

AZ ETNIKAI IDENTITÁS, MAGYAR KISEBBSÉGPOLITIKA

„Magyarország népe magyarokból, tótokból, horvátokból, szerbekből és oláhokból s némely kerületekben németekből úgy össze-vissza van keveredve, hogy lehetetlenség helyenként külön választani őket; és nincs más mód rájuk nézve, mint a szükségből erényt csinálni, és bele nyugodni, hogy együtt éljenek ugyanazon jogok és törvények alatt. Az ő közös szolgaságuk, mely a magyar függetlenségnek 1849-ben történt megsemmisítésével kezdődik, úgy látszik megérlelte és előkészítette őket ily egyesülésre” (Mill 2005:6).

Magyarországon a polgári átalakulástól fogva léteztek koncepciók, amelyek néhol törvényi erőre emelkedtek, de főként ideák maradtak, mígnem az 1989-es rendszerváltás korának fundamentális kisebbségi jogvédelmi elemeivé váltak. A különböző történeti korokon átívelő koncepciók törekvései az etnikai és kisebbségi csoportok mindenkor államellenes küzdelmeiben fogalmazódtak meg. Ugyanis „*majd' minden korban megtörtént, hogy a kisebbség ellenkezésjogát a többség megkérdőjelezte, eltörölte vagy megtörlöta*” (A.Gergely 1997:24). E folyamat során a többség-kisebbség relációi képlékenyek voltak, így a törvények sem feltétlenül tükrözték a helyi társadalmak összetartozás-tudatát, a valós társadalmi viszonyokat. Vagyis a valóságban egyfelől az állam, másfelől a kisebbségi közösségek álltak, s miközben a kettő egymáshoz való viszonya folytonos változásban volt, a jogi keretek csak lépésről-lépésre, hosszú idő alatt módosultak (Léphaft 2014:17). Az esszé a különböző társadalomtörténeti korok nemzetfelfogásai és az etnoszféra viszonyának értelmezésén keresztül jut el a ma ismert képviseleti rendszer jelentőségéig.

Az állampolgári közösségek kialakulása körül

A nemzetek, az állampolgári közösségek születése, az intézményes rend létrejötte és a legitimitásukhoz szükséges lojalitás kialakulása egészen a társadalmi szerződésig nyúl vissza, amikor az ideológiák és az összetartozás-tudat segítettek legyűrni a nyelvi és etnikai különbségeket, alakítva az etnikai identitást is. Ebben a folyamatban a politikai egységként definiált nemzet a kulturális nemzetkép fölé tudott emelkedni, legyőzve a kulturális nemzetfelfogás partikularizmusát (Losoncz 2002:116).

A nemzetállamok létrejöttének későbbi lépcsőfokaiban két markáns nemzetfelfogás alakult ki, amelyek a történelem folyamán egymástól eltérő társadalmi konstrukciókat hoztak létre. A német modell az etnicitással, a csoporttagsággal és a természetes hovatartozással

„kultúralapú” nemzetet teremtett. Eszerint a nemzet tagja az, aki a nemzet nyelvét beszéli és a nemzet kultúrájához tartozónak vallja magát. Ezzel szemben a francia republikánus modell az akaratalapú nemzetépítést, az intézmények univerzalitását tekintette államépítése alapjának, tehát adott állam bármely állampolgára a nemzet tagja lehet (uo. 118).

A közép-kelet-európai térségben már az állampolgári közösségek kialakulása előtti korokban is egymással összekapcsolódva éltek szülőföldjükön a különféle etnikumú csoportok, identitásaik átfedésében. Később a nemzetállamok létrejöttének korában a földrajzi területek és az identitás területei „ide tartozókra” és „kívülállókra” oszlottak. Az „ide tartozók” egynemzetű állam építésébe fogtak a korábban különböző nyelvjárásokat beszélő etnikai csoportok integrálásával. Az így létrejövő közép-kelet-európai országok bíztak abban, hogy a kisebbségi közösségek modernizációjával, beilleszkedésük sikerességével a többkultúrjú politikai közösség az integráció magasabb fokát érheti el, nemzetállami koncepciójuk magukban hordozta a szabadság eszméjét, az egyén állammal szembeni individualizmusát. Ugyanakkor a kultúrájukhoz, nyelvükhöz erősen kötődő „kívülállók” kiszorultak a nemzet közösségéből, választaniuk kellett asszimiláció, migráció és alávetettség között. Majd a kiszorulóknak etnokulturális csoportjai lehetőségük szerint maguk is a politikai szerveződés útjára lépve saját nemzetállam létrehozásába fogtak (Kis 2002:34-36).

A különböző államszerveződések típusait összefoglalóan akár politikai és szociológiai értelemben is csoportosíthatjuk: a politikai narratíva szerint a nemzetet a politikum hozza létre, eszerint az etnikai tényezők csak bizonytalanságot szülnek, míg a szociológiai elgondolás a nemzetet a történelmileg kijelölt területhez, a közös identitáshoz, a közös nyelvhez, a közös kultúra birtoklásához és a közös történelemre vonatkozó emlékekhez köti (Andorka 1997:336). A történelmi folyamatok alakulása ugyanakkor ezen elméleti kategóriák mindenkor keveredéséről tanúskodik. Identitásunk választását nem (politikai) stratégiák kidolgozására alkalmas elméleti kategóriák meghatározásáért tesszük, hanem a szabadsághoz való jog klasszikus megnyilvánulásaként azért, hogy közösséget válasszunk: *„Nem a hagyomány jelöli meg, hogy kiket kell, vagy kiket nem szabad választanom. Viszont a hagyomány, s ezen belül a kultúra az, ami a választás szabályszerűségeit, kódjait meghatározza”* (Bíró 1995:23-24).

