

JAROSŁAW DOBKOWSKI

ORCID: 0000-0002-2010-4152

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
j.dobkowski@uwm.edu.pl

Prawne kształtowanie się samorządu narodowościowego na Węgrzech na przełomie XX i XXI wieku

Abstrakt: Artykuł dotyczy genezy i ewolucji legislacyjnej podstaw prawnych funkcjonowania samorządu narodowościowego na Węgrzech w okresie transformacji ustrojowej. Zagadnienie jest istotne dlatego, że Węgry to jedno z nielicznych państw, w których występuje model tak zwanej autonomii personalnej, a zatem związki mniejszości narodowych mają charakter publicznoprawny. Podobne założenia przyświecały także rozwiązaniom organizacyjnoprawnym występującym w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego, co zostało również przedstawione. Jest to tylko jeden z wariantów pozycji prawnoustrojowej mniejszości narodowych w państwie, których ogólna charakterystyka także stanowi przedmiot opracowania. Węgry są też jedynym państwem, w którym występuje wieloszczeblowy polski samorząd narodowościowy.

Słowa kluczowe: mniejszości narodowe, status mniejszości, samorząd, Węgry, transformacja ustrojowa, prawo.

Profesor Tadeusz Bigo w swoich *opus magnum* zajmował się także publicznoprawnymi związkami mniejszości narodowych¹. Współcześnie nie zawsze jednak mamy do czynienia z samorządem narodowościowym.

¹ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 76.

1. Modele pozycji prawnoustrojowej mniejszości narodowych i etnicznych

Pozycja prawnoustrojowa mniejszości narodowych i etnicznych w ostatnim ćwierćwieczu kształtuje się wariantowo na różne sposoby. Grupom tego typu może być przyznana autonomia prawnopolityczna, przez co ich własna tożsamość narodowa znajdzie swój wyraz w podziale suwerenności i funkcjonowaniu państwa federacyjnego czy też traktowaniu takiej mniejszości jako odrębnej społeczności terytorialnej o własnej świadomości narodowo-etnicznej i jej ujęciu w ramach ustroju unitarnego państwa regionalnego. W państwach w pełni jednolitych zaś są zazwyczaj uznane i chronione prawa do równego traktowania ze względu na przynależność do mniejszości narodowej czy etnicznej, możliwości posługiwania się językiem ojczystym i jego nauki w szkole i formach pozaszkolnych, prowadzenia zinstytucjonalizowanego życia kulturalnego oraz wolności zrzeszania się i swobody wyznania. Organizacje mniejszości są często traktowane jako podmioty prywatne, które ewentualnie jako organizacje pozarządowe mogą otrzymywać publiczne środki finansowe na realizację określonych usług publicznych lub projektów społecznych. Czasem jednak instytucjom utworzonym przez te mniejszości nadaje się status organizacji społecznych wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji publicznej w dziedzinie kultury i oświaty — a więc niepublicznych podmiotów administrujących. W obecnych czasach wyjątkowo tylko nadaje się mniejszościom narodowym i etnicznym status korporacji prawa publicznego. Jest to następstwo uznania odrębności ich potrzeb zbiorowych w ramach ogólnego interesu publicznego i przyznania podmiotowości w sferze prawa administracyjnego, co z kolei związane będzie z funkcjonalną samodzielnością w wykonywaniu przekazanych ustawą zadań publicznych i względną niezależnością organizacyjną od władz państwowych.

W tym względzie najprościej stworzyć jednolitą korporację prawa publicznego o charakterze ogólnopaństwowym, zrzeszającą osoby fizyczne, względnie instytucje i organizacje posiadające osobowość prawną, której organy będą reprezentacją wszystkich mniejszości narodowych i etnicznych żyjących w państwie. Mogą być również tworzone osobne ogólnokrajowe związki publiczno-prawne dla poszczególnych mniejszości. Można wreszcie powołać wielostopniową strukturę samorządu narodowościowego na poziomie lokalnym, regionalnym i ogólnopaństwowym, której szczeble będą ułożone względem siebie w oparciu o kryteria wynikające z zasady pomocniczości. To oznacza, że miejscowe samorządy mniejszości narodowych i etnicznych oddolnie tworzyć będą centralne ciało samorządowe, obejmujące swoim zasięgiem teren całego państwa. O istotnych sprawach tych mniejszości nie decyduje zatem wąski krąg „działaczy centralnych”, ale potencjalnie osoby rzeczywiście zainteresowane — delegaci (reprezentanci) pochodzący z wyborów w niższych ciałach samorządowych i działający pod ich

