

SANSUM MOLNÁR JUDIT*

Az 1993-as magyarországi kisebbségi törvény parlamenti vitája

A rendszerváltás utáni Magyarország hazai kisebbségeket érintő politikája, annak főbb pontjait és motivációit illetően, viták tárgyát képezte a hazai és nemzetközi szakirodalomban az 1990-es évek elejétől kezdve. Ezek egyrészt arra irányulnak, hogy milyen viszonyban van, létezik-e alá-, fölé-, vagy mellérendeltség, a relatíve csekély létszámú, jelentős részben szétszórtan elhelyezkedő, illetve többnyire a nyelvi-kulturális asszimiláció előrehaladott fokán álló kisebbségeket megcélzó hazai kisebbségpolitika és a jóval népesebb, sokkal inkább határmentén és egybefüggő tömbökben élő, valamint az asszimilációs késztetéseknek jobban ellenálló kisebbségi magyar közösségeket célzó magyarságpolitika/nemzetpolitika között. Másrészt arra fókuszálnak, hogy a kisebbségpolitika szervezeti-intézményi következményeként, kereteként létrejött kisebbségi (újabb terminológiával nemzetiségi önkormányzati) rendszer, a jogszabályok által célul kitűzött kulturális autonómia, vajon mennyiben van összhangban az ország legnagyobb kisebbségi csoportjának, a romáknak a meghatározó érdekeivel és céljaival. Az utóbbi nem kevés összefüggésben áll a kérdés megítélését befolyásoló különböző, és akár egymással rivalizáló megközelítésekkel, amelyek terén pont az 1980-as és 1990-es évek fordulója jelentett hangsúlyeltolódást a korábbi kisebbségi jogi nézethez képest az alapvető emberi jogok és az anti-diszkrimináció felé, hogy aztán a 2000-es években mindezt felváltta a társadalmi-

*A szerző kutatói munkatárs a Glasgow-i Egyetemen, ahol a Közép és Kelet-Európa Tanulmányok Tanszékén tagja a Prof. David Smith által vezetett, National Minority Rights and Democratic Political Community: Practices of Non-Territorial Autonomy in Contemporary Central and Eastern Europe elnevezésű, az Economic and Social Research Council által támogatott projektnek [grant number ES/L007126/1]. E-mail: judit.molnar@glasgow.ac.uk

gazdasági integráció szükségességének nyomatékosítása a romapolitikában.¹

A fenti vitákban különös helyet foglal el a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény, amelynek előkészítése még a pártállami időszakban vette kezdetét, és több mint öt évet vett igénybe. A kisebbségi törvény előkészülete széles nemzetközi figyelmet is kapott, majd bőséges szakirodalom foglalkozott a törvény végrehajtásával, a létrejövő kisebbségi önkormányzati rendszer gyakorlati működésével, arra keresve elsősorban a választ, hogy miként hatott a nemzetiségek életére, hogyan befolyásolta a közösségépítést, intézményeik működését.² Ezzel szemben az előkészületeket és az akörüli vitákat némileg kisebb figyelem övezte. A kisebbségi törvény előkészítésének parlamenti szakasza, a törvényjavaslat parlamenti vitája ugyanakkor gyakrabban jelenik meg a szakirodalmi munkákban, de kevésbé vizsgálja azt, hogy min változtatott, mit tett hozzá az Országgyűlés a kormány által beterjesztett szöveghez, s inkább arra keresi a választ, hogy a plenáris ülések alkalmával milyen motivációk, milyen célkitűzések fogalmazódtak meg a felszólalók részéről a kisebbségpolitika természetét illetően.

A részben a parlamenti fázisban bekövetkezett tartalmi elmozdulásokkal kapcsolatban, az előkészítésben szakértőként

¹ Rövid Márton: Options of Roma Political Participation and Representation. *Roma Rights*, 2012, 9–17.

² L. pl: Bindorffer Györgyi: *Kisebbség, politika, kisebbségpolitika. Nemzeti és etnikai közösségek kisebbségi önkormányzati autonómiája Magyarországon*. Budapest: Gondolat –, MTA Szociológiai Kutatóintézet, 2011. Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Budapest: Osiris – MTA Kisebbségkutató Műhely – MTA Regionális Kutatások Központja, 1999.; Dobos Balázs: *The Development and Functioning of Cultural Autonomy in Hungary. Ethnopolitics*, 2007/3. 451-469. Uő: *A kisebbség joga. Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988-2006)*. Budapest: Argumentum, 2011. Eiler Ferenc: *A kisebbségi önkormányzati rendszer és tapasztalatai*. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest: Rejtjel, 2005.; Kállai Ernő: *Helyi cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Budapest: Gondolat – MTA Etnikai – nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2005.; Vizi Balázs: *Minority Self-Governments in Hungary – a Special Model of NTA?* In: Malloy, Tove – Osipov, Alexander – Vizi Balázs (eds.): *Managing Diversity Though Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

közreműködő, későbbi kisebbségi ombudsman Kaltenbach Jenő szerint az 1991 őszét követő változások „eredményképpen a kisebbségi törvény – a nemzetközi jogból kölcsönvett kifejezéssel élve – „soft law”-vá alakult, vagyis ténylegesen kikényszeríthető jogok helyett inkább csak általános követelményeket, kívánalmakat fogalmazott meg. A legnagyobb visszalépés a két leglényegesebb területen: a kisebbségi önkormányzati rendszert és a kulturális autonómiát illetően történt. Az önkormányzati rendszer a parlamenti szakaszban szinte a felismerhetetlenségig megváltozott, és ezáltal elvesztette az önkormányzati jegyek jelentős részét. A kulturális autonómia távoli, bizonytalan ígéretté szelődött, ígéretté, amelynek bevalthatóságát az azóta eltelt idő aligha igazolta.”³ Szintén a tartalmi elemeket tekintve Dobos Balázs mellett érvel, hogy a kisebbségi törvény főbb pontjainak többsége már a törvényjavaslat parlamenti beterjesztése előtt megszületett, ezért szerinte nagyobb figyelmet kell fordítani az azt megelőző tárgyalásokra, amelyek a kormány és a kisebbségi szervezetek között zajlottak több mint egy éven keresztül.⁴

Az 1992 szeptembere és 1993 júniusa közötti, közel egyéves parlamenti szakra a nagyobb kisebbségpolitikai periódusokat tárgyaló politikatörténeti munkák közül vannak olyanok, amelyek már nem nagyon térnek ki,⁵ míg más elemzések többnyire rövid összefoglalását adják a törvényjavaslat parlamenti tárgyalásának,⁶

³ Kaltenbach Jenő előadása. In: Tamás Kincső – Tóth Ágnes – Vékás János (szerk.): *Tízéves a kisebbségi törvény. Szakmai konferencia, Néprajzi Múzeum Budapest, 2003. október 7–9.* Budapest: Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, 2004.

