

DOBOS BALÁZS\*

## IDENTITÁS-MEGHATÁROZÁSOK A KÖZÉP- ÉS DÉLKELET-EURÓPAI SZEMÉLYI ELVŰ KISEBBSÉGI AUTONÓMIÁKBAN\*\*

*Az 1990-es évek elejétől kezdve számos kelet-, közép-, és délkelet-európai ország hivatkozik a személyi elvű kisebbségi autonómiára a jogszabályaiban és kisebbségpolitikáiban, amely modell a létszámuktól, lakhelyüktől és helyi számarányuktól függetlenül igyekszik összefogni az egy kisebbségi közösséghez tartozókat a sajátosságaik ápolása és megőrzése céljából. Ennek érdekében az autonómia e típusa megkövetel legalább egy, országos vagy alacsonyabb szinten létrehozott intézményt, amely egyesíti, megszervezi és képviseli a potenciális csoporttagokat, és amely közjogi vagy magánjogi alapon egyaránt létrejöhet. Az érintett országok egyik csoportjában, egész pontosan Észtországban, Magyarországon és néhány egykori jugoszláv köztársaságban, Horvátországban, Szerbiában és Szlovéniában az önkéntes alapon nyilvántartásba vett kisebbséghez tartozóknak joguk van ahhoz, hogy e célból, közvetlen vagy közvetett választások útján létrehozzák a saját kisebbségi önkormányzataikat vagy tanácsaikat a különböző szinteken. A választott személyi elvű autonómia ennek következtében elkerülhetetlenül felveti a közösségi határokkal kapcsolatos elméleti és gyakorlati kérdéseket és dilemmákat, nevezetesen, hogy ki tartozik az adott kisebbséghez, ki képviselhet kit, és mindez milyen módon kerüljön megítélésre e keretek között – tekintetbe véve a testületek demokratikus legitimitációjának, kellő társadalmi beágyazottságának a követelményét is. A tanulmány célja, hogy a fentiek alapján elméleti szempontból, de a vonatkozó jogszabályokat és a gyakorlati tapasztalatokat figyelembe véve, összehasonlító módon feltárja, hogy a vizsgált öt országban miként határozzák meg a kisebbséghez tartozás összetett feltételrendszerét és mindez milyen lehetséges hatásokkal van az érintett közösségekre nézve. Hivatalos definíciót és/vagy felsorolást kínálnak-e az elismert kisebbségekről, mennyiben hagyatkoznak az egyéni önmeghatározásra, a szubjektivitásra és emellett a lehetséges objektív elemekre, valamint hogy miként határozzák meg az elismerés és a tagság kritériumait, az autonómia intézményeihez való hozzáférés szabályait az illetékes állami hatóságok vagy maguk a csoportok, amelyek a különböző társadalmi és intézményi kontextusokban, az őket érintő különböző kihívások hatására eltérő stratégiákat követhetnek a csoporthatárok megkonstruálásakor.*

\* Tudományos munkatárs, MTA TK Kisebbségkutató Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

\*\* A tanulmány az NKFIH PD 116168. sz. projekt keretében készült.

E-mail: [dobos.balazs@tk.mta.hu](mailto:dobos.balazs@tk.mta.hu)

## 1. BEVEZETÉS: A SZEMÉLYI ELVŰ KISEBBSÉGI AUTONÓMIÁK FŐBB JELLEMZŐI A TÉRSÉGBEN

Az elmúlt bő egy évtizedben jelentősen megszorodott a nemzeti-kulturális, kulturális, nem területi, vagy a magyar szakirodalomban személyi elvű kisebbségi autonómiákként említett kisebbségi önkormányzati formával kapcsolatos nemzetközi munkák száma: az elemzések összehasonlító-történeti, normatív-elméleti és gyakorlati perspektívákból járják körül a múltbeli vagy napjainkban is működő példákat,<sup>1</sup> beleértve az államszocializmus bukása után a közép-, délkelet-európai és kelet-európai térségben létrejött különböző megoldásokat. A területi autonómiával szemben ennek a típusú öngazgatásnak a kulcseleme az egyéni részvétel, lévén, hogy egy adott országon, régióon belül a potenciális csoporttagokat a lakhelyüktől, létszámuktól és arányuktól függetlenül igyekszik összefogni, megszervezni és képviselni a kisebbségi sajátosságok megőrzése érdekében, legalább egy, országos vagy alacsonyabb szinten szerveződő intézményes keretben,<sup>2</sup> amely létrejöhet közjogi vagy magánjogi alapon.

Európa ezen felében a nyugati kisebbségvédelmi normák és standardok átvétele és gyakorlatba való átültetése komoly mértékben torzult annak következtében, hogy a domináns nemzetállami modell és egyúttal a kommunista örökség részeként a közigazgatás széles körben a többségi nemzetek szinte kizárólagos tulajdonaiként tételeződik, kizárva ezekből a kisebbségeket,<sup>3</sup> és egyenesen bebiztosítva velük szemben a többségi nyelvek és kultúrák intézményes pozícióit.<sup>4</sup> Másfelől azonban az 1990-es évek elejétől kezdve a térségből jelentős számú ország (idetartozik mindenekelőtt Észtország, Horvátország, Koszovó, Lettország, Macedónia, Magyarország, Montenegró, Oroszország, Szerbia, Szlovénia és Ukrajna)<sup>5</sup> kezdett

<sup>1</sup> Lásd pl. John COAKLEY (szerk.): *Non-territorial Autonomy in Divided Societies. Comparative Perspectives* (Abingdon: Routledge 2017). Tove MALLOY – Alexander OSIPOV – Vizi Balázs (szerk.): *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies and Risks* (Oxford: Oxford University Press 2015). Tove MALLOY – Francesco PALERMO (szerk.): *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy* (Oxford: Oxford University Press 2015); Ephraim NIMNI (szerk.): *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (Abingdon: Routledge 2005); Ephraim NIMNI – Alexander OSIPOV – David J. SMITH (szerk.): *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice* (Oxford: Peter Lang 2013); Levente SALAT [et al.] (szerk.): *Autonomy Arrangements Around The World. A Collection of Well and Lesser Known Cases* (Cluj-Napoca: Romanian Institute for Research on National Minorities 2014); David SMITH – Karl SORDELL (szerk.): *Cultural Autonomy in Contemporary Europe* (London: Routledge 2008); David SMITH – John HIDEN: *Ethnic Diversity and the Nation State. National Cultural Autonomy Revisited* (London: Routledge 2012).

<sup>2</sup> SZARKA László: *Kisebbségi léthelyzetek – közösségi alternatívák* (Budapest: Lucidus 2004) 249.

<sup>3</sup> Timofey AGARIN – Karl CORDELL: *Minority Rights and Minority Protection in Europe* (London: Rowman & Littlefield 2016); Karl CORDELL – Timofey AGARIN – Alexander OSIPOV (szerk.): *Institutional Legacies of Communism. Change and Continuities in Minority Protection* (London: Routledge 2015).

<sup>4</sup> CSERGŐ Zsuzsa – Ada-Charlotte REGELMANN: „Europeanization and Minority Political Action in Central and Eastern Europe” *Problems of Post-Communism* 2017/5. 215–218.

<sup>5</sup> Újabbán Szlovákiában, a 2017 második felétől felálló kormányzati, de kisebbségi részvételt is biztosító Kisebbségi Kulturális Alap kapcsán kerültek felszínre a viták arról, hogy az vajon tekinthető-e és mennyiben kulturális autonómiának. Lásd FIALA-BUTORA János: „Operationalizing Cultural Autonomy as a Form of Effective Participation in Decision-making” [kézirat 2018].

– legalábbis elviekben és papíron – hivatkozni a személyi elvű autonómiára a belső kisebbségei felé irányuló politikáiban és jogszabályaiban, miközben egyes megoldások a két világháború közötti (Észtország), illetve a kései kommunista időszakra (Szlovénia) eredeztethetők vissza. Ahol ez az elköteleződés már konkrét intézményi szerkezetekben is testet ölt, ott az országok egyik csoportjában ez azt jelenti, hogy bizonyos kisebbségi egyesületeket láttak el olyan közfeladatokkal, mint az oktatási és kulturális intézmények fenntartása. Az e körben példaként leginkább említendő Oroszország esetében viszont a gyakorlatban mindez nemigen valósult meg.<sup>6</sup> Az 1996-os, *nemzeti kulturális autonómiáról szóló törvény*<sup>7</sup> ugyanis a kisebbségi testületek döntéshozatali jogköre kapcsán számos, inkább deklaratív jellegű rendelkezést tartalmaz a konkrét végrehajtási kötelezettségek megjelölése nélkül, de ennek ellenére 2015 őszére mintegy 1 200 kisebbségi szervezet regisztráltatta magát nemzeti-kulturális autonómiákként.<sup>8</sup> Bár képviselőválasztásra is akadtak példák a sorakban, amelyekre jogilag ugyan nem voltak kötelezve, ahogyan a kisebbséghez tartozókról sem készültek választói névjegyzékek, az egyesületektől eltérő jogi státusú autonómiák a források szerint mégis leginkább egyesületi alapokon szerveződtek és jegyezték be azokat,<sup>9</sup> ilyenformán komolyabb közösségi támogatás nélkül is létrejöhetnek. Hasonlóan, Lettországbán az 1991-ben elfogadott *Lettország nemzeteinek és etnikai csoportjainak korlátlan fejlődéséről és a kulturális autonómiához való jogairól szóló törvény* szerint az egyesületeknek joga van a saját média kialakítására.<sup>10</sup> Lévén, hogy egy egyesületben való tagság önkéntes alapú, ez az első megközelítés több szempontból is felveti a legitimitás kérdését. Egy civil szervezetnek sok esetben nehezebb elérni a közösség kevésbé aktív és elkötelezett szegmenseit azon kívül, hogy számos országban egy egyesület csak a tagjainak az érdekeit képviselheti és a tevékenységének a fókusza is korlátozott. Felmerül az a kérdés is, amint az a *nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. tv.* előkészítése kapcsán, Magyarországon is hangsúlyosan előtérbe került, hogy ki szólhat fel a kisebbség nevében, hiszen a nagyszámú, az adott kisebbség érdekeinek kizárólagos képviseletére igényt formáló és ily módon egymással rivalizáló szervezet könnyen alááshatja egyebek mellett az autonómia azon aspektusát, hogy kifelé, az állami hatóságok felé hatékonyan képviseljük az illető közösséget.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Bill BOWRING: „Burial and Resurrection. Karl Renner’s Controversial Influence on the ‘National Question’ in Russia” in NIMNI (2. lj.) 162–175. Alexander OSIPOV: „National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law” *Review of Central and East European Law* 2010/1. 27–57; Alexander OSIPOV: „Implementation Unwanted? Symbolic vs. Instrumental Policies in the Russian Management of Ethnic Diversity” *Perspectives on European Politics and Society* 2012/4. 425–442.

<sup>7</sup> A törvény hatályos szövege orosz nyelven elérhető: [base.garant.ru/135765/](http://base.garant.ru/135765/)

<sup>8</sup> Federica PRINA: „A nemzeti kulturális autonómia egy többnemzetiségű államszövetségben: Oroszország helyzete” *Regio* 2017/3. 139.

<sup>9</sup> Nicky TORODE: „National Cultural Autonomy in the Russian Federation: Implementation and Impact” *International Journal on Minority and Group Rights* 2008/2. 184.

