
NATIONAL AND NATIONALITY POLITICS

- Wölfl, Adelheid: Kosovo – Ten Years after the Declaration of Independence
(Sándor Komáromi) 188
- Püttmann, Friedrich: Turkey and the European Chicken-and-Egg Problem
(András Pethő) 192

NATIONALITY LAW

- Weichert, Michael: About Romania: Booming Economy – Endangered State
of Law and Order? 197

HISTORY OF NATIONAL AND ETHNIC MINORITIES

- Horváth, István: The Migration of Transylvanian Hungarians
from the End of the 19th Century up until Today (Győző Cholnoky) 200
- Benka, Peter: Town Oaths in Early Modern Bártfa as a Cultural and Socio-historical
Source (Éva Császári) 204
- Pistohlkors, Gert von: The Rearguard Action of the Livonian German Elite
for Their Historical Rights at the Beginning of the 20th Century
(Sándor Komáromi) 207
- Panagiotidis, Jannis: Migration, Re-migration and the Concept
of “Homeland” Among Russian Germans Having Returned between
1918–1945 (Sándor Komáromi) 210
- RESUME** 217

AUTONÓMIA ÉS VÁLASZTÁSOK

Dobos Balázs

A választási rendszerek hatásai a közép- és délkelet-európai személyi elvű kisebbségi autonómiákban¹

**Bevezetés: választott személyi elvű autonómiák
Közép- és Délkelet-Európában**

A választások a modern képviseleti demokráciák alapvető elemei, egy olyan, formalizált csoportos döntéshozatali folyamat, amelynek elsődleges célja egy adott pozíció birtokosának kiválasztása, egy-egy alternatíva szavazatok útján történő támogatása vagy elutasítása. A 20. század folyamán széles körű konszenzus alakult ki arról, hogy a választásoknak milyen, legalább minimális tartalmi feltételeknek kell eleget tenniük egy demokratikus berendezkedésben, lévén, hogy formailag gyakorta rendeztek választásokat tekintélyelvű és diktatórikus országokban is. Korán egyértelművé vált, hogy az előbbieket sorában a választások céljai így jóval túlmennek pusztán azon, hogy bizonyos pozíciókat betöltsenek az induló jelöltek közül. Ennek következtében az elmúlt évtizedekben növekvő számú szakirodalom vizsgálta összehasonlító célzattal főként a parlamenti választási szabályok és intézmények kialakítását, gyakorlati működését, különböző funkcióit, illetve azok lehetséges következményeit és hatásait a pártrendszerekre és a szavazói magatartásra, minde-

¹ A szerző az MTA TK Kisebbségkutató Intézetének tudományos munkatársa. E-mail: dobos.balazs@tk.mta.hu A tanulmány az NKFIH PD 116168. sz. projekt keretében készült.

nekelőtt a pártversenyre és a választási részvételre mind a régóta fennálló demokráciákban, mind pedig a demokratizálódó országokban.²

Kevesebb figyelem övezte ugyanakkor azokat az egyes kisebbségi közösségek körében megrendezett, speciális választásokat, amelyek bizonyos nem területi alapú, személyi elvű kisebbségi autonómiák szerves részét képezik. A magyar nyelvű szakirodalomban leginkább személyi elvű vagy kulturális autonómiaként elterjedt modell a kezdeti, 20. század eleji Karl Renner és Otto Bauer-féle elgondolásában a számos konfliktusra okot adó, nyelvi-kulturális ügyek intézése a külön nemzeti regiszterek alapján, demokratikus választások útján létrejövő testületekhez került volna, amelyek a nemzetiségi nyelvek hivatalos használatával, a szükséges intézmények és a kellő erőforrások birtokában kezelték volna ezeket a kisebbségi csoportot alapjaiban érintő kérdéseket.³ Meglehetősen feltáratlan viszont még, hogy milyen lehetséges szerepet töltenek be a választások e sajátos kontextusban, egyáltalán szükség van-e a választott testületekre és miért, milyen célból a relatíve csekély számú, bár jórészt szétszórtan elhelyezkedő közösségek számára, amelyek közül többen elviekben akár közvetlenül is intézhetnék az ügyeiket és szólhatnának bele az őket érintő döntések meghozatalába. További nem elhanyagolható kérdés az sem, hogy milyen hatással vannak a választások a kisebbségi közösségek belső viszonyaira, választóira és szervezeteire, illetve külső kapcsolataira.

A személyi elvű kisebbségi autonómia intézményi következményként elviekben megkövetel tehát legalább egy, valamely szinten életre

² Lásd elsősorban Cox, Gary W.: *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997. Gallagher, Michael – Mitchell, Paul (eds.): *The Politics of Electoral Systems*. Oxford, Oxford University Press, 2005. Katz, Richard S.: *Democracy and Elections*. Oxford, Oxford University Press, 1997. Lijphart, Arend: *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*. Oxford, Oxford University Press, 1994. Norris, Pippa: *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004. Taagepera, Rein; Shugart, – Matthew Soberg: *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, Yale University Press, 1989.

³ Lásd Bauer, Otto: *The Question of Nationalities and Social Democracy*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 2000. Renner, Karl: *State and nation*. In Nimni, Ephraim (ed.): *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*. Abingdon, Routledge, 2005. 13–40.

hívott szervezeti formát, amely képes megszólítani, mobilizálni és tartósan megszervezni az országban többnyire területileg szétszórtan elhelyezkedő, lokális kisebbségben élő és csekély létszámú potenciális csoporttagokat. Európa középső és keleti felében a közintézményeket a többségi nemzet szinte kizárólagos tulajdonaként tekintő nemzetállami gondolkodás, és egyúttal az államszocialista örökség továbbélése ellenére, érdekes módon egy tucatnyi ország utal a belső kisebbségi közösségei számára létrehozott személyi elvű autonómiára a jogszabályaiban vagy politikai dokumentumaiban a rendszerváltás után, mindenekelőtt Észtország, Horvátország, Koszovó, Lettország, Macedónia, Magyarország, Montenegró, Oroszország, Szerbia, Szlovénia, és Ukrajna. Ahol az autonómia a deklaráción túl már konkrét szervezeti-intézményi következményeket is magában hordoz, az egyfelől azt jelentheti a gyakorlatban, hogy funkcionális alapon bizonyos kisebbségi egyesületeket ruháztak fel bizonyos, a közösségek életét alapjaiban érintő közfeladatok ellátásával, mint például oktatási és kulturális intézmények fenntartásával. Az országok ezen első csoportjára például szolgálhat Lettország, ahol a kulturális autonómiáról szóló 1991-es törvény értelmében a kisebbségi egyesületeknek joguk van saját média kialakítására.⁴ Hasonlóan Oroszországban 2015 őszére közel 1200 szervezet regisztráltatta magát nemzeti kulturális autonómiaként⁵ annak ellenére, hogy a törvény a kisebbségi testületek döntéshozatali jogköre kapcsán számos, inkább deklaratív jellegű rendelkezést tartalmaz a konkrét végrehajtási kötelezettségek megjelölése nélkül, amelyek következtében a kulturális autonómia intézményrendszere csekély eredménnyel bír.⁶ Az ily módon regisztrált kisebbségi egyesületek mellett, több

⁴ Law about the Unrestricted Development and Right to Cultural Autonomy of Latvia's Nationalities and Ethnic Groups (1991). http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Latvia/Latvia_CultAut_English.htm (letöltés ideje: 2018. május 22.)

⁵ Fourth Report submitted by the Russian Federation pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (Received on 20 December 2016), 76. <https://rm.coe.int/16806fd935> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

⁶ Bowring, Bill: *Burial and resurrection. Karl Renner's controversial influence on the 'national question' in Russia*. In Nimni: i. m., 162–175. Osipov, Alexander: *Implementation Unwanted? Symbolic vs. Instrumental Policies in the Russian Management of Ethnic Diversity*. In *Perspectives on European Politics and Society*, 2012/4. 425–442.

esetben azokkal közösen, az oroszországi modell további alkotóelemei az amúgy régebbi történeti múltra is visszatekintő ún. népi gyűlések, etnikai alapú képviselői gyűlések⁷, amelyek – az előbbiekhöz hasonlóan – gyakorta választások útján jönnek létre, bár erre vonatkozóan nincsenek sem jogszabályi előírások, sem pedig a kisebbséghez tartozókról összeállított külön választói névjegyzékek.⁸

Ha az autonómia feladat- és hatáskörei, valamint erőforrásai tekintetében korántsem maradéktalanul, de a választások kapcsán már jóval inkább emlékeztet az eredeti ausztriai teoretikusok elképzeléseire az országok másik csoportja, egész pontosan Észtország, Magyarország, és több egykori jugoszláv állam, Horvátország, Szerbia és Szlovénia, amelyek az 1990-es évek elejétől kezdve a választott formában hoztak létre döntően személyi elvű kisebbségi autonómiákat. E keretek között a külön választói névjegyzékekben regisztrált szavazóknak lehetőségük van közvetlenül vagy közvetett úton létrehozniuk kisebbségi önkormányzataikat vagy tanácsaikat, az autonómia intézményes letéteményeseit a különböző szinteken. Némileg eltér a fentiekől a montenegrói szabályozás, ahol a 2006-os kisebbségi törvény következő évi módosítása értelmében a kisebbségi tanácsok tagjait csak részben választják meg elektori gyűlések alkalmával. Elektor lehet bármely, az adott közösséghez tartozó és a jelölést elfogadó, nagykorú állampolgár, aki a közösség soraiból – a népszámláláson kimutatott nagyság szerint – legalább 30, 60, vagy 100 támogató aláírást összegyűjtött, az előzetes választói regisztráció kötelezettsége nélkül. 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.⁹ Hasonlóan, Szlovéniában, ahol a roma közösség korántsem

⁷ Osipov, Alexander: *The "Peoples' Congresses" in Russia: Failure or Success? Authenticity and Efficiency of Minority Representation*. ECMI Working Paper, No. 48. August 2011.