⁴ Dobos Balázs: *A szakpolitikai célok meghatározásának problémája a magyarországi kisebbségpolitikában.* MTA Law Working Papers, 2015/10. 7.

⁵ L. pl. Győri Szabó Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon.* Budapest, Osiris, 1998. 131. Tilkovszky Loránt: *Nemzetiségi politika Magyarországon a 20. században.* Debrecen: Csokonai, 1998. 194–195.

⁶ L. pl. Bindorffer, 2011. 94-95. Bodáné Pálok Judit: *A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei.* *Acta Humana*, 1993/12-13. 41-45. ; Kállai Ernő: *A kisebbségi joganyag és annak változásai az elmúlt negyedszázadban Magyarországon.* In: Fedinec Csilla – Ilyés Zoltán – Simon Attila – Vizi Balázs (szerk.): *A közép-európaiság dicsérete és kritikája.* Pozsony: Kalligram, 2013. 112–115.; Szabó Orsolya: *Reform vagy módosítás? A magyarországi kisebbségi törvény koncepciójának megújítása.* In: Kovács Nóra,

amelyek jórészt történelmi és jogi összefüggésében vizsgálták a készülő törvényt. A parlamenti felszólalások diskurzuselemzését végezte el Koller Inez Zsófia doktori disszertációja.⁷ Tóth Judit pedig egy 2008-as recenziójában elemezte a parlamenti vitában a különböző kormánypárti és ellenzéki frakciók részéről felsorakoztatott különböző politikai szándékokat a törvényjavaslat főbb csomópontjai kapcsán, rámutatva arra, hogy „valójában a konszenzuskényszernek alávetett, kétharmados törvény a parlamenti szakban is részese lett a többség – kisebbség és a többségi eliten belüli egyeztetésnek, sőt, a nemzetközi támogatás megszerzésével és a szakértői megalapozással is foglalkozott a parlament.”⁸ Az azonosítható politikai szándékok között egyaránt megtalálhatók voltak a sokszínűség kezelésének normatív-igazságossági, illetve a más célokat szolgáló, instrumentális szempontjai is. Ez utóbbiak sorában, a hazai és külföldi szakértőknél egyaránt gyakran jelennek meg a parlamenti vita felszólalásai annak alátámasztására, hogy a törvényt részben, vagy egyes szerzőknél szinte kizárólag, csak a szomszédos országok felé való példamutatás és nyomásgyakorlás, a kisebbségi magyar közösségek helyzetének javítása érdekében alkották meg: „a kisebbségi törvény elfogadásakor a parlamenti vita résztvevői nemegyszer a határon túli magyarok vélt vagy valós érdekeire hivatkoztak. Azaz a modellt egyfajta ’bezzeggyereknek’ szánták...”⁹ De megjelenik a hazai kisebbségek identitásmegőrzési szándéka is, egyfajta kísérlet egy sokszínű, multikulturális világ megtartására vagy éppen kialakítására¹⁰, a kisebbségekkel szemben érzett történelmi adósság tudata, továbbá az euroatlanti integrációs intézmények felé küldendő pozitív üzenet az ország integrációs folyamatának támogatására, amelyek mellett kétségkívül hangsúlyosan jelen volt az is, hogy „a törvényi szabályozás jelzés

Osvát Anna, Szarka László (szerk.): *Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből III.* Budapest: Akadémiai Kiadó, 2004. 191-208.

⁷ Koller Inez Zsófia: *Nemzetiség és ideológia. Parlamenti beszédmódok a nemzetiségről (1990–1994).* Pécs: PTE BTK Interdisz. Doktori Iskola, 2011.

⁸ Tóth Judit: A többkultúrájú politikai közösség magyarországi intézményesülése. *Miskolci Jogi Szemle*, 2008/1. 121-140.

⁹ Majtényi Balázs: Mi lesz veled „bezzeggyerek”? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás. *Fundamentum*, 2005/3. 109.

¹⁰ Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája. Multikulturalizmus Magyarországon.* Budapest: Gondolat, 2007. 178.

kívánt lenni a szomszédos államok felé is a magyar kisebbségek elvárásait illetően.”¹¹

A fentiekkel összefüggésben jelen tanulmány rövid összefoglalót ad a törvény parlamenti vitájáról. Az ott elhangzó 66 felszólalás tartomelemzését elvégezve azt vizsgáltuk meg, hogy melyek voltak a vita legfontosabb témái, és tartalmilag milyen üzenettel bírtak ezek.

A szakirodalomban – a hazai kisebbségek identitásának, nyelvének, kultúrájának megőrzése mellett – három további fő instrumentális okra vezetik vissza a kisebbségi törvény megszületését:

1. tárgyalási alapot próbált szerezni, illetve példát kívánt szolgáltatni a szomszédos országok számára a határon túli magyarok helyzetének javítása érdekében;¹²

2. A nemzetközi elvárásoknak való megfelelés:

a. a nyugati kisebbségvédelmi normák elfogadása;¹³

b. a kisebbségekkel való hátrányos bánásmód kritikájának megelőzése.¹⁴

3. A roma népesség beilleszkedésének elősegítése, a korábbi hátrányosan megkülönböztető bánásmód kompenzálása azzal, hogy a többi nemzeti-etnikai kisebbséggel megegyező státuszt biztosítanak számukra.¹⁵

1992–1993-ban a parlamenti vita során elhangzott felszólalások elemzése azt mutatta, hogy a leggyakrabban említett szavak az alábbiak voltak: kisebbség, magyar, nemzetiségi, etnikai, törvény és önkormányzat. A legtöbbet említett kisebbség a roma volt (1. ábra). Kétszer olyan gyakrabban jelent meg ez a népcsoport, mint a sorrendben második német vagy szlovák nemzetiség. Ez arra is enged következtetni, hogy a romák körüli kérdések fontos témaként jelentek meg a parlamenti viták során. Később látni fogjuk, hogy a romákat érintő beszédek a problémáikon túl arról szóltak, hogy vajon

¹¹ Eiler, 2005. 446.