kontrolą, ewentualnie funkcjonariusze posiadający bezpośrednią legitymację demokratyczną uzyskaną równoległe z funkcjonariuszami niższych ciał samorządowych. Tym niemniej jest to system organizacyjnie najbardziej skomplikowany, a do tego kosztowny². Mimo że na pierwszy plan wysuwa się przynależność do pewnej grupy społecznej, a przestrzeń stanowi kryterium dodatkowe, to tak rozumiany kilkupoziomowy samorząd narodowościowy może być przy tym powiązany z samorządem terytorialnym (powszechnym)³. Wtedy też pod względem organizacyjnym zasada personalności (*Personalitätsprinzip*) ustępuje też częściowo zasadzie terytorialności (*Territorialitätsprinzip*)⁴.

Kolejno wymienione modele pozycji prawnoustrojowej mniejszości narodowych i etnicznych można przedstawić za pomocą takich ogólnych pojęć, jak: „autonomia terytorialna”, „autonomia personalna” oraz „autonomia kulturowa”⁵.

2. Ewolucja statusu prawnego mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce na tle modeli pozycji prawnoustrojowej mniejszości narodowych i etnicznych

Warto zatem w tym kontekście przypomnieć, że w II Rzeczypospolitej w wykonaniu art. 8–9 Traktatu między Głównymi Mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Polską, podpisanego w Wersalu 28 czerwca 1919 roku⁶ oraz późniejszej konwencji niemiecko-polskiej dotyczącej Górnego Śląska z dnia 15 maja 1922 roku⁷ na podstawie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 roku zawierającej statut organiczny Województwa Śląskiego⁸ funkcjonowało mające charakter autonomiczny Województwo Śląskie, a ustawa z dnia 17 marca 1921 roku —

² S. Oeter, *Minderheiten zwischen Segregation, Integration und Assimilation: Zur Entstehung und Entwicklung des Modells der Kulturautonomie*, [w:] *Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz*, red. D. Blumenwitz, G. Gornig, D. Murswiek, Köln 2003, s. 67.

³ Por. Z. Grelowski, *Samorząd specjalny: gospodarczy, zawodowy, wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947, s. 47.

⁴ J. Lukas, *Territorialitätsprinzip und Personalitätsprinzip im österreichischen Nationalitätenrecht*, „Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart” 2, 1908, s. 363–405.

⁵ Por. S. Oeter, *op. cit.*, s. 67; D. Stahlberg, *Minderheitenschutz durch Personal- und Territorialautonomie. Ein Vergleich*, „Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung” 649, 2000, s. 358; R. Bierzanek, *Autonomia narodowościowa*, odcisk z „Sprawy Narodowościowe” 11, 1938, nr 3–5, s. 65, *passim*; rekomendacje zwoływanych w latach 1925–1937 Kongresów Europejskich Mniejszości Narodowych.

⁶ Dz.U. Nr 110, poz. 728.

⁷ Dz.U. Nr 44, poz. 371.

⁸ Dz.U. Nr 73, poz. 497.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁹ w przepisie art. 109 stanowiła, że każdy obywatel miał prawo do zachowania swej narodowości i pielęgnowania swojej mowy i właściwości narodowych, a osobne ustawy państwowe miały zabezpieczać mniejszościom w Państwie Polskiem pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego; państwo miało w stosunku do ich działalności prawo kontroli oraz uzupełnienia w razie potrzeby ich środków finansowych¹⁰.

Powyższe zasady konstytucyjne rozwijała ustawa z dnia 26 września 1922 roku o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego¹¹. W tych województwach samorząd narodowościowy miał funkcjonować w ramach samorządu powszechnego, którego odrębne organy byłyby wyłaniane w oparciu o kurie, ale nie przy zastosowaniu znanego na tych terenach z przeszłości przymusowego katastru narodowościowego (rejestr przynależności narodowej)¹². Choć ostatecznie ustawa nie weszła w tym zakresie w życie, to tych ogólnych założeń zasadniczych nie zmieniło realizacji Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 roku¹³, gdyż na mocy jej art. 81 ust. 2 postanowienia art. 109 Konstytucji marcowej nie zostały uchylone. Uchylono je formalnie dopiero z obowiązywania Ustawy Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 roku o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴. Wcześniej weszły w życie takie akty normatywne jak dekret z dnia 13 września 1946 roku o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej¹⁵, a później na przykład dekret z dnia 27 lipca 1949 roku o przejściu na własność Państwa niepozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego¹⁶. Swoiste apogeum stanowiło uchwalenie 22 lipca 1952 roku Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁷, w której nie odniesiono się zupełnie w przedmiocie mniejszości narodowych i etnicznych. W późniejszym okresie Polskiej Ludowej polityka narodowościowa doznawała pewnych fluktuacji, niemniej jednak prawa mniejszości narodowych i etnicznych nie wykaczały nigdy poza sprawy kulturalno-edukacyjne. Na mocy art. 35 obecnie obowiązują-

⁹ Dz.U. Nr 44, poz. 267.