⁸ Prina, Federica: *A nemzeti kulturális autonómia egy többnemzetiségű államszövetségben: Oroszország helyzete*. In *Regio*, 2017/3. 139.

⁹ Law on minority rights and freedoms (2006). <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/102854/124511/F1020729789/MGO102854%20Eng.pdf>
Pravila za izbore članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajed-

rendelkezik a jogok akkora terjedelmével, mint az olasz és a magyar kisebbség, a Roma Tanácsnak egyaránt vannak választott és funkcióból adódó tagjai¹⁰, amely így – az oroszországi népi gyűlésekkel együtt – kívül esik jelen elemzés fókuszából.

A térségből a választott kisebbségi autonómiák közül többeket már számos kutatás vizsgált alaposabban az elmúlt két évtizedben, és az esettanulmányokon kívül több elemzés napvilágot látott már az összehasonlítás igényével is. Az öt országból kétségtávol a leginkább kutatott modell a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993-as törvény nyomán, 13 kisebbség számára létrejött magyarországi kisebbségi önkormányzati rendszer: a gyakorlati működésének főbb jellemzőit az utóbbi évtizedekben számos kutatás tárta fel elsősorban kérdőívek, interjúk és megfigyelés segítségével, de ugyancsak kiterjedt szakirodalom összefoglalja a vonatkozó jogszabályi kereteket, ideértve a választási szabályokat és az ezekkel kapcsolatos visszaéléseket.¹¹ Számos munka foglalkozik a nemzeti tanácsok viszonylag újabb keletű szerbiai rend-

nice www.mmp.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=126840&rType=2 (letöltés ideje: 2018. május 22.) A fenti szabályok szerint legutóbb, 2017-2018 fordulóján horvát, roma, bosnyák, muszlim, szerb, és albán elektori gyűléseket rendeztek Montenegroban.

¹⁰ Komac, Miran – Roter, Petra: *The Autonomy Arrangement in Slovenia*. In Malloy, Tove – Osipov, Alexander; Vizi Balázs (eds.): *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. Oxford, Oxford University Press, 2015. 96.

¹¹ A teljesség igénye nélkül lásd például Eiler Ferenc: *Törekvések a kisebbségi önkormányzati választások reformjára 1998–2004*. In: Kovács Nóra – Osvát Anna – Szarka László (szerk.): *Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás az identitás kérdésköréből III*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2004. 209–226. Magicz András: *A kisebbségi önkormányzatok és a kisebbségi választójog*. In: Gyulavári Tamás; Kállai Ernő (szerk.): *A jövevényektől az államalkotó tényezőkhöz. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010. 205–228. Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája: multikulturalizmus Magyarországon*. Budapest, Gondolat, 2007. Pap András László: *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig*. Budapest, MTA Kisebbségkutató Intézet, Gondolat, 2007. Szabó Orsolya: *Reform vagy módosítás? A magyarországi kisebbségi törvény koncepcionális megújítása*. In Kovács Nóra – Osvát Anna – Szarka László (szerk.): *Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből III*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2004. 191–208.

szerével.¹² A Milošević-rezsim bukása után, 2002-ben elfogadott, a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak védelméről szóló törvény eredetileg még közvetett választások, elektori gyűlések útján hívta életre a nemzeti tanácsokat, majd a részletesebb szabályokat tartalmazó, a tanácsokról szóló 2009-es törvény azt eredményezte, hogy a kisebbségek túlnyomó többsége – legutóbb, 2014-ben összesen 17 – már közvetlen módon választotta meg az autonóm testületét. Régebbi gyökerekkel rendelkezik, az 1970-es évek szocialista öngazgatásáig nyúlik vissza a magyar és az olasz nemzeti önkormányzati közösség Szlovéniában¹³, amelyeket az 1994-es törvény helyezett új alapokra. A muravidéki magyarok ugyanabban az évben még három községben – Lendván, Hodos-Salovci községben és Moravske Toplicén – választottak tanácsokat, majd 1998-tól az önállósodó Dobronakon és Hodoson is, olyan formában, hogy az egyes községi tanácsok tagjait általában több körzetben választották meg az ezekhez a községekhez tartozó, nemzetiségileg vegyes településekről. A három tengerparti olasz tanács (Izola, Koper, Piran) pedig 2014-től bővült négyre Ankarán település önállóvá

¹² Összefoglalóan lásd például Beretka Katinka: *Fragile Autonomy Arrangements in the Republic of Serbia: The Territorial Autonomy of Vojvodina and the National Minority Councils*. In Salat Levente et al. (eds.): *Autonomy Arrangements Around The World. A Collection of Well and Lesser Known Cases*. Cluj-Napoca, Romanian Institute for Research On National Minorities, 2014. 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: i. m. 69–91. Purger Tibor: *Ethnic Self-Governance in Serbia. The First Two Years of the National Minority Councils*. In *International Relations Quarterly*, 2012/2. 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 Balázs – Tóth Norbert – Dobos Edgár (eds.): *Beyond International Conditionality: Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe*. Baden-Baden, Nomos, 2017. 225–246.

¹³ Összefoglalóan lásd például Győri Szabó Róbert: *A szlovéniai magyar és olasz kisebbség autonómiaja, politikai képviselete*. In Szarka László et al. (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Budapest, Gondolat, 2007. 308–323. Komac – Roter: i. m. Petričušić, Antonija: *Slovenian Legislative System for Minority Protection*. *Noves SL. Revista de Sociolingüística*, 2004. 1–9. Polzer, Miroslav et al. (eds.): *Slovenia and European Standards for the Protection of National Minorities*. Ljubljana, Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evropepri NUK: Institut za narodno stnavprasanja: Avstrijski institut zavzhodno in jugovzhodno Evropo, 2002.

válásával. Horvátországban, bár már az 1991-es alkotmányos kisebbségi törvény deklarálta a kulturális autonómiát, a kisebbségi tanácsok és képviselők intézményét csak az újabb, 2002-es törvény vezette be¹⁴, amelyekkel kapcsolatban érdekes módon csupán 2017-ben jelentek meg az első átfogó vizsgálat eredményei.¹⁵ A fentiekhez képest ugyanakkor a választások egyéb aspektusait viszonylag kisebb figyelem övezte.¹⁶ A legkevésbé tanulmányozott a személyi elvű kulturális autonómiát eredeti formájában már a két világháború között létrehozó Észtország, ahol az 1993-as kisebbségi törvény végrehajtási rendelete csupán tíz évvel később jelent meg. Az így biztosított intézményi formával mindeddig csak két rendkívül kisszámú közösség élt: az inkeri finnek 2004-ben megválasztott testülete mindössze egyetlen alkalommal ült össze, 2007-től viszont háromévente megválasztásra kerül a Svéd Kulturális Tanács az alig félezer főt számláló kisebbség körében.¹⁷

¹⁴ Lásd például Dicosola, Maria: *The rights of national minorities in Croatia*. In Vizi – Tóth – Dobos: i. m. 79–100. Petričušić, Antonija: *Non-territorial Autonomy in Croatia*. In Malloy – Osipov – Vizi: i. m. 53–68.

¹⁵ Mikić, Ljubomir et al.: *Priručnik za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina*. Zagreb: WYG savjetovanje, 2017.

¹⁶ Lásd Petričušić, Antonija: *Minority Specific Bodies at the Local Level: the Case of National Minority Councils and their Coordinations in Croatia*. 2007. http://academos.ro/sites/default/files/biblio-docs/102/418273.petricusic_minority_specific_bodies_croatia.pdf Rátkai Árpád: *A kisebbségi önkormányzatok legitimitációhiánya*. In *Regio*, 2000/3. 112–132. Uő: *Kisebbségi önkormányzati választások 2002-ben*. In *Regio*, 2003/4. 77–90. Zuber, Christina Isabel – Mus, Jan Jakub: *Representative claims and expected gains. Minority council elections and intra-ethnic competition in Serbia*. In *East European Politics*, 2013/1. 52–68.

¹⁷ Lásd például Bíró Gáspár: *Az észt kultúraautonómia*. In *Az identitásválasztás szabadsága*. Budapest, Osiris, 1995. 62–65. Smith, David – Hiden, John: *Ethnic Diversity and the Nation State. National Cultural Autonomy Revisited*. London, Routledge, 2012. Smith, David: *National-Cultural Autonomy in Contemporary Estonia*. In Salat: i. m. 299–319. Uő: *Nemzeti-kulturális autonómia a mai Észtországban: a valódi jelentőségtől a szimbolikusig?* In *Regio*, 2017/3. 154–181. 2017. november közepén, 13 év után ismételen megválasztották a Finn Kulturális Tanácsot, amely a korábbiakhoz képest már nem csupán az inkeri finnek, hanem minden észtországi finn képviseletét is fel kívánja vállalni. Lásd (2017. december 8.). <http://www.inkeri.ee/avaleht/230-kultuurinoukogu-valimiste-tulemused> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

A kisebbségi önkormányzati/tanácsi választások kétségkívül számos kérdést vetnek fel mindenekelőtt arról, hogy milyen szerepet játszanak az érintett közösségeken belüli folyamatok alakulásában, illetve hogy ezekkel összefüggésben miként valósul meg a kisebbségek hatékony közéleti részvétele és képviselete az őket alapjaiban érintő ügyekben. Meghatározó kérdésként merül fel továbbá az is, hogy hogyan ragadhatók meg, miként értelmezhetők és alkalmazhatók a parlamenti és helyhatósági választások logikái, az ezeket leggyakrabban tanulmányozó választási szakirodalom megállapításai e speciális kisebbségi választások funkcióival és hatásaival kapcsolatban, melyek nyernekel értelmet és fontosságot ez esetben közülük, vagy az előbbiekhöz képest a kisebbségi választások közelebb állnak-e esetleg más szintű, inkább korporatív jellegű, vállalati, dolgozói vagy diák önkormányzati választásokhoz? Végül, de nem utolsósorban: milyen hatásokat fejt ki a választási intézményrendszer az érintett közösségekre nézve?

