. *Nationalities Papers*, 2006/4. 383–406.
- Gergely András, A.: „Megapolitika”, mikropolitika és virtuális kisebbségiség (Hozzászólás Gombár Csaba tanulmányához). *Politikatudományi Szemle*, 1995/2. 87–101.
- Gergely András, A.: Alpok-Adria együttműködés: egy kisebbségi horizont. *Regio*, 2005/4. 157–162.
- Gerner, Kristian: From the Black Sea to the Adriatic: Ethnicity, Territory and International Security. *Security Dialogue*, 1993/1. 55–68.
- G. Fodor Gábor lásd Fodor Gábor, G.
- Göndör Péter: Nemzetiségeink, nemzetiségi politikánk. *Propagandista*, 1988/5. 70–74.
- Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process*. OSCE/ODIHR, Warsaw, 2001.
- Gurr, Ted Robert: Why Minorities Rebel: A Global Analysis of Communal Mobilization and Conflict Since 1945. *International Political Science Review*, 1993/2. 161–201.
- Gyivicsán Anna–Krupa András: *A magyarországi szlovákok*. Útmutató, Budapest, 1997.
- Győri Szabó Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében (1989–1990)*. Osiris, Budapest, 1998.
- Győri Szabó Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Osiris, Budapest, 2006.
- Győri Szabó Róbert: Kisebbségpolitika Szlovéniában: a magyar és olasz közösség autonómiája. *Kisebbségkutatás*, 2008/1. 57–87.
- Gyurok János: Kisebbségi-nemzetiségi törvénykezés 1848–1993 között. In: Kupa László–Gyurok János (szerk.): *Határmenti régiók és kisebbségek a 19–20. században. Konferencia-kötet*. B & D Stúdió, Pécs, 2004. 99–110.
- Hadden, Tom: Integration and Autonomy: Minority Rights and Political Accommodation. In: O’Flynn, Ian–Russell, David (eds.): *Power Sharing. New Challenges for Divided Societies*. Pluto, London, 2005. 30–44.
- Hague, Rod–Harrop, Martin–Breslin, Shaun: *Comparative government and politics*. MacMillan, London, 1992.
- Halász Iván: A nemzetfogalom nyelvi-kulturális elemei a modern demokratikus alkotmányokban és jogszabályokban. *Állam- és Jogtudomány*, 2002/3–4. 223–243.
- Halász Iván: Nemzeti és etnikai kisebbségek és a kisebbségi jogi szabályozások Közép-Európában. *Kisebbségkutatás*, 2007/3. 563–585.
- Hale, Henry E.: *The Foundations of Ethnic Politics. Separatism of States and Nations in Eurasia and the World*. Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

- Hargitai János: A kisebbségi jogalkotás időszerű feladatai. In: *Kisebbségek együttélése* 3. Szerkeszti és kiadja a Kisebbségkutató Közalapítvány Kuratóriuma. Pécs, 2001. 94–100.
- Heidenheimer, Arnold J.–Hecl, Hugh–Adams, Carolyn Teich: *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*. St. Martin's Press, New York, 1990.
- Heinelt, Hubert: Do Policies Determine Politics? In: Fischer, Frank–Miller, Gerald J.–Sidney, Mara S. (eds.): *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. CRC Press, Boca Raton, 2007. 109–119.
- Heintze, Hans-Joachim: The International Law Dimension of the German Minorities Policy. *Nordic Journal of International Law*, 1999/2. 117–130.
- Heisler, Martin O. – Peters, Guy B.: Scarcity and the Management of Political Conflict in Multicultural Polities. *International Political Science Review*, 1983/3. 327–344.
- Henrard, Kristin: 'Participation', 'Representation' and 'Autonomy' in the Lund Recommendations and their Reflections in the Supervision of the FCNM and Several Human Rights Conventions. *International Journal on Minority and Group Rights*, 2005/2–3. 133–168.
- Herbai István: *Európa felé – kis kitérővel? A magyar nemzetiségi politika a rendszerváltás éveiben*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 1992.
- Heuberger, Valeria: Die ungarische Nationalitätenpolitik von 1968–1991. In: Seewann, Gerhard (hrsg.): *Minderheitenfragen in Südosteuropa*. R. Oldenbourg Verlag, München, 1992. 199209.
- Hevesi József: Kisebbségi önkormányzatok Békés megyei működésének tapasztalatai 1994–1998. *Magyar Közigazgatás*, 1999/5. 264–273.
- Hevesi József: Kisebbségi önkormányzatok Békés megyében I. *Comitatus*, 2000/4. 26–35.
- Hogwood, Brian W.–Gunn, Lewis A.: *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, Oxford, 1989.
- Holt, Sally: The Lund Recommendations in the Activities of the HCNM. *International Journal on Minority and Group Rights*, 2005/2–3. 169–188.
- Homišínová, Mária: *Identitás nyelvhasználat asszimiláció. Etnikai folyamatok magyarországi kisebbségi családokban*. MTA Kisebbségkutató Intézet–Gondolat, Budapest, 2008.
- Horowitz, Donald L.: *Ethnic Groups in Conflict*. University of California Press, Berkeley, 1985. 223–224.
- Horváth Aladár: Három hónap. *Népszabadság*, 2003. július 7.
- Horváth Aladár: Roma vagyok, nem kartotéka. *Népszabadság*, 2003. december 10.
- Howlett, Michael–Ramesh, M.: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Hönigh Magdolna: A kisebbségi önkormányzatok működése Fejér megyében. *Comitatus*, 2003/1–2. 94–107.

