

KATUS LÁSZLÓ

Egy kisebbségi törvény születése

Az 1868. évi nemzetiségi törvény évfordulójára

125 évvel ezelőtt látta el kézjegyével I. Ferenc József a „nemzetiségi egyenjogúság tárgyában” hozott törvényt, amelyet másnap az országgyűlésen ünnepélyesen kihirdettek, s 1868: XLIV. törvénycikként bekerült a Magyar Törvénytárba.

Ha ezt a törvényt valódi történeti jelentőségének megfelelően akarjuk értékelni, akkor elsősorban két szempontot kell figyelembe vennünk. Az egyik az, hogy az 1868: XLIV. törvénycikk egy folyamat része volt, annak - ha nem is csúcspontja - de legalábbis végpontja. Ez a folyamat, a „nemzetiségi törvény kora” 1848 késő nyarán vette kezdetét, s 1868 novemberében, a nemzetiségi törvény országgyűlési vitájával zárult le. Kerekén 20 évig tartott tehát az a nehéz érlelődési időszak, amíg a magyar liberális politikai gondolkodás „kihordta”, megszülte ezt a törvényt. De ha a nemzetiségi törvényről beszélünk, akkor nemcsak arra a 28 paragrafusra gondolunk, amely végül is a törvénytárba bekerült, hanem ennek a két évtizedes politikai eszmélődésnek, vitának egész anyagára, arra már pusztán a szövegek terjedelmével mérve is impozáns politikai elméleti munkára, amely könyvekben, újságcikkekben, röpiratokban, országgyűlési beszédekben, magánlevelekben, vagy éppen kiadatlan kéziratokban objektívalódott. S ezek még ma sem csak a szakkutatók szűk körét érdeklő történeti források, hanem megszívlelendő aktuális mondanivalójuk van a jelen számára is.

A másik szempont az a tény, hogy ez az egész két évtizedes törvényalkotó folyamat gyökeres szakítást jelentett azzal a nemzetiségpolitikai szemlélettel, amely az 1848 előtti nyelvtörvényekben jutott kifejezésre. Ezek a törvények a közélet nyelvén minden szinten és az ország egész területén a magyart tették. A kisebbségi nyelveket a magánéletbe igyekeztek visszaszorítani. E nyelvtörvények háttérében az az illúzió rejlett, hogy az ország nem magyar lakói fokozatosan elmagyarosodnak, s a magyar nyelv elterjedésének határa egybe fog esni az országhatárral. Azt is remélték, hogy ezt a folyamatot a polgári átalakulás meggyorsítja, elősegíti. 1848-49 tragikus tapasztalatainak hatására azonban a magyar liberális politikai gondolkodás szakított a reformkor illúzióival, és a valóságos helyzetnek megfelelőbb álláspontokat dolgozott ki a nemzetiségi kérdésben.

Természetesen más nézőpontokból is lehet, s fontos is lenne foglalkozni a nemzetiségi törvénnyel. Értékelni kellene nemzetközi összehasonlításban, a korabeli Európa - elsősorban Ausztria - hasonló törvényes szabályozásaival egybevetve. Vizsgálni lehetne azt is, hogyan fogadták a törvényt az érintett nemzeti kisebbségek, hogyan történt gyakorlati végrehajtása vagy végre nem hajtása. Mindezekre a kérdésekre más alkalommal szeretnénk visszatérni, ezúttal a fenti két szempontot szem előtt tartva azt a csaknem nyolc évtizedes történeti utat tekintjük át, amely a nemzetiségi törvény megalkotásához vezetett.

A nyelvtörvények kora

Ha a nemzetiségi törvény történelmi előzményeit keressük, akkor vissza kell mennünk a 18. század végére. A nemzetiségi törvény ugyanis elsősorban az állampolgárok nyelvhasználati jogait szabályozta, s a rendi országgyűlések már 1790 és 1848 között egy egész sor úgynevezett nyelvtörvényt hoztak. Érdeemes ezekre egy pillantást vetnünk, hogy láthassuk, milyen jelentős változás következett be e téren 1848 után a nem magyar állampolgárok javára.

A 18. századi Magyarországon a társadalmi és közélet különböző szintjein sokféle nyelvet használtak. Az országos és a megyei közélet, a felsőbb szintű bíróságok hivatalos nyelve, a közép- és felsőfokú iskolák oktatási nyelve a latin volt. A lakosság anyanyelve főleg a közigazgatásnak és a bírászkodásnak a néppel közvetlenül érintkező alsó szintjein, az egyházközségekben, az alsófokú oktatásban és a szakmai testületekben (például a céhekben) érvényesült. II. József 1784-ben elrendelte a német nyelv alkalmazását a közigazgatásban, a közép- és felsőfokú oktatásban, s midőn 1790-ben ezt a rendeletét is visszavonta, a nemzeti öntudatra ébredt magyar politikai vezető réteg azt kívánta, hogy a német, illetve a korábbi latin helyét a magyar nyelv foglalja el az országgyűlés, a közigazgatás és az oktatás hivatalos nyelveként. A latin nyelvnek egy élő nyelvvel való felváltása már nagyon is időszerű volt, de a soknemzetiségű országban, ahol a lakosságnak több mint a fele nem magyar anyanyelvű volt, ennek gyakorlati keresztülvitele komoly problémákat okozott, s a magyar nyelv egyoldalú alkalmazása súlyos konfliktusokhoz vezetett.

Az országgyűlés alsó táblája már 1790-ben áttért a magyar nyelvre, de annak a széles körű nyelvi programnak a megvalósítása, amelyet a magyar követek megfogalmaztak, több mint fél évszázadot vett igénybe. 1790 és 1844 között az országgyűlések egy sor törvényt hoztak „a magyar nyelv használatáról”, illetve „a magyar nyelvről és nemzetiségről”, amelyek előírták a magyar nyelv rendes tárgyként való oktatását a közép- és felsőfokú iskolákban, s az országgyűlés, a törvények, a közigazgatási hatóságok, a világi és egyházi bíróságok hivatalos nyelvén fokozatosan a magyart tették. E törvények értelmében közhivatalait csak magyarul tudó egyén vállalhatott, s ügyvédi vizsgát is csak magyarul lehetett tenni, sőt még a papi tisztségek betöltését is a magyar nyelv tudásához kötötték valamennyi felekezetenél. Ez utóbbira azért volt szükség, mert az anyakönyveket is magyarul kellett vezetni. Végül 1844-ben azt is törvénybe iktatta az országgyűlés, „hogy az ország határain belüli iskoláikban a közoktatási nyelv a magyar legyen”. Az erdélyi országgyűlés 1847-ben hozott törvényt, amely a magyart tette Erdély hivatalos nyelvén. A magyar és az erdélyi nyelvtörvények nem vonatkoztak a horvátokra és az erdélyi szászokra, akik elismert rendi nemzetként területi autonómiával bírtak.¹

Látható, hogy e törvények csak a magyar nyelvre voltak tekintettel, annak használatát igyekeztek kiterjeszteni a közélet minden területén. Az országban élő többi nép nyelvi jogainak törvényes biztosítására nem gondoltak, legfeljebb néhány éves türelmi időt engedélyeztek a magyar államnyelv elsajátítására. E törvények némely túlzó rendelkezéseit a gyakorlatban nem is lehetett végrehajtani, például a nem magyar egyházközségek nyelvhasználata és anyakönyvezése vagy pedig az iskolák esetében. Az ország nem magyar népeinek képviselői joggal tiltakoztak e nyelvtörvények ellen, s a magyar politikusok között is akadtak, akik (mint például Széchenyi István) túlzottnak tartották a magyar nyelv hivatalos használatának körét.

1790-ben a nemzetiségi Kérdés már politikai síkon is jelentkezett. Az erdélyi románoknak az országgyűléshez intézett kérvénye - a *Supplex Libellus Valachorum* - azt kérte, hogy a románok negyedik rendi nemzetként (a magyarok, székelyek és szászok mellett) kapjanak helyet az erdélyi alkotmányban, a szerbek nemzeti gyűlése pedig azt kívánta, hogy a szerb nemzet részére hasítsanak ki külön területet, saját kormánysszékekkel. Mindkét kívánságot elutasították, de mindkét országgyűlés kijelentette, hogy a nem magyar ajkú lakosok is „a közös haza fiai”, s a rendi társadalomban elfoglalt helyük és állapotuk szerint őket is ugyanazon jogok illetik meg, mint a magyarokat.² A magyar politikai vezető réteg a területi önkormányzatot nem látta összeegyeztethetőnek az ország egységének és integritásának alapelveivel. Az 1790-es országgyűlés szerint ezzel „állam az államban képeztetnék”, s a népek erős keveredése miatt sem lehet külön nemzeti területeket elhatárolni. Kossuth Lajos is úgy vélte az 1840-es években, hogy „egy országot nyelv szerint felosztani, s

mindenik résznek külön territoriumon külön politikai nemzetiséget adni annyit tesz, mint azon országot feldarabolta és megszüntetni.”³

Kossuth és a reformellenzék tagjai a nemzetiségi kérdés megoldásának útját abban látták, ha megvalósítják „az egyenlő szabadság, egyenlő jog, egyenlő kötelesség nagy elvét a magyar korona területének összes keresztény lakossága számára faj, nyelv és valláskülönbségre való tekintet nélkül”.⁴

Az első „nemzetiségi törvény”

A reformkor liberális nemzedéke, amely a polgári átalakulás programját megfogalmazta, majd az átalakulást ki is harcolta, őszintén remélte, hogy a feudális jogok és a rendi kiváltságok eltörlésével, az állampolgári jogegyenlőség és a közteherviselés megvalósításával, a polgári jogviszonyok és intézményrendszer meghonosításával a nemzetiségi kérdést is megoldja. A liberálisok reménye azonban illúzióknak bizonyult. A soknemzetiségű ország nem magyar lakói örömmel üdvözölték a polgári forradalmat, de az egyéni polgári jogegyenlőség és szabadság mellé nemzeti létük és jogaik elismerését, törvényes biztosítását is követelték. Ezeknek a kívánságoknak 1848 tavaszán tartott nemzeti gyűléseiken, az országgyűléshez, illetve a kormányhoz eljuttatott petícióikban és egyéb nyilatkozataikban ismételten hangot adtak.

Ilyen körülmények között sajnálatos és a továbbiakban súlyos következményekkel járó tény volt, hogy az új, polgári Magyarországot megalapozó 1848. áprilisi törvények a nemzetiségi kérdéssel nem foglalkoztak, bár egyes rendelkezéseik érintették az ország nem magyar ajkú lakóinak nyelvhasználati jogait. A XVI. törvénycikk például úgy rendelkezett, hogy a megyék gyűléseiben és bizottmányaiban a tanácskozási nyelv egyedül a magyar.

A Habsburg Birodalom másik felében, Ausztriában ugyanakkor már 1848 áprilisától kezdve ismételten hivatalos és ünnepélyes formában deklarálták a különböző népek nemzeti jogait. Az Osztrák Császárság 1848. április 25-én kelt alkotmánya (az úgynevezett Pillersdorf-féle alkotmány) biztosította minden „néptörzs” számára a nemzetiség és a nyelv sérthetlenségét. 1848 tavaszán és nyarán egy sor rendelkezést adtak ki a nemzetiségi egyenjogúság gyakorlati érvényesítése érdekében, főleg az oktatásban és a bíróságokon.

Az 1848-as német és osztrák alkotmányok, illetve alkotmánytervek kidolgozói általában az alkotmányban biztosított általános emberi jogok között sorolták fel a nemzetiség és a nemzeti nyelv megőrzésének és kifejlesztésének jogát. Az osztrák birodalmi gyűlés által 1848. december 17-én elfogadott alkotmány 21. paragrafusa szerint: „A Birodalom valamennyi néptörzse egyenjogú. Valamennyi néptörzsnek sérthetetlen joga van nemzetisége és nyelve megőrzésére és ápolására. Az állam biztosítja valamennyi, az országban használatos nyelv egyenjogúságát az iskolában, a hivatalokban és a közéletben.”⁵ Az alkotmányban ennél többet nem tartottak szükségesnek kimondani, a részletes szabályozást a további törvényekre bízták.