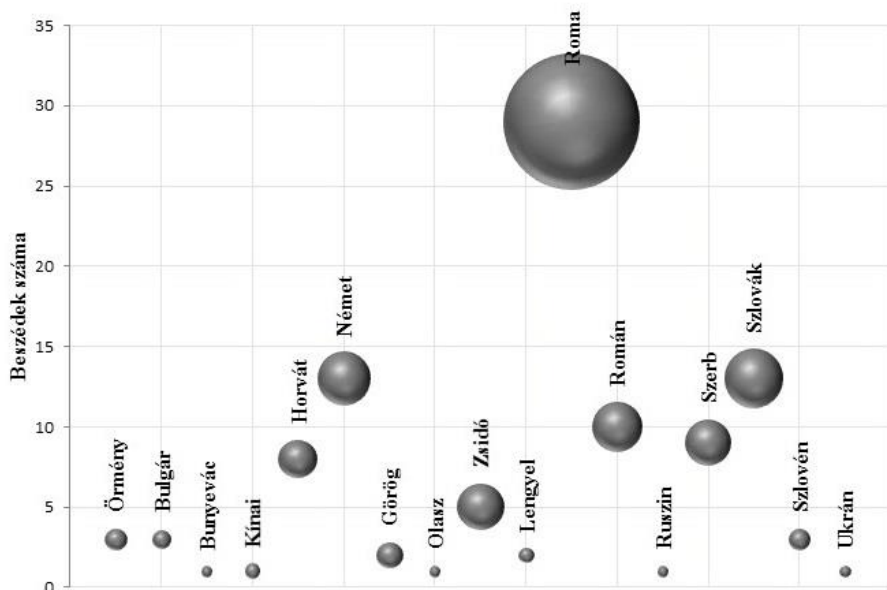
¹² Eiler Ferenc – Kovács Nóra: *Minority Self-Governments in Hungary*. In: Gál Kinga (ed.): *Minority governance in Europe*. Budapest: Open Society Institute, 2002.; Dobos, 2011.

¹³ Uo.

¹⁴ Dobos, 2015. 5.

¹⁵ Dobos, 2014.

a kisebbségi törvény ezeket hogyan lesz vagy nem lesz képes feloldani.

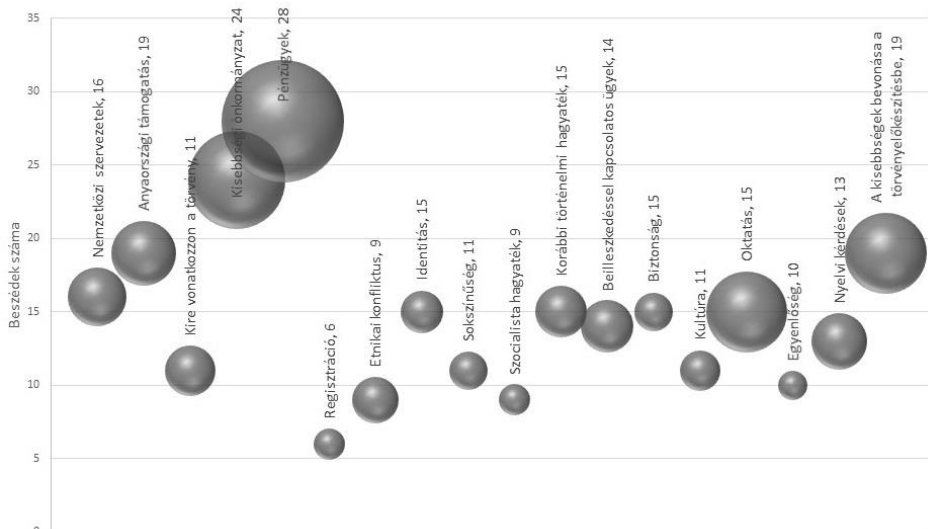


1. ábra A leggyakrabban említett etnokulturális kisebbségek a parlamenti vita során¹⁶

A közel egyéves vita során a leggyakrabban említett téma a kisebbségi önkormányzatok pénzügyi támogatása, illetve maga az önkormányzati rendszer volt (2. ábra). Elemzésünkéből látható, hogy a legfontosabb téma az volt a parlamenti vitában, hogy megteremtsek egy új kisebbségi intézményrendszer működésének feltételeit. Ehhez először is kellett az anyagi háttér és támogatás, illetve magának a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának a részleteit is ki kellett dolgozni. Bíró Gáspár megkülönböztetése szerint két megközelítés

¹⁶ Az ábrán a gömbök nagysága mutatja azt, hogy egy beszédre vetítve milyen hangsúlyt kapott az adott téma.

került szóba: a liberális és az autonómiapárti,¹⁷ a többség ez utóbbit támogatta a kisebbségi önkormányzatok létrehozásával.¹⁸



2. ábra A főbb témakörök az 1993-as kisebbségi törvény parlamenti vitája során

¹⁷ Idézi Eiler, 2005; Vizi, 2015.

¹⁸ Interjú Fodor Gáborral, 1993-ban a FIDESZ parlamenti képviselőjével, aki a kisebbségi törvény parlamenti vitája során az Emberi jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság elnöke volt, és interjú Hága Antóniával, volt SZDSZ-s parlamenti képviselővel.

Az egykori parlamenti képviselők már akkor látták, hogy a törvény végrehajtásának egyik gyenge pontja a pénzügyi támogatás elégtelensége lesz, amely több felszólalás témája volt.

“Ez az utolsó pont: ki fizet? A kisebbségi önkormányzatok vagyoni alapjainak létrehozását a törvényjavaslat gyakorlatilag nem szabályozza.”

