

FAZAKAS ZOLTÁN JÓZSEF

A nemzetiségi törvény megalkotása

The Creation of the Act on National Minorities

Abstract: One of the key elements of Hungarian public thinking is the question of nationalities and its historical aspects. For well-known historical facts, the questions and answers of national minorities still have constitutional significance. The examination of the Act XLIV of 1868 on the Equality of Nationalities, including its antecedents, has not only importance from the point of view of legal history, but it is also essential for the cultivation of the current constitutional law, and, consequently, also strongly contributes to the understanding of today's legal institutions. The essay describes the process of drafting this legislation.

Keywords: Act on Equality of Nationalities, political nation, minorities, constitutional law, historical jurisprudence.

Összefoglaló: A magyar közgondolkodás kiemelt eleme a nemzetiségi kérdés és annak történeti aspektusai. Az ismert történelmi okokból fakadóan a nemzetiségi kihívás kérdései és válaszai mind a mai napig alkotmányos jelentőséggel bírnak és az 1868. évi XLIV. törvénycikk a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában rendelkezéseihez vezetnek vissza. A nemzetiségi törvény megalkotásának vizsgálata annak előzményeire is kiterjedően nemcsak a jogtörténet szempontjából kiemelt, hanem a hatályos alkotmányjog műveléséhez is elengedhetetlen, következésképpen a mai jogintézmények megértéséhez is hangsúlyosan hozzájárul. Ennek a jogszabálynak a megalkotási folyamatát ismerteti a tanulmány.

Kulcsszavak: nemzetiségi törvény, politikai nemzet, kisebbségek, alkotmányjog, történeti jogalkotás.

1. Bevezetés

A magyar alkotmányos közgondolkodás egyik kiemelt eleme a nemzetiségi jog kérdése, a nemzetiségek mint különleges kisebbségek államhoz, illetve a többségi nemzethez, nemzetekhez való viszonya. A nemzetiségi kérdés mindemellett az ismert történelmi okokból fakadóan a társadalmi-politikai közgondolkodás területén is alapvető, több oldalról tematizált és aktualizált tárgykör, ennek megfelelően a nemzetiségi kérdés, ha úgy tetszik, nemzetiségi kihívás kérdései és válaszai, megoldási javaslatai és eredményei, elvei és eredői, mindezek kritikája az 1868. évi XLIV. törvénycikk a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában (a továbbiakban: nemzetiségi törvény) megalkotásától függetlenül a mai napig jelentősek, illetve máig ható eredményekhez vezettek. Mindezek alapján bátran kijelenthető, hogy a nemzetiségi törvény megalkotásának vizsgálata annak előzményeire is kiterjedően nemcsak a jogtörténet szempontjából kiemelt, hanem a hatályos alkotmányjog műveléséhez is elengedhetetlen, következésképpen a mai jogintézmények megértéséhez is hangsúlyosan hozzájárul.

A nemzetiségi kérdés vizsgálata szempontjából jelen dolgozat azt a célt tűzi ki maga elé, hogy bemutassa a nemzetiségi törvény megalkotásának jogszabályi és politikai előzményeit, eredőit, körülményeit, a megalkotáshoz vezető jogalkotási folyamatokat és annak kiindulópontjait, mind a magyar, mind pedig a nemzetiségek szempontjait feltárva.

A nemzetiségi törvény megalkotását nem szakíthatjuk el annak korától, attól a tényről, hogy a XVIII-XIX. század fordulóján megjelent nacionalizmus által felkavart nemzeti érzelmekből fakadóan a kisebbségi kérdések az addigi nagyhatalmi viszonyok által determinált politikai kérdéseket új kihívásokkal szembesítették mind a belügyek, különösen a legitimáció és a kormányzás, mind pedig a külkapcsolatok területén.¹ A nagy francia forradalmat megelőzően az európai államok hatalmi és uralmi viszonyai alapvetően rendi keretek között, illetve az abszolutista kormányzat által voltak meghatározottak, a nemzetállam nem létezett. A nemzetállam megjelenésének okait, figyelemmel a nagy francia forradalom hármasszavában megtestesített politikai programra is, elsődlegesen nem nyelvi okokban kell keresnünk, sokkal inkább egy, a rendi különjogoktól, illetve partikularizmusoktól mentes, egyenlőségen alapuló, ezért egységes jog alapján hatékonyan kormányzott állam iránti igényben, amely azonban szükségképpen magában hordozta az addig értelemszerűen nyelvi alapon is sokszínű államok egységesítésének az igényét.² Az Emberi és polgári jogok nyilatkozatának francia Alkotmányozó Nemzetgyűlés általi 1789. augusztus 26-i elfogadása e kérdésben döntő jelentőségű, elvégre univerzális igénnyel tartalmazza az I. és VI. szakaszában a rendi különbségek nélküli egyenlőség tételét, III. szakasza pedig az új típusú államhatalmi alapját képező népszuverenitás tételével felváltotta a korábbi isteni legitimáción alapuló hatalomgyakorlást.³ Az egységesítés mint fejlődés feltételének egyik kézenfekvő alapja a hivatalos nyelv kérdése volt. A közös vagy többségi nyelvtől eltérő nyelvek mint az egységesítés és egyenlőség ellen ható tényezők így váltak döntő politikai kérdéssé. A nyelv ennek megfelelően válhatott a nemzeti identitás és ezáltal a területi stabilitás egyik, de nem kizárólagos alapjává.

A döntően nyelvi alapon álló kialakuló nemzeti identitás eszméje, mint az állami stabilitás egyik feltételének a XIX. századi felfogása vezetett arra a megállapításra a korban, hogy a hatékony állam kormányzása a nyelvi és a politikai határok egybeesésével, azaz nemzetállamok kialakításával lehetséges, amely kiindulópont azonban a nyelvi szempontból kevésbé homogén államok felbomlásának a veszélyét hordozta magában.⁴ A nyelvi kérdés így vált az új típusú állam megjelenésének és kihívásainak alapjává, a nyelvi kérdés egyszerre oka és okozata a nemzetállamok politikai programjának.

¹ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*, Magyar Tudományos Akadémia Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003, 49.

² MANZINGER Krisztián: *A területi fókuszú kisebbségvédelem szükségessége és főbb ismérvei Európában*, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2019, 15–16.

³ ZLINSZKY János: *A klasszikus polgári állam és jog kialakulása és megszilárdítása = Egyetemes jogtörténet*, szerk. HORVÁTH Pál, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., Budapest, 1997, 339–340.

⁴ EÖTVÖS József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra*, I. kötet, http://mek.niif.hu/06600/06619/pdf/19_szazad1.pdf

A nemzetiségi törvény megalkotására is ennek megfelelően alapvetően hatott az alábbiakban bemutatott módon a többnyelvű és ezáltal többnemzetiségű államból fakadó belső tényezők és annak fegyveres konfliktusig fajuló feszültségeinek összességei, de jelentős hatással volt a jogalkotóra az Osztrák Császársággal való közjogi kapcsolat nemzetközi jelleget is hordozó hibrid tényezői. Különös tényező volt a Magyarországgal határos államok kialakulása és ezen államok államalkotó nemzetével részben azonos, magyarországi honossággal rendelkező nemzetiségeinek sajátos ténye. E sajátos tény az állam felbomlásán túl a szomszéd államok területi igényeinek érvényesülésének veszélyét is magában hordozta, így a törvényhozásra hatott a szomszédos államokkal való nemzetközi jogi kapcsolat is. A nemzetiségi kihívásokra adandó válaszok megnyugtató rendezését tehát alapvetően ezek a tények befolyásolták, illetve nehezítették, lehangsúlyosabban az, hogy a magyar állam Ausztria–Magyarország részeként a nemzetállam feltételeinek hiányában volt kénytelen a nemzetiségi törvény megalkotásának politikai alapjait és lehetőségeit saját egységének biztosítása érdekében megelégni.

A nemzetiségi törvény megalkotásának korában gyakorlatilag két ellentétes nemzetfelfogás uralkodott Magyarországon. Az első felfogás a fentiekben felvázoltak szerint a francia felvilágosodásból, illetve a francia forradalomból eredeztethető és elősorban nyelvi alapon szerveződő nemzetállamot képviselt. Ezzel ellentétben állt a magyar nemesi nemzet, a *natio Hungarica* hagyományára, azaz a *hungarus* tudatra alapított politikai nemzet felfogása, amelynek koncepciójára támaszkodva, a nemesi nemzeti jogainak kiterjesztésével a nemzetet politikai entitásként kezelte, nyelvtől függetlenül. Ebből fakadóan a kérdésről folytatott politikai viták és ezáltal a jogalkotási szempontok ennek megfelelően alapvetően két kiindulópontból eredeztethetők. Az első nézőpont Szent István király ma már közmondásossá váló „*mert az egynyelvű és egyszokású ország gyenge és esendő*”⁵ intelméből fakadt, és elsősorban a nemzetiségek által citált, kezdetben nyelvi, majd területi alapú igényeket magában hordozó szempontot jelentette. A második nézőpont pedig mai napig alkotmányos jelentőséggel bíró politikai magyar nemzet fogalmában ragadható meg.

Kiemelendő, hogy a nemzetiségi törvény megalkotásának idején Magyarország az Osztrák–Magyar Monarchián belül nem rendelkezett teljes szuverenitással, egy egységnek tekintett szupranacionális állam egyik feleként⁶ nézett szembe a kor nemzetállami kihívásaival. Magyarország értelemszerűen a nemzetállam feltételei hiányában nem helyezkedhetett az alapvetően nyelvi alapú nemzetfogalom álláspontjára, azonban az egységes és ezáltal fejlődő és stabil állam iránti kérdésre más válaszokat kellett találni. Magyarország a korszellemnek megfelelően a középkori partikularizmus felszámolásán túl elsődlegesnek tekintette területi épségének biztosítását és a kettős monarchián belüli befolyásának megőrzését, ezért a Monarchián belül lévő saját hatalmi érdekeit szem előtt tartva törekedett a nyelvtől független unitárius állam megteremtésére. Ennek eszközeként a nyelvi alapú nemzetfogalom helyett a *natio Hungarica* eszméjének modern kori, jogegyenlőségen alapuló fogalmával próbálta integrálni a

⁵ Nam unius linguae uniusque moris regnum, imhecille et fragile est, *Szent István király Intelmei Imre herceghez*, VI. fejezet, <https://mek.oszk.hu/00200/00249/00249.htm>

⁶ SZENTE Zoltán: *Kormányzás a dualizmus korában*, Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2011, 175–198.

nemzetiségeket, illetve másodlagosan közvetlen és közvetett módon szorgalmazta a nemzetiségek asszimilációját.⁷

A nemzetiségi törvény közvetlenül a kiegyezés folyamatához kötődik, így alkotmányos jelentőségű jogszabályként került a Corpus Iurisba. A kiegyezés időszakában a Magyar Királyság alkotmányos rendszerének újraalkotása az 1848–49-es forradalmi hagyományok eredményei és tanulságai, különösen a nemzetiségi mozgalmak fegyveres konfliktusainak tanulságai alapján történt meg, amelyre erőteljesen hatott a nemzetközi helyzet akkori valósága, az uralkodóház és Ausztria Magyarországhoz való viszonyának, valamint a társországok és a Magyar Szent Korona kapcsolatának rendezésének igénye, az unitárius, azaz partikularizmusoktól mentes modern magyar parlamentáris monarchia és állam megteremtésének céljával.⁸ Mindezen tényezők és hatások összessége bonyolult viszonyrendszert eredményezett, amely viszonyrendszeren túl további kihívásokat jelentett a törvényhozás számára a többnemzetiségű állam nemzetiségeinek egymástól is eltérő nemzetiségi igényeinek összessége.