A kisebbségi közösségek szerepe a hatalmi viszonylatokban nemcsak a nemzetállam-teremtés korszakaiban volt képlékeny. Az identitásválasztás politikai stratégiáktól független dinamikus folyamataiból fakadó társadalmi kérdések napjainkban is felismerhetők. Mivel az intézményes rendet a többségi kultúra saját igényei alapján szervezheti, a kisebbségek hatalmi viszonylatokban betöltött szerepe folytonos újragondolásra szorul. *„Ez a kö-*

zép-kelet-európai déja vu-t idézi: elvileg mindenki egyenlő jogokkal rendelkezik, ám az uralkodó ideológiai diskurzus szerint a többség közvetlenül, eleve adott módon kötődik a politikai-intézményes formákhoz, ennél fogva meghatározhatja, hogy a többség és a kisebbség közötti kommunikáció milyen lépésrendben történjen” (Losonczi 2002:124-125). Az alább áttekintésre kerülő mindenkori magyar törvények és koncepciók a kisebbségek számára többé-kevésbé valamiféle garanciális biztosítékoknak próbáltak érvényt szerezni, ám a politikai konstrukciók a valós igényeknek csak ritkán feleltek meg, illetőleg ritkán jutottak érvényre.

A nemesi nemzet és a kisebbségek

A Magyar Királyságban már a 13. században is jelen volt a partikuláris érdekek és a hatalmi centrum küzdelme. A központi hatalom túlkapásaival szemben az Aranybulla rögzítette a rendi szabadságjogok védelmét, valamint az államberendezkedést, a király gazdaságpolitikáját, valamint a merániakat, szaracénokat, zsidókat és izmaelitákat előtérbe helyező személyi politika elleni fellépést. A 24. rendelkezés például kimondja, hogy *„kamaraispánok, pénzverők, sótisztek és vámszedők, az ország nemesei izmaeliták és zsidók ne lehessenek”* (Bertényi 2000:272).

A 16. században a reformáció kibontakozásával Magyarországot nemcsak vallási, hanem a feudális megosztottság, vagyis a bullamozgalmakkal ellenkező folyamatok jellemezték, ezért a főhatalom törekvései a városonként eltérő jogszabályok és kiváltságok miatt alig érvényesülhettek. A központosító akarat végrehajtásaként elengedhetetlenné vált a szokásjogok és rendelkezések egységesítése. Werbőczy Tripartituma a magyar nemesség sarkalatos szabadságjogai mellett a városi és jobbágyi jogot és az 1514-es paraszttörvényeket is rögzítette. A korabeli krónikák nemesi ideológiái szerint a magyar nemesség – vagyis a magyar nemzet – a honfoglaló magyarok szabad jogállású leszármazottai, míg a szolgák és jobbágyok a legyőzött népek utódai voltak. Ebből következően a politikai hatalmat és jogokat csak és kizárólag a nemesek gyakorolhatták.

Csak hogy a történeti államkeret sem volt teljesen egységes és magyarajkú. Bibó szerint *A történeti Magyarország problémája* abban állt, hogy az ország területén több nemzetiség osztozott. *„Az északi területek nemzetiségei a történeti magyar állam egész történeti sorsát végigcsinálták, és erős valószínűséget mutattak abban az irányban, hogy egy többnyelvű, de azonos történelmi tudatú magyar állam fenntartásában részt tudnának venni. A Magyarország déli részén lévő nemzetiségek körében viszont a hosszú török uralom alatt a magyar állam jelentősége megcsökkent, védelmüket és felszabadulásukat nem a magyar államtól, hanem az azt magában feloldó Habsburg-birodalomtól várták s kapták, s midőn*

a török kiűzése után a történelmi jog alapján a magyar államhoz szorosabb vagy tágabb kapcsolatban visszakerültek, ez a kapcsolat nem mondott immár számukra semmit. Midőn tehát a Balkánon a nyelvrokon népek államai megalakultak, teljes erővel ezek felé kezdtek gravitálni” (Bibó 2004:86).

Átmenet a forradalmak és a dualizmus korából

Már az 1848–49-es forradalom és szabadságharc előtt érzékelhetővé váltak a kisebbségek nyelvi törekvései. Szemere Bertalan külföldi utazásai során tapasztalta, és 1840-ben publikálta is *Utazás külföldön* címmel, hogy lemaradásunkat csak demokratizálódással, vagyis a demokratikus intézmények működtetésével hozhatjuk be. A Szemere-féle nemzetiségi törvény már a szabad nyelvhasználatot is engedélyezte volna a nemzetiségek számára a helyi közigazgatásban és az oktatásban. A hazai és nemzetközi viszonyok azonban ekkorra már hozzájárultak ahhoz, hogy a tervezet ne lépjen életbe. Mivel a magyar politikai elit ragaszkodott a nemzetállami koncepcióhoz, továbbra sem vett tudomást az ország területén élő kisebbségekről, vagyis a politikai nemzet a magyar nemzettel volt egyenlő (Szabó 2004:636).

A 19. század közepétől fogva a liberális nacionalizmus az állampolgári közösségek létrehozásának katalizátorává vált, miközben a Monarchia nem akart reális alternatívát kínálni a nemzetállamiság eszméjének,

viszont a nemzetiségi törekvéseket ki tudta játszani a nemzeti törekvések ellen. Ugyan az évszázad végére napirendre került a birodalom föderalizálásának eszméje, ezt az ügyet sem az udvar liberális gondolkodói, sem a Kossuthéhoz hasonló demokratikus koncepciók nem valósíthatták meg.