- Irvin, Renée A.–Stansbury, John: Citizen Participation in Decision-Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, 2004/1. 55–65.
- Ishiyama, John T.–Breuning, Marijke: Ethnopolitics and Ethnic Parties. In: *Ethnopolitics in the New Europe*. Lynne Rienner, Boulder, 1998. 1–19.
- Ishiyama, John T.: Representational Mechanisms and Ethnopolitics: Evidence from Transitional Democracies in Eastern Europe. *East European Quarterly*, 1999/2. 251–279.
- Jakab Róbertné: Senki ne féljen! *Népszava*, 1991. április 5. 10.
- Jann, Werner–Wegrich, Kai: Theories of the Policy Cycle. In: Fischer, Frank–Miller, Gerald J.–Sidney, Mara S. (eds.): *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. CRC Press, Boca Raton, 2007. 43–62.
- Jenei György: *Közigazgatás – menedzsment*. Századvég, Budapest, 2005.
- Jenei György: Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez. *Nemzeti Érdek*, 2007/1. 5–26.
- Jenne, Erin K.–Saideman, Stephen M.–Lowe, Will: Separatism as a Bargaining Posture: The Role of Leverage in Minority Radicalization. *Journal of Peace Research*, 2007/5. 539–558.
- Jobbágy István: Új vágányokon a cseh kisebbségi politika? (Kisebbségi törvényt fogadott el a cseh parlament). *Acta Humana*, 2001/44–45. 57–82.
- Joó Rudolf: *Nemzeti és nemzetiségi önrendelkezés, önkormányzat, egyenjogúság*. Kossuth, Budapest, 1984.
- Junn, Jane: Participation in Liberal Democracy: The Political Assimilation of Immigrants and Ethnic Minorities in the United States. *American Behavioral Scientist*, 1999/9. 1417–1438.
- Kaltenbach Jenő: Das ungarische Minderheitengesetz: Zielsetzung und Akzeptanz. In: Seewann, Gerhard (hrsg.): *Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa*. R. Oldenbourg Verlag–Südosteuropa-Gesellschaft, München, 1995. 346–351.
- Kaltenbach Jenő: Magyar kisebbségi politika, papíron és valóságban. *Magyar Hírlap*, 2003. július 8.
- Kaltenbach Jenő előadása. In: 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.
- Kaltenbach Jenő: Az ombudsmanok és a nemzeti emberi jogi intézmények szerepe a nemzeti etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek jogainak védelmében. *Belügyi Szemle*, 2004/2–3. 19–29.
- Karácsony Zoltán: Bemutatjuk Hartyányi Jaroszlavát, az Országos Ukrán Önkormányzat elnökét. *Barátság*, 2003. szeptember 15. 4015–4016.
- Karácsony Zoltán: Bemutatjuk a Szerb Országos Önkormányzat elnökét: Pavlov Milicát. *Barátság*, 2004. április 15. 4256–4257.
- Karácsony Zoltán: Bemutatjuk Giricz Verát, az Országos Ruszin Önkormányzat elnökét. *Barátság*, 2004. június 15. 4314–4315.

- Karácsony Zoltán: Lesznek-e 2006-ban kisebbségi önkormányzati választások? Parlamenti képviselők a Kisebbségi Törvény módosításáról. *Barátság*, 2004. december 15. 4462–4463.
- Kassai Géza: *Magyar történelmi sorsfordulók és a nemzetiségi kérdés*. Kossuth, Budapest, 1959.
- Katz, Richard S.: *Democracy and Elections*. Oxford University Press, Oxford, 1997.
- Kállai Ernő: *Helyi cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Gondolat – MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2005.
- Kállai Ernő–Varjú Gabriella: A kisebbségi törvény. In: Gyulavári Tamás–Kállai Ernő (szerk.): *Jövevényektől az államalkotó tényezőkhig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*. Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2010. 178–204.
- Kántor Zoltán–Majtényi Balázs: Bevezető. In: Kántor Zoltán–Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Rejtjel, Budapest, 2005. 7–16.
- Kántor Zoltán: Nemzetpolitika, 2005. In: Sándor Péter–Vass László–Tolnai Ágnes (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2005-ről*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2006. 598–607.
- Kelley, Judith: Does Domestic Politics Limit the Influence of External Actors on Ethnic Politics? *Human Rights Review*, 2003/April–June. 34–54.
- Kemény István: A magyarországi cigányság szerkezete a nyelvi változások tükrében. *Regio*, 1999/1. 3–15.
- Kemény István (szerk.): *A magyarországi romák*. Press Publica, Budapest, 2000.
- Kemp, A. Walter: The Business of Ethnic Conflict. *Security Dialogue*, 2004/1. 43–59.
- Kerékgyártó T. István: Kisebbségi önkormányzatiság és a kulturális autonómia. *Magyar Közigazgatás*, 1999/12. 720–723.
- Kéri László: A kormányzati döntéshozatal szervezetszociológiai szempontból. In: Gombár Csaba et al. (szerk.): *Kormány a mérlegen 1990–1994*. Korridor Politikai Kutatások Központja, Budapest, 1994. 78–93.
- Kis János: Túl a nemzetállamon. In: Kántor Zoltán–Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Rejtjel, Budapest, 2005. 59–85.
- Kiss Csilla: A fővárosban megalakult kisebbségi önkormányzatok törvényessége 1995. évben. *Magyar Közigazgatás*, 1996/6. 375–380.
- Klímová, Ilona: Romani Political Representation in Central Europe. An Historical Survey. *Romani Studies*, 2002/2. 103–147.
- Koenis, Sjaak–Saukkonen, Pasi: The Political Organization of Cultural Difference. *Finnish Journal of Ethnicity and Migration*, 2006/1. 4–14.
- Kovats, Martin: A jó, a rossz és a csúf – a romapolitika három arca Magyarországon. *Eszmélet*, 1996/tél.
- Kovats, Martin: Minority rights and Roma politics in Hungary. In: Cordell, Karl (ed.): *Ethnicity and Democratisation in the New Europe*. Routledge, London, 1999. 145–156.
- Kovács László Imre: Választás és választási rendszer. In: Fábián György (szerk.): *Választási rendszerek*. Osiris–Láthatatlan Kollégium, Budapest, 1997. 11–23.