A korban a hatalmi viszonyok és a nem teljes szuverenitás fentebb felvázolt tényezőitől függetlenül a korszellemnek megfelelően természetes igény jelentkezett az unitárius állam megteremtésére, amelynek egyik feltételét a nemzetiségekkel való viszony rendezése jelentette. A partikuláris, középkori eredetű széttagoltság⁹ megszüntetését ennek megfelelően egyrészt a közigazgatás újraszabályozása útján, másrészt pedig az állampolgári jogegyenlőség megteremtése révén lehetett elérni a magyar törvényhozás álláspontja szerint. A közigazgatási jog területére tartozó jogalkotás feltételezte a rendi alapú külön önkormányzatok és nemzetfogalmak megszüntetését és az állampolgári jogegyenlőség kiterjesztését. Az állampolgári jogegyenlőség talaján álló nemzetiségi törvény megalkotása azonban a XIX. század nemzeti mozgalmai miatt még magyar oldalról tekintve is komoly etnikai alapú kihívással állt szemben. A kihívás egyik oldalát a magyar szupremácia iránti többségi társadalmi elvárás, illetve a magyar nemzetállam megteremtésének igénye, másik oldalát pedig a nemzetiségek ezzel ellentétes irányú, gyakorlatilag kollektív jogok talaján álló, föderációt szorgalmazó mozgalmi jelentették. A nemzetiségi törvény az ellentétek feloldását a *hungarus* eszme újraalkotásával, a politikai magyar nemzet máig ható alkotmányos intézményének kodifikációjával képzelte el,

⁷ GYÓRI SZABÓ Róbert: *A magyar külpolitika története 1848-tól napjainkig*, Helikon, Budapest, 2011, 11–12.

⁸ MEZEY Barna (szerk.): *Magyar Alkotmánytörténet*, Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 260–280.

⁹ A széttagoltság egyik legszemléletesebb példája a Magyar Királyság területén talán a Szepesség volt, ahol a nemesi vármegye szervezetén kívül a szabad királyi városok sűrű városhálózata, a Tizlándzsás szék, a szászok, bányászok kiváltságos területi egységei, a lakosság személyi jellegű privilégiumaiban rejlő egyéb partikularizmusok mutatják a középkori államszervezet fenntartásának lehetetlenségét azzal, hogy 1772-ig a lengyel koronának elzárlogosított tizenhat szepességi város tovább árnyalhatja a képet. Lásd bővebben: NAGY FEKETE Antal: *A Szepesség területi és társadalmi kialakulása*, a szerző kiadása a Magyar Tudományos Akadémia, az Országos Levéltár, a Felvidéki Tudományos Társaság és a Szepesti Szövetség támogatásával, Budapest, 1934. A Magyar Királyság és az Erdélyi Nagyfejedelemség egyesüléséig az Erdélyi Nagyfejedelemség területén volt a legtöbb külön önkormányzat, és maga az állam is rendi alapon szerveződött rendi nemzetek uniójaként – ezen különleges viszonyok, amelyek a középkortól a megyerendezéséig álltak fent, alapjainak megértéséhez lásd többek között: BARTA Gábor: *Az Erdélyi Fejedelemség születése*, Budapest, Gondolat, 1984.

középpontba ennek megfelelően az egyéni jogok és a nyelvkérdés szabályozását helyezve. Ez utóbbi megoldás gyakorlatilag a nemzetiségi kérdés megoldásának úgynevezett együttműködő modelljét jelenti, amely a jogegyenlőség talaján állva a nemzetiségek tagjai mint egyének részére a többségi nemzet tagjaival egyenlő jogokat biztosít, azaz a nemzetiségi jogi szabályozás alapvetően individualista, az egyéneket és nem a közösségeket tekinti a szabályozás tárgyának annak ellenére, hogy egyes biztosított jogok csak közösségben gyakorolhatók.¹⁰

2. A nyelvkérdés mint a nemzeti és nemzetiségi eszme gyökere és az arra adott válaszok 1849-ig

2.1. A nyelvkérdés magyar szempontból. A magyar nyelv ügye

A nemzetiségi törvény, illetve az annak közvetlen előképének tekintendő 1849. évi VIII. törvénycikk a nemzetiségekről Európa első nemzetiségi jogi jogszabályai és ebből a tényből fakadóan a nemzetközi judikatúra kiemelten fontos és értékes alkotásai. A bevezetésben felvázolt tények és nemzetfogalmak közötti választás eredményeképpen mindkét jogszabály alapvetően a nyelvet helyezte szabályozásának középpontjába, noha a nyelvi alapon konstituált nemzetfogalmat elvetette.

A nyelvi kiindulópont megválasztásának oka alapvetően abban lelhető fel, hogy az organikus államfejlődést abszolutista módon megtörő II. József 1784. május 11-i nyelvrendelete, valamint részben az arra adott válaszként megerősödött nyelvújítás mozgalma és a felvilágosodás eredményeképpen kialakuló modern nemzetfogalom és nacionalizmus együttesen vezetett el a politikai hatalom döntően magyar anyanyelvű birtokosainál a magyar nyelv latin helyetti hivatalos nyelvként való alkalmazásának politikai programjához.

Ez a politikai program több mint öt évtizedig, az 1790. évi rendi országgyűléstől az 1844. évi II. törvénycikk elfogadásáig tartott. A rendek II. József nyelvrendelete idején, illetve a XIX. század első éveiben még elsősorban a latin nyelv védelme érdekében léptek fel. II. Lipót idején ebben a szellemben került elfogadásra az 1791. évi XVI. törvénycikk, amely a nyelvi kérdést elsőként tárgyalja Magyarországon, és még a latin nyelv védelmében mondja ki, hogy nyilvános ügyek intézésére idegen nyelv nem használható, a magyar nyelv pedig megtartandó, mintegy megelőlegezve annak majdani közjogi primátusát. Nem sokkal később azonban, a XIX. század első évtizedeiben a nyelvkérdés a nacionalizmus előretörésével és az irodalmi élet közvetlen befolyásával együtt már alkotmányos jelentőségű politikai kérdéssé változott, és a reformellenzék a magyar nyelv közjogi statusának kérdését politikai programként, az udvarral szemben „nyelvharcként” értelmezte.¹¹ Ezen politikai program alapjainak, a magyar reformer álláspontnak, illetve

¹⁰ TRÓCSÁNYI László: *Kisebbségi politikák, kisebbségi jogok = Emlékkönyv dr. Ruzsoly József 70. születésnapjára*, szerk. HOMOKI-NAGY Mária, Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2010, 893.

¹¹ MIKÓ Imre: *Nemzetiségi jog és nemzetiségi politika*, Minerva, Kolozsvár, 1944, 10–28.

az udvar és ezáltal a konzervatív álláspontnak a lényegét szemléletesen írja le Jókai Mór *És mégis mozog a Föld* című regényében, a főhős és József nádor szájába adva a felek érveit, illetve az azokban rejlő veszélyeket az alábbiak szerint:¹² „A külföldi országifjítókat lehet érteni: szándékuk világos. A nemzeti érzület felköltése által egy sok darabba szétosztott országot valamikor eggyé alakítani. Lehet, hogy célt érnek vele. De ugyanezt a célt éri-e el Magyarország, ha a pihenő nemzeti öntudatot fölébreszti? Rá az ellenkező vár, mint amazokra. Egy heterogén elemekből alkotott országnak elemeire szétbomlása. Tekintsd meg az ország térképét: számláld meg a megyéket, amik az ideálodban élő országot képezni fogják, fessd ki annak leendő határait, s borzadj el a jövőndőtől, amit alkotni akartok. Vedd elő a statisztikát, s kérdezd meg tőle, ha tizennégyből kilencet kiveszünk, mi marad ott. Ez az ország addig él, amíg alszik. Jaj annak, aki fölébreszti! Ami jó, az mindenkinek java, ami rossz, az mindenkinek baja idebenn. Versenyzés nincs. A nemesség uralkodik. Egy nyelvünk van – mely senkit nem protezsál, de nem is provokál. Klasszikus nyelv: a latin. Ez a törvények nyelve, az igazságszolgáltatás, az iskolai műveltség, a liturgia, a fakultások nyelve; szószólónk a küldiplomáciában. Ez a mi palladiumunk. Nemesi intézményeink emellett biztosítják a nemzeti szupremáciát számunkra. Frank, német, olasz földön a demokrácia csak egy új francia, német, olasz nemzetet hozand létre; a magyar földön a demokrácia új idegen nemzeteket fog alkotni, s minket elenyészt. –

– Fenséges uram! ... Sok ideig – volt jelszavunk: 'Extra Hungariam non est vita; si est vita, non est ita' ... Ébredjünk fel belőle, lássuk meg, hogy elmaradtunk a sivatagban; míg el nem takar bennünket a homok, s oda nem jutunk, ahova a flamandok, a baszkok, akikről senki sem tudja, hogy még most is élnek; pedig számuk millió, s nyelvük él – ábécéskönyveikben. Ennél többet ér ébren lenni s elfogadni a harcot óriási feladataival. Én tudom, hogy ébredésünkkel más alvókat is fölébresztünk, legyen úgy. Én a magunk fáját oly életképesnek hiszem, hogy nem rettenek vissza a versenytől. Ha nagy lesz a küzdelmünk, annál nagyobb lesz a győzelmünk!”

A fenti párbeszéd arra a kulcsfontosságú tényre világít rá, hogy a rendi alkotmány hatálya alatt a nemzetiségi kérdés a rendiség talaján álló államjogban, amelynek egyik fundamentumát a latin nyelv képezte, nem volt értelmezhető és így nem is volt szabályozható.¹³ A párbeszédben elhangzó másik, a magyar nyelvvel kapcsolatos érvrendszer pedig arra a fentiekben rögzített társadalmi tényre világít rá, hogy a kezdetben irodalmi síkon megjelenő kérdés politikai síkra terelődése egyenesen vezet el a rendi alkotmány kereteinek fellazításához, ezzel párhuzamosan pedig a nemzetiségi mozgalmak megszületéséhez.

A magyar rendi Országgyűlés gyakorlatilag 1791-től folyamatosan tágította a magyar nyelv közjogi státusának kereteit, ezzel visszaszorítva a latin nyelv használatát. Az 1791. évi XVI. törvénycikk kvázi megelőlegezte a magyar nyelv hivatalos státusát, az 1792. évi VII. törvénycikk annak tanítását rendes tantárgyként, a kapcsolt részekben pedig rendkívüli tantárgyként rendelte el. Az 1805. évi IV. törvénycikk a magyar nyelv használatáról már a latin mellett a magyar nyelv helyét rögzíti a törvényhozásban és a törvényhatóságokban, az 1830. évi VIII. törvénycikk a nemzeti nyelv használatáról a perjog területére terjeszti ki a magyar nyelv használatát. Az 1836. évi III. törvénycikk a magyar nyelvről és 1840. évi VI. törvénycikk a magyar nyelvről tovább pontosította és

¹² JÓKAI MÓR: *És mégis mozog föld*. II. kötet, Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest, 1967, 98–100.

¹³ MIKÓ: *i. m.*, 4.

szélesítette a magyar nyelv használatának lehetőségeit és kereteit, végezetül az 1844. évi II. törvénycikkkel a magyar nyelv és nemzetiségről az ország egyetlen hivatalos nyelvénvé tette azt, azaz a magyar nyelv a nyelvharcot kizárólagosan megnyerte, amely által a magyar alkotmányosság sarkalatos tételévé vált a magyar nyelv közjogi kizárólagossága, és ez a tétel a nemzetiségi törvény normarendszerében is megjelent.

A fenti folyamatok, valamint nyelvharc tárgyalásakor ki kell emelni, hogy a magyar nyelv bevezetésének a célja elsődlegesen a *holt* latin nyelv helyetti *élő* államnyelv megteremtése volt, és ez a politikai program a nyelvújítással állítható párhuzamba. Több jogszabály is kiemelte a magyar nyelv „kiművelésének” fontosságát ezzel a céllal összhangban, azaz semmiképpen sem volt cél a többi nemzetiség nyelvének, vallásának, kultúrájának elnyomása.¹⁴ Az elnyomás célként már csak azért sem volt értelmezhető, mert a magyar politikai elit a magyar állam területi épségét a pánszláv, illetve pán-germán mozgalmaktól féltette a külső viszonyokat elemezve, míg belső oldalról a már idézett unitárius állam jogegyenlőségen alapuló megteremtésének politikai programja és célja a nemzetiségek hűségének biztosításával volt elképzelhető. Nem szabad továbbá figyelmen kívül hagyni azt a tényt sem, hogy az 1847–48. évi utolsó rendi országgyűlés által megalkotott 1848. évi áprilisi törvényekig a magyar alkotmányos berendezkedés megkérdőjelezhetetlen alapját képezte, hogy a politikai jogok birtokosa a rendi értelemben vett magyar nemzet, amelynek tagjai a magyar nemesi osztály tagjai nyelvüktől függetlenül, így fakadt az a törvényhozói alapállás, hogy a rendi magyar nemzet jogainak kiterjesztése magától értetődően jogokkal ruházza fel a nemzetiségi lakosságot is.¹⁵ Mindezeknek megfelelően maguk a nemzetiségek sem láttak a magyar nyelvharcban ellenük irányuló szándékot,¹⁶ sőt azt alapvetően támogatták, és elfogadták a magyar nyelvet mint az országos ügyek intézésére való közös nyelvet. A magyar nyelv hivatalos nyelvvé tétele a nemzetiségek oldaláról nézve ebben az időben tehát a rendi alkotmányos keretek szélesítésének és a jogkiterjesztésnek eszközeként nem ütközött ellenállásba, a magyar nyelv hivatalossá tételének ellenzőinek indokai sem etnikai jellegűek voltak, sokkal inkább a rendi kiváltságok megőrzésének, illetve azok kiterjesztésének igényéből, valamint döntően egyházszervezeti kérdésekből fakadtak, elsősorban a Határőrvidék szerb ajkú vagy a Horvátország rendi különállását féltő horvátok részéről.