A kisebbségi választások funkcióinak számbavételét követően¹⁸, jelen keretek között a tanulmány célja, hogy elméleti megközelítésben, de összehasonlító módon, gyakorlati példákkal alátámasztva, elsősorban a választási statisztikákat és az országtanulmányokat alapul véve, szisztematikusan feltárja a választások potenciális hatásait és következményeit ezekben a speciális, kisebbségi kontextusokban az érintett öt országban. A legfontosabb választási elemeken túlmenően (választási formula: többségi vagy arányos, a szavazólap szerkezete, a körzetnagyság)¹⁹, ezekben az esetekben számos más intézményi tényező is komoly közvetlen vagy közvetett hatással bír, beleértve, hogy mind a választóknak, mind a jelölő kisebbségi szervezeteknek milyen hozzáférésük van a választási folyamathoz, miként alakul a képviseleti testületek közösségi megalapozottsága, legitimitációja, vagy éppen a választások tényleges

¹⁸ Lásd Dobos Balázs: *Választások és személyi elvű autonómiák*. In *Regio*, 2017/3. 203–230.

¹⁹ Moser, Robert G.: *The Impact of the Electoral System on Post-Communist Party Development: the Case of the 1993 Russian Parliamentary Elections*. In *Electoral Studies*, 1995/4. 380–381. Persson, Torsten; Tabellini, Guido: *Electoral Systems and Economic Policy*. In: Weingast, Barry R. – Wittman Donald A. (eds.): *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford, Oxford University Press, 2006. 726–729.

napjának a meghatározása.²⁰ Vizsgálja ezeken túlmenően a hatást a részvételre (konkrét választói részvétel, érvénytelen szavazatok, 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 hozzá kíván járulni a kisebbségi választások főbb jellemzőinek jobb megértéséhez.

Kisebbségi választások: funkciók és hatások

A választási rendszereket, ideértve egyúttal a vizsgált kisebbségi modellekét is, széles körben egyfajta politikai intézményként is határozzák meg, amelyek egy politikai folyamat termékei, de egyaránt lehetnek okai és következményei is a politikai eredményeknek és végkimeneteknek, amelyeket számos esetben nehezen is lehet elválasztani egymástól.²¹ Mindezek mellett olyan komplex strukturáló tényezők, szűrők összessége, amelyek lehetőségeket is kínálnak, de egyben intézményi akadályokat is emelnek az alternatívák útjába.²² Ennek következtében, a választásokat – Sartori kifejezésével élve – „a politika legmanipulatívabb eszközeként” tartják számon.²³ Számos közreműködő szereplő ugyanis, így maguk a szavazók, illetve a jelölő szervezetek és a jelöltek igyekeznek stratégiailag, racionálisan felhasználni a választásokat a saját céljaik érdekében, befolyásolni és irányítani a választási szabályokat és intézményeket, miközben egyidejűleg azok is komoly hatásokat fejtenek ki rájuk. A választási rendszerek és szabályok ráadásul önmagukban se nem demokratikus, se nem semleges technikák, minden esetben bizonyos csoportokat előnyben részesítenek, míg másokat inkább hátrá-

²⁰ Grofman, Bernard – Lijphart, Arend: *Introduction*. In *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York, Algora, 2003. 2.

²¹ Birch, Sarah: *Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe*. Houndmills, Palgrave Macmillan, 2003. 17.

²² Herron, Erik S.: *Elections and Democracy after Communism?* New York, Palgrave Macmillan, 2009. 30–31.

²³ Grofman, Lijphart: i. m. 2.

nyos helyzetbe hoznak adott időpillanatban. A kérdés különösen fontos abból a szempontból, mint ahogy arra számos szerző rámutatott, hogy a megfelelő választási rendszer kiválasztása, kialakítása vagy megreformálása nem csupán magukról a választásokról, hanem szükségszerűen versengő normatív értékekről és preferenciákról is szól.²⁴ Ilyenformán az ezzel kapcsolatos döntés az egyik legfontosabb egy demokratikus politikai berendezkedésben, amely túl is megy azon a pusztán megkülönböztetésen, hogy vajon többségi vagy arányos-listás rendszer (vagy azok ötvözése) kerül-e bevezetésre.

A választások mind elméletben, mind gyakorlatban a leadott szavazatok mandátumokká alakítása, a megválasztott személyek pozícióba helyezése mellett még egy sor egyéb funkciót is elláthatnak, így az elitek kiválasztásának, legitimációjának, elszámoltathatóságának és ellenőrzésének a biztosítását, a szavazói preferenciák összegzését stb., amelyek nagyban függenek az adott, főként intézményi kontextustól. Elsősorban a rezsím típusától²⁵, a választott testület jellegétől (kollegiális vagy egy-személyes, a választások területi szintje, a testület kompetenciái, erőforrásai stb.), valamint az alkalmazott választási formulától (arányos, többségi, vegyes). Ezeknek a lehetséges funkcióknak a relatív fontossága és hatása időben és térben jelentősen el is térhet az egyes politikai kontextusokban.²⁶ Ráadásul bizonyos funkciók korántsem konzisztensek, aligha egyeztethetők össze egymással, különösen abban az esetben, ha a választásokra elsősorban mint egy elszámoltathatósági mechanizmusra tekintünk, ahol a szavazás a megválasztottak múltbeli teljesítményén

²⁴ Benoit, Kenneth: *Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions*. In *Annual Review of Political Science*, Vol. 10, 2007. 363–390.

²⁵ Ezzel összefüggésben Guy Hermet elkülönített egymástól versengő, félig versengő és nem versengő választásokat. Lásd: *State-Controlled Elections: a Framework*. In Hermet, Guy – Rose, Richard – Rouquie, Alain (eds.): *Elections Without Choice*. London, Macmillan, 1978. 1–18.

²⁶ Wojtasik, Waldemar: *Functions of Elections in Democratic Systems*. In *Political Preferences*, 2013/4. 26.

alapul, vagy a céljuk jóval inkább az, hogy a megválasztott testület megjelenítse, mintegy leképezze a választók és preferenciáik sokszínűségét.²⁷

A választások ugyanakkor nem csupán különböző funkciókat látnak el, hanem egyidejűleg számos hatással és következménnyel bírnak a választókra és az induló szervezetekre, pártokra nézve. Az utóbbiak vonatkozásában Duverger különítette el az ún. mechanikus és pszichológiai hatásokat, utalva elsőként az indulók számára, pontosabban arra, hogy a választási szabályok ismeretében a pártok képesek-e, hajlandóak-e jelölteket állítani, vagy egymással választási szövetséget kötni értelemszerűen még a tényleges választások előtt. A pszichológiai hatás arra mutat rá, hogy a választási szabályok és feltételek miként ösztönzik a választókat arra, hogy stratégiaileg szavazzanak a legkomolyabb és legesélyesebb jelöltre konkrétan a szavazás pillanatában, illetve akár több cikluson át (szavazatok eloszlása). Végül, a mechanikus hatás ismét a pártrendszerre hat abban a vonatkozásban, hogy a választási szabályok hogyan alakítják át a szavazatokat mandátumokká, mely pártokból lesznek csupán választási, és melyekből parlamenti pártok.²⁸

Duverger amellet érvel, hogy ezek a hatások a többségi rendszerekben csökkentik a tényleges pártok számát és típusait, míg ezzel szemben az arányos-listás rendszerek nagyobb hozzáférést biztosítanak a törvényhozásokhoz, még a kisebb pártok számára is. A választási szakirodalom az utóbbi évtizedekben számos meghatározó kutatás eredményeként kimutatta, hogy mindkét típusnak megvannak a maga előnyei és hátrányai. A többségi rendszerek közvetlen kapcsolatot teremtenek a képviselők és a választók között, stabil, többségi kormányokat hoznak létre, növelik a hatalmon lévők elszámoltathatóságát, miközben egyértelműen a nagyobb pártokat részesítik előnyben a kisebbekkel szemben. Gyakorta ugyanis rendkívül aránytalan választási eredményeket produkálnak, és csökkentik a választási versenyt azáltal, hogy ösztönzőket adnak a választóknak ahhoz, hogy a voksukat az esélyesebb jelöl-

²⁷ Herron: i. m. 3. Thomassen, Jacques: *Representation and Accountability*. In *Elections and Democracy: Representation and Accountability*. Oxford, Oxford University Press, 2014. 1–19.