- Kovács Petra: Kinek jó? Az etnikai torzítás és a helyi közpolitikai folyamatok Közép- és Kelet-Európában. *Regio*, 2002/2. 107–128.
- Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Osiris, Budapest, 1996.
- Kozma István: A magyarországi mikrokisebbségekről az előzmények és a 2001. évi népszámlálás tükrében. In: Kovács Nóra–Szarka László (szerk.): *Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből II.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003. 325–399.
- Kósa László: Nemzetiségek a mai Magyarországon. *Valóság*, 1969/4. 12–22.
- Körösenyi András–Tóth Csaba–Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Osiris, Budapest, 2003.
- Kövágó László: A nemzetiségi kérdés a Magyar Népköztársaságban (Tanulmányvázlat). In: Csatári Dániel (szerk.): *Nemzetiségi kérdés – nemzetiségi politika*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1968. 7–58.
- Kövágó László: *Nemzetiségek a mai Magyarországon*. Kossuth, Budapest, 1981.
- Krizsán Andrea: The Hungarian Minority Protection System: A Flexible Approach to the Adjudication of Ethnic Claims. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2000/2. 247–262.
- Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan*. Osiris, Budapest, 1999.
- Kulcsár J. László–Bradatan, Cristina: Politics without Frontiers: The Impact of Hungarian Domestic Politics on the Minority Question in Romania. *Communist and Post-Communist Studies*, 2007/3. 301–314.
- Küpper, Herbert: *Das neue Minderheitenrecht in Ungarn*. R. Oldenbourg Verlag, München, 1998.
- Kymlicka, Will: *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Kymlicka, Will: Államok, nemzetek és kultúrák. *Korunk*, 1998/7. 67–78.
- Kymlicka, Will: Igazságosság és biztonság. A kisebbségi nacionalizmus kezelésének kritériumai Nyugaton és Keleten. *Fundamentum*, 2001/3. 5–26.
- Kymlicka, Will – Grin, François: Assessing the Politics of Diversity in Transition Countries. In: Daftary, Farimah–Grin, François (eds.): *Nation-Building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries*. Open Society Institute–Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 2003. 5–27.
- Kymlicka, Will: The evolving basis of European norms of minority rights. Rights to culture, participation and autonomy. In: McGarry, John–Keating, Michael (eds.): *European Integration and the Nationalities Question*. Routledge, London–New York, 2006. 35–63.
- Kymlicka, Will: National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms. *Ethnopolitics*, 2007/3. 379–393.
- Lapidoth, Ruth: *Autonomy. Flexible solutions to ethnic conflicts*. United States Institute of Peace Press, Washington, D. C., 1996.
- Lajtai Mátyás: A kisebbségi civil szervezetek parlamenti finanszírozása 1991–2010. In: Bárdi Nándor–Tóth Ágnes (szerk.): *Asszimiláció, integráció, szegregáció*.

- Párhuzamos értelmezések és modellek a kisebbségkutatásban.* Argumentum, Budapest, 2011. 265–300.
- Lánczi András: A politika fogalma. In: Gyurgyák János (szerk.): *Mi a politika?* Osiris, Budapest, 1999. 19–37.
- 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.
- Lenin, V. I.: A nemzetiségek, illetve az „automatizálás” kérdéséhez. In: *Marx – Engels–Lenin a nemzeti kérdékről.* Kossuth, Budapest, 1965. 477–480.
- Lijphart, Arend: *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands.* University of California Press, Berkeley, 1968.
- Lijphart, Arend: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.* Yale University Press, New Haven–London, 1999.
- Lindblom, Charles E.: *A programalkotási folyamat.* Aula, Budapest, 1995.
- Ludányi András: Programozott amnézia és kellemetlen ébredés. Magyar kisebbségek a nemzetközi politikában (1945–1989). In: Romsics Ignác (szerk.): *Magyarország és a nagyhatalmak a 20. században. Tanulmányok.* Teleki László Alapítvány, Budapest, 1995. 245–264.
- Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben & Értelmező Jegyzék. Foundation on Inter-Ethnic Relations, The Hague, 1999. [http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698\\_hu.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_hu.pdf)
- Magicz András: A kisebbségi önkormányzatok és a kisebbségi választójog. In: Gyulavári Tamás–Kállai Ernő (szerk.): *Jövevényektől az államalkotó tényezőkhig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon.* Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2010. 205–228.
- Majtényi Balázs: Etnikai identitás a jogban és a mindennapi életben. *Állam- és Jogtudomány*, 1999/3–4. 321–342.
- Majtényi Balázs–Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai.* Gondolat–MTA Jogtudományi Intézet–MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2003.
- Majtényi Balázs–Majtényi György: Jelen és múlt között. (A romákat érintő 1960 utáni kisebbségi jogi szabályozás főbb állomásairól). In: Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban.* Lucidus, Budapest, 2003. 241–258.
- Majtényi Balázs: Mi lesz veled „bezzeggyerek”? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás. *Fundamentum*, 2005/3. 109–120.
- Majtényi Balázs – Majtényi György: Állami romapolitikák. *Pro Minoritate*, 2005/ Nyár. 69–109.
- Mayer Éva: „Létezik a nemzetiségi közösségek önidentitása is...” Interjú Dr. Kaltenbach Jenővel. *Barátság*, 2002. szeptember 15. 3650–3652.
- Mayer Éva: Módosítás előtt a tízéves Kisebbségi Törvény. Beszélgetés Heizer Antallal, a Kisebbségi Hivatal elnökével. *Barátság*, 2003. szeptember 15. 3962–3967.
- Mayer Éva (szerk.): *Kisebbségek Magyarországon 2002–2003.* Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, Budapest, 2004.