Az ausztriai fejlemények hatása Magyarországon is érezhető volt, annál is inkább, mivel 1848 őszén V. Ferdinánd, majd az új uralkodó, Ferenc József is több ízben ünnepélyesen kijelentette, hogy „a népek egyenjogúságát és szabad önrendelkezését” a magyar korona országaiban is meg kívánják valósítani.⁶

Magyar részről az első fontos lépést ezen a téren az országgyűlés által kiküldött erdélyi unióbizottság tette meg azzal, hogy a román képviselők véleményének figyelembevételével 1848 szeptemberében törvényjavaslatot készített „a román nemzet polgári jogainak egyenlőség alapjainak biztosításáról”.⁷

A 16 pontból álló javaslat mindenekelőtt kimondja, hogy „a románok nemzetisége és nyelve elismertetik és biztosítottatik”. Ennek megfelelően engedélyezi a román nyelv használatát az alsó- és a középfokú iskolákban és a papneveldekben, valamint az egyházi

igazgatásban. A román ajkú községekben és az egyházközségekben a jegyzőkönyveket románul is javasolja vezetni, más hatóságokkal azonban csak magyar nyelvű levelezést ír elő. A románlakta megyékben, székekben és városokban a hivatalos tanácskozásokban, gyűléseken engedélyezi a román nyelvű felszólalást, a nemzetőrségnél pedig a román nyelvű vezényletet. A törvényeket, a királyi és miniszteri rendeleteket román nyelven is közzé fogják tenni. A román nyelven irt hivatalos iratokat, kérvényeket, beadványokat mindenhol el kell fogadni. A megyei közgyűlésekbe és bizottmányokba olyan románok is beválaszthatók, akik a magyar nyelvet nem beszélik, de értik. A királyi törvényszékek mellett a román ajkú szegény nép ügyeinek ingyenes képviselőjére az állam által fizetett románajkú ügyvivőket fognak alkalmazni. Kimondja a javaslat, hogy a közigazgatás minden ágában a románok „igazságos arányban” alkalmazandók. Az iskolaügyet illetően megígéri, hogy az állami iskolák felállításakor tekintettel lesznek a román ajkú lakosságra is. Az egyetemen román nyelvi és irodalmi tanszéket állítanak fel. A román tannyelvű középiskolákban viszont a magyar nyelvet és irodalmat kell rendes tantárgyként tanítani. Ez a javaslat az 1848 előtti nyelvtörvényekhez képest jelentősen kiszélesítette a románok nyelvhasználati jogait. A javaslat országgyűlési tárgyalására azonban a szabadságharc kitörése miatt már nem kerülhetett sor.

Lényegében a románoknak ígért nyelvi jogok megadását helyezte kilátásba a szerbek számára is az Országos Honvédelmi Bizottmány által 1848 novemberében kidolgozott békeajánlat, midőn megígérte a nyelvük szabad használatát az egyházi, iskolai és községi ügyekben. Ezenfelül elismerte a szerb görögkeleti egyház önkormányzatát, s megígérte, hogy „a szerb nemzet vajdát fog kapni”. Ez fontos előrelépés volt, hiszen Kossuth áprilisban még hallani sem akart szerb „nemzet”-ről.⁸

Ugyancsak későn, már az elkerülhetetlen fegyveres konfliktus küszöbén tett kísérletet a magyar kormány a horvátkérdés rendezésére. A Deák Ferenc által 1848. augusztus végén készített törvényjavaslat biztosítja a horvátok nyelvi jogait, a kormányban horvát minisztert, a közös ügyeket intéző pesti minisztériumokban pedig horvát államtitkárokat engedélyez, s lemond a Szlavóniára (Szerém, Verőce és Pozsega megyékre) vonatkozó magyar igényekről. Végül azt is kijelenti, hogy „ha ez alapon a kiegyenlítés meg nem történhetik, azon esetben az elválásra, s ennek folytán a puszta szövetségi viszony elfogadására is rááll”.⁹ Az országgyűlés elé azonban ez a törvényjavaslat sem kerülhetett már.

A hónapok óta folyó véres belháború hatására 1849 tavaszára a szembenálló felekben kölcsönösen megérett a hajlandósága megegyezésre. A magyar kormány párizsi követe, Teleki László - a párizsi cseh, román és délszláv emigránsokkal folytatott megbeszélései alapján - úgy látta, hogy „Liberté, égalité, fraternité, még nem elég. A népek nemzetiségi életet is kívánnak élni”. Ezért azt ajánlja a kormánynak, hogy a szerbeknek és a románoknak adjon területi önkormányzatot, saját nemzeti gyűléssel.¹⁰

Kossuth a területi önkormányzat engedélyezését ajánló javaslatokat elutasította, de „a közös szabadságban és a közös jogban” való részesedésen túlmenően most már konkrét nyelvi engedményekre is hajlandó volt. „A román nép nyelvének szabad használatát úgy iskoláikban és egyházaikban és vallásos szertartásaikban, mint a községi életben is garantírozom” - üzent a románoknak Ion Dragos által. Megígérte, hogy bárki anyanyelvén intézhet a kormányhoz folyamodást, a törvényeket és rendeleteket a nemzetiségek nyelvén is ki fogják adni, s a bíróságok előtt is mindenki az anyanyelvét használhatja.¹¹ Ilyen értelemben hozott határozatot 1849. június 6-án a minisztertanács: „minden népfajnak teljes szabadságában van illető egyházában, községében, iskoláiban és családi körében vallását, nyelvét, gyermekei oktatását ápolni, kezelni és biztosítani.”¹²

További előrelépést jelentett az erdélyi és magyarországi román képviselőkkel, valamint a román fejedelemségekből emigrált forradalmárokkal (elsősorban Nicolae Bălcescuval) folytatott tárgyalások eredményeként kidolgozott, s 1849. július 14-én aláírt

„kibékülési terv” (projet de pacification), amelynek pontjait a nemzetgyűlés valamennyi nemzetiségre kiterjesztette, midőn Szegeden 1849. július 28-án határozatot hozott a nemzetiségi kérdésről. A határozati javaslatot előterjesztő miniszterelnök, Szemere Bertalan szerint a magyar forradalom három nagy alapeszmét kíván megvalósítani: a parlamenti kormányformát, az egyéni polgári szabadságjogok biztosítását és „a nemzetiségek és népiségek szabad kifejlődését”. „Engedtessek meg minden népeknek a nemzet szabad kifejlődése... És e kifejlődés semmi más tekintet által ne korlátozható, mint a státusegység fenntartásának és a célszerű, gyors, pontos közigazgatás lehetőségének tekintete által” - így fogalmazta meg Szemere azt az alapelvet, amely a következő évtizedekben szinte állandó mottója lesz a magyar részről kidolgozott nemzetiségi törvényjavaslatoknak. Szemere elismerte, hogy míg az első két eszmét a magyar forradalom megvalósította, addig „a harmadik, a népiségek kifejlődése iránt még kevés történt az országnak háborúviszonyai miatt. De azt hiszem, bekövetkezett a legvégső idő, hogy a nemzetgyűlés elveit e részben nyilvánítsa”. Ezért a kormány nevében beterjeszti a határozati javaslatot:

„Az országban levő különféle nyelvek s a görög szertartású egyházra nézve, addig is, míg a kidolgozandó alkotmány szerkezetéhez gépest részletes intézkedés törvényhozás útján történék, részint a haza nem magyar ajkú polgárainak bővebb megnyugtatására, részint a kormánynak ideiglenes rendezési intézkedéseiben utasításul, határozatképpen kijelentetik:

1. A magyar birodalom területén lakó minden népiségek nemzeti szabad kifejlődése, a következőkben ezennel biztosítatik:

Az ország diplomatikai nyelve, azaz az állam hivatalos nyelve a magyar, de „az országban divatozó más nyelvek” használatára lehetőség nyílik a következő területeken: a községi és megyei gyűléseken mindenki a saját anyanyelvén szólhat; a jegyzőkönyv nyelvét mindkét esetben a többség határozza meg. Ugyancsak anyanyelvét használhatja bárki az alsófokú bíróságok előtt. A nemzetörség vezényleti nyelve, az iskolák oktatási nyelve, az anyakönyvezés és az egyházi ügyek nyelve mindig az illető község vagy egyházközség nyelve. A megyék a kormánnyal és más hatóságokkal magyarul leveleznek, de az egyes állampolgároknak joguk van bármely hatáshoz bármely nyelven folyamodványt intézni. A kinevezések mindennemű hivatalokra egyedül érdem és képesség szerint történnek, tekintet nélkül a nemzetiségre és a vallásra. Külön pontokban biztosítja a határozat az ortodox (görög keleti) egyház teljes egyenjogúságát és belső önkormányzatát mind egyházi, mind iskolai ügyekben. Végül a határozat felhatalmazza a kormányt, hogy rendelet vagy törvény által orvosolja a nemzetiségek sérelmeit, s tegyen eleget „előadandó jogszerű kívánataiknak”.¹³

Ennek a határozatnak gyakorlati szerepe már nem volt, hiszen a magyar szabadságharc utolsó napjait élte. Annál nagyobb viszont elvi jelentősége, minthogy ez volt Magyarországon az első olyan hivatalos törvényhozói aktus, amely a nemzeti kisebbségek és nyelvek jogait szabályozta.

Elvi tisztázás és programadás az 1850-es és 1860-as években

A szabadságharc veresége után Magyarországon is az 1849. március 7-én Olmützben kiadott úgynevezett „oktroyált” birodalmi alkotmány alapelvei váltak érvényessé. Az oktroyált alkotmány csaknem szó szerint átvette az alkotmányozó birodalmi gyűlés javaslatát, s kimondta, hogy „minden néptörzs egyenjogú, s mindegyiknek sérthetetlen joga nemzetiségének és nyelvének megőrzése és ápolása.” (5. §). Azt is megígérte az alkotmány, hogy Magyarországon valamennyi nemzetiség és az országban használatos nyelv egyenjogúságát a köz- és a polgári életben megfelelő intézmények által biztosítani fogják (71. §).¹⁴ Az alkotmányban kimondott alapelvek gyakorlati megvalósítását célzó intézkedések azonban hamarosan elakadtak, mert 1851-ben hatályon kívül helyezték a márciusi alkotmányt, és bevezették a császári abszolutizmust. Az ezt bejelentő 1851. szilveszteri

pátens már nem tett említést a nemzetiségek egyenjogúságáról. A német nyelv egyre nagyobb szerephez jutott a közigazgatásban és az oktatásban a többi nyelv rovására.

A neoabszolutizmus bukása után ismét előtérbe került a Habsburg monarchiában a nemzetiségek egyenjogúságának kérdése. Időközben az 1848-49-es események hatására a magyar politikai elit gondolkodása is lényegesen átalakult e kérdésben. E szemléletváltás és a nemzetiségi politika új koncepciójának kialakulása mind az emigrációban, mind idehaza jól nyomon követhető. 1848-49 legfőbb tanulsága a magyar politika számára az volt, hogy nem lehet egyszerre sikerrel felvenni a harcot a Habsburgok ellen Magyarország függetlenségéért, az országban élő nemzetiségekkel szemben pedig a magyar nacionalista hegemonia fenntartásáért. Volt, aki úgy látta, mint például Teleki László, hogy a történelmi Magyarország felbomlása elkerülhetetlen, ezért az államot föderatív formában újjá kell szervezni, a nemzetiségeknek területi önkormányzatot kell adni, sőt nemzeti önrendelkezési és elszakadási jogukat is el kell ismerni. A másik póluson azok állottak, akik úgy vélték, hogy „Ausztriával s uralkodó házával kibékülésünk ára nem oly nagy, mint amelyet a nemzetiségek követelnek”.¹⁵ E két szélsőség között foglalnak helyet azok az elképzelések, amelyek a történelmi Magyarország területi integritásának és állami egységének megőrzésével, de az állam liberális vagy demokratikus berendezésével, a nemzeti egyenjogúság törvényes biztosításával és a magyar politikai szupremácia részleges feladásával javasolták új alapokra helyezni a magyarok és a nemzetiségek viszonyát.