A magyar nyelvharcot tehát a törvényalkotók és a nemzetiségek egyaránt nem etnikai szempontból tartották fontosnak, hanem a modern magyar állam megteremtésének egyik alapfeltételeként tekintettek rá, ugyanakkor ezzel egyidejűleg felismerték a többnemzetiségű állam által adott kihívásokat is. Ennek megfelelően a hivatalos magyar

¹⁴ A magyar nyelv hivatalossá tétele mint a magyar elnyomás egyik eszközeként való értelmezése ebben a korban még marginális jelentőségű álláspont volt még a nemzetiségi mozgalmakon belül is.

¹⁵ SZEMERE Bertalan: *Szemere Bertalan miniszterelnök emlékiratai az 1848/49-i magyar kormányzat nemzetiségi politikájáról*, Cserépfalvi Kiadás, Budapest, 1941, 39.

¹⁶ Ennek a tételnek ékes bizonyítékeként állhat Gozsdu Manó példája többek között, aki román nemzetiségére büszke magyar hazafiként 1826-ban, tehát tizennyolc évvel a magyar nyelv hivatalossá tétele előtt elsőként nyújtott be magyar nyelvű keresetlevelet a kortársak nem kis megdöbbenésére. BERÉNYI Mária: *Viața și activitatea lui Emanuil Gojdu 1802-1870*, Fundația Publică „Pentru Minoritățile Naționale și Etnice din Ungaria”, Autoguvernarea Minoritară Română – Sectorul II, Budapesta și Ministerul Patrimoniului Culturii Naționale, Gyula, 2002, 155.

nyelv kérdésének tárgyalásán túl már megjelentek a nemzetiségi helyi nyelvhasználati igényekre adandó első válaszok tervezetei is a rendi korban. Ennek egyik bizonyítékaént áll báró Wesselényi Miklós 1843. évi első nemzetiségi törvényjavaslata, amely a nemzeti egység megteremtése érdekében a magyar nyelvtörvénnyel egyidejűleg kívánta tárgyalni a többi nyelv közjogi helyzetét, sőt a nemzetiségi „*viszázkodás keltést*”, az idegen ajkúakkal szembeni erőszakos fellépést, sértést, ingerlést, azaz a mai fogalmaink szerinti közösség tagja elleni erőszakot, közösség tagja elleni uszítást, gyűlöletbeszédet is büntetni rendelte.¹⁷

2.2. Az 1848–1849-es magyar forradalom és szabadságharc.

A jogegyenlőség és jogkiterjesztés hatása a nemzetiségi jogokra.

Az Erdélyi Nagyfejedelemség sajátos viszonyai. Az első nemzetiségi törvény

Az 1848. évi áprilisi törvényekkel megalkotott új alkotmányos berendezkedés kiindulópontja a liberális reformellenzék jogegyenlőség-tétele volt. A jogegyenlőség tétele alapján a rendi magyar nemzet politikai jogait a törvényhozás a kor körülményei között a lehető legszélesebb körben terjesztette ki az ország lakosságára nemzetiségtől függetlenül,¹⁸ azaz az utolsó rendi országgyűlés a rendiséget felszámolva kívánta a modern magyar államot megteremteni abban a hitben, hogy a jogegyenlőség felszámolja a nemzetiségi ellentéteket, amely ellentétek gyökerét a törvényhozás elsődlegesen a középkori partikularizmusban és privilégiumokban látta.

A fentiekben ismertetett magyarországi törvényalkotási folyamattal egyidejűleg, illetve azzal párhuzamosan zajlott az Erdélyi Nagyfejedelemségben a szászok „nyelvharca” a maguk német nyelvének hivatalossá tétele érdekében, illetve a románok küzdelme rendi nemzetként való elismerése érdekében.¹⁹ Az Erdélyi Nagyfejedelemségben a XVI. század óta a magyar nyelv volt a hivatalos, amelynek jogait II. József nyelvrendelete súlyosan sértette, így a magyar nyelv védelme érdekében szintén törvényi szabályozásra volt szükség.²⁰ A szászok politikai programja nyelvi jogaik iránt, amelynek külön támogatást adott II. József nyelvrendelete, amely az anyanyelvüket, a németet tette hivatalossá, párhuzamba állítható a magyar nyelv jogaiért való fent idézett, a korszellemnek megfelelő küzdelemmel.²¹ A szászok nyelvi küzdelmétől alapvetően tért el azonban a románok *Supplex Libellus Valachorum Transsilvaniae* folyamodványában kifejtett álláspontja és küzdelme, illetve az az alapján rendszeres időközönként megfogalmazott rendi nemzetként való elismerésének igénye, amely a szászoktól eltérően nem nyelvi,

¹⁷ MIKÓ: *i. m.*, 40.

¹⁸ MEZEY: *i. m.*, 242–251.

¹⁹ MIKÓ Imre: *Nyelvhasználat és jogtörténet Erdélyben = Válogatott egy témára*, MIKÓ Imre, Kriterion Kiadó, Bukarest, 1981, 51–58.

²⁰ Így született meg az 1791. évi XXXI. erdélyi törvénycikk a közügyeknek az Erdélyi Fejedelemség határain belül magyar nyelven való tárgyalásáról, amely bár visszaállította a magyar nyelv korábbi elsőségét, de a latint is kiemelte és a központi kormányzat, valamint a külhoni kapcsolattartás nyelvévé tette.

²¹ A küzdelem részbeni szász sikere az 1847. évi I. erdélyi törvénycikk a magyar nyelvről, amely a német nyelv használatát megerősíti, mely szerint a szász törvényhatóságokban a törvényeket németre kell lefordítani, iratkezelésük, tárgyalásaik, jegyzőkönyveik nyelve a német.

hanem továbbra is rendi alapon állt. A román nemzet rendi nemzetként való elismerése gyakorlatilag a már meghaladott rendi államberendezkedés, igaz, a románokkal való kibővített formában való konzerválását jelentette volna, ezáltal az nem nyert és nem nyerhetett támogatást sem magyar, sem székely, sem pedig szász részről. Az 1848. évi VII. törvénycikk Magyarország és Erdély egyesítéséről hatálybalépését követően a románok magatartása és politikai programja az áprilisi törvények liberális alkotmányos berendezkedésétől függetlenül továbbra is a fenti és már meghaladott rendi alapon állt, változatlanul ezen alapon fogalmazott meg kiváltságok iránti igényt, illetve küzdött az unió ellen. Ez utóbbi program, azaz az unió elleni fellépés okát elsődlegesen az képezte, hogy míg a külön álló Erdélyi Nagyfejedelemségben a románok számszerű többséget képeztek, addig az unióval létrejött új Magyar Királyságban a románság már csak egyike volt a számos egyéb nemzeti kisebbségnek.²²

Az 1848. évi áprilisi törvényekkel megalapozott polgári átalakulás jogegyenlőség-tétele szerint tehát a román, horvát, szerb, szász, sváb, szlovák, ruszin és más nemzetiségűek kivétel nélkül a magyar politikai nemzet egyenjogú tagjaivá, kvázi a magyar rendi nemesség tagjaivá váltak beszélt nyelvüktől, etnikai hovatartozásuktól függetlenül megalkotva az új *natio Hungaricat*. A magyar politikai vezetés a forradalom győzelmétől ennek megfelelően azt várta, mint utóbb kiderült, túlzottan optimistán, hogy a nemzetiségi kérdés a jogegyenlőség és a jogkiterjesztés eszközeivel a *natio Hungarica* tételével és a rendi különbségek felszámolásával magától megoldódik.

A Magyar Királyságban honos nemzetiségek, bár a jogegyenlőséget elfogadták, így az erdélyi románok kivételével és velük ellentétben már ezen új alkotmányos berendezkedés alapján a továbbiakban nem rendi kiváltságokért küzdöttek, hanem a korábbi magyar példa mintája szerint és annak érvrendszerét megismételve és felhasználva elsősorban nyelvi-kulturális jogokat, illetve később közigazgatási jellegű, mai fogalmaink szerinti területi alapú önkormányzati igényeket fogalmaztak meg az új magyar állammal szemben. A nemzetiségi mozgalmak igényeiket nyelvi és kulturális oldalról a magyar nyelvharc érveire és a magyar nemesség Ausztriával szembeni küzdelmének példájára alapozták. A területi alapú, egyes nemzetiségek által eltérő mértékben megfogalmazott, de ekkor még alapvetően a Magyar Szent Korona Országain belüli önkormányzatiság igényeinek alapját és indoklását pedig az addigi horvát közjogi különállásra, a Határőrvidék és a Temesi Bánság korábbi helyzetére, valamint az erdélyi Szász Universitas kvázi nemzetiségi alapú különállására alapozták a karlócai, balázsfalvi és lipótszentmiklósi nemzeti gyűléseken.

Az 1848 szeptemberétől eszkalálódó és szabadságharcba torkolló események, valamint a nemzetközi helyzet alakulása a nemzetiségi igények tárgyalását az első népképviselői országgyűlésben lehetetlenné tette. A kérdés törvényhozási tárgyalásának lehetetlenségét eredményezte továbbá, hogy társadalom és politikai vezetés egyaránt a nemzetiségi mozgalmakat nem minden alap nélkül a bécsi udvar intrikáinak tudta be,²³ ami a felek közötti bizalomvesztéshez és fegyveres konfliktushoz vezetett, amely

²² MIKÓ: *i. m.*, 40.

²³ SZEMERE: *i. m.*, 70, 76.

nemzedékekre hatóan meghatározta a többségi magyarság és a nemzetiségek viszonyát.²⁴ A kialakuló belháború mindezek ellenére sürgető és a nemzetiségekkel való megbékélést szolgáló megoldásokat kívánt. A megoldások iránti igényt egyre hangsúlyosabbá és indokoltabbá tették a hadi helyzet magyar részről való kedvezőtlen fordulatai, továbbá azok a már egyre inkább előretörő nemzetiségi igények, amelyek már a Magyar Szent Korona Országainak területi integritásával szemben egyfajta osztrák föderáció igényét fogalmazták meg elsősorban horvát, szerb, illetve román részről, és amelyeknek közjogi betetőzését és részbeni teljesítését az 1849. március 4-i Olmützi Alkotmány jelentette.²⁵

A dicsőséges tavaszi hadjárat magyar katonai sikerei, illetve az ezek alapján 1849. április 14-én elfogadott és 1849. évi II. törvénycikkkel beiktatott Függetlenségi Nyilatkozat alapvetően megváltoztatta a politikai erőviszonyokat. Figyelemmel a Függetlenségi Nyilatkozat tényére, valamint arra, hogy az Olmützi Alkotmány centralizált alapállása a nemzetiségi igényeket csak részben elégítette ki, 1849 májusában már a nemzetiségek mozgalmak is a magyar kormányzattal való megegyezés szándéka felé mozdultak el. Ennek megfelelően az 1849. május 2-án hivatalba lépett Szemere-kormány kezdte meg a nemzetiségi törvény előkészítését, amely alapkoncepciója szerint az egységes és oszthatatlan magyar államon belül akarta nyelvi alapon külön jogokban részesíteni a nemzetiségeket, fenntartva a magyar államnyelv primátusát. A törvény megalkotásától és a nemzetiségeknek tett engedményektől a kormányzat alapvetően azt várta el, hogy belső erőforrásokat mozgósíthat,²⁶ és a honvédség ellen harcoló szerb és román erőket sikerül megnyerni a szabadságharc ügyének az orosz intervencióval szemben. A nemzetiségi törvény megalkotásától függetlenül tárgyalt ennek reményében Perczel Mór tábornok a szerbekkel, területi autonómiát is kilátásba helyezve, illetve 1849. július 14-én „megbékélési tervezetet” írt alá Kossuth Lajos a román emigráció képviselőivel – Nicolae Bălcescuval és Cezar Bolliackal. A megbékélés értelmében a felállítandó román légio a magyar honvédséggel harcolt volna a független Magyarországért, ahol a vármegyéket a többségi lakosság nyelvén igazgatják majd, illetve a román nyelv az állami oktatás és a nemzetőrség nyelve is lett volna az érintett területeken.²⁷

Szemere Bertalan tárgyalásai és érvei végül a képviselőházban sikerre vezettek, és 1849. július 28-án 90%-os arányban megszavazták Európa első nemzetiségi törvényét, az 1849. évi VIII. törvénycikket a nemzetiségekről.²⁸ A törvény egy új alkotmányra kívánta bízni a kérdés végleges tárgyalását, és kiemelte, hogy annak célja a haza nem magyar ajkú lakosságának megnyugtatása, ezzel is sugallva, hogy a nemzetiségek sorsa a magyar szabadságharc sikeréhez kötött. A törvény szerint bár a hivatalos nyelv a központi igazgatásban és a törvényhozásban továbbra is a magyar, községi és törvényhatósági szinten teljes mértékben biztosította az anyanyelvhasználatot, ahogyan az elsőfokú peres eljárásokban, valamint egyéb eljárásokban is. A területi alapon szervezett

²⁴ SZÁSZ Zoltán: *A nemzetiségek és a magyar forradalom*, Budapest, Történelmi Szemle, 1998/3–4, 193–203.