- Mayer Éva: Országgyűlés előtt a Kisebbségi Törvény és a nemzetiségi választások módosítása. Interjú Heizer Antallal, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökével. *Barátság*, 2004. április 15. 4202–4205.
- Mayer Éva (szerk.): *Kisebbségek Magyarországon 2004–2005*. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, Budapest, 2005.
- Mayer Éva: „Csak közösen tudunk új minőséget elérni...” Interjú Kállai Ernővel. *Barátság*, 2007. szeptember 15. 5428–5429.
- Mayer Éva: Szolid növekedés 2009-ben, interaktív kisebbségi adatbázis. Interjú Gémesi Ferenc szakállamtitkárral. *Barátság*, 2009. február 15. 5951–5954.
- Mák Ferenc: Az új nemzeti politika és a Határon Túli Magyarok Hivatala (1989–1999). *Magyar Kisebbség*, 2000/3. 237–293.
- McLavery, Peter: Participation. In: Bevir, Mark (ed.): *The SAGE Handbook of Governance*. Sage Publications, 2010.
- Meadwell, Hudson: Ethnic Nationalism and Collective Choice Theory. *Comparative Political Studies*, 1989/2. 139–154.
- „Meggyőződése, hogy a kisebbségi törvény jó kiindulási alap ahhoz, hogy oda jussunk, ahová el kellene jutni.” Interjú Dr. Kaltenbach Jenővel. *Pro Minoritate*, 1995/3–4. 50–53.
- Mészáros Árpád–Fóti János: Nemzetiségek, etnikai csoportok a 20. századi Magyarországon. *Regio*, 1995/3. 3–33.
- Mészáros Árpád–Fóti János: A cigány népesség jellemzői Magyarországon. *Statisztikai Szemle*, 1996/11. 908–929.
- Mikó Imre: *Nemzetiségi jog és nemzetiségi politika. Tanulmány a magyar közjog és politikai történet köréből*. Minerva, Kolozsvár, 1944.
- Mlecsenkov László: A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek kronológiája (2003). In: Kovács Nóra–Osvát Anna–Szarka László (szerk.): *Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből III*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004. 339–368.
- Mlecsenkov László: A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek. Kronológia, 2004. In: Kovács Nóra–Osvát Anna–Szarka László (szerk.): *Etnikai identitás, politikai lojalitás. Nemzeti és állampolgári kötődések*. Balassi Kiadó, Budapest, 2005. 331–372.
- Mlecsenkov László: A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek. Kronológia, 2005. In: Bakó Boglárka–Papp Richárd–Szarka László (szerk.): *Mindennapi előítéletek. Társadalmi távolságok és etnikai sztereotípiák*. Balassi Kiadó, Budapest, 2006. 407–431.
- Mlecsenkov László: A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek, 2006. Kronológia. In: Szarka László et al. (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 373–411.
- Molnár Emília–Schafft, Kai A.: A helyi roma/cigány kisebbségi önkormányzatok tevékenysége és céljai Magyarországon 2000–2001-ben. *Szociológiai Szemle*, 2003/1. 79–99.

- Mueller, John: Minorities and the Democratic Image. *East European Politics and Societies*, 1995/3. 513–522.
- Mukics Mária: *A magyarországi szlovének*. Press Publica, Budapest, 2003.
- Nagy László: *A nemzetiségi kultúrpolitika tíz éve a Magyar Népköztársaságban*. Népművelési Minisztérium Nemzetiségi Osztálya, Budapest, 1955.
- Nemzetiségi törvény. Pártharcok közt elakadva... *Magyar Nemzet*, 1989. október 18.
- Németh Éva: A kisebbségi önkormányzatok működési zavarai és megszüntetésének formái, módszerei. In: Kiss László (szerk.): „Javaslatok, új formák és módszerek időszzerű önkormányzati feladatok megoldásához.” *Tanulmányok Szo-táczky Mihály tiszteletére*. Közigazgatás-módszertani Oktatási és Szolgáltató Bt., Pécs, 1997. 91–101.
- Népszámlálás 2001. 4. Nemzetiségi kötődés. *A nemzeti, etnikai kisebbségek adatai*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2002.
- Osztójkán Béla: Verőviszonyok. Roma politikatörténet avagy: folytassa, Phralipe! *Phralipe*, 1995/7–9. 24–110.
- Packer, John: On the content of minority rights. In: Räikkä, Juha (ed.): *Do we need minority rights? Conceptual issues*. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1996. 121–178.
- Palásti Sándor: A diszkrimináció természete. A kisebbségek jogainak védelme a magyar jogrendszerben. *Társadalmi Szemle*, 1998/5. 67–77.
- Palásti Sándor írása. Fórum. Szükség van-e antidiszkriminációs törvényre? *Fundamentum*, 1998/3.
- Palermo, Francesco–Woelk, Jens: No Representation Without Recognition: The Right to Political Participation of (National) Minorities. *European Integration*, 2003/3. 225–248.
- Pap András László: Kisebbségi képviselő a magyar Országgyűlésben: modellek. *Pro Minoritate*, 2003/Nyár. 3–34.
- Pap András László: Ethnicization and European Identity Policies: Window-Shopping with Risks. *Dialectical Anthropology*, 2003/3–4. 227–248.
- Pap András László: Etnikai-nemzetiségi identitás és választójogi korrupció. In: Halász Iván–Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása*. Gondolat Kiadói Kör–MTA Jogtudományi Intézete, 2003. 252–294.
- Pap András László: *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig*. MTA Kisebbségkutató Intézet–Gondolat, Budapest, 2007.
- Pap András László: Kisebbségi jogok (védelmének változásai) az új alkotmányban. *Kisebbségkutatás*, 2011/2. 190–206.
- Pál Mónika–Győri Szabó Róbert: A nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselete. In: Temesi József (szerk.): *50 éves a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem. Jubileumi tudományos ülészek 1998. október 1–3. IV. kötet*. Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, Budapest, 1998. 2405–2421.

