

TANULMÁNYOK

Gángó Gábor

Az 1868. évi nemzetiségi törvény és következményei

A nemzeti vagy etnikai ügyekben való törvénykezés egyik legnagyobb – mindmáig meg nem oldott – nehézsége a magyar nemzetállam fogalmának tisztázatlansága. A magyar törvényhozásban (és közgondolkodásban) ennek eredményeképpen ma sincs egységes álláspont arról, hogy miféle politikai kereteken belül kell a kisebbségeknek sajátos egyéni vagy közösségi jogokkal rendelkezniük.

Deák Ferenc, az 1868. évi XLIV. törvénycikk végső formába öntője a nemzetállam intézményének hiányában kereste a nemzetiségi törvény politikai alapozását. 1868 novemberében a nemzetiségi törvényjavaslat tárgyalásakor három egymással vetélkedő nézet fogalmazódott meg. A nemzetiségi képviselők által benyújtott, úgynevezett kisebbségi javaslat szerint az lett volna kívánatos, hogy a magyarországi „népségek” számára a „nemzetiség és nyelv politikai egyenjogúsága az állam területi épségének és politikai egységének korlátai közt alaptörvényileg biztosítottak”.¹ A javaslat a hat legnépesebb nemzetiséget „országos nemzet”-eknek nevezte, és számukra a magyar rendszer nemzetiségi viszonyoknak megfelelő „kikerekítésén” keresztül követelt bizonyos kollektív autonómiát. Mocsonyi Sándor, román nemzetiségi képviselő a törvényjavaslat vitájában 1868. november 24-én megfogalmazta: a nemzetiség újkori eszméje értelmezhetetlen a nemzetállam keretein belül elfogadott népszuverenitás és egyenlőség nélkül.²

Ötvös József vallás- és közoktatási miniszter – aki a másik tervezet, a központi bizottság által benyújtott törvényjavaslat megfogalmazójaként és a nemzetiségi kérdés szakértőjeként volt érintve a vitában – válaszában elvetette a kisebbségi javaslatot. Érvelése szerint (amely saját, körültekintő vizsgálódásainak tendenciózus félreértelmezésén alapult) az azért ellentétes a civilizációval, mert tartósítja a nemzetiségi sokszínűséget, ami pedig – megíté-

1 Kemény G. Gábor (összegyűjt., jegyz.): *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában*. I. kötet: 1867–1892. Budapest, Tankönyvkiadó, 1952, 5.

2 Uo. 134.

lése szerint – Európa-szerte eltűnőben van.³ Eötvös legfőbb ellenvetése az volt, hogy a kikerekített megyékre alapozott közigazgatás megakadályozza az asszimilációt.

A központi bizottság javaslata megkerülte a nemzetiségi kérdés értelmezési tartományául szolgáló sajátos magyar politikai világra történő utalást. A magyar nemzetiségi kérdés rendezéséhez az összbirodalom nemzetiségi ügyeinek logikáját tekintette irányadónak. A törvényjavaslat szövege mintegy magától értetődőnek vette, hogy a hivatalos nyelv a magyar, és a tervezet az államot az „államkormány”-nyal azonosította. Az 1868. évi XLIV. törvénycikkben bizonyos belső ellentmondást eredményezett, hogy az „államkormány”-ra hivatkozó eötvösi terminológia a törvény Deák által átrendezett szövegrészeiben a bevezető és az első három szakasz eltérő nyelvezte ellenére megmaradt.

A kormány nyelve az államnyelv: de más nyelvek is „divatoznak” még az országban.⁴ Az Eötvös-féle javaslat a nemzetiségi egyenjogúsítás (Gleichberechtigung) alapjára helyezkedett, mint az olmützi alkotmány vagy az 1867-es osztrák alkotmány 19. §-a. Ebben az értelemben beszélt a tervezet „azon egyenjogúság”-ról, „melyet Magyarország bármely nemzetiségű polgárai, politikai és polgári jogok tekintetében, különbség nélkül élveznek”.

