

FÖGLEIN GIZELLA

A MAGYARORSZÁGI NEMZETISÉGI KÉRDÉS MÁSODIK VILÁGHÁBORÚ UTÁNI TÖRTÉNETÉNEK JOGFORRÁSAI (1945–1993)

A forráskiadás módszertani problémái

A magyar történetírás az utóbbi évtizedekben figyelemre méltó tudományos értékekkel gazdagította a nemzetiségtörténeti irodalmat.¹ Am közülük csupán néhány olyan monográfia és iratpublikáció látott napvilágot, amely kifejezetten a nemzetiségi kérdés történetét tárgyalja. A magyarországi nemzetiségi kérdés történetének egyes korszakai — köztük a második világháború utáni időszak nemzetiségpolitikájának nem egy területe — még mindig szinte „terra incognita”-nak tekinthető. Ehhez járul, hogy mindmáig nem rendelkezünk olyan kiadvánnyal, amely a magyar állam nemzetiségpolitikai jogalkotó tevékenységéről átfogó képet nyújtana.

Így a tervezett „Magyarország és a nemzetiségek. A magyarországi nemzetiségi kérdés történetének jogforrásai 1848–1993” című kiadvány — mely Balogh Sándor szerkesztésében, Kardos József, Pritz Pál, Sipos Levente és jómagam összeállításában készül — a fentebbi hiányokat bizonyára sok tekintetben enyhítené.

A következőkben a tervezett kiadvány 1945–1993 közötti jogforrásairól, e források publikálásának néhány módszertani kérdéséről szeretnék röviden szólni.

I. A periodizáció

Tekintettel arra, hogy a téma egyidejűleg jogtörténeti és politikatörténeti indíttatású és jellegű, ennél fogva nem lehet nem figyelembe venni a megtörtént események logikája alapján markánsan kirajzolódó jogtörténeti és köztörténeti periódusokat.

A köztörténetet tekintve: az 1944–1948; 1948–1956; 1956–1990 közötti periódusok különülnek el. A jogtörténetet illetően pedig: az 1944–1946; 1946–1949;

¹ Gondolunk itt elsősorban Arató Endre, Dolmányos István, Fehér István, I. Tóth Zoltán, Katus László, Kemény G. Gábor, Kővágó László, Perényi József, Polányi Imre, Szász Zoltán, Tilkovszky Lóránt, Tóth Ede, Zilbauer György publikációira.

1949–1989 közötti periódusok. Az egyes jogforrások e koordináta- rendszerekben, illetve a „de jure” és a „de facto” helyzetekben, kellő körültekintéssel helyezhetők el.

II. A jogforrások hierarchiája és a jogélet

Szembeötlő és elgondolkodtató a koalíciós korszak jogforrás-típusainak sokfélesége. A polgári kor jogforrásai tovább éltek; ám mellettük „vegyes”, vagy teljesen új jogforrások is megszülettek.

Így a kormány klasszikus, rendeletalkotó jogköre nemcsak „kibővült” (a felhatalmazás által), de egyúttal „le is szűkült” (a fegyverszüneti státus következtében). Példaként említeném, hogy a kormány felhatalmazás alapján, rendelettel helyezte hatályon kívül a zsidótörvényeket;² viszont a Szövetséges Ellenőrző Tanács határozatának végrehajtására rendelte el a magyarországi német nemzetiségű lakosság Németországba való kitelepítését.³

Az 1949–1989 közötti jogtörténeti periódus talán legszembeötlőbb sajátosságának azt tekinthetjük, hogy bár formálisan az Országgyűlés a Magyar Népköztársaság legfelsőbb államhatalmi szerve volt, ez a gyakorlatban nem, vagy csak részlegesen érvényesülhetett.

Az országgyűlés törvényeket korlátozott számban hozott; viszont az Elnöki Tanács országgyűlést helyettesítő jogköre szinte korlátlan lett. Az alkotmányozás kivételével minden kérdésben alkothatott és alkotott törvényerejű rendeleteket. A törvények és a törvényerejű rendeletek aránya pl. az 1949–1954 közötti parlamenti ciklusban 28:139 volt; az 1953–1958 közötti parlamenti ciklusban 31:234 — és a sort folytatni lehetne a továbbiakban is. A nemzetiségi kérdéssel csak néhány törvény, s azoknak is csupán egyes fejezetei foglalkoztak; viszont több törvényerejű rendelet vagy teljes terjedelmében, vagy több paragrafusban tárgyalta azt. Így pl. törvényerejű rendelet született az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezmény kihirdetéséről — 1964;⁴ a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről elfogadott nemzetközi egyezmény ki-