²⁵ MIKÓ: *i. m.*, 62–63.

²⁶ GYÖRI SZABÓ: *i. m.*, 19.

²⁷ MIKÓ Imre: *Nyelvhasználat... i. m.*, 58–59.

²⁸ EÖTVÖS József: *A nemzetiségi kérdés*, Kriterion Kiadó, Kolozsvár, 2011, 201–203.

nemzetörség vezényleti nyelve szintén a községi nyelven történt volna, az alapfokú és egyházi oktatásban, valamint az egyházi ügyekben szintén biztosított lett volna a teljes nyelvhasználat. A hivatalviselés feltételeként a törvény kizárólag az érdem és képesség feltételét szabta, azaz a magyar nyelvtudás nem jelentett hivatalviselési feltételt. A jogszabály a szabadságharc elleni harcot beszüntető nemzetiségek javára amnesztiát tartalmazott, illetve megelőlegezte különösen a szerb, illetve a román nemzetiségi mozgalmak igényeinek külön törvényben való szabályozását. A szabadságharc alig két héttel később bekövetkezett veresége okán a törvény tényleges alkalmazására nem került sor, azonban a jogszabály fontos hivatkozási alapként a nemzetiségi törvény megalkotása során különös jelentőséggel bírt, és hivatkozásait elsősorban a nemzetiségi képviselők rendszeresen idézték.

3. A nemzetiségi törvény megalkotása

3.1. A nemzetiségi kérdés a neoabszolutizmus korában. Az 1861. évi magyar Országgyűlés nemzetiségi biztossága és bizottsági javaslata

Az 1848/49. évi szabadságharc bukását követően bevezetett neoabszolutista államberendezkedés nemzetiségekkel kapcsolatos viszonyát találóan jelzi Pulszky Ferenc szállóigeként élő történelmi igazsága, amely szerint a magyar szabadságharc ellen fegyveresen fellépő nemzetiségek ugyanazt kapták jutalmul Béctől, amit a magyarok büntetésül. Magyarország beolvasztása az Osztrák Birodalomba egyet jelentett az addig organikusán fejlődő magyar államberendezkedés megsemmisítésével és ezáltal a nemzetiségi jog területén elért eredmények félresöpprésével, illetve a nemzetiségi jog talaján álló intézmények megteremtési lehetőségeinek megsemmisítésével.²⁹ A centralista állam ennek megfelelően nemcsak az addigi magyar közigazgatási szervezetet szüntette meg, értve ez alatt a nemzetiségek lakta vármegyék önkormányzatiságát is, hanem többek között feloszlításra került a társország Horvátország országgyűlése is, az erdélyi Szász Universitas közvetlenül a bécsi kormányzat alá rendeltetett, sem a románok, sem a szlovákok nem kapták meg az ígért autonóm körzeteiket, vezetőiket rendőri felügyelet alá helyezték.³⁰ A felállított Szerb Vajdaság és Temesi Bánság pedig bár Magyarországtól leválasztott területi egységet képezett, de vegyes ajkú lakossága és közvetlenül a bécsi kormányzat alá helyezése az autonómia látszata ellenére tényleges önkormányzatisággal nem rendelkezett.

A szabadságharc egyik legfontosabb tanulságaként mind az emigrációba kényszerült, mind pedig az itthon maradt politikai elit egyaránt felismerte, hogy a nemzetiségi kérdés megoldása a jövőben nemcsak megkerülhetetlenné, hanem elsődlegessé is vált.

²⁹ HEKA László: *A délszláv népek nemzetiségi mozgalmai a 19. században = Emlékkönyv dr. Ruszoly József 70. születésnapjára*, szerk. HOMOKI-NAGY Mária, Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2010, 300.

³⁰ MIKÓ: *i. m.*, 71–72.

A rendiség eltörlése és a jogok kiterjesztése nem érte el azt az eredményt, amit vártak tőle, hanem ellenkezőleg, a nemzetiségi mozgalmak megerősödtek, és jelentős nemzetiségi erők a magyar államiság ellen fogtak fegyvert.³¹ A belháború következtében felizzott etnikai ellentétek immáron a nyelvkérdésen túlmutató programokat eredményeztek, amelyek okán és a magyar állameszmény közötti összhang megteremtése érdekében új alapokra kellett helyezni a nemzetiségi kérdés megoldását.

A nemzetiségi kérdés megoldására alapvetően két álláspont tekinthető uralkodónak a korban, az első szerint gyakorlatilag területi alapú autonómiák konföderációjaként kell újraalkotni Magyarországot kollektív nemzetiségi jogok alapján. A második álláspont szerint a már meglévő, illetve újraalkotandó államszervezeten belül kell az egyéni nemzetiségi jogok széles körű érvényesülése érdekében a megfelelő intézkedéseket megtenni.³² Ez az utóbbi álláspont a nemzetiségi jogok tekintetében továbbra is az egyéni jogok alapján képzelte el a megoldást, és területtől függetlenül, de az érintett megyék sajátosságait figyelembe véve biztosított volna személyi elvű autonómiát akár oly módon is, hogy az adott nemzetiséghez tartozó közösség tagjai együttesen, akár egy nemzetiségi főnök mint közjogi méltóság vezetésével gyakorolta volna elsődlegesen nyelvi és kulturális jogait, alkotott volna önkormányzatokat az egyházak meglévő önkormányzatiságának mintájára. Ez utóbbi álláspont lényegi kiindulópontja a magyar területi integritás biztosítása. A területi integritással a területi alapú autonómiák léte az állami keretek szétfeszítése okán összeegyeztethetetlen ezen utóbbi álláspont szerint, ezáltal azt ab ovo elvetette. Az első álláspontot értelemszerűen elsősorban a nemzetiségek tették magukévá, és külön-külön tervezeteket készítettek a kérdésben. Rokonszenvezett azonban az állásponttal többek között Klapka György, Teleki László gróf és a korábbi miniszterelnök, Szemere Bertalan is. A második álláspontot a maga részleteiben pedig Kossuth Lajos dolgozta ki a *Küthayai Alkotmányban*.³³ A két álláspont között egyértelmű elköteleződés az emigrációban nem történt, így az álláspontok lényegi elemeinek vegyítésével kötöttek megállapodásokat a magyar vezetők a szomszédos államok vezetőivel, illetve a nemzetiségek képviselőivel mindenkor a szabadságharc újakezdésének és egy Ausztria elleni koalíciónak a lehetőségeit kutatva, valamint kidolgozva a Dunai Konföderáció tervezetét.³⁴

A passzív ellenállás belső okai, a nemzetiségek mozgalmai, a birodalom kormányzásának nehézségei, illetve a külpolitikai helyzet alakulása végül az abszolutizmus feladását eredményezte, és a császári kormányzat 1860. október 20-án kiadta az Októberi Diplomát, amely az 1861. február 26-i Februári Pátenssel együtt lehetőséget teremtett a Magyar Országgyűlés összehívására és a nemzetiségi kérdés újratárgyalására.³⁵

Az 1861. április 2-ára összehívott Országgyűlés 1861. május 13-i ülésén Deák Ferenc előadta, hogy az Ausztriával való közjogi viszony rendezése mellett kiemelt fontosságú

³¹ HEKA: i. m., 299–300.

³² HERMANN Róbert: *Kossuth konföderációs koncepciója. A magyar emigráció elképzelései az együttélés újrászabályozására 1848–1867*, Budapest, Rubicon, 2018/2, 7–9.

³³ HERMANN: i. m., 10–11.

³⁴ MIKÓ: i. m., 73–76.

³⁵ SCHWARCZWÖLDER Ádám: *Abszolutizmus vagy alkotmányosság. Rögös út a kiegyezésig*, Rubicon, Budapest, 2018/2, 20–26.

ügyként kell kezelni a nemzetiségi kérdés rendezését, amelyre egyébként a királyi leirat is utal. A nemzetiségi kérdés tárgyalásakor Deák elsődlegesnek nevezi a félreértések eloszlatását, az elnyomás helyett a lehető legszélesebb körű szabadság biztosítását, amelyet továbbra is a teljes jogegyenlőség és a magyar állam területi integritásának alapján lát megoldhatónak, értve ez alatt az Erdéllyel való uniót, így az erdélyi képviselőkkel való közös törvényalkotást is. A Deák Ferenc által rögzített kiindulópontokhoz csatlakoztak a kibékülés vágyával és hitével a „Bécsben csalódott” nemzetiségek jelen lévő képviselői is.³⁶ Az Országgyűlés ennek megfelelően rögzítette a nemzetiségi kérdés tárgyalásának alapelveit, egyrészt elrendelve Horvátország kérdésének külön kezelését és az erdélyi képviselő kérdésének rendezését, ugyanakkor rögzítve a magyar állam Erdéllyel együtt értett területi integritásának alapelvét, a teljes jogegyenlőség biztosítását, a méltányosságot mint szabályozási alapelveket. Az Országgyűlés mindezen alapelvek tiszteletben tartásával egy törvény megalkotását tűzte ki célul valamennyi nemzetiség jogait illetően, azaz a jogegyenlőséggel és a területi integritással összeegyeztethetetlennek minősítette a nemzetiségek külön igényeinek külön joggá való kodifikálását. Báró Eötvös József javaslatára az Országgyűlés elrendelte a kérdés fenti alapelvek mentén való külön nemzetiségi bizottságban való tárgyalását és az előkészítő munkálatok elvégzését.³⁷ A huszonhét tagú nemzetiségi bizottság, amelyben jelentős szerepet kaptak a nemzetiségi képviselők is, végül az 1861. augusztus 9-i ülésre terjesztette elő jelentését Sigismund Popovici és Aloisiu Wlad román nemzetiségű külön javaslatával. A jelentés a fenti elveket lényegében véve megismételte, rögzítette a *natio Hungarica* elvét azzal, hogy tételesen a magyar nemzetiséget is megnevezve felsorolta a magyarországi nemzetiségeket, rögzítette az ország politikai egységét és a nemzetiségi igények egyéni és egyesülési szabadság alapján való rendezésének alapvonalait. A javaslat részletesen rögzítette a nemzetiségi jogokat az állami, önkormányzati és igazságszolgáltatási területeken, illetve az egyéni és egyesületi viszonyokban, ugyanakkor a külön nemzetiségi alapon szerveződő területi önkormányzatokat változatlanul elvetette. A bizottság javaslatát végül az Országgyűlés érdemben tárgyalni nem tudta, azt az uralkodó 1861. augusztus 22-én feloszlatta.

3.2. Az 1865/1868. évi Országgyűlés. A nemzetiségi törvényjavaslatok és azok elvi kiindulópontjai. A nemzetiségi igények

Az 1861. évi Országgyűlés összehívását eredményező okok ismételt bekövetkezte az uralkodót is a Magyarországgal való megegyezés szándéka felé vezette, így elrendelte a magyar Országgyűlés összehívását.³⁸ Az 1865/68. évi Országgyűlés az 1861. évvel azonos alapon állt az Ausztriával való közjogi viszony rendezése tekintetében, ugyanakkor a nemzetiségi kérdés rendezését a trónbeszéd nem érintette csak annyiban és

³⁶ MIKÓ: i. m., 90–99.