²⁸ Idézi: Blais, André et al.: *The Mechanical and Psychological Effects of Electoral Systems: A Quasi-Experimental Study*. In *Comparative Political Studies*, 2011/12. 1600–1604.

tekre adják, és ne vesztegessek el a szavazatukat a kevésbé esélyes pártok támogatásával. Ezzel szemben az arányos rendszereket gyakorta hozzák összefüggésbe a fragmentált pártrendszerekkel és törvényhozásokkal, bár nem egyértelmű, hogy az egyes esetekben mi az ok és az okozat, és némely példában az arányos választások nem csak megerősítik-e a már amúgy is létező, sokrétű pártstruktúrát. Mindezek következtében az arányos rendszerek kevésbé stabil, és jellemzően sokszereplős, koalíciós kormányokat eredményeznek, amelyeknél kisebb az elszámoltathatóság lehetősége. Az induló pártok közötti nagyobb választás kilátásával ugyanakkor valószínűbb, hogy növelni tudják a választói részvételt, a választott testület legitimitációját, valamint nem utolsósorban a nők és a kisebbségek képviselését.²⁹A fenti lehetséges hatásokat a választási rendszerek elsősorban olyan tényezők révén érik el, mint az alkalmazott választási formula, a szavazólap szerkezete és a körzetnagyságok, az egy-egy körzetben megszerezhető mandátumok száma, de – ahogy azt már az előzőekben hangsúlyoztuk – jelen kisebbségi választások esetében további intézményi elemek is meghatározó befolyással lehetnek.

A fentiekből adódóan a vizsgált öt, döntően személyi elvű kisebbségi autonómia a hasonlóságok ellenére némileg más funkciókat is elláthat, más-más hatások is tetten érhetők az esetükben, összefüggésben az adott ország tágabb intézményi környezetével és az illető kisebbségi közösségek sajátosságaival. Miként az az 1. táblázatból látható, egyik országban sem maguk a kisebbségek voltak azok, amelyek meghatározták volna – elviekben a biztosított autonómia keretei között – a saját választott testületeik megválasztásának pontos szabályait. Azokat vagy a kormány (Észtország), vagy a parlament fogadta el olyan formában, hogy vagy a helyhatósági választások szabályait alkalmazták megfelelő módon a kisebbségi választásokra (Horvátország, Szlovénia), vagy ez utóbbiakról külön törvényt hoztak (Magyarország, Szerbia). Mindez elsősorban azzal a körülménnyel függ össze, hogy döntően felülről

²⁹ Lásd például Bogdanor, Vernon – Butler, David (eds.): *Democracy and Elections. Electoral systems and their political consequences*. Cambridge, Cambridge University Press, 1983. Enyedi Zsolt – Körösi András: *Pártok és pártrendszerek*. Budapest, Osiris, 2001. 255–260.

életre hívott szervezetekről van szó³⁰, amelyek sok esetben kevésbé a belső kisebbségek nyomására, sem pedig az ő elképzeléseiknek megfelelően születtek meg, amelyet egyebek mellett az is jelez, hogy még azokban az esetekben is használják az autonómia kifejezést, ahol jórészt csak szimbolikus vagy legfeljebb konzultatív jogosítványok biztosítottak. A választott forma melletti döntést egyes országokban indokolhatták a történelmi-intézményi előképek és hagyományok (leginkább Észtország és Szlovénia), az az elgondolás, hogy ha legalábbis formai értelemben autonómiát, bizonyos saját ügyekben döntéshozatali lehetőséget biztosítanak a kisebbségeknek, a döntéshozók mögött demokratikus szelekció és legitimitás álljon, akik így kellő felhatalmazás és elszámoltathatóság birtokában képviselhetik a közösségeiket. A magyarországi példa azt is mutatja, hogy a választott kisebbségi önkormányzati forma melletti elköteleződés mögött meghúzódott az 1990-es évek elején a rendkívül megszorodó és egymással gyakorta rivalizáló kisebbségi civil szervezetekkel való nagyfokú kormányzati elégedetlenség is. Ilyenformán tehát nem csak a befelé, hanem a kifelé való egyértelmű és legitim képviselés, egy-egy határozott tárgyalópartner kijelölésének igénye és szándéka, amely még akár az elitserét is magával hozhatta a közösségeken belül a demokratikus kontroll megteremtése révén.³¹

³⁰ Erről bővebben lásd Osipov, Alexander: *National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law*. *Review of Central and East European Law*, 2010/1. 27-57. Uő: *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. Smith, David: *Non-territorial cultural autonomy in contemporary Europe: reflections on the revival of an idea*. In: Breen, Keith; O'Neill, Shane (eds.): *After the Nation? Critical Reflections on Nationalism and Postnationalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010. 84-102. Uő: *Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe*. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2013/1. 27-55.

³¹ Dobos Balázs: *A szakpolitikai célok meghatározásának problémája a magyarországi kisebbségpolitikában*. *MTA Law WorkingPapers*, 2015/10. 10.

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

	Horvátország	Észtország	Magyarország	Szerbia	Szlovénia
Főbb jogszabályok	A nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmánytörvény (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 nemzetiiségek 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 közösségekről szóló törvény (1994); A helyi önkormányzati választásokról szóló törvény (1994); A nemzeti önkormányzati közösségek státútumai
Választott testületek	Települési és megyei kisebbségi önkormányzatok	Nemzeti kulturális tanácsok	Települési, területi és országos nemzeti 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 formula	Többségi (blokkszavazat)	Arányos (d'Hondt-módszer)	Települési: többségi (blokkszavazat); területi és országos: arányos-listás	Arányos (d'Hondt-módszer)	Többségi (blokkszavazat)

Az intézményrendszert tekintve, fő szabályként mind az öt országban közvetlen választásokat tartanak, kivéve Szerbiát, ahol 2010-ig a nemzeti tanácsokat közvetett úton hozták létre³², illetve más országokban egyes szinteket, így például 2014-ig Magyarországon az országos és területi kisebbségi önkormányzatokat, Horvátországban a kisebbségi tanácsok (országos) koordinációját, valamint Szlovéniában az önkormányzó etnikai közösségek legfelsőbb testületét hasonló módon hívták életre. Észtországban és Szerbiában a tanácsokat csak országos szinten választják arányos-listás rendszerben, Horvátországban és Szlovéniában többségi formulákat alkalmaznak a helyi szinteken, míg Magyarországon mindkettő létezik a különböző szinteken. Három esetben a képviselők mandátuma négy évre, Észtországban háromra, Magyarországon pedig 2014 óta öt évre szól.

A kisebbségi választások főbb hatásainak vizsgálata

A választásokhoz való hozzáférés. Annak vizsgálatakor, hogy a választási rendszer miként hat az érintett kisebbségi közösségekre, az első szükségszerűen felmerülő kérdéskör magához a választási intézményekhez és folyamathoz való hozzáférés, azaz a szavazásra jogosultak személyi körének pontos behatárolása. Maguknak a csoportoknak a meghatározását általában egy hivatalos kisebbségdefiníció és/vagy egy, többnyire bővíthető felsorolás formájában rendszerint akár az országok alkotmányai (Horvátország, Szlovénia) és a kisebbségi törvényei tartalmazzák. A szerbiai törvény csak a kisebbség fogalmát határozza meg³³, míg az észtországi és a magyarországi a definíció mellett konkrét, bővíthető listát is ad az elismert népcsoportokról. Az észt jogszabály

³² Szerbiában közvetlen tanácsi választásokat abban az esetben lehet tartani, ha a kisebbséghez tartozók legalább 40%-a regisztrált kisebbségi választóként. Ha ennél kevesebb, akkor továbbra is lehetőség van közvetett úton a tanácsok létrehozására, amely a legutóbbi, 2014-es választásokon a horvát, a macedón és a montenegrói közösség esetében történt.

³³ Törvény a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak védelméről. 2. szakasz. www.mnt.org.rs/sites/default/files/attachments/torveny_a_nemzeti_kisebbssegnek_jogainak_es_szabadsagjogainak_vedelmerol.doc (letöltés ideje: 2018. május 22.)

például megnevezi a német, az orosz, a svéd és a zsidó közösséget³⁴, de a gyakorlatban – ahogy utaltunk rá – mind ez ideig csak két kisebbség, a svéd és a finn hozott létre kulturális tanácsot. Továbbmenve, a választásokhoz való hozzáférés összetett kérdése jóval inkább azt foglalja magában, hogy a kisebbségi kötődésük miként regisztrálható magukat a speciális kisebbségi választói névjegyzékbe, majd miként adhatják le a szavazatukat, másfelől pedig kiből válhat jelölt közülük, hogy jelölhetnek a választók, a kisebbségi szervezetek vagy pártok személyeket az autonómia választott testületeibe. A személyi elvű modell e ponton ugyanis elkerülhetetlenül felveti azt az egyaránt elméleti és gyakorlati dilemmát, hogy miként lehet megvonni a közösségi határokat, miként lehet megítélni és eldönteni, hogy ki tartozik és ki nem az adott közösséghez.³⁵ Tekintetbe véve ráadásul az etnikai adatok szenzitivitását, illetve az identitások természetével kapcsolatban azok rendkívül összetett jellegét, egyszerre többes, többszintű, dinamikus és kontextuális voltát a hétköznapi gyakorlatokban³⁶, jelen helyzetben, ti. a terület és a nemzetiség szétválasztásakor, a jogalanyiség önkéntes kezdeményezésű megállapításakor az identitás szükségszerűen egy többnyire kötelező és jelölő kategóriává válik. A csoporttagságra, annak esetleges objektív és szubjektív kritériumaira, az egyén önbevallására, a „választásra” és az ezzel kapcsolatos esetleges visszaélésekre a közjognak és a politikának tehát választ kell adniuk.