(Németh Zsolt, FIDESZ).

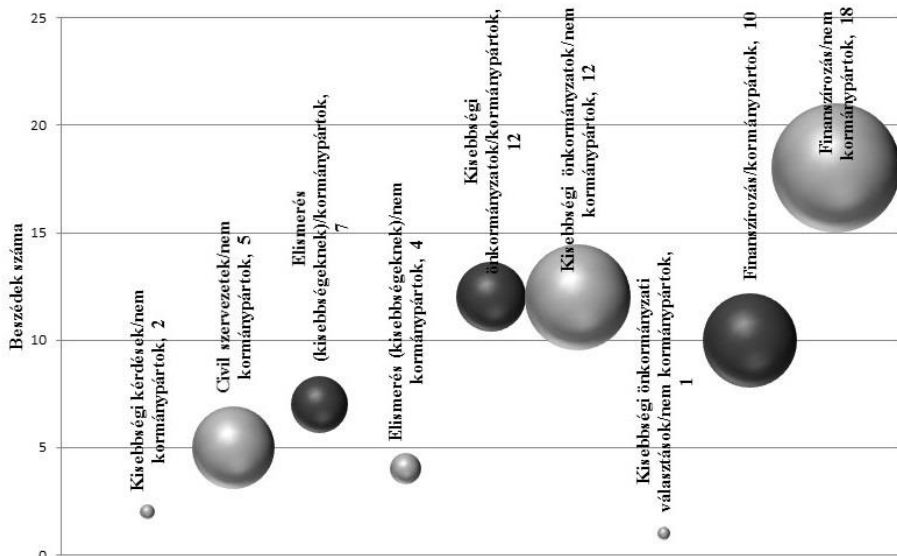
A finanszírozási tervezetet elsősorban a nem kormánypárti képviselők kérdőjelezték meg (3. ábra), de bőven akadtak az akkori kormánypárti képviselők között is, akik aggodalmukat fejezték ki ennek kapcsán.

“De maga a szavatozás nem sokat ér költségvetési háttér nélkül. Komoly aggályaim vannak, ami a törvény pénzügyi fedezetét illeti. Ugyanis nagyon szűkös az a pénzkeret, melyet eddig a költségvetés a nemzeti kisebbségek számára szavatozott.”

(Sipos Imre, FgKP)

“Bizonyosan állítom, mint szomorú realista, hogy a törvény a valóságban másként fog működni, mint amit mi szeretnénk, már csak azért is, mert nem tudok átlépni a financiális gondokon.”

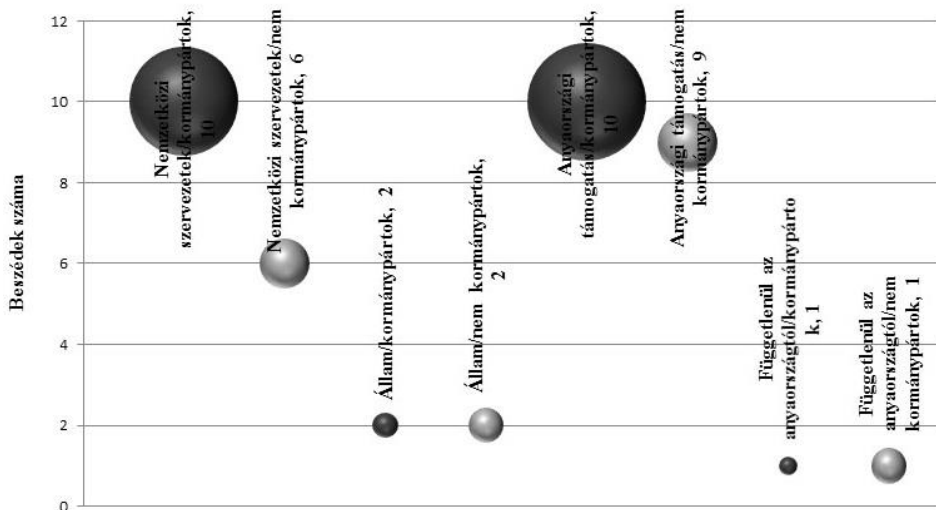
(Vona Ferenc, MDF).



3. ábra A kisebbségi önkormányzatok és azok pénzügyi támogatása (valamint más technikai és elvi kérdések) a parlamenti vitában a kormánypártok és a többi pártok felszólalásaiban

Mindezen kétségek ellenére a kormány semmilyen intézkedést nem hozott a probléma megoldására. Nyilvánvalóan nem voltak pontos információik arról, hogy majd hány nemzetiségi önkormányzat alakulhat meg. Kaltenbach Jenő a vele készített interjúban elmondta, a terv az lett volna, hogy majd az első kisebbségi önkormányzati választás után visszatérnek ezekre a kérdésekre, és amennyiben szükséges, akkor kiigazításokat fognak tenni a megfelelő finanszírozás érdekében. Erre azonban nem került sor.

A második, leggyakrabban tárgyalt témakörök a határon túli magyarok kérdése volt, továbbá a hazai kisebbségek bevonása a törvényelőkészítésbe és a nemzetközi elvárások érvényesítése, illetve a nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatok, visszajelzések a törvény-előkészítés során (4. és 6. ábra).



4. ábra A határon túli magyarok helyzetének elősegítésére vonatkozó témák a kormánypárti és a nem kormánypárti képviselők felszólalásaiban

A beszédek leginkább az erkölcsi felelősségről és a példamutatásról szóltak. Számukat tekintve az anyaország támogatásának kifejezésre juttatása mind a kormánypárti, mind a nem kormánypárti képviselők esetében hasonló volt, bár a kormánypártiak felszólalásaikban hosszabban taglalták az ehhez kapcsolódó mondanivalójukat (4. ábra).

A képviselők sosem próbálták elrejtteni, azt, hogy ezzel a törvénnyel a határon túli magyarok kisebbségvédelmi helyzetét akarták megerősíteni.