Az emigráció vezetői, élükön Kossuthal, már 1849 őszén magukévá tették a lengyel és román emigránsok, valamint főleg itáliai politikusok által javasolt terveket a kelet-közép-európai, illetve délkelet-európai államok szövetségéről, konföderációjáról. Nem volt azonban egyetértés közöttük abban a kérdésben, hogy az állami önállóság esetleges kivívása után milyen legyen az új Magyarország belső államszerkezete, hogyan rendezzék az együtt élő népek viszonyát egymáshoz és az államhoz.

A párizsi emigránsok egy része - Teleki László, Klapka György s egy ideig Szemere Bertalan és Pulszky Ferenc is - a történelmi magyar államkoncepció feladásával, a nemzeti önrendelkezés, vagy legalábbis az önkormányzat elvének elismerésével hajlott a kérdés radikális megoldására. Kossuth azonban kijelentette, hogy „van ár, melyet én nem vagyok hajlandó megadni. Ilyen az ország territoriumának nyelvek szerint való feldarabolása”.¹⁶ Szerinte Magyarország csak történelmi államterületének sértetlen megőrzésével léphet konföderációba más, külső államokkal. Belső föderációról hallani sem akart, mert ebben a magyar állam felbomlását, „a magyar nemzet halálát” látta. Andrássy Gyula is azt mondta a román emigránsoknak, hogy az 1849. júliusi szegedi nemzetiségi határozat a végső határ, ameddig hajlandók elmenni, „amelyen túl pedig van az ágyú”.¹⁷

„Készek vagyunk a legvégső határig elmenni; melyet hazánk területi épségének, politikai egységének tekintete megenged” - így foglalta össze Kossuth 1859-ben nemzetiségi politikájának alapelvét.¹⁸ Ennek megfelelően dolgozta ki 1851-ben alkotmánytervét *Javaslat Magyarország jövő politikai szervezetét illetőleg, tekintettel a nemzetiségi kérdés megoldására* címmel. Ez a tervezet képviselte a következő években a magyar emigráció „hivatalos” nemzetiségi politikáját. Az alkotmány alapelve Kossuth szerint az általános választójogon alapuló népszuverenitás és a demokratikus önkormányzati rendszer. A nemzetiségi egyenjogúságot elsősorban a községek és a lehetőleg nyelvi alapon elhatárolt megyék önkormányzata keretében véli megvalósíthatónak. A hivatalos nyelv meghatározását a községekre és a megyékre bízta, de biztosítja a kisebbségek nyelvi jogait is. Az egyes állampolgárok szabadon használhatják nyelvüket minden hivatalos fórumon, az országgyűlésen is bárki anyanyelvén szólhat. A központi államhatalom hatáskörét és a magyar államnyelv használatát igyekszik a szükséges minimumra korlátozni. A különböző nyelvű állampolgárok társadalmi, kulturális és iskolai téren jelentkező nemzetiségi érdekeik ápolására és fejlesztésére területtől független nemzeti egyleteket alapíthatnak, nemzeti

gyűlést tarthatnak, nemzeti főnököt választhatnak, jogszabályokat alkothatnak. Kossuth tehát itt kifejti az úgynevezett „személyi autonomia” vagy „kulturális nemzeti autonomia” gondolatát, amelyben később Karl Renner és az osztrák szociáldemokraták a nemzetiségi kérdésnek az Osztrák-Magyar Monarchia etnikai viszonyai között legoptimálisabb megoldási módját látták. Kossuth tervében az általános választójog biztosítaná a nemzetiségek számára a számarányuknak megfelelő politikai képviselőket. A horvátokat mint történelmi államjoggal rendelkező politikai nemzetet Kossuth szerint megilleti a területi autonómia, sőt a teljes nemzeti-állami önrendelkezés is. A horvátok tehát maguk dönthetnek arról, hogy megújítják-e a kapcsolatot Magyarországgal, vagy önálló államot alapítanak. Fiume és Erdély Magyarországhoz való viszonyának kérdésében Kossuth végül is hajlandó volt elfogadnia népszavazás elvét.¹⁹

Midőn 1860 őszen az Októberi Diploma nyomán Magyarországon is korlátozott tér nyílt a politikai cselekvésre, az államjogi probléma mellett elsősorban a nemzetiségi kérdés állott a viták előterében. A magyar politikai elit prominens képviselői minduntalan kinyilvánították készségüket arra, hogy a nem magyar népek, jogos és méltányos nemzeti igényeit” kielégítsék. Az általánosságokon túlmenő elméleti tisztázás és gyakorlati programadás feladatát a liberális publicisztika vállalta magára.

Az 1860-as évek elejének liberális publicisztikája fontos változásokat tükröz a nemzetiségi kérdés szemléletében az 1848 előtti évtizedekhez képest. Tudomásul veszik, hogy Magyarország soknemzetiségű ország, ahol a különböző etnikumok nem olvashatók össze egyetlen nemzetté. A liberális írók keményen bírálják a reformkor és a forradalom nemzetiségi politikáját. Elítélik a nyelvtörvények túlzásait, az erőszakolt nyelvterjesztést, a magyarosító törekvéseket. 1848-49 tapasztalatai alapján leszámolnak a liberális illúzióval, amely szerint a polgári alkotmány, az egyéni szabadság és az állampolgári jogegyenlőség automatikusan megoldja a nemzetiségi kérdést. Hangsúlyozzák, hogy a nem magyar népek nemcsak egyéni szabadságot, hanem nemzeti jogokat is követelnek. Ezért az 1848-as törvénykönyvet ki kell egészíteni a nemzetiségi egyenjogúságot és az anyanyelv használatát biztosító törvényekkel.

„Kizárólagos uralkodásunk tarthatlanná vált..., a hazánkban nemzeti népeknek teljes emancipációja elkerülhetetlen” - írja *Mocsáry Lajos*.²⁰ *Kemény Zsigmond* szerint „korunk kétségbevonta azon tant, melyet az előhaladás barátai 1848 előtt még ingatlannak tartottak, hogy t.i. az alkotmányosság és az egyéni szabadság kielégíti mindazon kívánatokat, melyeket az egyén az állam által biztosítva látni akar. Most az egyéni szabadság mellé a nemzeti individualitás szabad kifejlészetése járult, mint visszaidézhetlen követelés.” Ígéri, hogy a magyar nemzet „szabadelvű nézeteit, mihelyt módja lesz, alkalmazni fogja azon nemzetiségekre, melyek midőn az alkotmány javadalmában velünk egyenlőn fognak részesülni, a szabadságért nem feledhetik el a másikat... megbecsülhetetlen jót, hogy t. i. láttassanak el nemzeti egyéniségök megtartására és kifejtésére szükséges minden kezességekkel.”²¹

Hasonlóan vélekedik *Eötvös József* is, aki óva inti honfitársait, nehogy ismét olyan helyzet alakuljon ki, mint 1848-ban, „midőn e hon határai között lakó népeknek választaniuk kell a szabadság és nemzetiség között.” Tudomásul kell vennünk, „ugyanazon elvek, melyek, mi az egyéneket illeti, senki által többé kétségbe nem vonatnak, most a népek egymásközi viszonyaira is alkalmaztatnak.”²²

Lukács Móric, bírálván a reformkorban a nyelvkérdésben elkövetett hibákat, kijelenti: „múlhatatlanul szükséges, hogy az országgyűlés az 1848-iki törvényeknek azon pontjait javítsa, illetőleg eltörölje,... melyek a különböző fajú és vallású honpolgárok teljes egyenjogúságát korlátozzák... Az általános ígéretek és biztatások ideje lejárt; másfajú testvéreink a magyar törvényhozástól most már teljes joggal várhatják méltányos igényeiknek és kívánataiknak tetteles kielégítését.”²³

A liberálisok fő dilemmája: hogyan lehet a soknemzetiségű államot úgy berendezni, hogy az a lehető legnagyobb mértékben garantálja valamennyi benne élő nép szabad nemzeti fejlődését. A nemzetiségek területi elhatárolását Magyarországon a kevert település miatt nem tartják kivitelezhetőnek. A vármegyék területének nemzetiségek szerinti kikerekítését azonban Deák is, Eötvös is elképzelhetőnek tartotta.²⁴ A liberálisok, főleg az egykori centralisták, konkrét javaslatok sok tekintetben hasonlóak Kossuth alkotmánytervéhez: teljes egyéni egyenjogúság; egyesülési szabadság; községi, megyei és egyházi önkormányzat; a hivatalos nyelvet mindenütt a többség állapítja meg, a kisebbség jogainak megőrzésével; az anyanyelv szabad használata minden közéleti fórumon, némelyek szerint még az országgyűlésen is; a nemzetiségi érdekek ápolása és fejlesztése korlátlanul szabad társadalmi egyesülés útján. Lényeges eltérést jelentett viszont Kossuth tervétől az általános választójog hiánya. Eötvösök a cenzusos választójog hívei voltak, bár többen szükségesnek tartották a cenzus leszállítását és a választójog kiterjesztését éppen a nemzetiségek politikai érvényesülése érdekében. Arra is figyelmeztetnek, hogy a magyar nemzetiségnek nemcsak kizárólagos uralmáról, de történeti jogai és politikai szupremáciája nagy részéről is le kell mondania, s vezető szerepének a jövőben elsősorban társadalmi, kulturális és erkölcsi téren kell megnyilvánulnia. Intézményesen, törvényekkel biztosított és körülbástyázott előjogokkal nem rendelkezhet, csupán első lehet az egyenlők között.

A nemzetiségi kérdésben vallott magyar liberális álláspontot legklasszikusabb formában *Eötvös József* fejtette ki, előbb *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra* című államelméleti művében, s a Habsburg-Monarchia nemzeti problémáiról írt német nyelvű röpirataiban, újságcikkeiben, majd 1865-ben kiadott *A nemzetiségi kérdés* című könyvében, valamint naplójegyzeteiben.²⁵ Hasonló nézeteket vallottak egykori „centralista” társai: Szalay László, Kemény Zsigmond, Lukács Móric, valamint Deák Ferenc és Mocsáry Lajos is.

Ha a részleteket illetően voltak is eltérések közöttük, az 1860-as évek magyar liberális elitje egyetértett abban, hogy a nemzetiségi kérdés megoldásának egyetlen lehetséges útja a polgári szabadságjogok minél teljesebb érvényesülése, az önkormányzat elvén alapuló közigazgatási rendszer, valamint az egyének és népek minél szabadabb versenye a soknemzetiségű liberális állam keretei között. Ez az állam az ő szemükben nem magyar nemzeti állam, hanem az itt élő népek „közös hazája”, amelynek feladata, hogy az országban élő valamennyi állampolgár és nép szabad nemzeti fejlődését biztosítsa és előmozdítsa.