Ekkor lépett fel Deák Ferenc, akinek volt sajátosan kidolgozott válasza arra a kérdésre, hogy miféle politikai intézményhez viszonyítva kell értelmezni a törvényben foglalt kisebbségi (elsősorban: nyelvhasználati) jogokat, és ezzel máig kihatóan új irányt adott a vitának. 1868. november 24-ei felszólalásában a kisebbségi javaslatot teljesen mellőzte, míg a központi bizottság javaslatáról azt mondta: „igen sok pontjaiban megegyez az én nézetemmel; de nem egyez meg a szövegek fölosztására, a szerkezetek logikai folyamára nézve.” Az általa kívánatosnak tartott „logikai” (azaz: az elvekben való előrehaladásra vonatkozó) sorrendnek megfelelően az „egy politikai nemzet” máig vitatott alapelvét emelte törvénné. A törvény bevezetőjéből közismert megfogalmazás szerint: „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.” Eötvös József nem védelmezte a maga álláspontját. Deák javaslatát – „mint a központi bizottság többségének indítványával elvben megegyezőt” – teljes egészében elfogadta.

Deák e felfogásával nem az államnacionalizmust, hanem a magyar politikai közösség fogalmát védelmezte, amelyet a nemzetállam helyébe állított.

3 Uo. 140–141.

4 Uo. 107. skk.

Elsősorban ezt a közösségfogalmat akarta megóvni, nem pedig a nemzetiségi igényeket letörni. Mindazonáltal azzal, hogy az 1868. évi XLIV. törvény-cikk a nemzetiségi kérdést nyelvi kérdéssé fokozta le, s a nemzetiségi-kisebbségi létet nem a maga teljességében értelmezte, a nem-magyar nemzetiségek kulturális felemelkedése elől zárta el az utat. A korszak vezető statisztikus-ideológusa, Keleti Károly később félretolta mestere, Eötvös József összetett elemzéseit, mondván: „a nagyközönség nem kutatja, sőt nem is kétli, hogy a nyelv állapítja meg a nemzetiséget is, nem törődik boldogult Eötvösünk nehéz küzdelmeivel, melyek árán a nemzetiség fogalmát akarta megállapítani.”⁵ Keleti Károly végül az állameszménél állapodott meg, amely magyar, és amelyet az értelmiség, a kultúra tart fenn. Ez a felfogás nem is lehetett érdekelt a nemzetiségek felemelésében.⁶

A magyar politikai közösség fennállásának kívánalma Deák Ferenc politikai világának legfőbb alapelve volt, amelyet a hiányzó magyar állami szuverenitás realitását szem előtt tartva dolgozott ki. Deák a politikai közösség elvének, mint legfőbb viszonyítási pontnak a felállításával kettős célt tűzött ki maga elé. Egyfelől – létének kétségbe vonásával szemben – védelmezte ezt a politikai közösséget, másfelől pedig bizonyos belső konfliktusokban a végső mérce fenntartásával cselekedett. Az első esetben a politikai közösség tézise eszmény, azaz tételezett ideális norma. A második esetben a magyar politikai közösség fennállásának tézise egy olyan elv, amely lehet kifogástalan, ám lehet fogyatékos, avagy éppen helytelen is. Azért alapelv, mert nem kérdezzünk rá létének alapjára és miéjtjére.⁷

Corpus Juris (a törvénytár, a törvények), függetlenség, ősi alkotmány, jogfolytonosság, politikai nemzetiség: mind ugyanannak, a politikai közösségnek más és más alkalomhoz illő elnevezése. Deák 1848 előtti szóhasználatában a „függetlenség” szó természetesen nem úgy értendő, hogy a magyar nemzet (netán: a nemzetállam) független (szuverén) intézmény volna, hanem úgy, hogy a politikai közösség „független”, ami egyszerűen annyit tesz, hogy *létezik, fennáll*, s maga állítja fel önmaga számára az intézményeket, a kényszerítés és az engedelmisség szabályait. „Függő” politikai közösség nincsen: akkor az egy másik politikai közösség.

Ezen elve 1849 után, az ősi alkotmánnyal kapcsolatos kifejezőkészletében is nyomon követhető. A Világos utáni kibontakozásról elmélkedve

5 Keleti Károly: *A nemzetiségi viszonyok Magyarországon az 1880. évi népszámlálás alapján*. Budapest, MTA, 1882, 10.

6 Uo. 28.

7 *Deák Ferencz Beszédei 1861–1866*. Összegyűjt. Kónyi Manó. (Deák Ferencz beszédei. Harmadik kötet.), Franklin, Budapest, 1889, 2.