„Egyetlen államnak sincs erkölcsi alapja, hogy számon kérje más országoktól a kisebbségek helyzetének és jogainak rendezését akkor, ha ezt megelőzően maga sem tesz meg mindent ennek érdekében. Úgy vélem, nem kell külön hangsúlyoznom ennek

igazságát és fontosságát a határainkon túl élő magyarság érdekében.”

(Kováts László, FgKP).

Nyíltan álltak ki azzal a véleményükkel is, hogy a készülő törvény majd tárgyalási alapot adhat számukra, hogy adott esetben ki tudjanak állni a kisebbségben élő magyarok érdekében a nemzetközi szinten is:

„Példát viszont szolgáltatathatunk mások számára is, olyan példát, amely egyszerre méltó válasz Marosvásárhelyre, Kórogyra és Pozsonyra,¹⁹ és ezzel megszerezhetjük akár csak 1849-ben a világ demokratikus erőinek elismerését.” (Varga János, MDF).

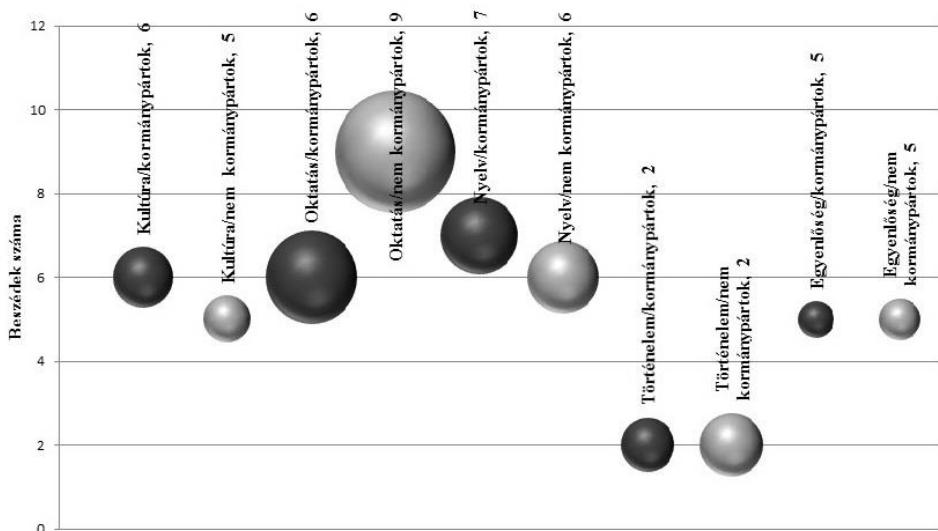
A nemzetközi szervezetekkel való együttműködés és azoknak a törvény előkészületével kapcsolatos pozitív visszhangjának hangsúlyozása szintén meghatározó témája volt a vitának. E tekintetben a különbség már jóval szembeötlőbb, mind a beszédek számát, mind a tárgyalásukra szánt időt véve is, a kormánypártiak javára (4. ábra). Az akkori kormány számára rendkívül fontos volt az, hogy kisebbségi politikájával példát tudjon mutatni a szomszédos országoknak, és bizonyítsa a nyugati országok felé is azt, hogy Magyarország demokratikus országgá vált, ahol a kisebbségek az őket megillető védelemben és bánásmódban részesülnek. Mindeközben folyamatosan abban bíztak, hogy a „Nyugat” majd a segítségükre lehet a határon túli magyarok helyzetének javításáért folyó küzdelemben.²⁰

Több olyan témakör is fontos lett a vitában, amelyek nem kapcsolódtak szorosan a határon túli magyarok kérdéséhez – mint például a törvényhozásban való részvétel, vagy az oktatás és képzés (lásd 5-6. ábra) –, ám ha jobban megnézzük, akkor láthatjuk, hogy

¹⁹ A képviselő itt ezeken a határon túli, magyarlakta településeken megtörtént erőszakos eseményekre utal. A romániai Marosvásárhelyen 1990 márciusában véres konfliktus tört ki a helyi magyarok és a románok között; a horvátországi Kórogyról 1991 szeptemberében a magyar lakosságnak el kellett menekülnie, mert a szerbek megtámadták a falut; 1992. szeptember 16-án Pozsonyban rendőrök támadtak rá a magyar szurkolókra a Slovan – FTC meccsen.

²⁰ Interjú Fodor Gáborral, Horváth Aladárral, Hága Antóniával és Lásztity Péróval.

ezek esetében is találhatunk kapcsolódási pontokat a határon túli magyarsággal. Így amikor azt hangsúlyozzák, hogy a kisebbségeket is bevonta a kormány a törvényelőkészítés folyamatába, vagy a nemzetiségi oktatás megszervezéséről tárgyalnak, ezek magukba foglalták a szomszédos országok számára küldött üzenetet, a példamutatás elemét is. Azonban ez nem azt jelenti, hogy a hazai etnikai kisebbségek ügyei teljesen érdektelenek lettek volna az akkori hatalom számára. Talán az a helyesebb megközelítés, hogy míg a nemzetiségek helyzetének javításában motivációként elsődleges szerepet játszott az a kíváncsi és akarat, hogy a határon túli magyarok helyzetén javítani lehessen, ugyanakkor, a törvényhozás során, annak tárgyalásakor, előtérbe kerültek a hazai sajátosságok is, mint például az oktatás (kiemelten a nem kormánypartok részéről, 5. ábra), amit a szocialista korszakban elhanyagoltak, és az 1960-as évektől kétnyelvűvé alakítottak.



5. ábra Oktatás, kultúra, nyelvhasználat kérdéseinek tárgyalása a parlamenti vita során

A másik sokat vitatott téma a regisztráció kérdése volt. El kellett dönteni, hogy kik legyenek az alanyai az új törvénynek, és milyen feltételeknek kell megfelelni egy közösségnek ahhoz, hogy kisebbségi önkormányzatot hozhasson létre. A törvényhozók a legalább 100 éve Magyarországon élő népcsoportokra kívánták a törvényt kiterjeszteni. Többen nem értettek egyet ezzel az állásponttal. Ilyen volt például Tabajdi Csaba, az MSZP képviselőjének érvelése, mondván, hogy egy évszázada mások voltak az ország határai, és ez esetleg problémát okozhat a törvény értelmezésénél. A kormánypárt képviselői között is voltak, akik elleneztek ezt, és rövidebb időszakot javasoltak volna, így Kávássy Sándor az FKGP-ből, Vona Ferenc és Varga János az MDF-ből.