Egy egyszerűbb objektív kritérium az állampolgárság, amelynek terén – a legutóbbi, 2014-es magyarországi nemzetiségi önkormányzati választásokat leszámítva³⁷ – a kisebbségi jogok gyakorlása és követke-

zésképpen a kisebbségi választásokhoz való hozzáférés is hagyományosan azon nagykorú, választójoggal rendelkező állampolgárok részére van fenntartva, akik kisebbségi kötődésüket már előzőleg kinyilvánították a választói névjegyzékbe való feliratkozással. Ehhez a szubjektív feltételhez, az identitás deklarálásához képest azonban rendkívül ritka a részletesebb objektív kritériumrendszer megállapítása és alkalmazása. A példa e vonatkozásban leginkább Szlovénia, ahol a választói névjegyzékről szóló 2013-as törvény szerint egy személy akkor kerülhet fel a kisebbségi névjegyzékre, ha már szerepelt azon korábban, hosszan tartó kapcsolatokkal rendelkezik az illető közösséggel, meg kívánja őrizni a kisebbségi sajátosságokat, vagy pedig családi kapcsolatban áll valamely, a kisebbséghez tartozó másik személlyel.³⁸ A részletszabályok kidolgozásával azonban továbbra is adószak a szlovéniai kisebbségek. Más esetekben, és leginkább Magyarországon a kisebbségi identitások összetett jellege, a nyelvi-kulturális asszimiláció előrehaladott foka és az egyéni önbevallások körüli kétségek gyakorta vezettek vitákhoz a közösségi határokkal és a választási visszaélésekkel, közkeletű nevén etnobizniszszel kapcsolatban.

Éles különbség mutatkozik viszont a vizsgált országok között abban a tekintetben, hogy Szlovéniában és Észtországban maguknak a kisebbségeknek a joga a választói névjegyzékek összeállítása, akár csak a választási bizottságok felállítása, a választások lebonyolítása. A másik három esetben azonban állami vagy önkormányzati hatóságok kezelik a névjegyzékeket és rendezik meg a választásokat az amúgy jóval több kisebbség számára. Az első csoport közösségi kontrollja így itt kevésbé érvényesül, hozzátevé rögtön, hogy mindkét országban a két-két kisebb-

³⁴ National Minorities Cultural Autonomy Act. 2. §. <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/519112013004/consolide> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

³⁵ Bauböck, Rainer: *Területi vagy kulturális autonómiát kapjanak a nemzeti kisebbségek?* In *Pro Minoritate*, 2002/Nyár. 139–174.

³⁶ Lásd például EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztos: *Ljubljanai útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához és magyarázó megjegyzések*. Hága, 2012. november. 5. pont. <https://www.osce.org/hu/hcnm/110502?download=true> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

³⁷ Magyarországon 1994 és 2006 között, a kisebbségi választói névjegyzékek bevezetése előtt, bár a kisebbségi törvény csak a magyar állampolgárokra vonatkozott, azokon a településeken, ahol tartottak kisebbségi önkormányzati választásokat, ténylegesen szavazhat-

tak azok a nem magyar állampolgárok is, akik választójoggal rendelkeztek a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán. 2014-ben a nemzetiséghez tartozó, nagykorú magyar állampolgárokon kívül hivatalosan ugyancsak választók és választhatók voltak az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárai, illetve választó lehetett minden olyan menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személy, aki valamely nemzetiséghez tartozott és ezt a névjegyzékbe felvételével ki is nyilatkoztatta. 2015-öt követően azonban ismét csak a nemzetiségi kötődésű magyar állampolgárok lehetnek választók és választhatók.

³⁸ Komac–Roter: i. m. 107.

ség mindinkább a közösségi határok kitágítására, az aktívabb maghoz már kevésbé kötődő, jórészt asszimilálódott, de még szimpatizáló réteg megnyerésére és bevonására törekszik, míg a másik csoportban inkább a visszaélések, az ezekkel kapcsolatos félelmek kapnak hangsúlyt. Ez utóbbi körülmény azonban nem csupán azzal lehet összefüggésben, hogy e körben nem maguk a kisebbségek kezelik a névjegyzékeket, hanem az egyéb közösségi sajátosságokkal, így több esetben a nagyobb létszámmal, a területi koncentrációval vagy a nagyobb fokú politikai mobilizációval, különösen a posztjugoszláv térségben.

Az érintett csoportok túlnyomó többsége mindazonáltal relatíve kis létszámú – csupán a horvátországi szerbek, a szerbiai bosnyákok, magyarok és romák, illetve a magyarországi németek és romák száma haladja meg a százazret a népszámlálási adatok szerint –, területileg szétszórtan helyezkednek el, és a nyelvi-kulturális asszimiláció előrehaladott állapotában vannak. Ennek következtében, sok esetben valóban alapvető kihívás a kisebbségek számára, hogy a személyi elvű modell keretei között miként érvényesüljen a potenciális, de már kevésbé aktív csoporttagokat. Közülük többen voltak kénytelenek elszervezni múltbeli traumákat, vagy napjainkban, különösen a romák továbbra is elszervezői a diszkriminációnak és az előítéleteknek. Mindezeket, továbbá azt a meghatározó körülményt is mérlegelve, hogy az ilyen típusú kisebbségi ügyek összességében milyen kis szerepet játszanak ezeknek az országoknak a közéletében, és az etnicitás kevéssé a politikai közösséget alapjaiban megosztó társadalmi és politikai törésvonal, elmondható, hogy a választási folyamathoz való hozzáférés többletköltséget, több erőfeszítést igényel a csoporttagoktól.³⁹ Ideértve mindenekelőtt a külön kisebbségi névjegyzékbe való felvételt és a tényleges szavazást, amely akár az általános választásoktól eltérő napon és helyszínen is zajlódhat. Az identitás kinyilvánításának megkövetelése, a külön napon és eltérő szavazóhelyiségben történő szavazás, a kisebbségi testületek sokszor gyenge kompetenciái és csekély erőforrásai – továbbá a választásoknak az alábbiakban bemutatott non-kompetitív jellege – összességében alkalmasak lehetnek

³⁹ Birnir, Jóhanna Kristín: *Ethnicity and Electoral Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007. 223.

arra, hogy többeket eltántorítson a regisztrációtól, vagy utóbb a szavazástól, így a választási rendszernek lehet végső soron egyfajta demobilizáló hatása is. Magyarországon az elmúlt közel másfél évtizedben, az etnobilizáció visszaszorítása érdekében a választási szabályok folyamatos szigorítása ugyanakkor nem minden kisebbség esetében vezetett a regisztráltak számának csökkenéséhez. A névjegyzékbe felvettek száma viszont rendre alacsonyabbnak bizonyult a vizsgált országokban, mint a népszámlálásokon kimutatott népesség vagy a becsült létszámadatok, amelyben természetesen közrejátszik az is, hogy az előbbieket számba vesznek olyanokat is, legfőképp a kiskorúakat, akik nem rendelkeznek választójoggal (2. táblázat).

2. táblázat. A nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozók száma Horvátországban, Magyarországon és Szerbiában a 2001-es és 2011-es népszámlálások szerint, és a regisztrált kisebbségi választók száma a legutóbbi 2014-es és 2015-ös kisebbségi választásokon⁴⁰

Kisebbség	Horvátország		Magyarország		Szerbia	
	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

⁴⁰ Források: Croatian Bureau of Statistics: Population by ethnicity, by towns/municipalities (Census 2001). https://www.dzs.hr/Eng/censuses/Census2001/Popis/E01_02_02/E01_02_02.html (letöltés ideje: 2018. május 22.). Választások: www.izbori.hr Központi Statisztikai Hivatal: 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 Választások: www.valasztas.hu (2018. május 22.). 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&grado-vima.xls Választások: <http://www.rik.parlament.gov.rs/latinica/arhiva-izbori-za-nacionalne-savete.php> (2018. május 22.).

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
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	-	-	-	-

Nem csupán a szavazóknak, hanem a jelölő szervezeteknek és a jelölteknek is intézményes akadályokkal kell szembesülniük a választási folyamathoz való hozzáférés során. Fő szabályként azok a személyek választhatók, akik egyben választók is, és a jelölésükhöz a kisebbségi szervezeteknek (Szerbiában a kisebbségi pártoknak is) van joga, illetve – Magyarország kivételével – meghatározott számú szavazó is jelölhet független jelöltet. Az a kérdés, hogy vajon a jelöltek inkább függetlenként, vagy szervezetek színeiben indulnak-e, nincs összefüggésben a választási formulával, sem a választások szintjével. A csoportok relatíve csekély létszámát és a létező (klientelista) hálózataikat figyelembe véve, továbbá azt, hogy három országban is (Horvátországban, Magyarországon és Szlovéniában) a választásokat túlnyomórészt a helyi szinteken, jelentős részben kistélepüléseken rendezik, a legtöbb országban a jelöltek többsége tipikusan függetlenként indul, még ha amúgy rendelkeznek is tagsággal valamely kisebbségi szervezetben. Észtországban

és Szerbiában ugyanakkor, ahol a választásokat kizárólag csak országos szinten tartják, a jelöltek többségét kulturális vagy politikai szervezetek állítják. Magyarországon, míg a kisebbségi önkormányzatok első, 1994-es választásán a jelöltek mintegy 56%-a még független volt, az etnobiznisz visszaszorítása érdekében idővel csak azok indulhattak, akiket meghatározott kisebbségi szervezetek jelöltek, és akiknek nem csupán ki kellett nyilvánítaniuk a hovatartozásukat, hanem nyilatkozniuk kellett arról is, hogy a megelőző két kisebbségi választáson nem voltak valamilyen más közösség jelöltjei.