- s ugyancsak az 1723-ban kihirdetett, Magyarország rendi különállását, a rendi alkotmány és a nemesi kiváltságok fenntartását is kinyilvánító Pragmatica Sanctiót tekintve jogalapnak – Eötvös József, Trefort Ágoston és egyes konzervatívok is azzal bajlódtak, hogy vajon az osztrák örökös tartományokkal vagy az uralkodóházzal szerződött-e Magyarország. A Pragmatica Sanctio értelmezése az osztrák szerződő felet illetően Deáknál ugyanaz, mint az említett gondolkodóknál és publicistáknál. Azt a kérdést viszont egyedül Deák tette fel, hogy vajon, másfelől, *mi az a politikai alakulat*, amivel az uralkodóház szerződött? Válasza az volt: nem a magyar korona orszá-gai, nem egy földrajzilag körülhatárolt intézmény, amely egy szintre állítható (vagy nem) más, ugyancsak területileg értelmezett egységekkel: nevezetesen az örökös tartományokkal. Deák szerint Magyarország nem csupán azért igényelt más elbánást, mert egy másképp kormányzandó tartomány (az 1790. évi X. tv. értelmében), hanem mindenekelőtt azért, mert egy egészen más jellegű intézmény! Erről az álláspontból világos, hogy értelmezésében miért volt elfogadhatatlan egy mégoly tágra szabott, liberális színezetű, anyanyelvű hivatalokkal rendelkező tartományi autonómia (egy közigazgatásilag javított 1847-es jogalap) is. Léteben tette volna ugyanis semmivé az egyik szerződő felet. Ennek a vitának az alapján világos, hogy mi volt Deák számára a tétje a nemzetiségi törvény tárgyalásakor az Eötvös fogalmazta központi bizottsági javaslat módosításának.

Deák kiegyezés körüli megnyilvánulásaiban – így az 1868-as nemzetiségi törvény bevezető részében is – e közösség elnevezése immár a „politikai nemzetiség” vagy „politikai nemzet”. Ez a szóhasználat bizonyos félreértésekre adott okot már akkor, de az utókorban is. Deák a nemzetről mint politikai közösségről beszél, ám ezt nem fejti ki. Deák bevonta a magyar politikai közösségbe a nem magyar ajkú lakosságot, és fenntartotta annak a lehetőségét, hogy a nemzetiségek külön kulturális identitással rendelkezzenek. Deák 1872. január 23-án hangot is adott ennek, az újvidéki szerb gimnázium felállításának vitájában: „[a]zon jogosultsága minden nemzetiségnek, ha nem politikai nemzetiség is, mindenesetre megvan, hogy mód nyúj-tassék neki gyermekei nevelésére, kiművelésére.”⁸ Mindez Deák számára – mivel elvről volt szó – nem lehetett vitatás tárgya, és további indoklást sem igényelt: „nem azt mondom ki, hogy most határozzuk el, hogy Magyarország összes lakosai egy politikai nemzetet képeznek, hanem hivatkozom rá [...] mint valóságos tényre.”⁹

8 *Deák Ferencz Beszédei 1868–1873*. Összegyűjt. Kónyi Manó. (Deák Ferencz beszédei. Hatodik kötet.), Franklin, Budapest, 1898, 339.

9 Uo. 103.

Az elmondottakból következik, hogy az 1868. évi XLIV. törvénycikk esetében nem az a legfőbb kérdés, hogy „liberális” (vagyis eléggé jogkiterjesztő) volt-e, vagy pedig „elnyomta” a nem-magyar nemzetiségeket. Az „egy politikai nemzetiség” fogalmában nem a „nemzet” szó a hangsúlyos, hanem a „politikai”. A politikai nemzet fogalmának a nemzetállamhoz van ugyan köze, de a nacionalizmus érzelmeihez, képzeletihez eredeti jelentésében nincsen. A „politikai nemzet” Deák felfogásában arra hivatott, hogy helyettesítse a nemzetállam intézményét. Más kérdés, hogy a kor uralkodó eszméáramlatain felnőtt kortársak már a parlamenti viták idején áttértek a kifejezést a kultúrnacionalizmus-államnacionalizmus jelentéstani szembenállásának mezejére.

Az „egy politikai nemzet” fogalmának 1867 utáni kidolgozója nem volt tehát a XIX. századi értelemben vett nacionalista politikus. Nem játszott szerepet politikájában – sem a magyarokról, sem más nemzetekről beszélve – a nyelvi vagy kulturális közösség értelmében vett nemzet fogalma. A nemzet fogalmán Deák sem érzelmi, sem adminisztratív közösséget nem ért, hanem egyedül a politikai jogokra és azok kiterjesztésére gondol.