- Pálné Kovács Ilona: A kisebbségi önkormányzatok jogállása. In: Csefkó Ferenc–Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Osiris–MTA Kisebbségkutató Műhely–MTA Regionális Kutatások Központja, Budapest, 1999. 38–49.
- Pesti Sándor (szerk.): *Szakpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon 1990–2006*. Rejtjel, Budapest, 2006.
- Peters, Guy B.: Insiders and Outsiders. The Politics of Pressure Group Influence on Bureaucracy. *Administration and Society*, 1977/2. 191–218.
- Petrusán György–Martyin Emília–Kozma Mihály: *A magyarországi románok*. Útmutató, Budapest, 1999.
- Pierré-Caps, Stéphane: *Soknemzetiségű világunk. Közép- és Kelet-Európa nemzeti kisebbségeinek jövője*. Kossuth, Budapest, 1997.
- Pierson, Paul: The Study of Policy Development. *The Journal of Policy History*, 2005/1. 34–51.
- Pitkin, Hanna Fenichel: *The Concept of Representation*. University of California Press, Berkeley, 1972.
- Pollak, Johannes: Contested Meanings of Representation. *Comparative European Politics*, 2007/5. 87–103.
- Poór Csaba: Oroszok Magyarországon. Kettős kötődés. *HVG*, 2004. május 29. 64–66.
- Poprády Judit: A Magyarországi Németek Szövetségének története. *Fons*, 1995/2. 221–258.
- Preuhs, Robert R.: Descriptive Representation as a Mechanism to Mitigate Policy Backlash. Latino Incorporation and Welfare Policy in the American States. *Political Research Quarterly*, 2007/2. 277–292.
- Pridham, Geoffrey: Comparative reflections on democratisation in East-Central Europe: a model of post-communist transformation? In: Pridham, Geoffrey–Attila Ágh (eds.): *Prospects for democratic consolidation in East-Central-Europe*. Manchester University Press, Manchester–New York, 2001. 1–24.
- Puskás Sándor: A helyi kisebbségi önkormányzatok működésének tapasztalatai Bács-Kiskun megyében. *Magyar Közigazgatás*, 1997/4. 223–228.
- Püzl, Helga–Treiber, Oliver: Implementing Public Policy. In: Fischer, Frank–Miller, Gerald J.–Sidney, Mara S. (eds.): *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. CRC Press, Boca Raton, 2007. 89–107.
- Rata, Elizabeth–Openshaw, Roger: Introduction: Of Mohammad, Murals and Maori Ceremony. In: *Public Policy and Ethnicity. The Politics of Ethnic Boundary-Making*. Palgrave Macmillan, Houndmills, 2007. 1–24.
- Rátkai Árpád: A kisebbségi önkormányzatok legitimációhiánya. *Regio*, 2000/3. 112–132.
- Rátkai Árpád: Kisebbségi önkormányzati választások 2002-ben. *Regio*, 2003/4. 77–90.
- Rechel, Bernd: Introduction. In: Rechel, Bernd (ed.): *Minority Rights in Central and Eastern Europe*. Routledge, London, 2009. 3–16.

- Részletek a Magyarországi Nemzeti Kisebbségek Uniójának programnyilatkozatából. *Regio*, 1991/1. 184–185.
- Rhodes, R. A. W.: *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press, Buckingham, 1997.
- Riba István: Minority self-governments in Hungary. *The Hungarian Quarterly*, 1999/155. 80–90.
- Ripp Zoltán: *Rendszerváltás Magyarországon 1987–1990*. Napvilág, Budapest, 2006.
- Rixer Ádám: Kisebbségi jogérvényesítés. *Collega*, 2002/1. 24–28.
- Romsics Ignác: *Nemzet, nemzetiség és állam Kelet- Közép- és Délkelet-Európában a 19. és a 20. században*. Napvilág, Budapest, 1998.
- Romsics Ignác (szerk.): *Magyar történeti szöveggyűjtemény 1914–1999. II.* Osiris, Budapest, 2000.
- Romsics Ignác: *Magyarország története a XX. században*. Osiris, Budapest, 2001.
- Rossell, Christine H.: Using Multiple Criteria To Evaluate Public Policies: The Case of School Desegregation. *American Politics Quarterly*, 1993/2. 155–184.
- Rudolph, Joseph: *Politics and Ethnicity. A Comparative Study*. Palgrave Macmillan, New York, 2006.
- Safran, William: Non-separatist Policies Regarding Ethnic Minorities: Positive Approaches and Ambiguous Consequences. *International Political Science Review*, 1994/1. 61–80.
- Saideman, Stephen M.: The Power of the Small: The Impact of Ethnic Minorities on Foreign Policy. *SAIS Review*, 2002/2. 93–105.
- Salat Levente: Southeast European Challenges to Representative Democracy. In: Robotin, Monica–Salat Levente (eds.): *A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe*. Open Society Institute–Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 2003. 3–30.
- Salat Levente: A politikaelmélet néhány sarkalatos fogalma és a kulturális megosztottság körülményei között uralkodó identitásstrukturák közötti feszültség. In: Kovács Nóra–Osvát Anna–Szarka László (szerk.): *Etnikai identitás, politikai lojalitás. Nemzeti és állampolgári kötődések*. Balassi Kiadó, Budapest, 2005. 9–51.
- Salat Levente: Minority participation – Romanian case study. Conference on the effective participation in decision-making in matters affecting them. Budapest, May 15–16, 2008. [http://www.foruminst.sk/publ/egyeb/ethnicstability/ethnicstability\\_levente\\_salat\\_II.pdf](http://www.foruminst.sk/publ/egyeb/ethnicstability/ethnicstability_levente_salat_II.pdf)
- Samu Mihály: A nemzetiségi törvény megalkotása – nem pártügy. Kézirat, 1989.
- Samu Mihály: Plurális demokrácia – kisebbségi politika. *Valóság*, 1992/4. 49–61.
- Sanchez, Gabriel R.: The Role of Group Consciousness in Political Participation Among Latinos in the United States. *American Politics Research*, 2006/4. 427–450.
- Sandovici, Maria Elena–Listhaug, Ola: Ethnic and Linguistic Minorities and Political Participation in Europe. *International Journal of Comparative Sociology*, 2010/1–2. 111–136.