Az első nemzetiségi bizottság

Midőn 1861 tavaszán ismét összeült a magyar országgyűlés, a politikai vezető réteg túlnyomó többsége már egyértelműen szükségesnek tartotta a nemzetiségi kérdésnek törvény által történő részletes szabályozását. Deák felirati javaslata elismerte, hogy „nem magyar nemzetiségű polgártársainknak nemzetiségök érdekében és Horvátországnak közjogi állása érdekében is követeléseik vannak, miket ignorálnunk nem lehet, de nem is akarunk. El vagyunk határozva mindent elkövetni, hogy a félreértések elháríttassanak, s teszünk mit az ország szétdarabolása és önállóságunk feláldozása nélkül tehetünk, hogy a honnak minden nemzetiségű polgárai érdekekben és érzelemben összeforjjanak”.²⁶ A másik párt részéről Tisza Kálmán által előadott határozati javaslat a belpolitikai kérdések közül legfontosabbnak a nemzetiségi kérdést tartja, s leszögezi, hogy „megadni szándékozunk minden nemzetiségnek a teljes jogegyenlőség alapján mindent, mi a közös haza integritásával nem ellenkezik”.²⁷ Az uralkodó válaszeirata pedig felszólította az országgyűlést, hogy fogjon hozzá egy olyan törvényjavaslat tárgyalásához, „mely Magyarország nem magyar ajkú lakosainak nemzeti jogait, azok terjedelmét, mind nyelvük és nemzetiségi kifejlődésükre, mind pedig közigazgatási viszonyukra nézve határozottan s világosan formulázva tartalmazza”.²⁸

Mire az uralkodó válasza megérkezett, már dolgozott az a 27 tagú bizottság, amelyet Eötvös József javaslatára küldött ki az országgyűlés a nemzetiségi törvényjavaslat elkészítésére. A bizottságba olyan jeles magyar politikusok mellett, mint Eötvös, Andrássy, Szalay László, Madách Imre, 12 nem magyar képviselőt is beválasztottak. Barta György előadó 1861. augusztus 8-án terjesztette be a törvényjavaslatot. A bizottságnak a törvényjavaslat kidolgozásakor mindenekelőtt a nem magyar népek kívánságaival kapcsolatban kellett állást foglalnia. Ilyen kívánságokat 1861 tavaszán a szerbek Karlócán tartott nemzeti kongresszusa és a szlovákok turócszentmártoni gyűlése fogalmazott meg. Mind a szerbek, mind a szlovákok területi önkormányzatot kívántak a Szerb Vajdaság, illetve a „felsőmagyarországi szláv kerület” keretében szerb, illetve szlovák hivatalos nyelvvel. A szerbek azt kívánták, hogy ismerjék el őket politikai nemzetként, a szlovákok szerint pedig ők is és a többi nemzet is „egyediség, individuum”, azaz jogi személy, amelyet mint ilyet is jogok illetnek meg, s nem csak az egyes állampolgároknak vannak nyelvi jogaik.²⁹

Az országgyűlési bizottság, bár a nemzetiségi kérdést a liberális szemléletnek megfelelően elsősorban az állampolgári jogegyenlőség és a teljes egyéni szabadság alapján kívánta rendezni, elismerte a nemzetiségeknek mint testületeknek jogát a szabad kifejlődésre. A nemzetiségi kérdést úgy kell megoldani - olvassuk a javaslatban - hogy mind „az egyes állampolgárok e részbeni jogos követelményei” érvényesülhessenek, mind „az egyes nemzetiségeknek mint testületeknek szabad egyesülés útján kifejlődhetése biztosítva legyen”. Ezt egyfelől a községi és a megyei önkormányzatok keretében, másfelől az egyes vallásfelekezetek egyházi és iskolai autonómiája révén vélték megvalósíthatónak. A külön nemzeti területek kívánságát azért nem látta teljesíthetőnek a bizottság, mert „az egyes nemzetiségek e hazában elszórva, összevegyülve találtaznak”, s ezáltal a nagyobb nemzetiségek területén lakó nemzeti kisebbségek elnyomására nyílna lehetőség.

A bizottság a nemzetiségi kérdés rendezésének elvi alapjaként mindenekelőtt azt szögezte le, hogy „Magyarország minden ajkú polgárai politikai tekintetben csakis egy nemzetet, a magyar állam történelmi fogalmának megfelelő egységes és oszthatatlan magyar nemzetet képezik”, de ennek az országban élő valamennyi nép egyenjogú tagja. „Az országban lakó minden népek, névszerűen a magyar, szláv, román, német, szerb, orosz, sat. - egyenjogú nemzetiségeknek tekintendők, melyek külön nemzetiségi igényeiket az ország politikai egységének korlátain belül az egyéni és egyesülési szabadság alapján, minden további megszorítás nélkül szabadon érvényesíthetik.” Ebben a fogalmazásban a politikai nemzet az állampolgárok összessége, a genetikus, etnikai-nyelvi értelemben vett magyarság pedig egyike az ország egyenjogú nemzetiségeinek, s a többiekkel szemben semmiféle előjog nem illeti meg azon kívül, hogy mint relatív többséget alkotó nemzetiségé, az ő nyelve az állam úgynevezett diplomatikai nyelve, azaz a törvényhozás, a kormány és az állami hatóságok hivatalos nyelve.

A javaslat szerint az egyes állampolgárok anyanyelvüket használhatják a saját községeikhez, törvényhatóságukhoz és az állami hatóságokhoz intézett beadványaikban, s anyanyelvükön szólhatnak fel a községi és a törvényhatósági gyűléseken. A községek maguk szabják meg ügykezelési nyelvüket, de a kisebbség kívánságára annak nyelvét is használniuk kell. Ugyancsak szabadon választhatják meg ügykezelésük, iskoláik és anyakönyveik nyelvét az egyházközségek is. A törvényhatóságok (megyék) jegyzőkönyvi és ügykezelési nyelvét a közgyűlés határozza meg. Ez lehet nem magyar is, ebben az esetben azonban a jegyzőkönyveket magyarul is vezetni kell (az állami felügyelet miatt). A megyében élő valamennyi nemzeti kisebbség követelheti, hogy a jegyzőkönyveket az ő nyelvén is vezessék. Igen fontosak voltak azok a pontok, amelyek előírták, hogy a községi eljárások és a megyei tisztviselők az egyes lakosokkal és az alájuk rendelt községekkel kötelesek azok nyelvén érintkezni, és a tárgyalások alkalmával azok nyelvét használni. Ugyancsak megengedte a javaslat, hogy az azonos nyelvű megyék egymással saját hivatalos

nyelvükön levelezzenek. A magyar hivatalos nyelv elsősorban az országgyűlésen és az állami hatóságoknál érvényesülne. A törvényeket azonban minden nemzetiség nyelvén közzé kell tenni, s az állami hivatalokban megfelelő számban kell alkalmazni olyan nemzetiségi tisztviselőket, akik a nem magyar állampolgárok és törvényhatóságok felterjesztéseit el tudják, intézni. Végül elismerte a javaslat valamennyi vallásfelekezet és nemzetiség jogát közép- és felsőfokú tanintézetek létesítésére, s azokban az oktatási rendszer és nyelv meghatározására.³⁰

A bizottság két román tagja (Vlad Alajos és Popovics Zsigmond) kisebbségi javaslatot nyújtott be. Ez kimondja, hogy „a románok, szlávok [szlovákok], szerbek, oroszok és németek a magyarral egyenjogú nemzeteknek ismertetnek el, s ezeknek összessége - vagyis nem az állampolgárok összessége - képezi Magyarország politikai nemzetét. Mindegyik nemzetnek egyenlő joga van saját nemzeti nyelvét a magán és nyilvános élet minden viszonyaiban szabadon használni, fejleszteni és művelni”. A nyelvhasználat részletes szabályozása terén abban tér el a magyar javaslattól, hogy a nem magyar hivatalos nyelvű törvényhatóságokat nem kötelezi jegyzőkönyveik magyar nyelvű vezetésére is, az állami hatóságokkal való érintkezésükben pedig kétnyelvű levelezést ír elő. Szükségesnek tartja a járások és választókerületek nemzetiségi alapon történő elhatárolását, s azt kívánja, hogy a törvényhatósági képviselőtestületeket a nemzetiségek számarányának figyelembevételével alakítsák ki. Törvénybe kívánja iktatni a nemzetiségek jogát kulturális egyesületek, intézmények és alapítványok létesítésére.³¹

A javaslatok megtárgyalására 1861-ben az országgyűlés feloszlata miatt már nem kerülhetett sor. A határozati párti *Magyar-ország* című lapban Joannovics György így értékelte a nemzetiségi bizottság törvényjavaslatát: „a magyar a nemzetiségek egyenjogúságát nemcsak úgy kívánja érteni, mint az állampolgároknak 48-ban úgyis kimondott egyenjogúságát, hanem az illető testvérepek nemzeti igényeit is kellő figyelemre méltatja.” A bizottság javaslata arról tanúskodik, hogy a magyar nemzet lemondott nyelvi előjogairól, és nem kíván „uralkodó nemzetiség” lenni a közös hazában.³²

Az 1863-64. évi *erdélyi országgyűlésen* is napirendre került a nemzetiségi kérdés, s - igaz, hogy a magyar képviselők távollétében - törvénybe iktatták „a román nemzet és annak vallásai egyenjogúságát”. Ezzel teljesült a románoknak már több mint egy évszázad óta hangoztatott kívánsága, hogy vegyék be őket negyedik nemzetként az erdélyi alkotmányba. A törvény kimondta, hogy „a négy nemzet, úgymint: a magyar, a székely, a szász és a román nemzet egymás irányában teljesen egyenjogú és mint olyanok az erdélyi hazai alkotmány értelmében egyenlő politikai jogokkal bírnak.”³⁴ Külön törvényt alkotott az erdélyi országgyűlés „a három országos nyelv használatáról a közhivatali közlekedésben”. Eszerint valamennyi hivatalos fórumon egyformán lehetett használni a magyar, a német és a román nyelvet. A törvényhatóságok, a városok és a községek maguk határozhatták meg ügykezelési nyelvüket.³³

Bár e törvényeket az uralkodó 1865-ben szentesítette, sokáig nem voltak érvényben, mert az 1865-ben egybehívott erdélyi és magyar országgyűlések ismét kimondták Erdély unióját Magyarországgal. Az unióval a hagyományos erdélyi alkotmány, a maga rendi nemzeteivel elvesztette érvényét, mert nem volt összeegyeztethető a modern polgári parlamentáris államszerkezettel. Az uniótörvény kimondta, hogy „miután már az 1848. évi kolozsvári I. törvénycikk által Erdély minden lakosa nemzetiségi, nyelvi és vallási különbség nélkül, egyenjogúnak nyilvánított, s Erdélynek minden ezzel ellenkező törvénye eltöröltetett: az addig létezett politikai nemzetek szerinti területi felosztások, elnevezések s az ezekkel összekötött előjogok és kiváltságok, amennyiben valamely nemzetiséget mások kizárásával illettek volna, megszüntetnek, és az egyesült Magyarország és Erdély összes honpolgárainak egyenjogúsága, polgári és politikai tekintetben újabban is biztosítottik”.³⁵ A

pesti országgyűlés által elfogadott nemzetiségi törvény hatásköre Erdélyre is kiterjedt, hatályon kívül helyezve az 1865. évi erdélyi törvényeket.

A nemzetiségi törvény megszületése

Az 1865 decemberére összehívott magyar országgyűlés feliratában - hasonlóan az 1861. évi országgyűléshez - kijelentette, hogy „a mindinkább fejlődő nemzetiségi érzet figyelmet igényel s nem lehet azt a múlt időknek és régibb törvényeknek ménékével mérni. Nem fogjuk feledni, hogy Magyarország nem magyar ajkú lakosai szintű Magyarországot polgárai s mi őszinte készséggel akarjuk mindazt, amit e részben az ő érdekeik és a haza közérdeke megkíván, törvény által biztosítani. Mi a különböző nemzetiségek érdekeire vonatkozó törvények alkotásában is az igazság és testvériség elveit követendjük.”³⁶

A képviselőház 1866. április 26-án egy 40 tagú bizottságot választott a nemzetiségi törvényjavaslat kidolgozására. A titkos szavazással választott bizottságban szerb, román, szlovák és szász képviselők is helyet kaptak, elnöke pedig Somssich Pál lett. A nemzetiségi bizottság egy albizottságot küldött ki - Nyáry Pál elnökletével - azzal a feladattal, hogy az dolgozza ki a törvényjavaslat szövegét. Az albizottság munkálatai sokáig elhúzódtak, részben a porosz háború, részben az osztrák-magyar kiegyezési tárgyalások és a koronázási ünnepségek miatt.

