

D O B O S B A L Á Z S

A személyi elvű
kisebbségi autonómiák
Kelet–Közép–Európában

Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiváló Kutatóhely

KALLIGRAM

Budapest, 2020



A kötet megjelenését a Nemzeti Kulturális Alap támogatta.



LEKTORÁLTA:
Fedinec Csilla, Vizi Balázs

Minden jog fenntartva!

© TK, 2020
© Dobos Balázs, 2020

ISBN 978-963-468-194-6

Tartalom

ELŐSZÓ	5
BEVEZETÉS	9
1. Elméleti keretek	9
2. A kötet szerkezete	17
I. A SZEMÉLYI ELVŰ AUTONÓMIA TÖRTÉNETI ÉS REGIONÁLIS MEGKÖZELÍTÉSben	21
1. A személyi elvű autonómiák és a kisebbségi választások: elméleti kihívások	21
2. A személyi elvű autonómiák és a kisebbségi választások történeti távlatban	37
3. A személyi elvű autonómiák és a nemzetközi jogi keretek	59
4. Autonómiák választások nélkül: az egyesületi-funkcionális modell ...	66
5. A személyi elvű autonómiák további példái	78
II. A VÁLASZTOTT SZEMÉLYI ELVŰ AUTONÓMIÁK FŐBB JELLEMZŐI: Magyarország, Észtország, Szlovénia, Horvátország és Szerbia példája	84
1. A személyi elvű autonómiák keletkezésének körülményei	84
2. A személyi elvű autonómiák céljai és kompetenciái	93
3. A nemzeti tanácsok választása Szerbiában	103
4. A kulturális tanácsok választása Észtországban	107
5. A nemzeti önkormányzati közösségek választása Szlovéniában	110
6. A nemzeti kisebbségi tanácsok és képviselők választása Horvátországban	115
7. A nemzetiségi önkormányzatok választása Magyarországon	122

III. A SZEMÉLYI ELVŰ AUTONÓMIÁK ÉS A KISEBBSÉGI VÁLASZTÁSOK A GYAKORLATBAN.....	135
1. Kisebbségek az elismeréstől az autonómiáig	135
2. A csoporttagság objektív és szubjektív kritériumai	156
3. Legitimáció.....	163
4. Jelöltállítás, alternatívák közötti választás, választási verseny	177
5. A szavazólap szerkezete	196
6. Választási részvétel, etnopolitikai mobilizáció, érvénytelen és elvesztegetett szavazatok	199
7. Választási formula	208
8. Választási kontinuitás és ingadozás	210
IV. KÖVETKEZTETÉSEK	218
IRODALOM	225

ELŐSZÓ

A modernkori Európában, így a rendszerváltás utáni Közép- és Kelet-Európában sem új keletű jelenségek a nemzeti-etnikai kisebbségek, illetve etnoregionális közösségek autonómiatörekvései. Bizonyos esetekben ezek a törekvések tényleges területi, személyi vagy vegyes jellegű – a területi és a személyi elemeket egyaránt ötvöző – autonómiamodellekké transzformálódnak. A kisebbségi autonómiáknak – hasonlóan a sokszínűség politikai-intézményes kezeléséhez, az etnikai konfliktusok megelőzéséhez vagy azok megoldására szolgáló egyéb megközelítésekhez, kezdve a különböző szintű részvételi-képviseleti modellel, egészen a különféle hatalommegosztási, konzociációs vagy föderatív megoldásokig – kétségtelenül megvannak a maguk előnyei és hátrányai. Az ezekhez kapcsolódó elméleti konstrukciók és azoknak a gyakorlatba való átültetése ugyancsak számtalan kérdést vetnek fel. Az autonómiákat tárgyaló munkák főszórában a területi autonómiával összefüggő kérdések állnak, amelyek többek szerint az adott állam keretein belül biztosítható kisebbségi jogok lehetséges hierarchiájának csúcán helyezkednek el. Ez a forma a területileg koncentráltan élő kisebbségek számára kivitelezhető, ideális esetben nem csupán a nyelvi-kulturális sajátosságaik és identitásuk megőrzéséhez szükséges kompetenciákkal, hanem az illető autonóm közigazgatási egység, régió fejlesztéséhez nélkülözhetetlen erőforrásokkal is fel van vértezve.

Némileg kisebb figyelem övezi a másik ideáltípust, a személyi elvű kisebbségi autonómiát, amely a korai előképektől, köztük az oszmán millet-rendszerrel kezdve az osztrák szociáldemokrata teoretikusok eszméin, a két világháború közötti észtországi kulturális autonómián át egészen az 1989 utáni, számos országban létrejött kisebbségi önkormányzatokig és tanácsokig rendkívül nagy utat járt be a különböző kontextusokban mind eszmetörténeti, mind pedig politikatörténeti vonatkozásban. Az utóbbiak következtében a személyi elvű autonómia napjainkra már tipikus közép-európai és balkáni kisebbségvédelmi modellnek tekinthető. Ide sorolható az immár negyed évszázados magyarországi nemzetiségi önkormányzati rendszer is.