³⁷ „Ha itt véletlen tanácskozás tárgyává tesszük ezen fontos kérdést – éppen mert az egyes kitételeket mindenikünk előre meg nem gondolhatja –, olyan szavak mondathatnak, melyek sértésnek vagy kicsinylésnek vétethetnek. Itt nincs senki, aki a hazában lakó különböző nemzetiségek iránt mást érezne, mint a legnagyobb testvériséget és a tökéletes jogegyenlőség érzetét, s azon meggyőződést, hogy e hazában csak hasonló polgárok vannak, és hogy éppen a tökéletes egyenlőségben fekszik a hazának jövője” – érvelt a bizottság felállítása mellett Eötvös.

³⁸ SCHWARZWÖLDER: i. m., 26–33.

csak közvetett módon, hogy a közjogi rendezés érdekében a szabor és az Erdélyi Nagyfejedelemség országgyűlése is összehívásra került. A horvát Országgyűlés összehívása alapvetően pozitív fogadtatásra lelt, de az Erdélyi Nagyfejedelemség kérdése heves vitát váltott ki, elvégre a külön erdélyi országgyűlés a Magyarországgal való unióval ellentétben állt. Ennek megfelelően az 1865. február 24-án kelt országgyűlési válaszfeliratban az erdélyi unió kérdése külön kihangsúlyozásra került, amellyel egyidejűleg az igazság és a testvériesség elveit szem előtt tartó nemzetiségi jogalkotás szándéka is.³⁹

Az összehívott erdélyi országgyűlés is alapvetően saját legitimitációjáról folytatott heves közjogi vitákat, amelyeket követően végül a magyar képviselők távollétében a román nemzetiség kérdését rendezte, és a nemzeti terület kivételével teljesítette a román nemzet egyenjogúsítási és elismerési kéréseit.⁴⁰ A kiegyezés megvalósulását megelőzően 1865/1866 fordulóján azonban ismét a Magyarországgal való unió pártján állók kerültek többségbe az erdélyi országgyűlésben, így az erdélyi kérdések rendezését is az 1865/1868. évi magyar Országgyűlés volt hivatott rendezni ennek megfelelően.⁴¹

A válaszfelíratra adott uralkodói leirat 1865. március 3-án került ismertetésre az Országgyűlés előtt, amely megerősíti a területi épség fenntartása melletti nemzetiségi törvény megalkotásának szükségességét, és annak legfelsőbb támogatásáról biztosítja a törvényhozókat.⁴² A leirat felolvasását követően közel két hónapos, sokszor személyeskedéstől sem mentes vita bontakozik ki a törvény-előkészítő bizottság felállítása módjáról, tagjairól, akiket 1865. április 26-án választanak meg, de a bizottsági munkától függetlenül érkeznek javaslatok és indítványok elsősorban szerb részről az 1861. évi karlócai szerb kongresszusi határozatok érvényesítése és szerb különjogok, elsősorban területi autonómia érvényesítése érdekében, illetve román részről részben hasonló tartalommal. Végül öt törvényjavaslat kerül kidolgozásra az Országgyűlés elé terjesztésre, amelyek közül kettő, az úgynevezett bizottsági-többségi, illetve Mocsonyi Sándor [Alexandru Mocioni] vezetésével kialakított, szerb és román képviselők által jegyzett úgynevezett kisebbségi javaslat tekintendő alapvető fontosságúnak mintegy két és fél év bizottsági munkálatait követően.

A többségi javaslat alapját képező, 1867. június 25-én előterjesztett bizottsági jelentés és törvényjavaslat megfontolás tárgyává tette az 1861. június 7-i turócszentmártoni szláv, azaz szlovák és az 1861. március 21-i szerb nemzetgyűlések határozatait, a kisebbségi képviselők indítványait és az 1861. évi bizottsági jelentést, és azokat mellékelte előterjesztéséhez az általános vitát előkészítendő. A javaslat a *natio Hungarica* alapján az egyenjogúság és a területi integritás alapelveit rögzíti, így alapvetően nem lát lehetőséget egyes nemzetiségek különjogainak kodifikálására, ahogyan a területi önkormányzatok-autonómiák megalakítására sem, és ezáltal elsősorban a nyelvkérdésre helyezi a hangsúlyt. Kiemelendő, hogy valamennyi nemzetiségi álláspont elismeri és hitet tesz Magyarország területi integritása mellett, nem fogadván el azt, hogy érveik és igényeik ezen integritás ellen hatnának, azaz ebben a kérdésben konszenzus állt fenn.

³⁹ MIKÓ: *i. m.*, 111–117.

⁴⁰ MIKÓ: *Nyelvhasználat..., i. m.*, 60–62.

⁴¹ KISTELEKI Károly: *Erdély és Magyarország második egyesülése. Az 1868-as uniós törvény = Erdély jogtörténete*, szerk. VERESS Emőd, Forum Iuris, Kolozsvár, 2018, 282–285.

⁴² MIKÓ: *i. m.*, 117.

Szintén rögzíthető, hogy az 1848. évi jogegyenlőség alapján eredeztethető politikai magyar nemzet fogalmát is alapvetően elfogadták a nemzetiségi képviselők, azonban annak felfogását, a területi integritás elvével egyezően már árnyalni kívánták, azaz a politikai magyar nemzet fogalma alatt a magyarországi nemzetek egyfajta szövetségét értették. Ennek megfelelően a nemzetiségi képviselők kollektív és nem individualista alapon állva kérték a nemzetiségek, beleértve a magyar nemzetiség felsorolását is a törvényben, és ez alapján látták megvalósíthatónak az ország területi igazgatásának átszervezését nemzetiségi alapon. Az A) mellékletként csatolt, az 1861. június 7-i turócszentmártoni szlovák nemzetgyűlés határozata e körben a megoldást sürgetve emelte ki, hogy *„Kérdés, hogy jelenleg örvendetes vagy szomorú napoknak néz-e elébe kedves hazánk, most, midőn a világ vezéreszméje, a nemzetiség kérdése benne a maga megoldására vár”*.⁴³

Mindezeket előrebocsátva az egyes nemzetiségek nemzetiségi törvénnyel kapcsolatos elvárásainak és igényeinek áttekintésére az alábbiak szerint tehető kísérlet.

Az A) mellékletként csatolt 1861. június 7-i turócszentmártoni szlovák nemzetgyűlés határozata egyszerűen áll individualista alapon, igényelve egyéni jogok széles körét, illetve kollektív alapon.⁴⁴ A határozat külön érdekessége, hogy elsőként alapoz a történelmi jogra, arra, hogy a magyarok bejövetele előtt már jelen lévő közösségként önként fogadták el a magyar államot, és azért a magyarokkal együtt küzdöttek, amely tény igényeik teljesítésének egyik jogalapja. Ennek megfelelően a szlovák alapállás abban áll, hogy miként az individuumok azonos és egyenlő jogokat élveznek, úgy a nemzeti közösségeket is azonos és egyenlő jogok illetik meg, így a nemzeti közösségek külön elismerése a törvény elfogadásának előfeltétele, s ezen elismert nemzeti közösségek konföderációja képezheti a *natio Hungaricat*. A nemzeti közösség elismerése pedig egyenesen vezet el új szlovák vármegyék alakításához, vármegyehatárok módosításához, amely vármegyéből szláv kerület kialakítását kell eszközölni. Ezen szláv kerület indokaként a nyelvhatárok közigazgatási határrá való alakításának igazságosságát hozza a határozat, valamint azt a tényt, hogy a korábbi kiváltságos területek sem vezettek a területi integritás megbomlásához, így ezen autonóm terület sem bontaná meg Magyarország területét, közigazgatási rendszerét. A kerületben honos nemzetiségek jogait pedig az egyéni nemzetiségi jogok biztosítanak a határozat szerint, bár ennek ellentmond az a tény, hogy a kerület egyetlen hivatalos nyelveként polgári, egyházi, oktatási, közigazgatási és igazságszolgáltatási szinten is a szlovák lenne, értve ez alatt a jogszabályok hiteles fordítását is ezen nyelvre az országgyűlésben való anyanyelven felszólalás jogával, illetve a felsőbíróságokban való arányos képviseléssel együtt. A magyar nyelv tekintetében a javaslat csak diplomatikus nyelvként, a központi kormánnyal és az egyéb vármegyékkel való kapcsolattartásban lett volna alkalmazandó. További szlovák nemzetiségi igényként fogalmazódott meg egy szlovák jogakadémiára felállítása, a pesti egyetemen egy külön szlovák tanszék felállítása, nemzetiségi egyesület alakítási jogának biztosítása, a kerületen kívüli nemzetiségi lakosok számára pedig nyelvi jogok biztosítása.

A B) mellékletként csatolt, 1861. március 21-i karlócai szerb nemzetgyűlés határozata gyakorlatilag párhuzamba állítható a szlovák nemzetiségi igények fenti összefoglalásával.⁴⁵

⁴³ MIKÓ: *i. m.*, 127.

⁴⁴ MIKÓ: *i. m.*, 126–133.

⁴⁵ MIKÓ: *i. m.*, 133–137.

Jelentős különbséget képez, hogy a területi autonómia tekintetében annak részletes szabályait is megalkotta a karlócai kongresszus. Az ennek keretében megalakítandó Szerb Vajdaság pontos határai is rögzítésre kerültek a közigazgatási szervezettel együtt, külön zászlóval és címerrel, védőszenttel és nemzeti ünneppel, illetve közjogi méltóságként megnevezték a választott vajdát mint e terület politikai vezetőjét, részletesen bemutatva választásának feltételeit, illetve a tisztség *ipso iure* felsőházi tagságát és zászlósúr minőségét, valamint azon jogosítványát, hogy a megyei főispánok korábbi jogait is ő gyakorolta volna. A Szerb Vajdaság külön képviselőket küldött volna a tervezet szerint a magyar képviselőházba és az osztrák birodalmi tanácsba, ettől függetlenül a vajdasági önkormányzat alapját a szerb kongresszus képezte volna a vajdasági tanáccsal, ahol az együtt élő nemzetiségek arányos képviseléssel rendelkeztek volna. Felállításra került volna a terv szerint külön szerb nemzetőrség is. Az igazgatás tekintetében részletes szabályokat is megfogalmaztak az adózás kérdésében, míg a nyelvkérdés tekintetében a szerb nyelv primátusa mellett a tervezet elismerte a többi nemzetiség nyelvét is a közigazgatásban. A szerb javaslat külön bírói szervezetrendszerrel állított volna fel, legfelsőbb szinten azonban a magyar felsőbíróságokat elismerte, ahová arányosan került volna delegálás a tartományból megfelelő számú bíró, illetve ülnök. A határozat egyebekben egyházkezelési és oktatási kérdésekkel is részletesen foglalkozott. A határozat lényegi elemét képezte az a garanciális szabály, hogy annak törvényre emelkedése esetén módosítása csak az érintett vajdasági kongresszus, a magyar Országgyűlés és a Birodalmi Tanács egyetértésével lett volna lehetséges.

A C) mellékletként csatolt, Mocsonyi, Branovácsky és Miletics képviselők által jegyzett, a szerb és román képviselők úgynevezett kisebbségi törvényjavaslata a már említett *natio Hungarica* árnyalásával határozza meg a történeti nemzetiségeket, beleértve a magyarokat is, és ezen nemzetiségeknek együttesen biztosította volna a kollektív és egyéni egyenjogúságot a területi és politikai egység biztosításával.⁴⁶ A törvényjavaslat törekedett arra, hogy ne favorizáljon egyetlenegy nemzetiséget sem, azaz annak szabályait valamennyi nemzetiség tekintetében alkalmazandó és alkalmazhatónak kívánta, amely kiindulópont a magyar alapállással rokonítható. Hasonlóan a szerb javaslatához, valamint a nemzetiségi törvény végleges szövegéhez, a jogszabály a rendelkezéseit az alkotmány szerves részeként tekintette. A közigazgatási kérdések tekintetében a javaslat a szlovák állásponttal egyezően törekedett a nyelvileg homogén vármegyék és választókerületek „*kikerekítésére*”, kialakítására, a nyelvhasználat tekintetében a többségi elvet fogadta el, a kisebbségi nyelv tekintetében az arányosság alkalmazása mellett érvelt. Az Országgyűlés mindkét házában, a központi hatóságoknál, a felsőbb bíróságoknál és egyéb területeken a nemzetiségi arány szerinti képviseletet írta volna elő, hivatalos nyelvként elfogadva a magyart központi szinten, de biztosítva az anyanyelv használatát valamennyi területen, továbbá a hivatalos fordítások kötelezettségét is előírta volna. A hatóságok egymás közötti levelezése szintén lehetséges lett volna nemzetiségi nyelveken, eltérő nyelvek esetében a viszonyosságot tekintette alapul. Az igazságszolgáltatás területén a javaslat valamennyi szinten biztosítani kívánta az anyanyelvhasználatot. A kulturális jogok biztosítása érdekében előírta volna továbbá a javaslat a nemzetiségi intézmények állami támogatását,

⁴⁶ MIKÓ: *i. m.*, 137–140.

a szabad egyesület, iskola, művelődési és tudományos intézet, valamint nemzeti kongresszusok mint területtől független nemzetiségi önkormányzatok szabad alapítását. Egyházi és oktatási kérdésekben szintén az adott nemzetiség sajátosságait vette alapul a javaslat, széles körű jogokat biztosítva, kiemelve az adott nemzetiség történelmének kiemelt tanítási kötelezettségét, valamint a nemzetiségek javára államilag támogatott egyetemi tanszékeket állított volna fel nemzetiségi jogakadémiákkal együttesen. Ez a javaslat alapvetően a szerb képviselők minimum elvárásaiként értelmezhető a B) melléklet javaslatának el nem fogadása esetére, míg ebben az időben a román képviselők által támasztott igények teljességéként fogható fel.