Eötvös József is a szabadságharc során fedezte fel a nemzetiségek politikai mozgalmait és ekkor eszmélt rá a nemzetiségi jogok körüli érdekellentétekre. Világossá vált számára, hogy a társadalmi átalakulás sikerességéhez a nemzetiségekkel való együttműködésre is szükség van. Népiszkolai törvénytervezetének a nemzetiségek anyanyelvű oktatására vonatkozó passzusaiban azonban ellenállásba ütköztek. A *XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az állandalomra* c. művében a nemzeti identitás és az etnikai konfliktusok forrásait kereste. A megoldást az egyéni és községi, tartományi szabadságjogok alkotmányos érvényesítésével látta megvalósíthatónak azáltal, hogy a nemzetiségek törekvései fölé helyezte volna a történelem által legitimált politikai nemzet autonóm tartományait. Ezek fölé az osztársadalmi érdekeket képviselő erős birodalmi központot képzelte el, amely úgy korlátozta volna a nemzetiségek önállóságát, hogy valamennyi nemzetiség számára egy közös államban valósuljon meg a szabadság és az egyenlőség. Így bírálta mindazokat a föderalizációs elképzeléseket, amelyek a nyelvi megoszlásokkal közigazgatási határokat jelöltek ki. Eötvös szerint korának nyelvi és etnikai konfliktu-

sainak oka a kulturális különbözőség és a nyelv prioritására épülő nemzetfelfogás volt. A nyelvi alapon követelt nemzetiségi jogokat a nemesi előjogokhoz hasonlította, amely ellentmond a jogegyenlőség eszményének. Ám bő egy évtized múlva az abszolutista birodalom működési zavarainak és a magyar alkotmányosság válságának hatására – *Ausztria hatalmának és egységeinek biztosítékai* c. (1859-ben írt) művében – már a birodalom központosítása ellen beszélt és az alkotmányos föderalizmus bevezetését sürgette az országrészek egyenlő jogainak igényével. A helyzet fokozódásával 1861-ben kiadott *Magyarország különállása...* c. művében a birodalom dualista államszerkezetének kialakításáról írt. Az 1865-ös *A nemzetiségi kérdés* c. munkájában úgy látta, hogy a nemzeti identitást meghatározó tényezők közül csak a nyelvi különbségek választják el a magyarországi népeket, a történelmi hagyományok és a közös érdekek sorsközösséget teremtenek (Olasz 2000). A polgári állam egyensúlyi modelljében a centralizáció parlamentáris keretek közt működik. A központi hatalommal szemben a községi autonómia, az egyesületek és az egyházak állnak és ezek az intézmények biztosítanak mozgásteret a különböző társadalmi csoportok számára.

Az 1868-as Deák–Eötvös-féle nemzetiségi törvénnyel a rendi nemzetfelfogást a politikai nemzet meghatározása váltotta, amely a nemzethez való tartozást a politikai és szabadságjogok gyakorlásához kötötte. A politikai nemzet kategóriája a nem magyar ajkú lakosságot is bevonta a magyar politikai közösségbe, és fenntartotta annak a lehetőségét, hogy a nemzetiségek önálló kulturális identitással rendelkezzenek. Az 1868-as nemzetiségi törvény községi szinten biztosította a nemzetiségek számára az anyanyelven történő bíraskodást, az oktatást és az egyházi életet. Az egyesülési és társulási szabadság biztosításával az egyén jogává vált, hogy szabadon döntse el, a társadalmi közösségek melyikéhez, melyik nemzetiséghez kíván tartozni. Ez a szabadságkategória hasonlatos az identitás szabad vállalásának (vagy megvallásának) napjainkban ismert formájához. Azonban a politikai nemzet képzete – amely a horvátokat kivéve nem ismerte el a nem magyar nyelvi, kulturális közösségek nemzetjellegét – kevésnek bizonyult a többi társnemzeti státust igénylő közösség számára. Magyarország az első világháború végéig „soknemzetiségű, soknyelvű országalakulat jellegzetességeit” mutatta. A folyamatos útkeresés során azonban nem született meg az arany középút, vagyis az egynyelvű nemzetállam igényére törekvők és a nemzetiségi erőviszonyoknak megfelelő föderális állam hívei nem tudtak egyezsége jutni.

A Huszadik Század és a Társadalomtudományi Társaság polgári radikalizmusa 1906-ra eszmei és politikai irányzattá alakult át. Jászi Oszkár *Az új Magyarország felé* c. programadó cikkében a Monarchiától való függetlenedés gondolatát fejtette ki a gazdasági önállóság, a közoktatási reform, a gondolat-, sajtó- és gyülekezési szabadság vízióival.