Midőn 1867-ben magalakult a magyar kormány, az országgyűléstől kapott felhatalmazás alapján hatályon kívül helyezte az 1848: XVI. törvénycikknek azt a pontját, amely „a megyei bizottmányok köztanácskozási nyelvül kizárólag a magyart rendeli”, s engedélyezte, „hogy a megyei bizottmányok, városi és kerületi képviselő testületek tanácskozásaiknál a magyar nyelven kívül más az országban dívó nyelveket is használhassanak és jegyzőkönyveiket a magyaron kívül más nyelven is szerkeszthessék”, de ahhoz ragaszkodott, hogy e jegyzőkönyveket a minisztériumhoz magyar nyelven terjesszék fel.³⁷

A nemzetiségi albizottság 1867 júniusára készült el javaslatával. Az országgyűlés elé terjesztett jelentésében kifejtette, hogy munkája során „fő elvnek... az országban lakó népek nemzetiségének egyenjogúságát tekintette, s arra törekedett, hogy oly törvényjavaslatot készíthessen, amelynek... elfogadtatása után mindazon népek szabadon érvényesíthessék nemzetiségi igényeiket, el egész azon határokig, a melyeket eléjük az ország politikai egysége, tehát területi épsége, törvényhozásának és állami kormányzásának egységes volta elkerülhetetlenül von.” Ez utóbbi kitétel a gyakorlatban a föderatív megoldás, a megyék szintjén túlmenő területi autonómia elvének elutasítását jelentette. A bizottságot munkájában vezérlő „fő elv” megfogalmazásából azonban ezúttal hiányzott a „magyar politikai nemzet” tétele, valószínűleg a nemzet-fogalom kérdései körül az 1861. évi országgyűlésen kibontakozott szenvedélyes vita hatására. A bizottság munkájában figyelembe vette az egyes nemzetiségek részéről az országgyűléshez benyújtott javaslatokat, így az 1861. évi szlovák és szerb nemzeti gyűlések határozatait, a 26 román, szerb és ruszin képviselő által beterjesztett törvényjavaslatot „az országos nemzetiségeknek és nyelveknek Magyarországon leendő szabályozására és biztosítására”, az 1861-ben két román képviselő (Vlad Alajos és Popovics Zsigmond) által készített nemzetiségi törvényjavaslatot, valamint Bukovszky György ruszin esperes javaslatát.³⁸

Az albizottság által kidolgozott törvényjavaslat „a nemzetiségek egyenjogúságáról” 7 fejezetben és 35 paragrafusban tárgyalja a „nemzetiségi jogokat” a községi, egyházi, törvényhatósági és állami közigazgatás, a társulás, a törvénykezés (bíráskodás) és a törvényhozás terén. A javaslat a legtöbb esetben átveszi az 1861. évi javaslat rendelkezéseit, de azokat részletesebben kifejti. Így a községekben és a megyékben pontosabban szabályozza a kisebbségi nyelvek használatát, megállapítva, hogy a községi és a megyei jegyzőkönyveket

mindazon kisebbségnek a nyelvén is vezetni kell, amelynek aránya a 20%-ot eléri. Teljesen új a javaslatban a bíróságok előtti nyelvhasználatról szóló fejezet, amely lehetővé teszi, hogy bárki anyanyelvén intézze peres ügyeit a községi, járási és megyei bíróságok előtt: A kormány kinevezésétől függő magasabb bíróságok és a váltóbíróságok hivatalos nyelvül a magyart javasolja, de a kormányt kötelezi arra, „hogy a fő és legfőbb bíróságoknál szakértő bírák minden nemzetiség kebeléből elégséges számban alkalmaztassanak”.

A törvényjavaslat biztosítja minden állampolgár jogát, hogy a községi, megyei és állami hatóságokhoz anyanyelvén intézhessen beadványokat, a községi és megyei gyűléseken anyanyelvén szólalhasson fel. A községek és a törvényhatóságok jegyzőkönyvi és belső ügykezelési nyelvüket szavazattöbbséggel maguk határozhatják meg, biztosítva a legalább 20%-nyi kisebbségek jogait is. Az a törvényhatóság, amely jegyzőkönyvi nyelvül nem a magyart választja, az állami felügyelet érdekében magyarul is vezetni köteles jegyzőkönyveit. A községi és a megyei tisztviselők a felekkel való érintkezésben azok nyelvét kötelesek használni. Előírja a javaslat, hogy a kormány „köteles ügyelni arra, hogy valamint minden országos méltóságokra és államhivatalokra, úgy különösen a főispánságokra a többi nemzetiségek kebeléből is elégséges számmal alkalmaztassanak oly egyének, kik a nem magyar ajkú törvényhatóságok, testületek, intézetek, egyesületek és magánosok ügyeinek kellő elintézésére szükséges ismeretekkel is bírnak.” Magánszemélyeknek, társulatoknak és egyházaknak jogában áll bármilyen szintű iskolákat létesíteni, s azokban az oktatás nyelvét szabadon meghatározni. Sőt az államot is kötelezi nem magyar oktatási nyelvű alsó és középfokú iskolák felállítására. Az 1861. évi javaslattal szemben ugyancsak teljesen új az albizottság törvénytervezetében az egyesülési jog tételes kimondása bármilyen nemzetiségű állampolgár számára.³⁹

A nemzetiségi bizottság magyar többségi javaslatával szemben a kisebbségben lévő nemzetiségi (főleg szerb és román) képviselők is elkészítették a maguk javaslatát.⁴⁰ Míg a magyar javaslat általában az egyes állampolgárok számára biztosít nyelvhasználati, egyesülési és iskolaalapítási jogokat, addig a nemzetiségi képviselők javaslata elsősorban azt kívánja, hogy az öt legnagyobb etnikai kisebbséget ismerjék el a magyarral egyenjogú „országos nemzeteknek”, s ezek a nemzeti közösségek mint jogi személyek kapjanak politikai jogokat és képviseletet a felsőházban, a központi hatóságoknál, a felső bíróságoknál, s általában minden állami hivatalban. A nemzeti jogok alanya tehát az egyik felfogás szerint az egyes állampolgár, a másik szerint a nemzeti közösség. Olyan területi autonómiát, mint 1861-ben a szerb és szlovák nemzeti gyűlések, ezúttal nem követeltek, de azt kívánták, hogy a vármegyék és a választókerületek területét oly módon kerekítsék ki, hogy azok legalábbis nagyobb részben egyazon nemzetiségből álljanak. A hivatalos nyelv minden községben, megyében és városban a többség nyelve - „föltéve, hogy ama többség a hat országos nemzetiség egyikéhez tartozik”. (Olyan jelentős etnikai csoportok, mint a magyarországi horvátok, bunyevácok, sokácok, szlovének, tehát nem részesültek volna e jogokban, nem is beszélve a cigányokról.) A kisebbségek nyelve mindenütt második hivatalos nyelvként használható. A megyék és városok a felsőbb, állami hatóságokkal saját hivatalos nyelvükön levelezhetnek, s azoktól is ugyanazon a nyelven kapnak minden leiratot. Azt is kívánja a javaslat, hogy az országgyűlésen a magyaron kívül más nyelven is lehessen felszólalni, s a központi hatóságoknál - amelyeknek a hivatalos nyelve a magyar - szintén használhatók legyenek a kisebbségi nyelvek. Az iskolákban az ország történetén kívül saját nemzetük történetének oktatását is óhajtják, az egyetemeken és a jogakadémiákon pedig kéri a kisebbségi nyelvű előadások és vizsgák lehetőségének megadását. Kossuth alkotmánytervéhez hasonlóan javasolják, hogy álljon szabadságában „minden országos nemzetnek a népoktatás, nemzeti művelődés és felvilágosodás céljából szervesen egyesülni, nemzeti gyűlésben vagy nemzeti kongresszusban nemzeti egységének közegét megalakítani és szervezni.”

Az albizottság törvényjavaslata nemcsak a nemzetiségi sajtóban váltott ki tiltakozást, hanem a magyar politikai vezető réteg egy része, elsősorban a nemzetiségi vagy vegyes lakosságú megyék magyar nemessége körében is. A törvényhatósági gyűlések egymásután küldték tiltakozó felirataikat, hangoztatva, hogy aggasztja őket „az igen széles alpra fektetett nemzetiségi törvényjavaslat”, amely - véleményük szerint - „a megyéket kivetkőztetné magyar nemzeti jellegükből.” Elsősorban az ellen tiltakoztak, hogy a megyék hivatalos nyelvét a többség választhatja meg, tehát az lehet nem magyar is, s követelték, hogy valamennyi megye első hivatalos nyelvét a magyart tegyék. „Oly törvény - írta Zemplén megye -, amely e nagy politikai testületeket magyar nemzeti jellegükből kivetkőztetné, egy oly polyglott államot teremtene, mely lehetne ugyan egy ideig szabad, talán virágzó is, de magyar semmi esetre sem - később pedig polyglott természeténél fogva szükségképpen felbomlanék.”⁴¹ Tehát ekkor már nyíltan mutatkozott az egyre mélyülő szakadék egyfelől a liberális elit, másfelől a magyar politikai vezető réteg derékhadát képviselő vidéki nemesség között.

Csaknem másfél év telt el, mire a nemzetiségi bizottság - az albizottság javaslatának és a beérkezett feliratoknak figyelembevételével - elkészült újabb törvényjavaslatával. Közben a bizottság összetétele jelentősen megváltozott: kimaradtak belőle mindazok, akik a képviselőséggel összeférhetetlen állami hivatalt vállaltak, s akik a kormány tagjai lettek (Eötvös, Andrássy, Lónyay, Gorove). Ez a változás kétségkívül befolyásolta a törvényjavaslat további sorsát.

A bizottság 1868. október 28-án kelt jelentése⁴² elmondja, hogy elsősorban azt a kérdést kellett eldönteni, „melyek legyenek az ország nem magyar ajkú lakosainak azon érdekei, melyek törvény által biztosítandók?”, s „mit kíván e tekintetben a közös haza érdeke? „E kérdésekre válaszolva megállapítják, hogy „az ország nem magyar ajkú polgárai a politikai és társadalmi jogok teljes élvezetében vannak, mert a törvény nem ismer különbséget polgár és polgár között, s (...) nem köti a politikai jogok élvezetét, a hivatal és birtokképeséget egyik vagy másik nemzetiséghez... Amiben az ország nem magyar ajkú lakosai a fennálló törvényeknél fogva némi korlátozást szenvednek: az az anyanyelv használata.” Ezért a bizottság elsősorban az anyanyelv használatát igyekezett szabályozni.

A javaslat tehát mindenekelőtt „kimondja az egyénre nézve a nyelv teljes egyenjogúságát. Ehhez képest:

- minden honpolgár szabadon használhatja anyanyelvét szemben az államkormányval, saját egyházi, iskolai és törvényhatóságával és a községekkel, s anyanyelvén nyer értesülést és elintéztést annak közegeitől;

- a községek, egyletek, magánintézetek és egyházak szabadon választják jegyzőkönyvi és ügykezelési nyelvüket;

- a törvényhatóságok az állam hivatalos nyelve mellett más nyelveken is vihetik jegyzőkönyveiket;

- anyanyelvén szólalhat fel mindenki a községi, törvényhatósági, egyházi és egyleti gyűléseken;

- biztosítatik a teljes jogegyenlőség az egyesülés, a közoktatás s az egyházi kormányzat terén, hogy az ország nem magyar ajkú lakosai szabadon fejleszthessék nemzetiségüket minden irányban.”