A D) mellékletként csatolt, Bukovszky György nagyszőlősi esperes által jegyzett javaslat alapvetően a rutének álláspontját rögzítette. Bevezetőjében természetjogi érveléssel indokolta a nemzetiségi jogegyenlőség biztosításának szükségességét, külön hangsúlyozva, hogy a ruszinok a magyarországi nemzetiségek között a legszegényebb és „*leggyűnyoltabb*” csoportot képviselik, és az ehhez kapcsolódó sérelmek orvoslására hívta fel a törvényhozás figyelmét.⁴⁷ A magyar nyelv primátusát a javaslat tényként kezeli, alapvetően az arányos képviselet mellett állt ki, és ennek megfelelően nemzetiségi elvek alapján kialakított választókerületek mellett érvelt. E körben javaslatot tett a választások tisztasága érdekében a megyei tisztikar tagjainak állásvesztés terhe melletti távolmaradásának biztosítására. A közigazgatási kérdések tekintetében a javaslat álláspontja az volt, hogy a helyi tisztviselői állások betöltésénél a helyi előjárók véleménye és a nyelvtudás, illetve az adott nemzetiségi származás döntő legyen, a megyei és központi kormányzat szintjén pedig a nemzetiségek aránya szerint legyenek a tisztségek betöltve. Az oktatás tekintetében a javaslat érdemben nem tért el sem a többségi magyar, sem pedig a többi javaslat által szorgalmazott megoldásoktól.

Az E) mellékletként csatolt normaszöveg Sigismund Popovici és Aloisiu Wlad román nemzetiségű 1861. évi javaslata, amely alapvetően szintén a nemzetiségek által árnyalt módon tételesen sorolta fel a nemzetiségeket, amelyek a magyar nemzetiséggel együttesen képezik ezen álláspont szerint Magyarország politikai nemzetét.⁴⁸ A nemzetiségi megközelítés ebben a javaslatban vált el legélesebben a magyar állásponttól, mert a hangsúly *Magyarország politikai nemzetén* mint a magyarok és a velük egyenjogú nemzetiségek együttesén volt, amely összességében államalkotó, szembeállítva a magyar politikai nemzettel, amely egy, és amelynek tagjai nem kollektív nemzetiségek, hanem a hon egyenjogú egyéni polgárai, nemzetiségtől függetlenül. Ezen melléklet mint törvényjavaslat elvi kiindulópontja tehát nem terminológiai, hanem elvi alapokon tér el gyökeresen a többségi bizottsági javaslattól. A törvényjavaslatban a nemzetiségek felsorolásának és ezáltal Magyarország politikai nemzete fogalomalkotásának alkotmányos célja és jelentősége van, lényegében véve a föderatív államberendezkedés fundamentumaként rögzített. A nyelvhasználat terén alapvetően ebben a javaslatban is a többségi, illetve az arányossági elv volt a döntő, a magyar nyelv pedig a javaslatoktól eltérően nem közvetítő nyelv szerepet, hanem mellérendelt szerepet kapott volna, egyedül a törvényhozásban élvezve elsőbbséget, bár a képviselők anyanyelvhasználatát ott sem lett volna

⁴⁷ MIKÓ: *i. m.*, 141–146.

⁴⁸ MIKÓ: *i. m.*, 146–149.

korlátozható. Egyházi ügyekben a teljes autonómia érvényesült volna a javaslat szerint, oktatás tekintetében pedig a C) melléklettel egyezően került volna előírásra a nyelvi tan-székek és a jogakadémiák felállításának kötelezettsége, továbbá a kulturális és oktatási intézmények, egyesületek alapításának szabadsága. A törvényjavaslat biztosította volna a külföldi nemzeti nyelvű kiadványok szabad behozatalát, előírta volna a nemzetiségi jelképek használatának kötelezettségét a megyei közgyűléseken túl az Országgyűlésben is. Csak a javaslat utolsó előtti szakasza rögzítette, hogy a törvényt nem lehet az ország területi integritásával ellentétesen értelmezni. A javaslatához csatolásra került a román ortodox egyházra és román iskolákra vonatkozó külön, elsősorban a szerb egyháztól való függetlenséget biztosító szabályrendszer is.

A német nemzetiség tekintetében meg kell jegyezni, hogy történelmi okokból kifolyólag kevésbé volt egységes, így sem programalkotásra, sem külön javaslat, indítvány megszövegezésére nem került sor részükről. Egyetlen, a nemzetiségi törvény megalkotására semmilyen befolyással nem bíró kivételt képez ez alól az erdélyi szász képviselők utolsó erdélyi országgyűlésen tett felirati javaslatához fűzött, Friedrich Bömches brassói követ által jegyzett indítvány, amely a szász alkotmány és nemzeti terület fenntartását, a német nyelv jogaiban való meghagyását, a lutheránus egyház és iskolái önkormányzatát, a szász vagyon érintetlenségét szorgalmazta, és amelyre a királyi válasz ígéretet tett az erdélyi érdekek megfelelő figyelembevételére a nemzetiségi törvény megalkotása során.⁴⁹

Végezetül a horvátok esetében meg kell jegyezni, hogy Horvátország kérdését mind a trónbeszéd, mind a magyar országgyűlés külön kezelte, Horvátország különállását ennek megfelelően nem tekintették nemzetiségi kérdésnek, és azt a horvát–magyar kiegyezés külön szabályai alapján kezelték.⁵⁰ A horvát példa azonban kétségtelenül hatott a nemzetiségekre, a területi önállóságot tartalmazó javaslataik kétségtelenül Horvátország különleges jogállásának követésének igényéből fakadtak.

A nemzetiségi képviselők javaslatainak áttekintését követően alapvetően rögzíthető, hogy kiindulópontjuk a történeti honos népeknek mint kollektív jogokkal rendelkező politikai entitásoknak az elismerése és azok egyenjogúságán alapuló szövetségi állameszme.⁵¹ A kulturális jogok tekintetében, az egyházkormányzati kérdésekben, a nyelvhasználat községi és törvényhatósági szinten való kérdésében, oktatás területén és a magyar nyelvhez való, annak primátusát elfogadó nemzetiségi álláspontok lényegében nem tértek el a többségi magyar állásponttól. A javaslatok e körben különböző mértékben és cizelláltsággal, de alapvetően azonos módon kezelték ezeket a kérdéseket. Az oktatás kérdésében külön hangsúlyozandó, hogy megfogalmazásra került, különösen szlovák és román részről, a nemzetiségi jogakadémiák felállításának igénye. Valamennyi nemzetiség szorgalmazta továbbá az anyanyelv országgyűlési használatát, amely azonban csak a horvátokat illette meg a horvát–magyar kiegyezés alapján. A törvényhozás tekintetében megfogalmazásra került mindkét ház vonatkozásában az arányos képviselői igénye, ahogyan ez megjelent egyebekben a felsőbbíróságok esetében

⁴⁹ MIKÓ: *i. m.*, 85–86.

⁵⁰ HEKA László: *A horvát–magyar kiegyezésről. Az 1868. évi I. tc., illetve az 1868. XXX. tc. elemzése*, Budapest, Jogtudományi Közlöny, 1997/3, 131–141.

⁵¹ MIKÓ: *Nyelvhasználat... i. m.*, 62–65.

is. Területi autonómia kérdése tekintetében alapvetően a szerb és a szlovák álláspont volt e körben hangsúlyos, az erdélyi szászok még rendelkeztek középkori területi alapú önkormányzatiságuk egy részével, így az erdélyi románokkal együtt alapvetően a kivárási álláspontjára helyezkedtek.

Értelemszerűen, ahol a nemzetiségi igények lényegében nem tértek el a többségi magyar állásponttól, a kompromisszum megkötése reális volt, és a nemzetiségi igények jelentős része teljesítésre került. A kiinduló alapként rögzített területi integritás elve a vármegyehatárok kiigazítását nemzetiségi alapon, ezáltal az argumentum a *minore ad maius* elve alapján a területi autonómiák megadását lehetetlenné tette, kizárta. A politikai nemzetfogalom nemzetiségi képviselők által megkísérelt árnyalása, annak egyenjogú kollektív jogokkal bíró nemzetiségek szövetségén alapuló új fogalmi elemekkel való bővítése magában hordozta a területi integritás elvének árnyalását, így az ugyanezen okokból kifolyólag nem vezethetett sikerre. A nemzetiségek kollektív entitásként való elismeréséből a kollektív területi igények elismerése következett volna az uralkodó magyar álláspont szerint, így a Magyarország politikai nemzete fogalom nemzetiségi képviselők által szorgalmazott törvényi elfogadása szintén elfogadhatatlan volt a többség számára.

Mindezeknek megfelelően a nemzetiségi törvény megalkotásának és tárgyának a fókuszpontjai már csak a nyelvi és kulturális jogok kérdései lehettek az alkotmányos politikai magyar nemzet fogalmának és a magyar állam politikai és területi egységének rögzítésén túl, amely a törvényjavaslat képviselőházi vitáján egyértelműen tetten érhető.

3.3. A nemzetiségi törvény vitája. A törvény szabályozásának tárgya

A többségi és kisebbségi álláspont különbségei a fenti alaptételekből kiindulva a „magyar politikai nemzet” és a „Magyarország politikai nemzete” különbségében ragadható meg, amely különbség melletti értékválasztás a törvény általános vitáját alapvetően determinálta.

Míg a politikai magyar nemzet egynemű államalkotó alkotmányos tény, addig Magyarország politikai nemzete több egyenjogú politikai nemzet mint kollektív entitások államalkotó szövetségeként írható le. A politikai magyar nemzet fogalma ennek megfelelően a „magyar” szó jelentését kettőzi meg, egyszerre jelenti a politikai közösséget, azaz az ország valamennyi lakosát, illetve a magyar ajkúak kulturális és nyelvi közösségét mint kulturális jogok nemzetiségi alanyát.

A magyar politikai nemzet fogalmából következett ennek megfelelően a magyar nyelv hivatalos státusa többségi álláspont szerint, de az is, hogy valamennyi egyéb nyelv tekintetében azok alkalmazását és használatát biztosítani kell a közigazgatás és az igazságszolgáltatás lehetőségeihez mérten, viszont az oktatás és az egyházi területen szinte korlátlanul. Ezzel szemben a kisebbségi álláspont hivatalos nyelvet nem, legfeljebb közvetítő, diplomatikus nyelvet ismer.

A többségi álláspont az unitárius állam elvéből indult ki, és az egyéni jogokból nemzetiségi különbség nélkül, míg a kisebbségi álláspont a nemzetiségeket kollektív entitásokként képzelte el, az országot ezen kollektív entitások szövetségeként, föderációjaként, bár a területi egységet nem tagadta, sőt védendőnek mutatta be. Mindezekkel szemben

a többségi álláspont az organikus államfejlődés talaján állt, és ebből fakadóan is tagadta a területi autonómiák lehetőségét, külön nemzetiségi arányok szerinti választások és tisztségbetöltések lehetőségét mint az állampolgári jogegyenlőséggel össze nem egyeztethető jogintézményeket az unitárius állameszmén túl. A kisebbségi álláspont azonban a kollektív jogok és kulturális autonómia alapján eljutott az államszervezet minden részén az arányos képviselő és a területi önkormányzatok felállításának igényéig, ezáltal egyfajta nemzetiségi arányokon és területeken alapuló szövetségi államberendezkedésig.