- Saukkonen, Pasi–Pyykönen, Miikka: Cultural Policy and Cultural Diversity in Finland. *International Journal of Cultural Policy*, 2008/1. 49–63.
- Saward, Michael: The Representative Claim. *Contemporary Political Theory*, 2006/5. 297–318.
- Sághy Erna: Cigánypolitika Magyarországon 1945–1961. *Regio*, 1999/1. 16–35.
- Sághy Erna: Cigánypolitika Magyarországon az 1950–1960-as években. *Múltunk*, 2008/1. 273–308.
- Schafft, Kai–Farkas Tibor: Észrevételek a cigány kisebbségi önkormányzatok működéséről. *A falu*, 1999/1. 77–82.
- Schafft, Kai: Local minority self-governance and Hungary's roma. *The Hungarian Quarterly*, 1999/155. 91–99.
- Schlett István: Nemzet és polgár. A nemzeti és etnikai kisebbségi törvény tervezeteihez. *Világosság*, 1991/3. 167–183.
- Schumaker, Paul D.–Billeaux, David M.: Group Representation in Local Bureaucracies. *Administration and Society*, 1978/3. 285–316.
- Seewann, Gerhard: Minderheitenfragen aus Budapester Sicht. Ungarns Nationalitäten–magyarische Minderheiten. *Südosteuropa*, 1984/1. 1–14.
- Seewann, Gerhard: Die nationalen Minderheiten in Ungarn. Alte und neue Probleme in der jungen Demokratie. *Südosteuropa*, 1992/5. 293–325.
- Sidney, Mara: Policy Formulation: Design and Tools. In: Fischer, Frank–Miller, Gerald J.–Sidney, Mara S. (eds.): *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. CRC Press, Boca Raton, 2007. 79–87.
- Sigler, Jay A.: *Minority Rights. A Comparative Analysis*. Greenwood, Westport–London, 1983.
- Sitzler, Kathrin–Seewann, Gerhard: Das ungarische Minderheitengesetz: Vorbereitung, Inhalt, öffentliche Diskussion. In: Seewann, Gerhard (hrsg.): *Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa*. R. Oldenbourg Verlag–Südosteuropa-Gesellschaft, München, 1995. 352–387.
- Smith, David J.: Framing the National Question in Central and Eastern Europe: A Quadratic Nexus? *The Global Review of Ethnopolitics*, 2002/1. 3–16. [http://www.ethnopolitics.org/ethnopolitics/archive/volume\\_II/issue\\_1/smith.pdf](http://www.ethnopolitics.org/ethnopolitics/archive/volume_II/issue_1/smith.pdf)
- Stanovčić, Vojislav: Problems and Options in Institutionalizing Ethnic Relations. *International Political Science Review*, 1992/4. 359–379.
- Stein, Jonathan P.: National Minorities and Political Development in Post-Communist Europe. In: Stein, Jonathan P. (ed.): *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe. State-Building, Democracy, and Ethnic Mobilization*. M. E. Sharpe, Armonk, New York, 2000. 1–30.
- Stone, Deborah: *Policy Paradox: the Art of Political Decision Making*. W. W. Norton, New York, 2002.
- 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.

- Szabó Orsolya: Regulations Concerning National and Ethnic Minorities in Hungary: The Minority Law and the Process of Its Modification. In: Tóth Ágnes (ed.): *National and Ethnic Minorities in Hungary 1920–2001*. Colorado, Boulder, 2005. 200–225.
- Szalay Péter: Mi van a „demokrácia-csomagterv”-ben? In: Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1988*. R-Forma Kiadói Kft, 1989. 254–264.
- Szarka László: A közép-európai kisebbségek tipológiai besorolhatósága. In: Sisák Gábor (szerk.): *Nemzeti és etnikai kisebbségek Magyarországon a 20. század végén*. Osiris–MTA Kisebbségkutató Műhely, Budapest, 2001. 30–40.
- Szarka László: A 2001. évi magyarországi népszámlálás nemzetiségi adatairól. In: Kovács Nóra–Szarka László (szerk.): *Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből II*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003. 411–416.
- Szarka László: A közép-európai kisebbségek típusairól – adalékok a tipológiai besorolhatóság kérdéséhez. In: Kántor Zoltán–Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Rejtjel, Budapest, 2005. 158–170.
- Szarka László: A 21. század eleji magyar nemzetfogalom értelmezési keretei. *Magyar Kisebbség*, 2006/3–4.
- Szesztay Ádám: *Nemzetiségi kérdés a Kárpát-medencében 1956–1962. Az ötvenhatos forradalom hatása a kelet-közép-európai kisebbségpolitikára*. MTA Kisebbségkutató Intézet–Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003.
- Szesztay Ádám: Az 1960-as nemzetiségi iskolareform. In: Osvát Anna–Szarka László (szerk.): *Anyanyelv, oktatás – közösségi nyelvhasználat*. Gondolat Kiadói Kör–MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2003. 54–68.
- Szokai Imre–Tabajdi Csaba: Mai politikánk és a nemzetiségi kérdés. *Magyar Nemzet*, 1988. február 10.
- Tabajdi Csaba (szerk.): *Mérleg és számvetés. A magyarságpolitikai rendszerváltás kezdete*. Codex, Budapest, 2001.
- Tansey, Stephen D.–Jackson, Nigel: *Politics. The Basics*. Routledge, Abingdon, 2008.
- Tausz Katalin: Egyenlőtlenségek és különleges bánásmód. *Fundamentum*, 1998/1–2. 97–102.
- Teles, Stephen M.–Mickey, Robert W.–Ahmed, Fawzia S.: Regime effects: ethnicity, social mobility, and public policy in the USA and Britain. In: Loury, Glenn C.–Modood, Tariq (eds.): *Ethnicity, Social Mobility, and Public Policy. Comparing the US and UK*. Cambridge University Press, Cambridge, 2005. 522–570.
- Tesser, Lynn M.: The Geopolitics of Tolerance: Minority Rights Under EU Expansion in East-Central Europe. *East European Politics and Societies*, 2003/3. 483–532.
- Tilkovszky Loránt: Nemzetiségi lét és nemzetiségi tudat a mai Magyarországon. *Politika-tudomány*, 1986/3. 43–57.
- Tilkovszky Loránt: *Nemzetiségi politika Magyarországon a 20. században*. Csokonai Kiadó, Debrecen, 1998.