A szóban forgó intézményi gyakorlatok rögtön elválnak abban a tekintetben, hogy az önkéntes alapon, de többnyire külön nyilvántartásba vett kisebbségi választóknak van-e lehetőségük közjogi alapokon, választás útján létrehozni az autonómia testületeit a lehetséges szinteken. Kevesen foglalkoztak viszont azzal, hogy ezeknek a választásoknak milyen hatása van a kisebbségi közösségeken belüli viszonyokra, miként ragadható meg a kisebbségi választások szerepe, azok lehetséges betöltött funkciói és egyéb elemei, beleértve a jelöltállítást, a választók és a jelöltek kapcsolatát, a választási rendszer és a szavazói regisztráció hatásait, a választási részvételt. Figyelemmel egyúttal egy sor egyéb fontos körülményre, mint például az etnikai adatok érzékeny voltára, a nyelvi-kulturális asszimiláció és elidegenedés eltérő fokaira, illetve a közösségek belső demokráciájára. A választások megjelenítik azt az alapvető hatalmi kérdést, hogy ki és mit ellenőriz, kik választanak meg kiket egy közösség képviselőinek, akik a továbbiakban számos oktatási, kulturális és a kisebbségi médiát érintő kérdésben dönthetnek és véleményt nyilváníthatnak, és így végső soron alapjaiban befolyásolják az érintett közösségek jövőbeli kilátásait is.

A személyi elvű rendszerek létrejöttének, megválasztásának, a kisebbségi választási rendszerek összehasonlító elemzésével kétségkívül több vonatkozásban adós a politikatudomány, a választás- és a kisebbségkutatás, miközben egyes aspektusok – különösen a választási visszaélések, közismertebb nevén, etnobiznisz jelensége Magyarországon és máshol, vagy a szerbiai nemzeti tanácsok megválasztásának módja és az azokkal kapcsolatos problémák – rendre a szakma és a közélet figyelmének középpontjába kerülnek. Magyarországon a kisebbségi választói névjegyzék felállítását vagy Szerbiában a közvetlen nemzeti tanács választások lehetővé tételét nem csupán az állami döntéshozók és a kisebbségek képviselői között, hanem sok esetben magukon a közösségeken belül is hosszas viták és egyeztetések előzték meg.

Mindezek nyomán a kutatás célja, hogy összehasonlító módon, elméleti és gyakorlati szempontból egyaránt értelmezze a kisebbségi választások lehetséges szerepét, rámutasson a modellel együtt járó elméleti és gyakorlati-alkalmazási dilemmákra és jellemzőkre az egyes kontextusokban a személyi elvet és a választásokat jelentős mértékben alkalmazó öt térségbeli országban – Magyarországon, Észtországban, Szlovéniában, Horvátországban és Szerbiában a rendszerváltás utáni időszakban. Ezeknek az eseteknek a közös vonása, hogy az autonómia közjogi alapokra épül,

és szervezeti formái a különböző – helyi-települési, járási, megyei-regionális és országos – szinteken választott kisebbségi önkormányzatok vagy tanácsok. Létrehozásukban csak a regisztrált kisebbségi szavazók működhetnek közre, feladat- és hatásköreik pedig rendszerint a kisebbségek politikai érdekképviseletére, illetve főként a közösségeket alapjaiban érintő nyelvi és kulturális ügyek véleményezésére vagy az azokban való döntésre, valamint saját intézmények alapítására és fenntartására terjed ki. Az eltérések a területiséghez való viszonyukban, a csoporttagság meghatározásának kritériumaiban és eljárásában, az autonómia felépítésében, erőforrásaiban, valamint a kisebbségi testületek kompetenciáiban ragadhatók meg. A kutatás során elkészült egy online kisebbségi választási adatbázis, amely az öt ország elérhető adatait tartalmazza, a tervek szerint folyamatosan bővülő és kereshető formában, és idővel angol nyelven is elérhető lesz.¹

A kutatást nagyban elősegítették azok a szakmai viták, beszélgetések, melyeket hazai és külföldi kollégákkal folytattam. Különösen szeretném kiemelni Fiala-Butora János, Székely István Gergő, Tóth Norbert, Vizi Balázs, Timofey Agarin, Laura Autton-Wise, Bakk Miklós, Beretka Katica, Stephen Deets, Fedinec Csilla, Philip Howe, Kovács Attila, Herbert Küpper, Lásztity Péro, Marija Mandić, Joseph Marko, Benjamin McClelland, Alexander Osipov, Pap András László, Antonija Petričušić, Federica Prina, Julija Sardelić Winikoff, Guido Schwellnus, David Smith és Christina Zuber támogatását. Hálás vagyok az interjúalanyaimnak mind az öt vizsgált országból, akik nem csak a feltett kérdésekre adott válaszaikkal, hanem további anyagokkal és javaslatokkal segítettek a munkámat. Külön köszönettel tartozom Morauszki Andrásnak az egyes számításokban nyújtott segítségéért, és Hegedűs Istvánnak a választási adatbázis internetes felületének kialakításáért.

¹ Kisebbségi választások Közép- és Délkelet-Európában: <https://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/kisebbségi-valasztasok-kozep-es-delkelet-europaban>