

A személyi elvű autonómiák belső dinamikája Közép- és Délkelet-Európában: öt ország összehasonlító elemzése

(NKFIH PD 116168. sz. program, 2015-2019)

zárójelentés

I. A kutatás célja és főbb eredményei

A projekt célja az volt, hogy összehasonlító módon, elméleti és gyakorlati szempontból egyaránt, bemutassa és elemezze a kisebbségi választások lehetséges szerepét az egyes kontextusokban, feltárja azok főbb jellemzőit a személyi elvet és a választásokat a kisebbségek számára kialakított autonómiáikban jelentős mértékben alkalmazó öt térségbeli országban a rendszerváltás után. A kutatás az 1994 utáni magyarországi kisebbségi/nemzetiségi önkormányzati választások mellett magában foglalta a szlovéniai önkormányzati nemzeti közösségek (1994-től), a horvátországi kisebbségi tanácsok és képviselők (2003-tól), az észtországi kisebbségi kulturális tanácsok (2007-től), valamint a szerbiai nemzeti tanácsok választásait – utóbbiakat elsősorban 2010, a közvetlen választások lehetőségének megteremtése óta.

A projekt egyik legfontosabb eredménye az MTA TK Kisebbségkutató Intézet honlapján szabadon elérhető és szabadszavas módon, de egyéb paraméterek mentén is kereshető, **online választási adatbázis** (<https://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/kisebbségi-valasztasok-kozep-es-delkelet-europaban>), amely az egyes országok és kisebbségi választási rendszereik rövid bemutatása mellett, kisebbségenként és választásonként közlésezi a főbb választási adatokat. Többek között a regisztrált és a megjelent kisebbségi szavazók számát, a leadott érvényes és érvénytelen szavazatokat, a jelöltek és a megválasztott képviselők neveit, valamint a szervezeti vagy a független jelölés tényét. Az arányos-listás választási rendszerekben, ahol országos szinten választanak csak egy-egy kisebbségi tanácsot (Észtország, Szerbia), a választás évére és az adott kisebbségre lehet szűkíteni, Szerbiában pedig még a választás típusára is (közvetlen/közvetett). A helyi szinten is önkormányzatokat/ tanácsokat életre hívó és ez esetben többségi rendszert alkalmazó országokban (Horvátország, Magyarország, Szlovénia) adott közigazgatási egységekre, megyékre vagy településekre is rá lehet keresni, Horvátországban a tanácsok hiányában, bizonyos szinteken választott egyszemélyi kisebbségi képviselőkre, illetve Magyarországon az egykori különböző kisebbségi önkormányzati formákra is (átalakult, közvetett, közvetlen). Az adatbázis ilyenformán a későbbiekben hasznosítható további kutatások, az érdeklődő szakmai közönség, maguk a kisebbségi közösségek vagy az államigazgatásokban és helyi önkormányzatokban dolgozók számára is. Az adatbázis a tervek szerint rendre bővülni fog az újabb választási adatokkal, elsőként a soron következő, 2019-es magyarországi és horvátországi kisebbségi választásokéval, illetve a szélesebb körű elérés érdekében, az intézeti honlap-fejlesztés részeként tervbe van véve az adatbázis angol nyelvű megjelenítése is 2019 folyamán.

A projekt másik fontos eredménye az adatbázis, a magyar és a többek között a projekt során beszerzett fontos nemzetközi szakirodalom, az elkészített interjúk, valamint a kialakított elemzési szempontrendszer alapján a kisebbségi választások főbb történeti és jogi hátterét

bemutató, illetve azokat több dimenzió mentén elemző, és a főbb megállapításokat összegző **monografikus kézirat**¹, amely 2019. február 26-án intézeti műhelyszeminárium keretében került megvitatásra. A felkért bírálók voltak: Fiala-Butora János (MTA TK Jogtudományi Intézet), Székely István Gergő (Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Kolozsvár), Tóth Norbert (Nemzeti Közszerzői Egyetem) és Vizi Balázs (MTA TK Kisebbségkutató Intézet). Az elhangzott kérdések és észrevételek alapján folyamatban van a kézirat átdolgozása, amelynek lezárása és a kötet megjelentése 2019-ben várható.

A projekt további eredményeként egy angol és három magyar nyelvű folyóiratcikk jelent meg, amelyek mellett **további publikációk** állnak jelenleg megjelenés előtt, még elbírálás alatt vagy benyújtás előtt:

| | Kéziratok megjelenés előtt | Kéziratok elbírálás alatt és leadás előtt |
|----------------|---|---|
| Idegen nyelven | <ul style="list-style-type: none"> - <i>“The Elections to Non-Territorial Autonomies of Central and South Eastern Europe”</i> (Nationalities Papers, elfogadva, várható megjelenés: 2019 első fele), - <i>“Minority Governance Of Whom, By Whom, For Whom? Non-Territorial Autonomies in Central and South East Europe”</i> (Jahrbuch für Ostrecht, elfogadva, várható megjelenés: 2019 első fele). - „A 2018-as magyarországi országgyűlési képviselő választások kisebbségi vonatkozásai” (Kovács Attilával közösen, elfogadva, Razprave in gradivo, szlovén nyelven. Várható megjelenés: 2019 második fele) | <ul style="list-style-type: none"> - <i>“Cultural Autonomy in Hungary: Inward or Outward Looking?”</i> (Molnár Sansum Judittal közösen, Nationalities Papers, bírálat alatt) - <i>“Identities and Non-Territorial Autonomies in Central and South Eastern Europe”</i> (Nationalities Papers számára) - <i>“Non-Territorial Autonomies in Central and South Eastern Europe: A Framework for Effective Participation or State Control?”</i> (Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies számára) |
| Magyarul | <ul style="list-style-type: none"> - „Ukrán kisebbségi önkormányzatiság Magyarországon.” In: Fedinec Csilla (szerk.): "Kijevi csirke". (Geo)politika a mai Ukrajnában. Budapest, MTA TK, Kalligram, 2019. (várható megjelenés: 2019 tavasz) - „Ruszin kisebbségi | <ul style="list-style-type: none"> - „A nemzetiségi önkormányzati rendszer nemzetközi összehasonlításban - személyi elvű autonómiák Közép- és Délkelet-Európában.” In: Az Országgyűlés tanulmánykötete az 1868. évi és az 1993. évi kisebbségi |