A másik kérdés az volt, hogy mely népcsoportokat tekintsék nemzeti kisebbségeknek (3. ábra). Lásztity Péro, a Kisebbségi Kerekasztal (KK) titkára és későbbi elnöke a vele készült interjúban elmondta, hogy nagy szerepet tulajdonított a Kisebbségi Kerekasztalnak abban, hogy a kormány kikre terjesztette ki a törvényt.

A törvény 1. fejezetének első paragrafusának második bekezdése a következőket mondta ki:

„E törvény értelmében nemzeti és etnikai kisebbség (a továbbiakban: kisebbség) minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.”

A vita során az a kérdés is felvetődött, hogy hogyan terjed ki akkor a törvény a romákra, akiknek körülbelül 80%-a magyar anyanyelvű.

Végül is a törvény 13 nemzeti-etnikai kisebbségi csoportot nevezett meg.²¹ Ezután azonban a következő kérdés az volt, lehetséges-e úgy törvényt alkotni, hogy annak alanyairól nagyon keveset tudunk, ugyanis a regisztráció kérdését a Kisebbségi Kerekasztal és több egykori parlamenti képviselő is határozottan visszautasította a szomorú történelmi példákra hivatkozva. Elsősorban a regisztráció hiánya volt az, ami az úgynevezett etnobiznisz jelenségéhez vezetett, amikor a nem nemzetiségiek is szavazhattak és választhatóak voltak.²²

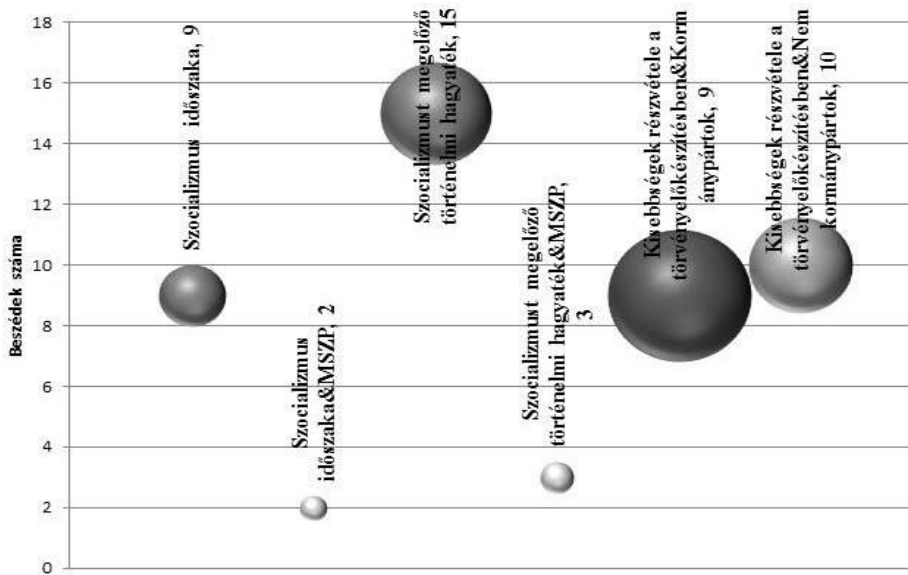
Azok, akik az 1990-es évek elején részt vettek a kisebbségi törvény létrehozásában, a magyar politikai élet nagyon liberális időszakaként emlékeznek rá. Ebben a történelmi pillanatban a szocializmus előtti időszakok, mint például az ország 19. századi nemzetiségi politikája, pozitív példaként került megemlítésre, miközben a magyar nemzetiségi törvény, az 1868. évi XLIV. tc., annak ellenére, hogy abban a korban modernnek számított, az 1849-es nemzetiségi törvényhez képest visszalépést jelentett, és nem elégítette ki a nemzetiségi igényeket.²³ A végrehajtása a nemzetiségek számára korlátozó és nacionalista intézkedésekkel párosult.²⁴ Éppen ezért inkább óriási kudarcként értékelhetnénk, aminek a mai napig ható kedvezőtlen következményei vannak. Ugyanakkor a szocializmus időszakának nemzetiségi politikáját inkább kritikus szemmel nézték az akkori képviselők, és jóval kevesebbet is beszéltek róla (6. ábra).

²¹ Ezek a következők: románok, németek, szlovákok, horvátok, románok, szerbek, szlovének, ukránok, ruszinok, bulgárok, örmények, görögök és lengyelek.

²² Dobos, 2007. és Smith, 2014

²³ Kóvágo László: *Nemzetiségek a mai Magyarországon*. Budapest: Kossuth Könyvkiadó, 1981.

²⁴ Ács Zoltán: *Nemzetiségek a történelmi Magyarországon*. Budapest: Kossuth Könyvkiadó, 1986.



6. ábra A történelmi példák és a kisebbségek részvételének hangsúlyozása a vita során

Az identitás, sokszínűség, etnikai feszültségek, diszkrimináció kérdéskörei is megjelentek a parlamenti vita során. Több képviselő felhívta a figyelmet a romák integrációjának kérdésére is az új kisebbségi törvény kapcsán (7. ábra), de a képviselőknek érdemi javaslatuk az ügy megoldására nem volt, úgy tekintettek rá, mint egy olyan problémára, amivel még a jövőben majd foglalkozni kell.

„...a magyarországi cigányság esetében olyan feszítő szociális problémák vannak, amelyeket ezzel a törvénytervezettel rendezni és kezelni nem lehet, ehhez szükség van egy külön válságkezelő cigányprogram elfogadására, hiszen az etnikai kérdéseknél sok esetben talán súlyosabbnak tűnnek ma a munkanélküliség, a szociális ellátatlanság problémái.”

(Tabajdi Csaba, MSZP)

A roma képviselők is hallatták hangjukat, így próbálva felhívni a romákat érintő gondokra a figyelmet.