2 Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 200/1945. ME számú rendelete a zsidótörvények és rendeletek hatályon kívül helyezéséről. (Magyar Közlöny, 1945. 9. szám)

3 A nemzeti kormány 12 330/1945. ME számú rendelete a magyarországi német lakoságnak Németországba való áttelepítéséről. (Magyar Közlöny, 1945. 211. szám)

4 A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1964. évi 11. számú törvényerejű rendelete az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezmény kihirdetéséről. (Magyar Közlöny, 1964. 33. szám)

hirdetéséről — 1969;⁵ az ENSZ Közgyűlése által elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről — 1976.⁶

A törvényerejű rendeleteken kívül számos minisztertanácsi rendelet és határozat látott napvilágot a nemzetiségi kérdéstről; pl. a német lakosságra vonatkozó rendelkezések módosításáról, a kibocsátott korlátozó rendelkezések megszüntetéséről szóló 1949. és 1950. évi minisztertanácsi rendeletek;⁷ a cigánylakosság helyzetének javításáról — 1979. évi MT határozat⁸ vagy a Minisztertanács Nemzetiségi Kollégiumának létesítéséről — 1989. évi MT határozat.⁹ Továbbá igen nagy számú miniszteri utasítás született pl. a nemzetiségi tanerők továbbképzéséről — 1952;¹⁰ a nemzetiségi szakfelügyelők felügyeleti hatásköréről — 1959;¹¹ a nemzetiségi is-

5 A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1969. évi 8. számú törvényerejű rendelete a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről. (Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteménye 1969. Budapest, 1970. 125–132. p.)

6 A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1976. évi 8. számú törvényerejű rendelete az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről. (Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteménye 1976. Budapest, 1977. 128–137. p.) A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsának 84/1950. MT számú rendelete a magyarországi német lakosság áttelepítésével kapcsolatban kibocsátott korlátozó rendelkezések alkalmazásának megszüntetése tárgyában. (Magyar Közlöny, 1950. 52. szám)

7 A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsának 4274/1949. MT számú rendelete a német lakosságra vonatkozó rendelkezések módosítása tárgyában. (Magyar Közlöny, 1949. 213. szám).

A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsának 84/1950. MT számú rendelete a magyarországi német lakosság áttelepítésével kapcsolatban kibocsátott korlátozó rendelkezések alkalmazásának megszüntetése tárgyában. (Magyar Közlöny, 1950. 52. szám).

8 A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsának 1016/1979. számú határozata a cigány lakosság helyzetének javításával kapcsolatos további feladatokról. (Művelődésügyi Közlöny, 1979. 16. szám)

9 A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsának 1048/1989. számú határozata a Minisztertanács Nemzetiségi Kollégiumáról. (Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteménye 1989. II. kötet. Budapest, 1990. 1025. p.)

10 A közoktatásügyi miniszter 859-417/1952. KM számú utasítása a nemzetiségi tanerők továbbképzéséről. (Közoktatásügyi Közlöny, 1952. 7. szám)

11 A művelődésügyi miniszter 44 079/1959. MM számú utasítása. A nemzetiségi szakfelügyelők felügyeleti hatásköre. (Művelődésügyi Közlöny, 1959. 4. szám)

kolák óraterveiről 1958; 1963; 1969;¹² minisztériumi utasítás rendelkezett a Nemzetiségi Oktatási Bizottság létesítéséről — 1975.¹³

A törvény az 1989–1990. évi rendszerváltozás nyomán és után nyerte vissza a parlamentáris kormányzati rendszerek jogforrási hierarchiájában betöltött helyét és szerepét. A politikai és jogi rendszerváltozás bizonyítékai voltak az olyan „sarkalatos” törvények, mint az 1989. évi XXXI. törvény az alkotmány módosításáról;¹⁴ vagy az 1993. évi LXXVII. törvény a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.¹⁵

III. A forráskiadás módszertani kérdései

Tudományos szempontból indokolt lenne a nemzetiségi kérdéssel kapcsolatos teljes joganyag közlése. Ám a publikációs lehetőségek ennek szükségszerűen (pl. területi) korlátokat szabnak. Így kézenfekvő megoldás a súlypontosítás és a válogatás.

A forráskiadvány teljes terjedelemben magában foglalja mindazokat a jogszabályokat (törvényeket, törvényerejű rendeleteket, országgyűlési határozatokat, a fontosabb minisztertanácsi, miniszteri rendeleteket és határozatokat stb.), amelyekkel a magyar állam kifejezetten szabályozta, illetve szabályozza az itt élő horvátok, németek, románok, szerbek, szlovákok, szlovének és más nemzeti és etnikai, illetve nyelvi és vallási kisebbségek politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális életét és helyzetét. Emellett közli azoknak a jogszabályoknak (alkotmánytörvények, választójogi törvények, az állam és az egyházak kapcsolatával foglalkozó jogszabályok stb.) megfelelő fejezeteit és pontjait is, amelyek reájuk vonatkoznak.