¹ Dobos Balázs: *A személyi elvű kisebbségi autonómiák belső dinamikája. Kisebbségi választások Közép- és Délkelet-Európa öt országában* (Kézirat, szerkesztés alatt). <http://real.mtak.hu/id/eprint/92296>

| | | |
|--|--|--|
| | <p><i>önkormányzatiság Magyarországon.</i>” In: Fedinec Csilla ruszinokról szóló tanulmánykötete. (várható megjelenés: 2019 tavasz)</p> <p>- <i>„Német nemzetiségi önkormányzatiság Magyarországon.</i>” In: Tóth Ágnes; Eiler Ferenc (szerk.): A magyarországi németek elmúlt száz éve. (várható megjelenés: 2019 második fele)</p> | <p>törvényekről (várható megjelenés: 2019 első fele)</p> <p>- <i>„A személyi elvű kulturális autonómiák Közép- és Délkelet-Európában. Elmélet és gyakorlat.</i>” In: Ördögh Tibor (szerk.): Autonómia és önrendelkezés a Balkánon. A III. Balkán konferencia tanulmánykötete. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019. (várható megjelenés: 2019 második fele)</p> |
|--|--|--|

A projekt időtartama alatt **14 angol és 5 magyar nyelvű előadás** hangzott el hazai és nemzetközi tudományos konferenciákon és workshopokon a projekt eredményeiről (lásd melléklet). Utóbbiakról az MTA TK honlapja is beszámolt rövid összefoglalók keretében magyarul² és angolul.³

II. Az adatgyűjtés: választási adatbázisok és interjúk

Az adatgyűjtés és –elemzés legjelentősebb szeletét a vonatkozó választási adatok szisztematikus összegyűjtése, saját adatbázisba való foglalása és online megjelenítése jelentette, amely a projekt előrehaladásában egy féléves hosszabbítást is szükségessé tett. E téren a magyarországi Nemzeti Választási Iroda honlapja⁴ szolgáltatta a legteljesebb adatforrást a kisebbségi, utóbb nemzetiségi önkormányzatok megválasztására nézve, csekély hiányokkal (pl. a korai 1995-ös és 1999-es fővárosi és országos kisebbségi önkormányzati választások adatai). Hasonlóan, Szerbiában részletes áttekintést ad a Köztársasági Választási Bizottság honlapja⁵ a két legutóbbi, 2014-es és 2018-as nemzeti tanács választásokról, de az első közvetlen, 2010-es választások eredményeit, amelyek még nem a választási bizottság, hanem egy minisztérium kezelésében voltak, más úton kellett beszerezni. Horvátországban nehézséget jelentett, hogy a vonatkozó választási honlap⁶ a kisebbségi választások esetében szinte kizárólag csak az eredményeket, a megválasztott képviselők neveit és kapott szavazatait közli, a többi jelölt és azok szervezeti háttere megjelölése nélkül. A fenti három országhoz képest, ahol a kisebbségi választói névjegyzékek állami kezelésben vannak, jelentősebb erőfeszítést igényelt az adatokat összegyűjteni Észtországból és Szlovéniából, ahol a névjegyzékeket maguk a kisebbségek vezetik, akárcsak lényegében a választásaik lebonyolítását. Szlovéniában a választási bizottság elvétele közöl csak adatokat⁷ ezekre a választásokra nézve, amelynek hiányában leginkább a hivatalos közlöny (Uradni List) községi

² <https://tk.mta.hu/etnobiznisz-vagy-kepviselet-a-kisebbségi-valasztasokrol>

³ <https://tk.mta.hu/en/the-internal-dynamics-of-non-territorial-autonomy-regimes-in-central-and-south-eastern-europe-a-five-country-comparison>

⁴ www.valasztas.hu

⁵ <http://www.rik.parlament.gov.rs/latinica/index.php>

⁶ <https://www.izbori.hr/site/>

⁷ <http://www.dvk-rs.si/index.php/si>

közleményeire, a községi és a kisebbségi honlapokra, a magyar kisebbség esetében pedig a Népújság beszámolóira lehet leginkább támaszkodni. Végül, Észtországból egyedül a két érintett, kulturális tanácsot életre hívó közösség, az (inkeri) finnek⁸ és a svédek⁹ honlapjaira és sajtójára lehet hagyatkozni a választásaikra vonatkozó információk összegyűjtésénél.

A választási adatok, a vonatkozó hazai és nemzetközi szakirodalom, jogszabályok, policy dokumentumok, illetőleg sajtóanyag mellett a kutatás további forrását képezte az érintettekkel, a kérdéssel foglalkozó, a folyamatokkal átfogó ismeretekkel rendelkező szakértőkkel, kisebbségi vezetőkkel vagy államigazgatásban dolgozókkal készített, **félig strukturált mélyinterjúk**, illetve a velük történő **megbeszélések, konzultációk**. A szomszédos országokban hangsúlyos szempont volt, hogy mivel nem kifejezetten magyar-specifikus kutatásról van szó, a magyar kisebbség mellett más közösségek tapasztalataival is megismerkedjek.

Ennek keretében, **Szlovéniában** interjúkat készítettem és konzultációt folytattam Miran Komac-cal (Etnikai Tanulmányok Intézete, INV), Petra Roter-ral (Ljubljana-i Egyetem Társadalomtudományi Kar), Göncz Lászlóval (INV, 2008 és 2018 között parlamenti képviselő), Stane Baluh-val (a kormány Nemzetiségi Hivatalának igazgatója), Kovács Attilával (INV, korábbi dobronaki magyar önkormányzati képviselő), valamint Andrea Bartolával (a Pirani Olasz Nemzeti Önkormányzati Közösség elnöke, a Tengermelléki Olasz Önkormányzati Közösség tanácsosa).