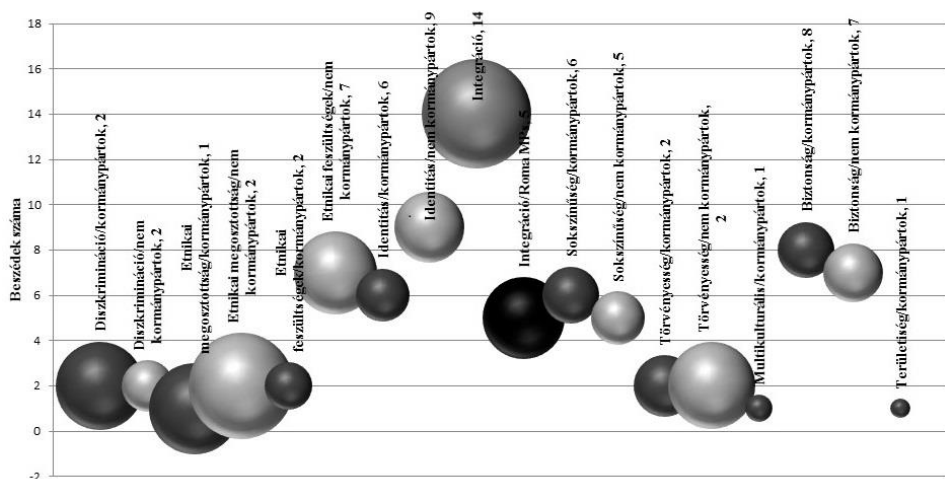
„A cigányság számára az önszerveződéshez, az érdekérvényesítéshez való jog csupán szükséges, de önmagában nem elégséges feltétel ahhoz, hogy megmeneküljön a fizikai létét fenyegető elsősorban szociális természetű gondoktól. Valós érkei és gondjai mindig a szőnyeg alá lettek seperve.”

(Péli Tamás, MSZP).

Más politikai háttérrel rendelkező roma képviselő talán még tragikusabbnak látta – és nem ok nélkül – a közösségük problémáit.

„Arról van szó, hogy a gazdasági válság okozta súlyos problémák, a rasszista tendenciák, és egyáltalán az a nyomorúságos helyzet, amelyben élünk, és magát az elszegényedés folyamatát figyelembe véve ez faji előítéletességgé válik, és jól tudjuk, hogy ezt nem a kisebbségi törvénynek kell megoldani. Olyan kisebbségi törvényt kell létrehoznunk, amelyik megfelelő hatással bír más törvényekre, a szociális, a gazdasági, a költségvetési törvényre, és olyan garanciákat nyújt, olyan kereteket biztosít a kisebbségi lét számára, amelynek hatására a kisebbségek, jelen esetben a Cigányság, részesévé válik a döntéshozatali mechanizmusoknak, egyszerűen integrálódik a magyar társadalomba.”

(Horváth Aladár, SZDSZ)



7. ábra Az integráció, az etnikai feszültségek, diszkrimináció, identitás, sokszínűség, stb. kérdéseinek témakörei a vitában

A figyelmeztető felszólalások ellenére a törvényhozók nem tulajdonítottak elég figyelmet annak, hogy az egyes nemzetiségi csoportok társadalmi, valamint demográfiai jellemzőikben és tulajdonságaikban merőben eltérnek egymástól. Ezek a különbségek nagyon megnehezítették azt, hogy egyetlen törvénnyel minden nemzeti kisebbségi csoport számára lehetővé tudják tenni azt, hogy egyenlő szintű kulturális autonómiát legyenek képesek kiépíteni.

A törvény mindezen hiányosságai előrevetítették a későbbi problémákat, amelyeket a törvény módosításai és az új nemzetiségi törvény sem volt képes feloldani.

A kisebbségi törvény 1993. júliusi elfogadását követően októberben lépett hatályba. A törvényhozók nem szenteltek megfelelő figyelmet annak a ténynek, hogy az érintett 13 nemzetiségnek mennyire eltérő sajátosságai vannak. Valójában ezek az eltérések rendkívül megnehezítik azt, hogy egyetlen egy törvénnyel szabályozni lehessen mind a 13, nagyságában és karakterében is nagyon különböző, nemzetiségi csoportot.

“Tehát az elnyomás eszközeként ezt a formális jogi hivatkozást alkalmazták végig, hogy mindegyik kisebbségre egyforma szabályozást kell kidolgozni. Amikor mi felvetettük, hogy az 500 főből álló ruszin kisebbség jogai hogy egyeztethetők össze a mondjuk egymillió cigányság jogaival pl. a választási szabályozás kidolgozásakor, akkor ez a legkriminálisabb példa, azért, hogy a ruszinok megválaszthassanak maguknak ruszin kisebbségi önkormányzatot, levitték a választójogi normát 5 főre,²⁵ nálunk ez a demokrácia teljes kitérését jelentette. Ez azt jelenti, hogy 5 roma, ha bejelenti az igényét, de csak egy megy el a szavazatra, már azzal az eggyel lehet létrehozni, és itt megölték a magyarországi cigányok demokratikus jogait, nem kellett hozzá kampányolni, látszólag egyenlő jog alkalmazás, valójában a magyarországi cigányág lélekszáma egyedül több, mint az összes kisebbségé együttvéve. Tehát nem lett volna szabad soha a magyar államnak egyformára szabni a nem egyformák jogait. Így lehet pl. elnyomni és a kisebbség jogainak demokratikus használatának a lehetőségétől is megfosztani a cigányokat.”
(Zsigó Jenő, a Roma Parlament egykori elnöke²⁶)

Ezzel nem arra akarunk utalni, hogy az egyes nemzeti kisebbségek számára külön-külön törvényre lenne szükség, hanem arra, hogy egyrészt a számbeli különbségeket jobban figyelembe lehetett volna venni. Ezen túlmenően az is fontos lenne, amit Horváth Aladár javasolt a parlamenti vita során: hogy azokat a csoportokat, akik egyéb körülményeik miatt akadályoztatva voltak és vannak abban, hogy a meglévő törvény adta lehetőségekkel ugyanolyan hatékonyan tudjanak élni, mint akármelyik más népcsoport, azokat más törvényekkel, programokkal is segíteni kell.²⁷

Az nem vitás, hogy a törvény megszületésében az elsődleges motivációs szerepet a határon túli magyarok kérdése játszotta, amely

²⁵ A települési nemzetiségi önkormányzat jelöltje az lehet, akit az adott regisztrált nemzetiségűek közül legalább 5%-uk (és legalább 5 fő) támogatta.