¹⁰ Szeroki komentarz zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 375 n.

¹¹ Dz.U. Nr 90, poz. 928.

¹² Szerzej zob. E. Dubanowicz, *Kataster narodowościowy i jego następstwa prawne i polityczne*, Lwów 1912, *passim*.

¹³ Dz.U. Nr 30, poz. 227.

¹⁴ Dz.U. Nr 18, poz. 71.

¹⁵ Dz.U. Nr 55, poz. 310.

¹⁶ Dz.U. Nr 46, poz. 339.

¹⁷ Dz.U. Nr 33, poz. 232.

cej Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹⁸. Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury, a mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej. Innymi słowy, choć mniejszości narodowe i etniczne posiadają pewne władztwo organizacyjne, nie ma podstaw do uznania, że w obecnej Polsce mamy do czynienia z rzeczywistym samorządem narodowościowym¹⁹. Mimo to ustawodawstwo polskie spełnia minimalne standardy międzynarodowe. Dwudziestowieczne dzieje prawa polskiego pokazują jednak, że dotychczas były stosowane różne sposoby regulacji spraw mniejszości narodowych i etnicznych.

3. Geneza i zasadnicze rozwiązania Ustawy Republiki Węgierskiej nr LXXVII z dnia 7 lipca 1993 roku o prawach mniejszości narodowych i etnicznych

Państwem, które wyszło ponad minimalne wzorce ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych, są współczesne Węgry. Kraj ten stosunkowo wcześniej zarzucił politykę narodowościową charakterystyczną dla państw bloku wschodniego, wyrażającą się w eliminowaniu więzi duchowych, kulturowych, etnicznych oraz religijnych i kształtowaniu monolitycznego społeczeństwa socjalistycznego. Właściwy przełom nastąpił jednak po 1989 roku. Było to niewątpliwie związane ze strukturą wernakularną tego państwa, w którym od wielu dziesiętek lat funkcjonuje społeczeństwo wielokulturowe ze świadomością tradycji tolerancji i wrażliwości na potrzeby mniejszości, a same Węgry ze względu na istnienie wielu mniejszości muszą być traktowane jako swoisty tygiel narodowo-etniczny. Należy powtórzyć konstatację, że „w zakresie regulacji statusu mniejszości narodowych Węgry były liderem w grupie państw, w których po 1989 roku dokonała się transformacja ustrojowa”²⁰. Według samych Węgrów regulacja normatywna

¹⁸ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

¹⁹ Por. M. Błachucki, *Przemiany ustrojowe samorządu specjalnego w polskim prawie administracyjnym*, [w:] *Prace Studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Szkice z zakresu procedury administracyjnej*, t. 3, red. K. Wąsowski, K. Zalaszińska, Kraków 2014, s. 34.

²⁰ G. Lubczyk, *Węgierska ustawa wzorem dla Europy*, „Rzeczpospolita” 7.06.1993.

spraw mniejszości narodowych i etnicznych miała stanowić wzór prawnego rozwiązania tej kwestii dla innych krajów²¹.

Warto zatem prześledzić ewolucję legislacyjną tworzenia w tym państwie u schyłku XX wieku samorządu narodowościowego. Jest to ciekawe również dlatego, że na Węgrzech funkcjonują liczne organizacje polskiego samorządu narodowościowego.