Horvátországban Boris Milošević szerb parlamenti kisebbségi képviselővel, Aleksa Đokić-csal (a kormány Emberi Jogi és Kisebbségi Jogi Hivatalának igazgatója), Aleksandar Tolnauerrel (a kormány Nemzeti Kisebbségi Tanácsának elnöke), Lidija Japec-cal (szociológus, a WYG kutatója), Nenad Karajić-csal (WYG kutatója), Antonija Petričušić-csal (Zágrábi Egyetem Jogi Kar), Aleksandar Milošević-csel (a Zágrábi Szerb Kisebbségi Tanács elnöke), valamint Balázs-Piri Zoltánnal (a Zágrábi Kisebbségi Koordináció titkára és a Horvátországi Magyar Koordináció elnöke).

Észtországból Aleksandr Aidarovval és Mall Saullal (a Kulturális Minisztérium Kulturális Sokszínűség Osztályának tanácsosai), Ülo Kalmmal (a Svéd Kulturális Tanács egykori elnöke, a Svéd Tengerparti Múzeum igazgatója), Ingegerd Lindströmmel (a svéd tanács titkára), Anatoli Schultzzal (az Inkeri Finnek Észtországi Egyesületének vezetője, a Finn Kulturális Tanács elnöke), valamint Annaliisa Abramovával (a finn tanács titkára). Az észtországi terepen nagy segítségemre volt a David Smith-el (Glasgowi Egyetem) folytatott konzultáció.

Szerbiában Korhecz Tamással (a Magyar Nemzeti Tanács korábbi elnöke), Pásztor Bálinttal (a VMSZ parlamenti képviselője), Ladóczki Gyulával (Köztársasági Választási Bizottság), Beretka Katinkával (kutató, az MNT korábbi jogtanácsosa), Miroslav Kevezdi-vel (a Vajdasági Művelődési Intézet kutatója), Igor Novakovic-csal (ISAC, kutatási igazgató, Belgrád), Annemarie Sorescu-Marinković-csal és Biljana Sikimić-csel (Szerbiai Tudományos

⁸ <http://www.inkeri.ee>

⁹ <http://www.eestirootslane.ee>

Akadémia Balkán Tanulmányok Intézete), Jovica Pavlović-csal (Európai Tanulmányok Intézet, Belgrád), valamint Ksenija Markovic-csal (Társadalomtudományi Intézet, Belgrád).

Magyarországon az előzetes várakozásokhoz képest némileg kevesebb érdemi konzultációra és interjúra tudott sor kerülni, több nemzetiség köréből a lehetséges interjúalanyok nem reagáltak a megkeresésre, vagy egyéb elfoglaltságokra hivatkoztak. Mindazonáltal, a korábbi, az 1993-as kisebbségi törvényről szóló doktori kutatás¹⁰ interjúalanyaihoz képest jelen projekt keretében lehetőség volt újabb közösségek tapasztalatait is megismerni. Interjú készült így az eddigiekben Avanesian Alexszal¹¹, Hartyányi Jaroszlavával¹², Lásztity Péróval¹³, Oláh Józseffel¹⁴, illetve Wesolowski Korinna Katalinnal.¹⁵ A további interjúk szervezése azonban változatlanul folyamatban van.

III. A kutatás főbb vizsgálati területei és megállapításai

A kutatás elsőként a személyi elvű vagy kisebbségi kulturális autonómiák **elméleti és történeti háttérével** foglalkozott, amelynek során vizsgálta a főbb teoretikusok, így az ausztromarxisták és a két világháború közötti, különösen baltikumi szereplők ez irányú munkásságát, nagyobb hangsúllyal az érintetteknek a kisebbségi választásokkal, közösségi legitimációval kapcsolatos elképzeléseire. Kitért továbbá az elméletek gyakorlati hatásaira a kisebbségi törekvésekre nézve, a 20. századi történeti előképekre és főbb csomópontokra, az Osztrák-Magyar Monarchián belüli etnikai alapú kiegyezésekre (pl. Morvaország), valamint azokra a példákra, ahol már ténylegesen funkcionáltak is választott kisebbségi testületek, azaz a sokat idézett, két világháború közötti észtországi kulturális autonómia intézményrendszerére és a jugoszláv öngazgatás nemzetiségi vonatkozásaira a szlovén tagköztársaságban.

Egy következő lépésként alaposan vizsgálta a személyi elvű autonómiák (perszonális, kulturális, nem területi, területen kívüli stb.) autonómiák meghatározásait a szakirodalomban, az ezekkel járó **definíciós nehézségeket és elméleti kihívásokat**, valamint a szerzőknek ezen autonómia-típussal kapcsolatos elméleti-normatív jellegű elvárásait, amelyek gyakorlati, empirikus alátámasztást is igényelnek. A lehatárolás segítségével azonban sikerült kizárni azokat az eseteket Közép- és Kelet-Európából, ahol az autonómia inkább civil szervezeti alapokon áll (pl. Oroszország), illetve ha van is választott testület, de ott sincs hozzátársítva választói regisztráció (pl. Montenegró). Az elemzés fókuszában álló öt ország – Észtország, Horvátország, Magyarország, Szerbia és Szlovénia – autonómiarendszerei azon a közös elemen nyugszanak, hogy döntően a személyi elven jönnek létre, azaz a regisztrált kisebbségi

¹⁰ Dobos Balázs: *A kisebbség joga. Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988-2006)*. Budapest, Argumentum, MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2011.

¹¹ 1992-től az Arménia Népe Kulturális Egyesület vezetője, 1995-2003 között az Országos Örmény Önkormányzat elnöke, az Örmény Kulturális és Információs Központ igazgatója.

¹² 1991-től a Magyarországi Ukrán Kulturális Egyesület elnöke, 1999-2014 között az Ukrán Országos Önkormányzat elnöke, majd 2014-2018 között ukrán nemzetiségi szószóló.