Az izolációs törekvések helyett a nemzetiségekkel való együttműködést sürgette. Jászi Oszkár *Minimális Programja* a Deák-Eötvös-féle tervezetre épült, vagyis az oktatásügy, a közigazgatás és bírászkodás anyanyelvű biztosításával képzelte megvalósíthatónak a nemzetiségek integrációját. Mindehhez – Szemeréhez hasonlóan – az intézményrendszer demokratikus átalakítását is szükségesnek tartotta és a kossuthi alternatívából is átvett bizonyos elemeket. „Kisebb nemzetek csak egymás közti szoros foederatio által biztosíthatják political léteiket, s nemzeti önállóságukat s függetlenségüket. Más különben political lételük a nagyobb hatalmak túlfajától örökké fenyegetve, nemzetiségök pedig elnyeletésnek kitéve lesz” (Kossuth 1943:41). Kossuth konföderációs elképzeléseiről 1850. június 15-én Teleki Lászlónak írt levelében, a *kütahyai Alkotmánytervezetben* számolt be. Kossuthéhoz hasonlóan Jászi föderációs elképzelései is erős önkormányzati alapokra helyezték a nemzetiségi létet, amelyek az emberi és politikai jogok gyakorlását biztosították volna. Eszerint a társadalom minden tagjának közvetlen beleszólást engedett volna saját ügyeinek intézésébe. Az országgyűlés korlátlan hatalmát pedig a képviselők visszahívhatóságával korlátozta volna. Jászi alternatívájában – Kossuthhoz és Eötvöshöz hasonlóan – megjelent az az elképzelés, hogy az országgyűlés ne szóljon bele a helyi ügyekbe, illetve a helyi önkormányzati szervek csak a központi szervek illetékes intézkedéseit hajtsák végre. „Minden egyes

aldunai nemzet, ha sikerülne is népe köré gyűjteni a most máshová tartozó fajrokonait, legfeljebb másodrendű államot alkothatna, melynek a függetlensége örökös veszélyben forogna, s mely szükségkép alá lenne rendelve idegen befolyásoknak. De ha a magyarok, délszlávok és románok a fentebbi tervet felkarolják, elsőrendű, gazdag és hatalmas állam lesznek 30 millió lakossal, mely sokat fog nyomni Európa mérlegében” (Jászi 1988:30). Jászi az elszakadást tervező nemzetiségeknek, így a románok, szerbek, szlovákok vezetőinek Magyarország föderalizálását ajánlotta „*Keleti Svájc*” koncepciójával. A Duna-medencét Magyarország területi egységének megőrzésével és a benne élő nemzetiségek széleskörű autonómiájával, valamint a medence többi államával alkotott demokratikus államszövetségként vizionálta. A tervezet sikertelenségét – azon túl, hogy a hazai közvélemény sem támogatta – az okozta, hogy az idő túlhaladt rajta, mert az ország területén élő kisebbségek az új nemzetállamok létrejöttével már a saját anyaországukhoz szerettek volna csatlakozni.

A két világháború közt: népi nemzet

Az 1918-as összeomlás után az ország szétesése elkerülhetetlenné vált, azonban nemcsak más nyelvű, hanem magyar nyelvű területeket is bőven elcsatoltak. „*Ennek a következménye egyrészt az volt, hogy Magyarországot sorozatos belpolitikai válságok rázták meg, melyek végül is a legsötétebb re-*

akciót juttatták uralomra, másrészt az, hogy a magyar politikai szemlélet egész Magyarország felosztását egyszerűen brutális erőszaknak és a győzők hipokrizisének tulajdonította, és nem volt képes disztíngválni a leválásra érett másnyelvű területek elcsatolása és az oktanul és igazságtalanul elszakított magyar nyelvű területek elszakítása között. Ennek következtében nem tudott elszakadni a történeti nagy Magyarország ábrándképétől, és még inkább abba a lelkiállapotba került, hogy Európa neki egy súlyos igazságtalansággal adósa” (Bibó 2004:87).

A két világháború közti népi nemzet politikai folyamatai nélkülözték a 19. századi demokratizmus legjobb hagyományait. A többségi nemzet számára a kisebbségek állammal szembeni lojalitási kötelezettsége, az állampolgári lojalitás lett a mérvadó: minden állampolgár, ide vonatkozóan a kisebbséghez tartozók is kötelesek voltak tiszteletben tartani az ország alkotmányát s a területén hatályban lévő törvényeket.

Közvetlenül a világháború után a kisebbségpolitika minimumprogramja addig terjedt, hogy a második világháborúban győztes anyaországok itt élő kisebbségei számára biztosított legyen az anyanyelven folyó oktatás. A háborút követő kisebbségpolitika alkotóelemévé vált a magyarországi németek háborús bűnök miatti kollektív felelősségre vonása, hiszen 1945-ben a magyarországi pártok egyetértettek abban, hogy a németek kivételével valamennyi kisebbség számára biztosítani kell a jogegyenlőséget. 1945 augusztusában „*A magyarországi nemzetiségek helyzetét szabályozó rendelet alapelvei*” címmel törvénytervezet készült az egyéni és közösségi jogok biztosításáról, de ez a tervezet soha nem emelkedett törvényerőre. A tervezet a közéletben és a hivatali életben egyaránt engedélyezte volna a szabad nyelvhasználatot, a kultúra ápolását, valamint a kulturális és politikai egyesületek, szervezetek alapítását. Kollektív jogként kiterjesztette volna a nyelvhasználatot az oktatásra, a kultúrára és az igazságszolgáltatásra. Magyarország a második világháború után a szomszédos országokkal kulturális és barátsági szerződéseket is kötött, amelyekben vállalta az ország területén élő kisebbségek anyanyelvi oktatását (Bindorffer 2011:58-61).