A jelöltek száma, választási verseny. A 2010-es évekre összességében állandósult az induló jelöltek száma mind az arányos-listás, mind pedig a többségi rendszerekben, miközben természetesen voltak e téren változások az elmúlt évtizedekben és eltérések az egyes kisebbségi szintek között. Szlovéniában, 2010-ben összesen 113 jelölt versengett a nyolc, magyarok és olaszok lakta közigazgatási egységben, és négy évvel később a számuk csak azért nőtt 121-re, mert az olasz közösség immár választhatott az önállóságát elnyert Ankarán községben is. Ugyanezen időszakban Szerbiában 16 kisebbség összesen 77 szervezete indult a közvetlen nemzeti tanácsi választásokon, és négy évvel később a számuk csak csekély emelkedést mutatott, amikor már 17 kisebbség 82 listája versengett a szavazatokért. Magyarországon viszont csökkent mind a jelöltek, mind a jelölő szervezetek száma: a kisebbségi választói névjegyzékek bevezetésekor, 2006-ban még 16 151 jelölt indult összesen 213 szervezet színeiben, 2014-re a számuk 12 145-re csökkent, akik 147 szervezetből kerültek ki.

Aligha jelenthető ki, hogy erős korreláció lenne a jelöltek száma és a választási formula között, azaz hogy például az arányos 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 listát támogathatnak. Sok esetben a választás így csupán a jelöltek, a jelölő szervezetek

előzetes jelöltállítási döntéseinek a megerősítéséről, jóváhagyásáról, a megválasztásról, de nem a kiválasztásról, a szelekcióról és a versenyről szól. Miközben számos esetben felmerül a kérdés, hogy elvárható-e egyáltalán a választási verseny, különösen kistéleplési szinten a relatíve csekély számú közösségektől, vagy másképp fogalmazva, szükségyszerűen a szelekciós mechanizmus-e a kisebbségi választások fő funkciója. Tényleges választási lehetőség leginkább csak a megosztott kisebbségek, így a romák esetében fordul elő, ahol rendre több rivális szervezet nagyszámú jelöltje indul a képviselői helyekért. A jelöltek számát sokkal inkább meghatározza tehát 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.

Magyarországon, 2010-ben, amikor egységesen négy főt lehetett megválasztani a települési kisebbségi önkormányzatokba, a jelöltek átlagos száma 6,71 volt, és 7,96 a romák esetében. Négy évvel később, amikor a száz főnél kevesebb regisztrált esetében már csak háromtagú testületet lehetett életre hívni (míg legalább száz fő esetében megmaradt a négy mandátum), ezek az átlagok lecsökkentek 5,65-re és 6,66-ra. Egy másik többségi rendszer, Szlovénia arra szolgáltat példát, hogy a települések között koncentráció és a településnagyság is meghatározó lehet: a kisebb és kevésbé szervezett olasz közösség ugyanis rendre jóval több jelöltet állított a tengerparti városi székhelyein, mint az amúgy nagyobb létszámú és szervezettebb magyar kisebbség a határ menti kisebb településeken.

Arányos rendszerekben, mint például Magyarországon az országos nemzetiségi önkormányzatok választásán 2014-ben, a bolgár, a német, a szerb, a szlovén és az ukrán választók csak egy listára szavazhattak, míg más kisebbségek esetében volt legalább két lista. Az egyik legkisebb közösség, az észtországi svédek esetében, a 2016-os kulturális tanácsi választásokon 22 jelölt indult a 21 helyért.⁴¹ A listák

⁴¹ Val 2016. <http://www.eestirootslane.ee/sv/2016> (letöltés ideje: 2018. május 22.).

közötti nagyobb választásra elsősorban Szerbiában volt lehetőség, de a Finn Kulturális Tanács legutóbbi, 2017-es választásán is 34 jelölt indult Észtországban a szintén 21 helyért.⁴² A nagyobb számú jelölt azonban nem szükségszerűen vezetett a nagyobb versenyképességhez. Magyarországon, ahol 5%-os mandátumszerzési küszöb is van, a régebb óta fennálló rendszert vagy némileg jobban dominálják a legbefolyásosabb kisebbségi szervezetek, vagy azok közel egyenlően vannak képviselve, míg Szerbiában a nagyobb verseny (és a bejutási küszöb hiánya) ellenére többnyire kiemelkedik egy-egy szervezet vagy koalíció, amely képes megszerezni a szavazatok legalább relatív, de nem egy esetben abszolút többségét (3. táblázat).

A szavazólap szerkezete. Az utóbbi évtizedekben növekvő számú szakirodalom foglalkozott magának a szavazólap szerkezetének elsősorban pszichológiai hatásaival, főként azzal, hogy a jelöltek ott szereplő sorrendje befolyásolja-e, és mennyiben a választókat. Tanulmányok sora mutatta ki ugyanis különböző országokból és eltérő választási színterekről, konkrét eseteken keresztül, hogy egy szavazólap, egy jelöltlista első helyén való szereplés szignifikáns hatással van a jelöltek szavazatainak megoszlására.⁴³ Magyarország vonatkozásában, öt nagyváros és két fővárosi kerület kisebbségi választásait vizsgálva, Rátkai Árpád mutatta ki ezen ún. ábécé-preferencia jelenségét.⁴⁴ Hangsúlyozni kell azonban továbbra is, ebben a vonatkozásban is a kisebbségi választások non-kompetitív jellegét, azt, hogy a választóknak sok esetben aligha volt választási lehetőségük: ha egy ötfős kisebbségi testületbe mindössze csak öt jelölt indult, és legfeljebb öt jelöltre lehetett szavazni, az – legalábbis elméletben – korlátozhatta a szavazólap szerkezetének iménti hatását.

⁴² Kultuurinõukogu valimiste tulemused. <http://inkeri.ee/avaleht/230-kultuurinoukogu-valimiste-tulemused> (letöltés ideje: 2018. május 22.).

⁴³ Lásd elsősorban Miller, Joanna M. – Krosnick, Jon A.: *The Impact of Candidate Name Order on Election Outcomes*. In *Public Opinion Quarterly*, 1998/3. 291–330.

⁴⁴ Rátkai: *A kisebbségi önkormányzatok legitimitációhiánya*, i. m.

3. táblázat. A listák száma és a versenyképességi index⁴⁵ a 2014-es magyarországi országos nemzetiségi önkormányzati választásokon és a szerbiai nemzeti tanácsai választásokon

Kisebbség	Magyarország		Szerbia	
	Listák száma	Index	Listák száma	Index
Albán	-	-	5	0,82
Askáli	-	-	4	0,86
Bolgár	1	-	4	0,71
Bosnyák	-	-	2	0,92
Bunjevác	-	-	9	0,82
Cseh	-	-	2	0,66
Egyiptomi	-	-	3	0,51
Görög	2	0,80	5	0,53
Horvát	2	0,70	-	-
Lengyel	4	0,63	-	-
Magyar	-	-	4	0,60
Német	1	-	4	0,65
Örmény	2	0,94	-	-
Roma	4	0,51	10	0,88
Román	3	0,94	7	0,71
Ruszin	5	0,72	7	0,89
Szerb	1	-	-	-
Szlovák	2	0,61	5	0,89
Szlovén	1	-	2	0,80
Ukrán	1	-	5	0,80
Vlach	-	-	4	0,30

Az öt országban minden esetben és minden szinten ún. kategorikus szavazás történik, azaz a választópolgárnak egyértelműen és határozottan kifejezésre kell juttatnia, hogy melyik jelöltet támogatja, nem

⁴⁵ Az index, amint azt az Altman és Perez-Linan szerzőpáros kifejlesztette, a kormánypártok és az ellenzéki pártok mandátumai eloszlásának különbségét méri. Az érték a nullához közelít, ha a törvényhozást a kormánypárt (vagy az ellenzék) uralja, és egyhez, ha a két erő között egyensúly alakul ki. Jelen keretek között a legnagyobb támogatottságú és az összes többi kisebb szervezet közti különbségek lettek kiszámolva a választási versenyképesség érzékelésére. Az indexről bővebben lásd: Altman, David – Perez-Linan, Anibal: *Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries*. In *Democratization*, 2002/2. 85–100.

oszthatja meg a támogatását a jelöltek között, és nem változtathat azok sorrendjén sem.⁴⁶ 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 ábécésorrendje jelöli ki (Horvátország, Magyarország 2006 előtt). Az utóbbi esetben kétségtelenül kimutatható, hogy a regisztráció bevezetése előtti utolsó kisebbségi önkormányzati választásokon, 2002-ben a sok esetben a kisebbségi viszonyokban járatlan szavazók rendre a listán és egyben az ábécé első helyén szereplő jelölteket nagyobb számban, átlagosan 18%-kal jobban támogatták, mint a leadott érvényes szavazatok átlagos száma. Amint azonban 2006-ban bevezetésre kerültek a kisebbségi választói névjegyzékek, és a jelöltek sorrendjét immár nem az ábécé, hanem sorsolás határozta meg, ez a hatás gyengült vagy éppen el is tűnt egyes kisebbségeknél (4. táblázat).

Választási részvétel, érvénytelen és elvesztegetett szavazatok.