<sup>10</sup> Act of 19 March 1991 on the unrestricted development and right to cultural autonomy of Latvia’s nationalities and ethnic groups. [minelres.lv/NationalLegislation/Latvia/Latvia\\_CultAut\\_English.htm](http://minelres.lv/NationalLegislation/Latvia/Latvia_CultAut_English.htm)

<sup>11</sup> Georg BRUNNER – Herbert KÜPPER: „Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája” *Magyar Kisebbség* 2004/1–2. 484.

Más országok, egész pontosan Észtország, Magyarország és több egykori jugoszláv köztársaság, Horvátország, Szerbia és Szlovénia egy másik modellt választottak, amelynek keretén belül a hasonlóan, önkéntes alapon regisztrált kisebbségi szavazóknak joguk van közvetlen vagy közvetett választás útján létrehozniuk a saját kisebbségi tanácsaikat vagy önkormányzataikat különböző szinteken. A további példák pedig valamiféleképpen e két fő megközelítés között helyezkednek el, rögtön elsőként a montenegrói szabályozás. A *kisebbségi jogokról és szabadságokról szóló 2006-os tv.* következő évi módosítása szerint ugyanis a kisebbségi tanácsokat csak részben választják meg az erre a célra összehívott elektori gyűléseken, amelyeken az adott közösséghez tartozó és a jelölést elfogadó személyek vehetnek részt, ugyanakkor bármiféle kisebbségi regisztrációs kötelezettség nélkül.<sup>12</sup> A választott tagok mellett a tanácsoknak hivatalból tagjai a közösségek olyan további vezetői, mint a kisebbségi parlamenti képviselők, a kisebbségi pártok vezetői, illetve azon települések polgármesterei, ahol az érintett kisebbségi lakosság alkot helyi többséget. Hasonlóan, Szlovéniában, ahol a roma közösség korántsem rendelkezik a jogok akkora terjedelmével, mint az olasz és a magyar kisebbség, a Roma Tanácsnak egyaránt vannak választott és funkcióból adódó tagjai.<sup>13</sup> Az oroszországi modell további alkotóelemei az amúgy régebbi történeti múltra is visszatekintő ún. népi gyűlések, etnikai alapú képviselői gyűlések,<sup>14</sup> amelyek gyakorta választások útján jönnek létre, bár – akárcsak az autonómiák esetében – erre vonatkozóan sincsenek sem jogszabályi előírások, sem pedig a kisebbséghez tartozókról összeállított külön választói névjegyzékek.<sup>15</sup> Ukrajnában még a tényleges függetlenedés előtt, 1991 nyarán választották meg ismét a krími tatár nemzeti kongresszust, a Kurultájt: 200 tagját a nagykorú tatár szavazók többlépcsős, közvetett és többségi választások útján, míg a fennmaradó 50 tagot a különböző krími tatár szervezetek listáiról helyezték pozícióba.<sup>16</sup> A Kurultáj képviselői-végrehajtó szerve a 33 fős Medzslisz, amely 2008-ban rendeletet fogadott el helyi és regionális medzsliszek közvetlen és titkos választások útján történő létrehozásáról. A Medzslisz azonban nem volt hajlandó hivatalosan bejegyeztetni magát, Kijev pedig így elzárkózott a testületnek mint a krími tatárok önkormányzati szervének a hivatalos elismerésétől. A félsziget 2014-es orosz fennhatóság alá kerülését követően az Orosz Föderáció Igazságügyi Minisztériuma terrorista szervezetnek minősítve végül betiltotta a Medzslisz tevékenységét.<sup>17</sup> Mindezen

<sup>12</sup> Montenegro: Law on minority rights and freedoms (2006). [www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/102854/12451/F1020729789/MGO102854%20Eng.pdf](http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/102854/12451/F1020729789/MGO102854%20Eng.pdf) Legutóbb 2017–2018 fordulóján rendeztek horvát, roma, bosnyák, muszlim, szerb és albán elektori gyűléseket Montenegróban.

<sup>13</sup> Miran KOMAC – Petra ROTER: „The Autonomy Arrangement in Slovenia” in MALLOY–OSIPOV–VIZI (2. lj.) 96.

<sup>14</sup> Alexander OSIPOV: „The »Peoples’ Congresses« in Russia: Failure or Success? Authenticity and Efficiency of Minority Representation” *ECMI Working Paper* 2011/48. 1–23.

<sup>15</sup> PRINA (9. lj.) 139.

<sup>16</sup> Kurtmolla ABDULGANIYEV: „Institutional Development of the Crimean Tatar National Movement” *International Committee for Crimea* 2008, [www.iccrimea.org/scholarly/national-movement.html](http://www.iccrimea.org/scholarly/national-movement.html)

<sup>17</sup> FEDINEC Csilla: „Regionális és etnikai jelleg az ukrán kisebbségi pártpolitikában” in FEDINEC Csilla – SZARKA László – VIZI Balázs (szerk.): *Etnikai pártok Kelet-Közép-Európában 1989–2014* (Budapest: MTA TK Kisebbségkutató Intézet – MTA BTK Történettudományi Intézet – Gondolat 2018) 462–465.

körülmények következtében ezek a köztes példák így kívül esnek jelen elemzés köréből.

A kevés számú, a közép- és kelet-európai személyi elvű kisebbségi autonómiákkal kapcsolatban tett első megállapítás rögtön azt húzza alá, hogy mekkora, legalábbis látszólagos ellentmondás feszül az ilyen típusú formák nagy száma, az ezekhez kötődő pozitív várakozások és a között, hogy másfelől továbbra is a nemzetállami modell dominanciája, a kisebbségi ügyek nagyfokú állami kontrollja figyelhető meg a térségben. A hatalommegosztás mértékét vizsgálva Tove Malloy arra a következtetésre jut, hogy a jelen tanulmány által vizsgált öt esetből négy – Észtország kivételével, ahol a kisebbségi tanácsok szerepe meglehetősen szimbolikus – tényleges beleszólást biztosít a kisebbségeknek az őket érintő döntéshozatali folyamatokba, vagy azáltal, hogy részt vehetnek azokban, vagy pedig ők maguk hozhatnak meg bizonyos döntéseket.<sup>18</sup> Ezzel szemben, a testületek jogköreit vizsgálva Salat Levente arra jutott, hogy mind az öt eset valójában inkább csak szimbolikus kompetenciákkal bír, azok kellő jogi rögzítése mellett.<sup>19</sup> Kétségteljesen nagy eltérés közöttük, hogy míg a szlovéniai nemzeti önkormányzati közösségek egyetértési joggal rendelkeznek, a magyarországi nemzetiségi önkormányzatok és a szerbiai nemzeti tanácsok pedig számos kérdésben dönthetnek, intézményeket tarthatnak fent, addig a horvátországi kisebbségi önkormányzatok – akárcsak az észtországi kisebbségi kulturális tanácsok – valójában inkább csak konzultációs-tanácsadó testületek, bár az előbbieket esetében a jogalkotó ragaszkodik az önkormányzat megnevezéshez.

A valós önkormányzatnak tehát teljes mértékben korántsem minősíthető kialakítás következtében több, a kérdéssel foglalkozó szakértő érvel amellett, hogy ezeket a kisebbségi autonómiákat jóval inkább felülről hívták életre, létrehozásukban így kevésbé a sokszínűség kezelésének normatív-igazságossági megközelítése, hanem inkább instrumentalista megfontolások, egyéb szempontok domináltak.<sup>20</sup> Ebben a modellben a szimbolikus és apolitikus ügyek intézésének kisebbségi kézbe adása elejét veheti, semlegesítheti az esetleges messzebbmenő és akár területi jellegű kisebbségi követeléseket. Az etnokulturális ügyekre fókuszálás és a kisebbségi testületek viszonylag gyenge kompetenciái különösen szembetűnőek a térség legnépesebb kisebbségi csoportja, a romák esetében, tekintetbe véve, hogy mennyire csekély erőfeszítés történt a költségesebb társadalmi-gazdasági integráció terén. A minden bizonnyal legtöbbször kutatott magyarországi, az *Alaptörvény* és a *nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. tv.* alapján működő nemzetiségi önkormányzati rendszer mellett is kevés kutatási adat áll rendelkezésre az érintett országokból arról, hogy a fentieket figyelembe véve, ezek a szervezetek mennyiben elégítik ki a gyakorlatban a kisebbségi igényeket. Megfelelnek-e az érdekeiknek, meg tudják-e erősíteni a kisebbségi kapacitásokat a hatékony közéleti részvételük elérése érdekében, képesek-e elősegíteni a kisebbségi sajátosságok ápolását és hosszabb távú megőr-

<sup>18</sup> Tove MALLOY: „Introduction” in MALLOY–OSIPOV–VIZI (2. lj.) 3–4.

<sup>19</sup> SALAT Levente: „Conclusion” in MALLOY–OSIPOV–VIZI (2. lj.) 260–261.

<sup>20</sup> Lásd pl. Athanasios YUPSANIS: „Cultural Autonomy for Minorities in the Baltic States, Ukraine and the Russian Federation: A Dead Letter” in *Polish Yearbook of International Law* Vol. 36. (Warsaw: Wydawnictwo Naukowe Scholar 2017) 109–135.

zését, illetve hogy van-e egy, a közösség egészét érintő integratív hatásuk, képesek-e reflektálni a lehetséges belső megosztottságokra. Végezetül kérdés az is, hogy a csoporttagok és képviselők miként határozzák meg magukat, identitásukat, szerepüket ezekben a struktúrákban, és miként tekintenek azokra. Ennélfogva többen amellet érvelnek, hogy meg kellene erősíteni az alulról jövő kisebbségi aktivitásokat a demokratikus elszámoltathatóság és a hatékony képviselet biztosítása mellett.<sup>21</sup>

Egy kétségkívül nem elhanyagolható szempont alátámasztja a fentieket, miszerint bár országonként eltérő mértékben, de ezeknek az autonómiáknak az életre hívását kevésbé a belső kisebbségek nyomásgyakorlása váltotta ki, ahogyan a konkrét rendelkezések kidolgozásában is többnyire csak korlátozottan vehettek részt. Jóval inkább a nemzetközi nyomás, a külső elvárásoknak való megfelelés, valamint bizonyos reciprocitási igények mozgatták ezek kimunkálását. Utóbbival kapcsolatban széles körben elfogadott és a nemzetközi szakirodalom uralkodó nézetévé is vált, hogy az *1993-as magyarországi kisebbségi törvény* elfogadása – részben vagy egyesek szerint teljes mértékben – a kisebbségi magyar közösségek miatt valósulhatott meg,<sup>22</sup> és hasonló módon, a szlovéniai szabályozást is jelentős mértékben befolyásolta az Ausztriában és Olaszországban élő szlovén közösségek helyzete.<sup>23</sup> A szintén az 1990-es évek elején elfogadott, *a nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájáról* szóló észtországi törvény<sup>24</sup> alkalmas lehetett arra is, hogy némileg javítsa az ország külső, kedvezőtlen megítélését, amit az állampolgárság megtagadása váltott ki a szovjet időszak döntően oroszajkú bevándorlójától.<sup>25</sup> Végül, de nem utolsósorban, az Európai Unió és az Európa Tanács nyomásának hatására, mind Horvátországnak, mind pedig Szerbiának új alapokra kellett helyeznie a kisebbségvédelmi intézményrendszerét Tudjman államfő 1999-es halála,<sup>26</sup> valamint a Milošević-rezsim 2000-es bukását követően.<sup>27</sup>

<sup>21</sup> Lásd pl. OSIPOV 2010 (7. lj.). Alexander OSIPOV: „Non-Territorial Autonomy during and after Communism: In the Wrong or Right Place?” *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 2013/1. 7–26; David SMITH: „Non-Territorial Cultural Autonomy in Contemporary Europe: Reflections on the Revival of an Idea” in Keith BREEN – Shane O’NEILL (szerk.): *After the Nation? Critical Reflections on Nationalism and Postnationalism* (Basingstoke: Palgrave Macmillian 2010) 84–102; David SMITH: „Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe” *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 2013/1. 27–55.