Pártnemzet, internacionalizmus

A magyar kisebbségpolitika második világháború utáni négy évtizedét az internacionalizmus alakította. A kommunizmus egyik alaptétele ugyanis a nemzetköziség, ami a nemzeti jelleg tagadása volt. A kommunista ideológia a nemzeti kötődés eltörlésével kívánta megvalósítani saját társadalomképét. A végcél az egyenlőség és a fejlettség elérése, ahol az elképzelések szerint a különbözőségeknek, a nemzeti kötődésnek már nincs jelentősége, mert a társadalmi fejlődés dinamikája a nemzeti ellentéteket is kiiktatja. A

nemzeti kötődés elhallgattatásának ötvenhatos felszínre törésével azonban a rendszer még gyanakvóbban figyelte a nemzeti, kisebbségi identitás megnyilvánulásait (Valuch 2005:86).

Az 1949-es Alkotmányban a kisebbségek egyéni és kollektív jogainak elismerése, 1972-ben pedig a kollektív jogok alkotmányos elismerése olyan látszatjogok voltak, amelyeket a kisebbségek nem gyakorolhattak. Az MSZMP KB és a PB belső jelentéseiben néha ugyan megjelentek a kisebbségpolitika hiányosságairól és az irányváltás szükségességéről szóló megjegyzések, ám ezek a politikai kommunikáció szintjéig sem jutottak. A valóság ezzel szemben lesújtó volt: a Művelődésügyi Minisztérium 1960-as direktívája az anyanyelvű oktatás megszüntetéséről döntött, majd 1961-ben az iskolakörzetesítésről, végül 1963-ban az anyanyelvi névhasználat is betiltásra került.

Az államszocializmus mindössze hat közösség (német, román, szlovák, szerb, horvát, szlovén) létét tartotta számon. Ezeket a kisebbségeket egyenként (illetve a szerb, horvát és a szlovén délszlávba tömörülve) egy-egy szövetség képviselte. Azonban a szövetségek vezető titkárait a pártvezetés jellemzően nem kisebbségi feladatokkal bízta meg. A káderelithez lojális főtítkárok a szocializmus ügynökeiként a pártvezetést szolgálták a kisebbségek érdekei helyett. A kisebbségi oktatás feladatainak meghatározása a PB-hez tartozott. Az 1950-es évektől hozott törvények mini-

mális eltérést mutattak, a problémák és a megoldási javaslatok az oktatás ügyében alig tértek el egymástól. 1956-ot követően az 1961-es körzetesítésig folyamatos visszalépések következtek. Az automatizmuselméletet felváltó hídszerep sem hozott áttörést a Kádár-korszakban, mivel a pártvezetésnek nem állt érdekében a kisebbségi dimenzió kiemelése, így a valós helyzetük sem volt fontos a rendszer számára (Bindorffer 2010:30-37).

(Kisebbségi) rendszerváltás

Hosszú szünet után egy kongresszusi döntést követően az Országos Nemzetiségi Tanács hozzáláthatott a nemzetiségi oktatás és közművelődés fejlesztéséhez. Ezáltal 1985. április 18-án olyan törvény lépett hatályba, amely a magyar mellett és a románon kívül minden hazai nemzetiség számára az oktatás valamennyi meglévő fokán engedélyezte a nemzetiségi tannyelvű oktatást (ez a jogszabály azonban csak „szentesítette” a működő gyakorlatot, hiszen az 1961-es rendeletet követően a nyelvvoktató és két tanítási nyelvű oktatási formák továbbra is működtek). A kongresszus a nemzetiségek hídszerepét ettől fogva már nemcsak a környező szocialista országok felé, hanem Ausztria és a Német Szövetségi Köztársaság irányába is kiterjesztette (Föglein 2006:110-112). Az igazi enyhülés azonban csak 1988. februártól kezdődött, amikor az MSZMP KB külügyi osztályán készült

jelentés megfogalmazta, hogy a hazai kisebbségpolitika új irányelveire a nemzetközi hitelességünk miatt van szükség. Eközben a Hazafias Népfront országos elnökségében felmerült a hiányzó kisebbségi törvény megalkotásának igénye. A pártvezetés irányváltása és a nemzetközi helyzet enyhülése jelentős katalizátorként hatott a kisebbségi önszerveződésre is. A Német Szövetség, a Művelődési Minisztérium Nemzetiségi Osztálya és egy független szakértői csoport külön-külön az egyesületi formára építő koncepciókat dolgozott ki az éppen törvényalkotási folyamatban lévő egyesülési törvénnyel összhangban. 1988 szeptemberében egy minisztertanácsi tervezetben jelent meg először a szabad identitás vállalásának gondolata, majd röviddel ezt követően az MSZMP KB is elkötelezte magát a szabályozás átfogó kidolgozására (Bindorffer 2011:71-74). Ettől fogva olyan többszereplős, soklépcsős folyamat kezdődött, amelyben a kisebbségek valós helyzetét figyelembe véve jelenhettek meg a kisebbségek eltérő igényei.

Miután a Minisztertanács 1989. április 24-i hatállyal létrehozta a Minisztertanács Nemzetiségi Kollégiumát (később Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium) az államigazgatáson belül a kisebbségi szervezetek bevonásával elkezdődött a későbbi törvény éveken át zajló előkészítése. 1991. január 30-tól a kilenc magyarországi kisebbségi szervezetet tömörítő Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Kerekasztala a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatallal együttműködve fogta össze a képviseletre vonatkozó koncepciók kimunkálását. A törvényalkotás folyamán számos témában különböző álláspontok formálódtak a releváns kulturális, nyelvi, képviseleti érdekek; a személyi hatály összetett problematikája; a kisebbségi önkormányzati formák keletkezése, feladat- és hatáskörei; gazdálkodásuk és finanszírozásuk összefüggései, a főbb kisebbségi jogok; a jogérvényesítés garanciái; az országgyűlési képviselet és a kisebbségi ombudsman intézményeinek kérdéseiről (Dobos 2009:150). Végül a különböző irányzékok két markáns koncepciója, a személyi elvű autonómia és a kisebbségi önkormányzati rendszer alkották az 1993. évi LXXVII. a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény fundamentumát.