Az albizottság javaslatához, valamint az 1849-es országgyűlési határozathoz és az 1861. évi javaslatához képest a legfontosabb változás, hogy a törvényhatóságok jegyzőkönyveit mindenütt elsősorban magyarul kell vezetni, s csak másodsorban azokon a nyelveken, amelyeket a tagok egyötöde kíván. Ugyancsak a magyart teszi a javaslat a törvényhatóságok belső ügyvitelének nyelvét, s csak kivételesen engedi meg azoknak a tisztviselőknek, akiknek számára ez legyőzhetetlen nehézséggel járna, hogy az egyéb jegyzőkönyvi nyelvek valamelyikét használják. A törvényhatóságok egymás közti

érintkezésében is kötelezővé teszi a magyar nyelvet (az albizottsági javaslat nem), egyéb nyelv használatát csak másodikként, hasábosan engedélyezi. A bizottság tehát engedett a megyei és városi feliratok nyomásának, s lényegében a magyart tette valamennyi törvényhatóság első hivatalos nyelvén. A törvényjavaslat élére egy rövid bevezetés is került, amely kimondja, hogy „az ország különböző nemzetiségű polgárai anyanyelvök használatára nézve is egyenjogúak,„ s a törvény célja, hogy ezen joguk gyakorlatát szabályozza, tekintettel „az ország egységére, a kormányzat és közigazgatás gyakorlati lehetőségére és célszerűségére, valamint az igazság gyors és pontos kiszolgáltatásának igényeire.”⁴³

A nemzetiségi bizottság javaslatán még a központi (törvényszerkesztő) bizottság is hajtott végre némi módosításokat, amelyek közül a legfontosabb az, hogy a törvényhatósági tisztviselőket nem kötelezte egyértelműen arra, hogy a felekkel azok anyanyelvén érintkezzenek, hanem csak azt írta elő, hogy e hivatalos érintkezésekben „a lehetőségig” a felek nyelvét használják.⁴⁴

A nemzetiségi töményjavaslat országgyűlési vitájának elején Deák Ferenc új törvényjavaslatot terjesztett elő.⁴⁵ Ez tartalmát tekintve nagyrészt megegyezik a bizottsági javaslattal, de néhol eltérő a fogalmazása, a szerkezetet pedig Deák lényegesen átalakította. A bizottsági javaslat ismételten szólt az állam hivatalos nyelvéről, de sehol sem mondotta ki expliciten, hogy az a magyar. Deák tehát annak kimondásával kezdi, hogy Magyarország államnyelve a magyar, s ez elsősorban az országgyűlés és a kormány esetében érvényes. Ezután az állam legfelső szerveitől és intézményeitől kiindulva halad lefelé, a törvényhatóságokon, a bíróságokon, egyházi testületeken, iskolákon át a legalsó szintig, a községekig, minden szinten lényegében a bizottság javaslatának megfelelően szabályozva a nyelvhasználatot. Jelentős különbség csak két esetben mutatkozik. Az egyik az, hogy Deák a törvényhatósági tisztviselők számára előírja, a felekkel való érintkezésben, „ha azok úgy kívánják”, azok nyelvét használják. Nem fogadja el tehát a központi bizottság által javasolt „a lehetőségig” kitételben rejlő kibúvót. A másik eltérés az, hogy Deák az elsőfokú bíróságoknál fenntartani javasolja ez eddig kialakult gyakorlatot, tekintettel arra, hogy a bírósági rendszert a törvényhozás úgyszólván át fogja alakítani.

Deák javaslatának legfőbb újdonsága mindhárom bizottsági javaslattal szemben, hogy a bevezetőben - az 1861. évi bizottság javaslatához hasonlóan - kifejti az egységes és oszthatatlan magyar politikai nemzet tételét.⁴⁶

Az országgyűlési vita során elfogadott legfőbb módosítás az volt, hogy Deák javaslatával szemben, a központi bizottság szövegének megfelelően, csak azt írták elő, hogy a törvényhatósági tisztviselők a felekkel „a lehetőségig” azok nyelvén érintkezzenek.

Az 1868. évi nemzetiségi törvény

A törvény bevezetője kimondja a „magyar politikai nemzet” tételét és valamennyi állampolgár egyenjogúságát: „*Minthogy Magyarország összes honpolgárai az alkotmány alapelvei szerint is politikai tekintetben egy nemzetet képeznek, az oszthatatlan egységes magyar nemzetet, melynek a hon minden polgára, bármely nemzetiséghez tartozzék is, egyenjogú tagja;*

minthogy továbbá ezen egyenjogúság egyedül az országban divatozó többféle nyelvek használatára nézve, és csak annyiban eshetik külön szabályok alá, a mennyiben ezt az ország egysége, a kormányzat és közigazgatás gyakorlati lehetősége s az igazság pontos kiszolgáltatása szükségessé teszik;

a honpolgárok teljes egyenjogúsága minden egyéb viszonyokat illetőleg épségben maradván, a különféle nyelvek hivatalos használatára nézve következő szabályok fognak zsinórmértékül szolgálni.”

A törvény mindenekelőtt biztosítja az egyes állampolgárok jogát anyanyelvük széles körű használatára a közélet minden fórumán. Mindenki anyanyelvén szólalhat fel a községi, törvényhatósági és egyházi gyűléseken, anyanyelvén intézhet beadványokat valamennyi hatósághoz, s azokra ugyanezen nyelven kell választ is kapnia. Mindenki anyanyelvén pereskedhet az elsőfolyamodású bíróságok előtt. A felsőbb állami bíróságok hivatalos nyelvén a törvény a magyart tette, de a fellebbezés folytán elébük kerülő nem magyar nyelvű perek iratait a bíróságnak kell magyarra fordíttatnia az állam költségén alkalmazott fordítókkal. A felsőbb fokú bíróságok ítéleteit, határozatait és végzéseit az érdekelt feleknek az általuk kívánt nyelven is ki kellett hirdetni, illetve írásban kiadni.

A községek maguk választhatják meg jegyzőkönyvi és ügyviteli nyelvüket, s a községi tisztviselők a községbeliekkel való érintkezésben azok nyelvét kötelesek használni. A községek a megyéhez és az állami hatóságokhoz intézett beadványaikban saját ügykezelési nyelvüket használhatják. Az egyházközségek szintén maguk határozhatják meg anyakönyveik, ügyintézésük, s iskoláikban az oktatás nyelvét.

A törvényhatóságok (megyék és városok) jegyzőkönyveiket magyar nyelven vezetik, de emellett mindazon egyéb nyelven is, amelyet a képviselőtestület tagjainak legalább egyötöde kíván. A törvényhatóságok belső ügyviteli nyelve a magyar, de amennyiben ez gyakorlati nehézséggel járna, „az illető tisztviselők kivételesen törvényhatóságaik jegyzőkönyvi nyelveinek bármelyikét is használhatják.”

„A törvényhatósági tisztviselők a községekkel, gyülekezetekkel, intézetekkel és magánosokkal való hivatalos érintkezéseikben a lehetőségig ezek nyelvét használják.” A törvényhatóságok az államkormányhoz intézett irataikban a magyar mellett hasábonsan használhatják saját jegyzőkönyvi nyelveik bármelyikét. Ugyanez érvényes a felsőbb egyházi hatóságokra, amelyek tanácskozási, jegyzőkönyvi és ügykezelési nyelvüket maguk határozhatják meg, de jegyzőkönyveiket hiteles magyar fordításban is fel kell terjeszteniük az állami felügyelet végett.

Az országgyűlés és a kormány hivatalos nyelve a magyar, de a törvényeket az országban lakó minden más nemzetiség nyelvén is ki kell adni. A kormány a hozzá intézett nem magyar nyelvű beadványokra a beadvány nyelvén is köteles a végzést kiadni. Az egyházak és községek az általuk fenntartott iskolák oktatási nyelvét maguk határozzák meg. De a törvény az állam számára előírta, hogy az állami iskolákban „köteles a lehetőségig gondoskodni arról, hogy a hon bármely nemzetiségű, nagyobb tömegekben együttélő polgárai az általuk lakott vidék közelében anyanyelvükön képezhessék magokat egészen addig, hol a magasabb akadémiai képzés kezdődik.” Az egyetemen pedig nyelvi és irodalmi tanszékeket kellett létesíteni a nemzetiségek számára.

Kodifikálta a törvény a különböző nemzetiségű állampolgárok *iskolaalapítási és egyesülési jogát*. „A nyelv, művészet, tudomány, gazdaság, ipar és kereskedelem előmozdítására szolgáló intézetek felállítása végett az egyes honpolgárok, az állam törvényszabta felügyelete alatt, társulatokba vagy egyletekbe összeállhatnak, és összeállván szabályokat alkothatnak, az államkormány által helybenhagyott szabályok értelmében eljárhatnak, pénzalapot gyűjthetnek és azt nemzetiségi törvényes igényeiknek is megfelelően kezelhetik.” Ezen intézetek és egyletek nyelvét az alapítók határozzák meg.

Végül leszögezte a törvény, hogy „a hivatalok betöltésénél jövőre is egyedül a képesség szolgálván irányadóul, valakinek nemzetisége ezután sem tekinthető az országban létező bármely hivatalra vagy méltóságra való emelkedés akadályául. Sőt inkább az államkormány gondoskodni fog, hogy az országos bírói és közigazgatási hivatalokra, s különösen a főispánságokra a különböző nemzetiségekből a szükséges nyelvekben tökéletesen jártas s másként is alkalmas személyek a lehetőségig alkalmaztassanak.”

A nemzetiségi törvény rendelkezéseit egyes szakterületeken kiegészítette néhány egykorú törvény, amely a nyelvhasználatot lényegében a nemzetiségi törvénynek

megfelelően szabályozta. Ilyen volt mindenekelőtt a *népiskolai törvény* (1868: XXXVIII. törvénycikk), amely biztosította a felekezetek, társulatok, községek és magánszemélyek iskolaalapítási és fenntartási jogát. A nemzeti kisebbségek számára különösen fontos volt a felekezetek iskolaállítási joga, mert a szerbek, a románok, a ruszinok és az erdélyi szászok saját, nemzeti jellegű egyházi szervezettel rendelkeztek. A felekezetek iskoláik számára maguk választhatták a tanítókat, maguk határozhatták meg a tankönyveket és a tantervet. Az 1868: XXXVIII. törvénycikk 58.§-a kimondotta, hogy a népiskolákban „minden növendék anyanyelvén nyerje az oktatást, amennyiben ez a nyelv a községben divatozó nyelvek egyike. Vegyes ajkú községekben ez okból oly tanító alkalmazandó, aki a községben divatozó nyelveken tanítani képes. Népeesebb községekben, ahol többféle nyelvű lakosok tömegesen laknak, amennyire a község ereje engedi, különböző ajkú segédtanítók is választatnak.” Ezt a rendelkezést a nemzetiségi törvény - mint láttuk - kiegészítette azzal, hogy az állam is köteles olyan alsó- és középfokú iskolákat felállítani, amelyben a nemzeti kisebbségek nyelvén folyik az oktatás. A magyar államnyelvet az elemi iskolákban tantárgyként sem kellett oktatni (ezt pedig Eötvös 1848. évi népoktatási törvényjavaslata még előírta). A népiskolákban csak egy évtizeddel később, 1879-ben rendelték el a magyar nyelv tantárgyként való oktatását (1879: XVIII. tc.), s ez - a tanítóknak a magyar nyelv elsajátítására adott négyéves határidő lejártával - 1883-tól vált minden iskolában kötelezővé.

Fontos kiegészítője volt a nemzetiségi törvényben biztosított jogoknak a *görögkeleti vallásúak ügyében hozott 1868: IX. töménycikk*, amely széles körű belső önkormányzatot engedélyezett a szerb és a román ortodox egyházak számára: „jogosítva vannak egyházi, iskolai és ezekre vonatkozó alapítványi ügyeiket... időszakonként egybehívandó egyházi gyülekezeteikben (congressusaikban) önállóan intézni, rendezni, ezen congressusokon alkotandó és ő felsége által jóváhagyandó szabályok értelmében saját közegeik útján önállóan kezelni és igazgatni.”