<sup>22</sup> Lásd pl. Stephen DEETS: „Reconsidering East European Minority Policy: Liberal Theory and European Norms” *East European Politics and Societies* 2002/1. 39–40; Will KYMLICKA: „National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms” *Ethnopolitics* 2007/3. 392. Lynn M. TESSER: „The Geopolitics of Tolerance: Minority Rights under EU Expansion in East-Central Europe” *East European Politics and Societies* 2003/3. 506.

<sup>23</sup> KOMAC–ROTER (14. lj.) 96.

<sup>24</sup> National Minorities Cultural Autonomy Act. 2. §. [www.riigiteataja.ee/en/eli/519112013004/consolide](http://www.riigiteataja.ee/en/eli/519112013004/consolide)

<sup>25</sup> David SMITH: „Challenges of Non-Territorial Autonomy in Contemporary Central and Eastern Europe” in NIMNI–OSIPOV–SMITH (2. lj.) 125.

<sup>26</sup> Maria DICOSOLA: „The Rights of National Minorities in Croatia” in VIZI Balázs – TÓTH Norbert – Dobos Edgár (szerk.): *Beyond International Conditionality: Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe* (Baden-Baden: Nomos 2017) 86–87.

<sup>27</sup> KORHECZ Tamás: „National Minority Councils in Serbia” in MALLOY–OSIPOV–VIZI (2. lj.) 74–75.

Mindezen körülmények, és különösen annak mértéke, hogy a kérdéses öt országban (Észtországban, Horvátországban, Magyarországon, Szerbiában és Szlovéniában) a választott személyi elvű autonómiák mennyiben tekinthetők olyan hatékony struktúráknak, amelyek alkalmasak a kisebbségi csoportok megszervezésére és képviselésére a sajátosságaik megőrzése érdekében, vagy ezzel párhuzamosan, ehhez képest mennyiben eszközei a kisebbségi ügyek állami ellenőrzésének, különös fontosságot kölcsönöz a kisebbségi választásoknak a kisebbségi identifikáció és klasszifikáció gyakorlata, a belső csoportdinamikák vizsgálata. Jelentős különbségek mutatkoznak ugyanis közöttük a csoporttagság kritériumait és az autonómia intézményeihez való hozzáférés szabályait illetően, és nem csupán abban a vonatkozásban, hogy azokat az illetékes állami hatóságok vagy maguk a kisebbségek alakítják-e ki, hanem abban a tekintetben is, hogy miként jelenik meg, hogyan értelmezhető az egyéni választás és az esetleges visszaélés, csalás kérdése.<sup>28</sup> Mindezek kapcsán a kétségkívül legtöbbet kutatott magyarországi modell<sup>29</sup> mellett kevés adat áll rendelkezésre a többi érintett ország gyakorlatáról, az összefoglaló munkák ugyanis az egyéb aspektusok mellett többnyire csak érintőlegesen tudnak foglalkozni a kérdéskörrel: több idevágó magyar nyelvű és nemzetközi munka született Szerbiáról,<sup>30</sup> kevesebb Horvátországról<sup>31</sup> és Szlovéniáról,<sup>32</sup> míg ezekhez képest Észtország meglehetősen elhanyagolt a tudományos érdeklődés szempontjából.<sup>33</sup> Hasonlóan kevés összehasonlító célzatú mű született a témában,<sup>34</sup> holott – miként azt a jelen tanulmány igyekszik kimutatni –, a kisebbségek a vizsgált eltérő társadalmi és intézményi kontextusokban az őket érintő különböző kihívások hatására eltérő stratégiákat követhetnek a csoporthatórok megkonstruálásakor.

<sup>28</sup> PAP András László: „Ethno-racial Identity (politics) by Law: „Fraud” and „Choice” *Nationalities Papers* 2017/5. 968–987.

<sup>29</sup> Lásd pl. MAJTÉNYI Balázs – PAP András László: „Végtelen történet. A kisebbségi hovatartozásról” *Fundamentum* 2006/2. 93–106.

<sup>30</sup> Összefoglalóan lásd pl. BERETKA Katinka: „Fragile Autonomy Arrangements in the Republic of Serbia: The Territorial Autonomy of Vojvodina and the National Minority Councils” in *SALAT* (2. lj.) 247–273; BOZÓKI Antal: *A magyar közösség Szerbiában* (Zenta: Vajdasági Magyar Művelődési Intézet 2013); KORHECZ Tamás: „National Minority Councils in Serbia” in *MALLOY–OSIPOV–VIZI* (2. lj.) 69–91; TÓTH Norbert: „A Tool for an Effective Participation in the Decision-making Process? The Case of the National Councils of National Minorities in Serbia” in *VIZI–TÓTH–DOBOS* (27. lj.) 225–246.

<sup>31</sup> Lásd pl. ANTONIJA PETRIČUŠIĆ: „Non-territorial Autonomy in Croatia” in *MALLOY–OSIPOV–VIZI* (2. lj.) 53–68.

<sup>32</sup> Lásd pl. GYÖRI SZABÓ Róbert: „A szlovéniai magyar és olasz kisebbség autonómiája, politikai képviselete” in SZARKA László [et al.] (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában* (Budapest: Gondolat 2007) 308–323; KOMAC–ROTER (14. lj.).

<sup>33</sup> Lásd pl. DAVID SMITH: „National-Cultural Autonomy in Contemporary Estonia” in *SALAT* (2. lj.) 299–319.

<sup>34</sup> Lásd pl. HALÁSZ Iván – MAJTÉNYI Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása* (Budapest: Gondolat – MTA Jogi Tudományi Intézete 2003).

## 2. KISEBBSÉGEK, VÁLASZTOTT SZEMÉLYI ELVŰ AUTONÓMIÁK ÉS A NEMZETKÖZI JOG

A választott személyi elvű kisebbségi autonómiák a létrehozásuk főbb motivációin túl elkerülhetetlenül felvetnek további elméleti és gyakorlati kérdéseket és dilemmákat, mindenekelőtt a csoportathárokról, annak megítéléséről, hogy ki tartozik az illető közösséghez és ki nem.<sup>35</sup> Azaz kinek legyen hozzáférése a biztosított jogokhoz, intézményekhez és forrásokhoz, ez esetben kinek legyen választójoga és kinek nem, ki jelölhet és kit a kisebbségi testületekbe képviselőnek, illetve hogy mindez milyen módon kerüljön eldöntésre az esetleges jogorvoslati mechanizmus biztosításával együtt. Barth érvelt amellett, hogy az etnicitás és a közösségi határok megvonása mennyire változékony, társadalmi jelölési-címkézési folyamatok eredménye, amelyekben dialektikus módon az egyén és más szereplők is szervesen közrejártsanak.<sup>36</sup> Az etnicitás rendkívüli mértékben eltérhet a különböző példákban, elsősorban annak politikai jelenlétét, a társadalmi interakciókban való zártságát és szerepét, a kulturális különbözőségét, valamint az időbeli-történeti stabilitását, tartósságát illetően.<sup>37</sup> Az institucionalista tradíció szerint az etnikai határok konstruálását, kialakítását kísérő, egyéni percepciók, belső önmeghatározási és külső klasszifikációs küzdelmek és viták szereplői nem csupán az egyének és csoportok, hanem olyan külső tényezők is, mint a politikai intézmények, amelyek elismeréssel, politikailag létrehozott kategorizációval, erőforrások allokációjával stb. képesek befolyásolni a határok erősségét, sőt akár azok létezését is.<sup>38</sup> Ezek eredménye pedig függ az adott intézményi berendezkedéstől, azaz hogy milyen típusú határt lehet értelmesen és elfogadhatóan megvonni, a hatalom eloszlásától a szereplők között, azaz hogy milyen érdekek szerint megy végbe a differenciálás, és végül a hálózatoktól, azaz hogy az egyének milyen kategóriában fogják magukat találni.<sup>39</sup>

A politikai és jogi szempontból egyaránt jelentős kérdés, a jogalanyok körének pontos meghatározása elsőként azt veti fel, hogy mely etnokulturális közösségeket, mely kategóriákat ismer el az állam hivatalosként, jogilag és politikailag az adott ország területén, amely pozitív és negatív értelemben (elismerés vagy nem elismerés) egyaránt növelheti az etnikai öntudatot, a csoport politikai szerveződését és mobilizációját.<sup>40</sup> A kérdéskör további aspektusa pedig az, hogy valamiképpen körül kell határolni a hivatalos közösségekhez való kötődés természetét, annak főbb összetevőit. Miközben tanulmányok sora, illetve az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa által 2012-ben kiadott *Ljubljani útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához*

<sup>35</sup> Rainer BAUBÖCK: „Területi vagy kulturális autonómiát kapjanak a nemzeti kisebbségek?” *Pro Minoritate* 2002/Nyár. 139–174.

<sup>36</sup> Fredrik BARTH: „Régi és új problémák az etnicitás elemzésében” *Regio* 1996/1. 3–25.

<sup>37</sup> Andreas WIMMER: „The Making and Unmaking of Ethnic Boundaries: A Multilevel Process Theory” *American Journal of Sociology* 2008/4. 970–1022.

<sup>38</sup> Joane NAGEL: „Constructing Ethnicity: Creating and Recreating Ethnic Identity and Culture” *Social Problems* 1994/1. 152–176.

<sup>39</sup> WIMMER (38. lj.).

<sup>40</sup> Michael HECHTER – Dina G. OKAMOTO: „Political Consequences of Minority Group Formation” *Annual Review of Political Science* 2001/4. 198.



is azt hangsúlyozta, hogy a hétköznapi gyakorlatokban az egyéni identitások egyszerre lehetnek többesek, többretegűek, kontextustól függők és dinamikusan változók, de ezen a szinten már feltétlenül egyértelműsíteni kell azon személyek körét, akik a közösséghez tartozóként választójoggal rendelkeznek a speciális kisebbségi választásokon. Ennek során nem csupán az identitások imént jelzett rendkívüli összetettségét, hanem ráadásul az etnikai adatok kezelésének érzékeny voltát is figyelembe kell venni.

A nemzetközi jog ismert módon nem kínál olyan koncepcionálisan egyértelmű, nemzetközileg széles körben elfogadott, és akár még jogilag is kötelező erejű definíciót, amely segítené az államokat és magukat a kisebbségeket a kisebbségpolitikák alakításában, ha elérhető egyáltalán ezzel kapcsolatban konszenzus a nemzetközi szinteken, tekintetbe véve a világon létező számos, társadalmi, gazdasági és demográfiai szempontból különböző esetet, valamint a kérdéskör szoros összefonódását az egyéni és kollektív jogok problémájával.