Deák leértékeli a nemzeti történelmet – nincs szüksége az etnogenetikus mítoszok és a hősi múlt megerősítő jelenlétére politikájában. Ebben feltűnően különbözik szabadelvű kortársaitól. Számára a történelem: a Corpus Juris. Mindarról, amit évkönyveink a múltból megőriztek, lesújtó volt a véleménye. Bizalmatlan volt a nemzeti kifejezés-rendszerrel szemben: alighanem világosan látta, hogy Nyugat-Európa modern politikai intézményei mindmind a nemzetállam új eszményéből erednek (köztük az új legitimációs formák is). A politikai közösség hagyományos felfogásához való ragaszkodásában nemcsak arról van szó, hogy úgy vélte, Magyarország esetleg „éretlen” a népszuverenitásra, hanem arról is, hogy a népszuverenitás eszméje mélyen összefügg a homogén nemzetállammal. A nemzethalál deáki emlegetése is („ha elenyészünk századok vétkéiért, századok mulasztásáért enyészünk el”) csak a politikai közösségre vonatkoztatva értelmezhető.¹⁰ A nyelvi-kulturális nemzet eltűnésével aligha lehetett józanul számolni.

Deák Ferenc, és a kiegyezés kora általában, ezt a politikai közösségfogalmat hagyta örökölni az utókorra. Deák felfogásának feloldhatatlan belső ellentmondása – ha abban angol módon csupán a politikai intézmények természetes emberi tökéletlenségét látták és láthattuk volna – nem akadályozhatta volna meg a demokratikus érzület és a politikai egyenlőség fokozatos térhódítását a dualizmus kori Magyarországon. Ezt a lehetőséget az 1868-as népoktatási és nemzetiségi törvények nyitva hagyták.

¹⁰ Deák Ferenc *Kiadatlan leveleiből*. Vál., jegyz., előszó Sándor Pál, MTT, Budapest, 1992, 66.

Az 1875 utáni fordulattal berendezkedő kurzus felelőssége, hogy Deák közösségfelfogásából az államnacionalizmus felé mutató jegyeket erősítették fel végzetesen.

A dualizmus kori Magyarország összeomlását, az I. világháborút követő törvényhozásaink újra és újra változó politikai-történeti feltételek között kísérelték meg a maguk számára meghatározni a politikai közösség végső alapozását, de soha nem jutottak el addig a felismerésig, hogy a nemzet mint demokratikus politikai közösség alapozhatja meg a magyar nemzetállamot. Az 1920. évi I. tv. 2. szakasza a nemzetgyűlésben jelölte meg a legitimitás forrását: „A nemzetgyűlés a magyar állami szuverenitás törvényes képviselőének nyilvánítja magát, amely alkotmányunk értelmében az államhatalom gyakorlásának további módját is jogosult rendezni.” Ez a törvény hű Deák szellemiségéhez, következésképpen a magyar politikai közösség feudális alapozásának elvénél marad annyiban is, hogy szintén a kodifikált formában nem létező, csak történeti tekintéllyel rendelkező alkotmányra utal vissza.

Az 1949. évi XX. törvény, az Alkotmány I. fejezete 1. szakaszának 2. bekezdése szerint: „A Magyar Népköztársaságban minden hatalom a dolgozó népé.” A „létező szocializmus” időszakának e névleges és látszólagos népszuverenitás-felfogása után az 1989. évi XXXI. törvény tett kísérletet a szuverenitás, a legitimitás és a politikai közösség fogalmainak a polgári demokratikus államberendezkedésnek megfelelő értelmezésére. E törvény kimondja [2. § (2)]: „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.” Itt érkezett el – a francia mintához képest majdnem két évszázados késéssel – a magyar jogalkotás a népszuverenitás kimondásához. A közösség megnevezése, a „nép” mint (a római „populus”-hoz hasonlatosan) államalkotó nép, vagy mint a népszuverenitás forrása azonban meghatározatlan, kifejtetlen marad, ami pedig elengedhetetlen lenne, mivel a fogalom e jelentésében nincs meggyökerezve a magyar politikai beszédben. (A „populus” értelemben vett népre egyébként Mocsonyi Sándor hivatkozik a nemzetiségi törvény vitájában – efelé akarván terelni a szóhasználatot.) Anélkül hogy a „nemzet” szót leírná, az 1989. évi XXXI. törvény 6. szakasza a 3. bekezdésben ekként szól a határokon kívüli magyarságról: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatok ápolását.”