W interesującym aspekcie, chronologicznie w pierwszej kolejności zwrócić uwagę należy na uchwalenie w 1989 roku ustawy o prawie do zrzeszania się²², która dała podstawę do tworzenia stowarzyszeń społeczno-kulturalnych. Niemniej, poprawkami wprowadzonymi dnia 24 sierpnia 1990 roku o zmianie Konstytucji znowelizowano i uzupełniono Konstytucję Republiki Węgierskiej (*A Magyar Köztársaság Alkotmánya*) z dnia 18 sierpnia 1949 roku. Na mocy ukształtowanego w ten sposób art. 68 zamieszczonego w rozdziale poświęconym podstawowym prawom i obowiązkom 30 września 1990 roku zagwarantowano, że zamieszkałe w Republice Węgierskiej mniejszości narodowe i etniczne są współuczestnikami suwerenności ludu: są konstytutywnymi elementami państwa, a Republika Węgierska otacza opieką mniejszości narodowe i etniczne. Zapewnia im prawo zbiorowego uczestnictwa w życiu publicznym, kultywowania własnej kultury, używania imion własnych we własnym języku. Ponadto, Ustawy Republiki Węgierskiej zapewniają przedstawicielstwo zamieszkałym na terytorium kraju mniejszościom narodowym i etnicznym i w tym zakresie mniejszości narodowe i etniczne mogą tworzyć samorządy lokalne i krajowe. Jednakże do przyjęcia ustawy o prawach mniejszości narodowych i etnicznych wymagane były głosy dwóch trzecich obecnych deputowanych do Zgromadzenia Krajowego. Ponadto w art. 32/B Konstytucji przewidziano instytucję Parlamentarnego Rzecznika Mniejszości Narodowych i Etnicznych, którego zadaniem była kontrola i badanie związanych z prawami mniejszości narodowych i etnicznych nieprawidłowości, o których powziął on wiadomość, jak również inicjowanie powszechnych i indywidualnych środków ich uzdrowienia.

W wykonaniu tych postanowień ustawą z 1990 roku o wyborach przedstawicieli do samorządu terytorialnego oraz burmistrzów²³ zagwarantowano prawa mniejszości narodowych i etnicznych w tego typu wyborach oraz inne formy ich ochrony. Z kolei w przepisach § 8 ust. 1 i 4 ustawy z 1990 roku o samorządzie terytorialnym²⁴ jako zadanie wskazano zapewnienie wykonania praw mniejszości narodowych i etnicznych. Ponadto, kandydat, który w wyborach uzyskał większość głosów danej mniejszości narodowej lub etnicznych stawał się z mocy pra-

²¹ S. Łodziński, *Polityka państwa polskiego wobec mniejszości narodowych w latach 1989–1993. (Na tle rozwiązań prawnych obowiązujących w państwach europejskich i regulacji przygotowywanych w ramach prac Rady Europy)*, Warszawa 1994, s. 18.

²² 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról.

²³ 1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról.

²⁴ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.

wa lokalnym rzecznikiem swojej mniejszości i jeśli nie został członkiem organu przedstawicielskiego mógł uczestniczyć w jego posiedzeniach (§ 12 ust. 5). W ramach tego organu na wniosek członków reprezentujących mniejszości narodowe i etniczne powoływana była Komisja do spraw Mniejszości (§ 22 ust. 2). Regulacje te — co prawda — nie gwarantowały mniejszościom prawa do własnego samorządu, ale wskazywały na związek ochrony praw mniejszości z funkcjonowaniem wybieralnych zgromadzeń terytorialnych czy Zgromadzenia Krajowego, a więc z organami przedstawicielskimi.

Interesujące rozwiązania prawne w zakresie prawa zbiorowego uczestniczenia mniejszości narodowych i etnicznych w życiu publicznym były owocem prac Okrągłego Stołu ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych w latach 1991–1993. W ich wyniku w 1993 roku uchwalono kompleks aktów prawnych: ustawę o prawach mniejszości narodowych i etnicznych²⁵, ustawę o utworzeniu Parlamentarnego Rzecznika Praw Mniejszości Narodowych²⁶ oraz ustawę o edukacji²⁷.

W preambule Ustawy Republiki Węgierskiej nr LXXVII z dnia 7 lipca 1993 roku o prawach mniejszości narodowych i etnicznych czytamy:

Zgromadzenie Krajowe, kierując się:

— najbardziej szlachetnymi tradycjami i wartościami historii węgierskiej,

— zaangażowaniem się w idee demokracji i humanizmu,

— wolą wspierania wzajemnego zrozumienia między ludźmi i narodami oraz ich przyjaznej współpracy,

— świadomością faktu, że harmonijne współzycie mniejszości narodowych i etnicznych z większością narodową jest elementem składowym bezpieczeństwa międzynarodowego, deklaruje, że uważa prawo do tożsamości narodowej i etnicznej za jedno z powszechnych praw człowieka, a prawa indywidualne i zbiorowe mniejszości narodowych i etnicznych za podstawowe prawa wolnościowe, które w Republice Węgierskiej szanuje się i o których realizację się dba.