Az ENSZ Közgyűlése által 1966-ban elfogadott *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának* (a továbbiakban: PPJNE) gyakorta idézett 27. cikkelye csupán azt mondta ki, hogy az

„olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják”.<sup>41</sup>

Ezzel a negatív kötelezettséggel összhangban, körülbelül egy évtizeddel később született meg a valószínűleg az egyik leginkább elfogadott, de jogilag nem kötelező erejű kisebbség-fogalom Francesco Caportorti professzortól, a Diszkrimináció Megelőzésével és a Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság Különleges Jelentéstevőjétől, aki szerint a kisebbség egy

„olyan nem domináns csoport, amely lélekszámban kisebb az állam népességének többi részénél, s amelynek tagjai – mint az adott állam szülőttei – olyan etnikai, vallási vagy nyelvi jegyekkel rendelkeznek, amelyek különböznek az állam népességének többi részétől és olyan szolidaritásérzést tanúsítanak, még ha csak burkolt formában is, amely kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük megőrzésére irányul.”<sup>42</sup>

Az állami szinteken, jogszabályokban elfogadott kisebbség-definíciók bár tartalmazhatnak ettől eltéréseket, más elemeket, de alapvetően Capotorti e megközelítését követik.

Azonban sem a PPJNE-ben, sem pedig Capotorti meghatározásában nincs arra nézve iránymutatás, hogy miként lehetne körülhatárolni a csoporttagságot a lehet-

<sup>41</sup> 1976. évi 8. tvr. az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

<sup>42</sup> Idézi Girasoli NICOLA: *A nemzeti kisebbségek fogalmáról* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1995) 111.

séges megkülönböztető objektív és szubjektív kritériumok révén értelmezett csoportokon belül, miközben evidens, hogy tagok nélkül aligha lehetne beszélni közösségről. A definíció elemei nyomán, szoros összefüggésben a nacionalizmuselméletek és az identitáskutatás egyik prominens vitájával, két lehetséges irányvonal rajzolódott ki a problémakör megoldására. Ezek oly módon válnak szét, hogy vajon az identitást eleve adottnak, természetesnek, állandónak és előre meghatározottnak kell-e felfogni, vagy ellenkezőleg, csupán egy kiválasztott és konstruált kategóriaként kell-e értelmezni. Mindkettőn belül kérdés magának a csoportnak a szerepe is a kötődés meghatározásában. Ezek alapján az első megközelítés a potenciális objektív megkülönböztető jegyekre helyezi a hangsúlyt a kisebbségi hovatartozás vizsgálatakor, míg a másik kulcseleme az egyéni önmeghatározás és a szabad választás. Az alábbi nemzetközi jogi eszközök igyekeznek valamiféle egyensúlyt találni a két megközelítés, az egyén választása és a csoport társadalmi valósága között, és összességében a tagság megítélésekor a szubjektív aspektust veszik alapul, de kiegészítik azt a lehetséges objektív elemekkel, lévén, hogy a kötődés ezen objektív körülményekből fakad. Mindezek következtében az egyén szabad elhatározása és az illető közösséghez tartozás különböző objektív szempontjai együtt teszik ki a csoporttagság kritériumait.

Az Európa Tanács *Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének* 3. cikke a csoporttagság kapcsán elsőként az egyén szabad választását emeli ki, amikor kimondja, hogy „minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék”.<sup>43</sup> Az identitás e minden hátrányos következménytől mentes, szabad választása a Keretegyezmény előtt már helyet kapott az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (a továbbiakban: EBEÉ) 1990-es, az Emberi Dimenzióval Foglalkozó Koppenhágai Találkozó – jogilag ugyan nem kötelező erejű – Dokumentumában, amelynek a 32. pontja rögzítette, hogy „a nemzeti kisebbségekhez tartozás a személy egyéni választása, s az egyén ilyen választásából semmilyen hátránya nem származhat”.<sup>44</sup>

A Keretegyezmény 3. cikkéhez fűzött magyarázó megjegyzés szintén megerősíti az egyén választáshoz való jogát, annak eldöntését, hogy az illető kíván-e a Keretegyezmény által nyújtott jogokban és védelemben részesülni vagy sem, de úgy folytatja, hogy „e pont nem foglalja magában az egyén tetszés szerinti választási jogát valamelyik nemzeti kisebbséghez tartozás tekintetében. Az egyén szubjektív választása elválaszthatatlanul kötődik a személy identitását meghatározó objektív kritériumokhoz”.<sup>45</sup> A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága szerint tehát az önmeg-

<sup>43</sup> 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács *Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről* 3. cikk 1.

<sup>44</sup> Idézi: MAJTÉNYI Balázs – VIZI Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai* (Budapest: Gondolat, MTA Jogtudományi Intézet, MTA Kisebbségkutató Intézet 2003) 195.

<sup>45</sup> Magyarázó megjegyzések a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményhez 35. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c1308>

határozás az egyén szubjektív választásával kezdődik, amely az adott helyzettől és egyes jogoktól is függ, és ezt csak ritka esetekben, például rosszhiszeműség esetén lehet megkérdőjelezni. A dokumentumban nem is definiált, lehetséges objektív ismérvek akkor kerülnek csak előtérbe, ha az egyén szabad döntésének az ellenkezőjét kell bizonyítani. Hasonlóan, az ENSZ Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottsága valamivel korábban, 1990-ben úgy foglalt állást, hogy az önmeghatározásnak az egyéni identifikáción kell alapulnia, amennyiben az ellenkezőjét semmi sem igazolja.<sup>46</sup> Az adott körülmények között értelmezhető objektív jellemzőket az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága az elhíresült *Lovelace vs. Kanada* (1981) ügyben, a PPJNE 27. cikke kapcsán sorolta fel, amikor a születést, a nevelkedést, a kisebbségi közösséggel fenntartott kapcsolatokat és szubjektív elemként az ennek fenntartására irányuló szándékot emelte ki.<sup>47</sup> A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának 2016-os tematikus kommentárja elismeri ugyanakkor, hogy bizonyos esetek, például az önmeghatározás hivatalos célból történő nyilvántartásba vétele igényelheti az objektív kritériumok fennállásának a bizonyítását, de álláspontja szerint „a kisebbségi identitást nem lehet külsőleg előírni”.<sup>48</sup>

A vizsgált közép- és délkelet-európai személyi elvű autonómiáknak egyértelmű közös vonásuk az a klasszikus demokratikus-képviselési paradoxon, hogy a kisebbségvédelmi előírások teljesítése érdekében egyfelől biztosítaniuk kell, hogy a rögzített kisebbségi jogokat csak a kisebbségekhez tartozók vehessék igénybe, amihez elkerülhetetlenül azonosítaniuk kell az aktív és passzív választójog alanyait, őket önkéntes alapon regisztrálni kell. Mindezt viszont oly módon, hogy a megválasztott kisebbségi képviselők rendelkezzenek a kellő társadalmi megalapozottsággal és demokratikus legitimitációval az érintett testületekben, hogy hatékonyan képviselhesék az egész csoportot, hogy döntéseket hozhassanak és véleményt nyilváníthassanak a közösséget érintő kérdésekben. Mindeközben sok tekintetben eltérő kompetenciákkal, funkciókkal és intézményi felépítéssel rendelkeznek (*1. sz. táblázat*), miként a tágabb jogi-politikai kontextus és a kisebbségek sajátosságai következtében eltérő kihívásokkal is kell szembesülniük, amelyekre eltérő válaszokat adhatnak.

<sup>46</sup> CERD General Recommendation VIII Concerning the Interpretation and Application of Article 1, Paragraphs 1 and 4 of the Convention Identification with a Particular Racial or Ethnic Group. [www.legal-tools.org/doc/2503f1/pdf/](http://www.legal-tools.org/doc/2503f1/pdf/)

<sup>47</sup> *Lovelace vs. Canada*, Communication No. 24/1977, 30 July 1981, U. N. Doc. CCPR/C/13/D/24/1977, para. 14. [minorityrights.org/wp-content/uploads/old-site-downloads/download-316-Lovelace-v.-Canada.pdf](http://minorityrights.org/wp-content/uploads/old-site-downloads/download-316-Lovelace-v.-Canada.pdf)

<sup>48</sup> A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága (Strasbourg, 2016. május 27.): „A Keretegyezmény: a sokféleség kisebbségi jogokon keresztül történő kezelésének kulcsfontosságú eszköze. Negyedik Tematikus Kommentár: A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény alkalmazási területe” *Pro Minoritate* 2016/Ősz. 92–93.

## 1. táblázat. A kisebbségi választások főbb intézményi jellemzői az öt országban

	<i>Horvátország</i>	<i>Észtország</i>	<i>Magyarország</i>	<i>Szerbia</i>	<i>Szlovénia</i>
Főbb jogszabályok	A nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmány-törvény (2002); A helyi önkormányzati választásokról szóló törvény (2012)	A nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájáról szóló törvény (1993); A helyi önkormányzati választásokról szóló törvény (2002); A nemzeti kisebbségi kulturális tanácsok megválasztásának szabályai (2003)	2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól; 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról; 2013. évi XXVI. törvény a választási eljárásról	A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény (2009)	A nemzeti önkormányzati közösségi közölközési törvény (1994); A helyi önkormányzati választásokról szóló törvény (1994); A nemzeti önkormányzati közösségek státútumai
Kisebbségek legalább egy megtartott választással <sup>49</sup>	Albán, bosnyák, cseh, macedón, magyar, montenegrói, német, olasz, roma, ruszin, szerb, szlovák, szlovén, ukrán, zsidó (2003-tól), osztrák (2003, 2015), bolgár (2004-től), lengyel, orosz (2007-től)	Finn (2004, 2017), svéd (2007-től)	Bolgár, görög, horvát, lengyel, német, örmény, roma, román, ruszin, szerb, szlovák, szlovén (1994-től), ukrán (1998-től)	Albán, askáli, bolgár, bosnyák, bunyevác, cseh, egyiptomi, görög, horvát, macedón, magyar, montenegrói, német, roma, román, ruszin, szlovák, ukrán, vlach (2010-től), szlovén (2014)	Magyar, olasz (1994-től)
Választott testületek	Települési és megyei kisebbségi önkormányzatok	Nemzeti kulturális tanácsok	Települési, területi és országos nemzetiségi önkormányzatok	Nemzeti tanácsok	Nemzeti önkormányzati közösségek tanácsai
Mandátumok száma	10 (község), 15 (város), 25 (megye)	20-60 között	3-4 (települési), 7 (területi), 15-47 (országos)	15-35 között	5-12 között
Választási ciklus	Négy év	Három év	Öt év	Négy év	Négy év
Választási testületek	Állami és települési választási bizottságok	Kisebbségi szervezetek által létrehozott, a kormány által jóváhagyott központi választási bizottság, a kormány egy képviselőjével. Kinevezi az alsóbb szintű bizottságokat.	Állami és települési választási bizottságok	Köztársasági Választási Bizottság	Települési kisebbségi választási bizottságok
Választói névjegyzék	Központi állami szerv kezelésében	Kisebbségi kulturális szervezetek kezelésében	Nemzeti Választási Iroda kezelésében	Központi állami szerv kezelésében	Nemzeti önkormányzati közösség kezelésében
Választások kitézése	Helyi szint: 1,5%-a a helyi lakoságnak vagy 200 fő. Megyei: 500 fő (népszámlálás alapján)	Min. 50% regisztrált népszámlálási adatok alapján	Helyi szint: min. 25 fő a népszámlálás alapján. Megyei: min. 10 települési választás kitézve. Országos: törvény erejénél fogva	Közvetlen: min. 40% regisztrált népszámlálás alapján	Törvény erejénél fogva

<sup>49</sup> Szerbiában 2010, az első közvetlen nemzeti tanácsi választások óta.