A nemzetiségi törvény lehetővé tette, hogy az elsőfolyamodású bíróságok előtt minden állampolgár a saját anyanyelvén vagy az általa választott nyelven pereskedhessen, a per minden fázisát a saját nyelvén követhesse, s a perrel kapcsolatos minden hivatalos iratot a saját nyelvén is megkapjon. Az alsófokú bíraskodás a kiegyezés idején az önkormányzatok (községek, járások, törvényhatóságok) hatáskörébe tartozott. A következő években azonban sor került a bírósági szervezet gyökeres átalakítására, korszerűsítésére. Az 1869: IV. tc. az igazságszolgáltatást elválasztotta a közigazgatástól, s az egész bírósági szervezetet államosította. Leszögezte azonban, hogy ezentúl is csak a felsőbb, a feljebbviteli bíróságok hivatalos nyelve a magyar, az alsóbbfokú bíróságok esetében továbbra is az 1868: XLIV. törvénycikk 7-11. §-ainak rendelkezései érvényesek. Ugyanez a törvény kimondotta, hogy „a bírói állások betöltésénél különös figyelem fordítandó arra, hogy a kinevezések az elsőfolyamodású törvényszékeknél... az 1868: XLIV. törvénycikk 27. §-a határozmányához képest az illető törvényszéki kerületben lakó különböző nemzetiségi egyénekre való méltányos tekintettel történjenek.” Bírói hivatalt csak olyan személy viselhet, aki „az 1868: XLIV. törvénycikk rendelkezéseinek megfelelni képes, melynek 13. §-a (amely szerint az államkormány által kinevezett minden bíróságok hivatalos nyelve kizárólag a magyar) ezentúl is csak a felsőbb bíróságokra értetik.” Ugyanezt mondotta ki az 1871: XXXIII. törvénycikk az ügyészségi tisztviselőkre, az 1874: XXXV. törvénycikk a királyi közjegyzőkre vonatkozóan. A törvényhatósági tisztviselők esetében az 1870: XLII. törvénycikk, majd az 1886: XXI. törvénycikk, a községi tisztviselők esetében pedig az 1886: XXII. törvénycikk mondotta ki, hogy kijelölésüknél tekintettel kell lenni a nemzetiségi törvény előírásaira. A közegészségügy rendezéséről szóló 1908: XXXVIII. törvénycikk a városi és községi orvosokat és körorvosokat kötelezte arra, hogy záros határidőn belül sajátítsák el azt a nyelvet, amelyen működési körükben a lakosság többsége beszél.

Ez a kissé unalmasan ható felsorolás azért sem volt haszontalan, mert cáfolja azt a korabeli publicisztikában és a történeti irodalomban gyakran olvasható állítást, miszerint a nemzetiségi törvény nem volt egyéb pusztán papírosnál, s a magyar kormányok sohasem gondoltak végrehajtására. A törvény rendelkezéseinek végrehajtása túlnyomórészt az önkormányzati szervek, a törvényhatóságok, a községek és az egyházközségek hatáskörébe tartozott, ezért e téren szinte megyéről megyére, községről községre eltérő állapotokkal találkozunk. A fejlődés - főleg 1875 után - egyre inkább érvényesülő tendenciája kétségtelenül az volt, hogy a magyar államnyelv hivatalos használata túlterjedt a nemzetiségi törvényben megszabott határokon. A kormány álláspontjára e kérdésben jellemző Tisza Kálmán miniszterelnök kijelentése 1883-ban, amely szerint a kormány nem hozott olyan rendelkezéseket, amelyek az alsó bíróságoknál vagy a községekben megtiltották volna az anyanyelv használatát. Elismerte, hogy „a magyar faj iránti túlbuzgalomból egyes községekben ilyen eljárás követtetett, de valahány ilyen eset a tudomásomra jutott, lett légyen egyes tisztviselőnek vagy törvényhatóságnak határozata, azt megsemmisítettem.”⁴⁷ Még a 20. század elején, a szabadelvű kormányoknál türelmetlenebb nemzetiségi politikát folytató koalíciós kormány idején is találkozunk olyan belügyminiszteri rendelettel, amely különös súlyt helyezett arra, „hogy azok a vármegyei tisztviselők, akik a néppel hivataluknál fogva folytonos és sűrű érintkezésben vannak, tehát elsősorban a járási főszolgabírók és szolgabírák, az illető járás lakosságának nyelvét bírják.”⁴⁸ Az 1913. évi választójogi törvényjavaslat indoklásában a belügyminiszter leszögezte, hogy a választójog gyakorlásának nem lehet előfeltétele a magyar államnyelv ismerete. „Az ezeréves magyar állam tradíciója egyáltalán nem ismeri az állami nyelv tudásán alapuló előjogokat. A magyar törvényhozás soha senkit sem zárt ki a politikai nemzet köréből azért, mert magyarul nem tudott.”⁴⁹

Sem a nemzetiségi törvény, sem a többi fent idézett törvény nem vonatkozott „a külön területtel bíró s politikai tekintetben is külön nemzetet képező” s széles körű belügyi és kulturális önkormányzattal rendelkező Horvátországra, amelynek Magyarországhoz való államjogi viszonyát az az egyezmény szabályozta, amelyet a magyar országgyűlés és a horvát sabor küldöttsége kötött ugyancsak 125 évvel ezelőtt, 1868-ban (1868: XXX. tc. Magyarországon, 1868: I. tc. Horvátországban).

A nemzetiségi törvény történeti jelentősége

A magyar politikai elit körében a nemzetiségi kérdés szemléletében és kezelésében az 1850-es és 1860-as években végbement változást az érintett kortársak is látták, s adott esetben értékelték is. A Danatáj egyik kimagasló politikai személyisége, Eugen Kvaternik, a horvát Jogpárt egyik alapítója, maga is jelentős politikai gondolkodó és író, 1866-ban így írt Kossuthról az olasz külügyminiszternek: „midőn Kossuth úr őszintén elismeri a horvátok állami és nemzeti létét és nemzeti önrendelkezését, akkor ezzel hatalmas lépést tett, (...) egy gigantikus szellemi küzdelemben a valóság végre győzedelmeskedett a költészet felett!”⁵⁰ Ezt a „hatalmas lépést” a magyar liberális elit kiemelkedő személyiségei mind megtették a maguk módján. Ők hittek abban, hogy van megoldás, s van értelme a megtalálása érdekében vállalt erőfeszítésnek. Ennek az erőfeszítésnek számos értékes alkotása, európai mércével is kiemelkedőnek minősíthető dokumentuma született a liberális politikai elit tollából. Ennek egyik eredménye az 1868. évi nemzetiségi törvény is. Nem csúcspontja, inkább végpontja, lezárása a magyar politikai gondolkodás e fényes korszakának, „a gigantikus szellemi küzdelem” két évtizedének. A csúcspont, illetve csúcspontok: Kossuth alkotmányterve és írásai a Dunai Konföderációról, Eötvös és Mocsáry könyvei; Deák, Kemény, Teleki, Szemere, Klapka, Lukács Móric, Szilágyi Virgil, Böszörményi László és mások cikkei, beszédei, levelei, kéziratjai vagy a törvényhozói munka síkján az 1861. évi nemzetiségi bizottság és az 1867. évi albizottság törvényjavaslata.

Az 1868-as nemzetiségi törvényben mind ez a munka, szellemi erőfeszítés benne van, de mint minden tételes törvény, ez is a szembenálló, egymással polemizáló politikai erők kompromisszumának eredménye. A Kvaternik által emlegetett hatalmas lépést természetesen a korabeli magyar politikai vezető rétegnek csak egy kis része tette meg, a „gigantikus szellemi küzdelmet” csak kevesen harcolták végig. Kevesen jutottak el azokra a felismerésekre, amelyeknek a gyakorlatba való átültetése talán más, kedvezőbb kimenetelű útra terelte volna a Kárpát-medence népeinek együttélését.

Voltak, s nem is kevesen, akik az 1848 előtti irányvonalat akarták folytatni a nemzetiségi kérdésben. A konzervatív Török János Lukács Móriccal vitatkozva kijelentette, hogy „a magyar nemzet nem nélkülözheti a nyelvtörvények támaszát”, Eötvös „korszerűtlen nemzetiségi indítványát” (az 1861. évi törvényjavaslatot) pedig aggodalommal fogadta. „Mi nem értünk azokkal egyet, kik azt hiszik, hogy a magyar nemzetiség politikai hegemoniája nélkül, az úgynevezett nemzeti egyenjogúság alapján, mind a közszabadság, mind a magyar nemzetiség megőrizhető.”⁵¹ Ezzel a nézettel sokan egyetértettek szerte az országban, különösen a vidéki közép- és kisnemesség körében, amely minden áron meg akarta őrizni vezető szerepét a megyékben. Ezért „ejtette őket aggodalomba” 1867-ben a nemzetiségi albizottság törvényjavaslata, s ezért húzták meg a vészharangot: „Nemzetiségi ürügyek alatt hazánk feldarabolása céloztatik!”⁵² Sikerült is kierőszakolniuk, hogy minden megye első hivatalos nyelve a magyar legyen, s egyéb nyelveket a jegyzőkönyvekben csak második nyelvként, az ügyvitelben pedig csak „kivételesen” lehessen használni.

A nemzetiségi törvény azonban még ebben a kompromisszumos formájában is kiemelkedő alkotása a magyar és a kelet-közép-európai liberalizmusnak. Bár sem területi önkormányzatot, sem kollektív nemzeti politikai jogokat nem ad, az egyes állampolgárok minden közéleti fórum előtti szabad nyelvhasználatának, a nemzetiségek iskolaalapítási és egyesülési jogainak kodifikálásával még a 20. század végén is sok tekintetben a követendő minták egyike lehet a térség megoldatlan nemzetiségi problémáinak rendezésekor.

Jegyzetek

- 1 A nyelvtörvényekre Id. Szekfű Gyula: *Iratok a magyar államnyelv kérdésének történetéhez 1790-1848*. Budapest 1926., Mikó Imre: *Nemzetiségi jog és nemzetiségi politika*. Kolozsvár 1944. 20-37. Az 1847-48. évi országgyűlés egyébként úgy nyilatkozott, hogy az elemi iskolákra nem vonatkozik az 1844: II. tc. magyar tannyelvet elrendelő 9. paragrafus.
- 2 Szalay László: *A magyarországi szerb telepek jogviszonya az államhoz*. Pest 1861. 102. A románok kérvényéről ld. 1. Tóth Zoltán: *Az erdélyi román nacionalizmus első százada 1697-1792*. Budapest 1946. 375-395.
- 3 Szalay: i. m. 97., Kossuth Lajos *Összes Munkái*. XV. Budapest 1955. 662.
- 4 Kossuth Lajos: *Irataim az emigrációból*. II. Budapest 1881. 143.
- 5 Bernartzik, Edmund: *Die österreichischen Verfassungsgesetze*. 2. Aufl. Wien 1911. 142.
- 6 Stourzh, Gerald: Die Gleichberechtigung der Volksstämme als Verfassungsprinzip 1848-1918. In: Wandruszka, Adam (Hg.): *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*. Bd: III/2. *Die Völker des Reiches*. Wien 1980. 987-988.
- 7 Márki Sándor: Az erdélyi unióbizottság. *Budapesti szemle*, XCV. köt. 1898. 354-357. Mikó: i. m. 55-59.
- 8 Thim József: *A magyarországi 1848-49-iki szerb fölkelés története*. Budapest 1940. 246-247.
- 9 *Az 1848/49. évi népképviseleti országgyűlés*. Szerk. Beér János. Budapest 1954. 681-684.
- 10 Teleki László: *Válogatott Munkái II*. Budapest 1961. 27-28.
- 11 *1848-1849. évi iratok a nemzetiségi megbékélésről*. Budapest 1948. 165-168.
- 12 *Uo.* 180.
- 13 *Uo.* 206-209.
- 14 Bernartzik: i. m. 1511., Stourzh: i. m. 990-991.
- 15 Kecskeméthy Aurél: *Vázlatok egy év történetéből*. Pest 1862. 183.
- 16 Kossuth Lajos: *Irataim az emigrációból*. III. Budapest 1882. 629
- 17 Kovács Endre: *A Kossuth-emigráció és az európai szabadságmozgalmak*, Budapest 1967. 302.