Wszystkie te prawa nie są darem większości i przywilejem mniejszości, ich źródło nie wynika z proporcji mniejszości narodowych i etnicznych, lecz są to prawa do odmienności, oparte na wolności jednostki i poszanowaniu pokoju społecznego.

Deklarując idee równości i solidarności oraz zasady aktywnej ochrony mniejszości Zgromadzenie Krajowe kieruje się, uwzględniając przyjęte powszechnie normy moralne i prawne, szcunkiem wobec mniejszości, poszanowaniem wartości moralnych i historycznych, konsekwentnym reprezentowaniem wspólnych żywotnych interesów mniejszości i narodu węgierskiego.

Język, kultura mentalna i duchowa, tradycje historyczne oraz inne znamiona mniejszościowej specyfiki żyjących na terytorium Republiki Węgierskiej mniejszości narodowych i etnicznych z obywatelstwem węgierskim stanowią część ich indywidualnej i zbiorowej tożsamości.

Zachowanie, pielęgnowanie i wzbogacanie tych szczególnych wartości nie tylko jest podstawowym prawem mniejszości narodowych i etnicznych, lecz także leży w interesie narodu węgierskiego, a w końcowym rezultacie również w interesie wspólnoty państw i narodów.

Uwzględniając fakt, że samorządy są podstawą demokratycznego ustroju, Zgromadzenie Krajowe za jeden z podstawowych warunków realizacji praw mniejszości uważa tworzenie specjalnych samorządów narodowościowych, ich działanie, a poprzez to urzeczywistnienie autonomii kulturowej mniejszości.

²⁵ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.

²⁶ 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról.

²⁷ 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról.

W rozumieniu tej ustawy mniejszością narodową lub etniczną była każda taka grupa etniczna, która zamieszkuje terytorium Republiki Węgierskiej od co najmniej jednego wieku, wśród ludności państwa stanowi liczebnie mniejszość, jej członkowie są obywatelami węgierskimi i od pozostałej części ludności odróżnia ją własny język i kultura, tradycje, zarazem dowodzi świadomości spójności dla zachowania tych wartości, wyrażania i chronienia historycznie ukształtowanych interesów swoich wspólnot (§ 1 ust. 2). Z mocy ustawy za takie grupy etniczne uznano: bułgarską, romską, grecką, chorwacką, polską, niemiecką, ormiańską, rumuńską, rusińską, słowacką, słoweńską i ukraińską (§ 61 ust. 1).

Ustawa rozróżnia indywidualne prawa członków mniejszości oraz ich prawa zbiorowe i w tym ostatnim zakresie traktuje o prawie do samorządu. Podmiotami tego samorządu były poszczególne wspólnoty mniejszości (§ 3 ust. 3), a podstawowym zadaniem samorządu narodowościowego była ochrona i reprezentowanie interesów mniejszości poprzez realizację zadań i kompetencji ustanowionych dla tych samorządów tym aktem normatywnym (§ 15 ust. 2). W tym względzie mniejszości mogły tworzyć lokalne i krajowe samorządy (§ 17). Poszczególne mniejszości mogły tworzyć w gminach, miastach i dzielnicach stolicy narodowościowe samorządy terytorialne, albo powstające w sposób pośredni lub bezpośredni lokalne samorządy narodowościowe oraz ogólnokrajowe samorządy narodowościowe, z tym, że w stolicy można było utworzyć tego typu samorząd jedynie w sposób bezpośredni (§ 21). Za narodowościowy samorząd terytorialny mógł zostać uznany jedynie ten samorząd terytorialny, w którego składzie ponad połowa wybranych przedstawicieli została wybrana spośród jednej i tej samej mniejszości narodowej lub etnicznej. Jeśli jednak spośród kandydatów jednej i tej samej mniejszości narodowej lub etnicznej wybrano przynajmniej 30% przedstawicieli, to przedstawiciele ci mogli utworzyć trzyosobowy lokalny samorząd narodowościowy (powstały w sposób pośredni). Lokalne samorządy narodowościowe mogły powstać także w sposób bezpośredni w trybie ustawy z 1990 roku o wyborach przedstawicieli do samorządu terytorialnego oraz burmistrzów. Ustawa określała liczebność takiego samorządu od trzech do dziewięciu osób, w zależności od wielkości jednostek pomocniczych, w tym położenia ich w stolicy. Bezpośrednio utworzony lokalny samorząd narodowościowy wybierał spośród siebie organ kierowniczy, którego struktura była kształtowana przepisami organizacyjnymi przyjętymi większością głosów. Dana mniejszość mogła utworzyć w jednostce terytorialnej tylko jeden pośrednio tworzony lokalny samorząd narodowościowy, a w przypadku braku takiego — tylko jeden tworzony sposób bezpośredni (§§ 22–23). Do funkcjonowania samorządów lokalnych miały zastosowanie przepisy ustawy z 1990 roku o samorządzie terytorialnym, z uwzględnieniem regulacji ustawy z 1993 roku. Niemniej, samorządy tego typu posiadały podmiotowość publicznoprawną i osobowość cywilnoprawną (§ 25 n.). Wszystkie one dysponowały tym samym rzeczowym i kompetencyjnym zakresem działania (§ 23 ust. 6). W szczególności miały samodzielność majątkową i budżetową oraz upoważnienia do stanowienia prawa, a także władztwo organiza-