¹³ A rendszerváltással létrejött Szerb Demokratikus Szövetség egyik vezető tisztségviselője, 1991-1995 között a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Kerekasztalának titkára, majd ügyvezető elnöke, 1995-2003 között a Szerb Országos Önkormányzat elnöke, majd az Önkormányzat által 2009-ben alapított Szerb Intézet igazgatója.

¹⁴ Korábban az Országos Cigány Önkormányzat és a Székesfehérvári Cigány Önkormányzat képviselője, 2007 óta a Fejér Megyei Roma Önkormányzat tagja, a Roma Diplomások Országos Szervezetének elnöke.

¹⁵ Magyarországi Bem József Lengyel Kulturális Egyesület, Országos Lengyel Önkormányzat.

szavazók választhatják meg a saját testületeiket a lehetséges különböző (helyi, megyei-regionális és országos) szinteken, de e mellett, más területeken nagy eltéréseket mutatnak. Ez vonatkozik a területiséghez való viszonyukra, a csoporttagság meghatározásának kritériumaira, eljárására, az autonómia felépítésére, erőforrásaira, valamint a kisebbségi testületek kompetenciáira.

A választáskutatás megalapozásának az elméleti és a történeti háttér felvázolásán túl, további hangsúlyos részét képezte a már alaposan feltárt magyarországi eseten kívül a többi vizsgált országban is az autonómia létrejöttéhez, elfogadásához kötődő, **külső és belső körülmények**, összetett feltételrendszerek vizsgálata és összevetése. E körben nagyjából arra a két kérdésre fókuszált, hogy egyrészt ezek a szerkezeteknek melyek a főbb jellemzői, hogyan illeszkednek az illető országok általános etnopolitikai modelljeihez, másrészt pedig mennyiben felelnek meg a kisebbségi igényeknek, pontosabban a szintén részletesen ismertetett **jogi és intézményi keretek** kidolgozásában vajon mekkora szerepe volt maguknak az érintett közösségeknek. Összességében kérdésként merült fel az, hogy ezek a választott modellek vajon mennyiben tekinthetők olyan hatékony struktúráknak, amelyek alkalmasak a kisebbségi csoportok megszervezésére és mind teljesebb, a különböző szegmenseinek a képviselőre a sajátosságaik megőrzése érdekében, vagy ezzel párhuzamosan, ehhez képest mennyiben eszközei a kisebbségi ügyek nagyfokú állami ellenőrzésének. Ezek vonatkozásában azt találta, hogy bár országonként eltérő mértékben, de ezeknek az autonómiáknak az életre hívását kevésbé a belső kisebbségek nyomásgyakorlása váltotta ki, ahogy a konkrét rendelkezések kimunkálásában is többnyire csak korlátozottan vehettek részt, amely alól leginkább Szerbia a kivétel, de más esetekben is volt némi mozgásteret a kisebbségeknek bizonyos részletszabályok meghatározásában.

A kutatás külön fázisát képezte a **választási folyamathoz való hozzáférés** vizsgálata mind a szavazók, mind a jelöltek, jelölő szervezetek vonatkozásában, azaz kiemelten foglalkozott a politikai elismerés, a kisebbségi közösségek és a jogalanyok behatárolásának összetett kérdéskörével, az állampolgárság, az objektív és szubjektív kritériumok követelményeivel, a választási regisztráció, a kisebbségi identifikáció és klasszifikáció gyakorlatának, a csoporthatárok és a belső csoportdinamikák vizsgálatával. A választási összetevő miatt ezek a rezsimok elkerülhetetlenül felvetik ugyanis azt a dilemmát, hogy miként lehet körülhatárolni a potenciális csoporttagokat, megőrizve az identitás vállalásának és változtatásának a szabadságát, másrészt milyen úton biztosítható egyidejűleg a megválasztott kisebbségi testületek demokratikus legitimitációja. A kérdéskör szoros összefüggésben van a kisebbségek hatékony közéleti részvételének ügyével, a személyes adatok védelmével, valamint a többes identitások elismerésének a kérdésével.

Következtetésként adódott, hogy az iménti dilemma némiképp mérsékelhető magának a kisebbségi közösségnek a részvételével az egyéni önmeghatározások és a csoporthatárok kontrolljában, miként számos érv hozható fel amellet, hogy maga a csoport kezelje a tagsággal összefüggő kérdéseket. Különösen azért, mert azon vizsgált országokban, ahol ez a szisztéma megvalósult (Észtországban és Szlovéniában), nem jelentették **választási visszaélés**, a máshol elhíresült etnobiznisz gyanúját. Ez utóbbi megállapítást azonban a kutatási eredmények szerint körültekintően kell kezelni, mert ez mindkét esetben

tulajdonítható az érintett kisebbségek sajátosságainak és stratégiáinak is, nevezetesen, hogy csekély létszámukból és előrehaladott asszimilációjukból adódóan mind jobban kiterjesszék a közösségük határait az asszimilálódott szegmensek felé, amelynek következtében az esetleges csalás szinte alig válik értelmezhetővé. Érdekes módon, miközben a kisebbségek többségének az egyértelmű célja a sajátosságok ápolása és hosszabb távú megőrzése mind az öt országban, a közösség iránt jobb esetben pusztán érdeklődő, de oda deklaráltan nem tartozók belépése a másik három országban – Horvátországban, Magyarországon és Szerbiában – jobbára inkább felzúdulást vált ki, amely jelzi az etnicitás erősségét, egyúttal a csoporthatárok és identitások megkonstruálásában közreműködő szereplők eltérő stratégiáit és érdekeit is. Miközben ez utóbbi három ország is sokféle esetet kínál, nem kevés összefüggésben a képviselői helyek, szervezeti pozíciók körüli küzdelmekkel.