„A puding próbája az evés”?

A kisebbségi önkormányzati rendszerrel szembeni alapvető alkotmányos minimum maga az önkormányzatiság volt. Ez azt jelenti, hogy az adott közösség hozza létre a képviseletét ellátó testületet, így a rendszer csak akkor tekinthető legitimnek, ha az önkormányzatok megalakulása a választás folyamatán keresztül visszavezethető az egy-egy önkormányzat által képviselt kisebbségi közösséghez (Kaltenbach 2003:2). A törvény hiányosságai azonban már röviddel az első kisebbségi önkormányzati választásokat

követően ismertté váltak. Az „*etnobiznisz*” kifejezés karriere az 1998-as ombudsmani jelentésnek köszönhető, amely a fővárosi és országos román önkormányzat megválasztása körül robbant ki (Dobos 2006:10).

A személyi elvű autonómia alanyiségát – ki tartozik valamely közösséghez – a sorozatos jogszabály-módosítások (elektori gyűlés határozatképességére és összehívására vonatkozó módosítások, kedvezményes mandátum intézményének többszöri újraszabályozása, kisebbségi választói jegyzék bevezetése) máig nem oldották meg. Vagyis a választásra jogosultak körének meghatározása alapproblémává vált, ugyanis a választások adatai szerint az identitás szabad vállalásának elvét a gyakorlatban sokan összekeverik a szabad identitásválasztás gyakorlatával (Kállai 2009:35). Ennek több aspektusa ismert: a jogszabályok nem tették lehetővé a többes identitás kifejezését, a választási statisztikák és a népszámlálási adatok számos településen nem igazolták vissza a kisebbségek jelenlétét, a törvény lehetőséget adott a helyi hatalmi viszonyok befolyásolására, a kisebbségi választójog kiterjesztésére az anyaországi, illetve uniós polgárokra. Mindez felveti annak szükségességét, hogy a választások folyamatában és a választói jegyzék összeállításában nagyobb szerepet játszassanak maguk a kisebbségi közösségek (Kállai 2009:44).

A kormányzat a 2010–2014 ciklusban a közbizalmi rendszer teljes átalakításához fogott, eközben a képviseleti rendszer

újraszabályozása, így a kisebbségi képviselet ügye is megkerülhetetlenné vált. A döntéshozók a kisebbségekkel szembeni alkotmányos mulasztást, vagyis a parlamenti képviselet hiányának megszüntetését legitim igénynek tartották. Ennek eredményeként az Alaptörvény elismerte, hogy „*a velünk élő nemzetiségek [és innentől új terminológia] a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők*”, vagyis az alapvető jogok katalógusába helyezte a nemzetiségek jogait, és fenntartotta az általános emberi és polgári jogokon túlmutató sajátos kisebbségi státuszt (Gerencsér 2012). Az Alaptörvény „*nemzetiségi közügyként*” biztosítja a kisebbségek szuverenitását az egyéni és közösségi jogok érvényesülésével, a közhatalomban való részvétel gyakorlásával. Emellett az Országgyűlés munkájában való részvétel, illetve a kedvezményes mandátum megszerzésének lehetősége egy soha nem létezett elemmel egészítette ki a kisebbségvédelem eszközeit.

A parlamenti képviselet mellett és ellen számos érv felsorolható. A képviseletet maguk a kisebbségek, a kisebbségi ombudsmanok és a nemzetközi szervezetek ajánlásai is hosszú idő óta, töretlenül támogatják. Az is bizonyos, hogy a korábbi AB-határozatok szerinti mulasztásos alkotmányértő állapot a képviselettel megszünt. Azok számára, akiknek a diaszpórában élő magyarság érdekei fontosak, elismerik, hogy a kisebbségi képviselet a diplomácia eszközeként is értelmezhető.

Az ellenérvek közt olyan képviseletelméleti aggályok hozhatók fel, amelyek a valódi képviseleti legitimitáció hiányát és az érdekképviselet jelképességét hangsúlyozzák, illetve tény, hogy a regisztrációval és az identitásvállalás szabadságának korlátozásával a kisebbségek jelentős része nem ért egyet a jelenlegi formában (Pap 2011:4).