- Timoránszky Péter: Gondolatok egy nemzetiségi programról. In: Timoránszky Péter (szerk.): *A nemzeti kisebbségek és a menekültek jogai*. I. kötet. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1989. 243–259.
- Tóth Ágnes: *Telepítések Magyarországon 1945–1948 között. A németek kitelepítése, a belső népmozgások és a szlovák-magyar lakosságcsere összefüggései*. Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat Levéltára, Kecskemét, 1993.
- Tóth Ágnes: A magyarországi délszlávok helyzete és törekvései 1945–1948 (Dokumentumok). In: Iványosi-Szabó Tibor (szerk.): *Bács-Kiskun Megye Múltjából XII*. Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat Levéltára, Kecskemét, 1993. 361–382.
- Tóth Ágnes (összeáll.): *Pártállam és nemzetiségek (1950–1973)*. Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat Levéltára, Kecskemét, 2003.
- Tóth Ágnes–Vékás János: A 2001. évi népszámlálási adatok rövid összefoglalása. *Barátság*, 2004. november 15. 4425–4431.
- Tóth Ágnes–Vékás János: Mit hoz a jövő? *Kisebbségkutatás*, 2004/4. 540–553.
- Tóth Ágnes–Vékás János: Határok és identitás. A 2001. évi magyarországi népszámláláskor kisebbségi nemzeti-etnikai kötődést vallott külföldön születettek jellemzői. In: Kovács Nóra–Osvát Anna–Szarka László (szerk.): *Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből III*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004. 135–189.
- Tóth Ágnes–Vékás János: Migráció és modernizáció. A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek társadalmi-gazdasági jellemzői. In: Tóth Ágnes–Vékás János (szerk.): *Egység a különbözőségben. Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek*. Friedrich Ebert Alapítvány, Budapest, 2005. 137–197.
- Tóth Ágnes–Vékás János: Lojalitás és szolidaritás. Államhatalmi homogenizálás vagy a keresztkötődések erősödése? In: Kovács Nóra–Osvát Anna–Szarka László (szerk.): *Etnikai identitás, politikai lojalitás. Nemzeti és állampolgári kötődések*. Balassi Kiadó, Budapest, 2005. 123–149.
- Tóth Ágnes–Vékás János: Család és identitás. A vegyes házasság szerepe a magyarországi kisebbségi közösségek reprodukciójában. In: Bakó Boglárka–Papp Richárd–Szarka László (szerk.): *Mindennapi előítéletek. Társadalmi távolságok és etnikai sztereotípiák*. Balassi Kiadó, Budapest, 2006. 252–309.
- Tóth Ágnes–Vékás János: A népszámlálások nemzeti-etnikai adatai mögött rejlő politikai tényezők (1949–1990). *Kisebbségkutatás*, 2008/3. 406–431.
- Tóth Mihály: *Nemzeti kisebbségek nemzetközi és ukrain jogvédelme*. Intermix Kiadó, Ungvár–Budapest, 2005.
- Tóth Zoltán: Önkormányzati választások, 1990. In: Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1991*. Ökonómia Alapítvány–Economix Rt., Budapest, 1991. 195–206.
- Turóczi Károly: A Magyar Népköztársaság nemzetiségi politikája. In: Balogh Sándorné–Turóczi Károly–Nagy Lajos: *A marxi-lenini nemzetiségi politika a szocializmus építése gyakorlatában*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1962. 40–78.
- T. Varga György–Szakadát István (összeáll.): Íme, a nómenklatúrák! Az MDP és a volt MSZMP hatásköri listái. *Társadalmi Szemle*, 1992/3. 73–95.

- Upor Péter: Itthon vagyok? A kisebbségi törvény elé. I. Az előzmények. *Beszélő*, 1992. február 8. 21–22.
- Upor Péter: Itthon vagyok? A kisebbségi törvény elé. II. Tánc a törvény körül. *Beszélő*, 1992. február 22. 5–7.
- Úton a kulturális autonómia felé. Intézmények – országos önkormányzatok fenn tartásában. *Barátság*, 2004. november 15. 4386–4388.
- Vago, Raphael: *The Grandchildren of Trianon. Hungary and the Hungarian Minority in the Communist States*. Columbia University Press, Boulder, 1989.
- Varennés, Fernand de: *A guide to the rights of minorities and language*. Constitutional and Legal Policy Institute, Budapest, 2001.
- Vass László: A közpolitika és magyarországi környezete. *Politikatudományi Szemle*, 1999/3. 91–106.
- Vánkosné Tímár Éva: A kisebbségi törvény a magyar jogrendszerben. *Acta Humana. Emberi jogi közlemények*, 1993/12–13. 46–63.
- Váradi Monika Mária: Német kisebbségi önkormányzatok és változó helyi társadalom. *Regio*, 2002/2. 166–193.
- Veres Edit: Roma etnopolitika Magyarországon. In: Láczy Magdolna–Kiss András (szerk.): *Inventárium*. Nyíregyházi Főiskola Gazdasági és Társadalomtudományi Kara, Nyíregyháza, 2005. 254–259.
- Vermeersch, Peter: EU Enlargement and Minority Rights Policies in Central Europe: Explaining Policy Shifts in the Czech Republic, Hungary and Poland. *Jemie. Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2003/1. 1–32. [http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2003\\_Vermeersch.pdf](http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2003_Vermeersch.pdf)
- Vermeersch, Peter: Minority Policy in Central Europe: Exploring the Impact of the EU's Enlargement Strategy. *The Global Review of Ethnopolitics*, 2004/2. 3–19. [http://www.ethnopolitics.org/ethnopolitics/archive/volume\\_III/issue\\_2/vermeersch.pdf](http://www.ethnopolitics.org/ethnopolitics/archive/volume_III/issue_2/vermeersch.pdf)
- Vermeersch, Peter: *The Romani Movement. Minority Politics and Ethnic Mobilization in Contemporary Central Europe*. Berghahn, Oxford, 2006.
- Vékás János: Statisztikai adatok az 1980–2001. évi népszámlálások összehasonlító elemzéséhez. In: Kovács Nóra–Szarka László (szerk.): *Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből II*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003. 237–251.
- Vick, Dwight–Ishiyama, John T.: Ethnic and Identity Politics. In: Ishiyama, John T.–Breuning, Marijke (eds.): *21<sup>st</sup> Century Political Science: A Reference Handbook*. Sage, London, 2011. 217–224.
- Vida István (főszerk.): *Magyarországi politikai pártok lexikona (1846–2010). I. kötet. Parlamenti választásokon jelöltet állító pártok*. Gondolat Kiadó–MTA–ELTE Pártok, Pártrendszerek, Parlamentarizmus Kutatócsoport, Budapest, 2011.
- Vizi Balázs: A mai európai nemzetközi kisebbségvédelem egyes jellemző vonásai. In: Kovács Nóra–Szarka László (szerk.): *Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2002. 367–389.