cyjne (§ 27 ust. 1–4). Ogólnokrajowy samorząd narodowościowy wybierano co do zasady przez elektorów mniejszości, będących przedstawicielami narodowościowych samorządów terytorialnych albo lokalnych samorządów narodowościowych z ich grona (§§ 31–34). On również był upodmiotowiony pod względem prawnym, a jego główny cel stanowiło reprezentowanie i ochrona interesów danej mniejszości na szczeblu krajowym i terytorialnym. Dysponował stosunkowo dużym zakresem działania (§§ 36–39)²⁸.

W toku działalności samorządów narodowościowych państwo miało je wspierać (§ 62 ust. 1), a także uwzględniać specyfikę narodowościową w podziale terytorialnym i w lokalnych planach rozwoju i ochrony środowiska (§ 4 ust. 3).

Wykonawczy charakter względem powyższych przepisów posiadało rozporządzenie Rządu nr 20/1995 z 1995 roku w przedmiocie niektórych zagadnień budżetu, gospodarki i majątku samorządów narodowościowych (*Korm. Rendelelet a kisebbségi önkormányzatok költségvetésének, gazdálkodásának, vagyonjuttatásának egyes kérdéseiről*)²⁹.

Ustawa z 1990 roku o wyborach przedstawicieli do samorządu terytorialnego oraz burmistrzów została znowelizowana ustawą z 1994 roku (*törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény módosításáról*)³⁰. Ustawą z tego samego roku uzupełniono także postanowienia ustawy z 1990 roku o samorządzie terytorialnym (*törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról*)³¹.

4. Znaczenie Ustawy Republiki Węgierskiej nr LXXVII z dnia 7 lipca 1993 roku o prawach mniejszości narodowych i etnicznych

Choć mniejszości narodowe z uwagi na naturalne utożsamianie się z państwem macierzystym są zazwyczaj przedmiotem stałego zainteresowania organów bezpieczeństwa państwa (tak zwanych służb specjalnych), to jednak podej-

²⁸ Por. M. Szczepaniak, *Węgierski model statusu mniejszości narodowych i etnicznych*, [w:] *Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. E. Zieliński, Warszawa 1996, s. 169–178; J. Ryzner, *Polityka Republiki Węgierskiej wobec mniejszości narodowych w świetle regulacji prawnych statusu mniejszości (1990–2001)*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2004, nr 665, s. 79–92; A. Czyż, *Samorząd terytorialny na Węgrzech*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 131–141; idem, *Samorząd terytorialny w Republice Węgier*, [w:] *Samorząd terytorialny w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red M. Barański, Toruń-Katowice 2009, s. 255–289.

²⁹ A 20/1995. (III. 3.).

³⁰ 1994. évi LXII.

³¹ 1994. évi LXIII.

ście węgierskie na tym tle okazało się szczególne. Węgry były bowiem otwarte na udzielanie pomocy zamieszkałej na jej terytorium narodowościom przez państwa macierzyste w zakresie pielęgnowania kultury, języka i szkolnictwa oraz w utrzymywaniu związków z krajem macierzystym i umożliwiają korzystanie z takiej pomocy. Podstawy prawne wynikają z porozumień dwustronnych³². Od początku lat dziewięćdziesiątych dopuszczone zostało zatem na Węgrzech finansowanie samorządu narodowościowego ze źródeł zagranicznych³³.