A kritikát megfogalmazók érveléséből kiindulva érdemes egy rövid kitérőt tenni a „*kisebbségstatisztikai zsonglőrködés*” útvesztőibe. A parlamenti képviselet gyakorlatai ugyanis többnyire az adott államra szabottan „*matematikai és demográfiai kombinációk bemérésén alapulnak, mintsem valami adott, megkérdőjelezhetetlen, egyetemes szabályon*” (Kovács 2014:28). A kisebbségi önkormányzati választási rendszer lényegi eleme a választás kitűzhetősége, amely a népszámlálás adataitól függ, mindez pedig korántsem független a népszámlálás módszertanától. Emellett a népszámlálás eredményeinek identitásformáló hatása is ismert, hiszen a népszámlálás etnikai kötődést vizsgáló kérdéseinek eredményei visszahatnak a megszámláltak kollektív identitására (Kretzer és Arel alapján Morauszki és Papp 2014:73). Vagyis a különböző szabályok, módszertanok a csoporthatárok kijelöléséért születnek, míg a kisebbségi önkormányzatiság és a választott képviselet kérdései rövidre zárják a hovatartozás lehetőségeit, esélyeit és jövőjét, és csak látszatokat kínálnak a megoldottság élményével (A.Gergely 2006:9). Ezért a különböző társadalmi és modernizációs folyamatok mellett a szabályokat is érdemes folyamatosan felülvizsgálni. Például fontos kérdés, hogy a választói jegyzék, a regisztráció alkalmas lesz-e a jövőben a nemzetiségi önkormányzatok alkotmányos keretek között történő megválasztására, vagyis azáltal, hogy kizárjuk a korábbi visszaéléseket, nem válik-e közben a felesleges korlátokkal nehezebbé a választójog gyakorlása (Szalayné Sándor 2014:8). Hiszen az identitás nem állandósult entitások formáiként képzelhető el. Az identitás sokrétű, benne szerepek, játzmák, képzetek, normák és érdekek is léteznek, amelyek sokfélesége olyan cselekvésmódok policyba ágyazódását határozza meg, ami aztán megoldási terveket kínál területi, politikai, nyelvpolitikai, pártpolitikai, törvényalkotási, érdekkapcsolati vagy éppen etnikai tagoltsági kérdésekben (A.Gergely 2006:4).

Végül

A legtöbb korban voltak koncepciók a kulturális sokszínűségeen alapuló többkultúrájú politikai közösség magasabb fokú integrációjára. A dualizmus korától a harmadik köztársaságig azonban egy sem biztosította a plurális demokráciák mintájára szerveződő oktatási és kulturális egyesületek, intézmények, politikai társaságok hosszú távú fenn tartását. Eszerint a kisebbségi képviseletnek hagyományai nem, csupán történeti előz-

ményei léteztek. Innen nézve a parlamenti képviselőt üggyére akár atipikus megoldásként is tekinthetünk: nem egy már hosszú ideje meglévő, rendkívül széles és teljes körű nyelvi és kulturális autonómiára, közigazgatási, jogalkotási és gazdasági önállóságra épülő intézményrendszerre, hanem a törvényi szinten megjelenő politikai akaratra építve jött létre a képviselői formája. Ám ez a politikai akarat azon a „konszenzusos és kollektív szereptudaton” alapszik, amelyet a kisebbségi közösségek tagjai generációkon és korokon át elsődleges kulturális örökségként adtak tovább (A.Gergely 2005:89).

Tőkés szerint az identitástudat az elitek által kitermelt tulajdonság. Az identitástudat építőkövei az elit tőkészerzésének forrásai is, amelyet az adott közösség kulturális szokásai, értékei és gyakorlatai alkotnak. Az etnikai elit ezekből a kulturális értékekből és formákból – mint építőkövekből – építi fel szimbolikus és politikai tőkéjét. Az építkezés folyamata közben az elit kihangsúlyozza közössége minden olyan attribútumát, amely eltér a többi csoport tulajdonságaitól, hogy a másosság kifejezésével megőrizze és megszilárdítsa a közösség identitástudatát, amelyből jelentősebb szimbolikus és/vagy politikai tőke jöhet létre (Tőkés 1999:53). Vagyis a differenciálódás, a különbségek kifejezése és az identitás vállalása stratégiai fontosságúak, így a kisebbségek parlamenti jelenléte a jogvédelem leghatékonyabb eszközeként szimbolikus ügy.

A jövőre nézve a kisebbségek szempontjából talán a legfontosabb kérdések közé sorolható, hogy a ma ismert képviselői rendszerben van-e lehetőség a kisebbségeket érő mélyebb társadalmi folyamatok (migráció, modernizáció, demográfia, kisebbségi nyelvhasználat, asszimiláció, szegregáció) artikulálására, a megoldások keresésére. A Magyarországon megvalósult kisebbségi képviselőt – pontosabban az országgyűlési szószólók rendszere – nem a szomszédos országok gyakorlatait másolta, hanem a különböző történelmi korok hagyományait foglalja magában. A képviselőt súlya ezért sem mérhető össze a szomszédos országokban megvalósult autonómiákkal, hanem a Magyarországon élő kisebbségek saját mércéi szerint ítélni kell, vagyis azt a kérdést kell megválaszolni, hogy a politikai tőke garantálja-e az identitás megőrzését, megerősítését.