A továbbiakban, a kutatás döntő része arra vállalkozott, hogy szisztematikusan feltárja a választások potenciális feladatait és következményeit ezekben a speciális, kisebbségi kontextusokban az érintett öt országban. Az előbbieket tekintetében elemzési eszközeül a választások mint sajátos politikai intézmény, mint csoportos döntéshozatali folyamat főbb funkciói szolgáltak, és arra kereste a választ, hogy az olyan, egymással szorosan össze is függő célok, mint a legitimitáció és elszámoltathatóság biztosítása, a megválasztott képviselők pozícióba helyezése, a kiválasztás és az alternatívák közötti választás lehetősége, valamint a politikai részvételre való ösztönzés miként ragadhatók meg a kisebbségi választások alkalmával. Ezek sorában empirikus módon vizsgálta a személyi elvű autonómiaformával kapcsolatos, egyes normatív várakozásokat, illetve rendre feltette azt a kérdést, hogy a vizsgált kisebbségi választások a szakirodalom fősodrában lévő nemzeti parlamenti, regionális-települési önkormányzati választásokhoz, és az azokhoz kapcsolódó megállapításokhoz képest valójában nem állnak-e közelebb az egyéb, például korporatív jellegű (pl. szakszervezeti, diák önkormányzati stb.) választásokhoz.

Az egyik legfontosabb funkció, a **legitimitáció** biztosítása szorosan kapcsolódik magának a választott formának a bevezetésével, miközben a vizsgált esetek közül számos kisebbség olyan csekély létszámú, hogy akár a települési szinten, a már meglévő egyesületein, szerveződési formáin keresztül közvetlenül is részt tudna venni az őt érintő döntéshozatali folyamatokban. Amennyiben azonban a kisebbségi testületek bizonyos döntési jogköröket kapnak, ahhoz kellő megalapozottság, átláthatóság és elszámoltathatóság szükséges, ami leginkább választások útján érhető el. Egy további megfontolás volt a választott kisebbségi önkormányzatok/ tanácsok kialakítása háttérben az, hogy a kisebbségi civil szervezetek sok esetben nagyfokú pluralizmusa és egymással való vetélkedése helyett a kormány és a parlament egyedüli és legitim tárgyalópartnerekre tegyen szert a kisebbségi oldalon. A legitimitáció fogalma ugyanakkor ebben a kisebbségi kontextusban további jelentésekkel is társul, mindenekelőtt azzal kapcsolatban, hogy maguk a kisebbségi közösségek mennyiben tekintik a képviselőiket közéjük tartozónak – legitimnek ebből a szempontból. Figyelembe véve egyúttal a számos esetben az identitások és csoporthatárok körüli vitákat, és azt a körülményt, hogy mégoly csekély és szétszórt közösségek is bírhatnak nagyfokú belső megosztottsággal, és ezt mennyiben tudja a képviselői testület összetétele, jelentős részben tehát a választási mechanizmus leképezni. Szerbiában az a félelem van jelen, hogy a nemzeti

tanácsokat valamiképpen birtokba vehetik akár mainstream politikai pártok is, míg Horvátországban a nemzetközi összevetésben is rendkívül alacsony választási részvétel kérdőjelezi meg a tanácsok legitimitációját.

A közösségi megalapozottság kapcsán a személyi elvű autonómiák gyakorlatának egyik nagy kérdése, hogy egyes választásokon kialakult kisebbségi önkormányzati struktúra vajon mennyiben integráló, milyen mértékben tudja lefedni a közösséghez tartozókat egy ország egész területén, tekintetbe véve azt is, hogy az utóbbiak számáról leginkább csak hivatalos népszámlálási adatok állnak rendelkezésre. Amennyiben például Magyarországon összevetjük a legutóbbi, 2014-es nemzetiségi önkormányzati struktúrát a 2011-es népszámlálás eredményeivel, átlagosan 63-64%-os **területi lefedettséget** találunk a nemzetiségek körében. A szám a romák esetében kimagasló (92%), azaz a népszámlálás szerint magukat romának vallók túlnyomó többsége olyan településen élt, ahol 2014-ben létesült roma nemzetiségi önkormányzat. Velük szemben, ez a szám a legalacsonyabb az ukránoknál (24%). Ismeretes, hogy a legutóbbi, 2014-es választások kiírását már a népszámlálási adatokhoz kötötte a jogalkotó, de ezen adatok kétségkívül utalnak a nemzetiségek szervezettségére, területi jellemzőire, és akár a rendszer ösztönző hatására is, azaz, hogy elsősorban olyan településeken vallják magukat nemzetiséghez tartozónak, ahol hosszabb-rövidebb ideje már működik nemzetiségi önkormányzat.

A funkciókat tekintve, az alternatívák közti választás lehetőségét vizsgálva, külön elemezte a kutatás a **jelöltállítás és a választási verseny** sajátosságait, amely összefügg a választások egy másik funkciójával, az **élitök kiválasztásával**, rekrutációjával is. Ezek tekintetében, a kulcskérdés, hogy a személyi elvű autonómiák alanyaitól, a kisebbségi választásokat tartó, zömében relatíve csekély létszámú, szétszórta és jelentős részben asszimilálódott kisebbségi közösségektől elvárható-e egyáltalán, megvannak-e annak a feltételei, hogy a választások az ő esetükben is valódi versenyek legyenek rivális szervezetek és jelöltek között. Az eredmények alapján aligha jelenthető ki, hogy erős korreláció lenne a jelöltek száma és a választási formula között, azaz, hogy például az arányos-listás rendszerek, a mandátumszerzés nagyobb esélye egyértelműen növelné az indulók számát. Annál is inkább, mert a kisebbségi választások valójában meglehetősen nem-kompetitívek: a többségi rendszerekben (Horvátország, Magyarország települési szint, Szlovénia) a szavazók többnyire csak ugyanannyi, vagy legfeljebb eggyel vagy kettővel több jelölt közül választhatnak, mint az elérhető mandátumok száma, a listás rendszerekben pedig gyakorta csak egyetlen egy listát támogathatnak. A jelöltek száma összefüggést mutathat azonban a kisebbség (lokális) létszámával és a település nagyságával is, de az indulók számát sokkal inkább meghatározza a csoport nagysága, az esetleges belső törésvonalak, a területi koncentráció, a politikai mobilizáció mértéke, illetve a testületek hatékonysága, eredményessége (kompetenciák, erőforrások), és ezzel összefüggésben az egyének racionális költség-haszon elemzése arról, hogy érdemes-e jelöltként indulni ezeken a választásokon. Érdekes volt azt az összefüggést is statisztikailag vizsgálni, hogy ahol nagyobb volt a választás tétje, több volt az induló jelölt, ott hogyan alakult a regisztrált és a megjelent szavazók száma: e téren például a magyarországi németek esetében kimutatható volt a korreláció.