A modern képviseleti demokráciákkal foglalkozó elméletek többsége azt vallja, hogy a közéletben való széles körű részvétel egyértelműen kívánatos dolog, és minél több ember vesz részt a közügyek alakításában, köztük a szavazatának a leadásával, azzal növekszik a választott testületek legitimitása, elszámoltathatósága, mivel mind több érdek és igény kerül felszínre a döntéshozatal során a sokszínű politikai közösségből. A választói viselkedésre kétségtelenül tényezők sora van hatással, kezdve rögtön magával a kisebbségi léttel, amely egyes megállapítások szerint már eleve negatívan hat a politikai részvételre, míg mások szerint a hátrányos helyzet leküzdésének szándéka vagy egy kisebb közösség, a már meglévő kapcsolati hálók mobilizálása kisebb erőfeszítések révén, olyan körülmények, amelyek az átlagnál nagyobb fokú aktivitáshoz vezethetnek egy-egy kisebbségi közösségen belül. Meghatározó lehet adott esetekben az anyaország szerepe is. Befo-

⁴⁶ Ezekről lásd Cservák Csaba: *Kategorikus és ordinális választási rendszerek*. In *Iustum Aequum Salutare*, 2017/3. 27–40.

lyással lehetnek a társadalmi-gazdasági mutatók, amelyek terén az alacsonyabb értékeket gyakorta társítják a kisebb mértékű közéleti részvétellel, például a romák esetében. Jelen körülmények között, az egyéni és csoportjellegzetességeken kívül olyan külső tényezők is meghatározóak lehetnek, mint a diszkrimináció és az előítéletek, és ebből adódóan az identitás felvállalásától való félelem, továbbá a külső intézményi, választási eljárási elemek, valamint a részvétel vélt hasznának, a testületek működésének, eredményességének a megítélése. Miként a fentiekben jeleztük, a hovatartozás kinyilvánításának kötelezettsége, a regisztráció, a sok esetben az általános választásoktól eltérő napokon és helyszíneken történő szavazás többleterőfeszítése az asszimiláció előrehaladott fokán álló közösségek esetében még komoly visszatartó erő is lehet.

4. táblázat. A jelöltek átlagos száma, valamint a listaelsőkre és az összes jelöltre eső érvényes szavazatok átlagos száma a magyarországi kisebbségi önkormányzati választásokon (2002–2006)

Kisebbség	Jelöltek átlagos száma	A listán elsőkre eső érvényes szavazatok átlagos száma	Érvényes szavazatok átlagos száma	2002		2006	
				Jelöltek átlagos száma	A listán elsőkre eső érvényes szavazatok átlagos száma	Jelöltek átlagos száma	Érvényes szavazatok átlagos száma
Bolgár	8,6	200	161	5,4	17	17	
Cigány	9,2	186	179	9,1	22	23	
Horvát	5,9	278	261	6,2	42	42	
Görög	7,4	627	489	6,1	22	27	
Lengyel	6,0	496	418	5,7	22	24	
Német	6,3	585	555	6,4	53	54	
Örmény	9,4	458	342	6,1	29	30	
Román	8,9	161	124	8,1	27	27	
Ruszin	6,7	162	125	6,5	16	17	
Szerb	6,3	235	205	5,5	22	22	
Szlovák	5,9	364	326	6,0	49	50	
Szlovén	4,6	231	221	6,0	44	39	
Ukrán	5,7	226	176	5,3	17	17	

A vonatkozó szakirodalom gyakorta feltételezi, hogy az arányos-listás rendszerek nagyobb valószínűséggel eredményeznek nagyobb arányú választási részvételt, mint a többségi rezsimek, mert nagyobb versenyre ösztönöznek, a pártok inkább válnak érdekeltté az indulásban, és a szavazók is motiváltabbak lesznek, hogy támogassák a megfelelő jelöltet.⁴⁷ Jelen 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 nemzeti önkormányzatok magyarországi választásán. 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. A horvátországi többségi szisztémában, amelyben a kisebbségi tanácsi választásokat eltérő napon tartják, születtek a legalacsonyabb részvételi arányok, kiváltképp az első választások alkalmával, amelyben közrejátszhattak e tanácsok gyenge kompetenciái is (5-6. táblázatok).⁴⁸

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 kétségtelenül a legmagasabb Magyarországon volt 1994 és 2002 között, abban az időszakban, amikor a kisebbségek elutasították a választói névjegyzékek bevezetését. Ennek hatására a gyakorlatban minden nagykorú magyar választópolgár (és egyúttal nem magyar állampolgárok is) szavazhatott a kisebbségi önkormányzati választásokon, akik előtt jórészt ismeretlenek voltak a kisebbségi közösségek belső viszonyai, nem ismerték sem a jelölteket, a jelölő kisebbségi szervezeteket, sem pedig a kisebbségi választások szabályait. Mindezek következtében a leadott szavazatok száma

⁴⁷ Birch: i. m. 79.

⁴⁸ Petričušić: Minority Specific Bodies at the Local Level, i. m.

rendre meghaladta a kisebbségeknek mind a népszámlálásokon kimutatott, mind pedig a becsült létszámát, másrészt ezeknek a többségtől vagy más kisebbségtől érkező, ún. „szimpátiaszavazatoknak” a jelentős része, közel fele érvénytelen volt, tipikusan azért, mert a szavazók vagy több jelöltre voksoltak, mint amennyire jogosultak voltak, és/vagy egyidejűleg több kisebbség jelöltjére is szavaztak. Ez a körülmény igen jól jelezte, hogy sokan mennyire nem voltak tisztában a kisebbségi önkormányzati választások működésével. A külön névjegyzékek bevezetése és az egyéb módosuló rendelkezések hatására az érvénytelen szavazatok aránya utóbb jelentősen lecsökkent (7. táblázat).

5. táblázat. Szavazói részvétel a 2014-es magyarországi, szerbiai és szlovéniai kisebbségi önkormányzati/tanácsi választásokon (%)

Kisebbség	Magyarország	Szerbia	Szlovénia
Albán	-	39,86	-
Askáli	-	33,33	-
Bolgár	55,79	66,20	-
Bosnyák	-	35,90	-
Bunyevác	-	37,59	-
Cseh	-	51,06	-
Egyiptomi	-	26,48	-
Görög	72,70	64,66	-
Horvát	68,45	-	-
Lengyel	69,63	-	-
Magyar	-	40,60	65,02*
Német	61,37	47,81	-
Olasz	-	-	51,36
Örmény	58,69	-	-
Roma	54,17	28,37	-
Román	64,95	41,61	-
Ruszin	73,92	40,10	-
Szerb	58,43	-	-
Szlovák	67,96	31,03	-
Szlovén	63,15	40,95	-
Ukrán	40,51	44,39	-
Vlach	-	32,06	-

* Az érintett öt magyarlakta szlovéniai községből, a választási részvételre vonatkozóan csak két településről állnak rendelkezésre adatok: Dobronakról és Salovciból.

6. táblázat. Szavazói részvétel a horvátországi kisebbségi tanácsi választásokon, 2003–2011 (%)⁴⁹

Szintek	2003	2004	2007	2011
Megye	10,21	6,35	9,88	10,44
Város	10,84	8,99	8,04	9,45
Község	22,13	16,20	17,02	15,93

7. táblázat. Az érvénytelen szavazatok aránya a magyarországi kisebbségi önkormányzati választásokon, 1994–2006 (%)

1994	1998	2002	2006
49,57	48,74	45,63	1,27

Duverger pszichológiai hatásának központi eleme, a stratégiai szavazás jelensége széles körű érdeklődést váltott ki a politológusok körében a többségi választási rendszerek, az egyéni egymandátumos választókerületek szavazói mintázatainak a vizsgálatok. Ezek a rendszerek ugyanis azok, amelyek gyakorta arra ösztönzik a választókat, hogy ne a meggyőződésük szerint szavazzanak, hanem a legkomolyabb és legesélyesebb jelöltet biztosítsák a támogatásukról. Elméleti és gyakorlati szempontból ugyanakkor rendkívül nehéz a stratégiai szavazás eme mozzanatát megragadni és mérni: jelen esetben az elvesztegetett szavazatok megoszlása, azoknak tehát, amelyeket nem győztes jelöltre adtak le, lehet egyfajta indikátor a szavazói preferenciák megítélésénél. Továbbra is szem előtt tartva viszont a kisebbségi választások általános non-kompetitív jellegét, hiszen elvesztegetett szavazatot kizárólag abban az esetben lehet csak leadni, ha több jelölt van, mint elérhető mandátum. A 8. táblázat azt mutatja, hogy 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.

⁴⁹ Forrás: <http://www.izbori.hr> (letöltés ideje: 2018. május 22.).

8. táblázat. Az elvesztegetett szavazatok aránya Magyarországon települési szinten, 1994–2006 (%)

1994	1998	2002	2006
22,49	26,25	29,89	23,16

Választási formula. A választási rendszerek egyik legfőbb eleme és kulcskérdése, hogy miként alakítják át a leadott szavazatokat mandátumokká, vagy másképp fogalmazva, mennyiben képesek megjeleníteni a szavazók preferenciáit és törésvonalait. 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 helyett⁵⁰, amely a csoporton belül az etnikai túllicitálásban is tetten érhető. Vajon a választási rendszerek egy fragmentáltabb szervezeti struktúrát termelnek-e újra vagy épp alakítanak 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 területileg szétszórtan elhelyezkedő kisebbségek regionális különbségei jutnak-e és miként képviselődnek az autonómia vezetőtestületeiben.

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 választásain, amikor is többségi rendszerben kerültek pozícióba a képviselők, a szisztéma megkövetelte a jelölő szervezetek nagyobb fokú koordinációját, az elektorok támogatásának koncentrációját a befolyásosabb koalíciók irányába, amely nem egy esetben rendkívül aránytalan választási eredményt produkált, különösen az olyan megosztott kisebbségek esetében, mint a románok. Relatív nagy és befolyásos kisebbségi szervezetek, amelyek bár képesek voltak a szavaza-

⁵⁰ Norris: i. m.

tok tekintélyes részének megszerzésére, végül egyáltalán nem, vagy csak alig néhány mandátumhoz jutottak, amint azt az ún. Loosemore–Hanby-index is jelezte (9. táblázat).⁵¹ 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.