Felhasznált szakirodalom

- A. Gergely András 1997 *Kisebbség, etnikum, regionalizmus*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, Politikai Tudományok Intézete, 24-41.
- A. Gergely András 2006 *Hány rétegű az identitás? Árnyalatok és víziók a regionális kutatás alanyai ürügyén*. http://www.publikon.hu/application/essay/338_1.pdf; Utolsó letöltés: 2015. február 11.
- Andorka Rudolf 1997 *Bevezetés a szociológiába*. Budapest, Osiris, 334-350.
- Ács Tivadar szerk. 1943 *Kossuth Lajos demokráciája*. Budapest, Szociáldemokrata Párt.
- Bertényi Iván szerk. 2000 *Magyar történeti szöveggyűjtemény 1000–1526*. Budapest, Osiris.
- Bibó István 2004 A Kelet-európai kisállamok nyomorúsága. In Huszár Tibor szerk. *Válogatott tanulmányok*. Budapest, Magvető. 77-122.
- Bindorffer Györgyi 2010: Nemzetiségi politika Magyarországon Szent István korától a rendszerváltásig. In: Gyulavári Tamás – Kállai Ernő (szerk.): *A jövővénytől az államalkotó tényezőkhöz. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala. 10–48.
- Bindorffer Györgyi 2011: *Kisebbség, politika, kisebbségpolitika. Nemzeti és etnikai közösségek kisebbségi önkormányzati autonómiája Magyarországon*. Budapest, Gondolat Kiadó – MTA Szociológiai Kutatóintézet.
- Bíró Gáspár 1995: *Az identitásválasztás szabadsága*. Budapest, Osiris – Századvég.
- Dobos Balázs 2006: *A magyarországi kisebbségpolitika a kisebbségi törvény módosításának tükrében*. www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/108250994.doc; Utolsó letöltés: 2015. február 6.
- Dobos Balázs 2009: *A magyarországi kisebbségpolitika szakpolitikai elemzése. A kisebbségi törvény példája*. Ph.D. Értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, Társadalomtudományi Kar Politikatudományi Intézet. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/517/1/dobos_balazs.pdf; Utolsó letöltés: 2015. február 2.
- Föglein Gizella 2006: *Etnikum és educatio. A magyarországi nemzetiségek és alsó fokú oktatásuk állami szabályozása 1945–1985*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- Gerencsér Balázs Szabolcs: Gondolatok az új nemzetiségi törvényről. Pázmány Law Working Papers. Nr. 2012/34. <http://plwp.jak.ppke.hu/en/muhelytanulmanyok/2012/79-2012-34.html>; Utolsó letöltés: 2015. február 3.
- Jászi Oszkár 1988: *A Monarchia jövője. A dualizmus bukása és a Dunai Egyesült Államok*. Budapest, Új Magyarország.

- Kaltenbach Jenő 2003: *A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jelentése a 2002. és 2003. évi kisebbségi önkormányzati választásokról.* <http://adattar.adatbank.transindex.ro/Magyarország/d030303a.htm>; Utolsó letöltés: 2015. február 15.
- Kállai Ernő 2009: *Beszámoló a nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről.* <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/185232828.pdf>; Utolsó letöltés: 2015. február 15.
- Kis János 2002: A kisebbségi kérdés az új világrendben. *Beszélő* 2002/4. 34–48.
- Kovács Péter 2014: A kisebbségek parlamenti képviselete – nemzetközi kitekintésben. *Kisebbségkutatás* 2014/1. 15–29. http://bgazrt.hu/_dbfiles/blog_files/7/0000006317/kovacs%20peter.pdf; Utolsó letöltés: 2015. február 8.
- Latorcai Csaba 2014: A nemzetiséghez tartozók önkormányzáshoz fűződő jogai az Alaptörvény és a nemzetiségi törvény tükrében. *Kisebbségkutatás* 2014/1. 30–52. <http://www.lucidus.hu/pdf/kk-2014-1.pdf>; Utolsó letöltés: 2015. február 10.
- Léphaft Áron 2014: Az autonómia foka: javaslatok összehasonlító autonómiavizsgálatokhoz – kelet-közép- és délkelet-európai szempontok. *Mediterrán és Balkán fórum* 2014/1. 14–24. http://epa.oszk.hu/02000/02090/00020/pdf/EPA02090_mediterran_2014_01_14-24.pdf; Utolsó letöltés: 2015. február 11.
- Losonczi Alpár 2002: A nemzet mint értelmezés. *Regio* 2002/4. 116–130.
- Mill, John Stuart 2005: A nemzetiségről, a képviseleti kormányhozi viszonyában. *Regio* 2005/4. 3–9.
- Morauszki András – Papp Z. Attila 2014: Nemzetiségi revival? Magyarország nemzetiségei a 2011. évi népszámlálás megváltozott módszertana tükrében. *Kisebbségkutatás* 2014/3. 73–98. http://bgazrt.hu/_dbfiles/blog_files/2/0000009372/Kiskut%202014-3.73-98.pdf; Utolsó letöltés: 2015. február 10.
- Olasz Lajos 2000: Szabadság, egyenlőség és nemzetiségi eszme. Eötvös József nemzetiségpolitikai nézetei. *Európai utas* 2000/2.
- Pap András László 2011: *Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviseletének szabályozásához az új alkotmányban.* Pázmány Law Working Papers. Nr. 2011/27. <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-27.pdf>; Utolsó letöltés: 2015. február 8.
- Szabó István 2004: Nemzetszemlélet és magyarságtudat. *Kisebbségkutatás* 2004/4:635–667.
- Szalayné Sándor Erzsébet 2014: A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelős biztoshelyettes szemszögéből. *Kisebbségkutatás* 2014/1. 7–14.

http://bgazrt.hu/_dbfiles/blog_files/6/0000006316/szalayne%20sandor%20erzsebet.pdf; Utolsó letöltés: 2015. február 7.

Tőkés Gyöngyvér 1999: A szétszedett végrehajtás. Az RMDSZ Ügyvezető Elnökségének szervezeti elemzése. On-line: 1999/4-5. 52-63.

http://web.adatbank.transindex.ro/pdfdok/web4-5_08_Tokes.pdf; Utolsó letöltés: 2015. február 12.

Valuch Tibor 2005: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*. Budapest, Osiris Kiadó.

Szerzők

A. Gergely András

MTA TK PTI tudományos főmunkatárs, PTE IDI oktató, ELTE TÁTK oktató

Harman Miklós

kulturális antropológus

Pach János

PTE Interdiszciplináris Doktori Iskola doktorjelöltje (politikatudomány)

dr. Nagy Noémi

Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, doktorjelölt