A **választási rendszer hatásainak** vonatkozásában, a legfontosabb választási elemeken (választási formula: többségi vagy arányos, a szavazólap szerkezete és a körzetnagyság) túlmenően, a kutatás rámutatott, hogy ezekben az esetekben számos más intézményi tényező is komoly közvetlen vagy közvetett hatással bír. Ideértve a fentieket is, hogy mind a választóknak, mind a jelölő kisebbségi szervezeteknek milyen hozzáférésük van a választási folyamathoz, miként alakul a képviselői testületek közösségi megalapozottsága, legitimitása, vagy éppen a választások tényleges napjának a meghatározása. Vizsgálta ezek mellett a hatást a részvételre (konkrét választói részvétel, érvénytelen és elvesztegetett szavazatok), a versenyre (szervezetek effektív száma, a szavazatok és mandátumok megoszlása), vagy a kisebbségi szervezetek ciklusokon túlmutató stabilitására és változására nézve is, amelyek által szintén hozzá kíván járulni a kisebbségi választások főbb jellemzőinek jobb megértéséhez.

A **szavazólap szerkezete** kapcsán leginkább annak lehetséges pszichológiai hatásai érdekesek, hogy vajon a jelöltek ott szereplő sorrendje befolyásolja-e és mennyiben a választókat. Magyarország vonatkozásában Rátkai Árpád mutatta már ki korábban az ún. ábécé-preferencia jelenségét, azaz, hogy egy jelöltlista első helyén való szereplés szignifikáns hatással van a jelöltek szavazatainak megoszlására, de mindezt csak öt nagyváros és két fővárosi kerület kisebbségi választásait vizsgálva.¹⁶ A vizsgált esetekben, az arányos rendszerekben a listák sorrendjét vagy a bejelentésük és nyilvántartásba vételük időpontja határozza meg (Észtország, Szerbia), azaz a korábban bejelentett listák kerülnek a szavazólap elejére, vagy pedig sorsolással döntenek róluk (Magyarország területi és országos szint). Többségi rendszerekben a jelöltek sorrendjét szintén vagy sorsolás (Magyarország települési szint 2006 óta, Szlovénia), vagy a jelöltek nevének ábécé sorrendje jelöli ki (Horvátország, Magyarország 2006 előtt). Az utóbbi esetben kétségkívül kimutatható volt immár teljes, országos viszonylatban, hogy a kisebbségi viszonyokban jórészt járatlan szavazók rendre a listán és egyben az ábécé első helyén szereplő jelölteket átlagosan nagyobb számban támogatták, amely hatás a regisztráció és a sorsolás bevezetésével, 2006-tól lényegében meg is szűnt Magyarországon.

A **választási részvételt** kétségkívül tényezők sora befolyásolja általánosságban is, de jelen kisebbségi közösségekben ráadásul még a hovatartozás kinyilvánításának kötelezettsége, a regisztráció, a sok esetben az általános választásoktól eltérő napokon és helyszíneken történő szavazás többlet-erőfeszítése az asszimiláció előrehaladott fokán álló csoport esetében még komoly visszatartó erő is lehet. A vonatkozó szakirodalom gyakorta feltételezi, hogy az arányos-listás rendszerek nagyobb valószínűséggel eredményeznek magasabb választási részvételt, mint a többségi rezsimek, mert komolyabb versenyre ösztönöznek, a pártok inkább válnak érdekeltté az indulásban, és a szavazók is motiváltabbak lesznek, hogy támogassák a megfelelő jelöltet. A vizsgált esetekben, pusztán az arányos rendszereket vizsgálva, gyenge korreláció figyelhető meg az induló listák száma és a választási részvétel között: 0.18 a legutóbbi szerbiai nemzeti tanácsokon és közepes érték (0.45) az országos nemzetiségi önkormányzatok magyarországi választásán. Többségi szisztémákban, így amint fentebb utaltunk rá, a magyarországi németek esetében települési szinten, gyenge korreláció (0.26) állt

¹⁶ Rátkai Árpád: A kisebbségi önkormányzatok legitimitációhiánya. *Regio*, 2000/3. 112-132.

fenn a regisztrált választók és az induló jelöltek száma között: ahol 2006 és 2014 között élesedett a választási verseny, több jelölt indult, azokon a településeken kisebb volt a választók körében a csökkenés vagy nagyobb a növekedés – tekintetbe véve egyúttal az időközben bekövetkezett önkormányzati létszámcsökkenés torzító hatását. A választási formula helyett a részvételre nézve jóval meghatározóbbak az egyéb tényezők, így például a választás napja és a szavazóhelyiség elhelyezkedése. Összességében ugyanis, ha a kisebbségi választásokat ugyanaznap rendezték meg mint a helyhatósági választásokat, még ha eltérő helyszíneken is, azok az esetek rendszerint nagyobb részvételt produkáltak, amint az Magyarországon és Szlovéniában is kimutatható volt, szemben Szerbiával vagy a többnyire legalacsonyabb részvételi mutatókat produkáló Horvátországgal.

A vizsgált esetek többségében a szavazók túlnyomórészt tisztában vannak a választási szabályokkal, legalábbis abból ítélve, hogy az **érvénytelen szavazatok** aránya rendkívül alacsony volt: 2014-ben például egyaránt 0.01% körüli a szerbiai arányos rendszerben, és az olasz többségi választásokon Szlovéniában. Az érvénytelen szavazatok száma kétségkívül a legmagasabb Magyarországon volt 1994 és 2002 között, még a kisebbségi választói névjegyzékek bevezetése előtt, amikor rendre majdnem megközelítették a leadott szavazatok 50%-át is!