A nemzetfogalom alakulásáról, a törvénykezés mögött meghúzódó, változó előfeltevésekről tanúskodnak a rendszerváltozás utáni azon törvények is, amelyeket nemzetiségi ügyekben hoztak. Az 1993. évi LXXVII. tv. *A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól* nem néz szembe a nemzetállam problémájával. Mivel

szándékai szerint „a magyar történelem legnemesebb hagyományait és értékeit” folytatja, egyúttal a múltra nézve is félretolja a kérdést. A „nemzeti és etnikai kisebbségek” jogait a „többségi nemzettel” szemben határozza meg, és amennyiben „a kisebbségek és a magyar nemzet közös létérdekei”-ről beszél, úgy következik belőle az az álláspont, hogy a kisebbségek nem tartoznak a magyar nemzethez. Ezt követően az 1993. LXXVII. törvény bevezetője (preambuluma) a nemzetiségi kérdést az *egész* megnevezése nélkül egyből a részekhez, az alsóbb igazgatási szintekhez köti hozzá, amennyiben kinyilvánítja a kétségtől üdvös elvet, hogy „a kisebbségi önkormányzatok létrehozását, tevékenységét és az ez által megvalósuló kulturális autonómiát az Országgyűlés a kisebbségek sajátos jogérvényesítése egyik legfontosabb alapfeltételének tekinti.”

Az 1993-as nemzetiségi törvény megszövegezésével és felfogásával egyértelműen ütközik az 1999. évi XXXIV., *Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről* szóló törvény. Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló keretegyezményének „national minorities” kifejezésében a „national” jelentése: „nemzetállamhoz tartozó”. Ez utóbbi tehát előfeltételezi, hogy Európa, amelynek számára egységes törvényt ajánl, azonosan nemzetállamokból áll. A nemzetállamon belül vannak kisebbségek, amelyek az esetleges anyaországtól, sőt, minden nemzetközi környezettől függetlenül élhetnek bizonyos jogokkal. A strasbourgi egyezmény nem definiálja a kisebbséget, mert olyan megoldást kínál, ami változó meghatározások és módosuló számarányok mellett is megállja a helyét. Azért kell viszont hozzátenni a magyar kisebbségi törvényben, hogy „etnikai és nemzeti” kisebbségekről van szó, mert nem ugyanabban az értelemben használja a „nemzeti” szót. Az 1993. évi LXXVII. törvényünk egy identitásukhoz ragaszkodó, létükben fenyegetett kisebbségekből álló világot tükröz.

Az úgynevezett „kedvezménytörvények” szövegében éppígy megfigyelhető a viaskodás a magyar nemzetállam nem tisztázott fogalmával. A 2001. évi LXII. törvény *a szomszédos államokban élő magyarokról* az előljáró beszédben a deáki szóhasználatához tér vissza, amikor arról nyilatkozik, hogy a törvényre „a szomszédos államokban élő magyaroknak az egységes magyar nemzethez való tartozása, szülőföldjükön való boldogulása, valamint nemzeti azonosságtudata biztosítása végett” van szükség. Az ezt módosító 2003. LVII. törvényből kimaradt az „egységes magyar nemzethez való tartozás”-ra utaló kifejezés anélkül, hogy más nemzetfogalom lépett volna a helyébe. A határokon túli magyarsággal való törődésre egyik kedvezménytörvény sem talált jogi érvet, hanem mindkettő a módosított alkotmányban lefektetett erkölcsi felelősségre hivatkozó érvre utal vissza.

Az Európai Unió kiformalódása a tényleges megvalósulás szakaszában is több évtizedes folyamat volt, amelynek Magyarország húsz éve a résztvevője. Ez alatt az időszak alatt a páneurópai gondolat, és maga a tényleges közösség is, jelentősen átalakult. A jelen helyzetre – tárgyunk szempontjából – három vonás jellemző a leginkább. A nemzetállam mint politikai intézmény Európában alternatíva nélkül fennmaradt. Az egyes nemzetállamokon belül, vagy azok határain keresztül nyúlva újra erősödnek a primordiális (korábbi, elsődleges) közösségi kötelékek és az ezeket érvényre juttatni kívánó mozgalmak. Az egyenlőség, mint az esélyegyenlőség, és mint a méltányosság politikai bölcsellete – a klasszikus individualizmus szabadság-felfogásának ellensúlyozásaként – egyre inkább érvényesül a gyakorlatban. Ebben a keretben lehet és kell jövőorientált politikai választ kínálni nemcsak a kisebbségek, hanem a magyar nemzet mint kulturális-etnikai-nyelvi közösség fennmaradására és minden szempontú gyarapodására is.