²⁶ A Roma Parlament cigány civil szervezetek által alapított független szervezetként 1990-ben alakult meg.

²⁷ Ugyan erre vannak példák, de ezek nem elég hatékonyak, máskor egyediek, nem jelentenek igazi áttörést a problémák megoldásában.

szempont végigkísérte magát a törvényhozási folyamatot. Éppen ezért elmondhatjuk, hogy a törvény nemzetközi jelentősége annak idején nagyobb lehetett, mint a bel- és társadalompolitikai. Ugyanakkor az is tény, hogy a törvény kidolgozásakor, a *Kisebbségi Kerekasztal* bevonásával, a hazai nemzeti kisebbségek problémái és érdekei is előtérbe kerültek²⁸, ha ezeket nem is tudták minden vonatkozásban érvényesíteni. Maguk a képviselők (a kormánypártiak is) azonban látták, hogy a törvénynek vannak hiányosságai, mint például a pénzügyi támogatás vagy a regisztráció kérdése. A romák gondjait is megemlítették, és szó esett a parlamenti képviselőről is, de ezek a kérdések megoldatlanok maradtak.

Gyakorlatilag mindezen hiányosságok előrevetítették a törvény kapcsán felmerült jövőbeli problémákat, amelyeket a későbbi módosítások és az újabb, 2011-es nemzetiségi törvény nem vagy csak részben tudtak orvosolni.

Felhasznált irodalom

Ács Zoltán: *Nemzetiségek a történelmi Magyarországon*. Budapest: Kossuth Kiadó, 1986.

Bindorffer Györgyi: *Kisebbség, politika, kisebbségpolitika. Nemzeti és etnikai közösségek kisebbségi önkormányzati autonómiaja Magyarországon*. Budapest: Gondolat – MTA Szociológiai Kutatóintézet, 2011.

Bodáné Pálok Judit: A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei. *Acta Humana*, 1993/12-13. 26–45.

Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Budapest: Osiris – MTA Kisebbségkutató Műhely – MTA Regionális Kutatások Központja, 1999.

Dobos Balázs: The Development and Functioning of Cultural Autonomy in Hungary. *Ethnopolitics*, 2007/3. 451–469.

²⁸ Doncsev Toso: A magyarországi kisebbségi törvény. *Kisebbségkutatás*, 2004/1. 94–101.

- Dobos Balázs: *A kisebbség joga. Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988–2006)*. Budapest: Argumentum, 2011.
- Dobos Balázs: *Between Importing and Exporting Minority Rights: The Minority Self-Governments in Hungary*. In: Salat Levente – Constantin, S. Osipov Alexander – Székely István. G. (eds.): *Autonomy Arrangements around the World: A Collection of Well and Lesser Known Cases*. Cluj-Napoca: ISPMN, 2014.
- Dobos Balázs: *A szakpolitikai célok meghatározásának problémája a magyarországi kisebbségpolitikában*. MTA Law Working Papers, 2015/10.
- Doncsev Toso: A magyarországi kisebbségi törvény. *Kisebbségkutatás*, 2004/1. 94–101.
- Eiler Ferenc – Kovács Nóra: *Minority Self-Governments in Hungary*. In: Gál Kinga (ed.): *Minority governance in Europe*. Budapest, Open Society Institute, 2002.
- Eiler Ferenc: A kisebbségi önkormányzati rendszer és tapasztalatai. In Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (eds.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest: Rejtjel Kiadó, 2005. 445–461.
- Győri Szabó Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon*. Budapest: Osiris, 1998.
- Kaltenbach Jenő előadása. In: Tamás Kincső – Tóth Ágnes – Vékás János (szerk.): *Tízéves a kisebbségi törvény. Szakmai konferencia, Néprajzi Múzeum Budapest, 2003. október 7–9*. Budapest: Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, 2004.
- Kállai Ernő: *Helyi cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Budapest: Gondolat – MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2005.
- Kállai Ernő: A kisebbségi joganyag és annak változásai az elmúlt negyedszázadban Magyarországon. In: Fedinec Csilla – Ilyés Zoltán – Simon Attila – Vizi Balázs (szerk.): *A közép-európaiság dicsérete és kritikája*. Pozsony: Kalligram, 2013. 109–135.
- Koller Inez Zsófia: *Nemzetiség és ideológia. Parlamenti beszédmódok a nemzetiségről (1990–1994)*. Pécs: PTE BTK Interdiszciplináris Doktori Iskola, 2011.

<http://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/16102/koller-inez-sofia-phd-2011.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

Kővágó László: *Nemzetiségek a mai Magyarországon*. Budapest: Kossuth Könyvkiadó, 1981.

Majtényi Balázs: Mi lesz veled „bezzeggyerek”? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás. *Fundamentum*, 2005/3. 109–120.

Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája. Multikulturalizmus Magyarországon*. Budapest: Gondolat, 2007.

Rövid Márton: Options of Roma Political Participation and Representation. *Roma Rights*, 2012, 9–17.

Smith, David J: Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges. In: Kántor, Zoltán. (szerk.): *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*. Budapest: L'Harmattan, 2014.

Szabó Orsolya: Reform vagy módosítás? A magyarországi kisebbségi törvény koncepcionális megújítása. In: Kovács Nóra – Osvát Anna – Szarka László (szerk.): *Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből III*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2004. 191–208.

Tilkovszky Loránt: *Nemzetiségi politika Magyarországon a 20. században*. Debrecen: Csokonai, 1998.

Tóth Judit: A többkultúrájú politikai közösség magyarországi intézményesülése. *Miskolci Jogi Szemle*, 2008/1. 121–140.

Vizi Balázs: Minority Self-Governments in Hungary – a Special Model of NTA? In: Malloy, Tove – Osipov, Alexander – Vizi Balázs (eds.): *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. Oxford: Oxford University Press, 2015.