Elméleti és gyakorlati szempontból egyaránt meglehetősen nehéz megragadni a választási rendszer egyik további hatását, az esetleges stratégiai szavazás mértékét, amellyel kapcsolatban, ha nem is teljesen feleltethető meg annak, fontos mutatóul szolgálhat a nem győztes jelöltekre és listákra leadott, **elvesztegetett szavazatok** aránya. Magyarországon az arányuk 22 és 30% között mozgott az első négy választás alkalmával. Egy másik többségi rendszerben, Szlovéniában, a jóval inkább versengő olasz választások során ez 35% felett volt 2014-ben. Arányos rendszerekben pedig, kiváltképp, ha ahhoz nem társul bejutási küszöb, az elvesztegetett szavazatok meglehetősen elhanyagolhatók: Szerbiában mindössze 0.005% volt 2014-ben, amely azt jelentette, hogy a 82 lista közül csak 5 marginális nem tudott egyáltalán mandátumot szerezni.

A **választási formulák** egyik legfőbb kérdése, hogy miként alakítják át a leadott szavazatokat mandátumokká, vagy másképp fogalmazva, mennyiben képesek megjeleníteni a szavazók preferenciáit és törésvonalait, milyen jellegű csoporton belüli demokráciát eredményeznek. Igaz-e az a feltételezés, hogy az arányos rendszerek jóval reprezentatívabbak és hatékonyabban tudják kezelni, csökkenteni a csoporton belüli különbségeket, vagy ellenkezőleg, éppen a különbségek, az alternatívák hangsúlyozására készítetik a résztvevőket a széles körű összefogás helyett, amely a csoporton belül az etnikai túllicitálásban is testet ölthet. Vajon a választási rendszerek egy fragmentáltabb szervezeti struktúrát termelnek-e újra vagy alakítanak pont ki a kisebbségen belül, vagy inkább a hosszú ideje fennálló, mélyen beágyazott szervezeteket részesítik-e előnyben? Segítik-e a tartós koalíciók létrejöttét a szervezetek között, vagy ellenkezőleg, ezek ellen, az önálló platformok és vélemények hangsúlyozása felé hatnak? Jelen esetekben, a kisebbségi választásokon az is kérdés lehet, hogy a személyi elvből kifolyóan, területileg jellemzően szétszórtan elhelyezkedő kisebbségek regionális különbségei jutnak-e és miként képviselthez az autonómia vezető testületeiben.

E vonatkozásban megfigyelhető, hogy a szerbiai arányos rendszer ösztönözni vagy megerősíteni látszik a sokszínű szervezeti világot, amelyben a szavazók túlnyomó többségének lehetősége van választani legalább két lista jelöltjei közül. Ezzel szemben Magyarországon, az országos kisebbségi önkormányzatok 1995 és 2006 közötti választásán, amikor is még többségi rendszerben kerültek pozícióba a képviselők, a szisztéma megkövetelte a jelölő szervezetek nagyobb fokú koordinációját, az elektorok támogatásának koncentrálását a befolyásosabb koalíciók irányába, amely nem egy esetben rendkívül aránytalan választási eredményt produkált, különösen az olyan megosztott kisebbségek esetében, mint a romák. Relatíve nagy és befolyásos kisebbségi szervezetek, amelyek bár képesek voltak a szavazatok tekintélyes részének megszerzésére, végül egyáltalán nem, vagy csak alig néhány mandátumhoz jutottak, amint azt az ún. Loosemore-Hanby index is jelezte. Az arányos-listás választásokra való áttérés 2006 után már jóval arányosabb összetételű kisebbségi testületeket eredményezett, habár ezen a szinten a jelölő szervezetek száma is folyamatosan növekedett. Egyes kisebbségeknél ugyanakkor – miként arra a fentiekben utaltunk is – továbbra is csak egy listára lehetett szavazni.

A fentiekhez hasonlóan, a kisebbségi választások egyik legkevésbé kutatott területe a **választási kontinuitás és ingadozás**, a szavazói magatartás változásai két választás között, különösen, hogy mennyien változtatták meg a ciklus elteltével a preferenciáikat és szavaztak másra, illetve ennek következtében miként változott ciklusra-ciklusra az egyes szervezetek támogatottsága, részesedése a leadott szavazatokból és a képviselői helyekből egyaránt. Országos szinten, az utóbbi időszakban az látható, hogy az arányos rendszer bevezetésével, jóval beágyazottabb szervezetek és azok koalíciói szereztek rendre közel stabil támogatottságot egyik ciklusról a másikra az amúgy jóval régebb óta fennálló magyarországi rendszerben, míg ezzel szemben Szerbiában nagyobb arányú volt még a változás a tanácsok összetételében, amint azt a nettó volatilitást mérő Pedersen index is alátámasztotta.

Települési szinten, a kisebbségi önkormányzatok és tanácsok **időbeli tartósságát** csak Magyarországon és Horvátországban lehet vizsgálni (Szlovéniában a 2010-es évekre állandósult a magyarok és olaszok által lakott, ún. etnikailag vegyes terület összesen kilenc önkormányzata). Hohl Zsófia osztályozásának¹⁷ továbbfejlesztésével, az első választások óta működő „stabilként”, valamikor később belépő és azóta tartós „alakulóként”, legutóbb igen, de előzőleg nem folyamatosan megválasztott „váltakozóként” vagy a legutóbbi választásra „megszűntként” lehet kategorizálni a különböző választások során létrejött testületeket.