	<i>Horvátország</i>	<i>Észtország</i>	<i>Magyarország</i>	<i>Szerbia</i>	<i>Szlovénia</i>
Jelölés	Kisebbségi szervezetek vagy min. 20 fő támogatása községben, 30 városban, 50 megyében	Kisebbségi szervezetek vagy min. 20 fő támogatása	Kisebbségi szervezetek. Min. 5% (és min. 5 fő) támogatása helyi szinten	Kisebbségi szervezetek, választói csoportok, regisztrált kisebbségi politikai pártok min. 1% (min. 50 fő) támogatása	Független jelöltek min. 10 fő támogatásával
Választás napja	Kormány által kitűzve	Három nap, egy vasárnapot is beleértve.	Helyhatósági választások napja	Kormány által kitűzve	Helyhatósági választások napja
Választási formula	Többségi (blokk-szavazat)	Arányos (d'Hondt-módszer)	Települési: többségi (blokk-szavazat); területi és országos: arányos-listás	Arányos (d'Hondt-módszer)	Többségi (blokk-szavazat)

Fő szabályként mind az öt országban közvetlen választásokat tartanak, kivéve Szerbiát, ahol 2010-ig a kisebbségi tanácsokat közvetett úton hívták életre, ezt követően közvetlen választásokat abban az esetben lehet kiírni, ha a csoporttagok legkevesebb 40%-a regisztráltatta magát választóként. Amennyiben számuk ennél kevesebb, akkor továbbra is létrehozhatják közvetett úton a tanácsaikat, ahogyan azt a 2014-es választásokon a horvát, a macedón és a montenegrói közösség tette. A jellemzően az inkább a kisebb közösségeket érintő szerbiai mechanizmus mellett a többi országban egyes szinteket szintén ily módon hoznak létre: 2014-ig az országos és területi kisebbségi önkormányzatokat Magyarországon, a kisebbségi önkormányzatok koordinációs tanácsait Horvátországban, valamint az önkormányzati nemzeti közösségek csúcsszervét Szlovéniában. Észtországban és Szerbiában a tanácsokat kizárólag országos szinten hozzák létre, mindkét esetben arányos-listás választás útján, míg Horvátországban és Szlovéniában többségi rendszereket fogadtak el a helyi-települési szinteken. Három esetben a mandátumaik négy, Észtországban három, Magyarországon pedig öt évre szól 2014 óta. A kisebbségi választások anyagi és eljárásjogi szabályait egyik esetben sem maguk a kisebbségek határozták meg: azokat vagy a kormány rendeletben (Észtország), vagy a parlament fogadta el törvényi szinten oly módon, hogy vagy a helyhatósági választások szabályait kell alkalmazni a megfelelő eltérésekkel (Horvátország, Szlovénia), vagy a kisebbségi választási szabályok részét képezik a nemzetiségek jogairól szóló törvénynek (Magyarország, Szerbia), amelyekben túl a kérdést egyéb jogszabályok is szabályozzák.

A kisebbségi intézményekhez, így a kisebbségi önkormányzati/tanácsi választásokhoz való hozzáférés rendszerint azon nagykorúak és a legtöbb esetben az illető országok állampolgárai számára van fenntartva, akik valamely hivatalosan elismert kisebbséghez tartoznak és ezen kötődésüket kinyilvánítják a kisebbségi választói névjegyzékbe való feliratkozással. Ennek procedúrája azonban minden esetben szükségszerűen az etnicitás átpolitizálódásához vezet, amelynek eredményeként az identitás a hétköznapi gyakorlatokhoz képest jóval inkább egy kötelező, megosztó és előíró kategóriává válik, ahol nincs tere megélni annak többes, kontextuális és szituatív, illetve dinamikus jellegét. Mindeközben mind az öt országban az érintett kisebbségi

közösségek túlnyomó többsége relatíve kis létszámú: a hivatalosan elismert közösségek közül egyedül a horvátországi szerbek, a szerbiai bosnyákok, magyarok, romák, illetve a magyarországi németek és romák száma haladja meg a hivatalos népszámlálási adatok szerint a százezer főt. Területileg zömmel szétszórtan élnek, a nyelvi-kulturális asszimiláció előrehaladott fokán állnak, és gyakorta rendelkeznek olyan többes, akár elmosódott vagy épp vitatott identitással, amelynek következtében egyértelmű csoporthatárokat aligha lehet megvonni. Szerbiában például nincs egyértelmű arról, hogy a bunyevácok vajon a horvátokétól eltérő identitással rendelkeznek-e, és hasonlóan, mennyiben különböznek egymástól a vlachok és a románok, illetve az askálik, a balkáni egyiptomiak és a romák. Ha az állam látszólag nem is szándékozik szerepet játszani ezekben a vitákban, és engedi, hogy ezek a csoportok külön entitásokként lépjenek színre, egyesek részéről akkor is már elkerülhetetlenül vádolható az önmeghatározásokba való beavatkozással, bizonyos identitások intézményesítésével, míg az ellenkezője, a tiltás még problematikusabb lehet.<sup>50</sup> Az egyéni deklaráción túl, ezekben az esetekben különösen, a lehetséges objektív megkülönböztető jegyek megítélése már olyan üggyé válhat, amely végső soron politikai döntést igényel. Annál is inkább, mert amint azt az EBEÉ 1991-es genfi szakértői értekezletének jelentése is megállapította, „nem minden etnikai, kulturális, nyelvi, vallási különbség vezet szükségszerűen a nemzeti kisebbségek létrejöttéhez”.<sup>51</sup>

A modern nemzetállamoknak kétségkívül számos eszközük van a csoportviszonyok, önmeghatározások és határok befolyásolására és manipulálására, a Balkánon például új identitásformák és kategóriák elismerése és hivatalos támogatása révén,<sup>52</sup> de idesorolható több kisebbségi elismerési kísérlet is az 1993 utáni Magyarországról. A relatíve csekély létszám ellenére számos közösségnek vannak eltérő társadalmi-gazdasági, vagy akár sajátosan különböző regionális, nyelvi-kulturális háttérrel rendelkező alcsoportjai, amelyek olykor a belső feszültségek, csoporton belüli rivalizálás és etnikai túllícitálás terepévé válhatnak, így az identitás mérvadó objektív formáiról, a tagság ismérveiről és a csoporthatárokról szóló viták a közéleti-politikai szintre is emelkedhetnek napi küzdelmeik során. Többeknek ráadásul még történelmi traumákkal is meg kell birkózniuk egykori diszkriminációs politikák nyomán, vagy napjainkban is kénytelenek széles körű negatív vélekedésekkel és megkülönböztetéssel szembesülni, különösen a roma közösségek, amely a becslések szerint a legnagyobb lélekszámú csoport a régióban. Ezzel kapcsolatban például magyarországi esettanulmányok sora mutatta ki, hogy a roma önmeghatározás nagyban függ a diszkrimináció és a stigmatizáció mértékétől, az ilyen irányú közéleti diskurzus erejétől.<sup>53</sup>

Mindezek tükrében számos esetben komoly kihívás az illető közösségek számá-

<sup>50</sup> Rainer HOFMANN – Dalibor JILEK – Francesco PALERMO: Expert Report on the situation of minority rights in the Republic of Serbia (14 September 2012) [www.hnuv.org.rs/docs/pristupanje\\_srbije\\_eu/final\\_report\\_14\\_sept\\_2012.pdf](http://www.hnuv.org.rs/docs/pristupanje_srbije_eu/final_report_14_sept_2012.pdf)

<sup>51</sup> Report of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities, Geneva (19 July 1991) [www.osce.org/hcnm/14588?download=true](http://www.osce.org/hcnm/14588?download=true)

<sup>52</sup> Jan Muš – Mirella KORZENIEWSKA-WISZNIEWSKA: „Divide et Impera Principle. Minority Oriented State Policy in the Balkans” *New Balkan Politics* 2013. 73–89.

<sup>53</sup> TÁTRAI Patrik [et al.]: „Etnikai besorolási gyakorlatok. A cigányság külső kategorizálását befolyásoló tényezők” *Socio.hu* 2017/2. 48. [socio.hu/uploads/files/2017\\_2/tatrai\\_tan.pdf](http://socio.hu/uploads/files/2017_2/tatrai_tan.pdf)

ra, hogy miként ériék el, hogyan mozgósítsák a kevésbé aktív és elkötelezett csoporttagokat, tekintetbe véve azt is, hogy közülük csupán néhányuknak sikerült tartósan és a közösség nagy részét átfogó módon, politikai szinten mobilizálódniuk az etnikai hovatartozás mentén, amely leginkább a saját, kisebbségi pártok létrehozásában és a választásokon az etnikai szavazásban ölt testet. Ez a folyamat legfőképp Horvátországban és Szerbiában figyelhető meg, rendszerint a nagyobb létszámú, öntudatosabb és területileg koncentráltabban elhelyezkedő kisebbségek esetében, ami visszavezethető Jugoszlávia erőszakos felbomlásának folyamataira is, tehát megelőzte az autonómia intézményi kereteinek a kialakítását e két országban.

A fenti tényezőket, az érintett kisebbségek többnyire csekély létszámát és politikai súlyát figyelembe véve elmondható ugyanakkor, hogy e közösségek esetében az etnikai törésvonal nem vált a politikai közösségeket alapjaiban megosztó vonalakká, kevés kivételtől – főként például a nagyobb létszámú horvátországi szerbektől, a vajdasági magyaroktól, illetve nem utolsó sorban a társadalmi-gazdasági integráció kapcsán a romáktól – eltekintve a velük kapcsolatos kisebbségi ügyek alig vannak jelen az érintett országok politikai napirendjén. Miként megállapítható az is, hogy a fentiek tükrében a választási eljárásban való részvétel, a regisztráció folyamata, az identitás hivatalos kinyilvánítása, majd utóbb magának a tényleges szavazatnak a leadása, amely sok esetben más napon és más szavazóhelyiségekben történik, mint például a helyhatósági választásokon, a csoporttagok számára komoly erőfeszítést, többletköltséget jelenthet.<sup>54</sup>

Nem csupán a kisebbségi népesség esetében, de a választási részvételre általánoságban is számos különböző tényező lehet hatással, így például a kisebbségek hátrányos helyzete vagy a roma közösségek kedvezőtlen társadalmi-gazdasági mutatói is eleve olyan körülményekké válhatnak, amelyek inkább visszatartják őket, miközben sokan természetesen szükségesnek láthatják ily expresszív módon kifejezésre juttatni a hovatartozásukat. Az identitás deklarálásának elvárása, a külön regisztráció, az eltérő napon és helyszínen történő szavazás, a kisebbségi választások nagyban nem versengő jellege, azaz, hogy a szavazóknak leginkább csak a megosztott kisebbségek esetében van lehetőségük több jelölt és alternatíva közül választani, a kisebbségi testületek gyenge kompetenciái és erőforrásai, csekély hatékonysága, vagy a visszaélések hatására egyre szigorodó külső szabályok mind olyan tényezők lehetnek, amelyek végső soron demobilizáló erővel hatnak. A névjegyzékbe felvettek száma így rendre alacsonyabbnak bizonyult a vizsgált országokban, mint a népszámlálásokon kimutatott népesség vagy a becült létszámadatok, amelyben értelemszerűen közrejátszik az is, hogy az előbbiekre számba vesznek olyanokat is, legfőképp a kis-korúakat, akik nem rendelkeznek választójoggal (2. sz. táblázat).

<sup>54</sup> Jóhanna Kristin BIRNIR: *Ethnicity and Electoral Politics* (Cambridge: Cambridge University Press 2007) 223.