12 A művelődésügyi miniszter 54 275/1958. MM számú utasítása. Nemzetiségi óratervek. (Művelődésügyi Közlöny, 1958. 16. szám);

A művelődésügyi miniszter 25 403/1963. MM számú utasítása. A nemzetiségi iskolák óraterveiről. (Művelődésügyi Közlöny, 1963. 15. szám);

A művelődésügyi miniszter 163/1969. MM számú utasítása. A nemzetiségi iskolák óraterveiről. (Művelődésügyi Közlöny, 1969. 16. szám)

13 Az oktatási miniszter 122/1975. OM számú utasítása Nemzetiségi Oktatási Bizottság létesítéséről. (Művelődésügyi Közlöny, 1975. 15. szám)

14 Az 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról. (Törvények és Rendeletok Hivatalos Gyűjteménye 1989. I. kötet Budapest, 1990. 136–137. p.)

15 Az 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. (Magyar Közlöny, 1993. 100. szám)

Szövegkritikai és magyarázó jegyzetbe kerülnek a forrásgyűjteményben helyet kapó törvények és rendeletek jogelveinek érvényesülését, vagy éppen meghíúsulását közlő információk (azaz a „de jure” és a „de facto” helyzet bemutatása), valamint a törvények végrehajtását célzó további rendelkezések és a későbbi törvényt módosítások ismertetése. Mégpedig a szükséghez képest kivonatossan, vagy egyes fontosabb részleteket illetően idézet formájában. A jegyzetekben utalás történik arra is, hogy az egyes politikai és jogtörténeti események nem feltétlenül „naprakészen” egyidejűleg zajlottak; továbbá, hogy a politikai döntéshozatal a jogszabályokban nem, vagy nem mindig, esetleg csak áttételesen jelent meg. Például a német nemzetiségű lakosság számára nyújtott „jogkiterjesztés” (1949, 1950, 1951, 1953-ban) inkább csak deklaratív lehetett, mivel az „ötvenes évek”-ben az emberi szabadságjogok súlyos csorbát szenvedtek, mind az államot alkotó többségi nemzet, mind az etnikai, nemzetiségi csoportok esetében.

A szakminisztériumi rendeletekkel és utasításokkal kapcsolatban is lényegében hasonló forrásközlési és jegyzetelési módszer érvényesül, azzal a különbséggel, hogy esetükben lényegében kizárólag a jogelvek érvényesülését lényegesen módosító részletszabályokra, bizonyos típusok bemutatására szorítkozik a kötet.

A jogszabályokat a kiadvány kronologikus sorrendben, folyamatos számozással közli. A joganyagok szerkesztett címet kapnak, amely megjelöli az illető dokumentum témáját és közlésének időpontját. A jogszabály életbe lépésére vonatkozó információ azonban már a jegyzetbe kerül.

A joganyag és a jegyzetanyag nem a jogalkotás kodifikációs oldalára, s nem is a tételes jog fejlődésére kívánja a figyelmet felhívni, hanem azokra a köztörténeti és jogtörténeti folyamatokra és összefüggésekre, amelyek a magyarországi nemzetiségek, nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetét a jogban tükrözik.

A Függelékben helyet kapnak a nemzetiségi kérdés tárgykörében keletkezett, de jogszabályi formát nem öltött törvény- és rendelet-tervezetek, párthatározatok, irányelvek, elaborátumok, állásfoglalások, sajtóanyagok stb. Ezek megjelentetését a tematikai megfelelésen túl az is indokoltá teszi, hogy közülük több sem a keletkezése idején, sem pedig később nem vált publikussá.

A forráskiadvány bevezetőjének lényegében kettős hivatása lesz: egyrészt megvilágítani a szöveggyűjtemény összeállításánál alkalmazott módszereket; másrészt pedig kellő „rálátást” nyújtani a forráskiadvány mondanivalójára.

A történeti jogszabálytár készítői remélik, hogy a forrásgyűjtemény — a magyar állam másfél évszázados nemzetiségpolitikai jogalkotó tevékenységéről átfogó és tárgyilagos képet nyújtva — hasznos lesz a kutatás és az oktatás számára, továbbá a szélesebb hazai és nemzetközi érdeklődés kielégítése szempontjából.