Wskazane uregulowania prawne dały podstawę do dynamicznego rozwoju w latach dziewięćdziesiątych samorządów narodowościowych, które można było liczyć w tysiącach. Na początku XXI wieku zaczęto jednak stwierdzać pewne nadużycia. W pewnej części tworzenie samorządów narodowościowych odbywało się przez przypadkowe osoby, niezwiązane z określoną narodowością i to jedynie dla uzyskania dotacji państwowej, albowiem środki przeznaczone na ten cel były znaczne i przekraczały miliard forintów węgierskich. Zjawisko to określano mianem „etnobiznesu”. Przeciwdziałać temu miały zmiany wprowadzone nowelizacją obowiązujących przepisów z 2005 roku (*törvény a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról*)³⁴. Mimo to prezentowane unormowania obowiązywały aż do końca 2011 roku. Wtedy to bowiem weszła w życie nowa Ustawa Zasadnicza Węgier z dnia 15 kwietnia 2011 roku (*Magyarország Alaptörvénye*), która w „Narodowym wyznaniu wiary” — stanowiącym immanentną część — posługuje się normą programową o następującej treści: „Żyjące razem z nami narodowości stanowią część węgierskiej wspólnoty politycznej i są czynnikami państwowotwórczymi”, a w art. XXIX stanowi:

(1) Narodowości żyjące na Węgrzech są czynnikiem konstytutywnym. Każdy obywatel węgierski przynależący do jakiegokolwiek narodowości ma prawo do swobodnego manifestowania i ochrony własnej tożsamości. Narodowości żyjące na Węgrzech mają prawo do używania ich języka ojczystego, do indywidualnego i zbiorowego posługiwania się nazwiskami w brzmieniu zgodnym z ich językiem ojczystym, pielęgnowania ich kultury i kształcenia w języku ojczystym. (2) Narodowości żyjące na Węgrzech mogą tworzyć samorządy ogólnokrajowe i lokalne. (3) Szczegółowe regulacje dotyczące praw narodowości żyjących na Węgrzech oraz dotyczące zasad wyboru ich samorządów ogólnokrajowych i lokalnych będą zawarte w ustawie wymagającej zgody dwóch trzecich głosów deputowanych.

Nowa Konstytucja nadal gwarantuje zatem mniejszościom narodowym i etnicznym prawo do samorządu, a ustawy z 2011 roku: o prawach narodowości

³² Zob. art. 6 ust. 1 układu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Węgierską o przyjaźnielskiej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Krakowie dnia 6 października 1991 roku (Dz.U. z 1992 r. Nr 59, poz. 298).

³³ Por. J. Rybczyńska, *Problemy narodowościowe w nowych demokracjach Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia: region, państwa i społeczeństwa w czasie transformacji*, red. J. Rybczyńska, Lublin 2000, s. 73 n.

³⁴ 2005. évi CXIV.

(*törvény a nemzetiségek jogairól*)³⁵ oraz o władzach lokalnych Węgier (*törvény Magyarország helyi önkormányzatairól*)³⁶, miały w gruncie rzeczy charakter bardziej precyzujący i porządkujący, aniżeli konstytuujący i kształtujący.

Wszystko to prowadzi do wniosku, że samorząd narodowościowy na Węgrzech jest już trwałą instytucją prawnoustrojową, cieszącą się uznaniem państw europejskich i organizacji międzynarodowych. Rozwiązania tam przyjęte gwarantują mniejszościom narodowym i etnicznym (narodowościom) nie tylko stosunkowo wysoki stopień partycypacji w procesach administrowania, ale realne prawo i zdolność do załatwiania istotnej części spraw publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Cechą charakterystyczną tego modelu jest powiązanie samorządu narodowościowego na szczeblu terytorialnym z władzami lokalnymi oraz finansowanie jego działalności ze środków publicznych, z możliwością pieniężnego i majątkowego wspomagania ich działalności przez państwa macierzyste.

5. Polski samorząd narodowościowy na Węgrzech

Na tym tle mniejszość polska na Węgrzech liczy statystycznie blisko sześć tysięcy osób, a faktycznie ponad dziesięć tysięcy, z tego połowa posługuje się językiem polskim jako rodzimym. Polska mniejszość narodowa jest porozrzucana po całym terytorium Węgier, choć 1/3 mieszka w samym Budapeszcie. Tam też znajduje się siedziba Ogólnokrajowego Samorządu Polskiego na Węgrzech (*Országos Lengyel Önkormányzat*), posiadającego własny urząd. Polski samorząd narodowościowy występuje także w samej metropolii (*Fővárosi Lengyel Önkormányzat*), mając charakter wyższy w ośmiu dzielnicach Budapesztu, w czternastu powiatach (*járás*) i nosząc różne nazwy w 24 gminach (*települések*), w tym w dziesięciu członkowie tego samorządu stanowią od 1 do 17% mieszkańców³⁷. Diaspora polska uzyskała na Węgrzech status mniejszości już w 1990, a od 1994 roku rozwijał się samorząd narodowościowy.