- Walsh, Niamh: Minority Self-Government in Hungary: Legislation and Practice. *Jemie. Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2000/Summer. <http://www.ecmi.de/jemie/download/JEMIE04Walsh30-07-01.pdf>
- Walter Tibor: Német kisebbségi önkormányzatok Baranya megyében II. *Magyar Közigazgatás*, 2002/1. 55–63.
- Waters, Timothy William–Guglielmo, Rachel: „Two Souls to Struggle With...” The Failing Implementation of Hungary’s New Minorities Law and Discrimination against Gypsies. In: Micgiel, John S. (ed.): *State and Nation Building in East Central Europe. Contemporary Perspectives*. Columbia University, New York, 1996. 177–197.
- Weller, Marc (ed.): *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Wheatley, Steven: Minority Rights, Power Sharing and the Modern Democratic State. In: Cumper, Peter–Wheatley, Steven (eds.): *Minority Rights in the ‘New’ Europe*. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1999. 199–216.
- Wheatley, Steven: Non-Discrimination and Equality in the Right of Political Participation for Minorities. *Jemie. Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2002/3. 1–20. [http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus3–2002\\_Wheatley.pdf](http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus3–2002_Wheatley.pdf)
- Wheatley, Steven: Deliberative Democracy and Minorities. *European Journal of International Law*, 2003/3. 507–527.
- Wimmer, Andreas–Cederman, Lars-Erik–Min, Brian: Ethnic Politics and Armed Conflict: A Configurational Analysis of a New Global Data Set. *American Sociological Review*, 2009/2. 316–337.
- Wolfart János: A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről. *Európai Utas*, 1991/2. 50–53.
- Wolfart János: „Cserébe kompromisszumkészséget tudunk ajánlani.” In: Osztójkán Béla (szerk.): *Megkérdézem Önt is. A magyarországi cigányság és a rendszerváltás*. Phralipe, Budapest, 1994. 33–45.
- Wolff, Stefan: Beyond Ethnic Politics in Central and Eastern Europe. *Jemie. Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2002/4. 1–19. [http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus4–2002\\_Wolff\\_Kymlicka.pdf](http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus4–2002_Wolff_Kymlicka.pdf)
- Young, Crawford: Ethnic Diversity and Public Policy: An Overview. In: Young, Crawford (ed.): *Ethnic Diversity and Public Policy. A Comparative Inquiry*. Macmillan, London, 1998. 1–30.
- Young, Iris Marion: Deferring Group Representation. In: Shapiro, Ian–Kymlicka, Will (eds.): *Ethnicity and Group Rights*. New York University Press, New York–London, 1997. 349–376.
- Young, Iris Marion: *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Young, Iris Marion: Politikaelmélet: áttekintés. In: Goodin, Robert E.–Klingemann, Hans-Dieter (szerk.): *A politikatudomány új kézikönyve*. Osiris, Budapest, 2003. 459–481.

Zisserman-Brodsky, Dina: *Constructing Ethnopolitics in the Soviet Union: Samizdat, Deprivation, and the Rise of Ethnic Nationalism*. Palgrave Macmillan, New York, 2003.

Znorovszky Attila: Nemzetiségi művelődés – nemzetiségi közérzet. *Népművelés*, 1989/5. 12–16.



ISBN 978-963-446-642-0

A kiadásért felel Láng József, az Argumentum Kiadó igazgatója

Felelős szerkesztő: Tóth Magdaléna

Borítóterv: Hodosi Mária

Tördelte: Nagy Erika

Nyomta az Argumentum Kiadó nyomdaüzeme



A kötet szakpolitikai esettanulmányként közel két évtized magyarországi kisebbségpolitikájának az egyik legjelentősebb szeletét, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény körüli, szabályozóként értelmezett ágazati döntéshozatali folyamatokat mutatja be és elemzi. Keretein belül a politikatudomány közpolitikai megközelítésének fogalom- és eszközkészletét hasznosítja, további vezérfonalául pedig a demokráciaelméletekkel szorosan összefüggő hatékony közéleti részvétel koncepciójának vizsgálata szolgál. A politológiai szemléleten kívül egyes részletek kifejtésénél szükségesnek tart bizonyos politikatörténeti és közigazgatási összefüggésekre való utalást. Fókuszában a hazai és nemzetközi szempontból egyaránt rendkívül fontos, a nemzeti és etnikai kisebbségek egyéni és közösségi jogait, köztük autonómiáját szabályozni, illetve a többség és kisebbség kapcsolatát rendezni hivatott jogszabály helyezkedik el, amellyel kapcsolatban a törvényen túlmutató, illetve alapvető – elméleti és gyakorlati, politikai és szakmai – kérdések, problémák és dilemmák vetődnek fel. Ezek némileg magyarázatul is szolgálnak arra, hogy miért kerül a jogi norma rendre a politikai és tudományos figyelem homlokterébe. Magának a törvénynek a léte, akárcsak a benne foglalt, nemzetközi összehasonlításban is meglehetősen kiterjedt és progresszív kisebbségvédelmi rendelkezések kétségkívül nagyra értékelendők, miként az is, hogy a jogalkotók pártpolitikai kötődéstől és kormányzati ciklusoktól függetlenül törekednek annak korrekciójára, a felmerülő kérdések kezelésére, valamint a kialakult hiányosságok orvoslására. A módosítások sorában a legjelentősebbnek a 2005. évi CXIV. törvény bizonyult, amelyet az eredeti jogszabály mellett a kötet azonos szempontok alapján elemez.



Ára: 2900 Ft