A többségi és kisebbségi álláspont ütköztetése a nemzetiségi törvényjavaslat képviselőházi általános vitáján 1868. november 24–29. között történt meg.⁵² Az első felszólaló Deák Ferenc volt, aki felszólalásában lényegében a törvény preambulumát az egyetlen politikai nemzet mint az egységes, oszthatatlan magyar nemzet alaptételének rögzítésével kívánta kiegészíteni. Az egységes, oszthatatlan politikai magyar nemzetnek a hon minden polgára, bármelyik nemzetiséghez is tartozzék, egyenjogú tagja az indítvány szerint, amit heves vitát követően végül a Képviselőház elfogadott. Ezen alaptétel rögzítését követően logikailag csak az egyéni egyenjogúság tételére helyezkedhetett a jogalkotás, és ezáltal csak a nyelvkérdés tételes szabályozása lehetett a feladata, értelemszerűen Horvátország kérdésének külön kezelésével.

Fontos kihangsúlyozni, hogy a magyar politikai nemzet fenti koncepcióját nem valamilyen államnacionalizmus indokolta, hanem a nemzetállam helyébe állított szabadelvű politikai közösség ténye, 1848 öröksége, valamint a kiegyezés valóságából fakadó alkotmányos kötelezettségek együttese. Az 1867. február 28-án elhangzott kormányprogram 1848 törvényhozási eredményeinek és eszméinek a talaján, a jogfolytonosság elvén képzelte el Magyarország sorsának közjogi rendezését,⁵³ amely abból fakad, hogy a helyreállított alkotmányosság alapja is csak az egyéni jogok kiteljesedése lehetett. Az indítványt előterjesztő és a fogalmat pontosító Deák személyében mélyen hitt abban, hogy az egyéni jogok kiteljesedése esetén a nemzetiségi kérdés ténylegesen meghaladottá válik, a kulturális jogok támogatása mellett pedig külön hitet tett több parlamenti felszólalásában. Deák ennek megfelelően élesen elválasztotta egymástól az alkotmányos politikai nemzetet mint az állam és egyben Ausztria-Magyarország nagyhatalmának egyik fele hatékony kormányzásának alapfeltételét és mint szabad és egyenlő egyének összességét a kulturális örökséget közösségként birtokló nemzetiségektől. A nemzetiségek számára a nyelvi jogok megadását és kulturális jogaik kiteljesedését és támogatását magától értetődőnek és nem is feltétlenül központi kormányzati kérdésnek tekintette. Ebben az összefüggésben szemlélve a kérdést külön is indokolható a területi integritáshoz való ragaszkodás és az unitárius állam megteremtésének programja, eszméje, amely által az egységes Magyarország befolyása a Monarchián mint nagyhatalmon belül biztosított, amely befolyás eredményei az egységes politikai magyar nemzet minden tagjára érvényesek.⁵⁴ A politikai magyar nemzet tehát, bár tagjai legnagyobb számban

⁵² MIKÓ: *i. m.*, 184–222.

⁵³ KISS Péter: *Magyar kormányprogramok 1867–2002*. 1. kötet, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2004, 143–146.

⁵⁴ Természetesen a kiegyezés ténye önmagában a kompromisszumkészségre negatívan is hathatott, elvégre a magyarok által leginkább sérelmezett alkotmányos kérdéseket a kiegyezés alapvetően orvosolta, így a nemzetiségekkel való megbékélés mint az udvarral való egységes szembenállás feltétele és egyben kényszerítő politikai ténye részben okafogyottá vált.

magyarok, nem nemzetiségi vagy etnikai fogalom, hanem jogegyenlőségen alapuló politikai közösség és tény,⁵⁵ és e fogalom adja indokát a törvényjavaslat Deák-féle módosításának és annak nyelvi szabályozási túlsúlyát.

A kisebbségi álláspontot Mocsonyi ismertette, aki alapvetően a nemzetiségi igények feltárását, azok egyenlő és célszerű kezelését tartotta követendőnek. Álláspontja szerint a nemzetiségi eszme a kor különös eszméje, amelyből fakadó igények a kontinensen mindenütt jelen vannak, és ezen eszme származás, földrajzi, történeti és nyelvi alapon köt össze egyénnek, amely egyének közössége közösségi öntudattal rendelkezik, következőképpen e közösségek jogi személyek, és mint ilyenek, kollektív jogok alanyai. Álláspontja szerint a nemzetiségi jogok célja és értelme a nemzetiségek létének a fenntartása, amelyből fakad, hogy a közösségek fenntartása csak közösségi jogok alapján képzelhető el, nem pedig egyéni szinten. Ezt az álláspontot képviselte Vincențiu Babeș képviselő is, aki szerint a nemzetiségek kollektív elismerése hiányában valós jogegyenlőségről nem lehet szó.⁵⁶ Az egyéni jogok kiterjesztése, a jogegyenlőség megteremtése a demokrácia alapfeltételei, de ezen demokrácia kiteljesedése csak a kollektív jogokkal együttesen lehetséges a kisebbségi javaslatot előterjesztő képviselők álláspontja szerint, így a politikai nemzetfogalom fenti tételét alapjaiban utasították el. A kisebbségi javaslatot előterjesztő képviselők megítélése szerint a többségi javaslat az egyéni jogok tekintetében célszerű és helyes, ugyanakkor a közösségi jogok negligálása félmegoldás, célszerűtlen, és az egyéni jogok talaján álló jogalkotás gyakorlatilag a korábbi törvények megismétlései, amely törvények a múltban a nemzetiségeket nem tudták sem megnyugtatni, sem igényeiket kielégíteni. Külön hangsúlyozták továbbá, hogy a nemzetiségek tételes felsorolásának elmulasztása a nemzetiségek létének el nem ismerését jelenti, a nyelvi szabályozások egyéni alapvetése pedig nem elegendő a nemzetiségek fejlődésének biztosítására. Ezen nézetet egyebekben Belgium, Svájc megoldásainak idézésével indokolták. Miloš Dimitrijević szerb képviselő ennek megfelelően tett javaslatot a kérdés új alapokra helyezésére és rendezésére, mely szerint kiindulópont Magyarország területi épségének biztosítása, központi szinten a magyar nyelv fenntartása, ugyanakkor valamennyi nemzet külön-külön elismerése és az ebből fakadó jogok biztosítása. A többségi törvényjavaslatot mindezek tükrében a nemzetiségi képviselők nem a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában hozandó törvénynek, legfeljebb magyar nyelvtörvénynek tartották és azt nem fogadták el.

Báró Eötvös József vallás- és közoktatási miniszter a többségi javaslat megfogalmazójaként, nemzetiségi kérdés szakértőjeként, mindkét korábbi nemzetiségi bizottság tagjaként vette védelmébe a törvényjavaslatot, elfogadva Deák módosító indítványát.⁵⁷ A nemzetiségi képviselőket emlékeztette arra, hogy ők képviselői minőségükben tagjai az Országgyűlésnek, mint az egész nemzet és nem egy nemzetiség képviselői. A területi igényekre a már korábban ismert érveken túl válaszként előadta, hogy a szabad mozgás okán az ilyen területek rögzítése csak meghatározott időre lenne lehetséges, de erre

⁵⁵ „[...] nem azt mondom ki, hogy most határozzuk el, hogy Magyarország összes lakosai egy politikai nemzetet képeznek, hanem hivatkozom rá [...] mint valóságos tényre.” (Deák Ferenc)

⁵⁶ MIKÓ Imre: *A nemzetiségi mozgalom proletárja* = MIKÓ Imre: *Honpolgárok és világpolgárok*, Irodalmi Könyvkiadó, 1967, 229.

⁵⁷ MIKÓ: *i. m.*, 191–194.

vonatkozó megoldási javaslatokkal nem éltek a képviselők, valamint a magyarországi viszonyok lehetetlenné teszik tiszta nemzetiségi területek kialakítását, illetve hiányzik az a fórum, amely a nemzetiség tényéről való döntést meghozná. Álláspontja szerint mindezek alapján a kérdés csak az egyéni jogok alapján oldható meg megnyugtatóan, mert nem lenne szerencsés Magyarországot újra a partikuláris jogok, párhuzamosan élő jogrendszerek honává tenni, továbbá a különjogok biztosítása az egyéni boldogulás és ezáltal a kollektív fejlődés lehetőségétől fosztaná meg a nemzetiségeket.

A vita ezt követően a két fő álláspont ütközése és fel nem oldása jegyében zajlott, alapvetően a területi integritás fő tárgya mentén, amelyet a többségi álláspont hívei minden egyes alkalommal kihangsúlyoztak, és erre válaszul a kisebbségi álláspont hívei minden egyes alkalommal megismételve előadták, hogy a magyar állam területi épsége mint a közös haza épsége számukra is kiemelt fontosságú.⁵⁸ A mintegy félszáz felszólaló a nemzetiségi kérdés valamennyi oldalát megközelítette, a színvonalas és szenvedélyes, ugyanakkor alapos és a probléma összetettségét feltáró általános vita a maga mélységében, nemzetközi kitekintéssel elemzi a nemzetiségi kérdést, indokolva az álláspontokkal szembeni vagy melletti érveket. A többségi álláspont hívei a kormányzás és az igazságszolgáltatás hatékonyságának érveit emelték ki, míg a kisebbségi álláspontot védők kiálltak a lehető legszélesebb körű nyelvi jogok biztosítása mellett az asszimiláció ellen, hangsúlyozva továbbá, hogy a nemzetiségek elismerése részükről elengedhetetlen fontosságú tétel, és önmagában a törvényjavaslat többségi szövegezése kollektív jogok nélkül legfeljebb nyelvtörvényként értelmezhető. A többségi álláspont hívei egyebekben a liberalizmus talaján állva a kollektív jogok megadását azon alapállásból is elvetették, hogy azok többletjogként a jogegyenlőség ellen hatnak. Ezzel szemben a kisebbségi javaslat hívei előadták, hogy korábban a lelkiismereti és vallásszabadság kérdését is az egyházak mint kollektív entitások elismerésével és önkormányzatiságuk biztosításával oldotta meg az országgyűlés, így ezen kérdést az egyházi jogrendezéssel analóg módon lehetséges kezelni. A kisebbségi álláspont képviselői kifejtették továbbá, hogy a jogszabály magyar nyelvre vonatkozó szabályai lényegét tekintve a teljes szabadság élvezetének feltételeként a magyar nyelv ismeretét követeli meg, azaz míg korábban a magyar nemesi oklevél biztosította a jogok teljes körű élvezetét, végkövetkeztetésük szerint a törvény elfogadása után a nemesi oklevelet és annak privilégiumait a magyar nyelv ismerete váltja majd fel. Végezetül a vitában valamennyi nemzetiségi képviselő saját nemzetisége javára próbált többletjogokat biztosítani, és az erre vonatkozó jogtörténeti, jogfilozófiai érvelést terjesztette elő.

A megbékélés kezdeti szándéka ellenére az álláspontok végérvényesen megmerevedtek. A feloldhatatlan ellentéték végezetül két szélsőséges álláspont elterjedését eredményezték, nevezetesen a nemzetiségek a nemzetiségek halálát vetítették előre a többségi javaslat elfogadása esetére, míg a többségi javaslat hívei a magyar állam szétesését a kisebbségi javaslat elfogadása esetére, mellyel kapcsolatban jegyezte meg Deák Ferenc, hogy sok olyan mondat elhangzott, amit jobb lett volna el nem mondani.⁵⁹ A kompromisszum lehetetlenségének ismeretében ugyan javasolták egyes nemzetiségi

⁵⁸ SCHLETT István (szerk.): *A nemzetiségi törvényjavaslat országgyűlési vitája. 1868*, TTKF – Kortárs Kiadó, Budapest, 2004.