9. táblázat. A 2003-as országos kisebbségi önkormányzati választások Magyarországon, valamint a 2010-es és 2014-es nemzeti tanácsai választások Szerbiában (Loosemore–Hanby-index)

Kisebbség	Magyarország 2003		Szerbia			
	Listák száma	L–H-index	Listák száma		L–H-index	
			2010	2014	2010	2014
Albán	-	-	2	5	1,7	5,1
Askáli	-	-	3	4	4,8	2,4
Bolgár	2	-	7	4	3,2	4,9
Bosnyák	-	-	3	2	0,2	0,3
Bunjevác	-	-	7	9	6,1	9,2
Cseh	-	-	1	2	-	3,4
Egyiptomi	-	-	2	3	0,09	5,4
Görög	2	9,37	2	5	1,2	1,3
Horvát	2	-	-	-	-	-
Lengyel	6	4,47	-	-	-	-
Magyar	-	-	5	4	2,8	3,7
Német	1	-	2	4	2,8	7,9
Örmény	4	0,17	-	-	-	-
Roma	12	39,00	10	10	9,2	3,0
Román	4	5,84	6	7	6,3	3,8
Ruszin	2	6,62	6	7	3,0	5,0
Szerb	1	-	-	-	-	-
Szlovák	4	-	5	5	4,1	2,7
Szlovén	1	-	-	2	-	3,5
Ukrán	2	0,33	7	5	9,8	4,2
Vlach	-	-	9	4	7,8	6,1

⁵¹ A Loosemore–Hanby-index egy széles körben használt mérőszám a választási arányosság/aránytalanság mérésére: minél magasabb az érték, annál aránytalanabb a választás, annál nagyobb az eltérés a szavazat- és mandátumarányok eloszlása között.

10. táblázat. Az országos nemzetiségi önkormányzati és a nemzeti tanácsi választások Magyarországon és Szerbiában, 2010–2014 (Pedersen-index)

Kisebbség	Magyarország	Szerbia
Albán	-	100
Askáli	-	56
Bolgár	0	83
Bosnyák	-	100
Bunjevác	-	56,5
Cseh	-	33
Egyiptomi	-	18
Görög	43	80
Horvát	36	-
Lengyel	31	-
Magyar	-	18,5
Német	0	77,5
Örmény	34	-
Roma	25	91,5
Román	86,5	77
Ruszin	21,5	50,5
Szerb	0	-
Szlovák	31	81
Szlovén	0	-
Ukrán	39	88
Vlach	-	70

Választási kontinuitás és ingadozás. A fentiekhez hasonlóan, a kisebbségi választások egyik legkevésbé kutatott területe 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 ciklusról ciklusra az egyes szervezetek támogatottsága, részesevé a leadott szavazatokból és a képviselői helyekből egyaránt. Magyarországon, egy ez irányú kutatás összesítése például azt mutatta ki, hogy 1994 és 2006 között a legnagyobb mértékű változás a cigány kisebbségi önkormányzatok összetételében következett be, míg a legnagyobb állandóságot a szerb és az ukrán testületek képviselték.⁵² Országos szinten, az utóbbi időszakban az lát-

⁵² Tóth Ágnes – Vékás János: *A kisebbségi elitek és az önkormányzatok*. In Kovách Imre (szerk.): *Elitek a válság korában. Magyarországi elitek, kisebbségi magyar elitek*. Budapest: MTA PTI, MTA ENKI, Argumentum, 2011. 396. Vö. Kállai Ernő: *Helyi cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Budapest, Gondolat, MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2005. 82.

ható, hogy az arányos rendszer bevezetésével jóval beágyazottabb szervezetek és azok koalíciói szereznek rendre közel stabil támogatottságot egyik ciklusról a másikra az amúgy jóval régebb óta fennálló magyarországi rendszerben, míg ezzel szemben Szerbiában nagyobb arányú a változás a tanácsok összetételében, amint azt a nettó volatilitást mérő Pedersen-index is alátámasztotta (10. táblázat).⁵³

Következtetések

A tanulmány célja az volt, hogy az érintett öt közép- és délkelet-európai, döntően személyi elvű kisebbségi autonómia köréből (Horvátország, Észtország, Magyarország, Szerbia, Szlovénia) vett statisztikák és számítások segítségével megkísérelje megragadni és értelmezni az ezekben a modellekben központi szerepet játszó kisebbségi önkormányzati/tanácsi választások összetett funkcióit, és különösen azok lehetséges hatásait. Annál is inkább, mert mind ez ideig kevés kutatási eredmény áll rendelkezésre arról, hogy a kulcsfontosságú és egymással szorosan összefüggő választási funkciók és hatások miként befolyásolják az amúgy általában csekély számú és az asszimiláció előrehaladott állapotában lévő közösségeken belüli viszonyokat, a szavazói magatartásukat, illetve a kisebbségi szervezetek jelölési és együttműködési stratégiáit. Ezen funkciók és hatások tekintetében kiemelendő a külön nemzetiségi választói névjegyzékbe vétel követelménye, az alkalmazott választási formula (többségi, arányos, vegyes), a szavazólap szerkezete, a választási részvétel, a versenyképesség és a választási ingadozás. A tanulmány ezek azonosításával és gyakorlati működésük vizsgálatával kívánt legalább részlegesen hozzájárulni a választások szerepének jobb megértéséhez, amelyeknek nem csupán a kisebbségeknek a közéleti részvételére van hatása, hanem végső soron befolyásolják az érintett kisebbségi közösségek jövőbeli kilátásait is.

⁵³ A Pedersen-index egy széles körben használt mérőszám a választási ingadozás, illékony mérésére: minél nagyobb az érték, annál nagyobb az ingadozás, a változás a pártrendszerben. Az index a nullához közelít, amikor egyik párt sem szerzett vagy veszített szavazatokat, és a százhoz, amennyiben minden párt lecserélődött újabbrára.

NEMZETISÉGPOLITIKA MAGYARORSZÁGON

Eiler Ferenc¹

Magyarország nemzetiségpolitikája a két világháború között (1918–1938)²

A tanulmány a magyar állam belső kisebbségeivel szemben gyakorolt nemzetiségpolitikájának elemzésére tesz kísérletet, az első világháború végétől az első bécsi döntésig terjedő időszakra koncentrálna.³ A szomszéd államok területén élő magyar kisebbségek sorsa, valamint a magyar kormányok államhatárokon átnyúló titkos támogatáspolitikája csak annyiban kerül megemlítésre, amennyiben az a téma szempontjából feltétlenül szükséges. Az elemzés Magyarországot – hasonlóan a térség többi államához – *nemzetisítő* államként fogja fel, a hangsúlyt pedig nem a „nemzetállam” statikus képének megrajzolására, hanem a kisebbségek ebben elfoglalt helyének bemutatására helyezi, hanem a kisebbségekkel kapcsolatos politika jellemzőire, valamint a politika formálásában meghatározó szerepet játszó aktorok motivációira, tevékenységére és eszköztárára.⁴

¹ Eiler Ferenc történész, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Kisebbségkutató Intézet, Budapest

² A tanulmány az OTKA K-112448 ny. számú projekt keretében készült.

³ A magyarországi zsidók és romák helyzetével nem foglalkozik a tanulmány, mivel a vizsgált időszakban nem tartották őket nemzeti kisebbségnek, sem az állam, sem pedig maguk a közösségek tagjai.

⁴ Rogers Brubaker: *Nacionalizmus új keretek között*. Budapest, 2006.

Előzmény: a nemzet fogalmának tartalmi változásai; Párizs környéki békék

A 17. századig a Magyar Királyság területén a nemesi, rendi nemzet-fogalom volt érvényben, melynek alanya a nemesség volt, függetlenül tagjainak etnikai hátterétől. Ennek az értelmezésnek az alternatívájaként fejlődött ki a 17–18. században az ún. hungarus-tudat, mindenekelőtt a városi (főleg német és szlovák) polgárság és értelmiség körében.⁵ Ebben az értelmezésben az exklúzió helyett az inklúzió vált dominánssá: a középkori rendiség származásra (társadalmi helyzetre) koncentráció helyett a területi elv élvezett elsőbbséget. A koncepció szerint minden a királyság területén született lakos függetlenül etnikai, nyelvi és vallási hátterétől automatikusan tagjává vált a *natio hungaricának*. A hungarus-tudat fontos építőeleme volt a latin nyelv, mint a többféle etnikumból összetevődő Magyarország hivatalos közvetítőnyelve.

A hungarus-tudatot a 18. század végétől, a 19. század első évtizedeitől háttérbe szorította az ébredő nacionalizmus. Az elsősorban a liberális nemesség által képviselt nyelvi nacionalizmus számára a nemzethez való tartozás legfontosabb kritériuma a magyar nyelv (és kultúra) ismerete és használata lett.⁶ A magyar nacionalizmus folyamatos erősödése válaszul elé állította a többi nyelvi/etnikai csoport tagjait: vagy elsajátítják és használják a magyar nyelvet, s a Monarchia Lajtán túli részével szemben folytatott (kétségkívül demokratizálódási folyamatokkal is egybekötött) nemzetiségi küzdelemben a magyarok oldalára állnak, vagy nem tartoznak a magyar nemzethez, és az ország idegen nyelvű nemzetiségeinek tagjai lesznek. Az ajtó nyitva állt, és főleg a németek, szlovákok, majd a zsidók közül sokan éltek is a lehetőséggel. Azonban részben a magyar nacionalizmus előretörésének hatására felerősödött a nemzeti érzés a többi etnikum körében is, mindenekelőtt azok között, amelyek az országhatárokon túl anyaállamokkal rendelkeztek, ahol a

⁵ Miskolczi Ambrus: *A „hungarus-tudat” a polgári-nemzeti átalakulás sodrában*. In *Magyar Kisebbség* 17. (2012) 3–4. sz. 163–204.

⁶ Gyurgyák János: *Ezzé lett magyar hazátok. A magyar nemzeteszmé és nacionalizmus története*. Budapest, 2007. 21–27.