Bibliografia

- Bierzanek R., *Autonomia narodowościowa*, „Sprawy Narodowościowe” 11, 1938, nr 3–5.
Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.

³⁵ 2011. évi CLXXIX.

³⁶ 2011. évi CLXXXIX.

³⁷ Władze lokalne Samorządu Polskiego na Węgrzech, <https://lengyelonkormanyzat.hu/szervezetek/helyi-onkormanyzatok/> (dostęp: 5.02.2021).

- Błachucki M., *Przemiany ustrojowe samorządu specjalnego w polskim prawie administracyjnym* [w:] *Prace Studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Szkice z zakresu procedury administracyjnej*, t. 3, red. K. Wąsowski, K. Zalasinska, Kraków 2014.
- Csaba L., *A nemzetiséghez tartozók önkormányzashoz fűződő jogai az Alaptörvény és a nemzetiségi törvény tükrében. Rövid történeti áttekintés 1993-tól. A „kakukktojás” jelenség, „Kisebbség-kutatás”* 2014, nr 1.
- Czyż A., *Samorząd terytorialny na Węgrzech*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2.
- Czyż A., *Samorząd terytorialny w Republice Węgier*, [w:] *Samorząd terytorialny w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Toruń-Katowice 2009.
- Dubanowicz E., *Kataster narodowościowy i jego następstwa prawne i polityczne*, Lwów 1912.
- Grelowski Z., *Samorząd specjalny: gospodarczy, zawodowy, wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947.
- Héjj D., Olszewski B., *Polityka etniczna Węgier*, [w:] *Polityka etniczna współczesnych państw Europy Środkowo-Wschodniej*, red. H. Chałupczak, R. Zenderowski, W. Baluk, Lublin 2015.
- Janusz G., *Dwustronne porozumienia o prawach mniejszości jako nowa jakość ochrony mniejszości w Europie na przełomie XX i XXI wieku*, „Forum Politologiczne” 5, 2007.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922.
- Lubczyk G., *Węgierska ustawa wzorem dla Europy*, „Rzeczpospolita” 7.06.1993.
- Lukas J., *Territorialitätsprinzip und Personalitätsprinzip im österreichischen Nationalitätenrecht*, „Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart” 2, 1908.
- Łodziński S., *Polityka państwa polskiego wobec mniejszości narodowych w latach 1989–1993. (Na tle rozwiązań prawnych obowiązujących w państwach europejskich i regulacji przygotowywanych w ramach prac Rady Europy)*, Warszawa 1994.
- Oeter S., *Minderheiten zwischen Segregation, Integration und Assimilation: Zur Entstehung und Entwicklung des Modells der Kulturautonomie*, [w:] *Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz*, red. D. Blumenwitz, G. Gornig, D. Murswiek, Köln 2003.
- Rybczyńska J., *Problemy narodowościowe w nowych demokracjach Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia: region, państwa i społeczeństwa w czasie transformacji*, red. J. Rybczyńska, Lublin 2000.
- Ryzner J., *Polityka Republiki Węgierskiej wobec mniejszości narodowych w świetle regulacji prawnych statusu mniejszości (1990–2001)*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2004, nr 665.
- Stahlberg D., *Minderheitenschutz durch Personal- und Territorialautonomie. Ein Vergleich*, „Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung” 649, 2000.
- Szczepaniak M., *Węgierski model statusu mniejszości narodowych i etnicznych*, [w:] *Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. E. Zieliński, Warszawa 1996.

Legal Formation of the National Self-Government in Hungary at the Turn of the 20th and 21st Centuries

Summary

The article deals with the genesis and legislative evolution of the legal basis for the functioning of national self-government in Hungary during the political transition period. The issue is important because Hungary is one of the few countries with a model of so-called personal autonomy, and

therefore national minority associations have a public-law character. Similar assumptions also guided the organizational and legal solutions found in Poland during the interwar period, which has also been presented. This is only one option of the legal and organizational position of national minorities in the state, the general characteristics of which are also the subject of the study. Hungary is also the only country with a multi-level Polish national government.

Keywords: national minorities, minority status, self-government, Hungary, systemic transformation, law.