⁵⁹ MIKÓ: *i. m.*, 221.

képviselők a kérdés elnapolását és az új Országgyűlés feladataként való tárgyalását, azonban 1868. november 29-én az általános vitát a képviselőház lezárta. A kisebbségi javaslatról elrendelt szavazást követően (405 képviselő közül 24 támogatta, 267 ellenezte, 113 távol maradt) az elvetésre került, így a román képviselők kivonultak. Ennek megfelelően a törvényjavaslat részletes vitáját még aznap a Deák Ferenc által módosított többségi javaslat szerint kezdte meg a Képviselőház, és minimális változtatásokkal az 1868. december 1-jei ülésén el is fogadta.⁶⁰

A főrendiház előtti vita korántsem volt indulatos, inkább aggódó szellemben folyt le 1868. december 4-én.⁶¹ A főrendiház tagjai a nemzetiségi kérdés helyes rendezése körében felmerülő aggodalmuknak adtak hangot, megkérdőjelezve a törvény megalkotásának szükségességét. Simor János hercegprímás érvelése szerint a nemzetiségek követelései közül a leglényegesebbeket nem tartalmazta a jogszabály, amely igények azonban kodifikálásra kerültek, lényegüket tekintve már fennálló, szerzett és el nem vitatott jogok. Masirievics Sámuel szerb pátriárka az 1861-es karlócai kongresszus határozatait tartotta továbbra is irányadónak, így a nemzeti különállást és autonómiát hangsúlyozta, ezért a törvényt ez okból nem tartotta elfogadhatónak. A területi autonómiával szemben foglalt állást Pap-Szilágyi József nagyváradi görögkatolikus püspök, akinek álláspontja szerint Magyarországból lehetetlen egyszerre valamennyi nemzetiség kívánalmának megfelelően egy kis Németországot, kis Romániát, kis Szerbiát vagy kis Szlovákiát alkotni. Gróf Szapáry Gyula felszólalásában a kormány részéről elismerte, hogy nem minden követelés és igény került kielégítésre, ugyanakkor azt a nemzet egységének kívánalma és a biztosított nyelvi jogok igénye közötti észszerű kompromisszumként értékelte, és vállalta a felelősséget a törvényjavaslatért. Végezetül báró Wenckheim László felszólalása érdemes e körben kiemelésre, aki túl azon, hogy a törvény címe és tárgya közötti inkohereenciát emelte ki, előadta, hogy a nemzetiségi kérdés jelentős része valójában külön jogszabályokban megoldandó feladat, így azokat álláspontja szerint akként is kellett volna kezelni, elsősorban a perrendtartási törvények, a megyerendezés lehetőségeinek és az oktatási jogszabályok áttekintésével és rendezésével lehetséges valós nemzetiségi tárgyú jogalkotás, azaz a törvény megalkotása, legalábbis ebben a formában indokolatlan, ellentmondó és nem elfogadható. A Főrendiház végül még aznap elfogadta a javaslatot, amely az 1868. december 6-án nyert királyi szentesítéssel az 1868. évi XLIV. törvényként 1868. december 7-én került be a Corpus Iurisba.

4. Zárógondolatok

Miután a kiegyezéssel az ország integritása és stabilitása, alkotmányossága a magyar politikai elit és az uralkodó és Ausztria megegyezésével helyreállt, a létrejött többnemzetiségű Osztrák–Magyar Monarchia különös kihívásokkal állt szemben.⁶² Ezen kihívások közül, különösen a birodalom magyar felén, a nemzetiségi kérdés megoldása volt

⁶⁰ MIKÓ: *i. m.*, 223–237.

⁶¹ MIKÓ: *i. m.*, 237–243.

⁶² GYÖRI: *i. m.*, 21–27.

nemcsak erkölcsi kötelesség a két évtizeddel korábban fellángolt fegyveres konfliktusok tanulságából fakadóan, hanem a korszellemi nemzetállami alapállásával szembeni integritási kérdés is volt, amely a nemzetiségi kérdés megoldását sürgette. A nemzetiségi törvény megalkotását tehát egyszerre indokolták belső okok és tényezők, így az unitárius magyar állam megteremtésének igénye, a magyar hatalmi érdekek birodalmon belüli érvényesítése és a nemzetiségi konfliktusok megoldása, másrészt külső okok, így különösen a szomszédos államok Magyarországgal, illetve itt élő nemzetiségekkel való kapcsolata, amelyek a magyarországi nemzetiségek anyaállamaként potenciális veszélyt jelentettek Magyarország területi integritására.

Mindezeknek megfelelően a nemzetiségi kérdés megoldását a magyar törvényhozás egyben az alkotmányos és unitárius állam megteremtésének feltételeként kezelte, egyrészt a közigazgatás újrászabályozásával a rendiség utolsó maradványait is eltörölte, ugyanakkor az állampolgári jogegyenlőség megteremtése révén a *hungarus* eszme újraalkotásával, a politikai magyar nemzet máig ható alkotmányos intézményének kodifikációjával az állampolgári jogegyenlőség talaján állva kezelte a nemzetiségi kérdést, középpontba az egyéni jogok és a nyelvkérdés szabályozását helyezve.

A törvény elfogadásának vitája azonban a nemzetiségekkel való megbékélés, illetve a nemzetiségek magyarokkal való megbékélésének őszinte szándéka ellenére alapvetően a magyar unitárius állameszme és a föderalista államszemlélet közötti, illetve az egyéni jogok, valamint a kollektív jogok közötti álláspontok közötti összecsapást eredményezte. A magyar politikai nemzetfogalom az ország minden lakosát magában foglaló politikai magyar nemzetet helyezte a szabályozás középpontjába a nemzetállami feltételek hiánya okán, amely magyar politikai nemzet egy, és mint ilyen nem lehet több politikai nemzet társulása. Ez a deáki koncepció a magyar rendi nemesi nemzet jogainak kiterjesztése alapján az egyéni jogokra helyezte a hangsúlyt, és az állampolgári jogegyenlőség talaján állva a nyelvi és kulturális sokszínűséget vallotta és támogatta, azonban koncepcionálisan nem fogadott el kollektív többletjogokat, területi alapon szerveződő etnikai önkormányzatokat. Az egy politikai magyar nemzet állama így egységesen szervezett, unitárius, területi integritásában sérthetetlen.

A nemzetiségek ezzel szemben az egyéni jogegyenlőségen túl kollektív jogok érvényesítését tűzték ki különböző mértékben célul, mert a nemzetiségeket kollektív jogok alanyaként jogi entitásként kezelték, amelybe egyebek mellett beleértették a magyar nemzetiséget is. Álláspontjuk lényegi eleme volt tehát, hogy a magyar politikai nemzet koncepciója helyett Magyarország politikai nemzete mint egyenjogú nemzetek szövetsége alkotja a Magyar Királyságot. Az egyes nemzetiségek eltérő módon és mértékben, de lényegében véve az állam föderatív alapú átalakítását szorgalmazták.

Az álláspontok elvi kiindulópontjaikból fakadóan nem voltak feloldhatók, és a politikai magyar nemzet koncepcióját fogadta el az Országgyűlés, így a nemzetiségi törvény szabályozása ennek megfelelően alapvetően a nyelvi és kulturális, oktatási jogokra terjed ki. A törvényjavaslatot előterjesztő báró Eötvös József elgondolása szerint amennyiben a nemzetiségi eszme a közösség fennmaradását biztosítandó nyelvi-kulturális téren kiteljesedik, úgy e jogok biztosítása által a politikai és államszervezeti kérdések, uralmi helyzetek megoldása nem feltételezi többé a nemzetiségi, azaz etnikai aspektust, vagyis a nemzetiségi konfliktusok a nyelvi jogok kiteljesedésével és a jogegyenlőség biztosításával

feloldódnak. A politikai magyar nemzet állama ennek megfelelően etnikailag semleges, a nemzetiségi jogok tekintetében pedig az állam szerepe nem más, mint ezen nyelvi és kulturális jogok védelme.

A törvénnyel egyet nem értő képviselők tiltakozásukat és azok indokait ezt követően a jövőben az Országgyűlésen kívül fejtették ki. Ennek eredményeképpen a nemzetiségek a törvényt nem fogadták el, és alapvetően az egyházi önkormányzataik, valamint oktatási és kulturális intézményeik útján őrizték identitásukat.⁶³ A nemzetiségi törvény kihirdetését követő év januárjában összeült elsőként a szerbek, márciusában pedig a románok nemzeti pártjainak megalakítását kezdeményező nemzeti konferencia. A nemzetiségi kérdés a törvény elfogadása ellenére tehát nem került nyugvópontra, és ettől az időponttól kezdve döntően meghatározta Magyarország belpolitikáját, külkapcsolatait az elkövetkezendő évtizedekben.

Irodalomjegyzék

1. BARTA Gábor: *Az Erdélyi Fejedelemség születése*, Gondolat Kiadó, Budapest, 1984.
2. BERÉNYI Mária: *Viața și activitatea lui Emanuil Gojdu 1802-1870*, Fundația Publică "Pentru Minoritățile Naționale și Etnice din Ungaria" Autoguvernarea Minoritară Română – Sectorul II, Budapesta și Ministerul Patrimoniului Culturii Naționale, Gyula, 2002.
3. EÖTVÖS József: *A nemzetiségi kérdés*, Kriterion Kiadó, Kolozsvár, 2011.
4. EÖTVÖS József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra*. I. kötet, http://mek.niif.hu/06600/06619/pdf/19_szazad1.pdf
5. GYÖRI SZABÓ Róbert: *A magyar külpolitika története 1848-tól napjainkig*, Helikon, Budapest, 2011.
6. HEKA László: *A délszláv népek nemzetiségi mozgalmai a 19. században = Emlékkönyv dr. Ruszoly József 70. születésnapjára*, szerk. HOMOKI-NAGY Mária, Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2010.
7. HEKA László: *A horvát–magyar kiegyezésről. Az 1868. évi I. tc., illetve az 1868. XXX. tc. elemzése*, Budapest, Jogtudományi Közlöny, 1997/3.
8. HERMANN Róbert: *Kossuth konföderációs koncepciója. A magyar emigráció elképzelései az együttélés újrászabályozására 1848–1867*, Budapest, Rubicon, 2018/2.
9. JÓKAI Mór: *És mégis mozog föld*. II. kötet, Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest, 1967.
10. KISS Péter: *Magyar kormányprogramok 1867–2002*. 1. kötet, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2004.
11. KISTELEKI Károly: *Erdély és Magyarország második egyesülése. Az 1868-as uniós törvény = Erdély jogtörténete*, szerk. VERESS Emőd, Forum Iuris, Kolozsvár, 2018.
12. MANYINGER Krisztián: *A területi fókuszú kisebbségvédelem szükségessége és főbb ismérvei Európában*, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2019.
13. MEYEZ Barna (szerk.): *Magyar Alkotmánytörténet*, Budapest, Osiris Kiadó, 2003.
14. MIKÓ Imre: *A nemzetiségi mozgalom proletárja = MIKÓ Imre: Honpolgárok és világpolgárok*, Irodalmi Könyvkiadó, Bukarest, 1967.

⁶³ MANZINGER: *i. m.*, 24.

15. MIKÓ Imre: *Nyelvhasználat és jogtörténet Erdélyben* = MIKÓ Imre: *Változatok egy témára*, Kriterion Kiadó, Bukarest, 1981.
16. MIKÓ Imre: *Nemzetiségi jog és nemzetiségi politika*, Kolozsvár, Minerva, 1944.
17. NAGY FEKETE Antal: *A Szepesség területi és társadalmi kialakulása*. Budapest, a szerző kiadása a Magyar Tudományos Akadémia, az Országos Levéltár, a Felvidéki Tudományos Társaság és a Szepesi Szövetség támogatásával, 1934.
18. SCHLETT István (szerk.): *A nemzetiségi törvényjavaslat országgyűlési vitája. 1868*, TTFK – Kortárs Kiadó, Budapest, 2002.
19. SCHWARZWÖLDER Ádám: *Abszolutizmus vagy alkotmányosság. Rögös út a kiegyezésig*. Budapest, Rubicon, 2018/2.
20. SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*, Magyar Tudományos Akadémia Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003.
21. SZÁSZ Zoltán: *A nemzetiségek és a magyar forradalom*, Budapest, Történelmi Szemle, 1998/3–4.
22. SZEMERE Bertalan: *Szemere Bertalan miniszterelnök emlékiratai az 1848/49-i magyar kormányzat nemzetiségi politikájáról*, Cserépfalvi Kiadás, Budapest, 1941.
23. SZENTE Zoltán: *Kormányzás a dualizmus korában*, Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2011.
24. TRÓCSÁNYI László: *Kisebbségi politikák, kisebbségi jogok = Emlékkönyv dr. Ruszoly József 70. születésnapjára*, szerk. HOMOKI-NAGY Mária, Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2010.
25. ZLINSZKY János: *A klasszikus polgári állam és jog kialakulása és megszilárdítása = Egyetemes jogtörténet*, szerk. HORVÁTH Pál, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., Budapest, 1997.