2. sz. táblázat. A választásra jogosult nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozók száma Észtországban, Horvátországban, Magyarországon és Szerbiában a 2011-es népszámlálás alapján, és a regisztrált kisebbségi választók száma a legutóbbi kisebbségi választásokon<sup>55</sup>

Kisebbség	Észtország		Horvátország		Magyarország		Szerbia	
	2011-es népszáml.	2016-os és 2017-es választás	2011-es népszáml.	2015-ös választás	2011-es népszáml.	2014-es választás	2011-es népszáml.	2014-es választás
Albán	-	-	17 513	12 495	-	-	5 809	35 395
Askáli	-	-	-	-	-	-	n. a.	1 746
Bolgár	-	-	350	99	6 272	1 355	18 543	14 908
Bosnyák	-	-	31 479	12 107	-	-	145 278	99 259
Bunyevác	-	-	-	-	-	-	16 706	8 634
Cseh	-	-	9 641	7 069	-	-	n. a.	1 271
Egyiptomi	-	-	-	-	-	-	n. a.	1 865
Finn	7 589 <sup>56</sup>	2 372 <sup>57</sup>	-	-	-	-	-	-
Goráni	-	-	-	-	-	-	7 767	-
Görög	-	-	-	-	4 642	1 744	n. a.	2 363
Horvát	-	-	-	-	26 774	10 637	57 900	n. a.
Lengyel	-	-	672	115	7 001	2 246	-	-
Magyar	-	-	14 048	11 632	-	-	253 889	137 111
Macedón	-	-	4 138	3 268	-	-	22 755	n. a.
Montenegrói	-	-	4 517	3 701	-	-	38 527	n. a.
Német	-	-	2 965	1 327	185 696	40 906	4 064	2 491
Olasz	-	-	17 807	17 594	-	-	-	-
Orosz	-	-	1 279	503	-	-	3 247	-
Oszták	-	-	297	29	-	-	-	-
Örmény	-	-	-	-	3 571	2 399	-	-
Roma	-	-	16 975	10 499	315 583	157 902	147 604	61 755
Román	-	-	435	0	35 641	5 088	29 332	17 858
Ruszin	-	-	1 936	1 448	3 882	3 107	14 246	8 270
Svéd	380	447 <sup>58</sup>	-	-	-	-	-	-
Szerb	-	-	186 633	196 993	10 038	1 689	-	-
Szlovák	-	-	4 753	2 986	35 208	12 211	52 750	31 196
Szlovén	-	-	10 517	7 412	2 820	692	4 033	1 741
Török	-	-	367	0	-	-	-	-
Ukrán	-	-	1 878	1 118	7 396	1 012	4 903	2 818
Vlach	-	-	29	0	-	-	35 330	27 763
Zsidó	-	-	509	199	-	-	-	-

<sup>55</sup> Források: Statistics Estonia: PC0428 Population by ethnic nationality, sex and place of residence, 31 December 2011. [pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=PC0428&ti=POPULATION+BY+ETHNIC+NATIONALITY%2C+SEX+AND+PLACE+OF+RESIDENCE%2C+31+DECEMBER+2011&path=../1\\_Databas/Population\\_census/PHC2011/01Demographic\\_and\\_ethno\\_cultural\\_characteristics/04Ethnic\\_nationality\\_Languages\\_Dialects&lang=1](http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=PC0428&ti=POPULATION+BY+ETHNIC+NATIONALITY%2C+SEX+AND+PLACE+OF+RESIDENCE%2C+31+DECEMBER+2011&path=../1_Databas/Population_census/PHC2011/01Demographic_and_ethno_cultural_characteristics/04Ethnic_nationality_Languages_Dialects&lang=1) Croatian Bureau of Statistics: Population by ethnicity, by towns/municipalities (Census 2011). [www.dzs.hr/Eng/censuses/census2011/results/xls/Grad\\_02\\_EN.xls](http://www.dzs.hr/Eng/censuses/census2011/results/xls/Grad_02_EN.xls) Választások: [www.izbori.hr](http://www.izbori.hr) Központi Statisztikai Hivatal:



### 3. A CSOPORTTAGSÁG OBJEKTÍV ÉS SZUBJEKTÍV KRITÉRIUMAI A VÁLASZTOTT SZEMÉLYI ELVŰ AUTONÓMIÁKBAN

A fentiek figyelembevételével rendkívül fontos annak feltárása, hogy a vizsgált öt közép- és délkelet-európai választott személyi elvű kisebbségi autonómiamodell keretében elfogadott jogszabályok és politikák miként közelítik meg a jogalanyiság, és ezzel összefüggésben az identitás és csoporttagság összetett problematikáját. Nem csupán azt kell megvizsgálni, hogy milyen módon, a kisebbség fogalmának rögzítésével és/vagy egy lista összeállításával ismerik el hivatalosan a különböző népcsoportokat, hanem hogy mennyiben támaszkodnak az objektív és a szubjektív elemekre, melyek az elismerés és a csoporttagság kritériumai, és végül, hogy az autonómia intézményeihez való hozzáférésben, az esetleges akadályok kijelölésében milyen szerepe van az állami hatóságoknak és maguknak a kisebbségi közösségeknek. Utóbbihoz kapcsolódik, hogy hogyan találnak arra megoldást, hogy kit kellene befogadni és kit nem, továbbá kinek kellene képviselni kiket ebben a kontextusban. Ahogyan azt az alábbiakban látni fogjuk, az eltérő intézményi és csoportszajátosságok következtében ugyanis a különböző kisebbségi csoportokat különböző kihívások érhetik, de a hasonló kihívásokra is eltérő stratégiákat és válaszokat fogalmazhatnak meg, különösen annak tekintetében, hogy mennyire rugalmasak a csoporthatárok megvonásakor, miként értelmezik az egyéni választást és az ezzel kapcsolatos, esetleges választási visszaéléseket, közkeletűbb elnevezéssel etnobilizist.

A legtöbb esetben a vonatkozó jogszabályokban egyetlen hivatalos meghatározás szerepel, amelynek a kisebbségi csoportoknak elviekben meg kell felelniük az elismerés feltételeként, vagy pedig ennek hiányában, illetve ennek kiegészítéseként egy

2.1.6.1 A népesség nemzetiség, korcsoport, legmagasabb befejezett iskolai végzettség és nemek szerint, 2011 [www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/tablak/teruleti/00/00\\_2\\_1\\_6\\_1.xls](http://www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/tablak/teruleti/00/00_2_1_6_1.xls) Választások: [www.valasztas.hu](http://www.valasztas.hu) Statistical Office of the Republic of Serbia: Population by ethnicity and sex, by municipalities and cities (2011): [media.popis2011.stat.rs/2014/eksel/Opstine/1\\_Stanovnistvo%20prema%20nacionalnoj%20pripadnosti%20i%20polu,%20po%20opstinama&gradovima.xls](http://media.popis2011.stat.rs/2014/eksel/Opstine/1_Stanovnistvo%20prema%20nacionalnoj%20pripadnosti%20i%20polu,%20po%20opstinama&gradovima.xls) Választások: [www.rik.parlament.gov.rs/latinica/arhiva-izbori-za-nacionalne-savete.php](http://www.rik.parlament.gov.rs/latinica/arhiva-izbori-za-nacionalne-savete.php) A 2002-es szlovéniai népszámlálás 2 258 olasz és 6 243 magyar nemzetiségű személyt írt össze, a legutóbbi 2011-es census viszont áttért a meglévő adatbázisokból összeállított, regisztrálatlanul összeírásra, amely ilyenformán nem tartalmazta az anyanyelvi, a nemzetiségi és a vallási hovatartozást. Lásd Statistical Office of the Republic of Slovenia: 15. Population by ethnic affiliation, age groups and sex, Slovenia, Census 2002 [www.stat.si/popis2002/en/rezultati/rezultati\\_red.asp?ter=SLO&st=15](http://www.stat.si/popis2002/en/rezultati/rezultati_red.asp?ter=SLO&st=15) A becslések szerint 2011-ben a muravidéki kétnyelvű területen mintegy 4 600-4 800, az egész országban pedig kb. 5.500-5.800 magyar nemzetiségű személy élhetett. Lásd Kovács Attila: „Mennyi magyar él(t) a Muravidéken 2011-ben?” *Népűjság* 2011. december 15. A 2014-es választásokon összesen 2 644-en regisztráltak olasz választóként négy közigazgatási egységben. Az érintett öt magyar községből (Dobronak, Hodos, Lendva, Moravske Toplice, Salovci) viszont csak kettőből állnak rendelkezésre adatok, Dobronakról és Salovciból, ahol összesen 892 regisztrált magyar választó élt.

<sup>56</sup> A népszámlálás összeírt még további 369 ingriai és 363 karéliei személyt is.

<sup>57</sup> A 2017-es választásról összefoglaló: [www.inkeri.ee/avaleht/230-kultuurinoukogu-valimiste-tulemused](http://www.inkeri.ee/avaleht/230-kultuurinoukogu-valimiste-tulemused)

<sup>58</sup> A 2016-os választásról összefoglaló: [www.eestirootslane.ee/et/2016](http://www.eestirootslane.ee/et/2016)

akár bővíthető felsorolást adnak a honosként elismert népcsoportokról: az érintett országok alkotmányaiban (Horvátország, Szlovénia) vagy a kisebbségi törvényeiben (Észtország, Magyarország, Szerbia). *Szlovénia alkotmánya* konkrétan megnevezi a magyar, az olasz és a roma közösségeket, és ennek nyomán az alsóbb szintű jogszabályok sem tartalmazznak hivatalos definíciót.<sup>59</sup> Ezzel szemben a 2002-es szerbiai, *a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak védelméről szóló törvény* csak egy definíciót rögzít a kisebbség fogalmáról,<sup>60</sup> ugyanezt teszi a szintén 2002-ben elfogadott, *a nemzeti kisebbségek jogairól szóló horvátországi alkotmánytörvény* is,<sup>61</sup> míg a *nemzeti kisebbségek kulturális autonómijáról* szóló 1993-as észtországi törvény és a *nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. magyarországi törvény*<sup>62</sup> egyaránt tartalmaz definíciót és felsorolást. A 3. sz. táblázat összefoglalja, hogy a hivatalos négy kisebbség-meghatározás többnyire ugyanazokat az objektív elemeket és a szükséges szubjektív aspektust tartalmazza.