- 18 Kossuth Lajos: *Irataim az emigrációból. I.* Budapest 1880. 400.
- 19 Kossuth alkotmánytervének legújabb, valamennyi ismert szövegváltozatot tekintetbe vevő és alapos bevezető tanulmánnyal ellátott kiadása: Spira György: *Kossuth és alkotmányterve.* Debrecen 1989.
- 20 Mocsáry Lajos: *Programm a nemzetiség és a nemzetiségek tárgyában.* Pesth 1860. 109.
- 21 *Pesti Napló*, 1860, december 6. , 1861. január I.
- 22 *Uo.* 1860. november 22.
- 23 *Uo.* 1861. április 10.
- 24 Deák álláspontjára nézve fontosak Nikola Krstićnek, a szerb kormány megbízottjának feljegyzései a vele folytatott tárgyalásokról 1861 nyarán: Dnevnik Nikola Krstića. Archiv Srpske akademije nauka i umetnosti Beograd, br. 7198. 8. Juni. (Kiadva: Vuković, Vojislav J. *Politicko akcija Srbije u juznoslovenskim pokranijama Habsburške Monarhije 1859-1874.* Beograd 1965. 46.). Garasanin szerb miniszterelnök és Jovan Ristić külügyminiszter 1861 márciusában Pesten: tárgyalta magyar vezetőkkel, s a megyéknek nemzetiségek szerinti kikerekítését ajánló javaslatukkal Deák is egyetértett (lásd Risztics János: *Szerbia külügyi viszonyai az újabb időben. II.* köt. 1860-1868. Nagybecskerek 1892. 37-88. Scovasso belgrádi olasz konzul is azt jelentette 1863. február 12-án, hogy „néhány előkelő magyar” biztosította őt afelől, hogy Deák hajlandó, lenne „adminisztratív autonómiát” adni a szerbeknek. (*Archivio storico del Ministero degli Affari Esteri*, Roma. Consolato in Belgrado, 225. 863.) Eötvös véleményére ld. Eötvös József: *Naplójegyzetek-gondolatok*, 1864-1868. Budapest 1941. 176.
- 25 Eötvösre vonatkozóan lásd Weber, Johann: *Eötvös und die ungarische Nationalitätenfrage.* München 1966. (=Südosteuropäische Arbeiten 64.), Bödy, Paul: *Joseph Eötvös and the Modernization of Hungary*, 1840-1870. Philadelphia 1972., Magyarország története 1848-1890. Szerk. Kovács Endre és Katus László, 2. kiad. Budapest 1987. 1352-1355.
- 26 *Az 1861. év április 2-án Pesten egybegyűlt országgyűlés képviselőházának irományai.* 16. sz. 53.
- 27 *Uo.* 20. sz. 63.
- 28 *Uo.* 44. sz. 107.
- 29 Kemény G. Gábor: *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában, I.* 1867-1892. Budapest 1952. 28-39., Mikó i. m. 126-137.
- 30 Jelentése a nemzetiségi kérdés tárgyában kiküldött bizottmánynak. *Az 1861. év április 2-án Pesten egybegyűlt országgyűlés képviselőházának irományai.* 48. sz. 345-348., Mikó i. m. 105-110
- 31 Kemény: i. m. I. 45-48., Mikó: i. m. 146-149.
- 32 Joannovics György: A nemzetiség s annak államjogi megállapítása, *Magyarország 1861.* december 10.
- 33 Mester Miklós: *Az autonóm Erdély és a román nemzeti követelések az 1863-1864. évi nagyszabeni országgyűlésen.* Budapest 1936. 161-162., Mikó: i. m. 82.
- 34 Mester: i. m. 225-228., Mikó: i. m. 83-84.
- 35 1868: XLIII. tc. 1. paragrafus.
- 36 *Az 1865-dik évi december 10-dikére hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai. I.* 27 (Továbbiakban: *Irományok.*)
- 37 Kemény: i. m. I. 21.
- 38 *Jelentése az 1865-dik évi magyar országgyűlés képviselőháza által a nemzetiségi kérdés tárgyában kiküldött bizottság alvázastmányának.* Irományok. II. 251., Kemény: i. m. I. 27-28., Mikó, i. m. 126.
- 39 *Irományok. II.* 272-276., Kemény: i. m. I. 49-52., Mikó i. m. 150-154.
- 40 *Irományok. II.* 261-264. Kemény: i. m. I. 59., Mikó i. m. 137-140.
- 41 *Magyar Országos Levéltár. Miniszterelnökség Levéltára.* 1867 - Ib - 156. csomó.
- 42 Jelentése a nemzetiségi kérdés tárgyában kiküldött bizottságnak. *Irományok. VI.* 129. , Mikó: i. m. 154-156.
- 43 *Irományok. VI.* 130-134., Mikó: i. m. 156-164.
- 44 *Irományok. VI.* 249-253., Kemény: i. m. 107-111. Mikó: i. m. 156-164.
- 45 *Irományok. VII.* t I 15., Kemény: i. m. I. 125-129.
- 46 A nemzetiségi törvény országgyűlési vitáját az 1865-68. évi országgyűlés képviselőházának naplója XI. kötete és a főrendiház naplójának I. kötete tartalmazza. A vitáról lásd Mikó: i. m. 184-243. Kemény: i. m. I. 129-162.
- 47 Kemény: i. m. 679.
- 48 152.635/1907 dec. 25. B. M. *Rendeletek Tára*, 1907. 2108-2109.
- 49 *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai.* XXIII. 53.
- 50 “C est un pas immense qu il vient de faire ... dans un gigantesque combat d esprit, la réalité a enfin vaincu la poésie!” Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri, Roma. Gabinetto e segretariato generale. Carteggio confidenziale e riservato. Busta 212. fax. 2, 62.
- 51 *Pesti Hírnök*, 1861. január 8., június 1 i. és június 23.
- 52 *Magyar Országos Levéltár, Miniszterelnökség Levéltára.* 1867 - Ib- 156/1761, 1830.

Irodalom

- Bordhin, Franz: *Das positive Recht der nationalen Minderheiten*. Berlin 1921.
- Eöttevényi Olivér: *Nemzetiségi törvényünk és a kisebbségi szerződések*. Pécs 1925. 1848-1849. évi iratok a nemzetiségi megbékélésről. Budapest 1948.
- Fischhof, Adolf: *Die Sprachenrechte in den Staaten gemischter Nationalitäten*. Wien 1895.
- Gogolák, Ludwig: Ungarns Nationalitätengesetze und das Problem des magyarischen National und Zentralstaates. In: *Die Habsburgermonarchie 1848-1918. Band III. Die Völker des Reiches*. Hrsg. von Adam Wandruszka und Peter Urbanitsch. Wien 1980. 1207-1303.
- Gumplovitz, Ludwig: *Das Recht der Nationalitäten und Sprachen in Österreich Ungarn*. Innsbruck 1879.
- Hantsch, Hugo: *Die Nationalitätenfrage im alten Österreich*. Wien 1953. (=Wiener Historische Studien I.)
- Herrnritt, Rudolf Hermann: *Nationalität und Recht. Dargestellt nach den österreichischen und ausländischen Gesetzgebungen*. Wien 1899.
- Hugelmann, Karl Gottfried: *Das Nationalitätenrecht des alten Österreich*. Wien - Leipzig 1934.
- Jakabffy Elemér: Kérelmek, határozatok, tervek, javaslatok és törvényes intézkedések az erdélyi nemzetiségi kérdések megoldására másfél évszázad alatt. 1791-1918. *Magyar Kisebbség*, 1940. 38. sz. és kny. Lugoj 1940.
- Jászi Oszkár: *A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés*. Budapest 1912.
- Kann, Robert A.: *Das Nationalitätenproblem der Habsburgermonarchie. Geschichte und Ideengehalt der nationalen Bestrebungen vom Vormärz bis zur Auflösung des Reiches im Jahre 1918*. Graz - Köln 1964.
- Katus László: A magyar politikai vezetőréteg a délszláv kérdéstről 1849 és 1867 között. In: *Szerbek és magyarok a Duna mentén. II. Tanulmányok a szerb-magyar kapcsolatok köréből* (1848 -1867). Budapest 1987. 147-184.
- Kemény G. Gábor: *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában I 1867-1892*. Budapest 1952.
- A magyarországi nemzeti kisebbségekre vonatkozó programok, törvényjavaslatok, törvények és: rendeletek. 1827-1920*. Budapest 1922. Magyar Külügyi Társaság.
- Macartney, C. A.: *Das ungarische Nationalitätengesetz vom Jahre 1868*. In: *Der österreichisch-ungarische Ausgleich von 1867. Vorgeschichte und Wirkungen*. Red. Peter Berger Wien-München 1967. 219-230.
- Magyar történeti bibliográfia 1825-1867*. IV. kötet. *Nem magyar népek (nemzetiségek)*. Szerk. Kemény G. Gábor és Katus László. Budapest 1959. (Az 1868: XLIV. törvényekre vonatkozó irodalom a I I 1-115. lapon, az előzmények irodalma az 52-111. lapon.)
- Mikó Imre: *Nemzetiségi jog és nemzetiségi politika*. Kolozsvár 1944. Reprint, 1989.
- Nagy Iván: *A nemzetiségi törvény -1868: XLIV. törvény cikk - létrejötte*. 2 köt. Pécs 1943.
- Nagy Iván: *A nemzetiségi törvény a magyar parlament előtt, 1861-1868. Háborús Felelősség*, 1928. 12. sz. és kny. Budapest 1930.
- Spira György: *A nemzetiségi kérdés a negyvennyolcas forradalom Magyarországon*. Budapest 1980.
- Stourzh, Gerald: Die Gleichberechtigung der Volksstämme als Verfassungsprinzip 1848-1918. In: *Die Habsburgermonarchie 1848-1918. Band III. Die Völker des Reiches*. Hrsg. von Adam Wandruszka und Peter Urbanitsch. Wien 1980. 975-1206.
- Szabad György: *Forradalom és kiegyezés választóján* (1860-61). Budapest 1967.
- Szekfű Gyula: *Iratok a magyar- államnelyv kérdésének történetéhez 1790-1848*. Budapest 1926.
- Török Árpád: A magyar nemzetiségi törvény és a modern kisebbségi jog. *Külügyi Szemle*, 1934. 35-42.

LÁSZLÓ KATUS:

BIRTH OF A MINORITY LAW. ON THE ANNIVERSARY OF THE NATIONALITY LAW OF 1868

The Hungarian Parliament made the Nationality Law of 1868:44 125 years ago. This study presents the way which led - in the course of more than eight decades - to the legislation on language and nationality rights of Hungary's non-Hungarian citizens. A first trace of this way was characterized by the language acts made between 1790 and 1848, which assured a total dominance of Hungarian language in every field of public life. The tragical events of civil war in 1848-49 made clear for Hungarian political leaders that civil revolution in itself and the warranty of legal equality and liberty to every citizen cannot resolve nationality problem. The first proposals and government acts for the regulation of the use of minority languages were born this time, and even the National Assembly made important deliberations on nationality rights in the last days of the revolution. This study give a thorough analysis about the work of the committees constituted in 1861 and 1865-68 for the preparation of the nationality law, as well as about the various proposals which led - although with compromises - to the nationality law made in liberal spirit and approved in November 1868. This law made possible for every citizen to use his/her mother tongue in every forum of public life, tribunals included, and it assured them the

Regio – Kisebbség, politika, társadalom 1993. 4. évf. 4.sz.

right to found schools and associations; however, it did not assure them any territorial autonomy and it did not acknowledge the nationalities as legal entities.