Maguknak a testületeknek a tartóssága mellett a kutatás kitért az egyes képviselők **újraválasztási arányainak** a vizsgálatára is. Az újraválasztás a képviselők nagyfokú beágyazottságára, teljesítményükkel való elégedettségre, az irántuk megnyilvánuló bizalomra is utalhat, de megerősítheti egyben a választási verseny általános alacsony szintjét és a hadra fogható emberek hiányát is egy-egy kisebbség körében. Összességében az eredmények jobb megértéséhez és árnyalásához a jövőben kvalitatív jellegű vizsgálatokra, egyes települések viszonyainak, az önkormányzat munkájának, a vele való elégedettség alaposabb feltárására

¹⁷ Hohl Zsófia: *A nemzetiségek képviseletének aktuális kérdései Magyarországon. Vizsgálat a hazai németek körében (1994-2014)*. Diplomamunka, ELTE TTK, Földrajz- és Földtudományi Intézet, Földrajztudományi Központ, Társadalom- és Gazdaságföldrajzi Tanszék, 2014. 33.

van szükség például interjúk vagy fókuszcsoportos beszélgetések segítségével. Mindemellett a további lehetséges jövőbeli kutatási irányokat az autonómiák belső kapacitásának (területi lefedettség időbeli változásai), illetve külső lehetőségeinek és ügyformálási képességének, pontosabban a politikai és jogi szerkezetüknek és kompetenciáiknak az összehasonlító jellegű feltárása és értékelése jelentheti, beleértve a gyakorlat, az eredményesség kiértékeléséhez szükséges módszertan kidolgozását.

Melléklet: a projekt időtartama alatt, tudományos rendezvényeken megtartott előadások

- *“Consultative and advisory bodies for minorities: a European overview.”* Advisory and Deliberative Structures – Models and Their Effectiveness. ECMI Eastern Partnership Programme, workshop. Kijev, 2015. november 30.
- *“European modes of communication between public authorities and national minorities.”* Advisory and Deliberative Structures – Models and Their Effectiveness. ECMI Eastern Partnership Programme, workshop. Ungvár, 2015. december 3.
- *„A roma politikai részvétel és képviselet lehetőségei.”* Probleme der Integration der Roma-Minderheit in Ungarn – mit Fokus auf der Integration, Partizipation und Repräsentation. Budapest, Andrassy Egyetem, 2015. december 9.
- *„Elections in a Non-Territorial Autonomous Setting. The Minority Self-Governments in Hungary.”* Cultural Heritage. Research, Valorisation, Promotion. Chisinau, Moldovai Tudományos Akadémia Kulturális Örökség Intézete, 2016. május 31. – június 1.
- *“Creating Minority Self-governments through Elections: The Non-Territorial Autonomies of Central and South Eastern Europe.”* Europe, Nations, and Insecurity: Challenges to Identities. Vytautas Magnus University, Association for the Study of Nationalities. Kaunas, 2016. június 30. – július 2.
- *“Integration through Elections? The Non-Territorial Autonomies of Central and South Eastern Europe.”* Rights in Diverse Societies: Gender, Migration and Ethnopolitics in the EU. Belfast, Queen’s University, 2016. november 18-19.
- *„Ukrán kisebbségi önkormányzatiság Magyarországon.”* Ukrajna – negyed évszázad után. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016. december 2.
- *“The Internal Dynamics of Non-Territorial Autonomy Regimes in Central and South-Eastern Europe: a Five-Country Comparison.”* Central & East European Studies Seminar Series. Glasgow, University of Glasgow, 2017. február 22.
- *“Empowerment, Participation and Inclusiveness. The Elections of Non-Territorial Autonomies of Central and South Eastern Europe.”* 22nd Annual World Convention of the Association for the Study of Nationalities. New York, Columbia University, 2017. május 4-6.
- *“Elections and Voice: Non-Territorial Autonomy Regimes in Central and South Eastern Europe.”* National Minority Rights and Democratic Political Community. University of Glasgow, Babes-Bolyai Tudományegyetem, Kolozsvár, 2017. május 19-20.
- *“Elections and Non-Territorial Autonomies in Central and South Eastern Europe.”* Minority Rights and Political Communities in Central and Eastern Europe. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, University of Glasgow, School of Social and Political Sciences. Budapest, 2017. szeptember 5.
- *“The minority aspects of the 2018 parliamentary elections in Hungary.”* Predstavitev rezultatov državnozbornskih volitev na Madžarskem leta 2018, s posebnim poudarkom na zastopstvu narodnih manjšin. Inštitut za narodnostna vprašanja/ Institute for Ethnic Studies. Workshop. Ljubljana, 2018. április 20.

- *“Do Elections Matter? The Effects of Electoral System Design in the Non-Territorial Autonomies of Central and South Eastern Europe.”* 23rd Annual World Convention of the Association for the Study of Nationalities. New York, Columbia University, 2018. május 3-5.
- *„A választási rendszerek hatásai a közép- és délkelet-európai személyi elvű kisebbségi autonómiákban.”* Magyar Politikatudományi Társaság XXIV. Vándorgyűlése. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2018. június 8-9.
- *“Identities and Non-Territorial Autonomies in Central and South Eastern Europe.”* 2018 Association for the Study of Nationalities European Conference: Nationalism in Times of Uncertainty. Graz, University of Graz, 2018. július 4-6.
- *„Német kisebbségi önkormányzatiság Magyarországon.”* A magyarországi németek elmúlt 100 éve. Helyi közösségek és nemzetiségpolitika. Budapest, MTA TK Kisebbségkutató Intézet, 2018. október 16.
- *“Non-Territorial Autonomies in Central and South Eastern Europe: A Framework for Effective Participation or State Control?”* Challenges, conflicts and opportunities. 100 years of state- and nationhood in Central and Eastern Europe. Kolozsvár, Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem, 2018. november 15-16.
- *“Minority Governance of Whom, By Whom, To Whom? Non-Territorial Autonomies in Central and South Eastern Europe.”* Conceptualizing and operationalizing identity, race, ethnicity, and nationality by law. Pozsony, Comenius Egyetem, 2018. november 21.
- *„A személyi elvű kisebbségi autonómiák belső dinamikája. Kisebbségi választások Közép- és Délkelet-Európa öt országában.”* Kutatási záróbeszámoló, Budapest, MTA TK Kisebbségkutató Intézet, 2019. február 26.