### 3. sz. táblázat. A hivatalos kisebbség-definíciók főbb elemei

	<i>Horvátország</i>	<i>Észtország</i>	<i>Magyarország</i>	<i>Szerbia</i>
<i>Állampolgárság</i>	X	X	X (2019-től)	X
<i>Számbeli kisebbség</i>	–	–	X	X
<i>Hagyományos letelepedés</i>	X	X	X	X
<i>Hosszan tartó kapcsolatok</i>	–	X	X	X
<i>Etnikai, nyelvi, kulturális, vallási különbségek</i>	X	X	X	X
<i>Szubjektív kritérium: sajátosságok megőrzése</i>	X	X	X	X

A csoporttagság meghatározásakor a nemzetközi dokumentumok nyomán az egyén önmeghatározása bizonyul a döntő kritériumnak: a vonatkozó jogszabályok kimondják, hogy minden, kisebbséghez tartozó állampolgárnak joga van az önazonossága kinyilvánításához, annak felvállalásához (Horvátország, Magyarország, Szerbia, Szlovénia), vagy pedig a hovatartozásának a fenntartásához (Észtország), de a regisztráció érdekében rendszerint hozzáteszik, hogy ez a jog a további szabályozás mellett, bizonyos esetekben feltételekkel gyakorolható. A szubjektív elem mellett ugyanakkor meglehetősen ritka, hogy a csoporttagság kapcsán a jogszabályok hosszabban vagy rövidebben részletezett objektív összetevőket is tartalmazzanak. Szlovéniában például, *a nemzeti önkormányzati közösségekről* szóló 1994-es törvény szerint „szavazati joga és a községi önkormányzati nemzeti közösség tanács tagjává való megválasztásához azon nemzeti közösségek tagjainak van joga, akik szavazati joggal bírnak és a polgárok külön községi szavazójegyzékében a nem-

<sup>59</sup> Constitution of the Republic of Slovenia, Article 5, 64–65. [www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/constitution/](http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/constitution/)

<sup>60</sup> Törvény a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak védelméről, 2. szakasz. [www.mnt.org.rs/sites/default/files/attachments/torveny\\_a\\_nemzeti\\_kisebbssegek\\_jogainak\\_es\\_szabadsajogainak\\_vedelmerol.doc](http://www.mnt.org.rs/sites/default/files/attachments/torveny_a_nemzeti_kisebbssegek_jogainak_es_szabadsajogainak_vedelmerol.doc)

<sup>61</sup> Constitutional Act on the Rights of National Minorities, Article 5. [www.sabor.hr/fgs.axd?id=3085](http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=3085)

<sup>62</sup> 1. § (1), 1. melléklet.

zeti közösség tagjaiként vannak nyilvántartva”.<sup>63</sup> A választói névjegyzékről szóló 2013-as törvény ezt részletezve kimondja, hogy egy személy csak abban az esetben kerülhet fel a listára, ha már szerepelt valamelyik korábbi névjegyzékben, hosszan tartó kapcsolatokat ápol az illető közösséggel, céljának tartja a kisebbségi sajátosságok megőrzését, vagy pedig családi kapcsolatban áll valamely kisebbséghez tartozóval.<sup>64</sup> Ezeknek a lehetséges feltételeknek a további kifejtésével azonban mind-ezidáig mindkét érintett közösség, a magyar és az olasz is adós.

Szlovénián kívül az érintett országok közül Észtországban is maguknak a kisebbségeknek a joga a kisebbségi választói névjegyzékek összeállítása és kezelése a hivatkozott jogszabályi keretek között, amely magában foglalná a hovatartozás objektív jegyeinek további megállapítását is a kellő jogorvoslati út biztosításával együtt. A másik három országgal összevetve, e két ország jellemzője, hogy az autonómiát mindeddig csak két-két, relatíve kis létszámú közösség esetében hívták életre. Szlovéniában a néhány ezerfős olasz közösség az adriai kikötővárosokban (Ankaran, Koper, Izola, Piran), míg a magyar kisebbség összefüggően a határmentén, jobbra rurális környezetben él. Az észt törvény bár konkrétan megnevezi a német, az orosz, a svéd és a zsidó közösséget, valamint bármely, legalább 3 000 főt számláló, a kisebbség törvényi definíciójának megfelelő csoportot, a gyakorlatban csupán az inkeri finnek és a svédek tudtak létrehozni kisebbségi tanácsot. A hivatalos statisztikai adatok mintegy 7 500 finnt tartanak nyilván Észtországban, akiknek jelentős része a Szentpétervár (az akkori Leningrád) környékéről, a sztálini időszakban a Szovjetunió középső területeire kitelepített inkeri és karéliei finn, és azok leszármazottai, és akik utóbb az Észt Szovjet Szocialista Köztársaságba kerülve számottevő mértékben asszimilálódtak vagy idővel továbbköltöztek Finnországba. Kisebbségi tanácsukat elsőként 2004-ben hozták létre, de a bizonytalan jogi státus miatt az alakuló ülést követően többször már nem ültek össze.<sup>65</sup> 2017 novemberében azonban ismét sikeresen választotta meg a tanácsát a zömmel középkorúakból és idősebbekből álló közösség. Ez utóbbi körülmény lehet a magyarázata annak, hogy az új testület immár egyesíteni kíván minden Észtországban élő finnt, azokat tehát, akik az észtországi finn és az inkeri-finn kultúra megőrzésében érdekeltek.<sup>66</sup> Még csekélyebb létszámú, és a vizsgált esetek közül is minden bizonnyal a legkisebb a szintén rendkívül előregedő észtországi svéd kisebbség, amely a két világháború között még mintegy 8 000 főt számlált, de zömük a második világháború végén, a harcok közeledtével Svédországba menekült. Napjainkban már csupán 3-400 fő él az országban és még kb. 150-en tartják számon észtországi állampolgárként a gyökereiket és ápolják a kapcsolatokat Svédországból. Kisebbségi tanácsukat viszont 2007 óta rendre, minden ciklusban létrehozzák.<sup>67</sup>

<sup>63</sup> A nemzeti önkormányzati közösségekről szóló törvény, 8. cikk. [muraidek.si/wp-content/uploads/2014/12/torveny.doc](http://muraidek.si/wp-content/uploads/2014/12/torveny.doc)

<sup>64</sup> KOMAC–ROTER (14. l.) 107.

<sup>65</sup> SMITH (33. l.) 312. Az inkeri-finnekről lásd még PEREGI Dóra: „Az inkeri-finnek története” in NANOVFSZKY György (szerk.): *A finnugorok világa* (Budapest: Teleki László Alapítvány 1996) 59–61.

<sup>66</sup> [www.inkeri.ee/avaleht/230-kultuurinoukogu-valimiste-tulemused](http://www.inkeri.ee/avaleht/230-kultuurinoukogu-valimiste-tulemused)

<sup>67</sup> SMITH (33. l.) 313.

Szlovéniához hasonlóan, Észtországban is az egyén kérelmére történik a kisebbségi választói névjegyzékbe való felvétel vagy az arról való törlés. Csak az választhat és az választható, aki ebben szerepel, a jelölteknek pedig az adott választókörzetben állandó lakhellyel is kell rendelkezniük.<sup>68</sup> Az utóbbi időszakban, a svédek kapcsán, a jogalanyisággal kapcsolatban bontakozott ki vita arról, hogy a Svédországban élő, svéd kötődésű észt állampolgárok vajon továbbra is részt vehetnek-e a kisebbségi tanácsi választásokon. Maga a jelentkezési űrlap csak az alapvető személyi adatokat és információkat tartalmazza, így az illető nemét, vezeték- és keresztnévét, születési helyét és idejét, személyi számát, családi állapotát, gyermekeinek adatait, lakhelyét, illetve nyilatkozatát nemzetiségéről, anyanyelvéről és vallásáról.<sup>69</sup> Mindezek mellett a svéd közösség még arra kéri a jelentkezőket, hogy írjanak egyrészt néhány sort a kisebbséggel fennálló kapcsolataikról, másrészt pedig nevezzenek meg néhány, a kisebbség számára fontos kérdést, valamint mellékeljenek egy fényképet is magukról.<sup>70</sup> A gyakorlatban ez meglehetősen egyszerűen működik: „van egy formanyomtatványunk, amit ki kell tölteni és el kell küldeni” a tanács tagjainak és az illetékes Minisztériumnak, de az utóbbi csak azt vizsgálja, hogy az illető észt állampolgár-e.<sup>71</sup> A finnek esetében „a kérdés a fiatalabb generációknál, hogy a nagyszülők az inkeri finn vagy a finn közösség tagjai voltak-e, rendelkezni kell a gyökerekkel, tehát nem az utcáról véletlenszerűen jövő emberek [...] A családi háttér a kulcselem, de nem olyan módon, mintha mi lennénk az FBI, amely mindenkit leellenőriz”.<sup>72</sup>

Belső viták és feszültségek a kisebbségek körében ugyan tetten érhetőek voltak mindkét országban, de a többi országhoz hasonló választási visszaélésről egyik helyről sem számoltak be. Ennek okai között szerepelhet az érintett közösségek relatíve csekély létszáma, a testületek kevés száma, esetleges alacsonyabb ismertsége a társadalomban, a szigorúbb, objektív elemek megkövetelése a szlovéniai rendszerben, vagy a kisebbségi tanácsok meglehetősen szimbolikus, konzultatív szerepe Észtországban. De szerepet játszhat a közösségek nagyfokú társadalmi-gazdasági integráltsága, előrehaladott asszimilációja, továbbá az, hogy a demográfiai összetételükből adódóan többnyire szeretnék mind jobban kiterjeszteni a közösségük határait. Igyekeznek tehát bevonni elsősorban a fiatalabb generációt, olyanokat, akik már inkább asszimilálódtak és kevésbé motiváltak a kisebbségi sajátosságok megőrzését tekintve, vagy akár olyanokat is, akik szorosabban véve egyáltalán nem is tartoznak az adott közösséghez: „a listán szerepelni nem jelent többet, mint-hogy az illető észt állampolgár, érdeklődik valamilyen szinten az észtországi svédek iránt, így akár lehet észt is, de mindenképpen nagyon érdekelt a mi ügyeinkben és kultúránkban.”<sup>73</sup>

<sup>68</sup> Vähemusrahvuse kultuurinõukogu valimise eeskiri (A nemzeti kisebbségi kulturális tanácsok megválasztásának szabályai, 2003. május 6.) [www.riigiteataja.ee/akt/578630](http://www.riigiteataja.ee/akt/578630)

<sup>69</sup> National Minorities Cultural Autonomy Act. 8. §.

<sup>70</sup> [www.eestirootslane.ee/files/Eestirootslane-2013-1.pdf](http://www.eestirootslane.ee/files/Eestirootslane-2013-1.pdf)

<sup>71</sup> Interjú Ülo Kalmmal, az Észtországi Svéd Kulturális Tanács egykori elnökével (Haapsalu, 2017. augusztus 24.).

<sup>72</sup> Interjú Anatoli Schultz-cal, az Inkeri Finnek Észtországi Uniójának elnökével (Tartu, 2017. augusztus 25.).

<sup>73</sup> Interjú Ülo Kalmmal.

A másik három esetben, ahol az előzőekhez képest jóval több és általában nagyobb létszámú kisebbségek találhatók, a kisebbségi választói névjegyzékeket az illetékes állami vagy önkormányzati hatóságok állítják össze és kezelik, és szintén ők a felelősök a választások konkrét lebonyolításáért és felügyeletéért. Magyarországon a törvény 13 nemzetiséget ismer el, Horvátországban és Szerbiában pedig már közel 20-20 kisebbség számára rendeztek választásokat. Horvátországban csak azon kisebbségekhez tartozók rendelkeznek aktív és passzív választójoggal, akiknek lakóhelye az adott közigazgatási egységben van, és a *választói névjegyzékről szóló törvény* szerint, az általános névjegyzékben nemzetiségi szavazókként szerepelnek, amely adatot egyéni deklaráció nyomán lehet rögzíteni, törölni vagy éppen módosítani az illetékes hivatalokban. A kisebbségi önkormányzati választásokon minden egyes szavazókör kap egy-egy kivonatot az általános választói névjegyzékből a nemzetiségi adatokra vonatkozóan.<sup>74</sup> Szerbiában ehhez képest külön kisebbségi választói névjegyzékbe kell feliratkozniuk azoknak, akik részt kívánnak venni a választásokon, és amelyet az illetékes minisztérium kezel folyamatos jelleggel.<sup>75</sup>

Magyarországon a szaporodó választási visszaélések hatására, a 2000-es évek közepétől folyamatosan szigorodtak a hozzáférés, az aktív és a passzív választójog gyakorlásának a feltételei. A – ma már nem hatályos – *kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. tv.* szerint csak azon magyar állampolgárok szavazhattak, akik választójoggal rendelkeztek a helyhatósági választásokon és kisebbségi kötédsüket felvállalva, erről nyilatkozva, a választást megelőzően feliratkoztak a kisebbségi választói névjegyzékbe, amelyet a helyi választási iroda kezelt, azonban bármiféle objektív kritérium mérlegelése nélkül. A választást települési szinten akkor lehetett megtartani, ha annak kitűzése napján a névjegyzékben szereplők száma elérte a 30 főt. A szavazás a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának a napján, de eltérő szavazóhelyiségekben zajlott. A névjegyzéket a választás eredményének jogerőssé válását követően haladéktalanul meg kellett semmisíteni. Jelöltet csak a meghatározott törvényi feltételeknek elegendő tevő kisebbségi jelölő szervezetek állíthattak, és a jelöltnek továbbá nyilatkoznia kellett arról is, hogy ismeri-e a közösség nyelvét, hagyományát, kultúráját, valamint hogy volt-e korábban más kisebbség önkormányzatának a tagja vagy tisztviselője. A szigorodó feltételek sem voltak azonban képesek teljes mértékben távol tartani a vélhetően vagy akár deklaráltan nem az adott közösséghez tartozókat, hogy a névjegyzékbe feliratkozva és kétes kisebbségi szervezetek indításával választhatósanak és képviselővé válhassanak a 2006-os és 2010-es kisebbségi önkormányzati választásokon. A *nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. tv.* ezek hatására úgy szigorított tovább, hogy Horvátországhoz és Szerbiához hasonlóan, bevonta a választási eljárásba a népszámlálási adatokat azzal, hogy települési szinten akkor kell kitűzni a választást, ha a legutolsó népszámlálásnak a nemzetiségekre vonatkozó összesített adatai szerint az adott népcsoporthoz tartozók száma elérte a 25

<sup>74</sup> Zakon o popisima birača (2007) *narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007\_02\_19\_772.html*

<sup>75</sup> Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól *www.mnt.org.rs/sites/default/files/attachments/torveny\_a\_nemzeti\_kisebbsenek\_nemzeti\_tanacsairol\_2014.doc*

főt.<sup>76</sup> A nemzetiségi választói névjegyzéket szintén a másik két országhoz hasonlóan, folyamatosan és központilag a Nemzeti Választási Iroda kezeli, amelyre a nemzetiséghez tartozásról szóló nyilatkozattal, egyéni kérelemre lehet feliratkozni vagy onnan a törlést kérni. A jelölteknek a korábbiak mellett most már arról kell nyilatkozniuk, hogy beszélik a nemzetiség nyelvét. Végül, a törvény immár kizárja azokat a jelöltségből, akik a megelőző két általános nemzetiségi önkormányzati választáson vagy az azokat követő időközi választáson más nemzetiség jelöltjeként indultak.

A vizsgált országok előző köréhez (Észtország, Szlovénia) képest, ahol a névjegyzékek kisebbségi kezelésben vannak, az utóbbi példák mindegyikéből jelentettek a regisztrációval és visszaélésekkel kapcsolatos problémákat. A komoly feltűnést kiváltó magyarországi esetek mellett Horvátországban a legutóbbi, 2015-ös kisebbségi önkormányzati választások kapcsán a kisebbségek képviselői felrótták, hogy a névjegyzékben gyakorta többségi horvátok szerepelnek kisebbségiként,<sup>77</sup> vagy egyes bosnyák szavazókat akadályozott meg a szavazásban az, hogy kiderült, muszlimként voltak regisztrálva.<sup>78</sup> A 2016-os parlamenti választások előtt pedig annak a gyanúja merült fel, hogy horvátok, szerbek és romák módosították a névjegyzékben a nemzetiségi hovatartozásukat és regisztráltak magyar szavazókként.<sup>79</sup> Szerbiában a választási visszaélések több, bár egymással összefüggő szempontból kerültek előtérbe. Egyrészt a nemzeti tanácsok első közvetlen választása kapcsán 2010-ben az adatvédelmi ombudsman is megfogalmazta azon gyanúját, hogy politikai pártok aktivistái írnak fel másokat azok tudta és akarata nélkül a kisebbségi névjegyzékekbe, amely lehetőség később megszűnt a kizárólagos egyéni jelentkezés bevezetésével. Ez azonban nem akadályozta meg a többségi szerbiai pártokat abban, hogy infrastruktúrájukkal, erőforrásaikkal ne igyekezzenek befolyásolni egyes kisebbségi választásokat oly módon, hogy a feliratkozásokkal elérjék a közvetlen választások megtartásához szükséges küszöböt, illetve hogy saját vagy az általuk támogatott jelöltekkel, listákkal kihatással legyenek a választások eredményeire is. Ezzel összefüggésben, hasonlóan Horvátországhoz, megjelentek olyan vádak, hogy például a vlach nemzeti tanács esetében a pártok olyan aktivistái is feliratkoztak a névjegyzékre, akik nem tartoztak a közösséghez.<sup>80</sup> A román kisebbség esetében is visszaélések, köztük az aláírások és választási listák meghamisítása, vala-

<sup>76</sup> Az 56. § (1) és a 242. § (2) értelmében a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2024. évi választásától kezdve már 30 főt kell elérni.

<sup>77</sup> [gong.hr/hr/izborni-sustav/manjinski/manjinski-izbori-u-medijskoj-tisini-pod-teretom-gr/](http://gong.hr/hr/izborni-sustav/manjinski/manjinski-izbori-u-medijskoj-tisini-pod-teretom-gr/)

<sup>78</sup> [www.forum.tm/vijesti/srbi-dobivali-sms-ove-s-popisom-kandidata-bosnjaci-ljuti-jer-ih-vodekao-muslimane-romi](http://www.forum.tm/vijesti/srbi-dobivali-sms-ove-s-popisom-kandidata-bosnjaci-ljuti-jer-ih-vodekao-muslimane-romi)

<sup>79</sup> Lásd [index.hu/kulfold/2016/09/28/kamumagyarokkal\\_bundazhattak\\_meg\\_a\\_horvat\\_valasztast/](http://index.hu/kulfold/2016/09/28/kamumagyarokkal_bundazhattak_meg_a_horvat_valasztast/); „Bundagyanú a magyar kisebbségi szavazatok kapcsán a horvát parlamenti választáson” [hu.globalvoices.org/2016/09/8836](http://hu.globalvoices.org/2016/09/8836)

<sup>80</sup> Igor NOVAKOVIĆ – Nenad ĐURĐEVIĆ: *Serbian-Romanian Relations and the Status of the Vlach Minority in Serbia* (Beograd: International and Security Affairs Centre 2015) 74–75. Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee): Information note by the rapporteurs on their fact-finding visit to Belgrade and Novi Pazar (28 November – 2 December 2010) AS/Mon(2010)34 rev., 17 December 2010. [assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/amondoc34rev2010.pdf](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/amondoc34rev2010.pdf)

mint zsarolás révén a szerb politikai pártoknak sikerült szerbeket és a pártjaikból a megfelelő román nemzetiségű személyeket beválasztaniuk a román nemzeti tanácsba.<sup>81</sup>

#### 4. KÖVETKEZTETÉSEK

A tanulmány célja volt, hogy elméleti szempontból, de az érintett öt közép- és délkelet-európai ország vonatkozó szabályozására és gyakorlati tapasztalataira támaszkodva összehasonlító módon, főbb vonalakban feltárja azt, hogy az ezekben kialakított, választott személyi elvű kisebbségi autonómiák miként közelítik meg az identitás és a csoporthatárok ügyét. Kérdés az is, hogy mindezekre nézve a politikai elismerés, a külső klasszifikáció, valamint a kisebbségekre kívülről rászabott intézményi keretek hogyan befolyásolják az önmeghatározásukat, részvételüket és stratégiáikat, mennyire válnak nyitottá vagy zárttá a közösségi határok, megjelenik-e, értelmezhető-e egyáltalán a család problémája a jogalkotó és maguk a kisebbségek számára. A választási összetevő miatt ezek a rezsimek elkerülhetetlenül felvetik azt a dilemmát, hogy miként lehet körülhatárolni a jogalanyokat, 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. Az érintett kisebbségi önkormányzatok/tanácsok politikai súlyától, kompetenciáitól és forrásaitól is függhet, hogy vajon meghatározó politikai-képviselési szerepük van-e a kisebbségeket érintő döntéshozatalban (mint például Magyarországon, Szerbiában és Szlovéniában) vagy szerepük a kultúrára és oktatásra fókuszálva inkább csupán szimbolikus és konzultatív (Észtország, Horvátország), és a csoporttagok ekként is érzékelik, ekként is viszonyulnak hozzájuk.

Következtetésként adódik, hogy a fenti dilemma némiképp mérsékelhető magának a kisebbségi közösségnek a részvételével az egyéni önmeghatározások és a csoporthatárok kontrolljában, miként számos érv hozható fel amellett, hogy 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 gyanúját. Ez utóbbi körülmény további kutatásokat igényel és körültekintően is 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 család 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

<sup>81</sup> André Michael HEIN: *Does Transnational Mobilization Work for Language Minorities? A Comparative Study on Romanians in Serbia, Bulgaria, Ukraine and Hungary* (Zürich: Lit Verlag 2014) 133–134.

esetben pusztán érdeklődő, de oda deklaráltan nem tartozók belépése a másik három országban – Horvátországban, Magyarországon és Szerbiában – jobbra 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. Miként az Magyarországon is látható volt az elmúlt két évtizedben, sokan eleve elvi-morális elutasításukat hangsúlyozzák a közösséghez nem vagy kevésbé tartozók kisebbségi joggyakorlását illetően, mások ezzel szemben, Észtországhoz és Szlovéniához hasonlóan igyekeznek nyitni a közösség peremvidékei irányába vagy annak határait mind jobban kiterjeszteni. Mindezek nyomán további vizsgálatokra szorul az, hogy ez utóbbi három országban hogyan kerül előtérbe a hovatartozás megkérdőjelezése, a csalás gyanúja és vádja, ilyenformán a legitimitáció gyengítése a különböző szereplők viszonyrendszereiben, így a kisebbségek külkapcsolataiban az állami és önkormányzati szervekkel, illetve nem utolsósorban a közösségen belüli interakciókban, akár a különböző etnokulturális, regionális alcsoportoknak az autenticitás és az érdekképviselet körüli vitáiban.

A vizsgált esetekben látható az az elviekben kényes egyensúly is, hogy egy nagyvonalú és kellően befogadó mechanizmus az objektív elemekre való hagyatkozás nélkül kétséggkívül annak a veszélyét rejti magában, hogy az egyedüli szubjektív kritérium, az egyéni identifikáció a csoporttagság inflálódásához vezethet, és olyanokat is magában foglalhat, akiknek nincs semmilyen ilyen jellegű kötődése, ahogy az számos botrányhoz vezetett az utóbbi országcsoportban. Ezzel szemben, egy inkább kizáró és korlátozott hozzáférést biztosító rendszer, amely nagyban hivatkozik a lehetséges objektív ismérvekre, megakadályozhatja azok részvételét, akik gyengébb szálakkal kapcsolódnak a közösséghez, és ezáltal gyengíti a csoport azon képességét, hogy hatékonyan képviselje magát és befolyásolja az őt érintő döntéseket.